

JANINA KOTLIŃSKA

EDUKACJA W GMINIE – WYMIAR ORGANIZACYJNY I FINANSOWY

Streszczenie: Gminy realizują zadania publiczne o znaczeniu lokalnym, których celem jest zaspokojenie zbiorowych potrzeb członków wspólnoty samorządowej. Z art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że jednym z takich zadań jest edukacja publiczna. Źródłem finansowania zadań publicznych są dochody publiczne, tj.: dochody własne, subwencja ogólna i dotacje celowe z budżetu państwa.

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie: 1) obowiązków, jakie ciążą na organach lokalnych w związku z realizacją zadań z zakresu edukacji, 2) wysokości i dynamiki zmian wydatków na zadania gmin z zakresu edukacji, w tym stopnia ich finansowania środkami pochodzącymi z budżetu państwa oraz 3) zmian w sieci gminnych placówek oświatowych i liczbie uczęszczających do nich uczniów.

Podmiotem badanym w niniejszym opracowaniu są gminy. Dane finansowe w nim prezentowane dotyczą zasadniczo lat 2003–2014.

Słowa kluczowe: oświata, finansowanie oświaty, transfery z budżetu państwa, dochody własne.

1. WSTĘP

Zgodnie z zapisami Konstytucji RP, każdy człowiek, w tym obywatel RP ma prawo do nauki, przy czym nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa¹ i w szkołach publicznych bezpłatna (art. 70 ust. 2). Rodzice wybierający dla swoich dzieci szkoły inne niż publiczne, do czego mają prawo (art. 70 ust. 3), zobowiązani są do ponoszenia z tego tytułu stosownych opłat. Organem prowadzącym szkoły publiczne są przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 166 Konstytucji RP zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu

¹ *Konstytucja RP* z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., rozdz. II, art. 70, ust. 1.

terytorialnego jako zadania własne. Szczegóły w tym zakresie stanowią ustawy ustrojowe regulujące funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. W przypadku gmin jest to ustawa o samorządzie gminnym².

Gminy realizują zadania publiczne o znaczeniu lokalnym, których celem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb członków wspólnoty samorządowej. Z art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że jednym z takich zadań jest edukacja publiczna (w pierwotnym brzmieniu ustawy – zadania z zakresu oświaty, w tym szkół podstawowych, przedszkoli i innych placówek oświatowo-wychowawczych). Źródłem finansowania zadań publicznych są dochody publiczne, tj.: dochody własne, subwencja ogólna i dotacje celowe z budżetu państwa.

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie: 1) obowiązków, jakie ciążyą na organach lokalnych w związku z realizacją zadań z zakresu edukacji i źródeł finansowania tych zadań, 2) wysokości i dynamiki zmian wydatków na zadania gmin z zakresu edukacji, w tym stopnia ich finansowania środkami pochodzącymi z budżetu państwa oraz 3) zmian w sieci gminnych placówek oświatowych i liczbie uczęszczających do nich uczniów. Podmiotem badanym w niniejszym opracowaniu są gminy w Polsce. Dane finansowe w nim prezentowane dotyczą zasadniczo lat 2003–2014.

2. OBOWIĄZKI WŁADZ LOKALNYCH W ZAKRESIE EDUKACJI

Edukacja rozumiana jako ogół czynności i procesów mających na celu przekazywanie wiedzy oraz kształtowanie określonych cech i umiejętności, może być realizowana zarówno przez podmioty publiczne, jak i niepubliczne, przy czym obowiązek wykonywania tych zadań spoczywa na tych pierwszych. Zgodnie bowiem z zapisami Konstytucji RP każdy ma prawo do nauki i obowiązek jej realizacji do 18 roku życia, a zadaniem władz publicznych jest zapewnienie obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia (art. 70 ust. 4).

Zadania z zakresu edukacji realizują przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego. Jedynie w pewnym zakresie czyni to dziś państwo. Podział tych zadań między te dwa związki publiczno-prawne na przestrzeni lat kształtował się jednak niejednakowo. W pierwszych dwóch latach funkcjonowania reaktywowanego samorządu terytorialnego w Polsce zadania z zakresu edukacji, w tym edukacji publicznej realizowało zasadniczo państwo. Dopiero z początkiem 1992 roku ustawodawca zdecydował się na przekazywanie na szczebel samorządowy części zadań z zakresu szeroko rozumianej edukacji. I tak w pierwszej kolejności gminy zobowiązane zostały do realizacji zadań z zakresu edukacji przedszkolnej³, tj. do prowadzenia przedszkoli publicznych, czyli placówek, które – zgodnie z obecnie obowiązującym brzmieniem art. 6 ustawy o systemie oświaty⁴:

² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. – Dz.U. z 2016 r., poz. 446.

³ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. Nr 95, poz. 425 ze zm., art. 105.

⁴ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tekst jedn. – Dz.U. z 2015 r., poz. 2156.

- realizują programy wychowania przedszkolnego uwzględniające podstawę programową wychowania przedszkolnego,
- zapewniają bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie,
- przeprowadzają rekrutację dzieci w oparciu o zasadę powszechnej dostępności,
- zatrudniają nauczycieli posiadających kwalifikacje określone w odrębnych przepisach.

Obok gmin przedszkola mogły prowadzić też również inne podmioty (osoby prawne, osoby fizyczne), co skutkowało tym, że w danej gminie w tym samym czasie obok przedszkoli publicznych funkcjonowały też przedszkola niepubliczne (społeczne, prywatne).

W 1994 roku gminy miały przejąć do realizacji zadania z zakresu edukacji szkolnej. W związku z tym jednak, że nie wszystkie gminy były do tego organizacyjnie przygotowane, przejęcie wspomnianych zadań, ale o charakterze fakultatywnym miało miejsce w nielicznych jednostkach. Ostatecznie obligatoryjne przejęcie przez nie szkół podstawowych nastąpiło z początkiem 1996 roku (art. 104 ustawy o systemie oświaty), zdecydowanie powiększając zakres zadań dotychczas realizowanych przez gminy i obciążając ich budżety. Od tego dnia gminy w Polsce stały się organami prowadzącymi podstawowe szkoły publiczne, tj. placówki, które zgodnie z obowiązującym brzmieniem art. 7 ustawy o systemie oświaty:

- zapewniają bezpłatne nauczanie w zakresie ramowych planów nauczania,
- przeprowadzają rekrutację uczniów w oparciu o zasadę powszechnej dostępności,
- zatrudniają nauczycieli posiadających kwalifikacje określone w odrębnych przepisach,
- realizują odpowiednie programy nauczania,
- realizują – ustalone przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania – zasady oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania egzaminów i sprawdzianów.

Podobnie, jak w przypadku przedszkoli, szkoły podstawowe mogą być prowadzone też przez inne podmioty, prowadzące szkoły niepubliczne o uprawnieniach szkół publicznych, jak i szkoły typowo prywatne.

Kolejne zmiany w omawianym zakresie nastąpiły z początkiem 1999 roku, kiedy na mapie administracyjnej Polski pojawiły się nowe jednostki samorządu terytorialnego (powiaty i województwa). Podmioty te przejęły zadania z zakresu edukacji publicznej do tej pory realizowane przez państwo, jak i te będące skutkiem wprowadzenia w Polsce w tym samym czasie reformy oświatowej. Powiaty stały się organami prowadzącymi szkół ponadgimnazjalnych, specjalnych i artystycznych, województwa z kolei państwowych szkół wyższych. Gminy – obok przedszkoli publicznych i szkół podstawowych – stały się z początkiem tego roku organami prowadzącymi publiczne gimnazja. W dalszej części opracowania uwaga poświęcona zostanie jedynie zadaniom z zakresu edukacji, realizowanym na szczeblu gminnym.

W ustawie o systemie oświaty ustawodawca zawarł szereg obowiązków ciążących na gminach, a związanych z realizacją zadań z zakresu edukacji, w tym edukacji publicznej. Dotyczą one odpowiedniej organizacji sieci placówek oświatowych w gminie, warunków świadczenia usług edukacyjnych, dokonywania oceny wiedzy uczęszczających do nich dzieci oraz organizacji pracy zatrudnionych w nich nauczycieli.

Z przepisów przywoływanej ustawy wynika, że rada gminy musi ustalić – biorąc pod uwagę zarówno potrzeby w tym zakresie, jak i swoje możliwości finansowe – sieć publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych prowadzonych w szkołach podstawowych (art. 14a). Sieć ta powinna zapewniać wszystkim dzieciom zamieszkałym na obszarze gminy możliwość spełniania obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego, przy czym droga dziecka sześciolatniego i pięcioletniego z domu do najbliższego publicznego przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej nie powinna przekraczać 3 km. Sprostanie temu zadaniu nie jest łatwe. Wymaga zabezpieczenia środków finansowych na realizację tego zadania w roku szkolnym, obejmującym dwa różne lata budżetowe, a więc zawarcia umowy ujętej w wieloletniej prognozie finansowej jednostki.

W odniesieniu do dzieci uczęszczających do szkoły podstawowej, obowiązkiem władz gminy jest także zorganizowanie sieci publicznych placówek (art. 17 ustawy o systemie oświaty), aby droga dziecka z domu do szkoły nie przekraczała 3 km – w przypadku uczniów klas I – IV szkół podstawowych i 4 km w przypadku uczniów klas V i VI szkół podstawowych. W odniesieniu do gimnazjów odległością tą są 4 km. Jeśli droga dziecka do szkoły publicznej przekracza wskazane odległości, obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dziecka lub zwrot kosztów przejazdu dziecka środkami komunikacji publicznej (w odniesieniu do najmłodszych dzieci zwrot dotyczy również opiekuna, jeśli dowożenie zapewniają rodzice).

W odniesieniu do dzieci niepełnosprawnych obowiązek gminy do zapewnienia transportu i opieki nad dzieckiem w jego czasie nie jest związany z odległością zamieszkania dziecka od placówki oświatowej. Transport ten powinien być bezpłatny, tak jak opieka w czasie przewozu uczniów z niepełnosprawnością ruchową, upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym także do najbliższej szkoły ponadgimnazjalnej, do ukończenia przez nich 21 roku życia, a w przypadku dzieci lub młodzieży, którzy uczestniczą w zajęciach rewalidacyjno-wychowawczych lub mają upośledzenie umysłowe połączone z niepełnosprawnościami sprzężonymi – do ukończenia przez nich 25 roku życia. Jeśli i w tym przypadku dowóz zapewniają rodzice, gmina zobowiązana jest do zwrotu kosztów przejazdu ucznia, na zasadach określonych w umowie zawartej między organem wykonawczym gminy a rodzicami, opiekunami lub opiekunami prawnymi ucznia.

Gmina jako organ prowadzący placówki oświatowe musi określić w akcie założycielskim (art. 58 przywoływanej ustawy) ich typ, nazwę i siedziby, a także zasięg terytorialny (obwód), w szczególności nazwy miejscowości (w miastach nazwy ulic lub ich części) należące do ich obwodu, a w przypadku szkół podsta-

wowych także podporządkowane im organizacyjnie szkoły filialne⁵. Do obowiązków gminy należy też wyłonienie, w drodze konkursu, dyrektorów publicznych placówek oświatowych, a także kontrola spełniania przez uczniów obowiązku szkolnego i prowadzenie ewidencji w tym zakresie (art. 19 ust. 1 ustawy o systemie oświaty). W odniesieniu do przedszkoli publicznych obowiązkiem gminy jest także ustalenie wysokości opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole publiczne w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania (w ramach tzw. podstawy programowej) oraz ustalenie opłat za korzystanie w nich z wyżywienia (art. 14 ust. 4, 5 i 6 ustawy o systemie oświaty).

Zgodnie z art. 5 ust. 7 ustawy o systemie oświaty organ prowadzący np. przedszkole lub szkołę odpowiada za jej działalność. W związku z tym jego obowiązkiem jest:

- zapewnienie warunków ich działania, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki,
- wykonywanie remontów obiektów, w których mieszczą się te placówki, jak i podejmowanie zadań inwestycyjnych w tym zakresie,
- wyposażenie omawianych placówek w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania i programów wychowawczych,
- zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej tych placówek,
- przeprowadzanie sprawdzianów i egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych tych placówek.

Zapewnienie przez organ prowadzący odpowiednich warunków działania, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki w przedszkolach i szkołach reguluje wiele przepisów szczegółowych. Są nimi: ustawa Kodeks pracy⁶, jak również szereg rozporządzeń, wśród których wymienić należy m.in.: rozporządzenie w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy⁷, rozporządzenie w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach⁸, rozporządzenie w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych⁹, rozporządzenie w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich

⁵ A. Babczuk, *Beneficjenci dotacji oświatowych udzielanych przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] A. Babczuk, A. Talik (red.), *Dotacje oświatowe. Problemy i wyzwania*, Wyd. ORE, Warszawa 2015, s. 44.

⁶ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy*, tekst jedn. – Dz.U. z 2014 r., poz. 1502.

⁷ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, tekst jedn. – Dz.U. z 2003 r. Nr 169, poz. 1650.

⁸ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach, Dz.U. z 2003 r. Nr 6, poz. 69.

⁹ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych, Dz.U. z 2012 r., poz. 204.

usytuowanie¹⁰, rozporządzenie w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy na stanowiskach wyposażonych w monitory ekranowe¹¹.

Jeśli chodzi o wydatki na obiekty, w których świadczone są usługi z zakresu edukacji, to ustawodawca w przepisach prawnych nie określił ani ich wysokości, ani częstotliwości. Jedynie w ustawie o gospodarce nieruchomościami¹² wskazał na obowiązek ich ponoszenia, jeśli placówki te funkcjonują w budynkach komunalnych, odwołując się przy tej okazji do zadań gmin, wynikających z faktu wyposażenia ich w majątek i przyznanego prawa własności.

Wysokość i rodzaj nakładów na bieżące utrzymanie obiektów, w których funkcjonują placówki oświatowe, jak i wydatki na ich rozbudowę czy modernizację, zależą od wielu czynników, wśród których wymienić z pewnością należy sytuację finansową gminy, jak i hierarchię ważności realizowanych przez nią zadań. Wiadomym jest, że im gmina bogatsza, tym możliwości finansowania tych wydatków większe. W sytuacji ograniczonej puli środków, jaką z reguły dysponują gminy nie wszystkie konieczne wydatki w danym roku mogą być sfinansowane. Władze lokalne zawsze będą więc stały przed dylematem wyboru kierunków tych spośród nich, które bezwzględnie powinny być poniesione. To samo dotyczy wydatków na pomoce dydaktyczne i niezbędny sprzęt do realizacji zadań omawianych placówek.

Zgodnie z art. 34a ustawy o systemie oświaty gmina jako organ prowadzący szkołę lub przedszkole zobowiązana została również do sprawowania nadzoru nad jej działalnością w zakresie spraw finansowych i administracyjnych. Nadzorowi temu podlega: prawidłowość dysponowania przyznanymi tym placówkom środkami budżetowymi oraz pozyskanymi przez nie środkami pochodzącymi z innych źródeł, a także gospodarowanie majątkiem, przestrzeganie obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i uczniów, a także przestrzeganie przepisów dotyczących organizacji ich pracy.

Oprócz wskazanych regulacji szereg dodatkowych obowiązków gmin wynika też z przepisów Karty Nauczyciela¹³. W myśl art. 42 ust. 7 tej ustawy obligatoryjnym zadaniem gminy jest określenie:

- zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli, dla których ustalony plan zajęć jest różny w poszczególnych okresach roku szkolnego,
- zasad udzielania i rozmiaru zniżek w pensum,
- przyznawanie zwolnienia od obowiązku realizacji zajęć,
- określanie tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć określonych kategorii nauczycieli oraz pracowników oświaty.

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, Dz.U. z 2015 r., poz. 1422.

¹¹ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 1 grudnia 1998 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy na stanowiskach wyposażonych w monitory ekranowe, Dz.U. Nr 148, poz. 973.

¹² Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jedn. – Dz.U. z 2015 r., poz. 1774, art. 185 ust. 1 pkt 5 i 6).

¹³ Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, tekst jedn. – Dz.U. z 2014 r., poz. 191.

Zgodnie z art. 30 ust. 6 omawianej ustawy obowiązkiem rady gminy jest określenie – w drodze regulaminu – dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, wysokości stawek dodatków oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków, szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokości i warunków wypłacania części składników wynagrodzenia. Rada gminy musi ustalić też kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia w pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, w tym realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły (art. 49 ust. 2 ustawy). W myśl art. 70a ust. 1 tej ustawy powinna też w budżecie gminy wyodrębnić środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli, z uwzględnieniem doradztwa metodycznego. Ponadto zgodnie z art. 72 ust. 1 omawianej ustawy, obowiązkiem rady gminy jest zabezpieczanie odpowiednich środków finansowych z przeznaczeniem na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej, określanie rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach tej pomocy oraz warunków i sposobu ich przyznawania.

3. FINANSOWANIE PRZEZ GMINY ZADAŃ Z ZAKRESU EDUKACJI

Funkcjonowanie placówek oświatowych, tak publicznych, jak i niepublicznych, pochłania znaczną pulę środków finansowych, na co wskazuje analiza struktury wydatków budżetu państwa, czy też jakiegokolwiek gminy w Polsce. Można więc w tym miejscu postawić pytanie, skąd pochodzą środki wydawane na edukację, w tym na edukację publiczną i kto przede wszystkim finansuje zadania edukacyjne realizowane przez gminy w Polsce?

Źródeł środków przeznaczanych na finansowanie edukacji jest wiele, a ich rodzaj uzależniony jest to od tego, jaka to jest placówka (przedszkole, szkoła, publiczna, czy niepubliczna) oraz kto jest jej organem prowadzącym. Mogą to być zarówno środki publiczne, jak i prywatne. Środki publiczne przekazywane są do tych placówek w formie dotacji z budżetu gminy. Środki prywatne mogą przybrać postać dobrowolnych lub obligatoryjnych wpłat rodziców dzieci uczęszczających do tych placówek.

Środki publiczne przeznaczone na funkcjonowanie placówek oświatowych, pochodzące z budżetu gminy swoje źródło mają przede wszystkim w środkach budżetu państwa, trafiających do gminnych budżetów w postaci części oświatowej subwencji ogólnej lub w formie dotacji celowych. Uzupełnieniem tych środków są dochody własne gminy (z podatków, opłat, z majątku komunalnego), jak i środki z różnego rodzaju programów, finansowanych z bezzwrotnych środków z zagranicy. Te ostatnie, ze względu na ograniczone ramy opracowania, jak i brak danych finansowych z tego zakresu, nie będą dalej eksponowane.

Część oświatowa subwencji ogólnej jest jedyną „przypisaną” częścią subwencji ogólnej, jaką otrzymują jednostki samorządu terytorialnego w Polsce. Środki z niej

pochodzące mają być bowiem przeznaczone na finansowanie zadań z zakresu edukacji. Podziału tej subwencji między JST, na mocy art. 28 ust. 6 ustawy o dochodach JST¹⁴, co roku dokonuje minister edukacji narodowej, uwzględniając m.in.: wysokość wydatków bieżących, w tym wynagrodzeń w szkołach i placówkach prowadzonych przez JST, czy dotowanie placówek oświatowych prowadzonych przez inne podmioty niż JST. Podziału środków pochodzących z części oświatowej subwencji ogólnej dokonuje się w gminach biorąc pod uwagę m.in.: liczbę i charakterystykę dzieci uczęszczających do danej placówki, liczbę i przygotowanie zawodowe nauczycieli w nich pracujących, jak i profil szkoły i jej bazę. Szczegóły w tym zakresie zawiera rozporządzenie w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego¹⁵.

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego stanowi, iż jednostki samorządu terytorialnego mają też prawo otrzymywać z budżetu państwa dotacje na dofinansowanie zadań własnych¹⁶ m.in.: z zakresu zadań inwestycyjnych szkół i placówek oświatowych, związanych z inicjatywami wspierania edukacji na obszarach wiejskich, w tym na stypendia i pomoc materialną dla młodzieży wiejskiej, a także związanych z wdrażaniem reformy systemu oświaty, wyrównywaniem szans edukacyjnych oraz zapewnianiem kształcenia praktycznego. Dotacje z budżetu państwa na dofinansowanie zadań z zakresu zadań inwestycyjnych szkół i placówek oświatowych mogą być udzielane do wysokości 50% planowanych wydatków jednostki samorządu terytorialnego na realizację danego zadania, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Jeżeli jednostka samorządu terytorialnego, która otrzymała dotację na dofinansowanie zadań z zakresu zadań inwestycyjnych szkół i placówek oświatowych, nie przeznaczyła w danym roku budżetowym na realizację zadania objętego dofinansowaniem, środków własnych w wysokości co najmniej 50% planowanych wydatków na jego realizację, jest obowiązana zwrócić kwotę dotacji w wysokości ustalonej jako różnica między kwotą otrzymanej dotacji a wysokością wydatków poniesionych ze środków własnych.

Wyliczone wielkości środków dla każdej szkoły podstawowej i gimnazjum, prowadzonych przez gminę znajdują swoje odzwierciedlenie w planach finansowych tych placówek, a te z kolei – ze względu na formę organizacyjno-prawną tych podmiotów (jednostka budżetowa) – w całości „widoczne” są w budżecie gminy. Podstawą do określenia wielkości dochodów znajdujących się w planach finansowych tych placówek jest ich wykonanie w roku ubiegłym, planowana liczba dzieci i nauczycieli w placówce, a także oczekiwania odnośnie niezbędnych remontów i inwestycji. Za przygotowanie tych planów odpowiedzialni są dyrektorzy tych placówek, którzy zobowiązani są do ich przedłożenia organowi wykonawczemu

¹⁴ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jedn. – Dz.U. z 2016 r., poz. 198.

¹⁵ Np. dla roku 2016 – 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. z 2015 r., poz. 2294.

¹⁶ M. Ziolo, *Dotacje w systemie finansów publicznych. Zarys problematyki*, [w:] A. Babczuk, A. Talik (red.), *Dotacje oświatowe...* dz. cyt., s. 11.

gminy w terminie określonych w uchwale rady gminy w sprawie trybu prac nad projektem budżetu.

Przedszkola i szkoły publiczne funkcjonujące na danym terenie, jak już sygnalizowano, mogą być prowadzone nie tylko przez gminy. W takim przypadku organowi prowadzącemu taką placówkę jednostka samorządu terytorialnego przekazuje dotację¹⁷.

I tak, przedszkola publiczne prowadzone przez podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego – zgodnie z art. 80 ust. 2 ustawy o systemie oświaty – otrzymują na każdego ucznia z budżetu gminy dotację w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę, pomniejszonym o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy. W przypadku ucznia niepełnosprawnego wysokość tej dotacji nie może być niższa niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez daną gminę. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola prowadzonego przez gminę, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkoli publicznych, pomniejszone o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy. W szczególnie uzasadnionych przypadkach rada gminy, w drodze uchwały, może jednak wyrazić zgodę na udzielenie dotacji w wysokości wyższej, niż tak obliczone.

Osoba prowadząca w imieniu gminy wychowanie przedszkolne otrzymuje na każdego ucznia objętego tą formą wychowania przedszkolnego dotację z budżetu gminy w wysokości nie niższej niż 50% wydatków bieżących przewidzianych na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez gminę, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy. W przypadku ucznia niepełnosprawnego jest to kwota nie niższa, niż przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola publicznego podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkola publicznego, pomniejszone o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy.

Jeśli osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego i osoby fizyczne prowadzą w publicznych przedszkolach, szkołach oraz ośrodkach, wczesne wspomaganie rozwoju dziecka otrzymują z budżetu gminy dotację w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jedno dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorial-

¹⁷ Szczegóły dotyczące sposobu obliczania tych dotacji i ich wysokości – Patrz np.: W. Lachniewicz, *Zasady obliczania wysokości dotacji oświatowych*, [w:] A. Babczuk, A. Talik (red.), *Dotacje oświatowe...* dz. cyt., s. 55–99.

nego, pod warunkiem że przedstawia organowi właściwemu do udzielenia dotacji planowaną liczbę dzieci, które mają być objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji.

Szkoły publiczne prowadzone przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego otrzymują z budżetu gminy, obowiązanej do prowadzenia odpowiedniego typu i rodzaju szkół, dotację na każdego ucznia w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez tę jednostkę samorządu terytorialnego, pomniejszonym o kwotę dotacji na zakup podręczników, materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych, nie niższej jednak niż kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. W przypadku nieprowadzenia przez jednostkę samorządu terytorialnego szkoły tego samego typu i rodzaju podstawą ustalenia wysokości dotacji jest kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły publicznej danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego.

Tryb udzielania i rozliczania wskazanych dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji, określa organ stanowiący gminy w uchwale. Dotacje te przekazywane są w 12 częściach na rachunek bankowy szkoły lub placówki i są przeznaczone na pokrycie wydatków szkoły lub placówki, w tym na dofinansowanie realizacji zadań szkoły lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki oraz profilaktyki społecznej.

Z budżetu gminy – zgodnie z art. 90 ustawy o systemie oświaty – środki w formie dotacji otrzymują też niepubliczne przedszkola¹⁸, w tym specjalne, szkoły podstawowe i gimnazja, w tym z oddziałami integracyjnymi, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych oraz szkół podstawowych artystycznych. Wysokość tej dotacji dla tych spośród nich, które prowadzą wczesne wspomaganie dzieci jest nie niższa niż kwota przewidziana na jedno dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, pod warunkiem że osoba prowadząca przedszkole, szkołę, ośrodek lub poradnię poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę dzieci, które mają być objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji.

Dotacje dla niepublicznych przedszkoli i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego od września 2015 roku mogą być udzielane w różnej wysokości, co jest ściśle związane z trybem wyłaniania podmiotu świadczącego usługi edukacyjne i warunkami, które musi on spełniać¹⁹. I tak niepubliczne

¹⁸ Szerzej na ten temat: J. Kotlińska, *Środki publiczne dla niepublicznych przedszkoli*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy” 2012, nr 5.

¹⁹ J. Kotlińska, *Podstawy prawne udzielania dotacji przez jednostki samorządu terytorialnego na zadania oświatowe*, [w:] A. Babczuk, A. Talik (red.), *Dotacje oświatowe...* dz. cyt., s. 30–31.

przedszkole może otrzymywać dotację z budżetu gminy na każdego ucznia w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w przedszkolach prowadzonych przez gminę, pomniejszonym o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, jeżeli spełni określone warunki. W placówce tej m.in.: czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki dzieci przedszkola nie będzie krótszy niż czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki ustalony przez radę gminy dla przedszkoli prowadzonych przez gminę; pobierane opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego nie będą wyższe niż opłaty ustalone przez radę gminy, organ zarządzający placówką będzie prowadzić dokumentację przebiegu nauczania, wychowania i opieki ustaloną dla przedszkoli publicznych oraz zapewni liczbę uczniów w oddziale przedszkolnym nieprzekraczającą maksymalnej liczby uczniów w oddziale przedszkola publicznego. Podobne warunki musiałyby spełnić niepubliczna inna forma wychowania przedszkolnego, aby otrzymywać dotację z budżetu gminy na każdego ucznia objętego tą formą wychowania przedszkolnego w wysokości równej 50% wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia w przedszkolach prowadzonych przez gminę, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy. Przyznanie tak obliczanych dotacji nastąpić może po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert ogłaszanego przez organ wykonawczy gmin, zgodnie z przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁰. Dotacje w tak ustalonej lub wyższej wysokości, jeśli zadecyduje o tym organ stanowiący gminy, mogą być udzielone pod warunkiem, że osoba prowadząca odpowiednio niepubliczne przedszkole lub niepubliczną inną formę wychowania przedszkolnego poda organowi właściwemu do udzielenia dotacji informację o planowanej liczbie uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji.

Dotacje z budżetu gminy dla niepublicznych przedszkoli lub niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego, które nie spełniają wskazanych warunków, przysługują w innej wysokości. I tak na jednego ucznia wynosi ona nie mniej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola publicznego, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkola publicznego. Osoba prowadząca wychowanie przedszkolne otrzymuje na każdego

²⁰ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, tekst jedn. – Dz. U. z 2014 r., poz. 1118 ze zm., art. 13.

ucznia objętego tą formą wychowania przedszkolnego dotację z budżetu gminy w wysokości nie niższej niż 40% wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez gminę, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę. Warunkiem otrzymania dotacji jest podanie przez osobę prowadzącą niepubliczną formę wychowania przedszkolnego organowi właściwemu do udzielania dotacji informacji o planowanej liczbie uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji.

Dotacje dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego, pod warunkiem że osoba prowadząca szkołę poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. Dotacje dla pozostałych niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 50% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju w przeliczeniu na jednego ucznia. W przypadku braku na terenie gminy szkoły publicznej danego typu i rodzaju podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie szkoły publicznej danego typu lub rodzaju. I w tym przypadku, podstawą do przekazywania dotacji dla placówek niepublicznych jest uchwała organu stanowiącego gminy, w której ustalony zostanie tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania oraz termin i sposób rozliczenia dotacji.

Osobną kwestią jest sygnalizowane już wsparcie uczniów uczęszczających do placówek oświatowych. I tak, z budżetu gminy, z dotacji przekazanych przez państwo, co wynika z przepisów art. 90b ustawy o systemie oświaty, może być finansowana pomoc materialna dla uczniów. Celem tej pomocy jest zmniejszenie różnic w ich dostępie do edukacji, umożliwienie pokonywania barier dostępu do edukacji wynikających z trudnej sytuacji materialnej, a także wspieranie edukacji uczniów zdolnych. Pomoc ta przysługuje zarówno uczniom szkół publicznych, niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, jak i niepublicznym nieposiadającym uprawnień szkół publicznych, młodzieży, dorosłym oraz słuchaczom publicznych kolegiów nauczycielskich, nauczycielskich kolegiów języków obcych i kolegiów pracowników służb społecznych, do czasu ukończenia przez nich kształcenia, nie dłużej jednak niż do ukończenia 24 roku życia, a także wychowankom

publicznych i niepublicznych ośrodków umożliwiających dzieciom i młodzieży, w tym z upośledzeniem umysłowym z niepełnosprawnościami sprzężonymi, realizację odpowiednio obowiązku szkolnego i obowiązku nauki (w tym przypadku do czasu ukończenia realizacji obowiązku nauki).

Pomoc materialna ma charakter socjalny albo motywacyjny. Świadczeniami pomocy materialnej o charakterze socjalnym jest stypendium szkolne i zasiłek szkolny. Świadczeniami pomocy materialnej o charakterze motywacyjnym są m.in. stypendia za wyniki w nauce lub za osiągnięcia sportowe. Uczniowi może być przyznana jednocześnie pomoc materialna o charakterze socjalnym i motywacyjnym.

Stypendium szkolne może być udzielone w jednej lub kilku formach jednocześnie. Zasiłek szkolny może być przyznany uczniowi znajdującemu się przejściowo w trudnej sytuacji materialnej z powodu zdarzenia losowego. Zasiłek ten może być przyznany w formie świadczenia pieniężnego na pokrycie wydatków związanych z procesem edukacyjnym lub w formie pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym, raz lub kilka razy w roku, niezależnie od otrzymywanego stypendium szkolnego. Wysokość zasiłku szkolnego nie może jednak przekroczyć jednorazowo kwoty stanowiącej pięciokrotność kwoty, o której mowa w art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych²¹. O zasiłek szkolny można ubiegać się w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące od wystąpienia zdarzenia uzasadniającego przyznanie tego zasiłku.

Obowiązkiem rady gminy w związku z powyższym jest uchwalenie regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy, w którym określi w szczególności:

- sposób ustalania wysokości stypendium szkolnego w zależności od sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin oraz innych okoliczności, o których mowa w ustawie,
- formy, w jakich udziela się stypendium szkolnego w zależności od potrzeb uczniów zamieszkałych na terenie gminy,
- tryb i sposób udzielania stypendium szkolnego,
- tryb i sposób udzielania zasiłku szkolnego w zależności od zdarzenia losowego.

4. WYSOKOŚĆ WYDATKÓW NA EDUKACJĘ W BUDŻETACH GMIN I ŹRÓDŁA ICH FINANSOWANIA W LATACH 2003–2014

Wydatki na edukację są znaczącą, a w niektórych gminach największą pulą środków wydatkowanych z ich budżetów. Wskazują na to zarówno przedstawiciele władz samorządowych, jak i potwierdzają to dane liczbowe zestawione w tabeli 1.

²¹ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, tekst jedn. – Dz.U. z 2015 r., poz. 144.

Tabela 1. Wydatki na edukację w budżetach gmin w Polsce w latach 2003–2014 (w %)

Lata	Udział wydatków na edukację w łącznych wydatkach budżetowych gmin (w %)			
	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
2003	36,59	31,84	40,27	44,84
2004	38,90	34,90	42,94	45,24
2005	36,06	32,31	39,59	42,40
2006	33,15	29,97	36,32	38,15
2007	32,74	29,15	36,57	38,56
2008	34,55	31,63	37,54	39,35
2009	33,59	30,88	36,29	38,02
2010	32,76	30,90	34,89	35,22
2011	33,75	31,46	36,09	37,18
2012	35,32	32,49	38,17	39,87
2013	35,44	32,73	38,42	39,58
2014	34,11	31,45	37,20	38,05

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych z Banku Danych Lokalnych (BDL), www.gus.gov.pl [25.04.2016].

Z danych zawartych w tabeli 1 wynika, że w latach 2003–2014 wydatki na edukację, czyli oświatę i wychowanie (dz. 801 klasyfikacji budżetowej) i edukacyjną opiekę wychowawczą (dział 854) we wszystkich typach gmin w Polsce (z wyjątkiem gmin miejskich w dwóch latach) przekraczały 30% ich łącznych wydatków budżetowych ponoszonych w danym roku. Zdecydowanie największą część budżetu omawiane wydatki stanowiły w gminach wiejskich, w których to średnio w badanym okresie ukształtowały się na poziomie około 40% łącznych ich wydatków. Zdecydowanie najlepiej na tym tle wyglądają gminy miejskie, w których wydatki na szeroko rozumianą edukację stanowiły rocznie średnio około 31–32% łącznych ich wydatków. Powstaje w tym miejscu pytanie, jakie były w analizowanym okresie źródła finansowania tych wydatków?

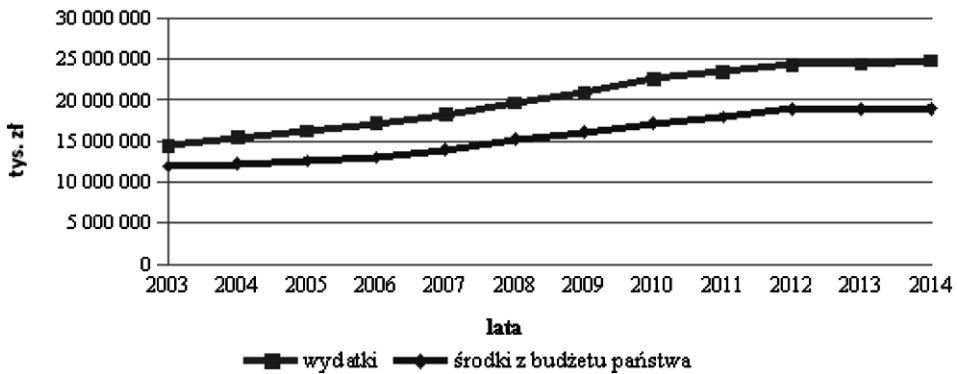
Z danych zawartych w tabeli 2 i przedstawionych na wykresie 1 wynika, że w latach 2003–2014 w Polsce wydatki na zadania z zakresu edukacji finansowane były w gminach zarówno przez państwo, jak i samorząd terytorialny. Państwo finansowało te wydatki przekazując na ten cel część oświatową subwencji ogólnej, jak i dotacje celowe. Z uwagi na to, że środki te były niewystarczające gminy dofinansowywały realizację tych zadań środkami pochodzącymi z dochodów własnych. Poziom tego dofinansowania w badanym okresie wahał się w granicach od 17,38 do 24,23%, kształtując się w ostatnich latach na poziomie 22–23% łącznych wydatków ponoszonych przez gminy w ramach działu 801 i 854 klasyfikacji budżetowej.

Tabela 2. Źródła finansowania wydatków na edukację w gminach w Polsce i ich dynamika w latach 2003–2014 (w tys. zł i w %)

Lata	Dochody w dz. 801 i 854 (w tys. zł)			Wydatki w dz. 801 i 854 (w tys. zł)	Dofinansowanie z budżetu gminy 100 – (4/5)*100 (w %)
	część oświatowa subwencji ogólnej	dotacje	2+3		
2003	11 822 482	136 281	11 958 763	14 474 357	17,38
2004	12 043 473	179 613	12 223 086	15 425 132	20,76
2005	12 139 524	427 412	12 566 936	16 210 834	22,48
2006	12 526 036	496 004	13 022 040	17 148 232	24,06
2007	13 192 681	746 701	13 939 382	18 224 440	23,51
2008	14 481 467	779 258	15 260 725	19 655 208	22,36
2009	15 494 300	622 708	16 117 008	20 947 973	23,06
2010	16 230 499	913 416	17 143 915	22 626 789	24,23
2011	16 953 105	984 801	17 937 906	23 487 966	23,63
2012	18 100 847	868 160	18 969 007	24 340 192	22,07
2013	18 114 715	750 707	18 865 422	24 402 765	22,69
2014	18 264 705	707 586	18 972 291	24 819 465	23,56
dynamika zmian (rok poprzedni=100)					
2003	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
2004	101,87	131,80	102,21	106,57	119,44
2005	100,80	237,96	102,81	105,09	108,28
2006	103,18	116,05	103,62	105,78	107,05
2007	105,32	150,54	107,04	106,28	97,72
2008	109,77	104,36	109,48	107,85	95,09
2009	106,99	79,91	105,61	106,58	103,15
2010	104,75	146,68	106,37	108,01	105,07
2011	104,45	107,82	104,63	103,81	97,51
2012	106,77	88,16	105,75	103,62	93,40
2013	100,08	86,47	99,45	102,26	102,81
2014	100,83	94,26	100,57	101,71	103,83

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST www.mf.gov.pl [14.04.2016].

Wykres 1. Środki z budżetu państwa na edukację i wydatki na nią poniesione w gminach w Polsce w latach 2003–2014 (w tys. zł)



Źródło: tabela 2.

Analiza dynamiki zmian wysokości środków z poszczególnych źródeł przeznaczanych na edukację w gminach pozwala zauważyć w tym zakresie dwa okresy. W latach 2003–2008 rosła wysokość środków przekazywanych z budżetu państwa na edukację publiczną, w formie części oświatowej subwencji ogólnej. Od 2009 roku zauważamy w tym zakresie tendencję spadkową. Podobnie kształtują się zmiany w dynamice finansujących edukację dochodów własnych gmin. Wysokość zmian środków otrzymywanych przez gminy z budżetu państwa w formie dotacji miała tendencję zróżnicowaną, wynikającą z faktu, iż dochody te mają charakter uznaniowy i związane są w dużej mierze z realizacją zadań inwestycyjnych. Co istotne, zestawienie wydatków na realizację w gminach zadań z zakresu edukacji i środków na ten cel otrzymywanych przez gminy w budżetu państwa wskazuje na to (wykres 1), że z roku na rok gminy, mimo rosnących potrzeb finansowych i ograniczoności środków finansowych, coraz więcej dokładają do tego, aby zadania te mogły być realizowane. Z pewnością nie jest to jednak poziom, który należałoby uznać za optymalny. Potrzeby w zakresie wyposażenia szkół i innych placówek oświatowych, ich remontów i rozbudowy nie są bowiem w gminach zaspokajane na takim poziomie, który zadowolili zarówno kadre pracujących tam nauczycieli, jak i uczęszczających do nich dzieci.

Tendencje przedstawione w tabeli 2 i na wykresie 1 są średnią dla wszystkich gmin w Polsce. Poszczególne regiony Polski są jednak pod tym względem zróżnicowane. Szczegółowa analiza wielkości wydatków na edukację w gminach w Polsce i struktury źródeł ich finansowania w latach 2003–2014, przeprowadzona przez autorkę opracowania dowodzi, że kształtowały się one różnie w poszczególnych województwa. Największy poziom dofinansowania wydatków oświatowych z dochodów własnych gmin, sięgający średnio przeszło 25% tych wydatków, miał miejsce w województwie dolnośląskim (29,55%), śląskim (27,04%) i mazowieckim (25,13%). Dofinansowanie wydatków na edukację z budżetów gmin w wysokości 20–24% wystąpiło w województwach: pomorskim (20,30%), świętokrzyskim (20,65%), lubelskim (21,30%), warmińsko-mazurskim (21,43%), łódzkim (22,83%),

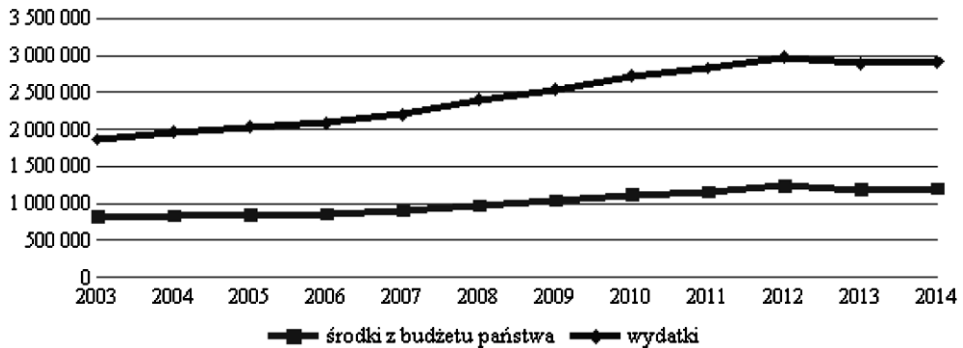
lubuskim (23,06%) i opolskim (23,11%). Poniżej zaś 20% tych wydatków finansowały gminy w województwach: kujawsko-pomorskim (18,00%), małopolskim (19,05), podkarpackim (19,20%), podlaskim (19,42%) i wielkopolskim (19,75). Szczegółowe dane dla województw o skrajnych wysokościach dofinansowania z budżetów gmin zadań edukacyjnych prezentują: tabela 3 i wykres 2 oraz tabela 4 i wykres 3.

Tabela 3. Wydatki na edukację i źródła ich finansowania w gminach województwa dolnośląskiego w latach 2003–2014 (w tys. zł i w %)

Lata	Dochody w dz. 801 i 854 (w tys. zł)			Wydatki w dz. 801 i 854 (w tys. zł)	Dofinansowanie z budżetu gminy 100 – (4/5)*100 (w %)
	część oświatowa subwencji ogólnej	dotacje	2+3		
2003	809 663	6 777	816 440	1 044 911	21,87
2004	817 007	12 201	829 208	1 135 024	26,94
2005	809 576	27 323	836 899	1 195 901	30,02
2006	817 922	37 438	855 360	1 233 780	30,67
2007	848 653	49 151	897 804	1 307 685	31,34
2008	922 903	45 616	968 519	1 429 185	32,23
2009	990 413	45 044	1 035 457	1 501 865	31,06
2010	1 038 845	73 455	1 112 300	1 608 994	30,87
2011	1 078 939	77 462	1 156 401	1 675 467	30,98
2012	1 178 588	56 815	1 235 403	1 740 456	29,02
2013	1 138 214	46 901	1 185 115	1 707 151	30,58
2014	1 148 072	47 809	1 195 881	1 714 735	30,26
dynamika zmian (rok poprzedni=100)					
2003	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
2004	100,91	180,04	101,56	108,62	123,23
2005	99,09	223,94	100,93	105,36	111,42
2006	101,03	137,02	102,21	103,17	102,17
2007	103,76	131,29	104,96	105,99	102,19
2008	108,75	92,81	107,88	109,29	102,84
2009	107,31	98,75	106,91	105,09	96,35
2010	104,89	163,07	107,42	107,13	99,40
2011	103,86	105,46	103,96	104,13	100,36
2012	109,24	73,35	106,83	103,88	93,67
2013	96,57	82,55	95,93	98,09	105,38
2014	100,87	101,94	100,91	100,44	98,95

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów gmin www.mf.gov.pl [14.04.2016].

Wykres 2. Środki z budżetu państwa na edukację i wydatki na nią poniesione w gminach województwa dolnośląskiego w latach 2003–2014 (w tys. zł)



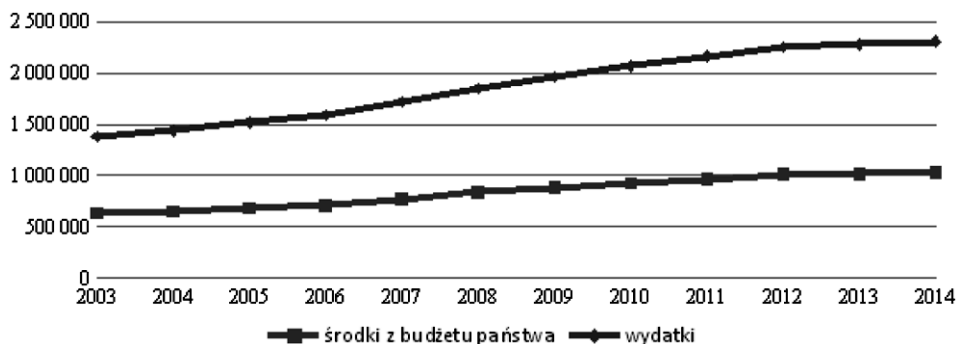
Źródło: tabela 3.

Tabela 4. Wydatki na edukację i źródła ich finansowania w gminach województwa kujawsko-pomorskiego w latach 2003–2014 (w tys. zł i w %)

Lata	Dochody w dz. 801 i 854 (w tys. zł)			Wydatki w dz. 801 i 854 (w tys. zł)	Dofinansowanie z budżetu gminy $100 - (4/5) \cdot 100$ (w %)
	część oświatowa subwencji ogólnej	dotacje	2+3		
2003	627 470	6 621	634 091	747 224	15,14
2004	644 473	7 307	651 780	785 058	16,98
2005	651 500	33 095	684 595	837 784	18,29
2006	670 138	42 024	712 162	876 550	18,75
2007	709 001	59 933	768 934	952 505	19,27
2008	780 944	58 508	839 452	1 009 728	16,86
2009	839 447	44 123	883 570	1 077 774	18,02
2010	876 903	48 569	925 472	1 145 432	19,20
2011	917 637	45 698	963 335	1 196 712	19,50
2012	972 753	40 642	1 013 395	1 240 519	18,31
2013	979 155	38 307	1 017 462	1 261 648	19,35
2014	982 825	46 339	1 029 164	1 277 568	19,44
dynamika zmian (rok poprzedni=100)					
2003	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
2004	102,71	110,36	102,79	105,06	112,13
2005	101,09	452,92	105,03	106,72	107,71
2006	102,86	126,98	104,03	104,63	102,56
2007	105,80	142,62	107,97	108,67	102,76
2008	110,15	97,62	109,17	106,01	87,50
2009	107,49	75,41	105,26	106,74	106,85
2010	104,46	110,08	104,74	106,28	106,57
2011	104,65	94,09	104,09	104,48	101,55
2012	106,01	88,94	105,20	103,66	93,88
2013	100,66	94,25	100,40	101,70	105,71
2014	100,37	120,97	101,15	101,26	100,46

Źródło: jak tabela 3.

Wykres 3. Środki z budżetu państwa na edukację i wydatki na nią poniesione w gminach województwa kujawsko-pomorskiego w Polsce w latach 2003–2014 (w tys. zł)



Źródło: tabela 4.

Z wielkości zaprezentowanych w tabelach i na wykresach wynika, że w obu województwach gminy w istotny sposób uczestniczą w finansowaniu zadań edukacyjnych. W województwie dolnośląskim dofinansowanie to w latach 2003–2014 niejednokrotnie przekroczyło poziom 30%, podczas gdy w województwie kujawsko-pomorskim, mimo że rośnie ono w ostatnim czasie, nie przekroczył poziomu 20% łącznych wydatków budżetowych gmin ponoszonych na ten cel. Odrębną kwestią, na którą warto wrócić uwagę w przekroju województw, jest dynamika zmian zarówno wysokości środków finansujących zadania z zakresu edukacji w gminach, jak i ponoszonych na nią wydatków.

Z danych przedstawionych w niniejszym opracowaniu oraz analizy przeprowadzonej przez autorkę wynika, że we wszystkich gminach w Polsce na przestrzeni badanych lat poziom dofinansowania wydatków na edukację z dochodów własnych gmin w stosunku do roku poprzedniego malał. Wynikało to zarówno, o czym będzie dalej mowa, z kształtu sieci placówek oświatowych, w tym ilości placówek publicznych oraz z liczby uczęszczających do tych placówek uczniów. Ale skoro znaczna część wydatków ponoszonych w tych placówkach (przy założeniu ich niezmiennej liczby) nie jest determinowana ilością uczniów (jak np. oświetlenie, ogrzewanie, wyposażenie izb lekcyjnych itd.), przyczyn spadających wydatków na ten cel w ostatnich latach trzeba szukać gdzie indziej. Błędem byłoby stwierdzenie, że zmniejszyły się potrzeby placówek oświatowych. Potrzeby te są permanentne, a związane z koniecznością zakupu pomocy dydaktycznych dla uczniów, doposażeniem szkół, bieżącymi remontami czy modernizacją. Co zatem przesądza, skoro nie są to zaspokojone potrzeby, o niejednokrotnie mniejszej puli środków na finansowanie edukacji w gminach niż można byłoby przypuszczać? Niewątpliwie jedną z takich determinant są regulacje ustawy o finansach publicznych, traktujące o nowym podejściu do limitowania możliwości zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce.

Ustawą z 2009 roku o finansach publicznych²² ustawodawca zapowiedział wprowadzenie w Polsce, począwszy od 2014 roku, nowego limitu zadłużenia JST, dając jednocześnie czas tym podmiotom na przygotowanie się do zmian. Przygotowanie to polegać miało m.in. na poprawie egzekucji dochodów należnych gminie oraz racjonalizacji ponoszonych wydatków. Z nowych regulacji wynika bowiem, że większe możliwości zaciągania zobowiązań mają te spośród JST, w których rosną dochody bieżące i dochody ze sprzedaży majątku, a maleją wydatki bieżące²³. Większość gmin od 2010 roku podejmowała więc działania mające na celu ograniczenie wydatków bieżących w ogóle, w tym tych ponoszonych w placówkach oświatowych. Na skutek m.in. tych cięć (ale i spadku ilości dzieci w wielu szkolnym, o czym nie można nie wspomnieć) zlikwidowano wiele placówek oświatowych (dotyczy to w szczególności dużych miast) lub zaprzestano ich doposażania. Wyjątkiem w tym zakresie są wydatki na wynagrodzenia dla nauczycieli w placówkach publicznych prowadzonych przez gminy, których wysokość i podwyżki zagwarantowane są przepisami Karty Nauczyciela.

Zmniejszenie wydatków na edukację w placówkach publicznych prowadzonych przez gminy skutkuje w gminach niższymi nakładami na funkcjonowanie wszystkich placówek oświatowych, tj. również prowadzonych przez inne podmioty. Jak wcześniej wskazano, wysokość dotacji, które te podmioty otrzymują z budżetu gminy ściśle uzależniona jest od wysokości wydatków bieżących ponoszonych w placówkach oświatowych prowadzonych przez gminy. Z uwagi na obszerność tematyki poruszanej w niniejszym opracowaniu, nie skorelowano w nim sytuacji finansowej gmin w przekroju poszczególnych województw i wydatków placówek oświatowych prowadzonych przez inne podmioty niż gminy. Dane te z pewnością pogłębiłyby wnioski dotyczące finansowania edukacji publicznej w Polsce.

5. UCZNIOWIE UCZĘSZCZAJĄCY DO SZKÓŁ PODSTAWOWYCH I GIMNAZJÓW ORAZ LICZBA TYCH PLACÓWEK W POLSCE W LATACH 2002–2014

Wydatki na edukację w gminach są zdeterminowane ilością dzieci uczących się w placówkach oświatowych, a przez to i liczbą tych placówek. Z danych zawartych w tabeli 5, a przedstawionych na wykresie 4 wynika, że maleje liczba uczniów uczęszczających do szkół podstawowych i gimnazjalnych w Polsce, w tym publicznych, lecz spadki te są coraz wolniejsze²⁴. W roku 2002 w placówkach pu-

²² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm., art. 243.

²³ Szerzej na ten temat np.: J. Kotlińska, *Determinanty maksymalnego poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2013, t. 46, nr 1.

²⁴ Z uwagi na ograniczone ramy opracowania, nie ujęto w nim analizy liczby dzieci uczęszczających do przedszkoli, a także liczby tych placówek.

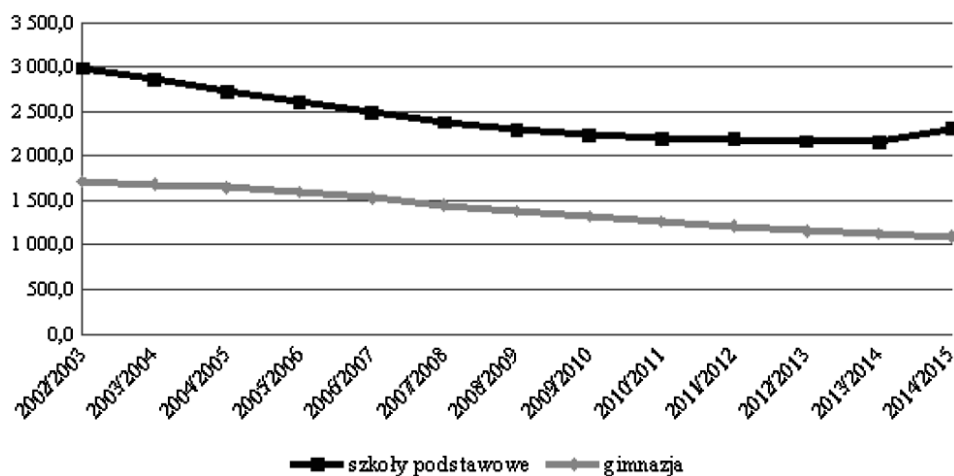
blicznych rok szkolny rozpoczęło nieco ponad 4,6 mln uczniów, podczas gdy w roku 2014 3,2 mln. Fakt ten potwierdza zarówno zmniejszający się przyrost naturalny w ostatnich dekadach (z optymizmem należy jednak spoglądać na ostatnie kilka lat i efekty tzw. becikowego oraz efekty uruchomionego w 2016 roku programu „Rodzina 500+”), jak i coraz większa liczba uczniów rozpoczynających edukację w placówkach niepublicznych.

Tabela 5. Liczba uczniów szkół podstawowych i gimnazjów w Polsce w latach 2002/2014 (w tys.)

Rok szkolny	Szkoly podstawowe		Gimnazja		Szkoly podstawowe + gimnazja	
	ogółem	prowadzone przez JST	ogółem	prowadzone przez JST	ogółem	prowadzone przez JST
liczba uczniów						
2002/2003	2 983,0	2 939,4	1 709,0	1 675,9	4 692,0	4 615,3
2003/2004	2 855,7	2 810,5	1 681,2	1 644,5	4 536,9	4 455,0
2004/2005	2 723,7	2 673,9	1 648,7	1 609,9	4 372,4	4 283,8
2005/2006	2 602,0	2 549,2	1 596,8	1 554,0	4 198,8	4 103,2
2006/2007	2 484,8	2 429,5	1 528,8	1 483,8	4 013,6	3 913,3
2007/2008	2 375,2	2 317,0	1 445,2	1 404,8	3 820,4	3 721,8
2008/2009	2 294,4	2 230,4	1 381,4	1 330,0	3 675,8	3 560,4
2009/2010	2 234,9	2 167,7	1 322,1	1 269,2	3 557,0	3 436,9
2010/2011	2 191,7	2 121,1	1 261,4	1 207,1	3 453,1	3 328,2
2011/2012	2 187,2	2 107,9	1 210,0	1 153,5	3 397,2	3 261,4
2012/2013	2 160,8	2 068,3	1 161,7	1 102,9	3 322,5	3 171,2
2013/2014	2 152,6	2 049,6	1 124,0	1 062,0	3 276,6	3 111,6
2014/2015	2 306,1	2 188,8	1 092,8	1 027,7	3 398,9	3 216,5
dynamika zmian (rok poprzedni = 100)						
2002/2003	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
2003/2004	95,73	95,61	98,37	98,13	96,69	96,53
2004/2005	95,38	95,14	98,07	97,90	96,37	96,16
2005/2006	95,53	95,34	96,85	96,53	96,03	95,78
2006/2007	95,50	95,30	95,74	95,48	95,59	95,37
2007/2008	95,59	95,37	94,53	94,68	95,19	95,11
2008/2009	96,60	96,26	95,59	94,68	96,22	95,66
2009/2010	97,41	97,19	95,71	95,43	96,77	96,53
2010/2011	98,07	97,85	95,41	95,11	97,08	96,84
2011/2012	99,79	99,38	95,93	95,56	98,38	97,99
2012/2013	98,79	98,12	96,01	95,61	97,80	97,23
2013/2014	99,62	99,10	96,75	96,29	98,62	98,12
2014/2015	107,13	106,79	97,22	96,77	103,73	103,37

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z *Roczników Statystycznych RP*, wydanych przez GUS, za lata 2003–2014.

Wykres 4. Liczba uczniów szkół podstawowych i gimnazjów w Polsce w latach 2002/2014 (w tys.)



Źródło: tabela 5.

Opisane zmiany w liczbie uczniów szkół przełożyły się m.in. na ilość tych placówek funkcjonujących w Polsce w latach 2002–2014. Z danych zawartych w tabeli 6 i na wykresie 5 wynika, że we wskazanym okresie sukcesywnie spadała liczba szkół podstawowych, przy czym w większym stopniu tych prowadzonych przez gminy. W odniesieniu do szkół gimnazjalnych zauważalny jest z kolei w skali całego kraju sukcesywny wzrost ich liczby, w tym przede wszystkim tych prowadzonych przez organy inne niż gminy, co pokazuje pewnego rodzaju nieodwracalne zmiany w strukturze placówek świadczących usługi edukacyjne w Polsce.

Tabela 6. Liczba szkół podstawowych i gimnazjów w Polsce w latach 2002/2014

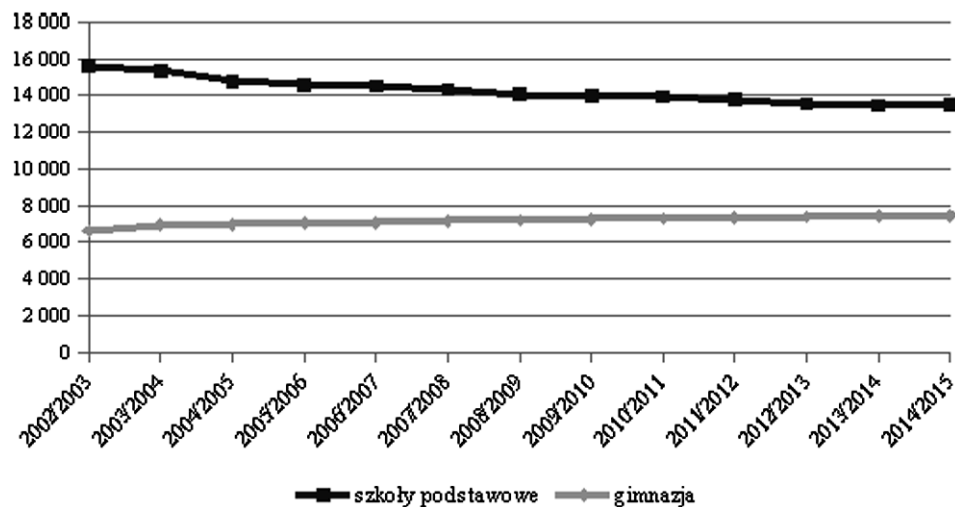
Rok szkolny	Szkoły podstawowe		Gimnazja		Szkoły podstawowe + gimnazja	
	ogółem	prowadzone przez JST	ogółem	prowadzone przez JST	ogółem	prowadzone przez JST
2002/2003	15 593	14 926	6 609	6 020	22 202	20 946
2003/2004	15 344	14 652	6 927	6 304	22 271	20 956
2004/2005	14 765	13 997	6 980	6 345	21 745	20 342
2005/2006	14 572	13 751	7 031	6 372	21 603	20 123
2006/2007	14 503	13 648	7 076	6 395	21 579	20 043
2007/2008	14 330	13 452	7 142	6 438	21 472	19 890
2008/2009	14 067	13 134	7 204	6 469	21 271	19 603
2009/2010	13 968	12 995	7 244	6 486	21 212	19 481
2010/2011	13 922	12 923	7 278	6 501	21 200	19 424
2011/2012	13 772	12 652	7 331	6 505	21 103	19 157

c.d. Tabela 6.

Rok szkolny	Szkoły podstawowe		Gimnazja		Szkoły podstawowe + gimnazja	
	ogółem	prowadzone przez JST	ogółem	prowadzone przez JST	ogółem	prowadzone przez JST
2012/2013	13 550	12 129	7 371	6 481	20 921	18 610
2013/2014	13 442	11 841	7 412	6 463	20 854	18 304
2014/2015	13 525	11 793	7 443	6 452	20 968	18 245
dynamika zmian (rok poprzedni = 100)						
2002/2003	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
2003/2004	98,40	98,16	104,81	104,72	100,31	100,05
2004/2005	96,23	95,53	100,77	100,65	97,64	97,07
2005/2006	98,69	98,24	100,73	100,43	99,35	98,92
2006/2007	99,53	99,25	100,64	100,36	99,89	99,60
2007/2008	98,81	98,56	100,93	100,67	99,50	99,24
2008/2009	98,16	97,64	100,87	100,48	99,06	98,56
2009/2010	99,30	98,94	100,56	100,26	99,72	99,38
2010/2011	99,67	99,45	100,47	100,23	99,94	99,71
2011/2012	98,92	97,90	100,73	100,06	99,54	98,63
2012/2013	98,39	95,87	100,55	99,63	99,14	97,14
2013/2014	99,20	97,63	100,56	99,72	99,68	98,36
2014/2015	100,62	99,59	100,42	99,83	100,55	99,68

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z *Roczników Statystycznych RP*, wydanych przez GUS, za lata 2003–2014.

Wykres 5. Liczba szkół podstawowych i gimnazjów w Polsce w latach 2002/2014



Źródło: tabela 6.

Omówione zmiany w ilości uczniów i placówek oświatowych przełożyły się na omówioną pulę środków finansowych, które otrzymują te placówki, a które pochodzą z budżetu państwa. W kolejnych latach wysokość dofinansowania zadań edukacyjnych realizowanych w gminach z pewnością różnić się będzie od tych przedstawionych. Wiąże się to z faktem cofnięcia obowiązku szkolnego dla sześciolatków i zapowiadanej reformy gimnazjów. Pozostawienie sześciolatków w przedszkolach wyraźnie obniży – w stosunku do pierwotnych planów – poziom otrzymywanej przez gminy części oświatowej subwencji ogólnej (kwota tej subwencji na sześciolatka pozostawionego w przedszkolu jest bowiem niższa niż kwota sześciolatka uczęszczającego do szkoły), a zapowiadana likwidacja gimnazjów większą niż dotychczas pulę środków z budżetu państwa skieruje do powiatów odpowiedzialnych za edukację ponadpodstawową.

6. PODSUMOWANIE

Edukacja jest jednym z podstawowych zadań władz publicznych. Nic więc dziwnego, że środki przeznaczane na realizację tego zadania są zagwarantowane w budżecie państwa w formie należnej jednostkom samorządu terytorialnego części oświatowej subwencji ogólnej. Jak pokazuje praktyka, kwota ta jest jednak z reguły niewystarczająca w stosunku do potrzeb, tj. faktycznych wydatków na funkcjonowanie placówek oświatowych w gminach, co zmusza władze samorządowe do systematycznej rewizji istniejącej sieci placówek oświatowych, efektem której jest łączenie placówek lub zupełna likwidacja niektórych z nich.

Przedstawiciele władz samorządowych od lat apelują o zmiany w zakresie finansowania oświaty w Polsce, wskazując, że państwo przeniosło na ich barki ciężar odpowiedzialności nie tylko za jej stan, ale i za wiele innych zadań (wykorzystując m.in. zasadę subsydiarności i domniemania kompetencji), nie przekazując im na ich wykonanie odpowiedniej puli środków. W budżecie praktycznie każdej gminy część dochodów własnych służy dziś finansowaniu oświaty, a nic nie wskazuje na to, aby w najbliższym czasie sytuacja ta miała ulec jakiegokolwiek poprawie. Zapowiedziana przez Minister Oświaty obecnego rządu reforma systemu kształcenia (powrót do ośmioletniej szkoły podstawowej, czteroletniego liceum i likwidacja gimnazjów²⁵, a wcześniej powrót do obowiązku szkolnego dzieci od 7 roku życia), jeszcze bardziej napawa obawą o finansowanie zadań oświatowych realizowanych przez nie tylko przez gminy, ale i przez powiaty. Osobnym problemem są kwestie organizacyjne z tym związane oraz pytania, które rodzą się w tym kontekście w głowach zarówno nauczycieli, uczniów i ich rodziców, o celowość tych zmian w sytuacji, gdy wszystkie zainteresowane strony nauczyły się w końcu w pewnych organizacyjno-prawno-finansowych ramach funkcjonować. Problemy te są o tyle istotne, że już wcześniej władze samorządowe w wielu jednostkach z uwagi na

²⁵ Konferencja Prasowa Pani Minister na ten temat odbyła się w Toruniu w dniu 27 czerwca 2016 r.

ograniczonosc środków finansowych gmin i niewyobrażalne potrzeby praktycznie w każdej sferze działalności zmuszone były do racjonalizacji wydatków publicznych i do szukania oszczędności. Tylko w nielicznych gminach udaje się finansować część wydatków z bezzwrotnej pomocy z zagranicy lub dzięki ofiarności lokalnych sponsorów. Czyżby więc nadciągały „czarne chmury” nad finansami oświaty, a przez to i jakością usług świadczonych przez placówki publiczne z tego zakresu? Niebezpieczne w tym momencie jest generalizowanie. Z pewnością bowiem każdy w swoim otoczeniu znajdzie przykłady placówek, których sytuacja potwierdzi postawioną tezę, jak i ją podważy. Wszystko bowiem zależy od indywidualnych uwarunkowań funkcjonowania tych placówek, jak i ludzi, którzy nimi zarządzają. Wiele w tym względzie zależy też od postawy władz samorządowych i rodziców dzieci uczęszczających do tych placówek. Źle się jednak dzieje, jeśli wprowadza się zmiany, z którymi nie zgadza się środowisko osób pracujących w tych placówkach, którzy wiele wysiłku włożyli w to, aby dzieci i młodzież odnalazła się we wcześniej ukształtowanym systemie (6+3+3), w tym mieli godne i nowoczesne warunki pobierania nauki i wychowania.

BIBLIOGRAFIA

- Babczuk A., *Beneficjenci dotacji oświatowych udzielanych przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] Babczuk A., Talik A. (red.), *Dotacje oświatowe. Problemy i wyzwania*, Wyd. ORE, Warszawa 2015.
- Kotlińska J., *Środki publiczne dla niepublicznych przedszkoli*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy” 2012, nr 5.
- Kotlińska J., *Determinanty maksymalnego poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2013, t. 46, nr 1.
- Kotlińska J., *Podstawy prawne udzielania dotacji przez jednostki samorządu terytorialnego na zadania oświatowe*, [w:] Babczuk A., Talik A. (red.), *Dotacje oświatowe. Problemy i wyzwania*, Wyd. ORE, Warszawa 2015.
- Lachniewicz W., *Zasady obliczania wysokości dotacji oświatowych*, [w:] Babczuk A., Talik A. (red.), *Dotacje oświatowe. Problemy i wyzwania*, Wyd. ORE, Warszawa 2015.
- *Rocznik statystyczny Polski*, Wyd. GUS, Warszawa 2004.
- *Rocznik statystyczny Polski*, Wyd. GUS, Warszawa 2005.
- *Rocznik statystyczny Polski*, Wyd. GUS, Warszawa 2006.
- *Rocznik statystyczny Polski*, Wyd. GUS, Warszawa 2007.
- *Rocznik statystyczny Polski*, Wyd. GUS, Warszawa 2008.
- *Rocznik statystyczny Polski*, Wyd. GUS, Warszawa 2009.
- *Rocznik statystyczny Polski*, Wyd. GUS, Warszawa 2010.
- *Rocznik statystyczny Polski*, Wyd. GUS, Warszawa 2011.
- *Rocznik statystyczny Polski*, Wyd. GUS, Warszawa 2012.
- *Rocznik statystyczny Polski*, Wyd. GUS, Warszawa 2013.
- *Rocznik statystyczny Polski*, Wyd. GUS, Warszawa 2014.
- *Rocznik statystyczny Polski*, Wyd. GUS, Warszawa 2015.

- *Rocznik statystyczny województw*, Wyd. GUS, Warszawa 2010.
- *Rocznik statystyczny województw*, Wyd. GUS, Warszawa 2011.
- *Konstytucja RP* z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach, Dz.U. z 2003 r. Nr 6, poz. 69.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych, Dz.U. z 2012 r., poz. 204.
- 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. z 2015 r., poz. 2294.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, Dz.U. z 2015 r., poz. 1422.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, tekst jedn. – Dz.U. z 2003 r. Nr 169, poz. 1650.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 1 grudnia 1998 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy na stanowiskach wyposażonych w monitory ekranowe, Dz.U. Nr 148, poz. 973.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy*, tekst jedn. – Dz.U. z 2014 r., poz. 1502.
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. *Karta Nauczyciela*, tekst jedn. – Dz.U. z 2014 r., poz. 191.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*, tekst jedn. – Dz.U. z 2016 r., poz. 446.
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty*, Dz.U. Nr 95, poz. 425 ze zm.
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty*, tekst jedn. – Dz.U. z 2015 r., poz. 2156.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami*, tekst jedn. – Dz.U. z 2015 r., poz. 1774.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, tekst jedn.- Dz. U. z 2014 r., poz. 1118 ze zm.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, tekst jedn. – Dz.U. z 2016 r., poz. 198.
- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. *o świadczeniach rodzinnych*, tekst jedn. – Dz.U. z 2015 r., poz. 144.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*, Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.
- www.gus.gov.pl
- www.mf.gov.pl
- Ziolo M., *Dotacje w systemie finansów publicznych. Zarys problematyki*, [w:] Babczuk A., Talik A. (red.), *Dotacje oświatowe. Problemy i wyzwania*, Wyd. ORE, Warszawa 2015.

EDUCATION IN THE MUNICIPALITY – ORGANIZATIONAL AND FINANCIAL DIMENSION

Summary: Municipalities perform public tasks of local importance, which aim to meet the collective members' of the local community needs. According to Local Government Act, paragraph 7. 1 section 8 one of these tasks is public education. Source of funding public tasks are public revenues, ie own revenues, general subsidy and grants from the government budget. The aim of this study is to identify: 1) the duties which are incumbent on local authorities in the implementation of tasks in the field of education, 2) the amount and dynamics of the expenditure on the tasks of municipalities in the field of education, including their funding resources from the government budget and 3) changes in the municipal network of educational institutions and the number of students attending them.

In this study are tested municipalities. The financial data relates to the years 2003–2014.

Key words: education, education funding, transfers from the government budget, own revenues.

*Dr Janina Kotlińska
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy
jankakotlinska@tlen.pl*