
Wiesława Lizińska
Wioletta Wierzbicka
Paulina Rosochacka

FINANSOWANIE OŚWIATY W JEDNOSTKACH
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
NA PRZYKŁADZIE GMIN
WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Wiesława Lizińska
Wioletta Wierzbicka
Paulina Rosochacka

FINANSOWANIE OŚWIATY W JEDNOSTKACH
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
NA PRZYKŁADZIE GMIN
WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Instytut Badań Gospodarczych
Olsztyn 2020

Recenzenci:

dr hab. Wiesława Kuźniar, prof. UR
prof. dr hab. Eugeniusz Niedzielski

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

Ilona Pietryka

© Copyright by Instytut Badań Gospodarczych

ISBN 978-83-65605-26-9

DOI: 10.24136/eep.mon.2020.9

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

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

Spis treści

Wstęp	5
1. System finansowania oświaty w Polsce	11
1.1. Decentralizacja systemu oświaty w Polsce i jego finansowanie	11
1.2. Zadania oświatowe realizowane przez gminy	19
1.3. Finansowanie oświaty w wybranych krajach europejskich	23
2. Źródła finansowania oświaty w gminie	27
2.1. Subwencja ogólna jako podstawowe źródło finansowania oświaty	27
2.2. Dotacje celowe na finansowanie zadań oświatowych w gminie	34
2.3. Finansowanie oświaty ze środków unijnych i środków własnych gminy	43
2.4. Zarządzanie finansami oświaty w gminie w kontekście pozyskiwania środków finansowych	47
3. Finansowanie oświaty w gminach województwa warmińsko-mazurskiego	55
3.1. Charakterystyka systemu oświaty w badanych gminach	55
3.2. Wydatki na oświatę oraz źródła ich finansowania	59
3.3. Adekwatność środków z subwencji oświatowej do zakresu zadań oświatowych gmin	62
3.4. Pozyskiwanie środków z uzupełniających źródeł finansowania zadań oświatowych gmin	70
3.5. Działania oszczędnościowe gmin w sytuacji niewystarczających środków na finansowanie oświaty	80
3.6. Zmiany zadań oświatowych oraz przepisów prawnych dotyczących oświaty w opinii respondentów	94

Podsumowanie i wnioski	101
Bibliografia	105
Spis rysunków	119
Spis tabel	123
Aneks — Ankieta	125

Wstęp

Polski system oświaty jest zdecentralizowany w stopniu rzadko spotykanym w Europie. W chwili obecnej, niemal cała publiczna oświata w Polsce podlega zarządowi gmin i powiatów. Rozpoczynając reformy ustrojowe w Polsce w latach 90. zdecydowano się bowiem na decentralizację oświaty z dominującą rolą jednostek samorządu terytorialnego. Proces ten rozpoczął się od przekazania gminom zadania prowadzenia i finansowania przedszkoli (rok 1990), a zakończył się przekazaniem powiatom szkół ponadpodstawowych, ponadgimnazjalnych i niektórych pozaszkolnych placówek oświatowych (rok 1999). W tym też roku, nowo utworzone województwa przejęły część zadań oświatowych o charakterze regionalnym. Przyjęcie ostatecznego kształtu systemu zarządzania i finansowania oświaty zostało określone w roku 2000 poprzez wprowadzenie przez Ministerstwo Edukacji Narodowej nowego algorytmu podziału subwencji oświatowej. Algorytm ten objął wszystkie typy szkół i wszystkie poziomy samorządu terytorialnego (szerzej: Herbst i in., 2015, ss. 7–12).

W konsekwencji wspomnianych reform, w Polsce został ukształtowany system realizacji zadań oświatowych, który na poziomie gminnym wynikał głównie z przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym oraz ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty. W art. 7, ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wskazano, iż sprawy dotyczące edukacji publicznej należą do zadań własnych gminy (Ustawa o samorządzie, 1990). Art. 3, pkt 5 ustawy o systemie oświaty stanowił z kolei, iż organem prowadzącym placówki oświatowe jest minister, jednostka samorządu terytorialnego, inne osoby prawne i fizyczne (Ustawa o systemie oświaty, 1991).

Do realizacji zadań oświatowych państwo włączyło wszystkie szczeble samorządu terytorialnego, jednak najwięcej zadań przeniesionych zostało na gminy. Zadaniem oświatowym gminy stało się zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej w przedszkolach oraz w innych formach wychowania przedszkolnego, a także w szkołach podstawowych i istniejących do 2019 roku gimnazjach, z wyjątkiem szkół specjalnych, artystycznych, przy zakładach karnych, w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich. Gminom przekazano dwie kluczowe kompetencje: prawo do zamykania i otwierania placówek oświatowych oraz prawo do określania

budżetów szkół. Gminy stały się odpowiedzialne za zapewnienie odpowiednich warunków funkcjonowania poszczególnych placówek oświatowych, wykonywanie remontów i inwestycji, zapewnienie obsługi administracyjno-finansowej, wyposażenie w pomoce dydaktyczne i niezbędny sprzęt, jak również wykonywanie innych zadań statutowych (szerzej: Mackowiak, 2015, ss. 151–163; Galiński, 2016, ss. 711–719). Aby właściwie wykonywać powierzone jej zadania oświatowe, gmina musi dysponować określonym zasobem środków, którymi będzie te zadania finansować.

Za finansowanie zadań oświatowych odpowiedzialne jest państwo. Środki na realizację tych zadań są więc zagwarantowane w budżecie państwa w formie części oświatowej subwencji ogólnej przekazywanej jednostkom samorządu terytorialnego. Subwencja ustalana jest na finansowanie zadań oświatowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego z wyłączeniem zadań związanych z dowozem uczniów oraz zapewnieniem kształcenia, wychowania i opieki uczniom, którzy kończą 5 lat lub mniej w roku bazowym, w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych i innych formach wychowania przedszkolnego. Wielkość części oświatowej subwencji ogólnej ustala corocznie ustawa budżetowa. W pierwszej kolejności, ustalana jest kwota części oświatowej subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, następnie po odliczeniu od niej rezerwy na zadania oświatowe, pozostała część jest dzielona pomiędzy poszczególne samorządy według algorytmu określanego corocznie w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej.

Państwo na finansowanie edukacji przekazuje również środki w postaci dotacji celowych. Stanowią one specyficzne źródło dochodów jednostek samorządu terytorialnego, muszą być bowiem przeznaczone na konkretne cele edukacyjne. Ich niewykorzystanie w roku budżetowym, na który zostały przyznane, wiąże się z koniecznością zwrotu niewykorzystanej części. Gminy mogą uzyskać dotacje celowe na dofinansowanie realizacji zadań placówek wychowania przedszkolnego, szkół lub innych placówek oświatowych w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej. Wysokość dotacji oświatowej uzależniona jest przede wszystkim od wysokości kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej dla danej jednostki samorządu terytorialnego oraz tzw. wskaźnika zwiększającego dla szkół danego typu.

Środki z budżetu państwa przekazywane gminom w ramach subwencji oświatowej i dotacji celowych niestety nie są wystarczającym źródłem finansowania powierzonych im zadań oświatowych. Przedstawiciele władz samorządowych od lat apelują o zmiany w systemie finansowania oświaty w Polsce, wskazując, że państwo przeniosło na nich szeroki zakres zadań, nie przekazując na ich wykonanie odpowiednich środków. Istniejący system prawny w Polsce nie zawiera jednak przepisów, z których wynikałoby, że budżet państwa ma zapewnić pokrycie wszystkich wydatków na zadania oświatowe realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego z części oświatowej subwencji ogólnej.

W sytuacji niewystarczających środków budżetowych otrzymywanych z budżetu państwa, gminy na realizację bieżących zadań oświatowych muszą przeznaczać środki własne. Mogą to być środki pochodzące między innymi z wpływów z różnego rodzaju podatków i opłat, majątku gminy, udzielanych pożyczek czy przekazanych należności. Gminy próbują

też pozyskać brakujące środki finansowe z innych źródeł, w tym z budżetu Unii Europejskiej i źródeł prywatnych.

Środki pochodzące z Unii Europejskiej są w centrum zainteresowania gmin przede wszystkim z uwagi na ich bezzwrotny charakter. Gminy są największym beneficjentem środków unijnych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego. Aktywność samorządów w pozyskiwaniu tych środków jest jednak uwarunkowana wieloma czynnikami, w tym ich sytuacją budżetową. Gminy chcąc pozyskać środki z funduszy strukturalnych UE muszą posiadać odpowiedni wkład własny. W sytuacji, gdy nie są go w stanie pokryć ze środków własnych, są zmuszone skorzystać z obcych źródeł finansowania. Problem w tym, że obowiązujący indywidualny wskaźnik zadłużenia gmin zmniejsza możliwości w zakresie zaciągania zobowiązań, i tym samym niektóre samorządy mogą mieć ograniczone możliwości pozyskania środków z Unii Europejskiej.

Istnieją także inne sposoby pozyskiwania brakujących środków na finansowanie oświaty w gminach, a są nimi: zaciąganie kredytów i pożyczek, emitowanie papierów wartościowych, sekurytyzacja czy partnerstwo publiczno-prywatne. Dwa ostatnie rozwiązania umożliwiają pozyskanie dodatkowego kapitału, zwiększają efektywność zarządzania aktywami, a nie zwiększają zadłużenia jednostek samorządowych. Instrumenty te nie są jednak jeszcze przez samorządy dobrze znane, a tym samym nie są zbyt chętnie wykorzystywane. Często podejmowane są za to przez samorządy działania oszczędnościowe, które mogą pomóc w rozwiązaniu problemu braku środków. Działania te polegają najczęściej na ograniczaniu wydatków w innych obszarach lub przesuwaniu ich w czasie.

Podsumowując, to czy gmina będzie w stanie właściwie wykonywać powierzone zadania oświatowe jest uzależnione od systemu finansowania oświaty, w ramach którego gminy otrzymują określone środki z budżetu państwa. System finansowania oświaty w Polsce cechuje się dużą złożonością. Głównym źródłem finansowania oświaty jest subwencja oświatowa, której algorytm wyliczenia jest bardzo skomplikowany, a ponadto nie gwarantuje on pełnego pokrycia wydatków ponoszonych przez gminy na realizację zadań oświatowych. Ważnym źródłem finansowania oświaty są również dotacje celowe, których wysokość uzależniona jest od kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej dla danej jednostki samorządu terytorialnego, a więc przede wszystkim od liczby uczniów. System finansowania oświaty w Polsce wydaje się więc nieadekwatny do zadań przypisanych samorządom. Środki pochodzące z subwencji ogólnej są dla większości z nich niewystarczające. Samorządy są więc zmuszone do poszukiwania innych źródeł finansowania oraz pokrywania części wydatków oświatowych z dochodów własnych. Dla wielu samorządów, w szczególności tych mniej zamożnych, jest to duże obciążenie ich budżetów, co odbijając się może na niedoinwestowaniu innych obszarów, za finansowanie których są one odpowiedzialne.

W świetle powyższego w części teoretycznej monografii scharakteryzowano system finansowania oświaty w Polsce, zadania oświatowe realizowane przez gminy, a także system finansowania oświaty w wybranych krajach europejskich. Przeanalizowano w niej również podstawowe źródła finansowania zadań oświatowych w gminach, ze szczególnym uwzględnieniem sposobów pozyskiwania brakujących środków na ww. zadania. Celem głównym badań własnych była ocena adekwatności środków otrzymywanych z budżetu państwa na finansowanie zadań oświatowych do zakresu tych zadań oraz sposobów pozyskiwania

brakujących środków na ten cel na przykładzie gmin województwa warmińsko-mazurskiego. Cele szczegółowe badań określono następująco:

1. Ocena poziomu wydatków na oświatę oraz źródeł ich finansowania w gminach województwa warmińsko-mazurskiego;
2. Identyfikacja zadań oświatowych, na które najczęściej brakuje środków finansowych z budżetu państwa oraz przyczyn występowania takiej sytuacji w badanych gminach;
3. Określenie rodzaju i częstotliwości działań podejmowanych w badanych gminach w celu pozyskania brakujących środków na realizację zadań oświatowych;
4. Identyfikacja barier pozyskiwania dodatkowych środków na finansowanie oświaty w badanych gminach oraz możliwości ich ograniczania;
5. Identyfikacja działań oszczędnościowych podejmowanych w sytuacji niewystarczających środków z budżetu państwa na finansowanie oświaty;
6. Diagnoza opinii na temat zakresu realizowanych zadań oświatowych oraz zmian wymaganych w przepisach prawnych dotyczących oświaty.

Do realizacji tak postawionych celów, wykorzystano następujące metody badawcze: krytyczną analizę piśmiennictwa, analizę danych wtórnych, metodę sondażu diagnostycznego oraz metody statystyczne.

Krytyczna analiza piśmiennictwa obejmowała m.in. przegląd literatury z zakresu finansowania oświaty, w tym: modeli finansowania oświaty w Polsce i w wybranych krajach Unii Europejskiej, zadań oświatowych realizowanych przez polskie gminy, podstawowych źródeł finansowania oświaty w Polsce oraz istoty zarządzania finansami oświaty w gminach.

Analiza danych wtórnych dotyczyła danych statystycznych pochodzących z Banku Danych Lokalnych oraz danych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny w raportach dotyczących oświaty i wychowania. Wykorzystano dane statystyczne charakteryzujące system oświaty w badanych gminach, a więc dane opisujące liczbę przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów, liczbę uczniów i nauczycieli, a także wysokość wydatków oświatowych i środków przekazywanych z budżetu państwa na finansowanie oświaty. Analiza danych wtórnych dotyczyła lat 2008–2018, co w dużej mierze uwarunkowane było zmianami przepisów prawnych w zakresie oświaty.

W badaniach wykorzystano również metodę sondażu diagnostycznego. Wystandardyzowany kwestionariusz ankiety skierowany został do władz wszystkich gmin w województwie warmińsko-mazurskim, z wyjątkiem, ze względu na ich relatywnie niewielką liczbę, miast na prawach powiatu, którymi w tym województwie są miasta: Elbląg i Olsztyn. W badaniach skupiono się zatem na gminach, które jak wynika z przeglądu literatury, mają specyficzne warunki, w jakich funkcjonuje szkoła i samorząd (np. obszary wiejskie, małe miasteczka).

Zweryfikowany w badaniach pilotażowych kwestionariusz ankiety wysłany został do przedstawicieli gmin za pośrednictwem poczty elektronicznej. Ankiętę internetową zastosowano z uwagi na fakt, iż daje ona większą kontrolę podczas zbierania danych oraz skraca czas tego procesu. Otrzymując ankietę za pośrednictwem poczty e-mail respondent sam decyduje, kiedy weźmie udział w badaniu i ile czasu na nie poświęci, a to wpływa na jego większe zaangażowanie i dbałość w wypełnianiu kwestionariusza. Wadą tej metody może być jednak niskie poczucie anonimowości przez respondentów, którzy po wypełnieniu an-

kiety odsyłają ją do ankietera oraz mały odsetek zwrotów (szerzej: Siuda, 2016, ss. 33–35; Kaczmarczyk, 2018, ss. 187–200).

Kwestionariusz ankiety zawierał 18 pytań, w tym pytania zamknięte jednokrotnego i wielokrotnego wyboru, macierzowe i skalowane oraz jedno pytanie otwarte. W pytaniach skalowanych zastosowano ocenę w skali od 0 do 3, gdzie 0 oznaczało brak środków, skuteczności, problemów, wpływu lub niepodejmowanie działań w danym zakresie, natomiast 3 oznaczało najwyższą ocenę adekwatnie do danego pytania. Kwestionariusz ankiety zawierał również metryczkę określającą typ gminy. Pytania w kwestionariuszu ankiety dotyczyły między innymi: rodzaju zadań oświatowych, na finansowanie których najczęściej brakowało środków przekazywanych gminom w ramach części oświatowej subwencji ogólnej oraz skali tych brakujących środków, rodzaju działań podejmowanych przez gminy w celu pozyskania brakujących środków oraz barier ich pozyskiwania, skuteczności działań oszczędnościowych podejmowanych przez samorządy oraz opinii badanych podmiotów na temat zmian w zakresie realizowanych zadań oświatowych oraz w przepisach prawnych dotyczących oświaty.

Badanie ankietowe zostało przeprowadzone w drugiej połowie 2019 roku. W badaniu wzięło udział 41 ze 114 gmin województwa warmińsko-mazurskiego, do których skierowano ankietę. Odsetek zwrotu wysłanych ankiet wyniósł więc 36%. Ze względu na kompletność uzyskanych informacji dalszą analizą objęto ankiety z wszystkich 41 gmin.

Opracowanie to można traktować jako studium przypadku gmin województwa warmińsko-mazurskiego, w którym oceniono adekwatność środków przekazywanych gminom z budżetu państwa na finansowanie zadań oświatowych do zakresu tych zadań. Zidentyfikowano na jakie zadania oświatowe najczęściej brakuje środków finansowych i w jaki sposób gminy próbują je pozyskać lub jakiego rodzaju działania oszczędnościowe podejmują by sobie z tym brakiem środków radzić. Autorki mają nadzieję, że opracowanie to, będzie źródłem wiedzy i inspiracji dla podmiotów, biorących udział w kształtowaniu systemu finansowania oświaty i stanie się przyczynkiem do podjęcia szerszej debaty na temat niezbędnych zmian w tym zakresie.

1. System finansowania oświaty w Polsce

1.1. Decentralizacja systemu oświaty w Polsce i jego finansowanie

Edukacja stanowi istotny sektor usług publicznych oraz dział gospodarki narodowej w każdym państwie (Jeżowski, 2012, s. 7). W Polsce, jak również w wielu krajach Unii Europejskiej dominuje zdecentralizowany system oświaty. Polega on na tym, że istnieją organy odpowiedzialne za edukację, które mają uprawnienia decyzyjne w tym zakresie, ale za jej finansowanie odpowiedzialne jest państwo, co wynika z zasad powszechnego i bezpłatnego dostępu do obowiązkowego kształcenia w kraju (Waluś, 2018, s. 92).

System oświaty w poszczególnych krajach może być mniej lub bardziej zdecentralizowany, w różny sposób może być też zorganizowane finansowanie oświaty. Polski system oświaty jest zdecentralizowany w stopniu rzadko spotykanym w Europie. Proces decentralizacji trwał długo, a rozpoczął się w 1990 roku od powierzenia gminom zadań z zakresu edukacji przedszkolnej. Obowiązkiem gmin od tej pory stało się zarządzanie przedszkolami publicznymi. Dwa lata później gminy przejęły kolejne zadania, tym razem było to prowadzenie publicznych szkół podstawowych. Ze względu na brak organizacyjnego przygotowania, w wielu gminach zadania te miały jednak charakter nieobowiązkowy. Dopiero po sześciu latach od przeprowadzenia reformy samorządowej, gminy zaczęły obowiązkowo zarządzać placówkami szkolnymi, a w 1999 roku oprócz wcześniej wspomnianych przedszkoli i szkół podstawowych również publicznymi gimnazjami (Kotlińska, 2016, ss. 297–298). Proces decentralizacji zakończył się w roku 1999 przekazaniem nowo utworzonym powiatom większości szkół ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych i niemal wszystkich specjalnych szkół podstawowych oraz przyjęciem w roku 2000 obecnego algorytmu podziału subwencji oświatowej (Herczyński, 2012, s. 13). Nowo utworzone powiaty przejęły również odpowiedzialność za większość pozaszkolnych zadań oświatowych, tj. utrzymania internatów i burs, specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych, domów kultury, ośrodków sportowych, schronisk młodzieżowych czy poradni psychologiczno-pedagogicznych. Z kolei województwa samorządowe stały się organami prowadzącymi szkoły medycznych, kolegiów nauczycielskich, wojewódzkich ośrodków metodycznych i bibliotek pedagogicz-

nych (Levitas i Herczyński, 2012, s. 73–74). Nadzór pedagogiczny pozostał w rękach administracji rządowej — kuratora oświaty (tabela 1).

Tabela 1.

Kalendarium procesu decentralizacji oświaty w Polsce

Rok	Zadanie	Instytucja przejmująca	Reformy towarzyszące
1990	Zarządzanie przedszkolami	Samorządy gminne — obowiązkowo	Restytucja samorządu terytorialnego, pierwsze wybory samorządowe
1993	Zarządzanie szkołami podstawowymi	Samorządy gminne — dobrowolnie	–
1996	Zarządzanie szkołami podstawowymi	Samorządy gminne — obowiązkowo	Wprowadzenie dwustopniowego systemu finansowania oświaty. Utworzenie części oświatowej subwencji ogólnej przekazywanej samorządom przez rząd
1996	Zarządzanie szkołami ponadpodstawowymi	Samorządy dużych miast — dobrowolny program pilotażowy	Pilotaż innych zadań przyszłych powiatów (służba zdrowia etc.)
1999	Zarządzanie gimnazjami	Samorządy gminne — obowiązkowo	Wprowadzenie gimnazjum jako nowego szczebla kształcenia. Wprowadzenie liceum profilowanego jako nowej szkoły zawodowej
1999	Zarządzanie szkołami ponadgimnazjalnymi	Samorządy powiatowe — obowiązkowo	Utworzenie powiatowego szczebla samorządu terytorialnego
1999	Zarządzanie regionalnymi placówkami oświatowymi	Województwa samorządowe — obowiązkowo	Utworzenie województw samorządowych i przekazanie im wybranych zadań

Źródło: Herbst i in. (2015, s. 10).

Reforma edukacji z 1999 roku była związana z reformą samorządową, która wprowadziła trójstopniowy podział terytorialny (szerzej: Levitas, 2018, ss. 5–25). W wyniku tej reformy państwo scedowało praktycznie całkowicie obowiązek prowadzenia publicznych szkół i innych placówek oświatowych na jednostki samorządu terytorialnego. Jedynie nieliczne jednostki systemu oświaty pozostawiono w gestii ministrów, kierując się najczęściej względami praktycznymi, specjalistycznym charakterem niektórych szkół lub chęcią zapewnienia właściwego poziomu realizacji wybranych zadań edukacyjnych (m.in. placówki doskonalenia nauczycieli, fundacje, których cele statutowe związane są z zakresem działania ministra). W wyniku wprowadzonych zmian, zakres obowiązków realizowanych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego zwiększył się w sposób znaczący. Jedną z kluczowych kompetencji gmin i powiatów stało się prawo do kształtowania sieci publicznych szkół na swoim terenie, w tym także decydowanie o ich likwidacji. Organ prowadzący szkołę lub placówkę stał się odpowiedzialny za jej działalność, a przede wszystkim za zapewnienie w niej kształcenia, wychowania i opieki (Najwyższa Izba Kontroli, 2016). W tym samym czasie wprowadzono również wiele zmian w systemie edukacji, m.in.: sześcioletnią szkołę podstawową, trzyletnie gimnazjum, dziewięcioletni obowiązek szkolny i obowiązek nauki do 18 roku życia, możliwość przygotowywania kilku programów nauczania do jed-

nego przedmiotu, możliwość ułożenia własnego programu przez nauczyciela i jego realizacji po uprzednim zatwierdzeniu przez kuratorium, testy egzaminacyjne po każdym szczelbu nauki, zmiany w statucie zawodowym nauczyciela (Zahorska, 2009, ss. 120–122).

Efektem reformy miało być osiągnięcie trzech głównych celów: podniesienie poziomu edukacji społeczeństwa poprzez upowszechnienie wykształcenia średniego i wyższego, wyrównywanie szans edukacyjnych oraz sprzyjanie poprawie jakości edukacji, rozumianej jako integralny proces wychowania i kształcenia (Szyszka, 2010, s. 261). Aby móc osiągnąć te cele w systemie edukacji wprowadzono ogromne zmiany. Zmieniono ustrój szkolny, sposób zarządzania szkołami, finansowanie szkół – wprowadzając zasadę „pieniądz idzie za uczniem”, programy szkolne, zasady oceniania czy drogi awansu nauczycieli. Największe zmiany zaszły jednak w sposobie finansowania oświaty, cała odpowiedzialność za nie została bowiem przekierowana na jednostki samorządu terytorialnego. Od tego momentu finansowanie odbywało się poprzez subwencję oświatową, silnie skorelowaną z liczbą uczniów. Na algorytm obliczania subwencji wpływał również typ i poziom szkoły, stopień urbanizacji gminy czy powiatu, poziom wykształcenia kadry itp., a otrzymana subwencja miała być dzielona przez samorządy pomiędzy szkoły zgodnie z prowadzoną przez nie polityką oświatową (Zahorska, 2009, ss. 119–122). Finansowanie oświaty odbywało się również poprzez dotacje celowe przekazywane gminom z budżetu państwa na realizację konkretnych zadań oświatowych. Co istotne, zadania oświatowe przejmowane w kolejnych latach przez jednostki samorządu terytorialnego stały się ich zadaniami własnymi, co oznaczało, że samorządy nie mogły zrezygnować z ich realizacji i musiały zapewnić środki finansowe na ich wykonanie. Takie rozwiązanie wynikało z woli autorów reformy, chcących by samorządy lokalne odpowiadały za prowadzenie i finansowanie szkół w swoim własnym imieniu i za „własne” pieniądze, a nie tylko w imieniu rządu centralnego i wyłącznie w oparciu o środki otrzymane w ramach transferów (Herbst i in., 2015, s. 6).

Po roku 2000 nie następowały już tak istotne zmiany w systemie zarządzania i finansowania oświaty w Polsce (szerzej: Herbst i Levitas, 2012). Stopniowo wzmacniano jednak rolę organów prowadzących szkoły i przedszkola oraz ograniczono uprawnienia kuratorów.

Kolejna reforma systemu oświaty przeprowadzona została w roku 2017. Jej głównym celem było ponowne wprowadzenie ośmioletnich szkół podstawowych oraz zlikwidowanie gimnazjów. Zaczęła ona obowiązywać od roku szkolnego 2017/2018 (Waluś, 2018, s. 91). Gminy stanęły więc przed wyzwaniem dostosowania sieci szkół do nowego ustroju. W gminach rozpoczął się tym samym proces przekształcania gimnazjów w szkoły podstawowe, tak by z końcem listopada 2019 roku gminy, a w zasadzie ich organy stanowiące, czyli rady gmin mogły zaprzestać prowadzenia tych placówek. Jak wskazuje J. Kajut (2016), przyczyną przeprowadzonej reformy była nieefektywność dotychczasowego systemu edukacji, który ograniczał potencjał szkół. Gimnazja, które miały na celu wyrównywać szanse edukacyjne wśród młodzieży z różnych środowisk przestały spełniać swoją funkcję. Liczba uczniów uczęszczających do gimnazjum malała, a liczba szkół rosła. To powodowało, że podmioty odpowiedzialne za ich finansowanie miały coraz mniej środków pieniężnych. Szukając rozwiązania z tej sytuacji, gminy podejmowały decyzje o likwidacji gimnazjów bądź łączeniu ich ze szkołą podstawową, a to z kolei było sprzeczne z pierwotnymi założeniami ich powstawania.

Jak wskazuje Maj-Waśniowska (2017a, s. 273) samorządowcy obawiali się jednak, że likwidacja gimnazjów (w formule tzw. wygaszania) spowoduje zaprzepaszczenie wysiłku organów prowadzących ten rodzaj szkół. Od ich utworzenia w 1999 roku samorzady wydały na ich funkcjonowanie (w cenach bieżących) łącznie 130 mld zł, w tym 8 mld na inwestycje. Kilkunastomiliardowe wydatki były także poniesione przez inne podmioty prowadzące gimnazja. Samorządowcy obawiali się również, że wygaszanie gimnazjów spowoduje dodatkowe koszty szacowane w gminach na kwotę ponad 1 mld zł, a także trudne do oszacowania koszty pośrednie. Obawiano się również, że reforma systemu edukacji w zapowiedzianym kształcie doprowadzi do redukcji małych szkół 6-klasowych do funkcji 4-klasowych szkół filialnych.

W konsekwencji przeprowadzonych reform liczba szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego w Polsce uległa zmianom (tabela 2).

Tabela 2.

Liczba szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez gminy i miasta na prawach powiatu wg województw

Województwo	Organ prowadzący	
	gmina	miasto na prawach powiatu
Polska	17669	8762
dolnośląskie	1065	549
kujawsko-pomorskie	800	446
lubelskie	1230	405
lubuskie	488	215
łódzkie	1082	527
małopolskie	2045	700
mazowieckie	2034	1386
opolskie	694	128
podkarpackie	1560	353
podlaskie	493	301
pomorskie	839	504
śląskie	1499	1970
świętokrzyskie	773	124
warmińsko-mazurskie	667	219
wielkopolskie	1819	627
zachodniopomorskie	581	308

Źródło: opracowanie własne na podstawie System Informacji Oświatowych (2020).

Według danych Rejestru Szkół i Placówek Oświatowych prowadzonego w ramach Systemu Informacji Oświatowych (2020) w Polsce funkcjonuje 17 669 szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez gminy oraz 8762 prowadzonych przez miasta na prawach powiatu. Tylko w jednym województwie liczba szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez miasta na prawach powiatu jest większa (1970) niż liczba ww. jednostek prowadzonych przez gminy (1499). W pozostałych województwach większość szkół i placówek oświatowych prowadzona jest przez gminy.

Jak wynika z danych zawartych w raporcie *Kapitał ludzki w Polsce w latach 2014–2018* (GUS, 2019a), na jednego nauczyciela w Polsce przypada średnio około dwunastu uczniów uczących się w szkołach podstawowych i ponadpodstawowych (tabela 3).

Tabela 3.

Uczniowie przypadający na 1 nauczyciela oraz przeciętna liczba uczniów na oddział w szkolnictwie podstawowym i ponadpodstawowym wg województw (stan na koniec września 2019 roku)

Województwo	Wartość wskaźnika	
	liczba uczniów przypadający na 1 nauczyciela	przeciętna liczba uczniów na oddział
Polska	12,5	19,3
dolnośląskie	13,3	20,3
kujawsko-pomorskie	12,6	19,3
lubelskie	11,6	18,0
lubuskie	13,0	19,4
łódzkie	12,5	19,3
małopolskie	12,3	18,8
mazowieckie	12,6	19,7
opolskie	11,8	18,5
podkarpackie	11,6	18,1
podlaskie	11,9	18,9
pomorskie	12,8	20,0
śląskie	12,8	20,1
świętokrzyskie	11,6	18,1
warmińsko-mazurskie	12,7	19,1
wielkopolskie	13,2	19,8
zachodniopomorskie	12,7	20,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS (2019a).

Wartość tego wskaźnika nie wykazuje dużego zróżnicowania w poszczególnych województwach. Najmniej uczniów na jednego nauczyciela przypada w trzech województwach (prawie dwunastu), natomiast najwięcej (niewiele ponad trzynastu) w województwie dolnośląskim. Również w przypadku przeciętnej liczby uczniów przypadających na oddział, war-

tości wskaźnika są zbliżone do wartości średniej w kraju (19,3). Najmniejszą liczbą uczniów przypadających na oddział charakteryzuje się województwo lubelskie (18,0), natomiast największą — województwo zachodniopomorskie (20,8).

Pogłębiona analiza danych ww. raportu wskazuje jednak, że zróżnicowanie takie występuje między szkołami funkcjonującymi na obszarach wiejskich i w miastach. Średnio w Polsce liczba uczniów przypadających na oddział w szkołach wiejskich jest mniejsza (15,2) niż liczba uczniów w miastach (21,7). Taka relacja występuje również we wszystkich województwach.

Z reorganizacją struktury szkół związane były też zmiany w ich finansowaniu oraz zatrudnianiu nauczycieli. Nowa ustawa z dnia 27 października 2017 roku o finansowaniu zadań oświatowych (Ustawa o finansowaniu, 2017) wprowadziła szereg zmian również w innych ustawach, między innymi w Kartce Nauczyciela. Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 roku Prawo oświatowe (Ustawa Prawo oświatowe, 2017) przejęła z kolei w znacznej części zapisy dotychczasowej ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Ustawa o systemie oświaty, 1991).

Nowe przepisy wprowadziły między innymi nowe zasady naliczania dotacji dla szkół i przedszkoli oraz zmiany w sposobie podziału części oświatowej subwencji ogólnej. Jedną z najważniejszych zmian w kwestii dotowania placówek wychowania przedszkolnego i szkół było odejście przy wyliczaniu wysokości dotacji od pojęcia rodzaju szkoły i uzależnienie jej od kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. Ważną zmianą było również wprowadzenie tzw. wskaźnika zwiększającego środki dla szkół danego typu, w których jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki (szkół specjalnych i szkół niebędących szkołami specjalnymi). Celem nowych przepisów było uproszczenie systemu określania wysokości dotacji i wyeliminowanie pojawiających się wątpliwości i rozbieżności w systemie jej udzielania (szerzej: Ustawa o finansowaniu, 2017; Pecyna, 2017).

Nowe przepisy wprowadziły też liczne zmiany, które mają pozwolić na uszczelnienie budżetów samorządów. Ważną zmianą jest na przykład przyznawanie dotacji tylko na jednego ucznia będącego uczniem więcej niż jednej dotowanej placówki wychowania przedszkolnego lub dotowanej szkoły dla dorosłych na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Istotną zmianą w przypadku szkół niepublicznych, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, jest wprowadzenie zasady, że dotacja ma przysługiwać na każdego ucznia pod warunkiem uczestniczenia w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu. Nowa ustawa wprowadziła też takie rozwiązanie, jak uzależnienie części dotacji w szkołach, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki od zdanego egzaminu maturalnego lub egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie, przez co środki publiczne mają być wydatkowane w bardziej racjonalny sposób (szerzej: Ustawa o finansowaniu, 2017; Legalis, 2017). Przyjęte rozwiązania mają sprawić, by system finansowania oświaty był przede wszystkim łatwiejszy w stosowaniu przez samorządy i szkoły, co ma mieć przełożenie na wzrost jego efektywności (Waluś, 2018, s. 91).

Ogólnie ujmując, zgodnie z art. 3. ustawy z dnia 27 października 2017 roku 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 przedmiotowej ustawie oraz w ustawie z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto, środki niezbędne do realizacji zadań oświatowych, w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie placówek wychowania przedszkolnego, szkół i placówek są zagwarantowane w dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Ustawa o finansowaniu, 2017). Dochodami tymi, zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, są dochody własne, subwencja ogólna oraz dotacje celowe z budżetu państwa. Dochodami samorządów mogą być również: środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej i inne środki określone w odrębnych przepisach (Ustawa o dochodach, 2003).

Jednostki samorządu terytorialnego, biorąc pod uwagę wszystkie swoje dochody i zadania, decydują w swoich uchwałach budżetowych o wysokości łącznych wydatków na oświatę oraz ich alokacji. Jako organ prowadzący i finansujący pracę szkół i placówek oświatowych są one odpowiedzialne za przygotowanie planu dochodów i wydatków, czyli planu finansowego dla wszystkich prowadzonych przez siebie placówek edukacyjnych. Środkami określonymi w planie finansowym, dysponuje dyrektor danej placówki, który ponosi też odpowiedzialność za ich prawidłowe wykorzystanie. Publiczne placówki oświatowe są przy tym zobowiązane do gospodarowania środkami publicznymi zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o finansach publicznych (Eurydice, 2019a). Syntetyczne ujęcie tak skonstruowanego systemu finansowania oświaty w Polsce przedstawiono na rysunku 1.

Zaletą systemu finansowania oświaty opartego na subwencji oświatowej jest stabilność wynikająca z ustawowej gwarancji otrzymania środków. Jego wadą jest jednak brak odniesienia do faktycznych kosztów kształcenia. Przytaczając opinię za Z. Czepelakiem (2015a, s. 1), zdecydowana większość gmin i powiatów dokłada dziś do subwencji oświatowej znaczne środki, co świadczy o tym, iż naliczona kwota jest zbyt niska, a algorytm stanowiący podstawę wyliczenia środków przeznaczanych przez państwo na cele oświatowe, nie zapewnia obiektywnego, jasnego i przejrzystego sposobu wyliczania potrzebnych na ten cel środków. Z raportu o finansowaniu oświaty w Polsce w latach 2004–2018 przygotowanego przez Związek Miast Polskich, Związek Gmin Wiejskich RP, Związek Powiatów Polskich, Unię Metropolii Polskich i Unię Miasteczek Polskich wynika z kolei, że luka między otrzymywaną z budżetu państwa częścią oświatową subwencji ogólnej a szybko rosnącymi kosztami oświaty (wydatkami bieżącymi) zwiększa się w szybkim tempie. Algorytm podziału kwoty subwencji oświatowej nie uwzględnia bowiem zmieniających się uwarunkowań wewnętrznych realizacji zadań edukacyjnych (Raport o finansowaniu, 2019, s. 3).

Z drugiej strony, 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 (Włodarska-Zoła, 2019, ss. 72–73). Subwencja oświatowa jest jednym ze źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego, jej kwoty nie można więc odnosić wprost do zadań oświatowych nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego. Budżet państwa nie gwarantuje

w ramach części oświatowej subwencji ogólnej środków na pokrycie wszystkich wydatków na realizację zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego (Sewastianowicz, 2020).

Rysunek 1.

System finansowania oświaty w Polsce



Źródło: Eurydice (2019a).

Podsumowując, zasady finansowania oświaty w Polsce podlegały i nadal podlegają zmianom w bardzo wielu wymiarach. W zdecentralizowanym systemie oświaty odpowiedzialność za funkcjonowanie szkół i placówek oświatowych przejęły jednostki samorządu

terytorialnego, państwo zobowiązało się jednak do zapewnienia finansowania tych zadań. Jednostki samorządu terytorialnego otrzymują więc z budżetu państwa część oświatową subwencji ogólnej oraz dotacje celowe na finansowanie powierzonych im zadań oświatowych. Niestety środki przekazywane jednostkom samorządowym w ramach subwencji oświatowej w większości przypadków są niewystarczające, samorządy muszą więc dofinansowywać oświatę ze środków własnych lub środków pozyskanych z innych źródeł.

1.2. Zadania oświatowe realizowane przez gminy

Zadania z zakresu edukacji publicznej należą do najistotniejszych obowiązków państwa określonych w art. 70, ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, w której podkreślono, że władza publiczna ma zapewnić obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia (Konstytucja, 1997). Chodzi bowiem o zapewnienie obywatelom wszechstronnego rozwoju i pomyślnej egzystencji (Kurzyńska-Chmiel, 2013, ss. 21–22). Obszar działania i zakres zadań gminy w tym zakresie określa rozdział 2 ustawy o samorządzie gminnym, a dokładniej art. 7, z którego wynika, że edukacja publiczna jest jednym z zadań własnych gminy, które z kolei mają charakter obowiązkowy (Ustawa o samorządzie, 1990). Poprzez zadania własne gminy rozumie się takie, które pomagają zaspokoić potrzeby jej mieszkańców, z tego też względu mają charakter lokalny, są przez nią finansowane, a ich realizacja wymaga samodzielnego działania gminy, za które ponosi całkowitą odpowiedzialność (Szczechowicz, 2015b, s. 53).

Zakres obowiązków oświatowych jakie realizują aktualnie gminy jest wynikiem procesu stopniowego wprowadzania zmian w polskim ustawodawstwie, o którym pisano w podrozdziale 1.1.1. Celem przekazania gminom zadań z zakresu edukacji było usprawnienie świadczenia usług społecznych w tym zadań z zakresu edukacji publicznej. Uznano, że gminy nie tylko są w stanie lepiej zrozumieć potrzeby oświatowe mieszkańców, sprecyzować je, ale i lepiej je kontrolować. Miało to również na celu pobudzić lokalne społeczeństwo do działania. Gminy o powiększonym zakresie obowiązków miały przyczynić się do tworzenia demokracji i społeczeństwa obywatelskiego (Adamowicz i Skarżyńska, 2017, ss. 332–333).

W wyniku przeprowadzonych reform, gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego realizuje zadania z zakresu oświaty, które wynikają z treści następujących aktów prawnych:

- ustawa z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta Nauczyciela (Ustawa Karta Nauczyciela, 1982),
- ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Ustawa o samorządzie, 1990),
- ustawa z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Ustawa o systemie oświaty, 1991),
- ustawa z dnia 14 grudnia 2016 roku Prawo oświatowe (Ustawa Prawo oświatowe, 2017),
- ustawa z dnia 14 grudnia 2016 roku Przepisy wprowadzające ustawę — Prawo oświatowe (Ustawa Przepisy wprowadzające, 2017),

- ustawa z dnia 27 października 2017 roku o finansowaniu zadań oświatowych (Ustawa o finansowaniu, 2017).

Zgodnie z art. 3, ust. 14 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Ustawa o systemie oświaty, 1991) oraz art. 11, ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 roku Prawo oświatowe (Ustawa Prawo oświatowe, 2017), zadania oświatowe gminy dotyczą zapewnienia kształcenia, wychowywania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej. Zgodnie z art. 169 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Konstytucja, 1997), gmina jako jednostka samorządu terytorialnego realizuje te zadania za pośrednictwem dwóch organów: stanowiącego i wykonawczego. Zgodnie z art. 26 ustawy o samorządzie gminnym (Ustawa o samorządzie, 1990), w przypadku gminy organem stanowiącym jest rada gminy, a wykonawczym wójt bądź burmistrz.

Jednostka samorządu terytorialnego jaką jest gmina wykonuje zdecydowanie więcej zadań oświatowych niż większe od niej pod względem terytorialnym powiaty i województwa (Frąckiewicz, 2015, s. 290). Zapewnia ona realizację zadań oświatowych w publicznych przedszkolach, szkołach podstawowych, a do 2019 r. również w publicznych gimnazjach znajdujących się na jej terenie. Zgodnie z art. 8, ust. 15 ustawy Prawo oświatowe (Ustawa Prawo oświatowe, 2017), to właśnie do zadań własnych gminy należy zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli, w tym z oddziałami integracyjnymi lub specjalnymi, przedszkoli integracyjnych i specjalnych oraz innych form wychowania przedszkolnego, szkół podstawowych, w tym integracyjnych oraz z oddziałami integracyjnymi lub specjalnymi, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych, szkół artystycznych oraz szkół przy zakładach karnych, szkół w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich. Gmina podejmuje decyzje o kształcie sieci szkolnej (otwieraniu bądź zamykaniu placówek) oraz granicach obwodów poszczególnych placówek, a także jest całkowicie odpowiedzialna za ich utrzymanie i wyposażenie. Gminy zatrudniają także nauczycieli i innych pracowników placówek oświatowych (Herbst i in., 2015, s. 12).

Gmina jako organ prowadzący szkołę lub placówkę oświatowo-wychowawczą odpowiada za jej działalność. Powinna więc ona zagwarantować odpowiednie warunki, tak aby szkoła lub inna podlegająca jej placówka mogła działać sprawnie. Dotyczy to nie tylko standardowych szkół i placówek, ale także obiektów, w których obowiązek szkolny realizują dzieci objęte kształceniem specjalnym. Zgodnie z art. 10. ustawy Prawo oświatowe (Ustawa Prawo oświatowe, 2017) do zadań organu prowadzącego szkołę lub placówkę należy w szczególności:

- „zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki,
- zapewnienie warunków umożliwiających stosowanie specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży objętych kształceniem specjalnym,
- wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie,
- zapewnienie obsługi administracyjnej, w tym prawnej, obsługi finansowej i obsługi organizacyjnej szkoły lub placówki,

- wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczo-profilaktycznych, przeprowadzania egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych,
- wykonywanie czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w stosunku do dyrektora szkoły lub placówki.

Gmina poprzez swój organ stanowiący, czyli radę gminy jest upoważniona do tworzenia jednostek obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek, może też stworzyć wspólną obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną prowadzonych jednostek. W przypadku zajścia określonych okoliczności, gmina może zlikwidować szkołę, połączyć kilka typów szkół i placówek w jedną lub wyłączyć szkołę i placówkę z zespołu szkół (Ustawa Prawo oświatowe, 2017). Gminy odpowiedzialne są również za prowadzenie spisu dzieci i młodzieży w wieku 3–18 lat uczęszczających do szkół i przedszkoli na ich terenie, w celu kontroli spełniania przez rodziców obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki. Gmina współpracuje z kuratorami oświaty, właściwymi ministrami, dyrektorami szkół bądź innych placówek oświatowych oraz wykonuje zalecenia kuratora oświaty (Pelczar i Wagner, 2016, s. 26).

Zgodnie z art. 90f i 90p ustawy o systemie oświaty (Ustawa o systemie oświaty, 1991) gmina, poprzez swój organ stanowiący, realizuje również zadania polegające na udzieleniu pomocy materialnej uczniom. Uczniowie mieszkający na terenie gminy mogą uzyskać wsparcie finansowe, które ma charakter socjalny. Gmina ustala wysokość, formę, tryb i sposób przyznawania stypendiów oraz zasiłków szkolnych. Oprócz wsparcia finansowego, dla uczniów z trudną sytuacją materialną, gminy przyznają również stypendia za osiągnięcia naukowe i sportowe. Mogą dokonać tego samodzielnie lub z pomocą organizacji, które nie są jednostkami sektora finansów publicznych i organizacji *non-profit*.

Obowiązkiem gminy jest także zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w trakcie przewozu dziecka lub zwrot kosztów przejazdu dziecka środkami komunikacji publicznej, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice, a do ukończenia przez dziecko 7 lat, również zwrot kosztów przejazdu opiekuna dziecka. Obowiązek ten powstaje w sytuacji, gdy droga dziecka z domu do szkoły, w obwodzie której mieszka, przekracza 3 km (dotyczy uczniów klas I–IV szkół podstawowych) lub 4 km (dotyczy uczniów klas V–VIII szkoły podstawowej). Obowiązek ten wynika zarówno z art. 17 ustawy o systemie oświaty (Ustawa o systemie oświaty, 1991), jak również z art. 39 i 39a ustawy Prawo oświatowe (Ustawa Prawo oświatowe, 2017).

Zgodnie z art. 11 ust. 7 ustawy Prawo oświatowe (Ustawa Prawo oświatowe, 2017) organ wykonawczy gminy (wójt lub burmistrz), w terminie do dnia 31 października, zobowiązany jest do przedstawienia organowi stanowiącemu (radzie gminy) informacji o stanie realizacji zadań oświatowych gminy za poprzedni rok szkolny, w tym o wynikach:

- egzaminu ósmoklasisty, z uwzględnieniem działań podejmowanych przez szkoły nakierowanych na kształcenie uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi,
- nadzoru pedagogicznego w szkołach i placówkach tych typów i rodzajów, których prowadzenie należy do zadań własnych gminy.

Zakres zadań oświatowych gminy regulowany jest również przepisami ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta Nauczyciela (Ustawa Karta Nauczyciela, 1982), która określa

przede wszystkim obowiązki gminy, jako organu prowadzącego szkołę, wobec nauczycieli. Do obowiązków tych należą m. in.:

- „zapewnienie odpowiednich warunków umożliwiających wykonywanie nauczycielom powierzonych zadań z zakresu edukacji, poprzez wyposażenie ich stanowisk pracy,
- określenie wysokości i warunków przyznawania poszczególnych składników wynagrodzeń, tj.: dodatku za wysługę lat, dodatku motywacyjnego, dodatku funkcyjnego, dodatku za warunki pracy, nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy,
- szczegółowe określenie warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw,
- dokonywanie analizy poniesionych wydatków związanych z wynagrodzeniami nauczycieli oraz sporządzanie sprawozdań dotyczących wysokości średnich płac (wynagrodzeń), które gmina ma obowiązek przekazać Regionalnej Izbie Obrachunkowej, dyrektorowi szkoły oraz związkom zawodowym zrzeszającym nauczycieli,
- określanie zasad dotyczących tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć, jego wysokości i sposobu rozliczania, obniżania, uzupełniania,
- tworzenie zakładowego funduszu świadczeń socjalnych,
- stawanie w obronie nauczycieli w przypadku naruszenia ustalonych dla nich uprawnień”.

Karta Nauczyciela określa również zadania, które są ściśle związane z zakresem uprawnień organu wykonawczego gminy. Wójt bądź burmistrz przeprowadza ocenę pracy dyrektora danej szkoły lub placówki oświatowo-wychowawczej, może też wystąpić z wnioskiem do dyrektora o przeprowadzenie oceny pracy nauczycieli zatrudnionych w jednostce, którą kieruje. Wójt bądź burmistrz wystawia również decyzję o nadaniu stopnia awansu zawodowego oraz akt jego nadania, gdy nauczyciel uzyska dany stopień zawodowy. Uczestniczy też pośrednio w procesie nadawania tych stopni, wyznacza bowiem grono osób należących do komisji kwalifikacyjnej, nad którą sprawuje nadzór. Zajmuje się również sprawami dotyczącymi organizacji pracy kadry nauczycielskiej, może na przykład przenieść nauczyciela zatrudnionego w danej szkole do szkoły, w której jest również organem prowadzącym. Wójt lub burmistrz wyraża też zgodę na obniżenie wymaganego wymiaru zajęć, który obowiązuje nauczycieli. Może też zawiesić w obowiązkach dyrektora danej szkoły lub placówki, jeżeli wszczęto w stosunku do niego postępowania karne. Zadania organu wykonawczego gminy związane są również ze sferą socjalną, a mianowicie przyznaje on dodatek wiejski oraz mieszkania nauczycielom podejmującym zatrudnienie na wsi lub w miejscowości liczącej nie więcej niż 5 tys. mieszkańców (Pelczar i Wagner, 2016, ss. 28–29). Choć formalnie organy prowadzące nie mają kompetencji bezpośrednio związanych z działalnością dydaktyczną w szkołach, ich uprawnienia w oczywisty sposób determinują sposób pracy szkoły także i w tym aspekcie (Herbst i in., 2015, s. 13).

Realizowanie zadań oświatowych przez gminę jest nie tylko bardzo trudnym, ale również jednym z najbardziej kosztownych jej zadań własnych. Konieczność zapewnienia powszechnego dostępu do oświaty, czyli pewnego systemu instytucji, w których realizowana jest działalność edukacyjna i wychowawcza powoduje, że gminy odpowiedzialne są za działalność wielu placówek oświatowych. Prawidłowe funkcjonowanie każdej z nich wymaga zapewnienia przez gminy odpowiedniej wysokości środków finansowych, które umożliwią

pokrycie istniejących kosztów oraz dokonywanie inwestycji, co nie jest zadaniem prostym (Galiński, 2016, s. 711). Trudność w realizowaniu zadań oświatowych przez gminy związana jest również z niestabilnością przepisów prawa (Maj-Waśniowska, 2010, s. 93) oraz ograniczoną samodzielnością władz samorządowych w kwestii ich stanowienia (Sześciło, 2016, s. 33). Problemem, jest również fakt, iż gminy nie do końca mają wpływ na rosnące wydatki oświatowe, które generują odgórne regulacje oraz niekorzystne czynniki demograficzne (szerzej: Herbst, 2012, ss. 2–7; Maj-Waśniowska, 2017b, ss. 128–142). Od samorządów oczekuje się ponadto nie tylko zapewnienia warunków do realizacji prawa, jakim jest kształcenie, wychowanie i opieka, ale również wysokiej jakości usług edukacyjnych (Kołomycew i Kotarba, 2018a, s. 82), środki finansowe przekazywane przez państwo na ten cel są jednak niewystarczające (szerzej: Lubimow-Burzyńska, 2014, ss. 116–124; Wyrwa 2016, ss. 477–499). Jak wskazuje I. Kowalska (2018, s. 142), przyjęty system finansowania zadań oświatowych w jednostkach samorządu terytorialnego coraz bardziej nie przystaje do zmieniających się uwarunkowań społeczno-gospodarczych.

Podsumowując, do działań w sferze oświaty państwo włączyło wszystkie szczeble samorządu terytorialnego. Każdy z nich wykonuje określone zadania oświatowe. Jednak w największym stopniu zadania oświatowe państwo przeniósł na gminy (Pelczar i Wagner, 2016, s. 15). W ustawie o systemie oświaty ustawodawca zawarł szereg obowiązków ciążących na gminach, związanych z realizacją zadań z zakresu edukacji, w tym edukacji publicznej. Dotyczą one między innymi 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 (Kotlińska, 2016, s. 299). To właśnie gmina obciążona ogromną liczbą zadań z zakresu oświaty jest w głównej mierze odpowiedzialna za wykształcenie obywateli, z tego też względu ma realny wpływ na jakość edukacji w kraju (Frąckiewicz, 2015, s. 292). Gmina jako organ prowadzący publiczne przedszkola i szkoły podstawowe, musi zagwarantować tym instytucjom odpowiednią wysokość środków finansowych. Środki te powinny umożliwić pokrycie bieżących kosztów działalności tych placówek, jak również realizowanie określonych inwestycji, wynikających z konieczności dostosowywania oświaty do zmieniających się uwarunkowań społeczno-ekonomicznych w kraju i na świecie (Galiński, 2016, s. 711). System finansowania zadań oświatowych realizowanych przez gminy powinien być więc odpowiednio skonstruowany.

1.3. Finansowanie oświaty w wybranych krajach europejskich

System zarządzania oświatą i jej finansowania w poszczególnych krajach Unii Europejskiej jest zróżnicowany. Wynika to z traktatów europejskich, które dają swobodę kształtowania i finansowania systemu edukacji. Zróżnicowany jest również podział odpowiedzialności za zarządzanie oświatą pomiędzy różnymi instytucjami i szczeblami administracji publicznej, a w związku z tym różne są też modele finansowania szkół (Herbst, Herczyński i Levitas, 2009, ss. 67–68).

W Anglii za prowadzenie szkół i organizowanie ich pracy odpowiedzialne są, podobnie jak w Polsce, samorządy lokalne, które odpowiadają za jakość kształcenia dzieci w szkołach,

które są przez nie finansowane. Władze lokalne mają też prawo do podejmowania decyzji w zakresie budowy, rozbudowy i tworzenia nowych szkół. Obowiązkiem władz lokalnych jest z kolei dokonywanie kontroli finansowanych szkół oraz przeprowadzanie testów (Górowska-Fells i in., 2007, ss. 4–5). Decyzje dotyczące edukacji podejmują trzy podmioty: mer, komitet kontrolny i rada jednostki władz lokalnych. Mer jest organem decydującym o sprawach bieżących i przygotowującym budżet, komitet zajmuje się m.in. analizowaniem budżetu, doradzaniem, opiniowaniem decyzji i sporządzaniem raportów, rada podejmuje z kolei decyzje odnośnie strategii i polityki edukacyjnej. Priorytetowym zadaniem władz lokalnych jest zapewnienie najwyższego poziomu usług edukacyjnych w szkołach bezpośrednio im podlegających. Ich obowiązkiem jest podejmowanie natychmiastowych działań w przypadku szkół, które osiągają wyniki znacznie gorsze od pozostałych. Zadaniem władz lokalnych jest również powoływanie składu komisji zajmującej się edukacją oraz wyznaczenie dyrektora ds. dzieci (Platos, 2008, ss. 2–3).

Za finansowanie edukacji w Anglii odpowiedzialny jest *Department for Education and Skills* (DfES), który zajmuje się rozdzielaniem środków finansowych pomiędzy różne instytucje edukacyjne i przekazywaniem ich władzom lokalnym. Wydatki są określane na poziomie szkoły, władze lokalne zajmują się przygotowaniem zasad podziału tych środków, co prowadzi do tworzenia indywidualnego budżetu każdej szkoły (Górowska-Fells i in., 2007, ss. 7–8). Budżet ten jest definiowany przez złożone formuły uwzględniające liczbę uczniów, przy czym formuły te mają charakter lokalny i mogą być odmienne w różnych jednostkach samorządu terytorialnego (szerzej: Levacic, 2008; Śmiechowicz, 2011).

System finansowania oświaty w Anglii jest bardzo podobny do obowiązującego w Polsce. Podstawowym instrumentem finansowym jest dotacja, czyli *Deficym Schools Grant* (DSG), która tak samo jak w Polsce musi być wykorzystana zgodnie z jej przeznaczeniem. Dotacja celowa stanowi około 80% wydatków na oświatę, a jej wartość zależy głównie od liczby uczniów uczęszczających do szkoły. Lokalne władze otrzymują również dodatkową pomoc finansową ze strony rządu, jest to tzw. *Area Based Grant* (ABG), czyli polski odpowiednik subwencji ogólnej, która działa na podobnych zasadach jak w Polsce. Angielski system zarządzania i finansowania oświaty należy do tych, w których lokalne władze oświatowe wykazują aktywną postawę i dążą do tego, aby ich działania były spójne z krajową strategią oświatową (Herbst, Herczyński i Levitas, 2009, ss. 76–80).

Edukacja w Szwecji na poziomie przedszkolnym i podstawowym finansowana jest w całości z budżetu państwa. Również podmioty prywatne zajmujące się edukacją przedszkolną i podstawową są finansowane ze środków publicznych. Gminy mają obowiązek dotować szkoły niepubliczne w wysokości równej swoim średnim wydatkom na prowadzone przez siebie szkoły tego samego typu. Jednak w przeciwieństwie do Polski, gminą dotującą daną szkołę nie jest gmina, w której szkoła jest położona, ale gmina, w której mieszka uczeń. Ponadto, szkoły niepubliczne nie mają prawa pobierać czesnego, co znacznie rozszerza krąg ich potencjalnych uczniów. W efekcie tego, powstaje bardzo silna presja rynkowa również na szkoły publiczne i silna konkurencja między nimi (szerzej: Herczyński, 2012, ss. 44–45; Ohlin, 2012).

Szwedzki system edukacji opiera się na założeniu, że edukacja powinna być dostępna dla każdego niezależnie od pochodzenia czy zamożności, co jest równoznaczne z koncepcją

sprawiedliwości społecznej obowiązującej w Szwecji. Dzieci w przedszkolach mają zapewnione miejsca, uczniowie z niepełnosprawnością otrzymują dodatkowe wsparcie, a kadra nauczycielska ma możliwość poszerzania swoich kwalifikacji. Nauczyciele chcąc uzyskać wyższe kwalifikacje udają się na przysługujący im specjalny urlop edukacyjny i w tym czasie dokształcają się oraz uczęszczają na różnego rodzaju szkolenia, które są również bezpłatne (Broś, 2017, ss. 346–347).

Szwecja jest krajem, w którym system zarządzania finansami oświaty działa na podobnych zasadach jak w Anglii i Polsce, jednakże występują pewne różnice. Subwencja w tym kraju pełni funkcję wyrównawczą, a zadania oświatowe finansowane są w głównej mierze z lokalnych dochodów. O subwencję wyrównawczą mogą ubiegać się biedniejsze gminy, czyli takie, w których baza podatkowa na 1 mieszkańca wynosi nie więcej niż 115% średniej krajowej. System wyrównawczy polega na tym, że gminy z wyższą niż 115% bazą podatkową wpłacają podatki, z których to wpływy uzupełniają subwencję wyrównawczą. Podsumowując, szwedzki system oparty jest na zasadzie subsydiarności, oświata jest zadaniem własnym samorządów lokalnych (gmin), które finansują ją z podatków i posiadają prawo do ustalania wynagrodzeń nauczycieli (Herbst, Herczyński i Levitas, 2009, ss. 82–84).

W Finlandii oświata również jest finansowana ze środków publicznych. Ministerstwo Edukacji i Kultury (*Ministry of Education and Culture*) określa politykę edukacyjną, a fińska Narodowa Agencja Edukacji (*Finnish National Agency for Education*) jest organem odpowiedzialnym za jej wdrażanie. Władze lokalne mają znaczną autonomię i odpowiedzialność za organizację wczesnej edukacji i opieki nad dziećmi, edukacji przedszkolnej i podstawowej. Są one głównie odpowiedzialne za ich finansowanie. Władze lokalne podejmują decyzje dotyczące alokacji środków i zatrudnienia w szkołach i innych placówkach oświatowych. Mogą również przekazać uprawnienia decyzyjne szkołom (Eurydice, 2020). Za finansowanie oświaty w tym kraju odpowiedzialne jest państwo oraz władze lokalne, które tak samo jak federacje gmin oraz instytucje prywatne otrzymują środki z państwa na prowadzenie szkół. Środki są przyznawane w ramach subwencji w takiej samej wysokości na szkoły publiczne jak i prywatne (Górowska-Fells i in., 2007, s. 15). Środki te są dzielone między gminy według złożonych formuł, których celem jest ustalenie normatywnych kosztów prowadzenia szkół w każdej gminie. Formuły te, podobnie jak polski algorytm, wykorzystują liczby uczniów, w tym liczby uczniów szkół średnich, uczniów o specjalnych potrzebach. Formuły te wykorzystują też, odmiennie od podejścia stosowanego w Polsce, czynniki związane ze zróżnicowaniem kosztów prowadzenia szkół, takie jak: gęstość zaludnienia, wielkość szkół, dwujęzyczny status gminy lub jej położenie na wyspach. Gmina otrzymuje w postaci celowego transferu 42% tak oszacowanych kosztów normatywnych, przy czym zakłada się, że pozostałe koszty pokryje ze swoich dochodów własnych (Herczyński, 2012, s. 18).

Holandia to kraj, w którym system finansowania oświaty opiera się na zasadzie równości, albowiem szkoły prywatne i publiczne są traktowane tak samo. Państwo finansuje w 100% szkoły prywatne jak również publiczne. Samorządy lokalne mają w pewnym sensie ograniczone możliwości w zakresie prowadzenia aktywnej polityki oświatowej, gdyż każde działanie z ich strony musi uwzględniać zarówno szkoły prywatne, jak i te prowadzone przez samorządy. Oznacza to, że wysokość wydatków na każdą z tych szkół musi być taka sama (Eurydice, 2018). Charakterystyczną cechą holenderskiego systemu edukacji jest połączenie

scentralizowanej polityki edukacyjnej z decentralizacją w zakresie administracji oświatowej i zarządzania szkołami (Eurydice, 2010). Edukacja podobnie jak w Polsce finansowana jest z subwencji, przy czym jej algorytm uwzględnia dodatkowe środki na edukację uczniów z mniejszości narodowych i pochodzących z biedniejszych rodzin. Nauczyciele w holenderskich szkołach, pomimo że są przez nie zatrudniani, traktowani są jak urzędnicy służby cywilnej, a ich wynagrodzenia są adekwatne do płacy przysługującej urzędnikom (Herbst, Herczyński i Levitas, 2009, ss. 85–87).

W Niemczech nadzór nad systemem zarządzania oświatą sprawuje również państwo. To co wyróżnia ten kraj to istnienie landów, w których są ministerstwa oświaty (Avenarius, 2001, s. 47). Landy posiadają pewną niezależność w kwestii szkolnictwa na wszystkich szczeblach, albowiem posiadają wykonawcze i ustawodawcze kompetencje w tym zakresie (Petersen i Reinert, 1996, s. 89). Odpowiedzialność za oświatę podzielona jest pomiędzy landy i gminy. Gminy samodzielnie, ale w granicach prawa, regulują wszystkie sprawy szkoły. W landach występuje natomiast podział kompetencji na zewnętrzne (daną kwestią zajmuje się gmina) oraz wewnętrzne (zajmują się landy). Do zadań gminy należy: zatrudnianie i finansowanie pracowników niebędących nauczycielami, planowanie rozwoju szkół, organizowanie i utrzymywanie pomieszczeń szkolnych, dbanie o budynki. Do zadań landu należy m in.: tworzenie planów nauczania, zajęć dydaktycznych, wyposażenie w podręczniki do nauki, zatrudnienie i finansowanie kadry nauczycielskiej. Koszty wynagrodzenia nauczycieli pokrywane są przez landy, koszty rzeczowe i wynagrodzenia pozostałych pracowników ponosi jednak gmina. Państwowe urzędy szkolne odpowiedzialne są za wewnętrzne funkcjonowanie szkoły, natomiast władze samorządowe za budynki szkolne, ich wyposażenie, pracowników i tereny do nich przynależne. Oświata finansowana jest z trzech źródeł: budżetu samorządowego, ogólnofederalnego i krajowego (Nowosad, 2012, ss. 151–153).

Zgodnie z prawem litewskim proces nauczania jest zadaniem powierzonym gminom. To co wyróżnia ten kraj to istnienie w systemie finansowania oświaty tzw. koszyka szkolnego, w którym wyszczególnione zostały dwie grupy wydatków, tj. wydatki na proces nauczania i wydatki na środowisko nauczania, które są finansowane za pomocą grantów specjalnych, czyli celowych transferów z budżetu państwa. Taki podział finansów powoduje, że decyzje budżetowe są nieefektywne, gdyż gmina nawet, gdy zaoszczędzi środki pieniądze w procesie nauczania nie może ich przeznaczyć na wydatki związane ze środowiskiem nauczania. Z drugiej strony obie grupy wydatków oświatowych obejmują wydatki rzeczowe i wydatki na wynagrodzenia, co jest dużą zaletą i rozwiązaniem elastycznym. Środki finansowe w ramach tzw. koszyka szkolnego są naliczane dla każdej szkoły oddzielnie, jednakże gminie przysługuje prawo do relokacji 5% całej kwoty otrzymanej dla wszystkich szkół podlegających gminie (Herbst, Herczyński i Levitas, 2009, ss. 90–91).

Podsumowując, w krajach unijnych można zaobserwować zjawisko decentralizacji decyzji dotyczących wykorzystania funduszy przyznanych na oświatę. Największe reformy w tym zakresie poczyniła Hiszpania, Francja, Holandia, Portugalia, Finlandia i Szwecja. Uprawnienia decyzyjne przekazywane są organom odpowiedzialnym za edukację, ale decydującą rolę w utrzymaniu oświaty nadal odgrywa państwo, którego wkład finansowy jest niezbędny, gdyż kształcenie obowiązkowe podporządkowane jest zasadom powszechnego i bezpłatnego dostępu (Waluś, 2018, s. 92).

2. Źródła finansowania oświaty w gminie

2.1. Subwencja ogólna jako podstawowe źródło finansowania oświaty

Oświata i wychowanie stanowi jeden z działów gospodarki narodowej charakteryzujący się bardzo dużym zapotrzebowaniem na środki pieniężne. Finansowanie zadań oświatowych to istotny obowiązek państwa, który wynika z potrzeby zmniejszania rozbieżności w dochodach mieszkańców kraju, tworzenia lepszych warunków dla mniej zamożnych obywateli lub osób poszkodowanych przez los oraz wyrównywania strat związanych z brakiem możliwości uzyskania kredytu na sfinansowanie nauki. Państwo angażując się w finansowanie oświaty wyrównuje szanse na uzyskanie jednakowej jakości kształcenia i czasu jego trwania, zwłaszcza dla najbiedniejszych rodzin (Korolewska, 2010, s. 154). Transfery z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego wpisują się w państwową koncepcję samorządu terytorialnego (Bogucka-Felczak, 2017, s. 55). Państwo jest bowiem zobowiązane do takiego ukształtowania systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego, aby w sytuacji niewystarczających wpływów ze źródeł dochodów własnych oraz występujących pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego dysproporcji w potencjale dochodowym lub zapotrzebowaniu wydatkowym, uzupełniać dochody własne do określonego poziomu, zapewniającego realizację zadań własnych na terenie całego kraju na poziomie minimalnych standardów (Pest, 2018, s. 19).

Wydatki na oświatę w 2018 roku stanowiły 3,7% PKB (GUS, 2019b). Wydatki na zadania oświatowe, to również najistotniejsza kategoria wydatków w budżetach poszczególnych gmin. W latach 2008–2018 udział wspomnianych wydatków w wydatkach ogółem w budżetach gmin w Polsce kształtował się w granicach 31–39% (tabela 4).

Tabela 4.

Wydatki na oświatę w budżetach gmin w Polsce w latach 2008–2018 (w mln zł)

Rok	Dział 801 — Oświata i wychowanie	Dział 854 — Edukacyjna opieka wychowawcza	Wydatki na oświatę	Wydatki ogółem	Udział wydatków na oświatę w wydatkach ogółem (w %)
2008	22 586,47	914,16	23 500,63	62 892,65	37,37
2009	24 470,21	864,73	25 334,93	70 002,63	36,19
2010	26 517,89	950,62	27 468,50	79 740,61	34,45
2011	27 765,76	976,41	28 742,17	79 686,87	36,07
2012	29 123,48	1 005,48	30 128,96	78 491,42	38,39
2013	29 526,66	1 085,09	30 611,75	79 442,53	38,53
2014	30 457,37	1 113,09	31 570,46	85 070,15	37,11
2015	31 494,61	1 064,91	32 559,52	85 944,37	37,88
2016	32 289,04	1 054,01	33 343,06	98 175,08	33,96
2017	34 482,75	1 069,13	35 551,88	111 984,45	31,75
2018	37 420,36	1 968,46	39 388,82	127 132,77	30,98

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z Banku Danych Lokalnych (2020).

W badanym okresie, wydatki na zadania oświatowe realizowane przez polskie gminy wyraźnie wzrosły i to zarówno w dziale 801 — Oświata i wychowanie, jak również w dziale 854 — Edukacyjna opieka wychowawcza. Dynamika wzrostu wartości wydatków w dziale 854 była przy tym zdecydowanie wyższa niż w przypadku wydatków w dziale 801. Wydatki na edukacyjną opiekę wychowawczą wzrosły w okresie dziesięciu badanych lat z poziomu 914,16 mln zł do 1.968,46 mln zł, a więc o ponad 115%. Wydatki na oświatę i wychowanie wzrosły w tym samym czasie z poziomu 22.586,47 mln zł do 37.420,36 mln zł, a więc o ponad 65%. Łączne wydatki na realizację zadań oświatowych wzrosły tym samym o prawie 68%.

Warto przy tym zauważyć, że udział wydatków na oświatę w wydatkach ogółem w budżetach gmin w Polsce zmalał z poziomu 37% do 31%, przy czym w poszczególnych latach wykazywał on raz tendencję rosnącą raz malejącą. W latach 2008–2010 udział ten malał, następnie do 2013 roku wrastał, a przez kolejne 5 lat ponownie malał. Najwięcej środków na oświatę zostało przeznaczonych przez gminy w Polsce w 2013 roku. Udział wydatków na zadania oświatowe w wydatkach gmin ogółem wyniósł w tym roku aż 38,6%, a przyczyną tego mogły być podwyżki wynagrodzeń nauczycieli obowiązujące od 1 września 2012 roku.

Źródłem środków przeznaczanych na finansowanie edukacji jest wiele, a ich rodzaj uzależniony jest od tego, kto jest organem prowadzącym danej placówki oświatowej i jakiego typu jest to placówka (przedszkole, szkoła, szkoła specjalna, placówka publiczna czy niepubliczna).

Podstawowymi źródłami finansowania oświaty w gminie są środki z budżetu państwa transferowane w formie subwencji lub dotacji. Co istotne, subwencja ogólna oraz dotacje

celowe, mimo pełnienia podobnych funkcji w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, to dwie odrębne instytucje prawne (porównaj: Feret, 2015, s. 50), które można odróżnić zarówno na podstawie kryterium przedmiotowego, jak i podmiotowego.

Subwencje to element systemu redystrybucji środków publicznych stanowiący źródło wpływów uzupełniających dochody własne jednostek samorządu terytorialnego. To inaczej granty ogólne, które po transferze, powinny zapewniać adekwatność dochodów w stosunku do przypisanych zadań (Sekuła, 2016, s. 6). Środki z subwencji ogólnej stanowią bardzo ważne i bardzo często dominujące źródło dochodów jednostek samorządu terytorialnego i przekazywane są na realizację ich zadań własnych. Środki otrzymywane w ramach subwencji stanowią ogół niezależnie wyliczonych składowych, których nazwy nie warunkują celu ani sposobu ich wydatkowania, co ma gwarantować większą elastyczność w tym zakresie (szerzej: Ofiarski, 2002, ss. 26–28; Sekuła, 2009, ss. 73–76). Środki transferowane w postaci subwencji ogólnej zwiększają zasób środków pozyskiwanych z innych źródeł i co istotne, nie muszą być przeznaczone na finansowanie konkretnych zadań poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Rozwiązanie takie jest zgodne z wytycznymi zawartymi w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego (Europejska Karta, 1994) stanowiącej między innymi, iż środki przyznawane w ramach subwencji nie powinny finansować specyficznych projektów i nie powinny ograniczać swobody podejmowania decyzji przez społeczności lokalne w zakresie ich uprawnień własnych (szerzej: Hanusz, Niezgodna i Czernski, 2006, s. 242). Subwencja ogólna przyznawana jest po to, aby jednostki samorządowe mogły swobodnie prowadzić własną politykę w ramach przysługujących im i ustawowo zagwarantowanych samodzielnych uprawnień (szerzej na temat samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, w tym o samodzielności finansowej gmin: Heller i Farelnik, 2013, ss. 81–94; Brzozowska i in., 2014; Krawczyk, 2017, ss. 59–84; Dziemianowicz, Kargol-Wasiluk i Bołtomiuk, 2018, ss. 204–219; Wichowska i Wierzejski, 2019, ss. 75–86; Feret, 2020, ss. 85–98).

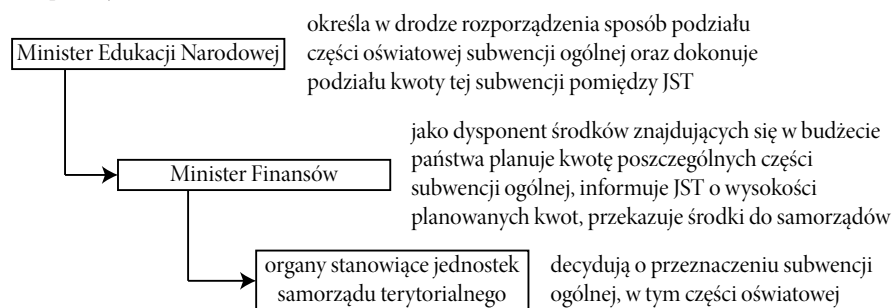
Istotnym źródłem finansowania zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego jest tzw. subwencja na zadania oświatowe. Utworzono ją w 1996 roku wraz z przekazaniem samorządom obowiązków z zakresu edukacji. Subwencja ta jest jedyną „przypisaną” częścią subwencji ogólnej, jaką otrzymują samorzady. Służy on do finansowania zadań oświatowych, a jej struktura opiera się głównie na wydatkach ponoszonych na oświatę w gminach, powiatach i województwach (Włodarska-Zoła, 2016, s. 47). Środki pieniężne transferowane w postaci subwencji na zadania oświatowe przeznaczone są na finansowanie kosztów bieżących oraz dofinansowanie działalności szkół, placówek publicznych i niepublicznych podlegających samorządom. Podział subwencji pomiędzy poszczególne JST dokonywany jest według algorytmu określonego odpowiednim rozporządzeniem (Klank, 2014, s. 75).

Zgodnie z art. 28 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku, o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Ustawa o dochodach, 2003), część oświatowa subwencji ogólnej nie może być mniejsza, niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym. Wartość tej kwoty jest w każdym kolejnym roku korygowana o wysokość wydatków wynikających ze zmian w wykonywaniu zadań oświatowych. Przed ostatecznym podziałem subwencji oświatowej pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego, obliczana jest kwota rezerwy oświatowej, aktualnie 0,4% ogólnej kwoty oświatowej części subwencji ogólnej, która pozostaje do

dyspozycji ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Podział pozostałej kwoty pomiędzy konkretne jednostki dokonywany jest z uwzględnieniem zakresu realizowanych przez nie zadań oświatowych. Minister rozdzielając środki w ramach subwencji oświatowej uwzględnia kryteria, które dotyczą typów i rodzajów podmiotów podlegających poszczególnym samorządom oraz liczby uczniów do nich uczęszczających. Model obliczania subwencji na zadania oświatowe jest więc dwuetapowy (szerzej: Pest, 2018, s. 71). W pierwszym etapie określana jest globalna kwota subwencji ogólnej oraz wydzielana jest z niej część na zadania oświatowe. W drugim etapie z tak uzyskanej kwoty odliczana jest rezerwa na zadania oświatowe, a pozostała część jest dzielona pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego według algorytmu ustalonego przez Ministra Edukacji Narodowej w drodze rozporządzenia (rysunek 2).

Rysunek 2.

Podmioty decydujące o wysokości i wykorzystaniu części oświatowej subwencji ogólnej i ich kompetencje



Zródło: Ministerstwo Edukacji Narodowej (2018).

Zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 19 grudnia 2019 roku w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2020 (Rozporządzenie w sprawie sposobu podziału, 2019), część oświatowa tworzona jest biorąc pod uwagę:

- „finansowanie wydatków bieżących (w tym wynagrodzeń pracowników wraz z pochodnymi) szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego,
- dotowanie publicznych oraz niepublicznych szkół i placówek prowadzonych przez osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego oraz przez osoby fizyczne,
- finansowanie zadań z zakresu dokształcania i doskonalenia zawodowego nauczycieli,
- finansowanie wydatków związanych z indywidualnym nauczaniem,
- dofinansowanie wydatków związanych z wypłacaniem odpraw nauczycielom, a także udzielaniem urlopów dla poratowania zdrowia,
- dofinansowanie kształcenia uczniów i słuchaczy niebędących obywatelami polskimi,
- finansowanie dodatków i premii dla opiekunów praktyk zawodowych,
- finansowanie wczesnego wspomaganie rozwoju dzieci,

- finansowanie odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla nauczycieli będących emerytami i rencistami,
- finansowanie wynagrodzeń nauczycieli biorących udział w przeprowadzaniu części ustnej egzaminu maturalnego,
- finansowanie kosztów prac komisji egzaminacyjnych powoływanych przez jednostki samorządu terytorialnego w związku z awansem zawodowym nauczycieli,
- finansowanie zadań związanych z zorganizowaniem i przygotowaniem pomieszczeń gabinetów profilaktyki zdrowotnej i pomocy przedlekarskiej,
- finansowanie zadań związanych z doradztwem zawodowym,
- finansowanie badania psychologicznego kandydatów do kształcenia się w zawodzie kierowca mechanik albo w zawodzie technik transportu drogowego,
- finansowanie świadczenia na start,
- sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego”.

Podział rocznej subwencji oświatowej dla każdej jednostki samorządu terytorialnego dokonywany jest na podstawie danych uprzednio zebranych w bazie zmodernizowanego systemu informacji oświatowej, czyli dawnego systemu informacji oświatowej, którego podstawą prawną jest ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 roku o systemie informacji oświatowej (Ustawa o systemie informacji, 2011). Za pośrednictwem tej platformy, samorządy lokalne wypełniają i wysyłają tzw. metryczki subwencji oświatowej opracowane oddzielnie dla każdej JST, które pomagają przy dokonywaniu podziału subwencji. Zgodnie z algorytmem podziału części oświatowej subwencji ogólnej stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 19 grudnia 2019 roku w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2020 (Rozporządzenie w sprawie sposobu podziału, 2019), część oświatowa subwencji dla danej jednostki składa się z sumy trzech elementów:

- kwoty bazowej (SOA),
- kwoty uzupełniającej (SOB),
- kwoty na zadania pozaszkolne (SOC).

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

gdzie:

SO – część oświatowa subwencji ogólnej, po odliczeniu rezerwy, o której mowa w art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Ustawa o dochodach, 2003),

SOA – kwota bazowa części oświatowej według finansowego standardu A podziału części oświatowej na realizację zadań szkolnych,

SOB – kwota uzupełniająca części oświatowej według wag P zwiększających finansowy standard A na realizację zadań szkolnych,

SOC – kwota części oświatowej na realizację zadań pozaszkolnych.

SOA to kwota będąca iloczynem średniej statystycznej liczby uczniów lub słuchaczy w danej jednostce samorządu terytorialnego, wskaźnika korygującego D_i , który zależy od struktury stopni awansu zawodowego nauczycieli w danej JST oraz uwzględnia zwiększone wydatki z tytułu ich zatrudnienia na terenach wiejskich i w miejscowościach liczących do 5 tys. mieszkańców oraz finansowego standardu A. SOB to iloczyn uzupełniającej liczby uczniów lub słuchaczy w bazowym roku szkolnym, wskaźnika korygującego D_i oraz finansowego standardu A. SOC to z kolei iloczyn przeliczeniowej liczby uczniów uprawnionych lub korzystających z zadań pozaszkolnych, wskaźnika korygującego D_i oraz finansowego standardu A (Nucińska, 2017, ss. 86–87).

Finansowy standard A podziału części oświatowej stanowi kalkulacyjną kwotę jednostkową na ucznia przeliczeniowego, używaną dla ustalenia kwot SOA, SOB i SOC należnych danej jednostce samorządu terytorialnego. Finansowy standard A, czyli ostateczna kwota subwencji oświatowej przypadająca na jednego ucznia przeliczeniowego wyniosła w 2020 roku w skali ogólnokrajowej 5 917,89 zł i była wyższa o 349,32 zł od standardu z roku 2019 (Banasik, 2020). Finansowy standard A ustala się na podstawie danych z bazowego roku szkolnego, według następującego wzoru (Rozporządzenie w sprawie sposobu podziału, 2019):

$$A = \frac{SO}{Up}, \quad (2)$$

gdzie:

A – finansowy standard A podziału części oświatowej subwencji ogólnej,

SO – część oświatowa subwencji ogólnej, po odliczeniu rezerwy,

Up – przeliczeniowa liczba uczniów ogółem w bazowym roku szkolnym.

W obecnym systemie obliczania subwencji na zadania oświatowe istotną rolę odgrywa zarówno liczba uczniów przeliczeniowych, jak również system wag stosowanych w przypadku określonych grup uczniów oraz wskaźnik korygujący. Wskaźnik ten służy do uwzględniania odchyleń w kosztach zatrudnienia nauczycieli z powodu, właściwej dla danej jednostki samorządu terytorialnego, struktury stopni awansu zawodowego oraz ewentualnej konieczności wypłacania dodatków wiejskich i mieszkaniowych (Tobor, 2015, s. 15). Zastosowanie wskaźnika korygującego umożliwia przekazanie relatywnie wyższych kwot części oświatowej subwencji ogólnej do tych jednostek samorządu terytorialnego, w których udział etatów nauczycieli o najwyższych stopniach awansu zawodowego w relacji do ogólnej liczby etatów nauczycieli jest wyższy niż średnio w skali kraju. Zastosowanie systemu wag umożliwia natomiast uwzględnienie (Eurydice, 2019a):

- specyficznych warunków, w jakich funkcjonuje szkoła i samorząd (np. obszary wiejskie, małe miasteczka, małe szkoły),
- zróżnicowania i specyfiki realizowanych zadań szkolnych (np. kształcenie specjalne i integracyjne, kształcenie branżowe, szkoły sportowe, kształcenie artystyczne),
- zróżnicowania i specyfiki realizowanych zadań pozaszkolnych (np. internaty i bursy, przedszkola specjalne, wychowanie przedszkolne dla dzieci, które ukończyły 6 lat).

Jak podkreśla P. Galiński (2016, s. 717), w warunkach wzrastających wydatków na zadania oświatowe i ograniczonych środków z subwencji oświatowej, stosowanie takiego systemu wag może powodować jednak pewne nieprawidłowości, np. zaliczanie ucznia do innej grupy, charakteryzującej się wyższą wagą, w celu zwiększenia kwoty subwencji oświatowej.

Gminy mogą ubiegać się o zwiększenie kwoty subwencji na zadania oświatowe ze środków pieniężnych rezerwy oświatowej, muszą jednak złożyć wniosek o udostępnienie tych środków. Osobą dysponującą środkami zgromadzonymi w formie rezerwy oświatowej jest minister właściwy ds. finansów publicznych, który podejmując decyzję o przekazaniu środków danej jednostce kieruje się opinią ministra ds. oświaty i wychowania oraz reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 28 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Ustawa o dochodach, 2003), rezerwa części oświatowej subwencji ogólnej musi zostać podzielona nie później niż do końca listopada każdego roku. Ministerstwo Edukacji Narodowej corocznie określa więc kryteria podziału przedmiotowej rezerwy. W roku 2020 były one następujące (Ministerstwo Edukacji Narodowej, 2020a):

- „dofinansowanie z tytułu wzrostu zadań szkolnych i pozaszkolnych, polegającego na wzroście liczby uczniów przeliczeniowych w stosunku do danych przyjętych do naliczenia algorytmem części oświatowej subwencji ogólnej na 2020 r.,
- pomoc jednostkom samorządu terytorialnego w usuwaniu skutków zdarzeń losowych w budynkach szkół (placówek) publicznych prowadzonych (dotowanych) przez jednostki samorządu terytorialnego (z wyłączeniem przedszkoli ogólnodostępnych oraz innych form wychowania przedszkolnego),
- pomoc jednostkom samorządu terytorialnego w usuwaniu skutków działania żywiołów w budynkach szkół (placówek) publicznych prowadzonych (dotowanych) przez jednostki samorządu terytorialnego,
- dofinansowanie kosztów związanych z wypłatą odpraw dla zwalnianych nauczycieli w szkołach i placówkach oświatowych w trybie art. 20 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta Nauczyciela albo przechodzących na emeryturę na podstawie art. 88 tej ustawy,
- dofinansowanie wyposażenia w pomoce dydaktyczne niezbędne do realizacji podstawy programowej z przedmiotów przyrodniczych w publicznych szkołach podstawowych,
- dofinansowanie doposażenia publicznych szkół i placówek prowadzonych (dotowanych) przez jednostki samorządu terytorialnego, w zakresie pomieszczeń do nauki w nowo wybudowanych budynkach, nowych pomieszczeń do nauki pozyskanych w wyniku adaptacji oraz pomieszczeń dla szkół rozpoczynających kształcenie w nowych zawodach,
- korekta części oświatowej subwencji ogólnej z tytułu błędów statystycznych,
- dofinansowanie innych zadań o jednorazowym charakterze nieuwzględnionych w części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2020”

Mechanizm podziału subwencji oświatowej cechuje duży stopień złożoności, brak oszacowania faktycznych kosztów kształcenia oraz formalne różnicowanie na szkoły wiejskie

i miejskie bez uwzględnienia rzeczywistych uwarunkowań ich funkcjonowania (Najwyższa Izba Kontroli, 2016).

2.2. Dotacje celowe na finansowanie zadań oświatowych w gminie

Bardzo ważnym źródłem finansowania oświaty są dotacje celowe. Zgodnie z art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Ustawa o finansach publicznych, 2009), dotacje to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone, na podstawie ustawy o finansach publicznych, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.

Dotacje celowe z budżetu państwa są dochodami jednostek samorządu terytorialnego i zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Ustawa o dochodach, 2003), mogą być przeznaczone na:

- zadania z zakresu administracji rządowej oraz na inne zadania zlecone ustawami,
- zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego na mocy porozumień zawartych z organami administracji rządowej,
- usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, skutków powodzi i osuwisk ziemnych oraz skutków innych klęsk żywiołowych,
- realizację zadań wynikających z umów międzynarodowych,
- finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych.

Zgodnie z art. 42 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Ustawa o dochodach, 2003), samorządy mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych:

- 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,
- związanych z wdrażaniem reformy systemu oświaty, wyrównywaniem szans edukacyjnych oraz zapewnianiem kształcenia praktycznego.

Dotacje, są drugim, obok subwencji ogólnej, zewnętrznym źródłem finansowania jednostek samorządu terytorialnego, za pośrednictwem którego, państwo wpływa na ich funkcjonowanie (Podstawka, 2017, ss. 139–140). Dotacje stanowią najsilniejszą formę wpływania państwa na kierunki i dziedziny działalności wykonywanej przez samorząd terytorialny (Borodo, 1999, s. 324). Z jednej strony są one dla jednostek samorządu terytorialnego wyposażeniem w dodatkowe środki, z drugiej strony jest to narzędzie ingerencji państwa w działalność tychże jednostek (Owsiak, 2017, s. 341). Przyjmuje się, że im większy jest udział dotacji celowych w dochodach jednostek samorządowych, tym mniejsza jest ich samodzielność finansowa. Z drugiej jednak strony, zmniejszenie wysokości dotacji celowych otrzymywanych przez JST bez jednoczesnego zapewnienia im dodatkowych zasobów finansowych, zwiększa nieadekwatność tych zasobów do kosztów realizowanych

zadań i w konsekwencji ogranicza samodzielność finansową tych jednostek (Ostrowska, 2014, s. 64).

Gmina otrzymaną dotację może wykorzystać na cele związane z działalnością bieżącą i inwestycyjną. Niewykorzystanie określonej dotacji w danym roku kalendarzowym jest równoznaczne z koniecznością jej zwrotu do budżetu państwa (szerzej: Ruśkowski i Sa-lachna, 2004, ss. 290–291; Adamowicz i Kmiecinski, 2017, ss. 73–74). Samorządy gminne mogą uzyskać dotacje na różnego rodzaju inwestycje, gdy zostaną uprzednio określone w kontrakcie wojewódzkim. Wyjątek stanowią inwestycje oświatowe, które nie muszą być ujęte w regionalnym programie rozwoju (Maj-Waśniowska i Góral, 2010, s. 100).

Zgodnie z art. 128 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Ustawa o finansach publicznych, 2009), kwota dotacji na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych gminy nie może stanowić więcej niż 80% kosztów realizacji zadania, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. Powyższy limit nie jest więc limitem bezwzględny. Zgodnie z art. 42 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Ustawa o dochodach, 2003), dotacje z budżetu państwa na dofinansowanie zadań inwestycyjnych szkół i placówek oświatowych mogą być bowiem udzielane do wysokości 50% wydatków planowanych przez daną jednostkę samorządową na realizację tego zadania. Co istotne, 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 zobowiązana zwrócić kwotę dotacji w wysokości ustalonej jako różnica między kwotą otrzymanej dotacji a wysokością wydatków poniesionych ze środków własnych (Kotlińska, 2016, s. 303).

Dotacje na realizację zadań oświatowych mogą być przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań placówek wychowania przedszkolnego, szkół lub placówek w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej. Zgodnie z art. 35 ustawy z dnia 27 października 2017 roku o finansowaniu zadań oświatowych (Ustawa o finansowaniu, 2017) dotacje te mogą być wykorzystane wyłącznie na:

1. „pokrycie wydatków bieżących placówki wychowania przedszkolnego, szkoły i placówki, obejmujących każdy wydatek poniesiony na cele działalności placówki wychowania przedszkolnego, szkoły lub placówki, w tym na:
 - a. roczne wynagrodzenie osoby fizycznej zatrudnionej na podstawie umowy o pracę w przedszkolu, innej formie wychowania przedszkolnego, szkole lub placówce w przeliczeniu na maksymalny wymiar czasu pracy,
 - b. roczne wynagrodzenie osoby fizycznej zatrudnionej na podstawie umowy cywilnoprawnej w publicznym lub niepublicznym przedszkolu, innej formie wychowania przedszkolnego, szkole lub placówce oraz osoby fizycznej prowadzącej publiczne lub niepubliczne przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego, szkołę lub placówkę, jeżeli odpowiednio pełni funkcję dyrektora przedszkola, szkoły lub placówki albo prowadzi zajęcia w innej formie wychowania przedszkolnego,

- c. sfinansowanie wydatków związanych z realizacją zadań organu prowadzącego, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 roku Prawo oświatowe (Ustawa Prawo oświatowe, 2017),
2. pokrycie wydatków na zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych obejmujących:
 - a. książki i inne zbiory biblioteczne,
 - b. środki dydaktyczne służące procesowi dydaktyczno-wychowawczemu realizowanemu w placówkach wychowania przedszkolnego, szkołach i placówkach,
 - c. sprzęt rekreacyjny i sportowy dla dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów, wychowanków i uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych,
 - d. meble,
 - e. pozostałe środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne o wartości nieprzekraczającej wielkości określonej zgodnie z art. 16f ust. 3 ustawy z dnia 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych (Ustawa o podatku, 1992), dla których odpisy amortyzacyjne są uznawane za koszt uzyskania przychodu w 100% ich wartości w momencie oddania do użytkowania.”

Dotacja oświatowa może być wykorzystana wyłącznie na pokrycie wydatków związanych z realizacją zadań oświatowych poniesionych w roku budżetowym, na który dotacja została udzielona, niezależnie od tego, którego roku dotyczą te zadania. Wysokość dotacji oświatowej uzależniona jest przede wszystkim nie od rodzaju szkoły, lecz od wysokości kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej dla danej jednostki samorządu terytorialnego. W określonych ustawą przypadkach wysokość dotacji oświatowej obliczana jest jako iloczyn kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej dla danej jednostki samorządu terytorialnego i wskaźnika zwiększającego dla szkół danego typu (Krzanicka i Świątek, 2017, ss. 1–3). Wzór służący do obliczenia tego wskaźnika zawarty w ustawie z dnia 27 października 2017 roku o finansowaniu zadań oświatowych (Ustawa o finansowaniu, 2017). Zgodnie z art. 14 wspomnianej ustawy, w przypadku szkół, w których jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, niebędących szkołami specjalnymi wskaźnik ten oblicza się według następującej formuły:

$$Wz_t = \frac{Wb_{t-1} - (O_{t-1} + WbUE_{t-1} + Dp_{t-1} + WbI_{t-1} + WbP_{t-1})}{\frac{2}{3}Lu_{t-2} + \frac{1}{3}Lu_{t-1}} \cdot \frac{S_{t-1}}{LuS_{t-1}}, \quad (3)$$

gdzie:

Wz_t — wskaźnik zwiększający dla szkół danego typu, w których jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, niebędących szkołami specjalnymi,

Wb_{t-1} — wydatki bieżące poniesione w roku bazowym z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na prowadzenie przez tę jednostkę szkół danego typu,

O_{t-1} – wykonane w roku bazowym w budżecie jednostki samorządu terytorialnego dochody z tytułu opłat za wyżywienie w prowadzonych przez tę jednostkę szkołach danego typu,

$WbUE_{t-1}$ – poniesione w roku bazowym z budżetu jednostki samorządu terytorialnego wydatki bieżące finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej na prowadzenie przez tę jednostkę szkół danego typu,

$Dpt-1$ – wykorzystana w roku bazowym przez jednostkę samorządu terytorialnego kwota dotacji dla prowadzonych przez tę jednostkę szkół danego typu,

WbI_{t-1} – poniesione w roku bazowym z budżetu jednostki samorządu terytorialnego wydatki bieżące na finansowanie działalności internatów prowadzonych przez tę jednostkę w szkołach danego typu,

WbP_{t-1} – poniesione w roku bazowym z budżetu jednostki samorządu terytorialnego wydatki bieżące na realizację programów rządowych, o których mowa w art. 90u ust. 1 ustawy o systemie oświaty, w prowadzonych przez tę jednostkę szkołach danego typu,

S_{t-1} – kwota przewidziana w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego w roku bazowym na prowadzenie przez tę jednostkę szkół danego typu, bez uwzględnienia kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego na wychowanków internatów w prowadzonych przez tę jednostkę szkołach danego typu,

LuS_{t-1} – liczba dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów i uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, przyjęta do naliczenia części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego w roku bazowym w prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego szkołach danego typu,

Lu_{t-2} – liczba dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów i uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, ustalona na podstawie danych systemu informacji oświatowej według stanu na dzień 30 września roku poprzedzającego rok bazowy, w prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego szkołach danego typu,

Lu_{t-1} – liczba dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów i uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, ustalona na podstawie danych systemu informacji oświatowej według stanu na dzień 30 września roku bazowego, w prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego szkołach danego typu, w których jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, niebędących szkołami specjalnymi.

Konstrukcja wskaźnika zwiększającego dla szkół danego typu jest dosyć skomplikowana. Ogólnie ujmując, wskaźnik ten jest obliczany z uwzględnieniem rozróżnienia (Ministerstwo Edukacji Narodowej, 2020c):

- szkół specjalnych i szkół niebędących szkołami specjalnymi, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki,

- każdego typu szkoły (z tym, że w przypadku szkół podstawowych w gminach miejsko-wiejskich stosowane jest dodatkowe rozróżnienie ze względu na położenie szkoły na wsi i w mieście do 5 tys. mieszkańców oraz w mieście powyżej 5 tys. mieszkańców).

Regulacja ta jest niezbędna, aby w przypadku dotowanych szkół publicznych, odpowiednio zwiększyć kwotę przypadającą na ucznia w ramach subwencji oświatowej dla jednostki samorządu terytorialnego przy uwzględnieniu wydatków tej jednostki na szkoły danego typu ponad kwotę naliczaną w subwencji oświatowej. Zgodnie z zapisami art. 26 ustawy z dnia 27 października 2017 roku o finansowaniu zadań oświatowych (Ustawa o finansowaniu, 2017) wysokość niektórych dotacji uzależniona jest od efektów procesu nauczania. Na przykład niepubliczne szkoły, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, otrzymują dotację z budżetu danej jednostki samorządowej na każdego ucznia uczestniczącego w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu. Niezależnie od wspomnianej dotacji, niepubliczne licea ogólnokształcące dla dorosłych, niepubliczne branżowe szkoły II stopnia i niepubliczne szkoły policealne, niebędące szkołami specjalnymi otrzymują również dotację na każdego ucznia, który uzyskał świadectwo dojrzałości, certyfikat kwalifikacji zawodowej lub dyplom zawodowy. Wprowadzenie tego typu rozwiązań ma na celu uszczelnienie przekazywania dotacji przez jednostki samorządu terytorialnego dla szkół publicznych i niepublicznych, w szczególności tych, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki (szerzej: Legalis, 2017; Witkowska, 2018).

Ważnym źródłem finansowania zadań oświatowych w gminie, jest tzw. dotacja przedszkolna, która przeznaczona jest na dofinansowanie zadań z zakresu wychowania przedszkolnego, przy jednoczesnym wprowadzeniu ograniczeń w pobieraniu opłat od rodziców. Gmina otrzymuje dotację celową na uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego, w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat. Rozdzielaniem środków pomiędzy samorządy zajmuje się minister właściwy do spraw oświaty i wychowania. Do obliczenia dotacji dla określonej jednostki samorządowej wykorzystuje się iloczyn liczby uczniów korzystających z wychowania przedszkolnego w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej lub innej formie wychowania przedszkolnego, dla której dana jednostka samorządu terytorialnego jest organem prowadzącym lub rejestrującym, którzy w roku obliczeniowym kończą 5 lat i mniej oraz z góry określonej kwoty rocznej. Wyliczona kwota korygowana jest o wartość iloczynu kwoty rocznej w roku, na który jest udzielona dotacja oraz liczby dzieci, które nie zostały przyjęte w danym roku szkolnym zarówno do publicznego jak i niepublicznego przedszkola, bądź innej formy wychowania przedszkolnego. Osobą odpowiedzialną za rozdysponowanie dotacji jest wojewoda, który przekazuje ją samorządom w dwunastu częściach do 15 dnia każdego miesiąca (Ustawa o finansowaniu, 2017). Od 1 stycznia 2018 roku obowiązują nowe zasady naliczania dotacji przedszkolnej dla jednostek samorządu terytorialnego. Dofinansowanie nie jest już naliczane według lokalizacji przedszkola, lecz według organu rejestrującego lub prowadzącego daną placówkę. Zmiana ta dotyczy również niepublicznych jednostek wychowania przedszkolnego, szkół i placówek prowadzonych przez ministrów, osoby fizyczne i prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego (Witkowska, 2018).

Zgodnie z art. 17 ustawy z dnia 27 października 2017 roku o finansowaniu zadań oświatowych (Ustawa o finansowaniu, 2017), niepubliczne przedszkole niebędące przedszkolem specjalnym otrzymuje z budżetu gminy dotację na każdego ucznia w wysokości równej podstawowej kwocie dotacji dla przedszkoli, jeżeli to przedszkole spełnia następujące warunki:

- „realizuje programy wychowania przedszkolnego uwzględniające podstawę programową wychowania przedszkolnego,
- zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie nie krótszym niż czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki ustalony przez radę gminy dla przedszkoli prowadzonych przez gminę,
- przeprowadza rekrutację dzieci w oparciu o zasadę powszechnej dostępności,
- zatrudnia nauczycieli posiadających określone kwalifikacje,
- pobiera opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego nie wyższe niż opłaty ustalone przez radę gminy,
- prowadzi dokumentację przebiegu nauczania, wychowania i opieki ustaloną dla publicznych przedszkoli,
- liczba uczniów w oddziale przedszkolnym nie jest wyższa niż liczba uczniów w oddziale publicznego przedszkola,
- zapewnia uczniom pomoc psychologiczno-pedagogiczną zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Niepubliczne przedszkole niebędące przedszkolem specjalnym niespełniające powyższych warunków, otrzymuje na każdego ucznia dotację w wysokości równej 75% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli.

Gminy otrzymują również dotację celową na dofinansowanie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym, przy czym na finansowanie zasiłków szkolnych w danej gminie nie można przeznaczyć z niej więcej niż 5% tych środków. Zgodnie z art. 90b i 99c ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Ustawa o systemie oświaty, 1991) celem tej pomocy jest zmniejszenie różnic w dostępie uczniów do edukacji, umożliwienie pokonywania barier dostępu do edukacji wynikających z trudnej sytuacji materialnej, a także wspieranie edukacji uczniów zdolnych. Pomoc materialna przysługuje zarówno uczniom szkół publicznych, jak i niepublicznych. Może ona mieć charakter socjalny albo motywacyjny. Świadczeniami pomocy materialnej o charakterze socjalnym są stypendia szkolne i zasiłki szkolne. Świadczeniami pomocy materialnej o charakterze motywacyjnym są z kolei:

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

Uczniowi może być przyznana jednocześnie pomoc materialna o charakterze socjalnym i motywacyjnym. Stypendium szkolne może być udzielane w jednej lub kilku formach jednocześnie i może je otrzymać uczeń znajdujący się w trudnej sytuacji materialnej, wynikającej z niskich dochodów na osobę w rodzinie. Z kolei zasiłek szkolny może otrzymać uczeń,

który z powodu zdarzenia losowego znalazł się przejściowo w trudnej sytuacji (Kotlińska 2016, s. 308).

Regulamin udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów zamieszkałych na terenie gminy uchwała Rada gminy. W regulaminie tym określa ona (Ustawa o systemie oświaty, 1991):

- sposób ustalania wysokości stypendium szkolnego w zależności od sytuacji materialnej uczniów i ich rodzin,
- 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.

Termin przekazania gminie dotacji celowej na dofinansowanie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym określa minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, po wcześniejszym zapoznaniu się z opinią przedstawicieli samorządu terytorialnego w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Zgodnie z art. 70 ust 6 ustawy z dnia 27 października 2017 roku o finansowaniu zadań oświatowych (Ustawa o finansowaniu, 2017), wysokość dotacji zależy od wskaźnika dochodów z podatków przypadających na jednego mieszkańca gminy, liczby osób w wieku od 6 do 18 lat zameldowanych na stałe na terenie gminy oraz udziału liczby uczniów, którym przyznano stypendium szkolne w ogólnej liczbie osób zameldowanych na stałe na terenie gminy. Od 1 stycznia 2018 roku wartość uzyskanego stypendium lub zasiłku szkolnego nie jest tym samym związana wyłącznie z możliwością jednostek samorządowych, dzięki czemu zwiększyły się możliwości udzielania pomocy materialnej.

Od 2014 roku w związku ze stopniowym wprowadzaniem prawa uczniów szkół podstawowych oraz gimnazjów do bezpłatnego dostępu do podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych, przeznaczonych do obowiązkowych zajęć edukacyjnych z zakresu kształcenia ogólnego, samorządom przekazywane są również dotacje celowe z budżetu państwa na zakup podręczników i materiałów (Eurydice, 2019a). Wyposażenie publicznych szkół podstawowych w podręczniki oraz materiały edukacyjne i ćwiczeniowe jest zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej, wykonywanym przez jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 55 ustawy z dnia 27 października 2017 roku o finansowaniu zadań oświatowych (Ustawa o finansowaniu, 2017), dotacja celowa jest przyznawana publicznym szkołom podstawowym i szkołom artystycznym realizującym kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej na wyposażenie w:

1. „podręczniki do zajęć z zakresu edukacji: polonistycznej, matematycznej, przyrodniczej i społecznej, podręczniki do zajęć z zakresu danego języka obcego nowożytnego lub materiały edukacyjne, w kwocie do wysokości 75 zł na ucznia — w przypadku klas I–III,
2. materiały ćwiczeniowe w kwocie do wysokości 50 zł na ucznia — w przypadku klas I–III,
3. podręczniki lub materiały edukacyjne, w kwocie do wysokości:
 - a. 140 zł na ucznia — w przypadku klasy IV,
 - b. 180 zł na ucznia — w przypadku klasy V i VI,

- c. 250 zł na ucznia — w przypadku klasy VII i VIII,
4. materiały ćwiczeniowe w kwocie do wysokości 25 zł na ucznia — w przypadku klas IV–VIII”.

Kwota dotacji celowej na zakup podręczników może być powiększona w przypadku uczniów z niepełnosprawnością intelektualną, niesłyszących, słabosłyszących, z autyzmem, w tym z zespołem Aspergera, niewidomych i słabowidzących, w tym posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego. Maksymalna kwoty dotacji celowej może podlegać weryfikacji. Weryfikacji dokonuje minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, biorąc pod uwagę liczbę obowiązkowych zajęć edukacyjnych z zakresu kształcenia ogólnego na danym etapie edukacyjnym, warunki, jakie muszą spełniać podręczniki oraz kształtowanie się cen podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych.

Analizując źródła finansowania oświaty w jednostkach samorządu terytorialnego, należy pamiętać, iż szkoły publiczne, których organem prowadzącym jest samorząd terytorialny, nie posiadają osobowości prawnej. Funkcjonują one jako jednostki budżetowe samorządu, co w praktyce oznacza, że wysokość przeznaczanych na nie środków budżetowych jest wynikiem decyzji organu prowadzącego. Szkoły nie posiadają budżetów, a jedynie plany finansowe, które są częścią budżetu organu prowadzącego (Herbst i in., 2015, s. 12). Inaczej ujmując, wysokość środków finansowych wyliczona dla każdej szkoły prowadzonej przez gminę znajduje swoje odzwierciedlenie w planach finansowych tych placówek, a te z kolei — ze względu na formę organizacyjno-prawną tych podmiotów — w całości uwzględniane są w budżecie gminy (Kotlińska, 2016, s. 303). Gminy i pozostałe jednostki samorządu terytorialnego, biorąc pod uwagę wszystkie swoje dochody i zadania, decydują o wysokości łącznych wydatków na oświatę oraz o ich alokacji. Jako organ prowadzący i finansujący pracę szkół i placówek oświatowych są one odpowiedzialne za przygotowanie planów finansowych dla wszystkich prowadzonych przez siebie szkół i placówek i uwzględnienie ich w swoim budżecie. Środkami określonymi w planie finansowym, zaopiniowanym przez radę szkoły lub placówki, dysponuje dyrektor placówki, który ponosi też odpowiedzialność za ich prawidłowe wykorzystanie (Eurydice, 2019a).

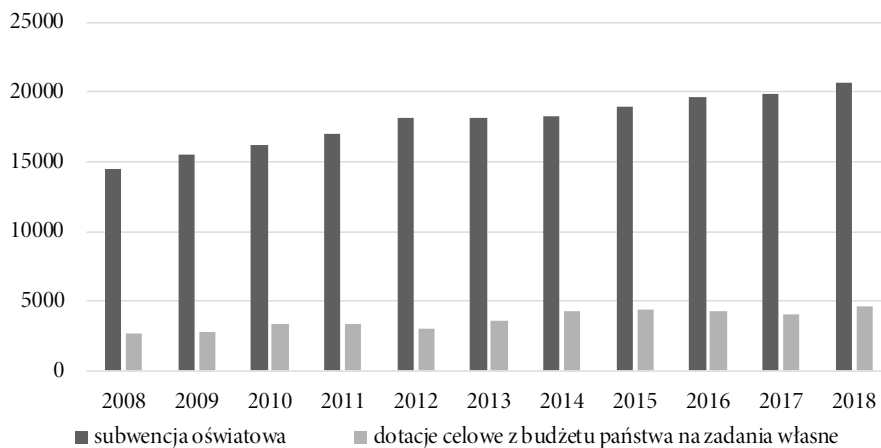
Podstawowym źródłem finansowania oświaty w Polsce jest część oświatowa subwencji ogólnej. Drugie miejsce zajmują z kolei dotacje celowe z budżetu państwa. Wysokość subwencji oświatowej przekazywanej gminom na realizację zadań oświatowych wzrosła w latach 2004–2018 z prawie 14,5 mld zł do ponad 20,6 mld zł, a więc o ponad 42%. Wysokość dotacji celowych przekazywanych gminom na realizację zadań własnych wzrosła w tym okresie o ponad 67%, przy czym tendencja wzrostowa w ich przypadku, nie była już tak wyraźna jak w przypadku subwencji oświatowej. W niektórych latach wysokość dotacji przekazywanych gminom malała, po czym znowu rosła (rysunek 3).

Łączna wysokość środków przekazanych gminom w ramach tych dwóch podstawowych źródeł finansowania zadań oświatowych wzrosła w badanym okresie z 17.217,8 mln zł do 25.203 mln zł, a więc o ponad 46%. W tym samym czasie, łączne wydatki na realizację zadań oświatowych wzrosły o prawie 68%. Zarówno w roku 2008, jak i 2018 wysokość środków pozyskanych przez gminy z subwencji oświatowej i dotacji celowych na zadania własne była niższa niż kwota wydatków poniesionych na realizację zadań oświatowych. Co więcej, stopień pokrycia wydatków oświatowych, środkami pozyskanymi z budżetu państwa z tych

dwóch podstawowych źródeł finansowania zmalał z 73% do 64%. Oznacza to, że gminy były zmuszone do finansowania coraz większej części wydatków oświatowych środkami pozyskiwanymi z innych źródeł.

Rysunek 3.

Podstawowe źródła finansowania oświaty w Polsce w latach 2008–2018 (w mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z Banku Danych Lokalnych (2020).

Podsumowując, środki finansowe na oświatę pochodzą w znacznej części z budżetu państwa, ale także z dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. Konieczność finansowania zadań oświatowych z budżetu państwa wynika z przekazania tych zadań, jako zadań własnych, jednostkom samorządu terytorialnego, przy niewystarczającym do ich realizacji poziomie dochodów własnych (Borodo, 2011, s. 137). Subwencje oświatowe i dotacje celowe na realizację zadań oświatowych mają istotne znaczenie zwłaszcza dla funkcjonowania samorządów gminnych charakteryzujących się niskimi wskaźnikami ekonomicznymi. Spełniają one swoją funkcję szczególnie, gdy gminy mają problem z pozyskiwaniem dochodów we własnym zakresie. Dzięki środkom z budżetu państwa gminy mogą przeprowadzać chociażby inwestycje oświatowe, których nie byłyby w stanie zrealizować wyłącznie ze środków własnych (Dworakowska, 2012, ss. 216–217). Niestety wysokość środków przekazywanych gminom w ramach części oświatowej subwencji ogólnej oraz dotacji celowej na zadania oświatowe jest niewystarczająca. W bardzo wielu gminach, środki te nie wystarczają na pokrycie wszystkich wydatków bieżących na edukację i wychowanie. Powodem tego, jest między innymi sposób wyliczania subwencji oświatowej, która jest ustalana na podstawie liczby uczniów uczęszczających do szkół, liczby placówek oświatowych prowadzonych przez daną jednostkę oraz współczynników korygujących uwzględniających kategorie uczniów, typy i rodzaje szkół oraz kwalifikacje nauczycieli (Miemiec, 2013, ss. 116–117). Takie rozwiązanie jest niestety wadliwe. Wysokość części oświatowej należnej danej jednostce wyliczana jest przede wszystkim na podstawie liczby uczniów, podczas gdy rzeczywiste zapotrzebowanie wydatkowe determinuje liczba nauczycieli, a dominującą

rolę w kosztach funkcjonowania szkół i placówek oświatowych pełnią pensje nauczycielskie (Sekuła, 2016, s. 228). W gminach obserwuje się ponadto spadek liczby uczniów, przy jednoczesnym wzroście kosztów funkcjonowania placówek oświatowych. Rosnące wydatki na zadania oświatowe, zarówno w przeliczeniu na jedno dziecko uczęszczające do placówki, jak i na samą placówkę oświatową, stymulują podejmowanie działań mających na celu pozyskanie dodatkowych środków na finansowanie oświaty.

Sposobem na rozwiązanie problemu niewystarczających środków finansowych na pokrycie wydatków związanych z realizacją zadań oświatowych jest poszukiwanie pozabudżetowych źródeł finansowania (Kowalska, 2006, ss. 233–242; Jeżowski, 2007, s. 40). Jak podkreśla Ł. Zima (2016, s. 342), ogromnym wsparciem w takich sytuacjach są unijne środki finansowe, dzięki którym jednostki samorządu terytorialnego mogą realizować swoje zadania i dynamicznie się rozwijać.

2.3. Finansowanie oświaty ze środków unijnych i środków własnych gminy

Środki publiczne przeznaczone na funkcjonowanie placówek oświatowych 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 (Kotlińska, 2016, s. 302). Najczęstszym źródłem środków pozabudżetowych są środki z Unii Europejskiej, czego dowodem jest ich znaczny udział w dochodach budżetów gmin ogółem (Zawora, 2012, s. 146).

Finansowanie oświaty ze środków unijnych stało się możliwe od roku 2004, w którym Polska stała się członkiem Unii Europejskiej. Znaczenie unijnych środków finansowych zarówno dla prawidłowego funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, jak i ich społeczno-gospodarczego rozwoju jest ogromne. Napływ środków pieniężnych z Unii Europejskiej daje możliwość realizowania wielu projektów inwestycyjnych zarówno o charakterze miękkim (np. warsztaty, szkolenia), jak i twardym (np. modernizacja i budowa infrastruktury) (Porębska, 2014, s. 193). Stanowi istotne uzupełnienie ograniczonych środków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego i pozwala tym samym na zachowanie ciągłości realizacji ich zadań (Cyburt, 2018, s. 71).

W przepisach stanowiących o funkcjonowaniu programów unijnych wyróżnionych zostało kilka grup beneficjentów, którzy mają prawo starać się o pozyskanie środków pieniężnych z projektów unijnych. Wyróżniono takie podmioty jak: jednostki samorządu terytorialnego (JST), jednostki organizacyjne JST posiadające osobowość prawną, związki, stowarzyszenia i porozumienia JST, podmioty realizujące zadania własne JST na podstawie umów, państwowe osoby prawne, jednostki organizacyjne administracji rządowej, szkoły wyższe, jednostki badawczo-rozwojowe, jednostki naukowe, kościoły i związki wyznaniowe, spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe (Cieślak, 2012, s. 183).

Beneficjentów posiadających uprawnienia jednostek samorządu terytorialnego jest bardzo dużo, z tego też względu, sprawują one istotną rolę w sferze wykorzystywania funduszy unijnych w kraju. Jednostki samorządowe są największym beneficjentem środków pochodzących z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, w tym z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Najwięcej środków pozyskiwanych z funduszy unijnych trafia do jednostek samorządu terytorialnego za pośrednictwem Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO). Jednostki samorządowe koncentrują się bowiem w szczególności na takich projektach, które są ważne z perspektywy społeczności lokalnej (Kot, 2013, s. 304, 309).

Jednostki samorządu terytorialnego pozyskują środki unijne z funduszy strukturalnych, których celem jest pomoc krajom członkowskim w restrukturyzacji i modernizacji ich gospodarek, a także zapewnienie wzrostu spójności ekonomicznej i społecznej Wspólnoty Europejskiej. Fundusze skierowane są do regionów słabiej rozwiniętych, których poziom rozwoju gospodarczego mierzony poziomem PKB per capita, znajduje się poniżej średniej unijnej (szerzej: Komisja Europejska, 2011; Portal Funduszy Europejskich, 2016; Gostomczyk, 2016; Kutwa i Szymańska, 2019; European Commission, 2020). Główną przesłanką programów Unii Europejskiej jest wspieranie działań umożliwiających przezwyciężanie barier rozwojowych na obszarach zacofanych (Wojarska i Marks-Bielska, 2015, s. 117). Fundusze europejskie mogą być więc wykorzystywane do wyrównania szans edukacyjnych mieszkańców Polski (Zielińska, 2015, s. 175).

W perspektywie finansowej na lata 2014–2020 jednostki samorządu terytorialnego w Polsce mają możliwość wykorzystywania unijnych funduszy polityki spójności w ramach czterech krajowych programów operacyjnych i szesnastu programów regionalnych. Jednostki te są przy tym zobligowane do przeznaczania określonych środków finansowych na poszczególne obszary tematyczne, zgodnie z ustanowionymi pułapami finansowymi. Duży nacisk kładziony jest również na efektywność ekonomiczną projektów realizowanych przez te jednostki (szerzej: Poniatowicz, 2016, ss. 18–19; Michalik, 2017, ss. 132–135). Pozyskanie środków unijnych przez samorządy jest oczywiście uzależnione od pozytywnego przejście procedury aplikacyjnej, która jest dosyć trudna. Bardzo dużo podmiotów ubiegających się o pomoc finansową z Unii Europejskiej ma problem ze spełnieniem niektórych wymagań. Nie każda instytucja jest bowiem przygotowana w taki sposób, aby móc spełnić wszystkie wymagane kryteria. Sposób i warunki pozyskiwania środków z funduszy Unii Europejskiej reguluje szereg krajowych i unijnych aktów prawnych, co powoduje, że mogą występować duże rozbieżności i trudności w ustaleniu kryteriów klasyfikowania poszczególnych projektów (Kot, 2013, ss. 303, 308). Jednostki samorządu terytorialnego mogą mieć również trudność z pozyskaniem odpowiedniej wysokości wkładu własnego, który jest od nich wymagany. Wiele z nich nie posiada wystarczających środków własnych i jest zmuszona do pokrycia wkładu własnego kapitałem obcym, pochodzącym na przykład ze zwrotnych źródeł finansowania. Przy obowiązuje indywidualnym wskaźniku zadłużenia, który ogranicza możliwość zaciągania zobowiązań, może się okazać, iż niektóre samorządy mają ograniczone możliwości pozyskania środków z Unii Europejskiej. Niejednokrotnie, jednostki samorządowe chcą uzupełnić udział własny i tym samym uzyskać środki unijne wyprzedają własne mienie lub łączą zasoby finansowe kilku samorządów,

chcących realizować wspólnie dane przedsięwzięcie. Zapewnienie odpowiedniej wysokości wkładu własnego w sytuacji, gdy przekracza on możliwości finansowe danej jednostki jest więc poważnym problemem, który wpływa negatywnie na możliwości absorpcji funduszy przez samorządy (Porębska, 2014, ss. 200–201). Jak trafnie ujmuje to J. Sierak (2015, s. 182), zasobność własnych środków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego decyduje o możliwości zastosowania innych, tj. uzupełniających źródeł finansowania.

W perspektywie finansowej na lata 2014–2020 polskie jednostki samorządu terytorialnego mogą pozyskiwać środki finansowe na oświatę między innymi z Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (POWER), umożliwiającego absorpcję środków unijnych z Europejskiego Funduszu Społecznego. Jednym z obszarów wsparcia w ramach tego programu jest poprawa efektywności wybranych polityk publicznych, w tym podnoszenie jakości systemu oświaty i rozwój edukacji. Program realizuje cztery cele tematyczne, wśród których znajduje się cel dotyczący edukacji. W ramach tego celu wyróżnione zostały następujące priorytety (Denagtergal i Fitzgerald, 2014, s. 16):

- „ograniczenie i zapobieganie przedwczesnemu kończeniu nauki szkolnej oraz zapewnianie równego dostępu do dobrej jakości wczesnej edukacji elementarnej oraz kształcenia podstawowego, gimnazjalnego i ponadgimnazjalnego,
- poprawa jakości, skuteczności i dostępności szkolnictwa wyższego oraz kształcenia na poziomie równoważnym w celu zwiększenia udziału i poziomu osiągnięć, zwłaszcza w przypadku grup w niekorzystnej sytuacji,
- wyrównywanie dostępu do uczenia się przez całe życie, poszerzanie wiedzy, podnoszenie umiejętności i kompetencji siły roboczej oraz promowanie elastycznych ścieżek kształcenia, w tym poprzez doradztwo zawodowe i potwierdzanie nabytych kompetencji,
- lepsze dostosowanie systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy, ułatwianie przechodzenia z etapu kształcenia do etapu zatrudnienia oraz wzmocnienie systemów kształcenia i szkolenia zawodowego i ich jakości, w tym poprzez mechanizmy prognozowania umiejętności, dostosowania programów nauczania oraz tworzenia i rozwoju systemów uczenia się poprzez praktyczną naukę zawodu realizowaną w ścisłej współpracy z pracodawcami”.

Gminy mogą pozyskać środki unijne dla placówek oświatowych w obszarze działalności wychowawczej i dydaktycznej oraz na infrastrukturę. W przypadku przedszkoli mogą starać się o wsparcie finansowe na utworzenie nowych miejsc edukacji przedszkolnej, organizowanie nowych, specjalistycznych czy ogólnorozwojowych zajęć oraz szkolenia dla kadry pedagogicznej w tym zakresie. W przypadku szkół mogą to być dofinansowania na: rozwijanie tzw. kompetencji kluczowych poprzez dodatkowe zajęcia wyrównawcze, lekcje poszerzające talent uczniów, tworzenie kół zainteresowań itp., sprzęt i pomoce dydaktyczne, stypendia naukowe, indywidualną naukę dla uczniów niepełnosprawnych i wymagających specjalnej opieki, szkolenia, kursy i studia podyplomowe dla nauczycieli. Istnieje także możliwość uzyskania dofinansowania na wyposażenie placówek edukacyjnych, tak aby zapewnić lepsze warunki do nauki, a także na prace budowlane czy remontowe w celu dostosowania budynku do spełniania funkcji edukacyjnych. Niektóre programy regionalne stwarzają też możliwość dofinansowania infrastruktury wokół szkoły, np. boiska czy sali gimnastycznej (Portal Funduszy Europejskich, 2015). Dzięki środkom europejskim samorządy mają więc

możliwość modernizacji i rozbudowy infrastruktury szkolnej czy poszerzenia oferty edukacyjnej (Najwyższa Izba Kontroli, 2016).

Polskie jednostki samorządu terytorialnego bardzo szybko dostrzegły korzyści wynikające z pozyskiwania funduszy unijnych. W budżetach jednostek samorządowych zaobserwować można wzrastający udział bezzwrotnych środków z Unii Europejskiej. Samorządy mają też coraz mniej problemów z pozyskiwaniem takich środków. W większości z nich utworzono bowiem specjalne zespoły ds. związanych z pozyskiwaniem funduszy unijnych i wyszkolono pracowników w tym zakresie (Kot, 2013, s. 309). Działania samorządów polegają tym samym na poszukiwaniu projektów, które mogłyby uzyskać dofinansowanie w ramach kolejno ogłaszanych konkursów na dotacje unijne (Wyszkowska, 2011, s. 309).

Jak wynika z danych dotyczących realizacji i finansowania zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego, na finansowanie edukacji jednostki samorządowe przeznaczają średnio 60 mld zł rocznie. Prawie 40 mld zł pochodzi z subwencji oświatowej. Pozostałe środki to dotacje z budżetu państwa, w tym środki z budżetu Unii Europejskiej oraz środki własne samorządów (Najwyższa Izba Kontroli, 2016). Jak podkreślają P. Swianiewicz i J. Łukomska (2018, ss. 2–4), w Polsce wykorzystywanie funduszy unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego jest tak powszechne, że bardzo trudno jest znaleźć chociaż jedną gminę, która w ciągu ostatnich 10 lat nie skorzystałaby z ani jednej dotacji unijnej. Stopień wykorzystania tych dotacji jest jednak bardzo zróżnicowany (szerzej: Wojarska, 2017). Największe problemy w tym zakresie mają najmniejsze gminy w Polsce.

Jak już wcześniej wspomniano, głównym źródłem finansowania oświaty przez jednostki samorządu terytorialnego są środki otrzymywane z budżetu państwa w ramach części oświatowej subwencji ogólnej oraz dotacji celowych na określony cel. Jednostki samorządowe mogą też składać wnioski o udostępnienie środków z rezerwy oświatowej. Jeżeli powyższe źródła nie są wystarczające do pokrycia wszystkich wydatków poniesionych na zadania szkolne i pozaszkolne, jednostki samorządowe zmuszone są do pokrycia różnicy ze środków własnych (Smółkowska, 2010, s. 186). Sytuacja taka ma niestety miejsce w przypadku większości jednostek samorządowych. Samorządy, w których subwencja oświatowa wystarcza na wszystkie zadania w związku z prowadzeniem szkół i w których pozostają z niej wolne środki finansowe stanowią mniejszość. Co istotne, dofinansowywanie oświaty ze środków własnych jest dla samorządów (przede wszystkim gmin wiejskich) dużym obciążeniem, przez co może się odbijać na niedoinwestowaniu innych zadań realizowanych przez te jednostki (Adamowicz i Kmiecinski, 2017, s. 75, 77).

Z dochodów własnych gminy finansowane są najczęściej: przedszkola samodzielne, przedszkola przy szkołach podstawowych oraz po części pomoc materialna dla uczniów (Adamowicz i Skarżyńska, 2017, s. 339). Jednostki samorządu terytorialnego mogą finansować wykonywanie zadań oświatowych następującymi dochodami własnymi: wpływami z lokalnych podatków i opłat, dochodami uzyskanymi przez gminne jednostki budżetowe, dochodami uzyskanymi z gminnego majątku, wpływami ze spadków, zapisów i darowizn na rzecz gminy czy odsetek od udzielonych pożyczek (Ustawa o dochodach, 2003; Gornowicz i Wichowska, 2017, s. 63). Dochody te charakteryzują się trzema cechami: pobierane są ze źródeł zlokalizowanych na terenie gminy, w całości i bezterminowo przekazywane są do jej dyspozycji oraz pochodzą ze źródeł, na które jednostka może wywierać bezpośredni (ak-

tywny) lub pośredni (bierny) wpływ, czyli sprawować tzw. władztwo podatkowe (Kotlińska, 2009, s. 145; Felis, 2014, s. 20). Dochody własne wielu jednostek samorządowych są jednak ograniczone. Samorządy niejednokrotnie muszą więc dokonywać wyboru, które cele i zadania są ważniejsze i pilniejsze do zrealizowania, a tym samym do sfinansowania. Samorządy chcąc pokryć rosnące koszty związane z realizacją zadań oświatowych lub chcąc zrealizować dodatkowe zadania związane z oświatą muszą też podejmować działania mające na celu zwiększenie ich dochodów własnych.

Podsumowując, realizacja zadań oświatowych w Polsce finansowana jest przede wszystkim ze środków publicznych. Do najważniejszych publicznych źródeł finansowania oświaty należą (Eurydice, 2019b):

- część oświatowa subwencji ogólnej przekazywana z budżetu państwa jednostkom samorządu terytorialnego,
- dotacje celowe z budżetu państwa przekazywane jednostkom samorządu terytorialnego (m.in. na wychowanie przedszkolne, na zakup podręczników i materiałów edukacyjnych, na pomoc materialną o charakterze socjalnym),
- środki własne jednostek samorządu terytorialnego (np. z opłat, podatków),
- fundusze europejskie.

Jak szacuje OECD (2020) w przypadku wydatków na oświatę udział środków publicznych w wydatkach ogółem wynosi około 91%. Dla porównania, w przypadku wydatków na szkolnictwo wyższe udział ten wynosi około 79%, a w przypadku wczesnej opieki i edukacji około 82%. Środki publiczne na realizację zadań oświatowych trafiają zarówno do placówek publicznych, jak i niepublicznych, po spełnieniu przez nie wymagań określonych w odpowiednich przepisach.

2.4. Zarządzanie finansami oświaty w gminie w kontekście pozyskiwania środków finansowych

Istotą zarządzania finansami lokalnymi jest stwarzanie odpowiednich warunków dla funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego poprzez tworzenie różnych źródeł pozyskiwania środków pieniężnych, ich dzielenie oraz alokację w różne obszary ich działalności, które nakierowane są na realizację określonych celów i zadań. Istotną kwestią w zarządzaniu finansami lokalnymi jest również ocena, w jaki sposób dysponenci środków finansowych podejmują decyzje będące reakcją na zmieniające się warunki i rosnące wymagania społeczności lokalnej. Decyzje podejmowane przez jednostki samorządowe w procesie zarządzania finansami można podzielić na decyzje inwestycyjne i finansowe (Kozuch, 2005, ss. 11–12).

Właściwe zarządzanie finansami jest warunkiem prawidłowej realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego, a jakoś tego procesu ma związek z gospodarowaniem posiadanymi zasobami oraz poziomem zaspokojenia potrzeb społeczeństwa (Wakuła, 2009, s. 110). Sposób, w jaki jednostka samorządowa realizuje zadania publiczne, w tym zadania oświatowe uzależniony jest od jej charakteru i rozmiaru prowadzonej działalności (Chład i Jarszyński, 2015, s. 7). Efekty podejmowanych działań mogą być różne, a ich skuteczność zależy od wielu czynników, wśród których można wymienić (Nogalski i Świrska, 2016, s. 67):

- „dokładność, przejrzystość i zrozumiałość zakresu kompetencji i obowiązków struktur organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego, które uczestniczą w procesie zarządzania finansami,
- łatwość dostępu do aktualnych i rzetelnych informacji oraz do zrozumiałego systemu zarządzania informacjami,
- efektywność, jasność i zrozumiałość systemu rachunkowości, sprawozdawczości, analizy i kontroli finansowej,
- efektywność systemów monitorowania działań organów władzy i jednostek organizacyjnych samorządów terytorialnych,
- dostępność niezbędnych szkoleń oraz pomocy doradców dla zarządzających i pracowników jednostek samorządowych”.

Odpowiednie rozpoznanie i umiejętne wykorzystanie tych czynników ma szczególne znaczenie w przypadku gmin, które rozporządzają ograniczonymi zasobami i wykonują bardzo dużo zadań, często wykraczających poza ich możliwości finansowe (Świrska, 2016, s. 90).

Środki, które posiadają jednostki samorządowe mogą być wykorzystywane w różny sposób. Oznacza to, że samorządy posiadające takie same zasoby i działające w podobnych warunkach i okolicznościach mogą uzyskać różne efekty swoich działań. Z tego też względu, realizacja zadań przez jednostki samorządowe wymaga odpowiedniego zarządzania finansami (Wyrębek, 2010, s. 143). Potrzeba zarządzania finansami wynika też z różnorodności procesów i zjawisk tworzących szeroko pojęte finanse publiczne, zawilości systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego, jak również z faktu, iż finanse łączą tak naprawdę wszelkie obszary ich działania (Kozuch, 2008, s. 121).

Zarządzanie finansami gminy jest różnie definiowane w literaturze przedmiotu, jednak znaczenie tego pojęcia we wszystkich definicjach jest takie same. Jest to proces, który ukierunkowany jest na racjonalne i efektywne wykorzystanie dostępnych środków finansowych (Adamowicz, 2018, s. 359). Jest to proces złożony, który w głównej mierze polega na podejmowaniu racjonalnych decyzji i działań, które są ze sobą ściśle powiązane, a ich celem jest uzyskanie maksymalnych efektów społecznych i ekonomicznych. Do realizacji tych celów wykorzystywane są wszelkiego rodzaju instrumenty, techniki, kryteria i reguły mające związek z gospodarowaniem środkami pieniężnymi, które posiada gmina (Rudzka-Lorentz i Sierak, 2006, s. 183; Kozuch, 2005, s. 10). Celem zarządzania finansami gminy jest realizacja założeń polityki finansowej gminy, koordynacja realizacji tej polityki, monitorowanie i weryfikowanie wykorzystanych zasobów finansowych, jak również efektów podjętych działań (Jastrzębska, 1999, s. 12). Celem zarządzania finansami jest również zapewnienie jednostce samorządowej, np. gminie, zasad, procesów i informacji koniecznych do efektywnego i skutecznego gospodarowania zasobami. Jego założeniem jest tworzenie warunków dla prawidłowego funkcjonowania gminy poprzez kreowanie różnych źródeł pozyskiwania zasobów gotówkowych, ich podział oraz alokację pomiędzy różne obszary zorientowane na zrealizowanie jej celów (Kozuch, 2008, s. 122). Tradycyjne zarządzanie finansami polega na określeniu potrzeb danego podmiotu należącego do sektora finansów publicznych na podstawie wcześniej zgromadzonych danych historycznych i tworzenie w oparciu o nie budżetu na przyszłe lata (Kister i Zbroja, 2012, s. 253). Podmiotami odpowiedzialnymi

za podejmowanie decyzji i zarządzanie finansami gminy są zarówno jej organy wykonawcze, jak i stanowiące (Rudzka-Lorentz i Sierak, 2006, s. 183).

Szczególnym obszarem zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego jest zarządzanie finansami oświaty. Wydatki na zadania oświatowe stanowią bowiem jeden z głównych wydatków w budżetach tych jednostek. Zgodnie z art. 57. ust. 1 i 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 roku Prawo oświatowe (Ustawa Prawo oświatowe, 2017) jednostki samorządu terytorialnego jako organ prowadzący szkołę lub placówkę sprawują nadzór nad jej działalnością w zakresie spraw finansowych i administracyjnych. Nadzorowi podlega w szczególności prawidłowość dysponowania przyznanymi szkole lub placówce środkami budżetowymi oraz pozyskanymi przez szkołę lub placówkę środkami pochodzącymi z innych źródeł, a także prawidłowość gospodarowania mieniem i przestrzeganie obowiązujących przepisów dotyczących organizacji pracy szkoły oraz bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i uczniów.

Zarządzanie finansami oświaty nie jest zadaniem prostym. Samorządy, w tym gminy, samodzielnie ustalają sposób redystrybucji środków, które są przewidziane w budżecie na finansowanie zadań realizowanych w szkołach, przedszkolach i innych placówkach oświatowych. Muszą to więc robić w taki sposób, by udało się im zabezpieczyć wszystkie wydatki związane z tradycyjnym funkcjonowaniem tych placówek (Piwowarski, 2006, ss. 39–40). Jest to niezmiernie trudne, gdyż niedobór środków publicznych na finansowanie zadań oświatowych zmusza samorządy do ograniczania wydatków bieżących lub podejmowania działań, które umożliwią pozyskanie dodatkowych środków na ich realizację. Jednostki samorządowe muszą realizować racjonalną gospodarkę finansową i dokonywać bieżącej kontroli efektywnego wykorzystania środków pozostających w ich dyspozycji (Kister i Zbroja, 2012, s. 253). Niejednokrotnie, rosnące obciążenie budżetów jednostek samorządu terytorialnego mobilizuje samorządy do podejmowania działań oszczędnościowych, racjonalizowania kosztów, szukania nowych rozwiązań organizacyjnych i zmian w sieci szkolnej, a także czynienia starań w kierunku pozyskiwania środków zewnętrznych (Czepelak, 2018, s. 109). Samorządy, muszą mieć przy tym na uwadze fakt, iż optymalizacja wydatków oświatowych musi się odbywać bez szkody dla jakości edukacji (Czuczvara, 2015, s. 5). Muszą również pamiętać o tym, że zbyt wysoki poziom zadłużenia jest niebezpieczny z punktu widzenia ich stabilności finansowej. Szerzej na temat stabilności finansowej oraz zadłużania się gmin i czynników determinujących ten proces: Burnside, 2005; Dollery i Crase, 2006; Bolívar i in., 2014; Bisogno, Cuadrado-Ballesteros i García-Sánchez, 2017; Wichowska i Ostrowska, 2018; Kim i Warner, 2018; Wichowska, 2019.

Zgodnie z art. 22 i 23 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 roku o finansowaniu gmin (Ustawa o finansowaniu gmin, 1993), gminy mogą zaciągać kredyty i pożyczki na pokrycie wydatków (w tym wydatków oświatowych), na które brakuje im środków finansowych. Próbuując pozyskać brakujące środki, gminy mogą również emitować papiery wartościowe. Takie rozwiązanie jest jednak obwarowane wieloma ograniczeniami i warunkami, które zawarte są w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Ustawa o finansach publicznych, 2009). Jednym z takich ograniczeń jest obowiązujący od 2014 roku indywidualny limit zadłużenia, który określa maksymalną wysokość środków, jakie jednostka samorządu terytorialnego może w danym roku przeznaczyć na obsługę zadłużenia (Dwo-

rakowska, 2016, ss. 139–140). Władze samorządowe w celu pozyskania jak największej puli środków z kredytów i pożyczek podejmują więc działania zmierzające do zmniejszenia kosztów obsługi tego zadłużenia, wzrostu dochodów ze sprzedaży majątku i powiększania nadwyżki bieżącej. Władze gminy chcąc zmniejszyć koszty obsługi zadłużenia próbują uzyskać od wierzycieli zmianę warunków zaciągniętych zobowiązań, emitują obligacje komunalne na korzystniejszych warunkach lub dokonują jednocześnie konsolidacji i konwersacji zadłużenia. Chcąc osiągnąć wyższą nadwyżkę bieżącą podejmują z kolei działania mające na celu doprowadzenie do wzrostu dochodów (np. wprowadzając fakultatywne opłaty) lub ograniczenia wydatków, co ze względu na ilość wykonywanych przez gminę zadań jest bardzo trudne (Kotlińska, 2014, ss. 54–56). Pozyskiwanie środków w postaci kapitału dłużnego, może pociągać za sobą negatywne skutki wynikające z nadmiernego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego. Taki sposób finansowania może więc być wykorzystywany przez samorządy jedynie warunkowo, z respektowaniem przepisów prawa regulujących problematykę możliwości zadłużania się przez jednostki sektora finansów publicznych (szerej: Zawora, 2015; Poniatowicz, 2016).

Władze samorządowe mogą też pozyskiwać dodatkowe środki finansowe na zadania oświatowe, korzystając z pomocy wielu organizacji pozarządowych. Pozyskiwanie funduszy następuje najczęściej w postaci grantów, o które ubiegają się samorządy w drodze rozpisanego konkursu (Adamowicz i Skarżyńska, 2017, s. 340). Na realizację zadań oświatowych wydatkowane mogą być również środki organów społecznych szkół. Organami tymi są w szkole: rada szkoły, rada rodziców czy samorząd uczniowski. Największe doświadczenie w zbieraniu pieniędzy na rzecz szkoły ma rada rodziców. Środki rady rodziców, zwane potocznie komitetem rodzicielskim od wielu lat funkcjonują w świadomości dyrektorów, nauczycieli, również samych rodziców jako sposób na pomniejszanie braków w budżecie szkoły (Klinger i Otto, 2012). Środki prywatne na finansowanie edukacji mogą pochodzić również z innych źródeł pozabudżetowych np.: fundacji, stowarzyszeń czy źródeł prywatnych gospodarstw domowych i mogą przybierać postać dobrowolnych lub obligacyjnych wpłat rodziców dzieci uczęszczających do tych placówek (Adamowicz i Kmiecinski, 2017, s. 68).

Poza dotychczas wymienionymi możliwościami pozyskiwania środków finansowych na realizację zadań oświatowych, występują jeszcze inne sposoby, które co ważne, nie zwiększają zadłużenia jednostek samorządowych, a umożliwiają im pozyskanie kapitału chociażby na wkład własny wymagany przy realizacji inwestycji współfinansowanych z funduszy Unii Europejskiej oraz zwiększają efektywność zarządzania aktywami. Do tych instrumentów zaliczamy sekurytyzację oraz partnerstwo publiczno-prywatne (PPP).

Pierwszy z tych instrumentów polega na transakcji, w wyniku której ryzyko przeniesione jest na podmiot wszczynający transakcję zamiany aktywów na papiery wartościowe na rynku finansowym (Dawidowicz, 2014, s. 41). Sekurytyzacja, pomimo że jest prawnie dozwolona i posiada wiele zalet, nie jest chętnie wykorzystywana przez jednostki samorządu terytorialnego. Istotny wpływ na brak zainteresowania tą formą finansowania ma niekorzystne otoczenie prawne oraz niski poziom znajomości nowoczesnych instrumentów finansowych (Bucholski, 2012, s. 98). Partnerstwo publiczno-prywatne to z kolei forma współpracy między podmiotami publicznymi a sektorem prywatnym, której celem jest po-

prawa realizacji inwestycji w projekty infrastrukturalne lub inne rodzaje operacji realizujących usługi publiczne, poprzez dzielenie ryzyka, wspólne korzystanie ze specjalistycznej wiedzy sektora prywatnego lub dodatkowe źródła kapitału (Rozporządzenie Parlamentu, 2013). Również partnerstwo publiczno-prywatne, które najczęściej występuje przy realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych, nie jest często wykorzystywaną formą pozyskiwania środków na realizację zadań w gminie. Największą obawą w stosunku do tego rozwiązania jest ryzyko braku doświadczenia w realizacji tego typu projektów oraz długi czas przygotowywania wielu procedur związanych z przeprowadzonymi analizami i uzgodnieniami. Planowany projekt powinien również zdobyć akceptację społeczną i polityczną, co często nie jest łatwe (Szczechowicz, 2015a, s. 283).

Samorządy gminne, które nie dysponują wystarczającą pulą środków na realizację zadań oświatowych i tym samym nie są w stanie zaspokoić w pełni potrzeb swoich mieszkańców podejmują również wiele działań związanych z poszukiwaniem rezerw. Gminy chcąc jak najlepiej zrealizować swoje zadania oświatowe ograniczają wydatki w innych obszarach. Wykorzystują w tym celu proste metody racjonalizacji wydatków, które polegają na przekazaniu zadań na kolejne lata, bądź tymczasowym oszczędzaniu na wybranych wydatkach (Czepelak, 2016, s. 38).

Największą część wydatków szkół i placówek oświatowych stanowią wynagrodzenia (Zimmer, DeBoer i Hirth, 2009, s. 105). Z tego też względu kolejnym sposobem pozyskiwania oszczędności w budżetach jednostek samorządu terytorialnego jest wprowadzanie zmian w wysokości wynagrodzeń nauczycieli. Chodzi oczywiście o zmiany dotyczące wysokości i zasad naliczania tych składników wynagrodzenia nauczycieli, które pozostają w kompetencjach samorządów, a więc niektórych dodatków do wynagrodzenia. Zgodnie z art. 30 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta Nauczyciela (Ustawa Karta Nauczyciela, 1982), znaczna część wynagrodzenia nauczycieli jest bowiem gwarantowana ustawowo i samorządy nie mogą ingerować w wysokość ustalonego standardu płacowego. Mogą jednak swobodnie podwyższać płace nauczycieli powyżej płac gwarantowanych (szerzej: Herbst, 2012; Klewerek, 2019; Lisowski, 2020). Innym rozwiązaniem praktykowanym przez gminy jest ograniczanie zatrudnienia pracowników niepedagogicznych, czyli pracowników administracji (np. sekretarza szkół, pracownicy ds. finansowych) oraz pracowników obsługi (np. sprzątaczkę, dozorcę, pomoce kuchenne, opiekunowie dzieci). Gminy chcąc zaoszczędzić zlecają usługi sprzątające, ochroniarskie czy cateringowe podmiotom zewnętrznym.

Innym sposobem na pozyskanie oszczędności jest zwiększanie liczby uczniów w oddziałach. Takie działanie ma jednocześnie przynosić uczniom wiele korzyści, np. przygotowywać do funkcjonowania w grupie i umożliwiać kształtowanie prawidłowych relacji z rówieśnikami. Zwiększanie liczby uczniów w oddziałach odbywa się najczęściej poprzez łączenie klas, które często jest najlepszą alternatywą chroniącą małe placówki przed likwidacją, a nauczycieli przed utratą pracy. Łączenie klas powoduje, że maleje liczba godzin nauczycielskich i tym samym maleją koszty wynagrodzeń, nie pojawiają się też dodatkowe koszty związane z dowożeniem uczniów do szkoły (Pęczkowski, 2015, ss. 122–123).

Chcąc zmniejszyć rosnący udział wydatków na oświatę gminy podejmują także działania związane z reorganizacją sieci szkół. Reorganizacja ta może przybrać formę konsolidacji, czyli łączenie kilku szkół lub oddziałów szkolnych w jeden (Będzieszak, 2014, s. 21). Szu-

kając oszczędności gminy mogą też podjąć decyzję o likwidacji szkoły lub innej placówki oświatowej, która jest nierentowna. Takie działanie bardzo często nie jest jednak popierane przez społeczeństwo i powoduje konflikt między stronami. W takiej sytuacji, władze gminy niejednokrotnie decydują się jednak na dalsze prowadzenie szkoły lub placówki oświatowej, co wiąże się z koniecznością dopłacania do realizowanych zadań oświatowych (Przybycień, 2010, ss. 118–119). Konieczność dopłacania jest najczęściej spowodowana rosnącymi wydatkami na wynagrodzenia nauczycieli, dowożenie dzieci do szkół czy organizowanie dodatkowych nieobowiązkowych zajęć dydaktycznych (Smołkowska, 2010, s. 195). Władze gminy podejmując decyzję o likwidacji zbyt małej szkoły mogą zaoferować uczniom możliwość dalszej edukacji w większych placówkach, które stwarzają lepsze warunki do nauki (Kloc, 2012, s. 210). W miejsce zlikwidowanej szkoły, która była powszechnie dostępna, może powstać szkoła niepubliczna lub inna placówka niepubliczna mająca charakter publiczny. W ten sposób gmina może pozyskać dodatkowe środki na realizację zadań oświatowych (Raszewska-Skałecka, 2015, ss. 161–162). Zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 roku Prawo oświatowe (Ustawa Prawo oświatowe, 2017), takie działanie nazywane jest przekazaniem szkoły osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej. Do racjonalizacji sieci szkół samorządy wyposażone zostały przez ustawodawcę w kilka instrumentów, np.: możliwość przekazywania prowadzenia szkoły publicznej, możliwość likwidacji szkoły lub placówki publicznej czy możliwość przekształcenia szkoły lub placówki publicznej. Swobodę samorządu w tym zakresie ogranicza jednak obowiązek uzyskania pozytywnej opinii organu stanowiącego nadzór pedagogiczny (Czepelak, 2018, s. 92). Przemysłane zmiany sieci szkolnej mogą być źródłem istotnej racjonalizacji wydatków oświatowych, niekoniecznie polegającej na oszczędnościach środków wydawanych na oświatę, lecz raczej na innym, bardziej racjonalnym ich wydatkowaniu (Magdoń, 2015, s. 38).

Sposobem na pozyskanie dodatkowych oszczędności w budżetach gmin jest też możliwość wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej szkół i innych placówek oświatowych prowadzonych przez daną jednostkę samorządu terytorialnego. Do 2016 roku oznaczało to w praktyce, że obsługa ta wykonywana była przez pracowników zatrudnionych w urzędzie. W gminach obsługujących dużą liczbę szkół i placówek oraz dysponujących znacznymi środkami budżetowymi, wydzielana była odrębna komórka organizacyjna (np. wydział, referat), który zajmował się wyłącznie obsługą podległych mu jednostek oświatowych. W małych gminach, obsługa ta prowadzona była przez pracownika urzędu, który zajmował się jednocześnie sprawami urzędu, jak i placówek oświatowych. Prowadzenie obsługi administracyjno-finansowej szkół powierzano również Zespołom Ekonomiczno-Administracyjnym Szkół (tzw. ZEAS-om), czyli specjalnie do tego powołanym jednostkom budżetowym (Czuczvara, 2015, ss. 73–74). Od 2016 roku, w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Ustawa o zmianie ustawy, 2015), zadania z zakresu gospodarki finansowej, rachunkowości i sprawozdawczości, gminy mogą powierzyć centrom usług wspólnych (tzw. CUW-om). Centra są wydzielonymi jednostkami organizacyjnymi, które realizują zadania usługowe dla obsługiwanych przez siebie jednostek (szerzej: Deloitte, 2011; Łukaszczyk, 2017; Richter, 2017; Kaczorowska, 2017). Dzięki temu szkoły, przedszkola czy ośrodki pomocy społecznej na terenie jednej gminy mogą mieć np. wspólną

księgowość. Takie samorządowe centra obsługi mogą też łączyć się i wspólnie prowadzić np. księgowość szkół czy przedszkoli z kilku gmin (Serwis Samorządowy PAP, 2019). Co istotne, zapewnienie wspólnej obsługi ww. jednostkom może odbywać się wyłącznie w zakresie zadań mających charakter wspierający i pomocniczy w stosunku do działalności podstawowej tychże podmiotów. Usługi przekazywane do realizacji na rzecz samorządowych centrów usług wspólnych nie mogą wpływać na zakres podstawowej działalności jednostek obsługiwanych. Oznacza to, że samorządy nie mogą przekazać do realizacji na rzecz CUW zadań o charakterze podstawowym (Łukaszczyk, 2018, s. 308). Tworzenie centrów usług wspólnych przynosi dodatkowe korzyści w postaci sprawniejszego zarządzania organizacją oraz wydatkami szkół. Jest rozwiązaniem przynoszącym znacznie lepsze efekty niż oszczędzanie na wybranych wydatkach, które jest tymczasowym rozwiązaniem na brak środków w budżetach jednostek samorządu terytorialnego (Czepelak, 2016, s. 38). Jak podkreśla Z. Czepelak (2015b, s. 1), proste metody racjonalizacji wydatków, polegające na przesuwaniu zadań na lata następne lub doraźnym oszczędzaniu na wybranych wydatkach przynoszą jedynie doraźne efekty, dlatego konieczne jest działanie systemowe, wzorowane na sektorze prywatnym. Jednym z takich rozwiązań jest właśnie tworzenie systemu centrów usług wspólnych jako wyspecjalizowanych jednostek zapewniających profesjonalną i efektywną obsługę samorządowej sfery budżetowej.

Efektywnym narzędziem zarządzania finansami w placówkach oświatowych, umożliwiającym generowanie pewnych oszczędności, jest też budżet zadaniowy. Pozwala on dokładniej identyfikować miejsca powstawania kosztów, jak również mobilizuje osoby odpowiedzialne za wykonywanie poszczególnych zadań do osiągania określonych wyników. Wdrożenie budżetu zadaniowego w szkołach daje wymierne korzyści w postaci skutecznego osiągania celów oraz bardziej efektywnego wykorzystania przydzielonych środków budżetowych (Sierak, 2011, ss. 102–120; Kister i Zbroja, 2012, s. 251). Budżetowanie zadaniowe stanowi alternatywny, w stosunku do układu tradycyjnego, sposób opracowywania i wykonania budżetu gminy. Pozwala na lepszą alokację zasobów finansowych i rzeczowych, a w rezultacie właściwsze zaspokojenie potrzeb mieszkańców (Domański, Kozyra i Szolno-Koguc, 2000, s. 7). Zwiększa efektywność zarządzania zasobami finansowymi, daje możliwość racjonalizacji kosztów realizowanych zadań i poprawia alokację środków publicznych (Dynowska i Cereola, 2018, s. 475). Budżet zadaniowy wpływa też na wzrost elastyczności wydatkowania środków finansowych. W budżecie tradycyjnym, wydatkowanie środków odbywa się w sposób ściśle zgodny z uregulowaniami oraz harmonogramem bez względu na fakt czy środki te wydawane są w sposób celowy. W nowym budżetowaniu wiadomo, które cele mają być realizowane, dlatego swobodniej można dobrać metody ich realizacji i w większym stopniu można wykorzystać narzędzia i metody zarządzania stosowane w sektorze prywatnym (Toborek-Mazur, 2015, s. 169). Wdrożenie budżetu zadaniowego w jednostkach samorządowych ma istotne znaczenie dla nowoczesnego zarządzania wydatkami sektora finansów publicznych. Jego zaletą jest bowiem zmiana kierunku myślenia o gospodarowaniu budżetem. Ważne staje się nie tylko wydatkowanie środków, ale również zarządzanie nimi (Kister i Zbroja, 2012, s. 256). Wdrożenie budżetu zadaniowego pozwala wykonywać zadania publiczne w sposób charakteryzujący się lepszym stosunkiem kosztów ich wykonania do wartości otrzymanych rezultatów, przyczynia się także do obniżenia kosztów wykonywanych zadań publicznych (Dynowska, 2017, s. 127). Co istotne, idea budżeto-

wania w oparciu o zadania sprawdza się głównie na poziomie mikroekonomicznym, a więc również w placówkach oświatowych (Woźniak i Postuła, 2012, s. 40). Jej zastosowanie może przyczynić się do oszczędności środków finansowych, ustalenia rzeczywistego poziomu kosztów poszczególnych usług i podniesienia jakości zarządzania w szkołach i placówkach oświatowych. Jak podkreślają Marks-Bielska i Kozajda (2018, s. 201) sprawne gospodarowanie budżetem gminy staje się tym samym jednym z ważnych aspektów wpływających na rozwój lokalny.

Podsumowując, głównym źródłem finansowania wydatków na zadania oświatowe są środki otrzymywane z budżetu państwa w ramach części oświatowej subwencji ogólnej oraz dotacji celowych. Środki te niejednokrotnie są jednak niewystarczające. W tej sytuacji gminy zmuszone są do pozyskiwania brakujących środków finansowych z alternatywnych źródeł. Muszą też odpowiednio zarządzać finansami, realizować racjonalną gospodarkę finansową i dokonywać kontroli efektywnego wykorzystania środków pozostających w ich dyspozycji. Wszelkie działania jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie muszą być prowadzone w sposób efektywny społecznie i ekonomicznie, a to wymaga racjonalnej polityki budżetowej w ramach ograniczonych dochodów (Marks-Bielska i in., 2017, s. 21).

3. Finansowanie oświaty w gminach województwa warmińsko-mazurskiego

3.1. Charakterystyka systemu oświaty w badanych gminach

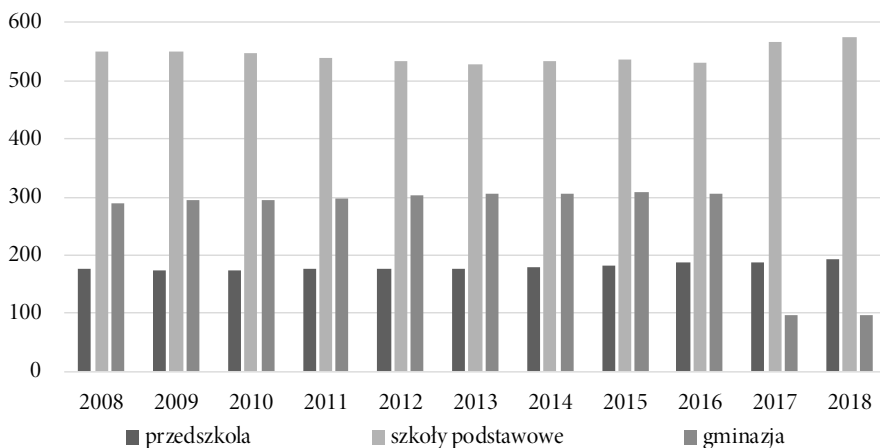
Zgodnie z przyjętym celem badań ocenę adekwatności ilości środków otrzymywanych z budżetu państwa na finansowanie zadań oświatowych do zakresu tych zadań oraz sposobów pozyskiwania brakujących środków na ten cel, przeprowadzono na przykładzie gmin województwa warmińsko-mazurskiego. Charakterystykę systemu oświaty 41 badanych gmin przeprowadzono z uwzględnieniem zmiennych, które mają istotne znaczenie przy określaniu wysokości środków przekazywanych im z budżetu państwa.

Wartość subwencji oświatowej, która stanowi podstawowe źródło finansowania oświaty w jednostkach samorządu terytorialnego, ustalana jest między innymi na podstawie liczby uczniów i liczby placówek oświatowych prowadzonych przez daną jednostkę. Ustalanie sieci publicznych placówek oświatowych jest bardzo ważnym zadaniem gminy. Liczba szkół i przedszkoli oraz ich rozmieszczenie na terenie gminy mają znaczący wpływ na ostateczny kształt i funkcjonowanie systemu oświaty. Determinują one liczbę uczniów i nauczycieli, a tym samym wpływają na wysokość subwencji oświatowej otrzymywanej przez gminę. Sieć szkół i placówek oświatowych w poszczególnych gminach powinna być zatem odpowiednio dostosowana do potrzeb, a przede wszystkim do liczby dzieci w wieku przedszkolnym i szkolnym.

W latach 2008–2018 w badanych gminach województwa warmińsko-mazurskiego liczba funkcjonujących przedszkoli nie uległa większej zmianie (rysunek 4). Do roku 2014 obserwowano naprzemienny wzrost i spadek liczby tych podmiotów o 2–3 jednostki. Po roku 2014 obserwowano z kolei niewielki, ale sukcesywny wzrost liczby przedszkoli. Ostatecznie w roku 2018 na terenie województwa funkcjonowały 192 przedszkola, a więc o 16 więcej niż w roku 2008. Wzrost liczby tego typu placówek spowodowany był między innymi wzrostem zapotrzebowania na przedszkola wynikającym z dużego zainteresowania rodziców edukacją przedszkolną dzieci oraz potrzebą zapewnienia im opieki.

Rysunek 4.

Liczba przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2008–2018



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z Banku Danych Lokalnych (2020).

Zmiany dotyczące liczby szkół podstawowych w województwie warmińsko-mazurskim charakteryzowały się trochę wyższą dynamiką, niż w przypadku przedszkoli. Do 2013 roku liczba szkół podstawowych zmalała o 22 podmioty, przez kolejne 2 lata powstało 7 nowych placówek oświatowych tego rodzaju, natomiast w 2016 roku zlikwidowano bądź przekształcono 6 takich placówek. Co istotne, w ciągu ostatnich 2 lat badanego okresu powstały 44 szkoły podstawowe. Mogło to być wynikiem reformy edukacyjnej z 2017 roku wprowadzającej ponownie ośmioletnie szkoły podstawowe i likwidującej gimnazja, co w praktyce wiązało się niejednokrotnie z przekształcaniem dotychczasowych szkół gimnazjalnych w szkoły podstawowe.

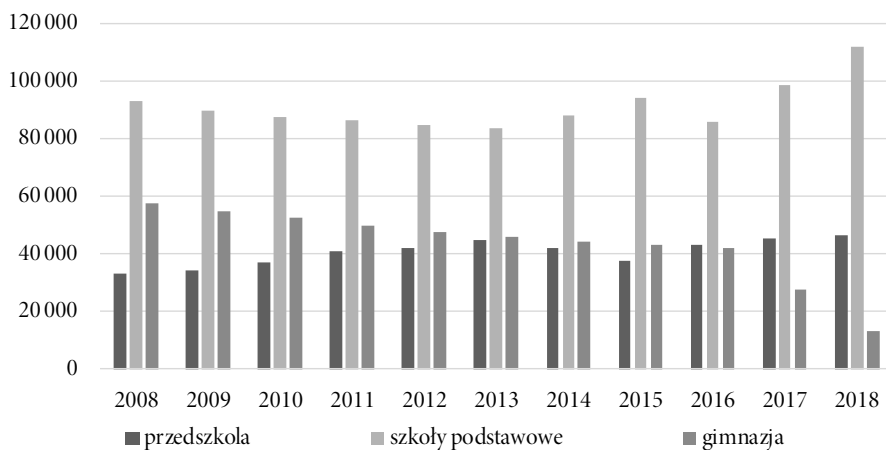
Analizując liczbę gimnazjów funkcjonujących w badanym okresie w gminach województwa warmińsko-mazurskiego można zauważyć, iż do 2015 roku ich liczba wzrastała, choć dynamika wzrostu od 2012 roku była dużo niższa, niż na początku badanego okresu. W 2017 roku zauważyć można z kolei gwałtowny spadek liczby szkół gimnazjalnych. W tym roku zlikwidowanych zostało prawie 32% szkół tego typu, a powodem tego była wspomniana już wcześniej reforma struktury szkolnictwa zapoczątkowana w 2017 roku.

Bardzo istotne znaczenie przy określaniu wysokości środków otrzymywanych przez poszczególne samorządy na finansowanie powierzonych im zadań oświatowych ma liczba uczniów uczęszczających do szkół i placówek oświatowych.

Z zaprezentowanych danych wynika, że w latach 2008–2018 liczba dzieci uczęszczających do przedszkoli w województwie warmińsko-mazurskim ulegała pewnym wahaniom (rysunek 5).

Rysunek 5.

Liczba dzieci i uczniów w wybranych placówkach oświatowych w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2008–2018



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z Banku Danych Lokalnych (2020).

Do 2013 roku można było zauważyć wyraźną tendencję wzrostową — liczba dzieci w przedszkolach wzrosła o 34%. Przez kolejne dwa lata obserwowana była tendencja spadkowa — liczba dzieci przedszkolnych zmalała o 15%. Od 2016 roku ponownie zauważyć można tendencję wzrostową — liczba dzieci w przedszkolach wzrosła w tym okresie o 23%. W 2018 roku do przedszkoli w województwie warmińsko-mazurskim uczęszczało 46.633 dzieci, a więc o 13.468 więcej niż 10 lat wcześniej. Było to spowodowane zarówno większą liczbą dzieci w wieku przedszkolnym, jak również lepszą dostępnością przedszkoli.

Odwrotnie niż w przypadku przedszkoli, przedstawiała się sytuacja w odniesieniu do liczby uczniów uczęszczających do szkół podstawowych. Do 2013 roku liczba uczniów tych szkół malała — odnotowano w tym zakresie spadek o prawie 10%. W kolejnych dwóch latach liczba uczniów szkół podstawowych wzrosła o ponad 12%, w 2016 roku zmalała, z kolei w ciągu ostatnich dwóch lat objętych analizą ponownie wzrosła i to aż o prawie 31%. Najmniej uczniów uczęszczało do szkół podstawowych w 2013 roku (83,6 tys.), a najwięcej w 2018 roku i było to ponad 112 tys. osób. Zmiany odnotowane w tym okresie były skutkiem zarówno zmian demograficznych, reformy edukacyjnej z 2017 roku wprowadzającej ponownie ośmioletnie szkoły podstawowe, jak również efektem objęcia obowiązkową edukacją dzieci 6-letnich.

Jeszcze inaczej przedstawiała się w badanym okresie sytuacja w zakresie liczby uczniów uczęszczających do gimnazjów. Liczba tych uczniów z roku na rok malała. W roku 2008 do gimnazjów uczęszczało 57,6 tys. uczniów, natomiast 10 lat później było to tylko 13,5 tys. osób. Największy spadek odnotowano przy tym w latach 2017–2018, a było to spowodowane wspomnianą powyżej reformą edukacji i stopniowym wygaszaniem gimnazjów. W konsekwencji zachodzących zmian, łączna liczba dzieci uczęszczających do przedszkoli

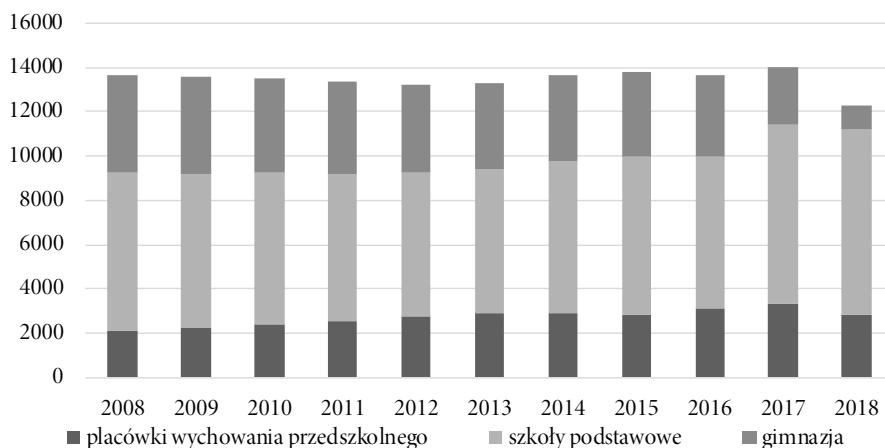
oraz uczniów szkół podstawowych i gimnazjalnych wyniosła w 2018 roku 172.230 osób i była o 6,6% niższa niż w roku 2008.

Liczba uczniów uczęszczających do szkół i placówek oświatowych zlokalizowanych na terenie gminy, jak również liczba nauczycieli, którzy w nich pracują, jest podstawą do określenia wysokości dochodów w planach finansowych tych placówek. Plany finansowe sporządzane są przez dyrektorów placówek i następnie przekazywane są gminom, które na ich podstawie ustalają swój budżet. Z tego też względu liczba nauczycieli stanowi bardzo ważny element analizy zarządzania finansami oświaty (Kotlińska, 2016, s. 303). Wydatki na wynagrodzenia nauczycieli stanowią bowiem znaczącą część wydatków oświatowych realizowanych w jednostkach samorządowych.

Liczba nauczycieli zatrudnionych w latach 2008–2018 w placówkach wychowania przedszkolnego w badanych gminach wzrosła, podobnie jak liczba tych placówek oraz liczba dzieci do nich uczęszczających. Dynamika zmian w tym zakresie, była jednak zdecydowanie wyższa niż w przypadku liczby przedszkoli (rysunek 6).

Rysunek 6.

Liczba nauczycieli w poszczególnych placówkach oświatowych w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2008–2018



Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS (2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019b).

Liczba nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach w roku 2018 była o prawie 34% wyższa od liczby zatrudnionych w roku 2008, podczas gdy liczba przedszkoli wzrosła w tym okresie o około 10%, a liczba uczęszczających tam dzieci o około 40%. W całym analizowanym okresie, w placówkach wychowania przedszkolnego zatrudnionych było średniorocznie 2725 nauczycieli. Najwyższy wzrost zatrudnienia nauczycieli w placówkach wychowania przedszkolnego miał miejsce w 2016 roku. Powodem tego był bardzo duży wzrost liczby dzieci uczęszczających do przedszkoli oraz powstanie nowych placówek wychowania

przedszkolnego, w których brakowało kadry nauczycielskiej. Czynniki te spowodowały, iż zapotrzebowania na pracę w tej grupie zawodowej zdecydowanie wzrosło.

Średnia liczba nauczycieli zatrudnionych w latach 2008–2018 w szkołach podstawowych była około trzy razy wyższa od średniej liczby nauczycieli wychowania przedszkolnego i około dwa razy wyższa od średniej liczby nauczycieli zatrudnionych w gimnazjach. Największy wzrost liczby nauczycieli szkół podstawowych odnotowano w roku 2017 – aż o 18,6%. Zapewne było to wynikiem wzrostu zapotrzebowania na nauczycieli, spowodowanym wcześniej wspomnianą reformą edukacji. Wprowadzenie ośmioletnich szkół podstawowych doprowadziło do zwiększenia liczby uczniów i liczby klas w szkołach, a to wiązało się jednoznacznie z koniecznością zatrudnienia dodatkowej liczby nauczycieli.

Liczba nauczających w badanym okresie w gimnazjach wynosiła średnio 3653 osoby rocznie. W poszczególnych latach zmieniała się ona jednak dosyć istotnie. W 2008 roku w gimnazjach zatrudnionych było 4384 nauczycieli, natomiast 10 lat później już tylko 1105. Największy spadek zatrudnienia nauczycieli w szkołach gimnazjalnych miał miejsce w 2017 roku i wyniósł 32% w porównaniu do roku poprzedniego. Tak duży spadek liczby zatrudnionych spowodowany był wprowadzaniem w życie reformy edukacji, która zakładała likwidację gimnazjów.

3.2. Wydatki na oświatę oraz źródła ich finansowania

W gminach województwa warmińsko-mazurskiego zmiany zachodzące w odniesieniu do wysokości wydatków na zadania oświatowe oraz ich udziału w wydatkach ogółem wykazywały w badanym okresie podobną tendencję do zmian zachodzących w kraju (tabela 5). Można bowiem zauważyć, że utrzymywała się tendencja wzrostowa w zakresie wysokości realizowanych wydatków oświatowych. W 2018 roku gminy w tym regionie Polski wydały na realizację zadań oświatowych 1.546,83 mln zł, a więc o około 53% więcej niż w roku 2008. Wydatki te stanowiły przy tym 3,93% wydatków oświatowych wszystkich gmin w Polsce.

Wyraźną tendencję wzrostową w zakresie wysokości realizowanych wydatków zaobserwowano w przypadku wydatków sklasyfikowanych w dziale 801 – Oświata i wychowanie. Z kolei w przypadku wydatków sklasyfikowanych w dziale 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, obserwowano na przemian występujące po sobie okresy wzrostu i spadku wartości tych wydatków. Na przykład, po początkowym dwuletnim okresie ich spadku, w latach 2010–2013 nastąpił ich ponad 2,3-krotny wzrost, następnie około 32% spadek i ponowny wzrost o 62%. Tak duża zmienność wysokości tej kategorii wydatków oświatowych może wynikać ze zmiennego zapotrzebowania na środki finansowe potrzebne na realizację zadań obejmujących wydatki w tym dziale, np.: wzrost/spadek wysokości środków finansowych potrzebnych na pomoc materialną dla uczniów. Udział wydatków oświatowych w gminach województwa warmińsko-mazurskiego w ich wydatkach ogółem utrzymywał się w badanym okresie w granicach 27–35%, a więc na poziomie trochę niższym niż ogółem w Polsce.

Tabela 5.

Wydatki na oświatę w gminach w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2008–2018 (w mln zł)

Rok	Dział 801 – Oświata i wychowanie	Dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza	Wydatki na oświatę	Wydatki ogółem	Udział wydatków oświatowych w wydatkach ogółem (w %)
2008	1005,33	7,49	1 012,82	2 895,63	34,98
2009	1071,40	6,22	1 077,61	3 212,20	33,55
2010	1134,44	5,87	1 140,31	3 808,39	29,94
2011	1175,71	8,41	1 184,12	3 757,67	31,51
2012	1231,33	10,96	1 242,29	3 693,76	33,63
2013	1234,93	13,44	1 248,37	3 618,13	34,50
2014	1272,03	11,11	1 283,15	3 873,30	33,13
2015	1298,16	10,17	1 308,33	3 821,97	34,23
2016	1314,22	9,06	1 323,28	4 430,73	29,87
2017	1397,56	10,57	1 408,13	5 054,87	27,86
2018	1532,15	14,68	1 546,83	5 656,16	27,35

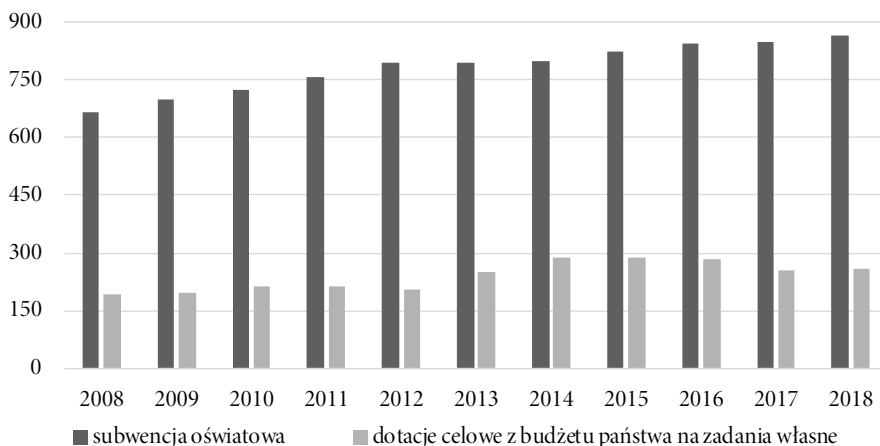
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z Banku Danych Lokalnych (2020).

Wartość subwencji oświatowej przekazanej gminom województwa warmińsko-mazurskiego na finansowanie oświaty wzrosła w badanym okresie z 664,1 mln zł do 866,3 mln zł, a więc o ponad 30%. Najwyższą dynamikę wzrostu w tym zakresie odnotowano w latach 2008–2012. Wysokie ponad 3,4% tempo wzrostu odnotowano też w roku 2015. Najwięcej środków z budżetu państwa w postaci subwencji oświatowej przyznano gminom w 2018 roku, a było to efektem wzrostu liczby dzieci w szkołach i innych placówkach oświatowych (w porównaniu do roku 2017 liczba uczniów wzrosła o 667), jak również podwyższenia kwoty finansowego standardu A, czyli ostatecznej kwoty subwencji oświatowej przypadającej na jednego ucznia przeliczeniowego (rysunek 7).

Wysokość dotacji celowych przekazanych gminom województwa warmińsko-mazurskiego na realizację zadań oświatowych wzrosła w badanym okresie ze 192,2 mln zł do 260,1 mln zł, a więc o ponad 35%. Najwięcej środków w postaci dotacji celowej z budżetu państwa gminy otrzymały jednak w roku 2014 i była to kwota 289,6 mln zł. Tendencja wzrostowa w przypadku tego źródła finansowania oświaty w gminach, nie była zatem tak wyraźna jak w przypadku subwencji oświatowej. Po okresach wzrostu wysokości środków przekazywanych gminom w tej właśnie formie, występowały też okresy spadku. Średnioroczna kwota dotacji celowych przekazanych gminom w latach 2008–2018 wyniosła 240,3 mln zł i stanowiła około 30% średniorocznej kwoty subwencji oświatowej przyznanej gminom w tym właśnie okresie.

Rysunek 7.

Podstawowe źródła finansowania oświaty w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2008–2018 (w mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z Banku Danych Lokalnych (2020).

Łączna wysokość środków przekazanych gminom w ramach tych dwóch podstawowych źródeł finansowania zadań oświatowych wzrosła w badanym okresie z 856,3 mln zł do 1.126,4 mln zł, a więc o ponad 31%. W tym samym czasie, łączne wydatki na realizację zadań oświatowych wzrosły o około 53%. Zarówno w 2008 r., jak i w 2018 r. wysokość środków pozyskanych przez gminy województwa warmińsko-mazurskiego z subwencji oświatowej i dotacji celowych na zadania własne była niższa niż kwota wydatków poniesionych na realizację zadań oświatowych. Co więcej stopień pokrycia wydatków oświatowych, środkami pozyskanymi z budżetu państwa z tych dwóch podstawowych źródeł finansowania zmalał z 84,5% do 73%. Oznacza to, że gminy województwa warmińsko-mazurskiego, podobnie jak większość gmin w Polsce, musiały finansować coraz większą część wydatków oświatowych środkami pozyskiwanymi z innych źródeł.

Powodem tego jest fakt, iż istniejący system prawny w Polsce nie zawiera przepisów prawnych, z których wynika, że plan finansowy zawierający dochody i wydatki państwa zapewnia pokrycie wszystkich wydatków na zadania oświatowe realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego, dlatego są one zmuszone finansować je z innych źródeł, w tym z dochodów własnych. Samorządy mają przy tym możliwość tworzenia polityki oświatowej we własnym zakresie oraz swobodę w rozporządzaniu środkami finansowymi. Problemem jest jednak to, czy i jak radzą sobie gminy zarządzając finansami oświaty (Ministerstwo Edukacji Narodowej, 2019).

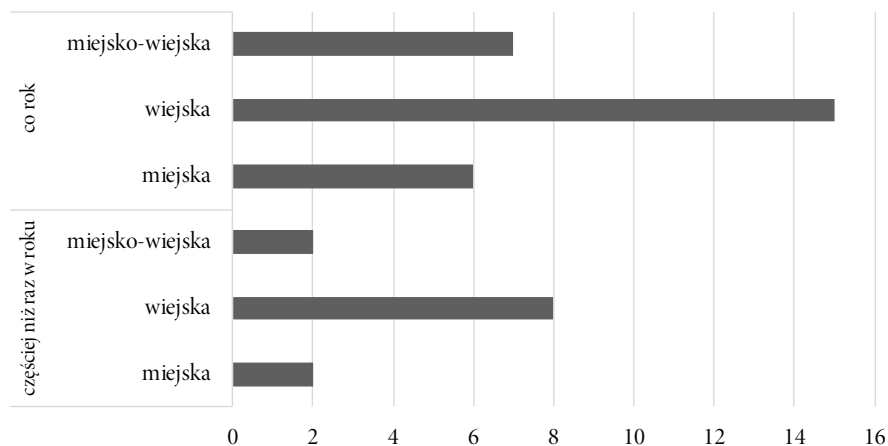
3.3. Adekwatność środków z subwencji oświatowej do zakresu zadań oświatowych gmin

Realizacja zadań oświatowych przez gminy wymaga odpowiednich środków finansowych. Tymczasem, jak wykazano w podrozdziale 3.2, środki przekazywane gminom z budżetu państwa w ramach części oświatowej subwencji ogólnej bardzo często nie wystarczają na pokrycie wszystkich wydatków oświatowych zaplanowanych w budżecie danej gminy. Wysokość deficytu środków w poszczególnych gminach jest zróżnicowana, a przyczyn występowania takiej sytuacji jest wiele.

W województwie warmińsko-mazurskim tylko w jednej z 41 badanych gmin wskazano, iż wartość otrzymywanej subwencji oświatowej jest wystarczająca. W pozostałych 40 gminach wskazano natomiast na nieadekwatność środków przekazywanych w ramach części oświatowej subwencji ogólnej do zakresu powierzonych im zadań oświatowych. W gminach tych wskazywano przy tym na różną częstotliwość występowania tego problemu (rysunek 8).

Rysunek 8.

Liczba gmin wskazujących na problem niewystarczających środków przekazywanych w ramach subwencji oświatowej (według typów gmin i częstotliwości występowania problemu)



Zródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

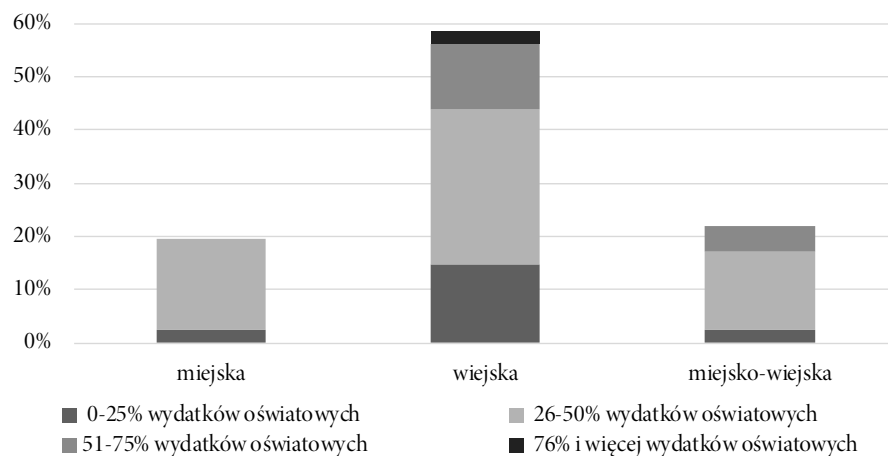
Jak wskazali respondenci, z problemem niewystarczających środków przekazywanych w ramach subwencji oświatowej na realizację zadań oświatowych zmagają się co roku 70% z nich, a częściej niż raz w roku 30%. Co istotne, aż 15 z 23 badanych gmin wiejskich wskazujących na występowanie tego problemu, zmagają się z nim co roku, a pozostałych 8 — częściej niż raz do roku. W przypadku gmin miejsko-wiejskich relacja ta kształtowała się następująco: 7 gmin raz do roku, 2 gminy częściej niż raz w roku. W przypadku gmin miejskich wskazania dotyczące tego problemu były następujące: 6 gmin zmagają się z nim raz do roku, a 2 gminy częściej niż raz w roku. Niewystarczalność środków w poszczególnych

typach gmin wynikała z corocznego powielania niedostosowanego algorytmu wyliczania subwencji oświatowej do potrzeb finansowych gmin. Przydzielane co roku środki nie były adekwatne do ilości realizowanych zadań oświatowych. Co istotne, jak wynika z badań dotyczących zarządzania finansami lokalnymi przeprowadzonych wśród 1110 skarbników jednostek samorządu terytorialnego (Kopańska, 2019, s. 71), środki otrzymywane przez gminy w ramach części oświatowej subwencji ogólnej są na tyle nieadekwatne do zakresu powierzonych im zadań oświatowych, że zagraża to stabilności finansowej gmin. Taką opinię wyraziła ponad ¼ ankietowanych skarbników. W swoich wypowiedziach podkreślali oni, iż przyznawana subwencja oświatowa jest zbyt niska na utrzymanie placówek oświatowych.

W tej sytuacji, ważną kwestią z punktu widzenia poszczególnych gmin jest skala brakujących środków (rysunek 9). Od niej zależy bowiem to, jak dużo środków własnych lub środków pochodzących z innych źródeł gmina będzie musiała zaangażować w realizację zadań oświatowych.

Rysunek 9.

Struktura badanych gmin wg skali brakujących środków na pokrycie wydatków oświatowych



Zródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

W ośmiu badanych gminach wskazano, że otrzymana z budżetu państwa subwencja oświatowa wystarcza na sfinansowanie 75% ogółu przewidzianych wydatków oświatowych, a więc skala brakujących środków kształtuje się w ich przypadku na poziomie 0–25% ogółu planowanych wydatków. Na uwagę zasługuje przy tym fakt, iż w grupie tych gmin, znalazło się aż 6 gmin wiejskich. Problem brakujących środków na poziomie 26–50% ogółu wydatków oświatowych stwierdzono w przypadku 25 z 41 badanych gmin, w tym w 12 gminach wiejskich, 7 miejskich i 6 miejsko-wiejskich. Na trudności z pokryciem od 51% do 75% wydatków oświatowych ze środków pochodzących z części oświatowej subwencji ogólnej wskazano w 7 badanych gminach. Co ciekawe, w gronie tych gmin nie było ani jednej gminy miejskiej. Brak środków na poziomie powyżej 76% ogółu wydatków oświatowych wskazano

tylko w jednej gminie wiejskiej. Można zatem stwierdzić, iż środki finansowe otrzymane w ramach subwencji oświatowej wystarczały badanym gminom najczęściej na sfinansowania od 50 do 74% zaplanowanych wydatków oświatowych. Wyniki te są spójne z wynikami badań zrealizowanych przez A. Kołomycew i B. Kotarba (2018b, ss. 204–205), dotyczących wybranych gmin wiejskich i miejsko-wiejskich położonych w trzech celowo dobranych województwach. Z badań tych wynika, iż w latach 2006–2015 wszystkie badane gminy musiały współfinansować oświatowe wydatki bieżące z dochodów własnych, a średni udział subwencji oświatowej w wydatkach oświatowych gmin mieścił się w przedziale od 51 do 86%. W ostatnich latach objętych analizą udział ten kształtował się jednak najczęściej w przedziale od 50 do 74%. Potwierdzają to również inne badania przeprowadzone dla ogółu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na podstawie danych z lat 2012–2016 (Nucińska, 2017, s. 90). Zgodnie z wynikami tych badań, udział dochodów własnych samorządów w finansowaniu zadań oświatowych wahał się od 31,1% do 32,7%.

Z powyższego wynika, iż w badanych gminach miejskich i miejsko-wiejskich skala brakujących środków na pokrycie zadań oświatowych była niższa niż w przypadku gmin wiejskich. Może to wynikać z faktu, iż gminy wiejskie często są biedniejsze niż pozostałe typy gmin, system szkolnictwa jest w nich niedoinwestowany, a tym samym wymaga większych nakładów finansowych. Ponadto, może to być związane z tym, iż w gminach wiejskich liczba uczniów w oddziałach jest często mniejsza, a liczba nauczycieli, którym trzeba wypłacać wynagrodzenia jest podobna do tej w innych typach gmin. Dodatkowo, w gminach wiejskich bardzo często brak jest możliwości restrukturyzacji sieci szkół, a tym samym poprawy efektywności jej funkcjonowania.

Gmina nie może zrezygnować z wykonywania zadań oświatowych, gdyż jest to jej zadanie własne, które służy zaspokojeniu potrzeb jej mieszkańców. Niewystarczająca ilość środków pieniężnych przyznawanych w ramach subwencji oświatowej może więc oznaczać brak możliwości realizowania w pełni poszczególnych zadań oświatowych lub wykonywanie ich kosztem innych zadań własnych, które gmina powinna realizować. Respondentów zapytano więc, na jakie zadania i jak często brakuje im środków finansowych przekazywanych w ramach subwencji oświatowej (rysunek 10).

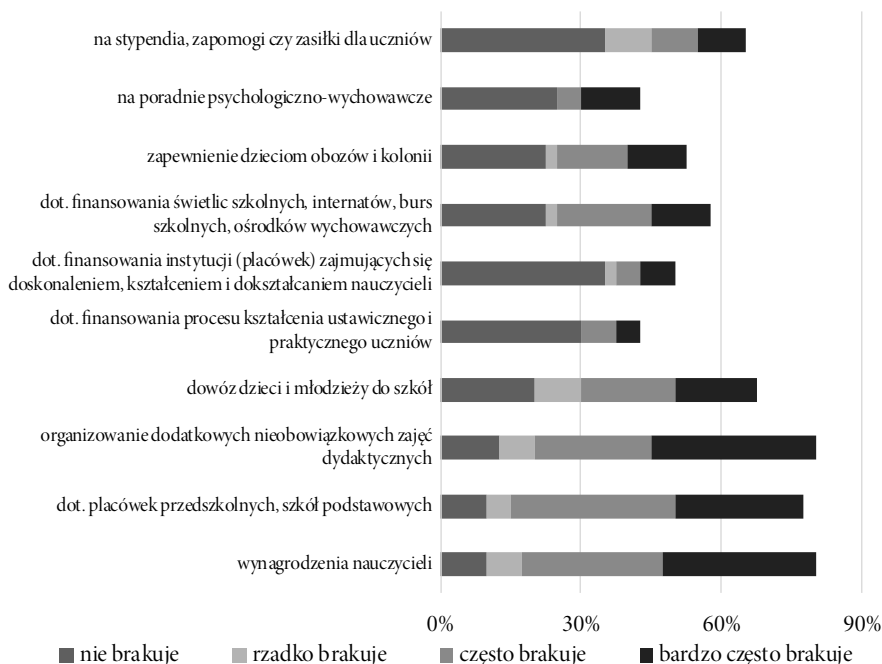
W zdecydowanej większości gmin (28 z 41 badanych) z powodu niewystarczających środków przyznawanych w ramach subwencji oświatowej brakowało środków pieniężnych na wynagrodzenia nauczycieli, czego powodem był między innymi wzrost wynagrodzeń nauczycieli w ostatnim czasie. Jak podaje Ministerstwo Edukacji Narodowej (2020b) według stanu na koniec stycznia 2020 roku pensje nauczycieli w stosunku do marca 2018 roku wzrosły o 21,2%.

W większości gmin (27 z 41 badanych) wskazano również na problem z finansowaniem zadań placówek przedszkolnych i szkół podstawowych oraz z organizowaniem dodatkowych nieobowiązkowych zajęć dydaktycznych. Może to wynikać z bardzo wysokich kosztów utrzymania wspomnianych placówek i organizowania zajęć dodatkowych. W 19 badanych gminach wskazano na niewystarczające środki na dowóz dzieci i młodzieży do szkół, a w 14 gminach podkreślono brak środków na finansowanie świetlic szkolnych, internatów, burs szkolnych i ośrodków wychowawczych. W 12 gminach najczęściej brakowało

z kolei środków na zapewnienie dzieciom obozów i kolonii oraz na stypendia, zapomogi i zasiłki dla uczniów.

Rysunek 10.

Zadania oświatowe, na które w badanych gminach brakuje najczęściej środków pochodzących z subwencji oświatowej



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

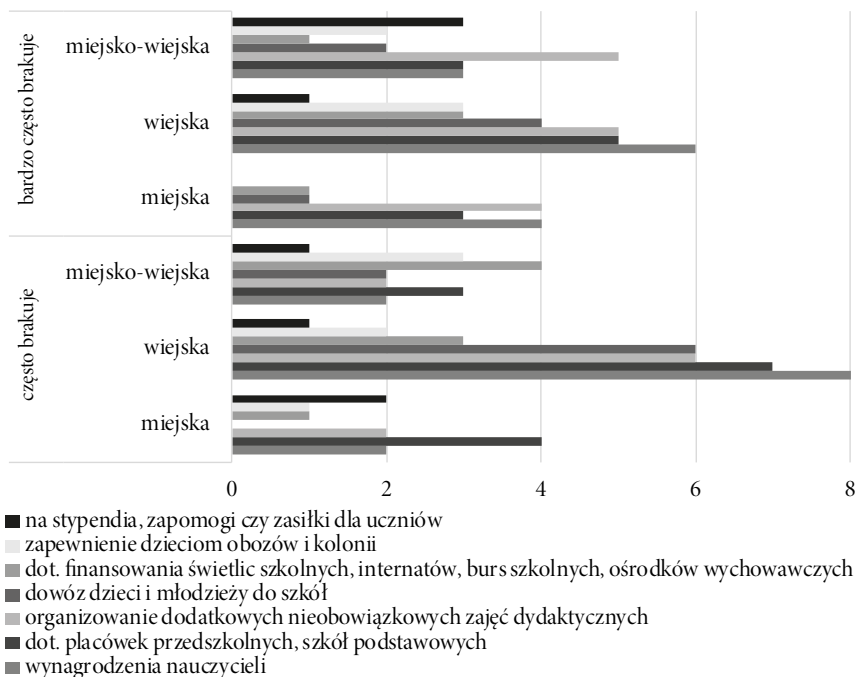
Jak wskazywali respondenci, problem niewystarczalności środków na realizację zadań oświatowych w najmniejszym stopniu dotyczył takich zadań jak: finansowanie procesu kształcenia ustawicznego i praktycznego uczniów (5 gmin), finansowanie instytucji (placówek) zajmujących się doskonaleniem, kształceniem i dokształcaniem nauczycieli (6 gmin) oraz finansowanie poradni psychologiczno-wychowawczych (7 gmin). Taka struktura wskazań może wynikać z faktu, że finansowanie kształcenia i doskonalenia kadry nauczycielskiej oraz ustawicznego i praktycznego kształcenia uczniów jest możliwe z innych źródeł. Gminy mogły zatem uzyskać dofinansowanie na realizację tych właśnie zadań chociażby z dostępnych projektów unijnych.

Respondenci mieli też możliwość wskazania innych zadań oświatowych, niż te wskazane w ankiecie, na które brakuje najczęściej środków z otrzymanej subwencji. W przypadku pięciu gmin wskazano na brak środków na finansowanie remontów, w jednej szkole wskazano na brak środków na wyposażenie w sprzęt IT, jeszcze w jednej wskazano na problem niewystarczalności środków na inne wydatki rzeczowe.

Poszczególne typy gmin różnią się zakresem i ilością realizowanych zadań oświatowych, a ich budżety wielkością przyznawanych środków w ramach subwencji oświatowej. Podjęto więc próbę przeanalizowania, czy to, na jakie zadania oświatowe brakuje najczęściej w badanych gminach środków pochodzących z subwencji oświatowej, wykazuje związek z tym, czy jest to gmina miejska, wiejska czy miejsko-wiejska (rysunek 11).

Rysunek 11.

Zadania oświatowe, na które w badanych gminach brakuje najczęściej środków pochodzących z subwencji oświatowej według typów gmin



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Z powodu niewystarczającej kwoty subwencji oświatowej na bardzo częsty brak środków na wynagrodzenia nauczycieli wskazano w 6 gminach wiejskich (26% ogółu gmin tego typu), z kolei na częsty brak środków wskazano w 8 gminach wiejskich (prawie 35% ogółu takich gmin). Z bardzo częstym brakiem środków na wynagrodzenia nauczycieli zmagano się także w pozostałych typach gmin, w przypadku gmin miejskich problem ten dotyczył 50% z nich, w przypadku gmin miejsko-wiejskich 30% z nich. Problem z częstym brakiem środków na wynagrodzenia nauczycieli wskazano w przypadku 25% gmin miejskich i 20% gmin miejsko-wiejskich. Problemy z częstym lub bardzo częstym finansowaniem tego zadania oświatowego miało więc około 50% badanych gmin miejsko-wiejskich, 61% gmin wiejskich i aż 75% gmin miejskich.

Problem częstego lub bardzo częstego braku środków na dotowanie placówek przedszkolnych i szkół podstawowych dotyczył prawie 88% gmin miejskich, 60% gmin miejsko-wiejskich i 52% gmin wiejskich. Z kolei problem z finansowaniem dodatkowych nieobowiązkowych zajęć dydaktycznych wskazywany był w przypadku aż 75% gmin miejskich, 70% gmin miejsko-wiejskich i 48% gmin wiejskich.

Odrotna sytuacja miała miejsce w przypadku wskazań dotyczących problemu z niewystarczającą ilością środków na dowóz dzieci i młodzieży do szkół. Na częste lub bardzo częste występowanie tego problemu wskazano w 43% gmin wiejskich, w 40% gmin miejsko-wiejskich i tylko w 12% gmin miejskich. Może to wynikać z faktu, że do wiejskich szkół uczęszczają dzieci z wielu, czasami dosyć odległych miejscowości i gmina zgodnie z przepisami prawa, musi im zagwarantować bezpłatny transport do szkoły. Jest to dla gmin wiejskich duże obciążenie finansowe, autobusy dowożące uczniów do szkół i przedszkoli muszą bowiem spełniać określone standardy, częstotliwość ich kursowania musi być odpowiednio dostosowana, a liczba dzieci, które nimi dojeżdżają do szkoły jest czasami bardzo niewielka.

Zaobserwowano również, że na problem braku środków na finansowanie świetlic szkolnych, internatów, burs szkolnych i ośrodków wychowawczych wskazywano najczęściej w gminach miejsko-wiejskich — odpowiedzi takiej udzielono aż w połowie gmin tego typu. W gminach miejskich na problem ten wskazało 25% z nich, w gminach wiejskich 26%. Powodem takiej właśnie struktury odpowiedzi może być fakt, iż w gminach miejsko-wiejskich jest największe zapotrzebowanie na prowadzenie tego typu placówek. Rodzice dzieci mieszkających na wsi w przypadku braku szkoły w miejscu zamieszkania lub uznając, że szkoła w innym miejscu, najczęściej w mieście, zapewni ich dzieciom lepsze wykształcenie, zapisują dziecko do szkoły w mieście i częściej korzystają wówczas ze świetlic szkolnych czy na przykład internatów.

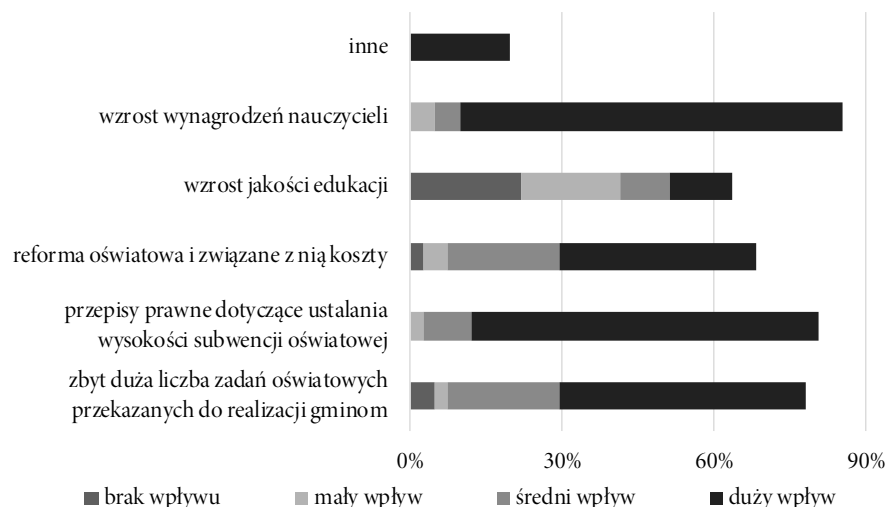
W badanych gminach problem częstego lub bardzo częstego braku środków finansowych na wynagrodzenia dla nauczycieli, na dotowanie placówek przedszkolnych i szkół podstawowych oraz na finansowanie dodatkowych nieobowiązkowych zajęć dydaktycznych zdecydowanie częściej dotyczył gmin miejskich niż wiejskich. Z kolei w gminach wiejskich zdecydowanie częściej niż w miejskich wskazywano na brak środków finansowych na dowóz dzieci do szkół podstawowych i przedszkoli oraz na finansowanie świetlic szkolnych, internatów, burs szkolnych i ośrodków wychowawczych.

Podsumowując, w badanych samorządach bez względu na typ gminy, środków pochodzących z subwencji oświatowej brakowało najczęściej na wynagrodzenia dla kadry nauczycielskiej, finansowanie działalności placówek przedszkolnych i szkolnych oraz na organizowanie dodatkowych, nieobowiązkowych zajęć dydaktycznych dla dzieci, a więc na podstawowe wydatki ponoszone w związku z realizacją powierzonych zadań oświatowych. Chcąc podjąć realizację wskazanych zadań, gminy musiały podejmować działania mające na celu znalezienie w budżecie gminy oszczędności lub pozyskanie nowych źródeł finansowania zadań oświatowych. Dla wielu jednostek samorządowych, konieczność corocznego wygosparowania w swoim budżecie dodatkowych środków na zadania z zakresu oświaty, to nie tylko wyzwanie, ale czasami też świadoma odpowiedzialność, że odbywa się to kosztem innych ważnych zadań własnych. W świetle tak istotnego problemu jakim jest niewystarczalność środków finansowych przekazywanych gminom w formie subwencji

na realizację powierzonych im zadań oświatowych, istotne jest rozpoznanie przyczyn takiej sytuacji. Przyczyny istotne z punktu widzenia jednostek samorządu terytorialnego, w tym przypadku gmin województwa warmińsko-mazurskiego, przedstawiono na rysunku 12.

Rysunek 12.

Czynniki, które w opinii badanych gmin wpływają na fakt, iż środki otrzymywane w ramach subwencji oświatowej nie wystarczają na realizację zadań oświatowych



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

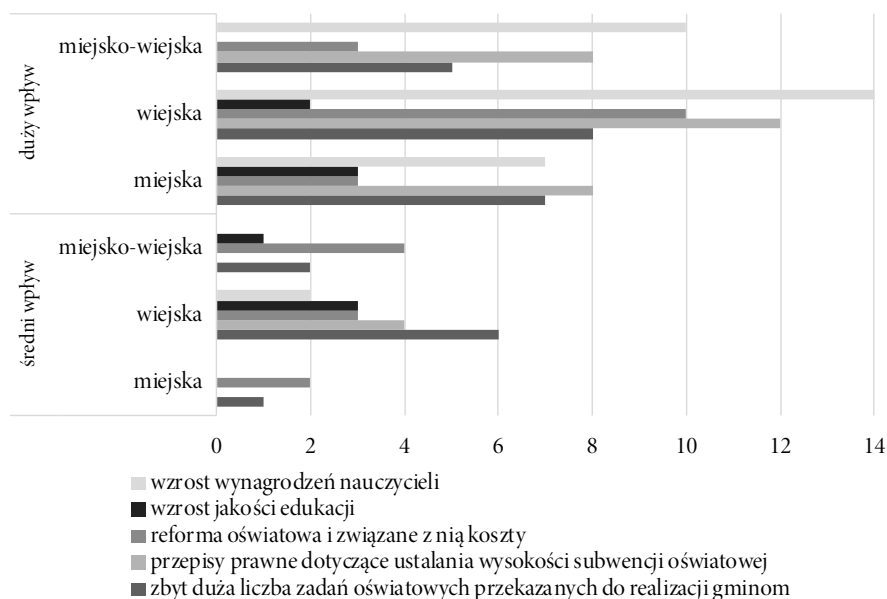
Wśród najczęściej wskazywanych czynników mających wpływ na fakt, iż środki otrzymywane z budżetu państwa w ramach subwencji oświatowej nie wystarczają gminom na realizację powierzonych im zadań oświatowych znalazły się: wzrost wynagrodzeń nauczycieli (wskazano tak w 35 z 41 badanych gmin), przepisy prawne dotyczące ustalania wysokości subwencji oświatowej (33 gminy), zbyt duża liczba zadań oświatowych przekazanych do realizacji gminom (30 gmin) oraz reforma oświaty i koszty związane z reorganizacją sieci szkół (27 gmin). Co istotne, w opinii badanych gmin, dwa z tych czynników miały szczególnie duży wpływ na zaistniałą niewystarczalność środków. Były to: wzrost wynagrodzeń nauczycieli (wskazało tak 31 badanych gmin) oraz przepisy prawne dotyczące ustalania wysokości subwencji oświatowej (28 badanych gmin). Przyczyny te wskazywane są również w wspomnianym już raporcie o finansowaniu oświaty w Polsce w latach 2004–2018 (Raport o finansowaniu..., 2019, ss. 2–6). Autorzy raportu podkreślają, iż w ostatnich latach nastąpił skokowy wzrost luki pomiędzy kwotą subwencji a wydatkami bieżącymi jednostek samorządu terytorialnego na zadania oświatowe. Powodem tego było niedoszacowanie środków przekazanych samorządom na podwyżki płac dla nauczycieli oraz brak wystarczających środków na wprowadzenie reformy systemu oświaty. W latach 2017–2018 nieobjęte subwencją wydatki majątkowe w oświacie poniesione w związku z koniecznością dostosowania szkół, zwłaszcza podstawowych do wymogów reformy wzrosły niemal dwukrotnie.

Wśród innych przyczyn niewystarczającego poziomu środków finansowych na oświatę wymieniano: zbyt małą liczbę dzieci uczęszczających do szkół, brak odpowiednich dochodów własnych oraz podejmowanie działań mających na celu podniesienie jakości edukacji, co generuje dodatkowe koszty. Czynniki te oceniono jako mające duży wpływ na zaistniałą sytuację, a wskazano na nie w 8 badanych gminach.

Przyczyny, które zdaniem respondentów miały średni bądź duży wpływ na niewystarczający poziom środków finansowych na zadania oświatowe przeanalizowano też w odniesieniu do poszczególnych typów badanych gmin (rysunek 13). Założono bowiem, iż z uwagi na fakt, że gminy różnią się między sobą ilością i zakresem realizowanych zadań, wskazywane przez nie przyczyny też mogą być różne i w różnym stopniu mogą wpływać na poziom niewystarczalności środków.

Rysunek 13.

Przyczyny niewystarczającego poziomu środków finansowych na oświatę wskazywane w poszczególnych typach badanych gmin



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Wzrost wynagrodzeń nauczycieli był czynnikiem, który przez wielu respondentów wskazywany był jako czynnik mający duży i średni wpływ na to, iż poziom środków na finansowanie oświaty w ich gminie jest niewystarczający. Wskazano tak we wszystkich gminach miejsko-wiejskich (10 gmin), w 7 z 8 gmin miejskich i w 16 z 23 gmin wiejskich.

Zauważono też, iż w badanych gminach duży i średni wpływ na niewystarczalność środków finansowych na realizację zadań oświatowych mają przepisy prawne dotyczące

ustalania wysokości subwencji oświatowej. Tę przyczynę wskazano we wszystkich gminach miejskich, w 80% gmin miejsko-wiejskich i 70% gmin wiejskich.

Odwrotna sytuacja miała miejsce w przypadku wskazań dotyczących reformy oświaty i kosztów, które ona generuje. Duży wpływ tego czynnika na niewystarczalność środków finansowych na realizację zadań oświatowych podkreślono w 43% gmin wiejskich, w prawie 38% gmin miejskich i tylko w 30% gmin miejsko-wiejskich.

Za stosunkowo mało istotną przyczynę niewystarczającego poziomu środków finansowych na oświatę, uznano w badanych gminach wzrost jakości edukacji. Duży i średni wpływ tego czynnika wskazano w prawie 38% gmin miejskich, w 22% gmin wiejskich i 10% gmin miejsko-wiejskich. Może to świadczyć o tym, iż pomimo niewystarczających środków na finansowanie oświaty, gminom udaje się utrzymywać szkoły i inne placówki edukacyjne, organizować w nich obowiązkowe i dodatkowe zajęcia edukacyjne, szkolić nauczycieli oraz realizować inne zadania mające na celu podnoszenie jakości edukacji. Taka struktura problemów może niestety świadczyć też o obniżaniu się jakości edukacji w szkołach. Na podstawie przeprowadzonych badań nie można jednak zweryfikować prawdziwości tego stwierdzenia. By to było możliwe potrzebne jest przeprowadzenie dodatkowych, pogłębionych badań w tym zakresie.

Podsumowując, w poszczególnych typach gmin wskazywane były podobne przyczyny niewystarczalności środków finansowych na realizację zadań oświatowych. Przyczyny te były z reguły niezależne od samorządów i najczęściej wynikały z przepisów prawa, które są podstawą realizowania zadań oświatowych w Polsce.

3.4. Pozyskiwanie środków z uzupełniających źródeł finansowania zadań oświatowych gmin

Niewystarczająca kwota środków przekazywanych gminom z budżetu państwa na finansowanie zadań oświatowych sprawia, że gminy muszą je finansować ze środków własnych lub poszukiwać innych alternatywnych źródeł finansowania. W sytuacji ograniczonych środków finansowych gminy muszą podejmować różnego rodzaju działania, żeby poprawić swoją sytuację finansową. Działania te można podzielić na dwa typy, a mianowicie pozyskiwanie środków oraz oszczędzanie. Każde z tych działań posiada swoją specyfikę i wybierane jest w zależności od możliwości i potrzeb gminy.

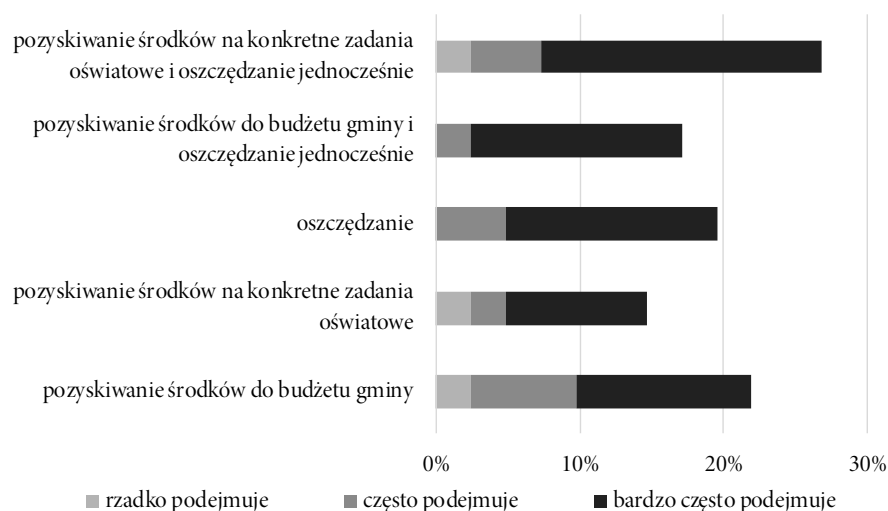
W badanych gminach w sytuacji, gdy środki finansowe na realizację zadań oświatowych były niewystarczające najczęściej podejmowano działania polegające na pozyskiwaniu środków na konkretne zadania oświatowe i jednoczesnym oszczędzaniu. Na bardzo częste lub częste podejmowanie takich właśnie działań wskazano w 10 gminach (rysunek 14). Wykorzystywanie przez gminy tych dwóch działań jednocześnie mogło wynikać z wysokiej wartości brakujących środków na realizację zadań oświatowych.

W przypadku 8 badanych gmin wskazano, że z problemem niewystarczających środków na oświatę często lub bardzo często radzono sobie poprzez pozyskiwanie dodatkowych środków do budżetu gminy, w przypadku kolejnych 8 gmin poprzez oszczędzanie. W przypadku 5 badanych gmin często i bardzo często radzono sobie z tym problemem wyłącz-

nie poprzez pozyskiwanie środków finansowych na konkretne zadania oświatowe. Można zatem stwierdzić, iż w badanych gminach nie było jednego dominującego sposobu na pozyskiwanie brakujących środków. Poszczególne gminy podejmowały takie działania, które były możliwe do zrealizowania w ich sytuacji i które mogły przynieść spodziewane efekty. Co istotne, w żadnej z badanych gmin nie wskazano na niepodejmowanie działań w sytuacji brakujących środków na finansowanie oświaty. Wynika to z faktu, iż gminy są tak naprawdę zmuszone podejmować odpowiednie działania, by móc wywiązać się ze wszystkich powierzonych im zadań.

Rysunek 14.

Działania podejmowane przez gminy w przypadku niewystarczających środków na zadania oświatowe



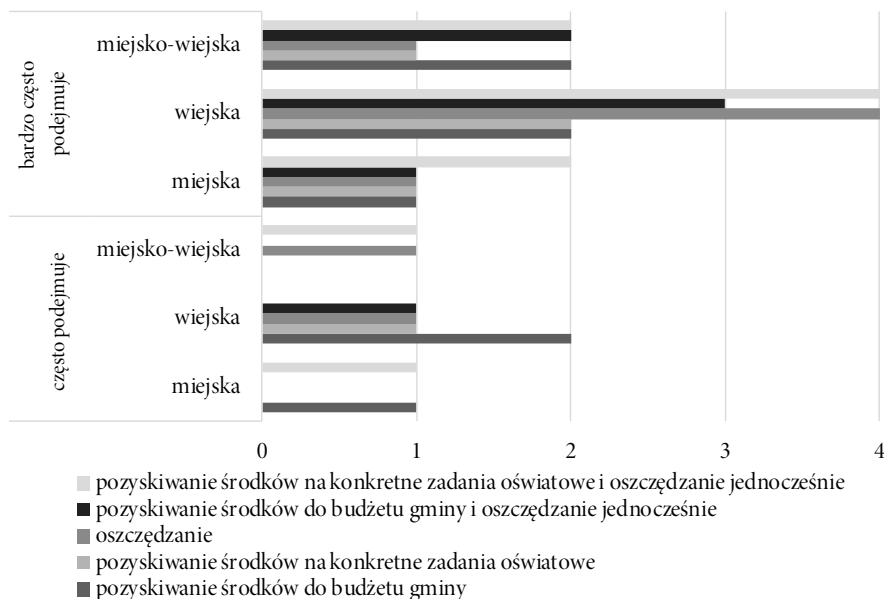
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Rodzaje działań, które często lub bardzo często podejmowane były przez badane gminy przeanalizowano również w podziale na poszczególne typy gmin (rysunek 15).

Z analizy wskazań badanych gmin wynika, iż nie ma jednego dominującego sposobu pozyskiwania brakujących środków na finansowanie oświaty w poszczególnych typach gmin. Każda gmina dostosowuje swoje działania w tym zakresie do swojej specyfiki i możliwości. Niektóre gminy decydują się na pozyskiwanie dodatkowych środków, które zasilą budżet gminy, inne pozyskują środki na określone zadania oświatowe, jeszcze inne podejmują działania oszczędnościowe. Szczegółową analizę rodzajów działań podejmowanych przez gminy w sytuacji pozyskiwania brakujących środków oraz w sytuacji przeprowadzania działań oszczędnościowych omówiono w kolejnych podpunktach.

Rysunek 15.

Działania podejmowane w przypadku niewystarczających środków na finansowanie oświaty w poszczególnych typach badanych gmin



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

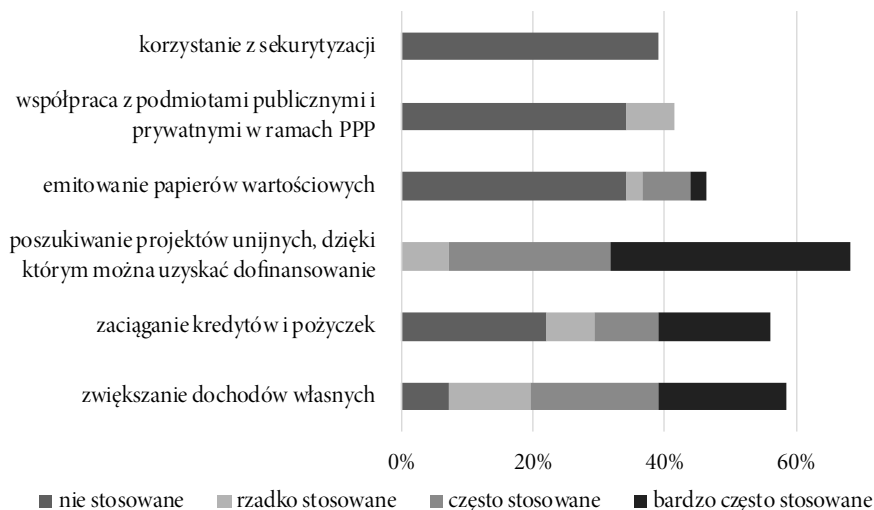
Gminy mają różne możliwości pozyskiwania dodatkowych środków na finansowanie oświaty. Na podstawie wyników badań zdiagnozowano w jaki sposób w gminach pozyskiwane są środki na realizację zadań oświatowych, na które zabrakło środków pochodzących z budżetu państwa z uwzględnieniem częstotliwości ich stosowania (rysunek 16).

W zdecydowanej większości badanych gmin (28 z 41 gmin) wskazano, że sposobem na pozyskiwanie dodatkowych środków finansowych na oświatę jest poszukiwanie projektów unijnych, dzięki którym można uzyskać dofinansowanie na realizację określonych zadań oświatowych. Aż w 15 badanych gminach wskazano, że taki sposób pozyskiwania środków jest przez nie bardzo często wykorzystywany. Ważnym czynnikiem decydującym o wyborze takiego właśnie sposobu pozyskiwania środków finansowych może być fakt, iż w realizacji tego rodzaju projektów gminy mają coraz większe doświadczenie oraz bezwrotny charakter tych środków.

W ponad połowie badanych gmin wskazano, że sposobem na pozyskiwanie brakujących środków jest zwiększanie dochodów własnych gminy. W 14 badanych gminach wskazano, że takim sposobem jest zaciąganie kredytów i pożyczek. Tylko w 5 gminach wskazano z kolei, że emisja papierów wartościowych jest sposobem wykorzystywanym przez nie do pozyskiwania dodatkowych środków na realizację zadań oświatowych. Działanie to wskazano jako bardzo często stosowany sposób pozyskiwania środków finansowych tylko w jednej z badanych gmin.

Rysunek 16.

Sposoby pozyskiwania dodatkowych środków na realizację zadań oświatowych w badanych gminach



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Przedstawiciele 16 badanych gmin wyraźnie wskazali, że nie korzystają z sekurytyzacji, jako sposobu na pozyskanie brakujących środków na zadania oświatowe. Może to wynikać z nieznamomości lub niskiej znajomości nowoczesnych instrumentów finansowych i możliwości ich zastosowania, jak również z niekorzystnego otoczenia prawnego. Powodem takiej sytuacji może być również fakt, iż istnieje sporo ograniczeń i zagrożeń związanych z wykorzystaniem tego instrumentu. W literaturze wskazuje się najczęściej na: brak ogólnopolskiej procedury przeprowadzania transakcji sekurytyzacyjnych (szczególnie pierwszej transakcji), złożoność procesu transakcji sekurytyzacyjnych, możliwość pogorszenia stosunków np. między gminą a mieszkańcami gminy w zależności od sposobu organizacji procesu sekurytyzacji, ryzyko niedoszacowania wartości wierzytelności będących przedmiotem sekurytyzacji czy stosunkowo wysokie koszty związane z przeprowadzeniem pierwszej transakcji sekurytyzacji (Dawidowicz, 2014, s. 47; Hałaburda, 2016, s. 181–183). Gminy zdają też sobie zapewne sprawę z tego, iż jest to skomplikowana forma finansowania o charakterze odpłatnym i obciążona ryzykiem: rynkowym, operacyjnym, płynności, reinwestycji oraz prawnym (Bucholski, 2012, s. 98).

Przedstawiciele 14 badanych gmin wyraźnie wskazali też, że w przypadku ich gminy nie korzysta się z takich sposobów pozyskiwania środków, jak: współpraca z podmiotami publicznymi i prywatnymi w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) oraz emitowanie papierów wartościowych. Taka sytuacja może wynikać z braku doświadczenia gmin w tym zakresie, obawy przed realizacją tego typu projektów oraz długim okresem przygotowywania wielu procedur, analiz i uzgodnień, które są niezbędne, by dane przedsięwzięcie mogło zdobyć akceptację społeczną i polityczną. Jak podkreśla D.A. Hałaburda (2016, s. 183), zahamowanie wykorzystania przez jednostki samorządu terytorialnego partnerstwa

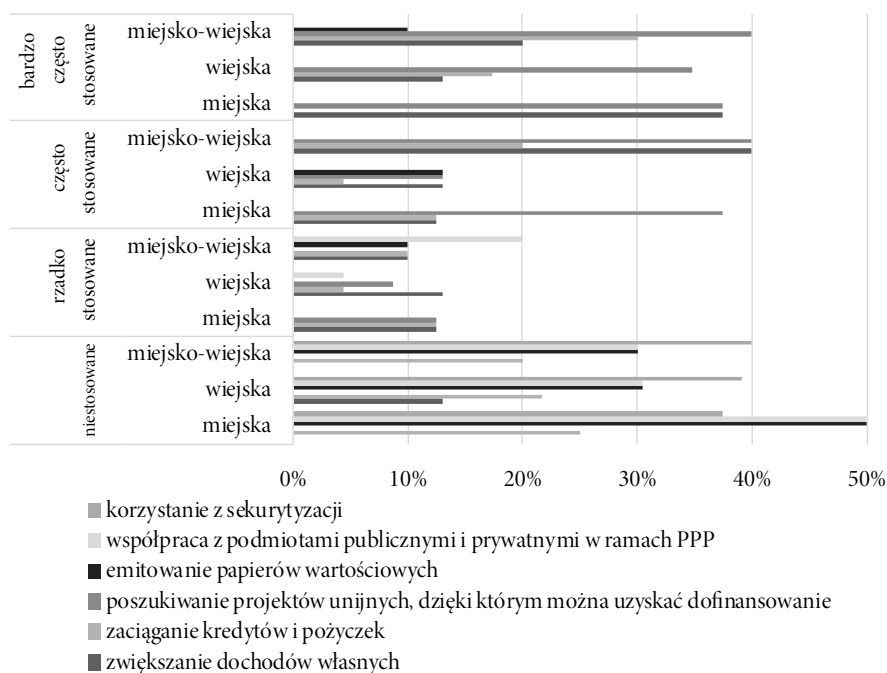
publiczno-prywatnego jest konsekwencją uregulowań prawnych, które wprowadziły rozwiązania wymuszające długotrwałą procedurę w oparciu o prawo zamówień publicznych oraz znaczne koszty.

W 9 badanych gminach wskazano ponadto, że nie pozyskiwano brakujących środków na realizację zadań oświatowych poprzez zaciąganie kredytów i pożyczek. Niekorzystanie z tego sposobu pozyskiwania środków może być spowodowane ograniczonym limitem zadłużenia w tych właśnie jednostkach.

W poszczególnych typach gmin w sytuacji niewystarczającej subwencji oświatowej wykorzystywano różne sposoby pozyskiwania środków na realizację zadań oświatowych z różną częstotliwością (rysunek 17).

Rysunek 17.

Sposoby pozyskiwania dodatkowych środków na realizację zadań oświatowych w poszczególnych typach badanych gmin



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

We wszystkich typach badanych gmin aplikacja o środki unijne, dzięki którym można uzyskać dofinansowanie na realizację zadań oświatowych, wskazywana była jako bardzo często wykorzystywane źródło pozyskiwania brakujących środków. Źródło to wskazano w przypadku 40% badanych gmin miejsko-wiejskich, prawie 38% gmin miejskich i prawie 35% gmin wiejskich.

W badanych gminach, w sytuacji niewystarczających środków z subwencji oświatowej bardzo często wykorzystywanym sposobem na pozyskanie brakujących środków było zwiększanie dochodów własnych. Taki sposób pozyskiwania środków wykorzystywany był przez prawie 38% gmin miejskich, 30% gmin miejsko-wiejskich i tylko 13% gmin wiejskich. Może to wynikać z faktu, iż gminy wiejskie, szczególnie te niewielkie i o niskim poziomie rozwoju, mają ograniczone możliwości zwiększania swoich dochodów własnych.

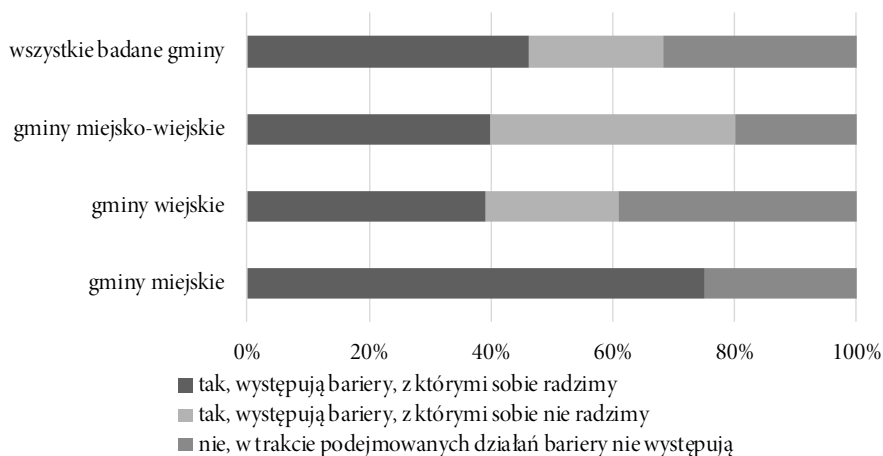
Jako bardzo często stosowany sposób pozyskiwania brakujących środków wskazywano też zaciąganie kredytów i pożyczek. Co ciekawe, sposób ten wskazany został przez 30% gmin miejsko-wiejskich i prawie 18% gmin wiejskich. Nie wskazany został natomiast przez żadną gminę miejską.

Na uwagę zasługuje również fakt, iż w grupie gmin, które wyraźnie podkreśliły, iż nie stosują sekurytyzacji, jako sposobu pozyskiwania brakujących środków na zadania oświatowe, znalazł się bardzo podobny odsetek gmin wszystkich typów. Niestosowanie tego rozwiązania przez gminy nie było więc uzależnione od tego czy jest to gmina miejska, wiejska, czy miejsko-wiejska. Trochę inna sytuacja miała miejsce w przypadku gmin, które wskazały, iż nie stosują partnerstwa publiczno-prywatnego jako sposobu na pozyskiwanie brakujących środków. Wskazano tak w przypadku 30% gmin wiejskich i miejsko-wiejskich oraz 50% gmin miejskich.

Podjmując działania mające na celu pozyskanie brakujących środków na finansowanie zadań oświatowych, gminy mogą napotkać szereg różnych barier. W 28 badanych gminach wskazano na występowanie takich barier, przy czym w przypadku 19 z nich były to bariery, z którymi gminy sobie radziły, a w przypadku 6 z nich, bariery z którymi gminy nie mogły sobie poradzić. Na brak barier wskazano w 13 badanych gminach (rysunek 18).

Rysunek 18.

Występowanie barier pozyskiwania brakujących środków na pokrycie zadań oświatowych w poszczególnych typach badanych gmin



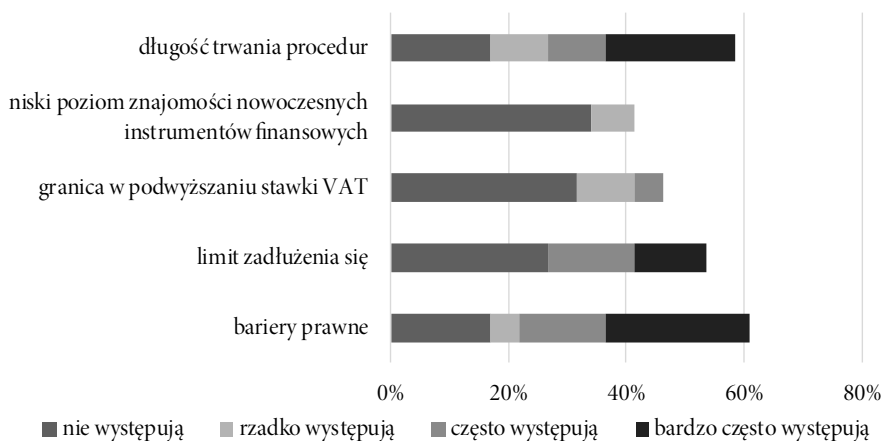
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Analizując strukturę problemów według typów badanych gmin można zauważyć, że największe problemy podczas podejmowania działań mających na celu pozyskanie brakujących środków na zadania oświatowe występowały w gminach miejsko-wiejskich. Aż w 80% tego typu gmin wskazano na występowanie barier w tym zakresie, przy czym w przypadku 40% z nich były to bariery, z którymi gminy nie mogły sobie poradzić. Trochę lepsza sytuacja miała miejsce w przypadku gmin wiejskich. Na występowanie barier wskazano w przypadku prawie 61% tego typu gmin, przy czym w przypadku prawie 22% z nich były to bariery, z którymi sobie nie radzono. Zdecydowanie najlepsza sytuacja dotyczyła gmin miejskich. Wprawdzie aż w 75% tego typu gmin wskazano na występowanie wspomnianych barier, jednak były to wyłącznie takie bariery, z którymi gminy były w stanie sobie poradzić. Taka sytuacja, ma zapewne związek z zamożnością gmin. Gminy miejskie są z reguły bogatsze, a więc mają większe możliwości niwelowania niektórych napotkanych barier. Skuteczność gmin w tym zakresie zależy jednak zarówno od efektywności działań podejmowanych przez gminę, jak również charakteru tych barier.

W związku z powyższym przeanalizowano również jakie bariery pozyskiwania brakujących środków na zadania oświatowe występują w badanych gminach oraz z jaką częstotliwością (rysunek 19).

Rysunek 19.

Bariery występujące w badanych gminach w trakcie pozyskiwania brakujących środków na pokrycie zadań oświatowych



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

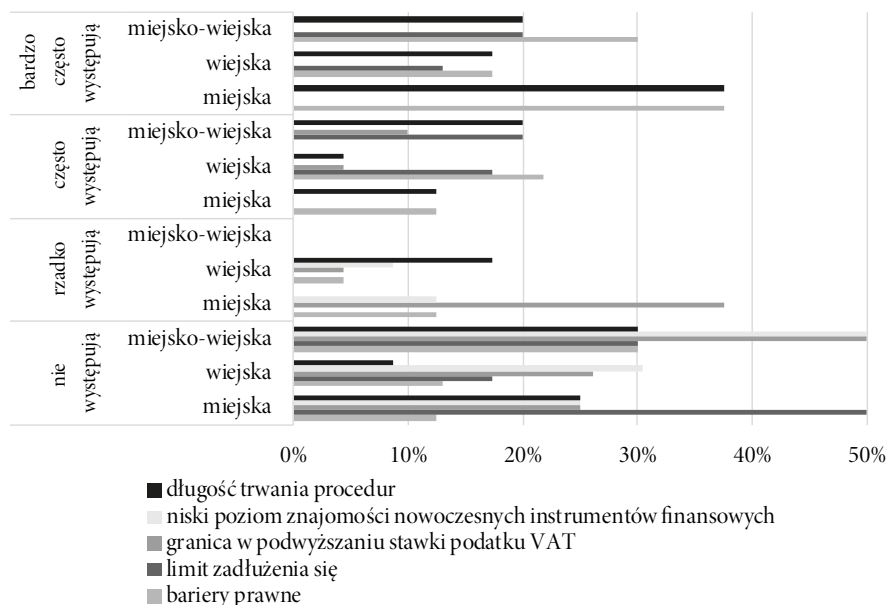
W badanych gminach wskazywano najczęściej, że w trakcie pozyskiwania dodatkowych środków na finansowanie oświaty napotymano na bariery prawne (18 gmin) oraz barierę związaną z długością trwania procedur (17 gmin). Co istotne, w przypadku 10 badanych gmin wskazano, że bardzo często występującymi barierami były te o charakterze prawnym, podobnie jak długość trwania procedur, co podkreślono w 9 badanych gminach. Bardzo często występującą barierą w przypadku 5 gmin był też limit zadłużenia się. Z drugiej jed-

nak strony, aż w 11 badanych gminach podkreślono, iż limit ten nie jest barierą pozyskiwania wspomnianych środków. Zależy to oczywiście od aktualnej kondycji finansowej gminy i stopnia wykorzystania obowiązującego limitu. Na uwagę zasługuje również fakt, iż dla 14 badanych gmin barierą w pozyskiwaniu dodatkowych środków na oświatę nie był niski poziom znajomości nowoczesnych instrumentów finansowych.

Częstotliwość występowania poszczególnych barier przeanalizowano również w odniesieniu do poszczególnych typów badanych gmin (rysunek 20). Na częste lub bardzo częste występowanie barier prawnych w pozyskiwaniu brakujących środków na finansowanie oświaty wskazano w 30% gmin miejsko-wiejskich, 39% gmin wiejskich i aż w 50% gmin miejskich. W połowie gmin miejskich wskazano również na bardzo częste lub częste występowanie barier związanych z długością trwania procedur, podczas gdy w przypadku gmin wiejskich odsetek wskazań w tym zakresie wyniósł niecałe 22%, a w przypadku gmin miejsko-wiejskich 40%.

Rysunek 20.

Barriere występujące w trakcie pozyskiwania brakujących środków na pokrycie zadań oświatowych w poszczególnych typach badanych gmin



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Tylko w przypadku gmin wiejskich i miejsko-wiejskich wskazano na częste lub bardzo częste występowanie bariery w postaci limitu zadłużenia się. Taki problem wskazano w przypadku 40% gmin miejsko-wiejskich i 30% gmin wiejskich. Niewskazywanie takiego problemu w przypadku gmin miejskich może wynikać z faktu, iż są to z reguły gminy bogatsze, o lepszej kondycji finansowej i wyższych dochodach budżetowych. Ponadto może to

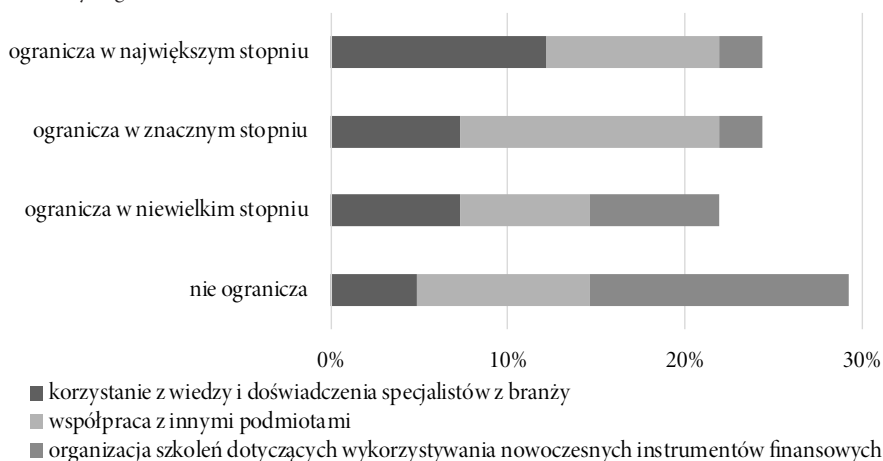
być związane z faktem, iż w tego typu gminach nie wskazywano na bardzo częste stosowanie tej formy pozyskiwania brakujących środków finansowych.

Na brak występowania barier w postaci niskiego poziomu znajomości nowoczesnych instrumentów finansowych oraz granicy w podwyższeniu stawki podatku VAT najczęściej wskazywano w gminach miejsko-wiejskich. Na brak tego typu barier wskazano w połowie gmin tego typu. Z kolei na brak bariery w postaci limitu zadłużenia się wskazano aż w połowie gmin miejskich, podczas gdy w przypadku gmin wiejskich odsetek wskazań w tym zakresie wyniósł nieznacznie ponad 17%.

Występowanie barier w trakcie podejmowania działań mających na celu pozyskanie brakujących środków na finansowanie zadań oświatowych powoduje, że gminy muszą próbować sobie z nimi poradzić lub przynajmniej w jakimś stopniu je ograniczać. Najczęściej wskazywanymi działaniami mającymi na celu ograniczanie barier pozyskiwania dodatkowych środków na finansowanie oświaty były: współpraca z innymi podmiotami oraz korzystanie z wiedzy i doświadczenia specjalistów z branży (rysunek 21). Rozwiązania te wskazane zostały odpowiednio przez przedstawicieli 17 i 13 badanych gmin. W przypadku 5 gmin wskazano przy tym, iż korzystanie z wiedzy i doświadczenia specjalistów jest czynnikiem, który w największym stopniu ogranicza istniejące bariery. Największą skuteczność współpracy z innymi podmiotami podkreślono w 4 gminach.

Rysunek 21.

Sposoby ograniczania barier pozyskiwania brakujących środków na realizację zadań oświatowych w badanych gminach



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

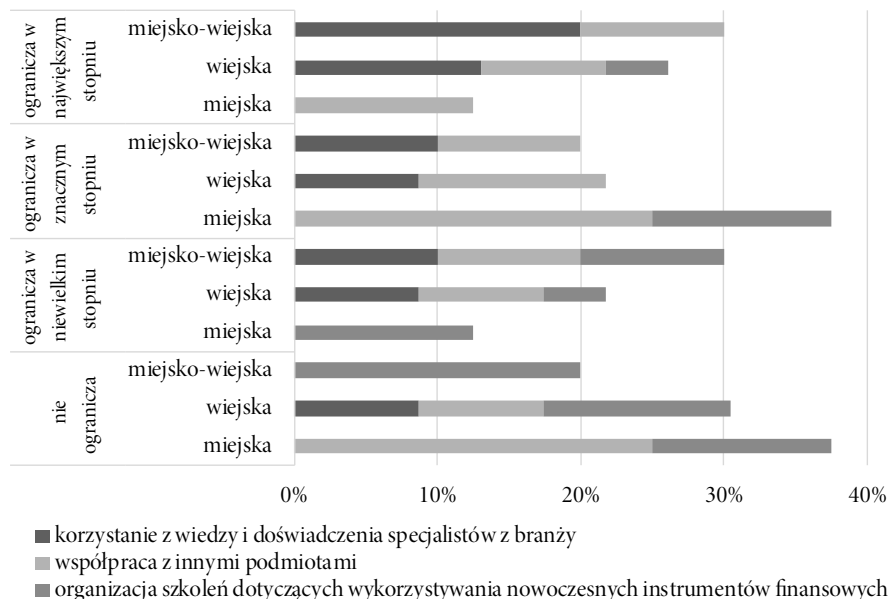
Tylko w 4 badanych gminach wskazano, że działaniem ograniczającym bariery pozyskiwania dodatkowych środków na oświatę jest organizacja szkoleń dotyczących wykorzystywania nowoczesnych instrumentów finansowych, w tym w 3 z nich wskazano, że działanie to ogranicza wspomniane bariery tylko w niewielkim stopniu. Z drugiej strony, w 6 bada-

nych gminach wyraźnie wskazano, że organizacja takich szkoleń nie ogranicza istniejących barier.

Sposoby ograniczania barier pozyskiwania brakujących środków finansowych na zadania oświatowe oraz stopień w jakim ograniczają one wspomniane bariery przeanalizowano również w odniesieniu do poszczególnych typów gmin (rysunek 22).

Rysunek 22.

Sposoby ograniczania barier pozyskiwania brakujących środków na realizację zadań oświatowych w poszczególnych typach badanych gmin



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

W gminach miejsko-wiejskich i wiejskich działaniem, które najczęściej wskazywane było jako te, które w znacznym i największym stopniu ogranicza bariery pozyskania środków na finansowanie oświaty było korzystanie z wiedzy i doświadczenia specjalistów z branży. W gminach miejsko-wiejskich odsetek wskazań dotyczących tego właśnie działania wyniósł 30%, a w przypadku gmin wiejskich prawie 22%. W żadnej z gmin miejskich nie wskazano, że jest to działanie, które w największym lub znaczącym stopniu ogranicza istniejące bariery pozyskiwania środków. Może to wynikać z faktu, iż gminy wiejskie i miejsko-wiejskie nie mają jeszcze tak dużego doświadczenia w radzeniu sobie z barierami, na które napotykają chcąc pozyskać brakujące środki na finansowanie oświaty. W tej sytuacji, chcąc wykorzystać na przykład nowoczesne instrumenty finansowe tj. sekurytyzację czy partnerstwo publiczno-prywatne, wolą skorzystać z wiedzy i doświadczenia specjalistów z tego zakresu.

W przypadku gmin miejskich czynnikiem, który w znacznym lub największym stopniu ograniczał bariery pozyskiwania dodatkowych środków na finansowanie zadań oświato-

wych była współpraca z innymi podmiotami. Ważność tego czynnika podkreślona została w przypadku prawie 38% gmin tego typu. Z drugiej strony, przedstawiciele aż 25% gmin miejskich wyraźnie wskazali, że jest to czynnik, który w przypadku ich gminy nie ogranicza istniejących barier.

Jak wynika z powyższego, opinie badanych gmin na temat sposobów ograniczania barier, z którymi borykają się podczas pozyskiwania brakujących środków na finansowanie oświaty oraz na temat skuteczności tych działań są bardzo zróżnicowane. Związane jest to z tym, iż badane gminy również są zróżnicowane i to nie tylko pod względem wielkości czy zamożności. Poszczególne gminy działają w nieco innym otoczeniu, a tym samym możliwości podejmowania przez nie określonych działań są determinowane innymi uwarunkowaniami społeczno-gospodarczymi.

3.5. Działania oszczędnościowe gmin w sytuacji niewystarczających środków na finansowanie oświaty

Obok pozyskiwania dodatkowych środków na finansowanie oświaty istnieją także inne rodzaje działań, które mogą podejmować gminy, aby rozwiązać problem niewystarczających środków. Takim działaniem jest oszczędzanie, które można realizować na różne sposoby, w zależności od tego, na których wydatkach dana gmina jest w stanie i może zaoszczędzić.

W badanych gminach, najczęściej stosowanym działaniem oszczędnościowym było prowadzenie wspólnej obsługi administracyjno-ekonomicznej szkół i innych placówek oświatowych (rysunek 23). Takie działania podejmowano w 21 badanych gminach, przy czym w przypadku 15 z nich, działania tego typu podejmowane były bardzo często. Drugim pod względem częstotliwości stosowania działaniem oszczędnościowym było zwiększanie liczby uczniów w oddziałach. Takie działanie stosowano w 19 badanych gminach, jednak tylko w przypadku 4 gmin, działanie to stosowano bardzo często.

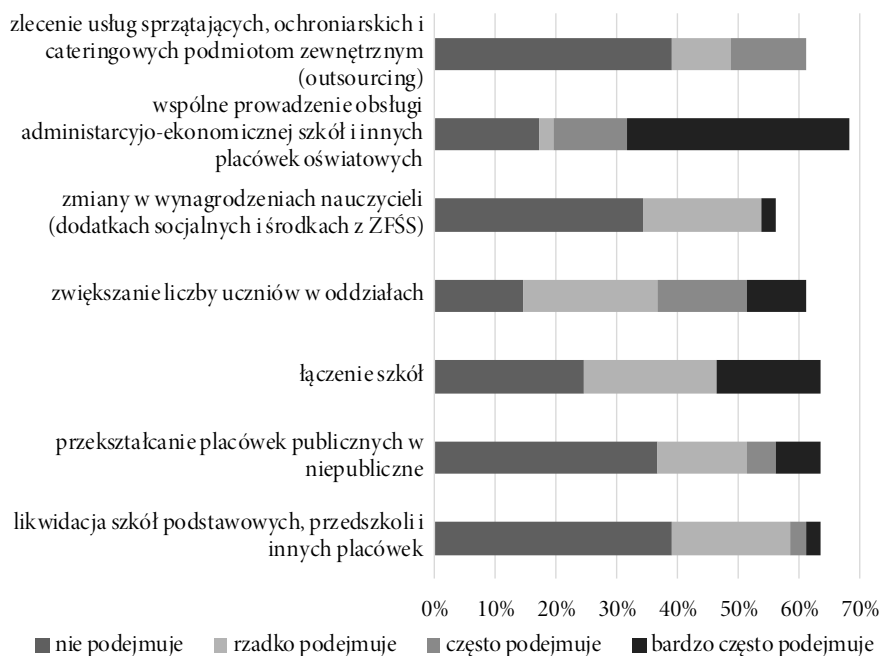
W badanych gminach stosunkowo często wskazywano też na oszczędzanie poprzez łączenie szkół. Taki sposób oszczędzania stosowano w 16 badanych gmin, w tym w 7 z nich bardzo często. Wykorzystywanie tych właśnie sposobów oszczędzania mogło wynikać z łatwości ich realizowania oraz skali spodziewanych korzyści w postaci niższych kosztów prowadzenia szkół podstawowych i innych placówek oświatowych oraz niższych kosztów nauczania, a tym samym z możliwości generowania dosyć dużych oszczędności.

Najrzadziej wykorzystywanym sposobem oszczędzania w badanych gminach było zlecenie usług sprzątania, ochroniarskich i cateringowych podmiotom zewnętrznym (outsourcing) oraz wprowadzanie zmian w wynagrodzeniach nauczycieli (dodatkach socjalnych i środkach z ZFŚS). Każdy z tych sposobów oszczędzania wskazany został tylko w 9 badanych gminach. Rzadkość ich stosowania mogła wynikać z obaw o potencjalne skutki takich działań, m.in. konieczność poszukiwania odpowiednich podmiotów do współpracy i zwolnienia części pracowników, skali niezadowolenia pracowników z nowych zasad przyznawanego wynagrodzenia czy dodatków. W relatywnie dużej grupie badanych gmin wyraźnie podkreślono, że tego typu działania oszczędnościowe nie są u nich podejmowane. W przypadku zlecenia usług sprzątania, ochroniarskich i cateringowych podmiotom zewnętrznym

wskazano tak w 16 gminach, w przypadku wprowadzania zmian w sposobie wynagradzania nauczycieli — w 14 gminach. W licznej grupie gmin wyraźnie wskazano też na niepodejmowanie działań oszczędnościowych w formie likwidacji szkół podstawowych, przedszkoli i innych placówek oświatowych oraz przekształcania placówek publicznych w niepubliczne. Wskazało tak odpowiednio 16 i 15 badanych gmin.

Rysunek 23.

Działania oszczędnościowe podejmowane w badanych gminach w przypadku niewystarczającej kwoty subwencji oświatowej



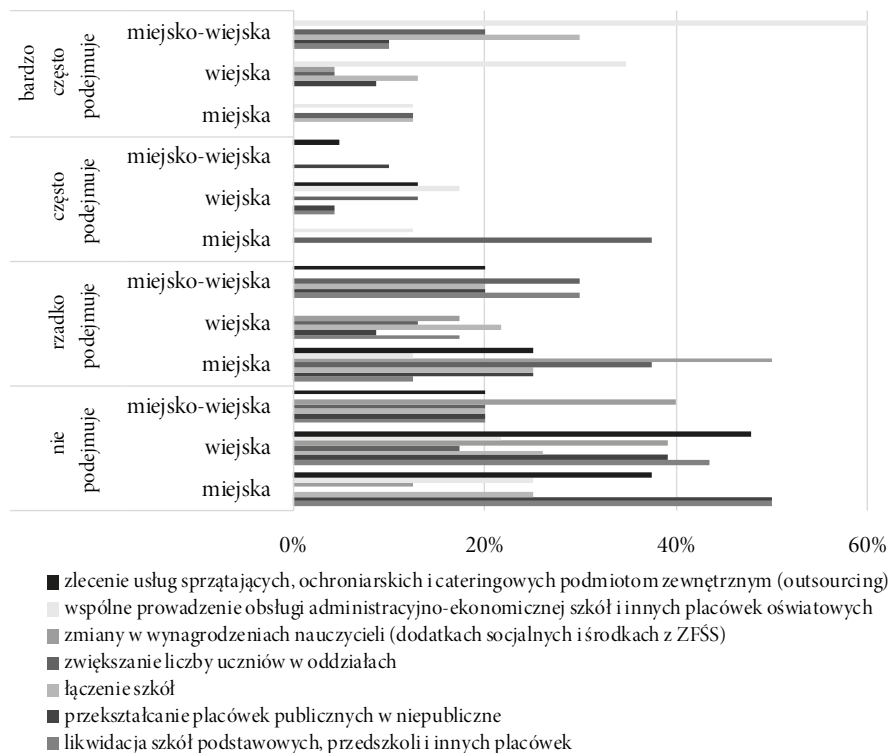
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Analizę sposobów oszczędzania i częstotliwości ich stosowania przeprowadzono też dla poszczególnych typów gmin (rysunek 24). Jak wykazano już wcześniej, najczęściej stosowanym działaniem oszczędnościowym w przypadku badanych gmin było prowadzenie wspólnej obsługi administracyjno-ekonomicznej szkół i innych placówek oświatowych. Takie działanie zdecydowanie najczęściej podejmowane było w gminach miejsko-wiejskich, bo aż w 60% z nich. Odsetek gmin wiejskich stosujących bardzo często tę formę oszczędzania wynosił prawie 35%, a gmin miejskich niecałe 13%. Mogło to być związane z wyższymi kosztami prowadzenia obsługi administracyjno-księgowej szkół i innych placówek oświatowych w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich lub gorszą sytuacją finansową tych gmin i koniecznością podejmowania działań również w tym zakresie. Mogło to również wynikać z nieopłacalności prowadzenia obsługi administracyjno-księgowej bezpośrednio w szkole

lub urządzenie gminy. Takie rozwiązanie mogło generować zbyt wysokie koszty, niewspółmierne do wielkości obsługiwanych szkół, czy też ich liczebności.

Rysunek 24.

Działania oszczędnościowe podejmowane w przypadku niewystarczającej kwoty subwencji oświatowej w poszczególnych typach badanych gmin



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Często lub bardzo często stosowanym sposobem oszczędzania w badanych gminach było zwiększanie liczby uczniów w oddziałach. Jak wynika z badania, takie działania prowadzone były najczęściej w przypadku gmin miejskich. Aż połowa gmin tego typu szukając oszczędności zastosowała takie właśnie rozwiązanie. W gminach miejsko-wiejskich rozwiązanie to często lub bardzo często stosowane było tylko w przypadku 20% gmin. W przypadku gmin wiejskich odsetek ten wyniósł niecałe 17%. Powodem tego może być fakt, iż szkoły wiejskie są często niewielkie i liczba dzieci uczęszczających do tych szkół też jest niewielka. W gminach tych nie ma więc możliwości zwiększania liczebności dzieci w oddziałach, bo czasami wszystkie one tworzą jeden oddział.

Pomimo braku wystarczających środków na zadania oświatowe, rzadko podejmowanym działaniem oszczędnościowym w gminach było wprowadzanie zmian w wynagrodzeniach nauczycieli. Tylko w jednej gminie wiejskiej wskazano na bardzo częste stosowanie

takiego rozwiązania. W pozostałej grupie gmin, albo w ogóle nie stosowano tego rozwiązania albo stosowano je bardzo rzadko. Wynikało to zapewne z obawy przed utratą kadry nauczycielskiej i trudnościami w znalezieniu chętnych osób na powstający wakat.

Wśród najczęściej wskazywanych działań oszczędnościowych, które nie były podejmowane przez badane gminy znalazły się cztery różne działania. W przypadku gmin miejskich były to: likwidacja szkół podstawowych, przedszkoli i innych placówek oświatowych oraz przekształcanie placówek publicznych w niepubliczne. Obydwa te działania wskazane zostały przez połowę gmin tego typu. W przypadku gmin wiejskich były to: zlecenie usług sprzątania, ochroniarskich i cateringowych podmiotom zewnętrznym oraz likwidacja szkół i innych placówek oświatowych. W przypadku gmin miejsko-wiejskich, działaniem oszczędnościowym, którego one najczęściej nie podejmowały (wskazano tak w 40% gmin tego typu) było wprowadzanie zmian w wynagrodzeniach nauczycieli.

O wyborze działań oszczędnościowych stosowanych przez poszczególne gminy decyduje w dużym stopniu ich skuteczność, która może być różna w poszczególnych samorządach, zależy ona bowiem od ich specyfiki. Najskuteczniejszymi działaniami oszczędnościowymi w opinii badanych jest zwiększanie liczby uczniów w oddziałach (wskazano tak w 16 badanych gminach) oraz wspólne prowadzenie obsługi administracyjno-ekonomicznej szkół i innych placówek oświatowych (14 gmin) (rysunek 25).

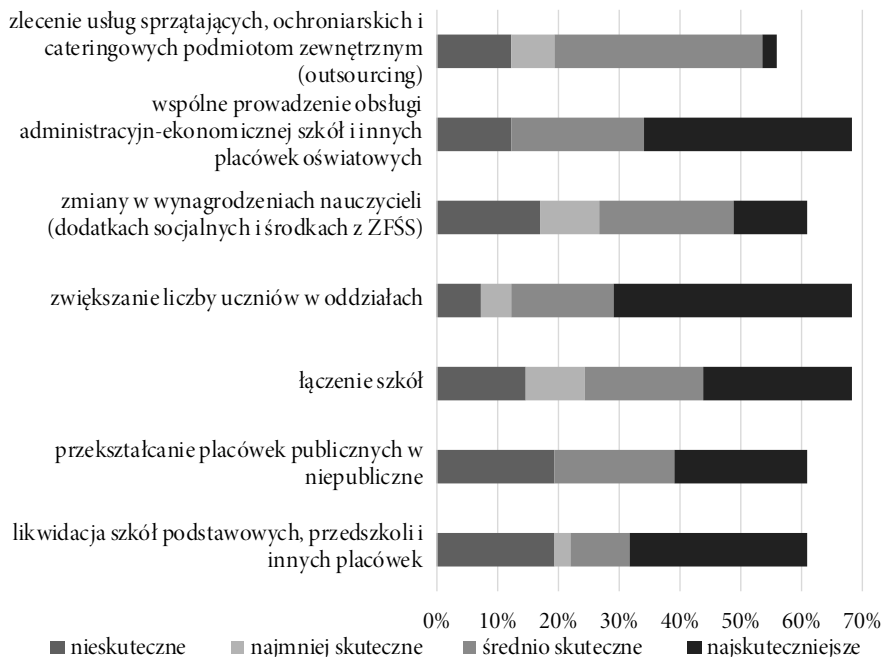
Może to wynikać z relatywnie dużej łatwości podejmowania takich działań, niskich kosztów związanych z ich podjęciem oraz możliwości wygenerowania znacznych oszczędności. Duża część respondentów wskazała również, że bardzo skutecznym działaniem oszczędnościowym jest likwidacja szkół podstawowych, przedszkoli i innych placówek (12 gmin), łączenie szkół (10 gmin) oraz przekształcanie placówek publicznych w niepubliczne (9 gmin).

Przedstawiciele badanych gmin wyraźnie podkreślili średnią skuteczność outsourcingu, czyli zlecenia usług sprzątania, ochroniarskich i cateringowych podmiotom zewnętrznym. Taką opinię wyrażono aż w 14 badanych gminach, a mogło to być związane z dosyć wysokimi kosztami outsourcingu, co w rezultacie pozwalało zmniejszyć koszty, ale nie w takim zakresie w jakim oczekiwałyby tego gmina, jak również z pojawieniem się ryzyka powierzenia wspomnianych działań firmom prywatnym, na działalność których gmina nie będzie miała wpływu.

Dosyć często podkreślano też nieskuteczność działań oszczędnościowych polegających na likwidacji szkół podstawowych, przedszkoli i innych placówek oraz przekształcaniu placówek publicznych w niepubliczne (po 8 gmin), jak również działań polegających na wprowadzaniu zmian w wynagrodzeniach nauczycieli (7 gmin). Taka ocena skuteczności tych właśnie działań może być związana z wysokimi kosztami ich przeprowadzania, trudnościami w przeorganizowaniu sieci szkół i placówek oświatowych oraz brakiem akceptacji środowiska nauczycieli. W przypadku działań sprowadzających się do likwidacji szkół i placówek oświatowych lub ich przekształcania powodem tego może być dodatkowo fakt, iż potencjalne oszczędności pojawiają się dopiero w dłuższej perspektywie, podczas gdy w krótkim okresie trzeba ponieść wysokie koszty tego typu działań.

Rysunek 25.

Skuteczność działań oszczędnościowych w opinii badanych gmin



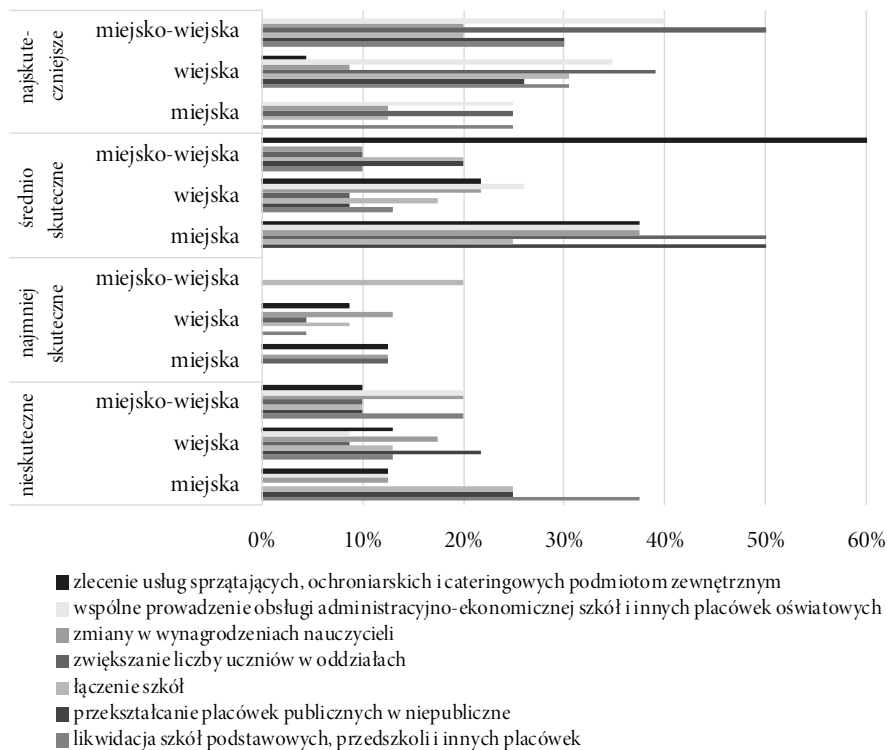
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

We wszystkich typach badanych gmin zwiększanie liczby uczniów w oddziałach oceniane było jako najbardziej skuteczne działanie oszczędnościowe, które może podjąć gmina, aby rozwiązać problem niewystarczających środków finansowych na zadania oświatowe (rysunek 26). Działanie to wskazane zostało w połowie gmin miejsko-wiejskich, 39% gmin wiejskich i tylko 25% gmin miejskich. W przypadku gmin miejskich oddziały w szkołach podstawowych czy przedszkolach są już na tyle duże, że możliwości ich zwiększania są już bardzo ograniczone.

W badanych gminach, za najskuteczniejsze działanie oszczędnościowe uznano również wspólne prowadzenie obsługi administracyjno-ekonomicznej szkół i innych placówek oświatowych. Dużą skuteczność tego działania wskazano w 40% gmin miejsko-wiejskich, prawie 35% gmin wiejskich i 25% gmin miejskich. W przypadku prawie 38% gmin miejskich działanie to oceniono jako średnio skuteczne. Może to wynikać z faktu, iż w tego typu gminach jest zdecydowanie więcej szkół i placówek oświatowych niż w innych typach gmin i dlatego trudniej jest prowadzić wspólną obsługę tak dużej liczby szkół i racjonalizować wydatki w tym zakresie.

Rysunek 26.

Skuteczność podejmowanych działań oszczędnościowych w poszczególnych typach badanych gmin



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Istotnym wydaje się również fakt, iż zmiany w wynagrodzeniach nauczycieli, uznane zostały w dosyć dużej grupie poszczególnych typów gmin za średnio lub bardzo skuteczne działanie oszczędnościowe (50% gmin miejskich, prawie 35% gmin wiejskich i 30% gmin miejsko-wiejskich). Jak wykazano jednak wcześniej tego typu działanie jest stosunkowo rzadko podejmowane przez badane gminy. Co ciekawe, jego skuteczność potwierdzają badania prowadzone przez ekspertów Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej (Fundacja..., 2019, s. 47–69). Z przeprowadzonych przez nich badań wynika, iż znaczące oszczędności w oświacie można wygenerować tylko poprzez restrukturyzację wydatków na wynagrodzenia. Jest to wymuszone strukturą wydatków w każdej szkole, wśród których ponad 80% stanowią wydatki na wynagrodzenia i pochodne. Inne próby działań oszczędnościowych, choć wskazane, są jedynie działaniami pozornymi, które nie przyniosą znaczących oszczędności.

Na uwagę zasługuje również fakt, iż w grupie gmin, które podkreślały wysoką skuteczność działań oszczędnościowych polegających na likwidacji szkół podstawowych, przedszkoli lub innych placówek oświatowych znalazł się bardzo podobny odsetek gmin wszystkich typów. Było to odpowiednio: 30% gmin wiejskich, 30% gmin miejsko-wiejskich i 25% gmin miejskich. Wysoka ocena skuteczności tego rozwiązania nie jest więc uzależ-

niona od tego czy jest to gmina miejska, wiejska czy miejsko-wiejska. Tego typu działania są skutecznymi działaniami oszczędnościowymi, jednak jak wykazano już wcześniej gminy nie stosują ich bardzo często. Traktują je bowiem jako ostateczną możliwość i starają się w pierwszej kolejności wykorzystywać inne możliwości.

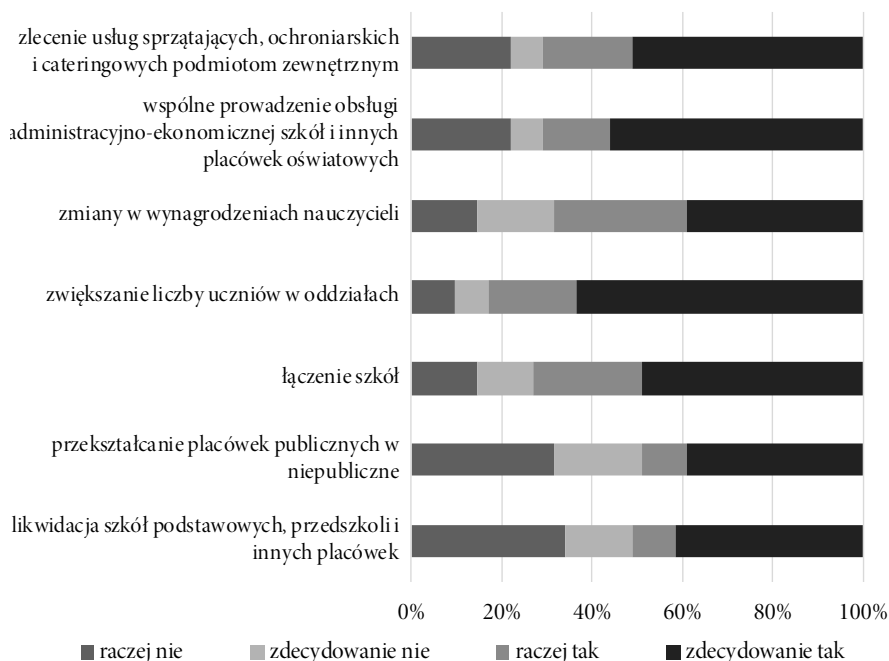
Przekształcanie placówek publicznych w niepubliczne uznane zostało za jedno z najskuteczniejszych działań oszczędnościowych w przypadku 30% gmin miejsko-wiejskich i 26% gmin wiejskich. W grupie gmin miejskich skuteczność tego działania oceniona została wprawdzie na poziomie średnim, wskazano tak jednak aż w połowie tego typu gmin. Skuteczność tego działania wynika między innymi z potencjalnych oszczędności, które można wygenerować w związku z pozbyciem się ograniczeń wynikających z tzw. Karty Nauczyciela.

Uwagę zwraca również fakt, iż zdecydowanie większy odsetek gmin miejskich oceniał poszczególne działania oszczędnościowe za średnio skuteczne niż najskuteczniejsze, w przeciwieństwie do gmin wiejskich i miejsko-wiejskich.

Decydując o wyborze określonego rozwiązania oszczędnościowego gminy biorą pod uwagę swoją specyfikę, wspomnianą skuteczność działań, jak również możliwość przeprowadzenia ich z powodzeniem. Przeprowadzono więc ocenę podejmowanych działań oszczędnościowe również w tym kontekście (rysunek 27).

Rysunek 27.

Ocena powodzenia działań oszczędnościowych podejmowanych w badanych gminach



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

W zdecydowanej większości badanych gmin (26 z 41 gmin) wskazano, że sukcesem kończyło się zawsze w ich przypadku działanie oszczędnościowe polegające na zwiększaniu liczby uczniów w oddziałach, co mogło wynikać z relatywnej łatwości przeprowadzenia tego działania. Niewiele mniejsza grupa respondentów wskazała (odpowiednio 23 oraz 21 gmin), że takimi działaniami oszczędnościowym były: wspólne prowadzenie obsługi administracyjno-ekonomicznej szkół i innych placówek oświatowych oraz zlecenie usług sprzątania, ochroniarskich i cateringowych podmiotom zewnętrznym. Działania te oceniono jako skuteczne rozwiązania, które z powodzeniem umożliwiają prowadzenie racjonalnej i oszczędnej gospodarki w samorządach. Działaniami, które ocenione zostały przez najmniejszą grupę gmin jako działania kończące się zawsze sukcesem, okazały się: przekształcanie placówek publicznych w niepubliczne oraz wprowadzanie zmian w wynagrodzeniach nauczycieli. Wskazano tak w 16 badanych gminach. W przypadku tego drugiego działania, może to wynikać z faktu, iż prowadzą one często do protestów nauczycieli i mogą powodować ich rezygnację z pracy, a wówczas szkoła staje przed koniecznością poszukiwania nowych pracowników, którym niejednokrotnie będzie musiała zaoferować takie same lub wyższe wynagrodzenie.

W 8 badanych gminach stwierdzono, że zdecydowanie nie kończy się zawsze sukcesem przekształcanie placówek publicznych w niepubliczne. Powodem tego może być duży opór związków zawodowych oraz społeczności lokalnej wobec tego typu przedsięwzięć. W 7 gminach wskazano, że zdecydowanie nie kończy się zawsze sukcesem próba zmiany wynagrodzeń nauczycieli. W kolejnych 6 samorządach wskazano, na zdecydowany brak pewności powodzenia takiego działania oszczędnościowego, jak likwidacja szkół podstawowych, przedszkoli i innych placówek.

Wśród działań oszczędnościowych kończących się zawsze sukcesem, we wszystkich typach gmin wskazywano najczęściej zwiększanie liczby uczniów w oddziałach (rysunek 28). Odsetek takich wskazań w przypadku gmin miejskich wyniósł aż 75%, w przypadku gmin miejsko-wiejskich 70%, natomiast wiejskich prawie 57%. Relatywnie najniższy odsetek wskazań w przypadku gmin wiejskich wynikał zapewne ze specyfiki szkół wiejskich, ich wielkości i liczebności uczniów w oddziałach.

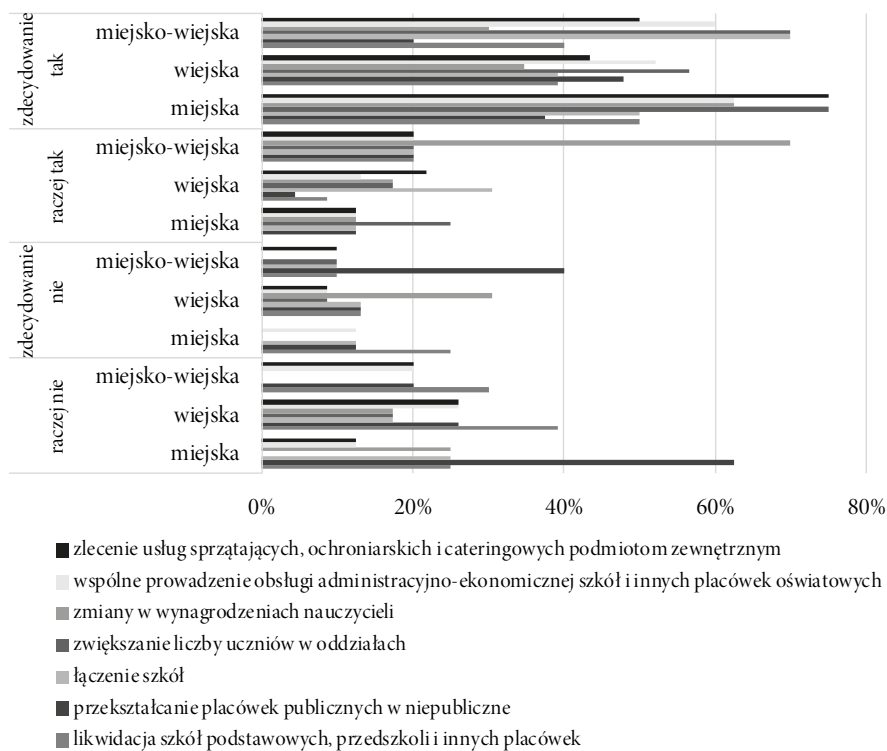
Jednym z najczęściej wskazywanych działań oszczędnościowych kończących się powodzeniem było też wspólne prowadzenie obsługi administracyjno-ekonomicznej szkół i innych placówek oświatowych. Skuteczność tego właśnie działania podkreślono w ponad 62% gmin miejskich, 60% gmin miejsko-wiejskich i 52% gmin wiejskich. Kolejnym działaniem oszczędnościowym, wskazanym przez duży odsetek respondentów jako te, które kończy się sukcesem był outsourcing. Jego skuteczność podkreślono w ponad 43% gmin wiejskich, 50% gmin miejsko-wiejskich i aż 75% gmin miejskich. Może to wynikać z faktu, iż w gminach miejskich usługi te są częściej wykorzystywane, ponadto jest większy dostęp do firm oferujących tego typu usługi.

W prawie 63% gmin miejskich wskazano, iż zdecydowanym powodzeniem kończą się działania oszczędnościowe polegające na wprowadzaniu zmian w wynagrodzeniach nauczycieli. W kolejnych 13% gmin tego typu wskazano, że raczej zawsze kończą się one powodzeniem. W gminach miejsko-wiejskich odsetek gmin, które wskazały na zdecydowany sukces takich działań wyniósł 30%. W przypadku pozostałych 70% gmin tego typu wska-

zano bowiem, że są to działania, które raczej zawsze kończą się sukcesem. W przypadku gmin wiejskich odsetek wskazań, iż jest to działanie kończące się zdecydowanym powodzeniem wyniósł niecałe 35%, jednocześnie aż w 30% tego typu gmin wskazano, że takie działanie zdecydowanie nie kończy się powodzeniem. Taka struktura odpowiedzi może wynikać z faktu, iż wprowadzanie zmian w wynagrodzeniach nauczycieli pracujących w szkołach wiejskich może doprowadzić do ich rezygnacji z pracy. Tymczasem zainteresowanie stanowiskiem nauczyciela w szkole wiejskiej jest mniejszy niż w szkole miejskiej, a więc mogą się pojawić problemy ze znalezieniem chętnych osób do pracy.

Rysunek 28.

Ocena powodzenia działań oszczędnościowych w poszczególnych typach badanych gmin



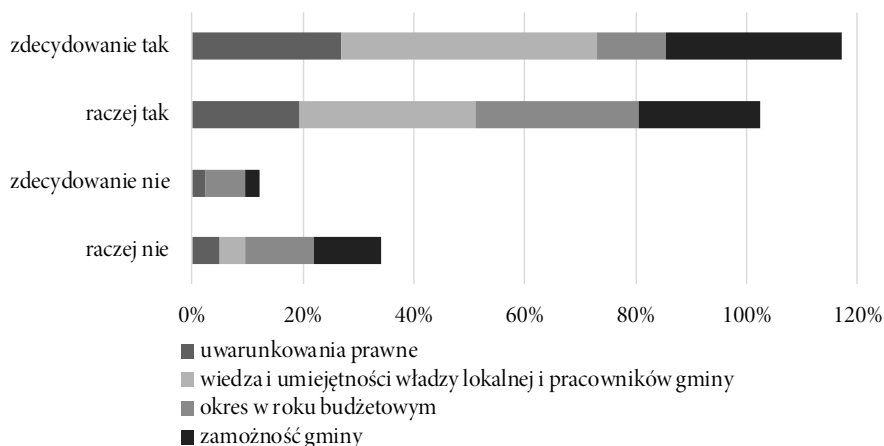
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

W opinii gmin miejsko-wiejskich działaniem, które zdecydowanie nie kończy się sukcesem jest przekształcanie szkół i placówek oświatowych publicznych w niepubliczne. Wskazało tak aż 40% gmin tego typu. Z kolei w opinii gmin miejskich działaniem, które zdecydowanie nie przynosi powodzenia jest likwidacja szkół podstawowych, przedszkoli i innych placówek oświatowych. Takiej odpowiedzi udzielili przedstawiciele 25% gmin tego typu.

Powodzenie działań oszczędnościowych podejmowanych w celu sfinansowania zadań oświatowych, na które zabrakło środków z powodu niewystarczającej subwencji oświatowej zależy od wielu czynników, które mogą dotyczyć bezpośrednio gminy lub otoczenia w jakim ona funkcjonuje (rysunek 29).

Rysunek 29.

Czynniki warunkujące powodzenie działań oszczędnościowych podejmowanych w badanych gminach



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Najwięcej, bo aż 19 respondentów wskazało, że czynnikiem zdecydowanie warunkującym powodzenie realizowanych działań oszczędnościowych jest wiedza i umiejętności władzy lokalnej oraz pracowników gminy, 13 respondentów wskazało z kolei, że jest to zamożność gminy.

W 11 badanych gminach zwrócono także uwagę na zdecydowany wpływ uwarunkowań prawnych na powodzenie wykonywanych działań. Wśród najczęściej wskazywanych uwarunkowań, które raczej mają wpływ na powodzenie podejmowanych działań oszczędnościowych znalazły się: wiedza i umiejętności władzy lokalnej oraz pracowników gminy (13 wskazań), a także okres w roku budżetowym (12 wskazań).

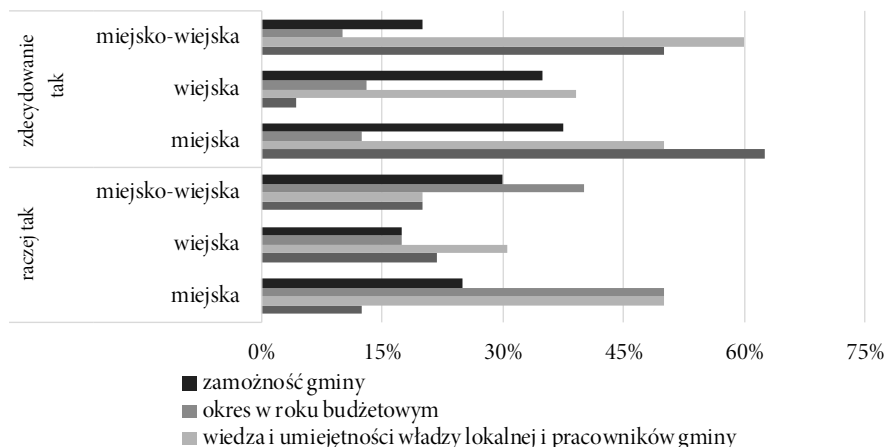
Wskazania dotyczące czynników, które w opinii przedstawicieli badanych gmin raczej warunkują lub zdecydowanie warunkują powodzenie działań oszczędnościowych przeanalizowano również dla poszczególnych typów gmin (rysunek 30). We wszystkich typach badanych gmin wiedza i umiejętności władzy lokalnej i pracowników gminy wskazywane były jako czynnik, który w zdecydowany sposób warunkuje powodzenie podejmowanych działań oszczędnościowych. Czynnik ten wskazany został w 60% gmin miejsko-wiejskich, 50% gmin miejskich i 39% gmin wiejskich.

W badanych gminach za czynnik, który w zdecydowany sposób wpływa na powodzenie działań oszczędnościowych uznano też uwarunkowania prawne. Duży wpływ tego czynnika wskazano aż w prawie 63% gmin miejskich, 50% gmin miejsko-wiejskich i tylko w 4%

gmin wiejskich. W przypadku prawie 22% gmin wiejskich czynnik ten oceniono jednak jako raczej mający wpływ na powodzenie podejmowanych działań. Uwagę zwraca też fakt, iż w przypadku gmin miejskich ważnym czynnikiem, wskazanym przez połowę gmin tego typu, który raczej ma wpływ na powodzenie działań oszczędnościowych jest okres w roku budżetowym.

Rysunek 30.

Czynniki warunkujące powodzenie podejmowanych działań oszczędnościowych według typów badanych gmin



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

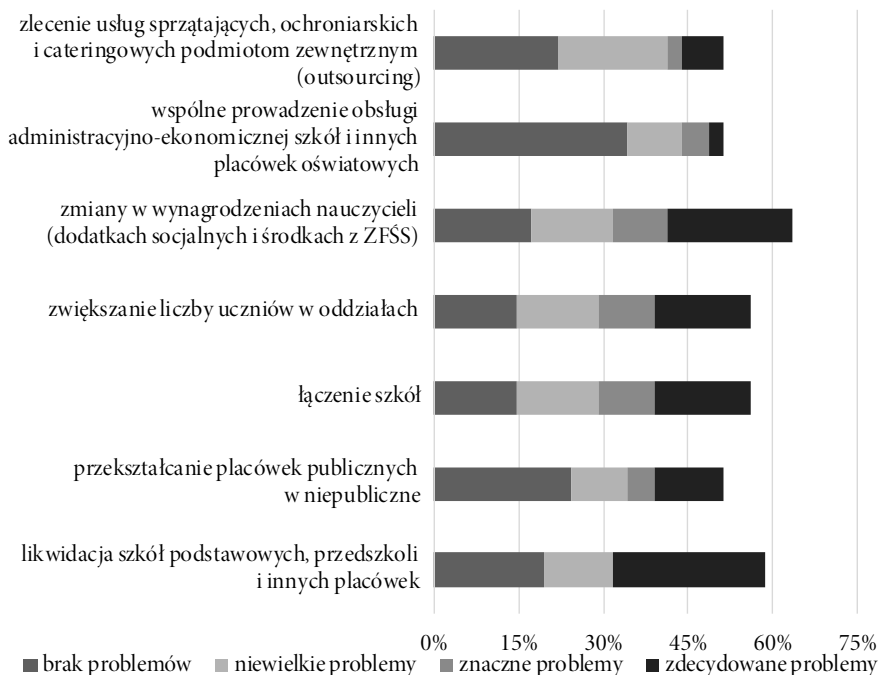
Ważną kwestią przy wyborze rodzaju działań oszczędnościowych podejmowanych przez gminę w celu pozyskania brakujących środków na finansowanie zadań oświatowych jest ustalenie czy w trakcie ich realizacji występują problemy. Problematycznym działaniem oszczędnościowym było wprowadzanie zmian w wynagrodzeniach nauczycieli. Aż w 19 badanych gminach wskazano, że realizacja tego działania była dla nich problematyczna. Na zdecydowane problemy w tym zakresie wskazano przy tym w 9 badanych gminach (rysunek 31).

Innym działaniem oszczędnościowym, w trakcie realizacji którego występowały zdecydowane problemy, była likwidacja szkół podstawowych, przedszkoli i innych placówek. Problemy te były związane z koniecznością reorganizacji sieci szkół oraz znalezienia miejsca dla dzieci ze zlikwidowanej szkoły w innych placówkach oświatowych.

Działaniem oszczędnościowym, z realizacją którego 14 badanych gmin nie miało problemów, a kolejne 4 miały niewielkie problemy było wspólne prowadzenie obsługi administracyjno-ekonomicznej szkół i innych placówek oświatowych. W 10 badanych gminach wskazano na wyraźny brak problemów podczas przekształcania placówek publicznych w niepubliczne, a w 9 z nich na brak problemów w przypadku zlecenia usług sprzątnia, ochroniarskich i cateringowych podmiotom zewnętrznym.

Rysunek 31.

Problematyczność działań oszczędnościowych podejmowanych w badanych gminach



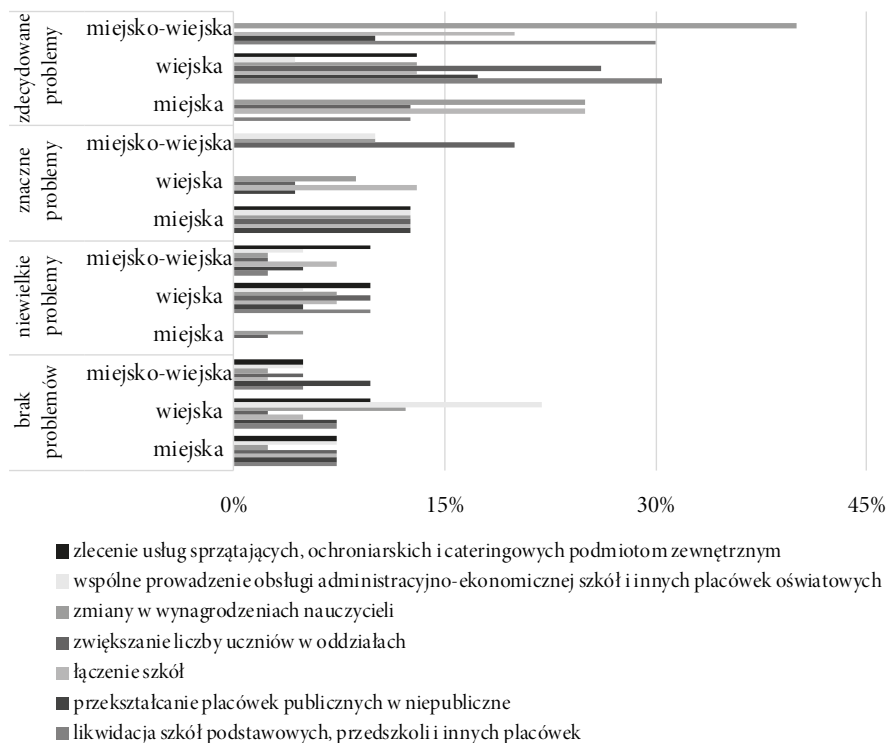
Zródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Problematyczność podejmowanych działań oszczędnościowych przeanalizowano również dla poszczególnych typów gmin. Pod uwagę wzięto te działania, których realizacja przysparzała badanym gminom wiele problemów (rysunek 32).

W badanych gminach miejskich największe problemy występowały w trakcie realizacji następujących działań oszczędnościowych: wprowadzania zmian w wynagrodzeniach nauczycieli oraz łączenia szkół. Odsetek gmin miejskich wskazujących na problematyczność tych dwóch działań wyniósł po 25% w przypadku każdego z nich. Najbardziej problematycznymi działaniami oszczędnościowymi w przypadku gmin miejsko-wiejskich były: zmiany w wynagrodzeniach nauczycieli oraz likwidacja szkół, przedszkoli i innych placówek oświatowych. Problematyczność pierwszego z działań wskazano w przypadku 40% gmin miejsko-wiejskich, problematyczność drugiego podkreślono w 30% tego typu gmin. Zdecydowanie problematycznym działaniem oszczędnościowym w przypadku gmin wiejskich, podobnie jak w przypadku gmin miejsko-wiejskich, była likwidacja szkół, przedszkoli i innych placówek oświatowych. Wskazało tak ponad 30% gmin tego typu. W wielu gminach wiejskich problematyczne okazało się również zwiększanie liczby uczniów w oddziałach. Problematyczność tego działania podkreślona została przez 26% tego typu gmin.

Rysunek 32.

Problematyczność podejmowanych działań oszczędnościowych w poszczególnych typach badanych gmin



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Uwagę zwraca fakt, iż zarówno gminy miejskie, jak również miejsko-wiejskie wskazywały mniej działań oszczędnościowych, z którymi mają zdecydowane problemy, niż gminy wiejskie. Dwa pierwsze typy gmin wskazywały po cztery takie działania oszczędnościowe, gminy wiejskie wskazywały ich siedem.

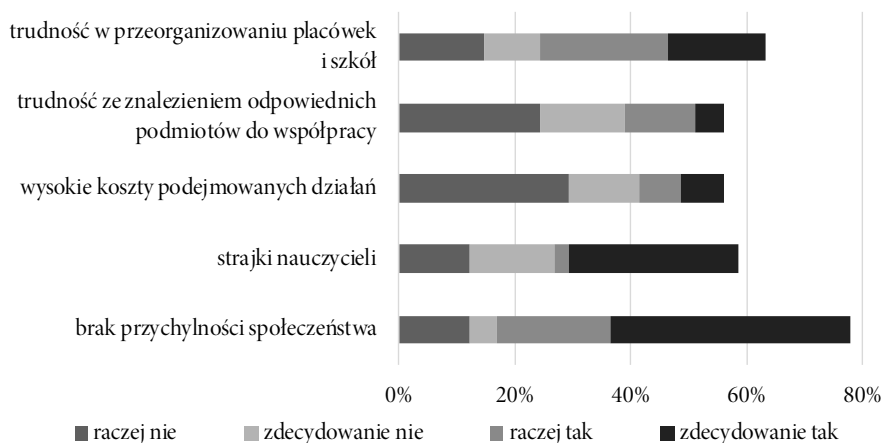
W trakcie realizacji podjętych działań oszczędnościowych, w badanych gminach napotkano na różne problemy (rysunek 33).

W 17 badanych gminach wskazano na występowanie problemu braku przychylności społeczeństwa do realizowanych działań. Dodatkowo w 8 gminach wskazano, że podczas realizacji wspomnianych działań, problem braku przychylności społeczeństwa raczej występuje. Wskazano również, że problemami występującymi podczas realizacji działań oszczędnościowych były strajki nauczycieli oraz trudność w przeorganizowaniu placówek oświatowo-wychowawczych i szkół. Liczba wskazań w przypadku tych dwóch problemów wyniosła odpowiednio: dwanaście i siedem. Ponadto w 9 gminach wskazano, iż w trakcie realizacji działań oszczędnościowych trudności w przeorganizowaniu szkół i placówek oświatowych raczej występują. W 12 badanych gminach wskazano, że w trakcie realizacji

działań oszczędnościowych raczej nie występuje problem wysokich kosztów podejmowanych działań, z kolei w 10 gminach wskazano, że raczej nie występują trudności ze znalezieniem odpowiednich podmiotów do współpracy.

Rysunek 33.

Problemy pojawiające się w badanych gminach w związku z podjętymi działaniami oszczędnościowymi



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

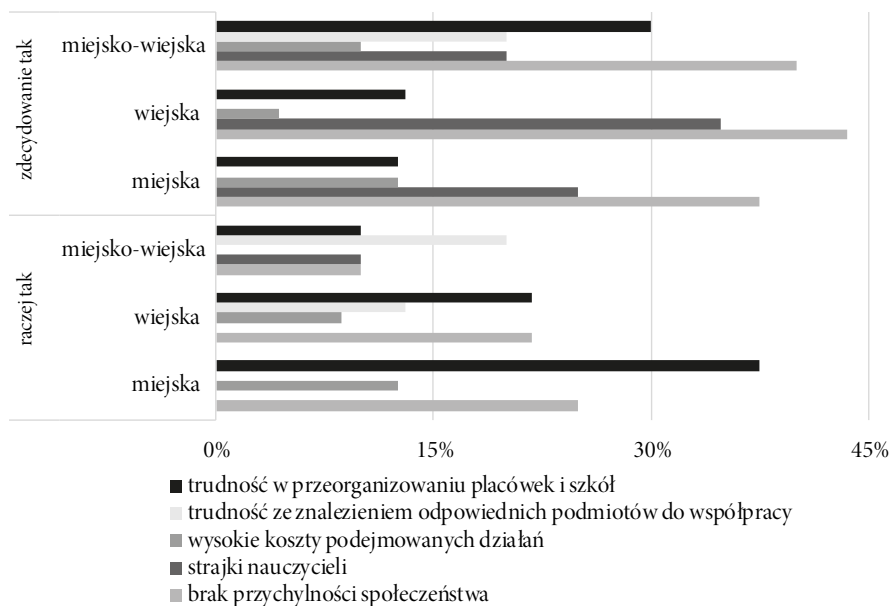
Utrudnienia, które pojawiły się w trakcie działań oszczędnościowych podejmowanych w celu rozwiązania problemu brakujących środków na finansowanie zadań oświatowych przeanalizowano również dla poszczególnych typów gmin (rysunek 34).

W gminach miejskich najczęściej napotykanymi problemami podczas realizacji działań oszczędnościowych były: brak przychylności społeczeństwa oraz strajki nauczycieli. Udział gmin miejskich, w których wskazano na zdecydowane występowanie tych właśnie problemów wyniósł odpowiednio: prawie 38% oraz 25%.

W przypadku gmin miejsko-wiejskich, najczęściej pojawiającymi się problemami w trakcie realizacji działań oszczędnościowych były: brak przychylności społeczeństwa oraz trudność w przeorganizowaniu szkół i placówek oświatowych. Na występowanie pierwszego z identyfikowanych problemów wskazano w 40% gmin miejsko-wiejskich, występowanie drugiego podkreślono w 30% tego typu gmin.

Rysunek 34.

Problemy pojawiające się w związku z podjętymi działaniami oszczędnościowymi w poszczególnych typach badanych gmin



Zródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Problematyką pojawiającą się w gminach wiejskich w związku z podjętymi działaniami oszczędnościowymi, podobnie jak w przypadku gmin miejskich, był brak przychylności społeczeństwa do realizowanych działań oraz strajki nauczycieli. Na występowanie pierwszego ze wskazanych problemów wskazano w prawie 44% gmin wiejskich, występowanie drugiego podkreślono w prawie 35% tego typu gmin. W bardzo małej grupie gmin wiejskich borykano się z problemem wysokich kosztów podejmowanych działań.

3.6. Zmiany zadań oświatowych oraz przepisów prawnych dotyczących oświaty w opinii respondentów

W sytuacji niewystarczających środków otrzymywanych przez gminy z budżetu państwa na finansowanie zadań oświatowych, istotne staje się poznanie opinii respondentów na temat ewentualnych zmian w przepisach prawnych oraz w zakresie realizowanych zadań oświatowych, których wprowadzenie mogłoby poprawić sytuację gmin w tym zakresie. Poznanie opinii przedstawicieli badanych gmin na ten temat może stanowić wskazówkę dla organów stanowiących prawo oświatowe, jakich zmian w przepisach prawnych oczekują samorządy oraz z których zadań oświatowych można byłoby zwolnić gminy, aby usprawnić zarządzanie finansami oświaty.

W przeprowadzonych badaniach podjęto zatem próbę zdiagnozowania propozycji przedstawicieli gmin w zakresie zadań oświatowych, które należałoby ich zdaniem przekierować innym podmiotom. Najczęściej wskazywanymi zadaniami oświatowymi, które zdaniem ankietowanych zdecydowanie powinny być przekazane do realizacji innym podmiotom były: określanie wysokości i warunków przyznawania składników wynagrodzeń (11 gmin), zapewnienie dojazdu do szkoły (10 gmin) oraz udzielanie wsparcia finansowego uczniom (9 gmin) (rysunek 35).

Rysunek 35.

Opinie badanych gmin na temat przekierowania zadań oświatowych innym podmiotom



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Sugestia dotycząca przekazania tych zadań innym podmiotom wynikała zapewne z problemów pojawiających się w trakcie realizacji tych działań, tj. strajków nauczycieli, rezygnacji nauczycieli z pracy i konieczności poszukiwania nowej kadry czy wysokich kosztów podejmowanych działań. Relatywnie w dużej grupie gmin wskazano również, że udzielanie wsparcia finansowego oraz zapewnianie dojazdu uczniów do szkół raczej powinny być przekazane do realizacji innym podmiotom.

Zadaniami oświatowymi, które zdecydowanie nie powinny być przekazane do realizacji innym podmiotom są: ustalanie sieci szkół publicznych przedszkoli i szkół podstawowych oraz ich obwodów (wskazano tak w 14 gminach) oraz określanie wysokości i warunków przyznawania składników wynagrodzeń nauczycieli (12 gmin). W przypadku pierwszego z wymienionych działań w 6 badanych gminach wskazano dodatkowo, że działanie to raczej nie powinno być przekierowane innym podmiotom. Taka opinia mogła wynikać z faktu, iż gminy są jednostkami, które mają najrzetelniejsze informacje na temat potrzebnej liczby szkół i innych placówek oświatowych w regionie, znają bowiem potrzeby mieszkańców w tym zakresie.

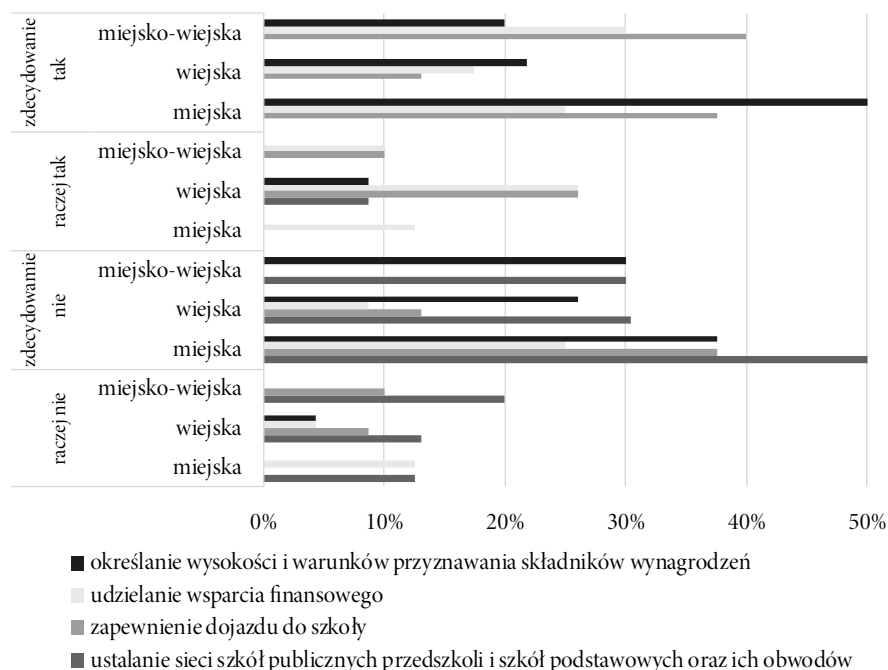
W przypadku oceny dotyczącej określenia wysokości i warunków przyznawania składników wynagrodzeń nauczycieli, zdania okazały się podzielone. Jak wskazano powyżej, w 12

gminach zdecydowanie opowiedziano się za nieprzekazywaniem tego zadania oświatowego innym podmiotom. Opinia taka może wynikać z chęci posiadania kontroli nad sposobem realizowania tego zadania, bowiem generuje ono największe wydatki. W 11 gminach wskazano, że powinno być one przekazane.

Sugestie i propozycje na temat ewentualnego przekazania zadań oświatowych innym podmiotom przeanalizowane zostały także dla poszczególnych typów gmin (rysunek 36). Pozwoliło to na ustalenie, z którymi zadaniami i jakie gminy mają największe problemy i z których zadań chciałyby zrezygnować, aby lepiej zarządzać finansami oświaty.

Rysunek 36.

Opinia w poszczególnych typach badanych gmin na temat przekierowania zadań oświatowych innym podmiotom



Zródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

W połowie gmin wiejskich wyrażono opinię, iż zadaniem oświatowym, które zdecydowanie powinno być powierzone innym podmiotom jest określanie wysokości i warunków przyznawania składników wynagrodzeń. W prawie 38% gmin tego typu wskazano z kolei, iż takim zadaniem jest zapewnienie dojazdu do szkoły. W przypadku gmin miejsko-wiejskich wskazano z kolei, że zdecydowanie należałoby przekierować innym podmiotom realizację zadań polegających na: zapewnieniu uczniom dojazdu do szkoły oraz udzielaniu wsparcia finansowego uczniom. Właśnie te dwa zadania oświatowe wskazane zostały odpowiednio przez 40% i 30% gmin tego typu. W przypadku gmin wiejskich na zdecydowaną

konieczność przekierowania do innych podmiotów takiego zadania jak określanie wysokości i warunków przyznawania składników wynagrodzeń wskazano w prawie 22% gmin tego typu. Na przekierowanie udzielania wsparcia finansowego uczniom wskazano tylko w 17% gmin wiejskich.

We wszystkich typach gmin, najczęściej wskazywanym zadaniem, które zdecydowanie nie powinno być przekazywane innym podmiotom było ustalanie sieci szkół publicznych przedszkoli i szkół podstawowych oraz ich obwodów. Za ich zdecydowanym nieprzekazywaniem opowiedziano się aż w 50% gmin miejskich, 30% gmin wiejskich i 30% gmin miejsko-wiejskich.

Uwagę zwraca również fakt, iż w przypadku dużego odsetka gmin miejskich (prawie 38%) opowiedziano się za zdecydowanym nieprzekazywaniem innym podmiotom zadania oświatowego, jakim jest zapewnienie dojazdu do szkoły. W gminach wiejskich odsetek takich wskazań był zdecydowanie niższy i wyniósł 13%, w gminach miejsko-wiejskich w ogóle nie odnotowano takich wskazań.

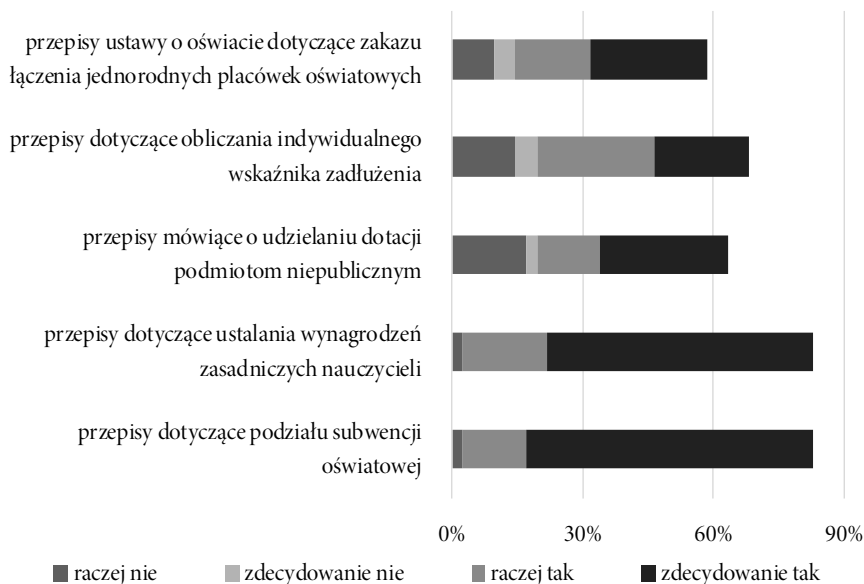
To czy dane zadanie oświatowe mogłoby być przekazane do realizacji innej jednostce musiałoby być uregulowane odpowiednimi przepisami. Respondentów poproszono więc o wskazanie, które przepisy prawne dotyczące oświaty należałoby zmienić (rysunek 37). W 33 z 41 badanych gmin wskazano, że zmian wymagają przepisy prawne dotyczące podziału subwencji oświatowej. W opinii samorządów algorytm naliczania subwencji jest nieodpowiedni i dlatego większość gmin boryka się z corocznym deficytem środków na realizację zadań oświatowych. W 25 badanych gminach wskazano, że zdecydowanych zmian wymagają też przepisy dotyczące ustalania wynagrodzeń zasadniczych nauczycieli. Wynika to zapewne z faktu, że choć formalnie za ustalanie wynagrodzeń pracowników oświaty odpowiada samorząd, to państwo zachowało sobie prawo do ustanawiania ogólnych reguł, które muszą być respektowane w każdym lokalnym systemie plac nauczycielskich.

W przypadku relatywnie dużej grupy badanych (12 gmin) wskazano, że zmian wymagają przepisy dotyczące udzielania dotacji podmiotom niepublicznym. Przepisy te są w wielu miejscach niejasne, co staje się przyczyną błędnej interpretacji w zakresie naliczania wysokości dotacji lub sposobu jej wykorzystywania.

Tylko w odniesieniu do trzech sugerowanych przepisów prawnych w niewielkiej grupie gmin wskazano, że zdecydowanie nie ma potrzeby wprowadzania w nich zmian. Dotyczyło to przepisów ustawy o oświacie odnoszących się do zakazu łączenia jednorodnych placówek oświatowych oraz przepisów dotyczących obliczania indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Zdecydowanych zmian nie wymagają również przepisy o udzielaniu dotacji podmiotom niepublicznym. Takie opinie potwierdzają bardzo sceptyczne nastawienie samorządów gminnych do aktualnie obowiązujących przepisów prawnych regulujących funkcjonowanie i finansowanie systemu oświaty. Do każdego z wymienionych przepisów respondenci mieli bardzo wiele zastrzeżeń i wskazywali, że trzeba je zdecydowanie lub raczej zmienić.

Rysunek 37.

Opinie badanych gmin na temat potrzeby zmian w przepisach prawnych dotyczących oświaty



Zródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Opinie przedstawicieli badanych gmin na temat zmian w przepisach prawnych dotyczących oświaty przeanalizowano też z uwzględnieniem typów gmin (rysunek 38).

Na zdecydowaną potrzebę zmian przepisów prawnych dotyczących podziału subwencji oświatowej wskazano we wszystkich gminach miejskich, 70% gmin miejsko-wiejskich i ponad 52% gmin wiejskich, przy czym w kolejnych 26% gmin tego typu wskazano, że przepisy te raczej wymagają zmiany. Opinia w gminach wiejskich może wynikać z faktu, iż wprowadzony w sposobie naliczania subwencji tzw. wskaźnik korygujący, który uwzględnia zwiększone wydatki z tytułu zatrudnienia nauczycieli na terenach wiejskich i w miejscowościach liczących do 5 tys. mieszkańców, stawia tego typu gminy w trochę lepszej sytuacji, niż pozostałe typy gmin. Jak podkreślają autorzy raportu o finansowaniu oświaty w Polsce w latach 2004–2018 (Raport o finansowaniu..., 2019, s. 5), w gminach wiejskich, małych miejsko-wiejskich i małych miastach (do 5 tys. mieszkańców) waga „wiejska” wciąż jeszcze działa, jednak nie chroni tych, relatywnie słabszych finansowo jednostek przed skutkami rosnącej luki między otrzymywaną z budżetu państwa częścią oświatową subwencji ogólnej a szybko rosnącymi kosztami (wydatkami bieżącymi) oświaty.

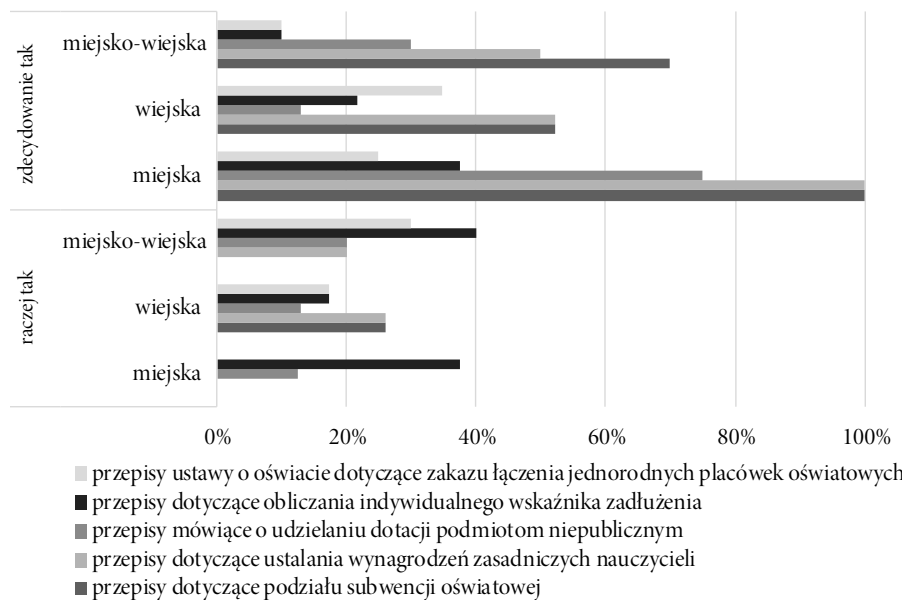
Ogólna ocena przepisów określających algorytm naliczania subwencji oświatowej jest niska. Kwota subwencji wyliczona na podstawie tego algorytmu, w większości gmin nie wystarcza bowiem na sfinansowanie wszystkich powierzonych im zadań oświatowych.

Uwagę zwraca fakt, iż we wszystkich gminach miejskich wskazano na potrzebę zmiany przepisów dotyczących ustalania wynagrodzeń zasadniczych nauczycieli. Z kolei w gmi-

nach wiejskich i miejsko-wiejskich odsetek wskazań na potrzebę zdecydowanej zmiany tych właśnie przepisów wyniósł około 50%.

Rysunek 38.

Opinie na temat zmian przepisów prawnych dotyczących oświaty w poszczególnych typach badanych gmin



Zródło: opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Zapewne z uwagi na fakt, iż na terenie gmin miejskich funkcjonuje więcej niepublicznych placówek oświatowych, przedstawiciele tego typu gmin częściej wskazywali na potrzebę zdecydowanej zmiany przepisów dotyczących udzielania dotacji podmiotom niepublicznym. Na taką właśnie potrzebę wskazano w 75% tego typu gmin, podczas gdy odsetek takich wskazań w przypadku gmin wiejskich wyniósł jedynie 13%.

Na zdecydowaną potrzebę zmiany przepisów dotyczących obliczania indywidualnego wskaźnika zadłużenia wskazano w 10% gmin miejsko-wiejskich, 22% gmin wiejskich i prawie 38% gmin miejskich. Zdecydowanie niższy odsetek wskazań w tych dwóch pierwszych typach gmin może wynikać z faktu, iż są to gminy mniej zadłużone, które rzadziej niż gminy miejskie pozyskują brakujące środki na finansowanie oświaty za pomocą kredytów i pożyczek, a tym samym obowiązujący limit zadłużenia nie jest dla nich aż takim problemem.

Podsumowanie i wnioski

W zdecentralizowanym systemie zarządzania i finansowania oświaty jaki funkcjonuje w Polsce, zadania oświatowe należą do najważniejszych zadań jednostek samorządu terytorialnego. W wyniku przeprowadzonej reformy systemu oświaty, to właśnie na samorządy nałożony został obowiązek prowadzenia publicznych szkół i innych placówek oświatowych. Za finansowanie oświaty odpowiedzialne pozostało jednak państwo, które powinno zapewnić swoim obywatelom powszechny i bezpłatny dostęp do obowiązkowego kształcenia w kraju. Głównym źródłem finansowania oświaty w Polsce są zatem środki publiczne transferowane do samorządów w postaci części oświatowej subwencji ogólnej. Samorządy otrzymują też dotacje celowe z budżetu państwa na finansowanie określonych działań z zakresu oświaty.

Zadania oświatowe realizowane przez samorządy, a w szczególności przez gminy, na które nałożono zdecydowanie więcej zadań niż na powiaty i województwa, wymagają bardzo dużej ilości środków finansowych. Wydatki oświatowe gmin z roku na rok są coraz większe i stanowią znaczącą część wszystkich wydatków ujętych w ich budżetach. Środki finansowe otrzymywane przez gminy w ramach subwencji oświatowej na realizację powierzonych im zadań bardzo często nie pokrywają jednak w pełni tych wydatków. Gminy zmuszone są tym samym do finansowania części zadań oświatowych z dochodów własnych, środków pozyskanych z funduszy unijnych lub innych źródeł. Gminy muszą tym samym podejmować różne działania w celu pozyskania brakującej kwoty środków lub przeprowadzać działania oszczędnościowe, które umożliwią poradzenie sobie z tym problemem.

Powodem niewystarczającej kwoty środków przekazywanej z budżetu państwa na realizację zadań oświatowych jest wada ustrojowa systemu finansowania edukacji w Polsce. Wynika ona z roli jaką pełni subwencja oświatowa w dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Z jednej strony stanowi ona część subwencji ogólnej i jako taka nie jest formalnie przypisana do żadnych konkretnych zadań wykonywanych przez jej beneficjentów, tym samym wysokość dochodów z tytułu subwencji oświatowej nie musi wcale odpowiadać kosztom prowadzonych przez samorządy szkół. Z drugiej strony, geneza subwencji oświatowej oraz praktyka jej stosowania wskazuje jasno, że subwencja ta jest źródłem finansowania za-

dań związanych z edukacją. Powstaje zatem konflikt pomiędzy ustawowym zapisem, że subwencja oświatowa jest po prostu jednym ze źródeł dochodów samorządów terytorialnych, a jej realnym funkcjonowaniem jako głównego źródła środków na finansowanie oświaty (Herbst, Herczyński i Levitas, 2009, s. 18).

W świetle powyższego celem głównym badań była ocena adekwatności środków otrzymywanych z budżetu państwa na finansowanie zadań oświatowych do zakresu tych zadań oraz sposobów pozyskiwania brakujących środków na ten cel na przykładzie gmin województwa warmińsko-mazurskiego. Wyniki przeprowadzonych analiz można podsumować następująco:

1. W latach 2008–2018 w województwie warmińsko-mazurskim podobnie jak w całej Polsce utrzymywała się tendencja wzrostowa w zakresie wysokości wydatków oświatowych ponoszonych przez gminy. Poziom tych wydatków wzrósł w badanym okresie aż o 53%. Udział wydatków oświatowych w wydatkach budżetów gmin ogółem utrzymywał się w tym okresie w granicach 27–35%, a więc na poziomie trochę niższym niż ogółem w Polsce (30–39%). Zdecydowaną większość wydatków oświatowych stanowiły wydatki określone w dziale 801 — Oświata i wychowanie;
2. Łączna wysokość środków przekazanych gminom na finansowanie zadań oświatowych w ramach części oświatowej subwencji ogólnej oraz dotacji celowych wzrosła w badanym okresie o ponad 31%, a więc w zdecydowanie mniejszym stopniu niż wydatki oświatowe. Zarówno w roku 2008, jak i w roku 2018 wysokość środków otrzymanych na finansowanie oświaty była niższa niż kwota wydatków poniesionych na realizację zadań oświatowych. Co więcej, stopień pokrycia wydatków oświatowych środkami pozyskanymi z budżetu państwa z tych dwóch źródeł finansowania zmalał z prawie 85% do 73%. Oznacza to, że w gminach województwa warmińsko-mazurskiego, podobnie jak większość gmin w Polsce, wzrosła tzw. luka finansowa w oświacie i gminy zmuszone były do finansowania coraz większej części wydatków środkami pozyskanymi z innych źródeł;
3. Nieadekwatność wysokości środków otrzymywanych z budżetu państwa na finansowanie oświaty do zakresu realizowanych zadań oświatowych potwierdzają również wyniki badania ankietowego przeprowadzonego wśród 41 gmin województwa warmińsko-mazurskiego. Przedstawiciele badanych gmin wskazali, że z problemem niewystarczających środków na realizację zadań oświatowych zmagają się co roku ponad 68% z nich, w tym ponad 65% wszystkich gmin wiejskich, 70% ogółu gmin miejsko-wiejskich i 75% gmin miejskich. W badanych gminach brakuje środków na wynagrodzenia dla nauczycieli (70% wskazań), na finansowanie zadań placówek przedszkolnych i szkół podstawowych (prawie 68% wskazań) oraz organizowanie dodatkowych nieobowiązkowych zajęć dydaktycznych (prawie 68% wskazań). Problemy z częstym lub bardzo częstym brakiem środków na wynagrodzenia nauczycieli zdecydowanie częściej miały gminy miejskie, z kolei w gminach wiejskich zdecydowanie częściej wskazywano na brak środków finansowych na dowóz dzieci do szkół podstawowych i przedszkoli oraz na finansowanie świetlic szkolnych, internatów, burs szkolnych i ośrodków wychowawczych. W ponad połowie badanych gmin deficyt środków kształtował się na poziomie 26–50% wydatków oświatowych. Wśród najczęściej wskazywanych przyczyn tego deficytu zna-

- lazły się: wzrost wynagrodzeń nauczycieli (85% wskazań), przepisy prawne dotyczące ustalania wysokości subwencji oświatowej (80%), zbyt duża liczba zadań oświatowych przekazanych do realizacji gminom (73%) oraz reforma oświaty i koszty związane z reorganizacją sieci szkół (66%);
4. W zdecydowanej większości badanych gmin (68%) wskazano, że sposobem na pozyskiwanie dodatkowych środków na finansowanie oświaty jest poszukiwanie środków w ramach projektów unijnych, dzięki którym można uzyskać dofinansowanie na realizację określonych zadań oświatowych. W ponad połowie badanych gmin wskazano też, że sposobem na pozyskiwanie brakujących środków jest zwiększanie dochodów własnych gminy. Jedna trzecia ankietowanych wskazała z kolei, że takim sposobem jest zaciąganie kredytów i pożyczek. W ponad jednej trzeciej badanych gmin wyraźnie wskazano, że nie wykorzystuje się sekurytyzacji, współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego oraz emitowania papierów wartościowych. Można zatem stwierdzić, że władze lokalne badanych gmin zdecydowanie aktywnie starają się poszukiwać alternatywnych sposobów na uzupełnienie brakujących środków na realizację zadań oświatowych;
 5. Podejmując działania mające na celu pozyskanie brakujących środków na finansowanie zadań oświatowych, gminy napotykały na szereg barier. Najczęściej były to bariery prawne (44% wskazań) oraz bariery związane z długością trwania procedur pozyskiwania tych środków (42%). Tylko w przypadku gmin wiejskich i miejsko-wiejskich wskazano na częste lub bardzo częste występowanie bariery w postaci limitu zadłużenia się, co może wynikać z faktu, iż gminy miejskie są zamożniejsze i nie mają problemu z utrzymaniem tego limitu. Najczęściej podejmowanymi działaniami mającymi na celu ograniczanie barier pozyskiwania dodatkowych środków na finansowanie oświaty były: współpraca z innymi podmiotami oraz korzystanie z wiedzy i doświadczenia specjalistów z branży. Uwzględniając zatem zarówno aktywność w poszukiwaniu brakujących środków finansowych oraz ograniczaniu barier pojawiających się w trakcie podejmowania takich działań, wskazane jest wspieranie inicjatyw władz lokalnych i pomoc w eliminowaniu, bądź ograniczaniu ww. barier;
 6. Aby radzić sobie z brakiem środków, w badanych gminach najczęściej stosowano następujące działania oszczędnościowe: wspólna obsługa administracyjno-ekonomiczna szkół i innych placówek oświatowych (51% wskazań), zwiększanie liczby uczniów w oddziałach (46%) i łączenie szkół (39%). Dwa pierwsze działania zostały uznane przez respondentów za najskuteczniejsze działania oszczędnościowe podejmowane w sytuacji braku środków na realizację zadań oświatowych. Za najbardziej problematyczne działanie uznano z kolei wprowadzanie zmian w wynagrodzeniach nauczycieli (46% wskazań). Problematiczna okazała się również likwidacja szkół podstawowych, przedszkoli i innych placówek. Wśród problemów, które pojawiały się w trakcie realizacji działań oszczędnościowych, wymieniano najczęściej: brak przychylności społeczeństwa do realizowanych działań, strajki nauczycieli oraz trudności w przeorganizowaniu placówek i szkół;
 7. W opinii respondentów, część zadań oświatowych zdecydowanie powinna być przekierowana do realizacji innym podmiotom. Do zadań tych zaliczono: określanie wysokości

i warunków przyznawania składników wynagrodzeń (prawie 27%), zapewnienie dojazdu uczniów do szkoły (24%) oraz udzielanie wsparcia finansowego uczniom (22%). Najczęściej wskazywanym zadaniem, które zdecydowanie nie powinno być przekazywane innym podmiotom było z kolei ustalanie sieci szkół i przedszkoli oraz ich obwodów. Odnosząc się do przepisów prawnych, respondenci wskazywali najczęściej, że zmian wymagają przepisy dotyczące podziału subwencji oświatowej (66% wskazań). Podkreślano, iż większość gmin boryka się z corocznym deficytem środków, bowiem obowiązujący algorytm naliczania subwencji jest niewłaściwy. Liczna grupa respondentów (61%) wskazała też, że zmian wymagają przepisy dotyczące ustalania wynagrodzeń zasadniczych nauczycieli. Na potrzebę takich zmian wskazano we wszystkich gminach miejskich. Z kolei w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich odsetek wskazań wyniósł około 50%.

Reasumując, na podstawie przeprowadzonych badań można stwierdzić, iż środki otrzymywane z budżetu państwa na finansowanie zadań oświatowych przez gminy województwa warmińsko-mazurskiego są nieadekwatne do zakresu powierzonych im zadań oświatowych. Gminy muszą więc przeznaczać na ich realizację coraz więcej środków własnych, a to dla wielu gmin, w szczególności tych o niższym poziomie rozwoju, jest bardzo dużym obciążeniem. W tej sytuacji w gminach podejmowane są różne działania oszczędnościowe lub działania mające na celu pozyskanie brakujących środków. W gminach województwa warmińsko-mazurskiego najczęściej podejmowane były działania polegające na pozyskiwaniu dofinansowania na zadania oświatowe ze środków unijnych, zwiększaniu dochodów własnych gminy lub zaciąganiu kredytów i pożyczek. W ramach działań oszczędnościowych najczęściej korzystano z kolei z możliwości wspólnej obsługi administracyjno-ekonomicznej szkół i placówek oświatowych, zwiększania liczby uczniów w oddziałach i łączenia szkół.

Podejmowane działania pozwalają na pozyskanie brakujących środków na realizację zadań oświatowych, nie są jednak rozwiązaniem problemu corocznego ich braku. Jak wynika z przeprowadzonych badań władze lokalne nie pozostają pasywne wobec tego problemu. Jednak ich możliwości radzenia sobie z ww. problemem są ograniczone. W dłuższym okresie, wzrost luki finansowej może zagrażać zdolności wykonywania przez gminy ich podstawowych zadań oświatowych. Problem zatem jest niezwykle aktualnym i konieczne jest poszukiwanie propozycji niezbędnych zmian w systemie finansowania oświaty i podjęcia odpowiednich działań w tym zakresie. W dalszych badaniach należy także zwrócić uwagę na kwestie dotyczące znaczenia systemu finansowania oświaty z punktu widzenia zarządzających jednostkami oświatowymi. Nie tylko ze względu na rolę edukacyjno-wychowawczą jaką pełnią w systemie oświaty, ale także ze względu na partnerski i partycypacyjny charakter relacji, jaki powinien cechować układ gmina — szkoła w procesie wypełniania zadań oświatowych przez gminy.

Bibliografia

- Adamowicz, M. (2018). Long-Term Financial Forecasting as a Part of Strategic Planning in Local Government Units. *Olsztyn Economic Journal*, 13(4): 357–374. doi:10.31648/oiej.2778.
- Adamowicz, M., i Kmiecński, M. (2017). Finansowanie oświaty w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce. *Rozprawy społeczne*, 11(1): 68–78.
- Adamowicz, M., i Skarżyńska, P. (2017). Rola samorządu terytorialnego w realizacji zadań oświatowych na przykładzie samorządu gminy Szelków. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K Politologia*, 24(2): 319–348. doi:10.17951/k.2017.24.2.319.
- Avenarius, H. (2001). *Einführung in das Schulrecht*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Banasik, A. (2020). 5917,89 zł na ucznia — finansowy standard w 2020 roku. Pobrane 20.05.2020 z <https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/5-91789-zl-na-ucznia-finansowy-standard-w-2020-roku>.
- Bank Danych Lokalnych. (2020). Pobrane 03.01.2020 z <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/temat>.
- Będzieszak, M. (2014). Konsolidacja szkół podstawowych i gimnazjów a ekonomika skali i wydatki budżetowe w miastach na prawach powiatu. *Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing*, 11(60): 19–33.
- Bisogno, M., Cuadrado-Ballesteros, B., i García-Sánchez, I.M. (2017). Financial Sustainability in Local Governments: Definition, Measurement and Determinants. W: M.P.R. Bolívar (red.). *Financial Sustainability in Public Administration, Exploring the Concept of Financial Health*. Cham: Palgrave Macmillan. doi:10.1007/978-3-319-57962-7.
- Bogucka-Felczak, M. (2017). *Konstytucyjne determinanty funkcjonowania mechanizmów korekcyjno-wyrównawczych w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Poltext.

- Bolívar, M.P.R., Galera, A.N., Muñoz, L.A., i Subirés, M.D.L. (2014). Factors influencing local government financial sustainability: An empirical study. *Lex Localis*, 12(1): 31–54.
- Borodo, A. (1999). Subwencje i dotacje jako forma dochodów samorządu terytorialnego w Polsce — wybrane zagadnienia prawne. W: T. Dębowska-Romanowska, i A. Jankiewicz (red.). *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa*. Warszawa: Biuro Trybunału Konstytucyjnego.
- Borodo, A. (2011). *System finansowy samorządu terytorialnego w Polsce*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Dom Organizatora.
- Broś, N. (2017). Szwedzki model edukacji. *Ogrody Nauk i Sztuk*, 7: 338–349. doi:10.15503/onis2017.338.349.
- Brzozowska, K., Gorzałczyńska-Koczkodaj, M., Kogut-Jaworska, M., i Ziolo, M. (2014). *Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu.
- Bucholski, R. (2012). Zasada samodzielności finansowej a pozyskiwanie środków finansowych przez jednostki samorządu terytorialnego na rynku kapitałowym. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomica*, 46(3): 90–100.
- Burnside, C. (2005). *Fiscal Sustainability in Theory and Practice*. Washington: The World Bank.
- Chład, M., i Jaroszyński, J.W. (2015). Zarządzanie efektywnością w jednostkach samorządu terytorialnego. *Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie*, 20: 7–16.
- Cieślak, R. (2012). Procedura związana z ubieganiem się o dofinansowanie. W: E. Kornberger-Sokołowska (red.), J. Zdanukiewicz, i R. Cieślak. *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Cybert, A. (2018). The Support for the Investment Expenditure from the EU Structural Policy on the Basis of Communes in Lubelskie Voivodeship. *Olsztyn Economic Journal*, 13(1): 69–82. doi:10.31648/oiej.25.
- Czepelak, Z. (2015a). Standardy edukacyjne realizowane przez samorządy terytorialne. *Eksperytyzy Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego*, 3(3) 21 grudnia 2015: 1–16. Pobrane 15.01.2020 z https://www.nist.gov.pl/files/zalacznik/1453485997_STANDARDY.pdf.
- Czepelak, Z. (2015b). Możliwość racjonalizacji kosztów działania placówek oświatowo-wychowawczych w oparciu o przepisy dotyczące centrów usług wspólnych. *Eksperytyzy Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego*, 4(4) 23 grudnia 2015: 1–16. Pobrane 20.02.2020 z [https://www.nist.gov.pl/files/zalacznik/1467018916_Eksperytyza_04\(2016\)_Mozliwosc_realizacji_mix.pdf](https://www.nist.gov.pl/files/zalacznik/1467018916_Eksperytyza_04(2016)_Mozliwosc_realizacji_mix.pdf).
- Czepelak, Z. (2016). Możliwość racjonalizacji kosztów działania placówek oświatowo-wychowawczych. W: I. Wieczorek (red.). *Zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego. Wybrane aspekty*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.

- Czepelak, Z. (2018). Gospodarowanie zasobami materialnymi, umożliwiającymi realizację wyznaczonych celów edukacyjnych. W: K. Jaszczolt (red.). *Analiza systemu zarządzania lokalną oświatą — przegląd zadań, narzędzi i dobrych praktyk. Realizacja zadań oświatowych pod kątem wyznaczonych celów*. Warszawa: Ośrodek Rozwoju Edukacji.
- Czuczvara, A. (2015). Optymalizacja obsługi finansowo-księgowej jako element zarządzania strategicznego. W: A. Czuczvara (red.). *Zarządzać czy administrować oświatą? Co skarbnik powinien wiedzieć o oświacie?* Warszawa: Ośrodek Rozwoju Edukacji.
- Czuczvara, A. (red.). (2015). *Zarządzać czy administrować oświatą? Co skarbnik powinien wiedzieć o oświacie?* Warszawa: Ośrodek Rozwoju Edukacji.
- Dawidowicz, D. (2014). Alternatywne sposoby finansowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. *Ekonomiczne problemy usług*, 115: 33–50.
- Deloitte. (2011). *Shared Services Handbook. Hit the road*. Pobrane 14.01.2020 z <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/dk/Documents/finance/SSC-Handbook-%20Hit-the-Road.pdf>.
- Denagtergal, C., i Fitzgerald, R. (2014). *Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne 2014–2020*. Luxemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej. doi:10.2767/46327.
- Dollery, B., i Crase, L. (2006). *A Comparative Perspective on Financial Sustainability in Australian Local Government*. Working Paper Series. Armidale: University of New England.
- Domański, K., Kozyra, B., i Szolno-Koguc, J. (2000). *Narzędzia efektywnego zarządzania — planowanie zadań w układzie wieloletnim i rocznym*. Warszawa: Brytyjski Fundusz Know How, Fundusz Współpracy.
- Dworakowska, M. (2012). Dochody uzupełniające w budżetach gmin w świetle aktywnego poszukiwania renty. *Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace*, 4(12): 212–233.
- Dworakowska, M. (2016). Limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w zmieniającym się otoczeniu gospodarczym. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 125: 137–148.
- Dynowska, J. (2017). Performance Budget in the Municipalities of Warmia and Mazury Voivodeship. *Research Papers of Wrocław University of Economics*, 471: 126–134. doi:10.15611/pn.2017.471.11.
- Dynowska, J., i Cereola, S.J. (2018). Expectations Related to the Implementation of Performance Budget in Municipalities. *Olsztyn Economic Journal*, 13(4), 475–486. doi:10.31648/oiej.2747.
- Dziemianowicz, R.I., Kargol-Wasiluk, A., i Bołtromiuk, A. (2018). Samodzielność finansowa gmin w Polsce w kontekście koncepcji good governance. *Optimum. Economic Studies*, 4(94): 204–209. doi:10.15290/oes.2018.04.94.16.
- European Commission. (2020). *Is my region covered?* Pobrane 20.04.2020 z https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/is-my-region-covered.
- Eurydice. (2010). *Systemy edukacji w Europie — stan obecny i planowane reformy. Holandia*. Pobrane 04.04.2019 z <https://eurydice.org.pl/wp-content/uploads/2014/10/holandia.pdf>.

- Eurydice. (2018). *National Education Systems. Netherlands*. Pobrane 10.05.2019 z https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/funding-education-53_en.
- Eurydice. (2019a). *Early Childhood and School Education Funding*. Pobrane 18.02.2020 z https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/early-childhood-and-school-education-funding-56_en.
- Eurydice. (2019b). *Funding in Education*. Pobrane 10.11.2019 z https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/funding-education-56_en.
- Eurydice. (2020). *National Education Systems*. Pobrane 25.05.2020 z https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/national-description_en.
- Felis, P. (2014). Możliwości oddziaływania władz samorządowych na wydajność wybranych kategorii źródeł dochodów własnych na przykładzie gmin w Polsce. *Finanse i Prawo Finansowe*, 4: 37–51.
- Feret, E. (2015). Subwencje a dotacje. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie*, 13(3): 50–65.
- Feret, E. (2020). Legal Security and Financial Security of Local Communities. Selected Issues. *Studia Iuridica Lublinensia*, 29(1): 85–98. doi:10.17951/sil.2020.29.1.85-98.
- Frąckiewicz, M. (2015). Prowadzenie publicznych szkół podstawowych jako zadanie oświatowe gminy. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach Seria: Administracja i Zarządzanie*, 32(105): 287–292.
- Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej. MISTiA. (2019). *Analiza finansowo-organizacyjna oświaty w gminie Skala*.
- Galiński, P. (2016). Znaczenie subwencji oświatowej w finansowaniu zadań oświatowych w gminach. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki finansowe, Ubezpieczenia*, 4(82/1): 711–719. doi:10.18276/frfu.2016.4.82/1-59.
- Gornowicz, M., i Wichowska, A. (2017). Demographic structure and incomes of municipalities of Warmia and Mazury in 2010–2014. *Society and Economics*, 1(7): 62–72. doi:10.15611/sie.2017.1.05.
- Gostomczyk, W. (2016). Kryteria podziału środków unijnych w ramach regionalnych programów operacyjnych. *Zeszyty Naukowe Wydziału Nauk Ekonomicznych Politechniki Koszalińskiej*, 20(2): 9–23.
- Górowska-Fells, M., Grabowska, A., Kolańska, E., Kuźmicka, J., i Smoczyńska, A. (red.). (2007). *Zarządzanie, nadzór i finansowanie oświaty w wybranych państwach Unii Europejskiej*. Warszawa: Polskie Biuro Eurydice, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji.
- GUS. (2019a). *Kapitał ludzki w Polsce w latach 2014–2018*. Pobrane 08.12.2020 z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/inne-opracowania/inne-opracowania-zbiorcze/kapital-ludzki-w-polsce-w-latach-2014-2018,8,7.html>.
- GUS. (2019b). *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2018/2019*. Pobrane 03.01.2020 z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/oswiata-i-wychowanie-w-roku-szkolnym-20182019,1,14.html>.

- GUS. (2018). *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2017/2018*. Pobrane 03.01.2020 z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/oswiata-i-wychowanie-w-roku-szkolnym-20172018,1,13.html>.
- GUS. (2017). *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2016/2017*. Pobrane 03.01.2020 z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/oswiata-i-wychowanie-w-roku-szkolnym-20162017,1,12.html>.
- GUS. (2016). *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2015/2016*. Pobrane 03.01.2020 z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/oswiata-i-wychowanie-w-roku-szkolnym-20152016,1,11.html>.
- GUS. (2015). *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2014/2015*. Pobrane 04.01.2020 z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/oswiata-i-wychowanie-w-roku-szkolnym-20142015,1,9.html>.
- GUS. (2014). *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2013/2014*. Pobrane 04.01.2020 z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/oswiata-i-wychowanie-w-roku-szkolnym-20132014,1,8.html>.
- GUS. (2013). *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2012/2013*. Pobrane 04.01.2020 z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/oswiata-i-wychowanie-w-roku-szkolnym-20122013,1,7.html>.
- GUS. (2012). *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2011/2012*. Pobrane 04.01.2020 z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/oswiata-i-wychowanie-w-roku-szkolnym-20112012,1,6.html>.
- GUS. (2011). *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2010/2011*. Pobrane 04.01.2020 z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/oswiata-i-wychowanie-w-roku-szkolnym-20102011,1,5.html>.
- GUS. (2010). *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2009/2010*. Pobrane 04.01.2020 z https://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/e_oswiata_i_wychowanie_2009-2010.pdf.
- GUS. (2009). *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2008/2009*. Pobrane 04.01.2020 z https://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/e_oswiata_i_wychowanie_2008-2009.pdf.
- Hałaburda, D.A. (2016). Sekurytyzacja, jako forma finansowania jednostek samorządu terytorialnego. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 125: 175–185. doi:10.18276/epu.2016.125-14.
- Hanusz, A., Niezgodna, A., i Czerski, P. (2006). *Dochody budżetu gmin*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Heller, J., i Farelnek, E. (2013). Finanse i samodzielność ekonomiczna a ustrój samorządów terytorialnych w Polsce. *Studia Regionalne i Lokalne*, 2(52): 81–94. doi:10.7366/1509499525205.
- Herbst, M. (2012). *Wynagrodzenia nauczycieli w Polsce — rozwiązania systemowe, dynamika i zróżnicowanie terytorialne*. Warszawa: Ośrodek Rozwoju Edukacji.
- Herbst, M., i Levitas, A. (2012). Decentralizacja systemu oświaty w Polsce 2000–2010: Czas stabilizacji i nowe wyzwania. W: M. Herbst (red.). *Decentralizacja oświaty*. Warszawa: Wydawnictwo ICM Uniwersytetu Warszawskiego.

- Herbst, M., Herczyński, J., i Levitas, A. (2009). *Finansowanie oświaty w Polsce — diagnoza, dylematy, możliwości*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
- Herbst, M., Herczyński, J., Federowicz, M., Smak, M., Walczak, D., i Wojciuk, A. (2015). *Biłans zmian instytucjonalnych. Polska oświata w okresie transformacji*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.
- Herczyński, J. (2012). Modele decentralizacji oświaty. W: M. Herbst (red.). *Decentralizacja oświaty*. Warszawa: Wydawnictwo ICM Uniwersytetu Warszawskiego.
- Jastrzębska, M. (1999). *Zarządzanie finansami gmin — aspekty teoretyczne*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Jeżowski, A. (2007). *Ekonomiczne determinanty efektywności w edukacji. Wybrane zagadnienia*. Głogów: Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Głogowie.
- Jeżowski, A. (2012). *Ekonomia oświaty w zarządzaniu szkołą*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Kaczmarczyk, S. (2018). Zalety i wady metod zbierania danych przez internet w badaniach marketingowych. *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej Seria: Organizacja i Zarządzanie. Konkurencyjność i rozwój regionów w warunkach integracji europejskiej i globalizacji: stan — trendy — strategie*, 129: 187–200. doi:10.29119/1641-3466.2018.129.13.
- Kaczorowska, A. (2017). Shared service centres in public administration in Poland. *Information System in Management*, 6(3): 181–191. doi:10.22630/ISIM.2017.6.3.2.
- Kajut, P. (2016). *Reforma oświaty — ekspert wyjaśnia zmiany w systemie szkolnictwa*. Pobrane 09.01.2019 z <https://www.prawo.pl/samorzad/reforma-oswiaty-ekspert-wyjasnia-zmiany-w-systemie-szkolnictwa,105837.html>.
- Kim, Y., i Warner, M.E. (2018). Geographies of Local Government Stress after the Great Recession. *Social Policy and Administration*, 52(1), 365–386. doi:10.1111/spol.12307.
- Kister, A., i Zbroja, A. (2012). Budżet zadaniowy jako forma kontroli zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego (na przykładzie placówki oświatowej). *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Informatyki. Seria Ekonomia*, 5(2): 251–264.
- Klank, L. (2014). Stabilność finansowa jednostek samorządu terytorialnego. *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, 15(9): 71–86.
- Klewenek, A. (2019). *Wynagrodzenia w oświacie 2019/2020*. Warszawa: C.H.Beck.
- Klinger, K., i Otto, P. (2012). *Nauka w szkołach jest bezpłatna? Placówki chcą coraz więcej pieniędzy od rodziców*. Pobrane 25.09.2019 z <https://serwisy.gazetaprawna.pl/edukacja/artykuly/649625,nauka-w-szkolach-jest-bezplatna-placowki-chca-coraz-wiecej-pieniedzy-od-rodzicow.html>.
- Kloc, K. (2012). Konflikty w procesie racjonalizacji sieci szkół. W: A. Levitas (red.). *Strategie oświatowe*. Warszawa: Biblioteczka Oświaty Samorządowej.
- Kołomycew, A., i Kotarba, B. (2018a). Efektywność procesów racjonalizacji polityki oświatowej gmin. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 534: 79–88. doi:10.15611/pn.2018.534.07.
- Kołomycew, A., i Kotarba, B. (2018b). *Interes polityczny w realizacji polityki oświatowej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

- Komisja Europejska. (2011). *Polityka spójności 2014–2020 — Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia*. Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejski.
- Kopańska, A. (2019). *Zarządzanie finansami lokalnymi w opiniach skarbników jednostek samorządu terytorialnego. Raport z badań*. Warszawa: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej.
- Korolewska, M. (2010). Rola państwa w finansowaniu oświaty. *Studia BAZ*, 2(22): 153–178.
- Kot, O. (2013). Procedura pozyskiwania środków z funduszy europejskich w celu realizacji polityki regionalnej. W: J. Korczak (red.). *Województwo — region — regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*. Wrocław: Wydawnictwo Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.
- Kotlińska, J. (2009). Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 3: 143–161.
- Kotlińska, J. (2014). Finanse w nowych regułach zadłużeniowych. *Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy*, 7: 49–62.
- Kotlińska, J. (2016). Edukacja w gminie — wymiar organizacyjny i finansowy. *Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy*, 9: 296–322.
- Kowalska, I. (2006). Finansowanie z budżetu państwa systemu kształcenia zawodowego dzieci i młodzieży. W: A. Kozubska, i A. Zduniak (red.). *Kształcenie zawodowe w teorii i praktyce edukacyjnej*. Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa.
- Kowalska, I. (2018). Considerations of Potential Proposals to Change the Model of Financing Educational Tasks in Local Governments. *Olsztyn Economic Journal*, 13(2): 141–152. doi:10.31648/oiej.2766.
- Kożuch, A. (2005). Z teorii zarządzania finansami lokalnymi. W: A. Kożuch, i A. Mironczuk (red.). *Zarządzanie finansami lokalnymi*. Białystok: Fundacja Współczesne Zarządzanie.
- Kożuch, A. (2008). Zmiany w zarządzaniu finansami lokalnymi. *Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, 65: 121–132.
- Krawczyk, R.P. (2017). Samodzielność samorządu terytorialnego — realizacja zadań publicznych a swoboda zawierania umów. W: A. Domańska, i K. Skotnicki (red.). *Zagadnienie Prawa Konstytucyjnego. Zasada suwerenności. Problemy wybrane*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego. doi:10.18778/8088-830-2.06.
- Krzaniczka, M., i Świątek, P. (2017). *Informacja w sprawie ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych*. Rzeszów: Regionalna Izba Obrachunkowa. Pobrane 03.06.2019 z https://rzeszow.rio.gov.pl/images/news/2017/Informacja_w_sprawie_ustawy_z_27_10_2017r.pdf.
- Kurzyna-Chmiel, D. (2013). *Oświata jako zadanie publiczne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kutwa, K., i Szymańska, A. (2019). *Polityka spójności, czyli solidarność w działaniu*. Warszawa: Polski Instytut Ekonomiczny. Pobrane 20.05.2020 z https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2019/09/PIE-Raport_Spojnosc-PL.pdf.
- Legalis. (2017). *Nowe zasady finansowania zadań oświatowych*. Pobrane 20.03.2020 z <https://biz.legalis.pl/nowe-zasady-finansowania-zadan-oswiatowych>.

- Levacic, R. (2008). *Funding Schools by Formula*. W: N. Soguel, i P. Jaccard (red.), *Governance and Performance of Education Systems*, Switzerland: Springer.
- Levitas, A. (2018). Local government reform as state building: What the Polish case says about “decentralisation”. *Public Governance*, 3(45): 5–25. doi:10.15678/ZP.2018.45.3.01.
- Levitas, A., i Herczyński, J. (2012). Decentralizacja oświaty w Polsce w latach 1990–1999: tworzenie systemu. W: M. Herbst (red.). *Decentralizacja oświaty*. Warszawa: Ośrodek Rozwoju Edukacji.
- Lisowski, K. (2020). *System wynagradzania nauczycieli*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Lubimow-Burzyńska, I. (2014). Mierniki realizacji zadań publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem zadań oświatowych, jako element poprawy efektywności finansów publicznych. *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, 40: 116–124.
- Łukaszczuk, Z. (2017). Shared services center as a way to reduce costs and standardization processes of company based on KHW S.A. *Scientific Papers of Silesian University of Technology. Organization and Management Series*. 101: 299–313. doi:10.29119/1641-3466.2017.101.22.
- Łukaszczuk, Z. (2018). Centrum usług wspólnych szansą na optymalizację kosztów i standaryzację procesów w jednostkach samorządu terytorialnego. *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria: Organizacja i Zarządzanie*, 121: 301–314.
- Maćkowiak, E. (2015). Zasady finansowania oświaty przez jednostki samorządu terytorialnego na przykładzie gminy Tychy. *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria: Organizacja i Zarządzanie*, 79: 151–163.
- Magdoń, W. (2015). Sieć szkolna i jej wpływ na kształtowanie wydatków oświatowych. W: A. Czuczvara (red.). *Zarządzać czy administrować oświatą? Co skarbnik powinien wiedzieć o oświacie?* Warszawa: Ośrodek Rozwoju Edukacji.
- Maj-Waśniowska, K. (2017a). Niestabilności warunków funkcjonowania systemu oświaty w Polsce. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 485: 262–276.
- Maj-Waśniowska, K. (2017b). *System oświaty w Polsce i jego finansowe uwarunkowania*. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.
- Maj-Waśniowska, K., i Góral, R. (2010). Zasada adekwatności w finansowaniu zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, 840: 93–106.
- Marks-Bielska, R., Lizińska, W., Babuchowska, K., i Wojarska, M. (2017). *Raport z wykonania projektu badawczego Sprawność instytucjonalna vs. lokalny rozwój gospodarczy – czynniki kształtujące i interakcje*. Olsztyn: Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.
- Marks-Bielska, R., i Kozajda, J. (2018). Gospodarowanie budżetem gminy w kontekście funkcjonowania gospodarki lokalnej. *Humanities and Social Sciences*, vol. XXIII, 25(3): 199–211. doi:10.7862/rz.2018.hss.48.
- Michalik, E. (2017). Wspieranie rozwoju regionalnego w Polsce w perspektywie finansowej 2014–2020. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 319: 127–136.

- Miemiec, W., Sawicka, K., i Miemiec, M. (2013). *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Ministerstwo Edukacji Narodowej. (2018). *Finanse w oświacie*. Pobrane 10.01.2020 z <https://www.miasta.pl/edukacja/do-pobrania>.
- Ministerstwo Edukacji Narodowej. (2019). *Nakłady na oświatę z roku na rok są coraz wyższe*. Pobrane 02.01.2020 z <https://www.gov.pl/web/edukacja/wyzsze-naklady-na-edukacje>.
- Ministerstwo Edukacji Narodowej. (2020a). *Kryterium podziału rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2020*. Pobrane 03.06.2020 z <https://www.gov.pl/web/edukacja/kryteria-podzialu-rezerwy-czesci-oswiatowej-subwencji-ogolnej-na-rok-2020>.
- Ministerstwo Edukacji Narodowej. (2020b). *Pensje nauczycieli systematycznie rosną*. Pobrane 02.05.2020 z <https://www.gov.pl/web/edukacja/pensje-nauczycieli-systematycznie-rosna>.
- Ministerstwo Edukacji Narodowej. (2020c). *Dane do wyliczenia wskaźnika zwiększającego — art. 14 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych w 2020 r. (bez rezerwy 0,4% subwencji oświatowej)*. Pobrane 05.06.2020 z <https://www.gov.pl/web/edukacja/dane-do-wyliczenia-wskaznika-zwiekszajacego---art-14-ustawy-o-finansowaniu-zadan-oswiatowych-w-2020-r-bez-rezerwy-04-subwencji-oswiatowej>.
- Najwyższa Izba Kontroli. (2016). *NIK o realizacji zadań oświatowych przez samorzady*. Pobrane 2.04.2019 z <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-realizacji-zadan-oswiatowych-przez-samorzady.html>.
- Nogalski, B., i Świrska, A. (2016). Analiza wskaźnikowa jako narzędzie oceny kondycji finansowej i zarządzania finansami w gminie. W: A.J. Kozłowski, i M. Cisek M. (red.), *Samorząd gminny w Polsce. Czynniki determinujące rozwój lokalny. Wybrane problemy*. Warszawa: Difin.
- Nowosad, I. (2012). Szkolnictwo w Niemczech wobec tradycji i potrzeb zmiany. *Dialogi o kulturze i edukacji*, 1: 141–163.
- Nucińska, J. (2017). Źródła finansowania zadań oświatowych JST w latach 2012–2016 ze szczególnym uwzględnieniem miast na prawach powiatu. *Studia BAS*, 4(52): 79–100.
- OECD. (2020). *Education at a Glance 2020. OECD Indicators*. Pobrane 13.04.2020 z https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2020_69096873-en.
- Ofiarski, Z. (2002). *Subwencje i dotacje jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Difin.
- Ohlin, M. (2012). *Experiences of Decentralization in Swedish School Systems*. Warszawa: Ośrodek Rozwoju Edukacji.
- Ostrowska, A. (2014). Dotacje celowe z budżetu państwa na zadania samorządu terytorialnego a konstytucyjna zasada adekwatności. *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu*, 2(2): 59–78. doi:10.12775/PBPS.2014.017.
- Owsiak, K. (2017). Kontrowersje wokół dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 485: 340–349. doi:10.15611/pn.2017.485.27.
- Pecyna, M. (2017). Dotacje w niepublicznych przedszkolach od 1 stycznia 2017 roku — zmiany w przepisach. *Monitor Dyrektora Przedszkola*, 79.

- Pelczar, R., i Wagner, A. (2016). Decentralizacja systemu oświatowego w Polsce w latach 90. XX w. Rola samorządu terytorialnego w realizacji zadań oświatowych (aspekt historyczno-prawny). W: E. Jaśko, i I. Wieczorek (red.), *Wybrane aspekty wykonywania zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego*. Łódź: Wydawnictwo REGiS.
- Pest, P. (2018). *Konstrukcja prawna subwencji ogólnej w polskich regulacjach prawnych dochodów jednostek samorządu terytorialnego*. Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa i Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Petersen, J., i Reinert, G.B. (1996). Bildung in Deutschland — Einheit in der Vielfalt. W: J. Petersen, i G.B. Reinert (red.), *Bildung in Deutschland. Sachsen, Niedersachsen, Brandenburg, Thüringen, Baden-Württemberg*. Donauwörth: Bildung und Erziehung.
- Pęczkowski, R. (2015). Nauczanie w klasach łączonych. W: E. Tołwińska-Królikowska (red.). *Mała szkoła — problem czy szansa?* Warszawa: Ośrodek Rozwoju Edukacji.
- Piowowski, R. (2006). *Edukacja z perspektywy lokalnej i międzynarodowej*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.
- Płatos, B. (2008). *Dyrektorzy szkół i nadzór pedagogiczny w wybranych krajach Unii Europejskiej*. Warszawa: Polskie Biuro Eurydice, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji.
- Podstawka, M. (red.) (2017). *Finanse: instytucje, instrumenty, podmioty, rynki, regulacje*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Poniatowicz, M. (2016). Stabilność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej i zmian w systemie dochodów samorządowych. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 125: 7–23. doi:10.18276/epu.2016.125-0.
- Porębska, B. (2014). Szanse i zagrożenia dla jednostek samorządu terytorialnego w nowej perspektywie finansowej 2014–2020. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 115: 191–204.
- Portal Funduszy Europejskich. (2015). *Fundusze Europejskie dla placówek oświatowych*. Pobrane 12.03.2019 z <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/wiadomosci/fundusze-europejskie-dla-placowek-oswiatowych>.
- Portal Funduszy Europejskich. (2016). *Fundusze Europejskie w Polsce*. Pobrane 6.05.2020 z <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/fundusze-europejskie-w-polsce>.
- Przybycień, P. (2010). Realizacja zadań gminy w zakresie oświaty na przykładzie Osieka Jasielskiego w latach 2007–2010. W: J. Gajda (red.). *Studencka Konferencja Naukowa. Rzeszów–Przemyśl: Wyższa Szkoła Prawa i Administracji*.
- Raport o finansowaniu oświaty w Polsce w latach 2004–2018. (2019). Pobrane 28.01.2020 z <https://www.prawo.pl/oswiata/finansowanie-oswiaty-w-polsce-w-latach-2004-2018-raport,398864.html>.
- Raszewska-Skałecka, R. (2015). Decentralizacja zadań oświatowych w kontekście wyzwań i oczekiwań społecznych. W: M. Giełda, i R. Raszewska-Skałecka (red.). *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*. Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa i Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.

- Richter, P. (2017). Shared service center research: A review of the past, present, and future. *European Management Journal*, 35(1): 26–38. doi:10.1016/j.emj.2016.08.004.
- Rudzka-Lorentz, C., i Sierak, J. (2006). Zarządzanie finansami w gminach. W: H. Sochacka-Krysiak (red.). *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.
- Ruśkowski, E., i Salachna, J.M. (2004). *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Sekuła, A. (2009). Kryteria przyznawania subwencji ogólnej jednostkom samorządu terytorialnego. *Finanse i rachunkowość. Zeszyty naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Finansów we Wrocławiu*, 28: 73–85.
- Sekuła, A. (2016). *System subwencjonowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce: dysfunkcje i pożądane kierunki racjonalizacji*. Gdańsk: Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej.
- Serwis Samorządowy PAP. (2019). *CUW — jak działają. Samorządowe Centra Usług Wspólnych — dwa lata funkcjonowania*. Pobrane 20.04.2020 z <https://samorzad.pap.pl/kategoria/archiwum/cuw-jak-dzialaja-samorzadowe-centra-uslug-wspolnych-dwa-lata-funkcjonowania>.
- Sewastianowicz, M. (2020). *Nie ma gwarancji, że subwencja pokryje wszystkie wydatki na oświatę*. Pobrane 10.06.2020 z <https://www.prawo.pl/oswiata/subwencja-oswiatowa-a-pokrycie-wydatkow-na-cele-oswiatowe,500289.html>.
- Sierak, J. (2011). Budżet zadaniowy jako narzędzie wzrostu efektywności gospodarowania środkami w jednostkach samorządu terytorialnego. *Studia i Prace, Kolegium Zarządzania Finansów*, 107: 102–120.
- Sierak, J. (2015). Programowanie finansowania komunalnych projektów inwestycyjnych w nowej perspektywie finansowej UE 2014–2020. *Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace. Finanse Publiczne i Ubezpieczenia*, 3(4): 173–187.
- Siuda, P. (2016). Ankieta internetowa: zalety i wady — rekapitulacja. W: P. Siuda (red.). *Metody badań online*. Gdańsk: Wydawnictwo Naukowe Katedra.
- Smółkowska, U. (2010). Wydatki na oświatę i wychowanie w budżetach jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004–2008. *Studia BAS*, 2(22): 179–207.
- Swianiewicz, P., i Łukomska, J. (2018). *Wykorzystania środków unijnych przez samorządy*. Pobrane 14.03.2019 z https://wspolnota.org.pl/fileadmin/news/RANKINGI/2018/Nr_20_Ranking_-_Wydatki_ze_srodkow_UE.pdf.
- Szczechowicz, H. (2015a). Wykonywanie zadań publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego. *Zeszyty Naukowe Zbliżenia Cywilizacyjne*, 11: 255–287.
- Szczechowicz, H. (2015b). Zadania własne i zlecone w jednostkach samorządu terytorialnego. W: H. Szczechowicz (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*. Włocławek: Państwowa Szkoła Wyższa Szkoła Zawodowa we Włocławku.
- Sześciło, D. (2016). O powikłanej decentralizacji. Instytucjonalny krajobraz systemu usług publicznych w Polsce. *Zarządzanie Publiczne*, 4(38): 32–44.

- Szyska, M. (2010). Edukacja w Polsce — konieczność reformy i nowe wyzwania. *Roczniki Nauk Społecznych*, 2(38): 255–274.
- System Informacji Oświatowych. (2020). *Rejestr Szkół i Placówek Oświatowych*. Pobrane 08.12.2020 z <https://rspo.men.gov.pl>.
- Śmiechowicz, J. (2011). *Ewolucja wydatków jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na tle procesu decentralizacji zadań publicznych*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Świrska, A. (2016). Czynniki determinujące efektywne zarządzanie finansami samorządowymi (na przykładzie gmin powiatu siedleckiego). *Polityki Europejskie, Finanse i Marketing*, 16(65): 88–99.
- Tobor, M. (2015). Subwencja oświatowa. W: A. Czuczvara (red.). *Zarządzać czy administrować oświatą? Co skarbnik powinien wiedzieć o oświacie?* Warszawa: Ośrodek Rozwoju Edukacji.
- Toborek-Mazur, J. (2015). Budżet zadaniowy jako nowy plan finansowy systemu finansów publicznych. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 252: 159–174.
- Wakuła, M. (2009). Wybrane problemy zarządzania finansami gmin. *Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej. Administracja i Zarządzanie*, 9(82): 109–120.
- Waluś, S. (2018). Efektywność finansowania polskiego systemu oświaty — analiza porównawcza. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Pedagogika*, 16: 89–98.
- Wichowska, A., i Ostrowska, A. (2018). Stabilność finansowa gmin na przykładzie gmin województwa warmińsko-mazurskiego. *Studia prawno-ekonomiczne*, CIX: 339–354. doi:10.26485/spe/2018/109/21.
- Wichowska, A. (2019). Determinants of debt in rural municipalities on the example of the Warmińsko-Mazurskie Voivodeship. *Acta Scientiarum Polonorum. Oeconomia*, 18(4), 121–130. doi:10.22630/ASPE.2019.18.4.52
- Wichowska, A., i Wierzejski, T. (2019). Revenue Autonomy and Entrepreneurship in The Municipalities of the Warmian-Masurian Voivodeship. *Olsztyn Economic Journal*, 14(1): 75–86. doi:10.31648/oj.3647.
- Witkowska, A. (2018). *Ustawa o finansowaniu zadań oświatowych*. Pobrane 24.02.2019 z <https://www.vulcan.edu.pl/razem/blog/show/ustawa-o-finansowaniu-zadan-oswiatowych-104>.
- Włodarska-Zoła, L. (2016). Rola i znaczenie państwa w finansowaniu edukacji w Polsce. *Edukacja–Technika–Informatyka*, 4(18): 45–49. doi:10.15584/eti.2016.4.4.
- Włodarska-Zoła, L. (2019). Zasady finansowania placówek oświatowych w świetle obowiązujących przepisów prawa. *Edukacja–Technika–Informatyka*, 3(29): 68–73. doi:10.15584/eti.2019.3.9.
- Wojarska, M. (2017). Typology of Municipalities from the Viewpoint of European Union Funds. *Research Papers of Wrocław University of Economics*, 466: 244–254. doi:10.15611/pn.2017.466.25.

- Wojarska, M., i Marks-Bielska, R. (2015). Fundusze Unii Europejskiej jako źródło finansowania rozwoju lokalnego gmin województwa warmińsko-mazurskiego. *Optimum. Studia Ekonomiczne*, 4(76): 103–120. doi:10.15290/ose.2015.04.76.07.
- Woźniak, B., i Postuła, M. (red.). (2012). *Budżet zadaniowy metodą racjonalizacji wydatków*. Warszawa: CeDeWu.
- Wyřębek, H. (2010). Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie gminy. *Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing*, 4(53): 141–150.
- Wyrwa, F. (2016). Próba poszukiwania metod optymalizacji nakładów na finansowanie edukację. *Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy*, 9: 477–502.
- Wyszkowska, D. (2011). Efektywność wykorzystania funduszy pomocowych unii europejskiej przez jednostki samorządu terytorialnego. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, rynki finansowe, ubezpieczenia*, 687(48): 309–318.
- Zahorska, M. (2009). Sukcesy i porażki reformy edukacji. *Przegląd Socjologiczny*, 3: 119–142.
- Zawora, J. (2012). Wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej do finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 27: 136–147.
- Zawora, J. (2015). Uwarunkowania wykorzystania funduszy Unii Europejskiej wynikające z sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. *Finanse Komunalne*, 1–2: 43–54.
- Zielińska, M. (2015). Fundusze europejskie jako źródło finansowania jednostek oświatowych na przykładzie przedszkola niepublicznego w Dębem Wielkim. *Studia z Teorii Wychowania*, 4(13): 175–201.
- Zima, Ł. (2016). Samorząd terytorialny przed i po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Wykorzystywanie funduszy unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego na przykładzie województwa podkarpackiego. *Rocznik Administracji Publicznej*, 2: 331–352.
- Zimmer, T., DeBoer, L., i Hirth, M. (2009). Examining Economies of Scale in School Consolidation: Assessment of Indiana School Districts. *Journal of Education Finance*, 35(2): 103–127.

Akty prawne

- Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zmianami).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 19 grudnia 2019 roku w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2020 (Dz.U. 2019 poz. 2446).

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku (Dz.U. Unii Europejskiej L 2013 poz. 347/320).
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta Nauczyciela (Dz.U. 1982 nr 3 poz. 19 ze zmianami).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 ze zmianami).
- Ustawa z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz.U. 1991 nr 95 poz. 425 ze zmianami).
- Ustawa z dnia 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. 1992 nr 21 poz. 86 ze zmianami).
- Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 roku o finansowaniu gmin (Dz.U. 1993 nr 129 poz. 600 ze zmianami).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2003 nr 203 poz. 1966 ze zmianami).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240 ze zmianami).
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 roku o systemie informacji oświatowej (Dz.U. 2011 nr 139 poz. 814 ze zmianami).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 roku o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015 poz. 1045).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 roku Prawo oświatowe (Dz.U. 2017 poz. 59 ze zmianami).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 roku Przepisy wprowadzające ustawę — Prawo oświatowe (Dz.U. 2017 poz. 59 ze zmianami).
- Ustawa z dnia 27 października 2017 roku o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. 2017 poz. 2203 ze zmianami).

Spis rysunków

Rysunek 1. System finansowania oświaty w Polsce	18
Rysunek 2. Podmioty decydujące o wysokości i wykorzystaniu części oświatowej subwencji ogólnej i ich kompetencje	30
Rysunek 3. Podstawowe źródła finansowania oświaty w Polsce w latach 2008–2018 (w mln zł)	42
Rysunek 4. Liczba przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2008–2018	56
Rysunek 5. Liczba dzieci i uczniów w wybranych placówkach oświatowych w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2008–2018	57
Rysunek 6. Liczba nauczycieli w poszczególnych placówkach oświatowych w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2008–2018	58
Rysunek 7. Podstawowe źródła finansowania oświaty w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2008–2018 (w mln zł)	61
Rysunek 8. Liczba gmin wskazujących na problem niewystarczających środków przekazywanych w ramach subwencji oświatowej (według typów gmin i częstotliwości występowania problemu)	62
Rysunek 9. Struktura badanych gmin wg skali brakujących środków na pokrycie wydatków oświatowych	63
Rysunek 10. Zadania oświatowe, na które w badanych gminach brakuje najczęściej środków pochodzących z subwencji oświatowej	65
Rysunek 11. Zadania oświatowe, na które w badanych gminach brakuje najczęściej środków pochodzących z subwencji oświatowej według typów gmin	66
Rysunek 12. Czynniki, które w opinii badanych gmin wpływają na fakt, iż środki otrzymywane w ramach subwencji oświatowej nie wystarczają na realizację zadań oświatowych	68
Rysunek 13. Przyczyny niewystarczającego poziomu środków finansowych na oświatę wskazywane w poszczególnych typach badanych gmin	69

Rysunek 14. Działania podejmowane przez gminy w przypadku niewystarczających środków na zadania oświatowe	71
Rysunek 15. Działania podejmowane w przypadku niewystarczających środków na finansowanie oświaty w poszczególnych typach badanych gmin	72
Rysunek 16. Sposoby pozyskiwania dodatkowych środków na realizację zadań oświatowych w badanych gminach	73
Rysunek 17. Sposoby pozyskiwania dodatkowych środków na realizację zadań oświatowych w poszczególnych typach badanych gmin	74
Rysunek 18. Występowanie barier pozyskiwania brakujących środków na pokrycie zadań oświatowych w poszczególnych typach badanych gmin	75
Rysunek 19. Bariery występujące w badanych gminach w trakcie pozyskiwania brakujących środków na pokrycie zadań oświatowych	76
Rysunek 20. Bariery występujące w trakcie pozyskiwania brakujących środków na pokrycie zadań oświatowych w poszczególnych typach badanych gmin	77
Rysunek 21. Sposoby ograniczania barier pozyskiwania brakujących środków na realizację zadań oświatowych w badanych gminach	78
Rysunek 22. Sposoby ograniczania barier pozyskiwania brakujących środków na realizację zadań oświatowych w poszczególnych typach badanych gmin	79
Rysunek 23. Działania oszczędnościowe podejmowane w badanych gminach w przypadku niewystarczającej kwoty subwencji oświatowej	81
Rysunek 24. Działania oszczędnościowe podejmowane w przypadku niewystarczającej kwoty subwencji oświatowej w poszczególnych typach badanych gmin	82
Rysunek 25. Skuteczność działań oszczędnościowych w opinii badanych gmin	84
Rysunek 26. Skuteczność podejmowanych działań oszczędnościowych w poszczególnych typach badanych gmin	85
Rysunek 27. Ocena powodzenia działań oszczędnościowych podejmowanych w badanych gminach	86
Rysunek 28. Ocena powodzenia działań oszczędnościowych w poszczególnych typach badanych gmin	88
Rysunek 29. Czynniki warunkujące powodzenie działań oszczędnościowych podejmowanych w badanych gminach	89
Rysunek 30. Czynniki warunkujące powodzenie podejmowanych działań oszczędnościowych według typów badanych gmin	90
Rysunek 31. Problematyczność działań oszczędnościowych podejmowanych w badanych gminach	91
Rysunek 32. Problematyczność podejmowanych działań oszczędnościowych w poszczególnych typach badanych gmin	92
Rysunek 33. Problemy pojawiające się w badanych gminach w związku z podjętymi działaniami oszczędnościowymi	93
Rysunek 34. Problemy pojawiające się w związku z podjętymi działaniami oszczędnościowymi w poszczególnych typach badanych gmin	94
Rysunek 35. Opinie badanych gmin na temat przekierowania zadań oświatowych innym podmiotom	95

Rysunek 36. Opinia w poszczególnych typach badanych gmin na temat przekierowania zadań oświatowych innym podmiotom	96
Rysunek 37. Opinie badanych gmin na temat potrzeby zmian w przepisach prawnych dotyczących oświaty	98
Rysunek 38. Opinie na temat zmian przepisów prawnych dotyczących oświaty w poszczególnych typach badanych gmin	99

Spis tabel

Tabela 1. Kalendarium procesu decentralizacji oświaty w Polsce	12
Tabela 2. Liczba szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez gminy i miasta na prawach powiatu wg województw	14
Tabela 3. Uczniowie przypadający na 1 nauczyciela oraz przeciętna liczba uczniów na oddział w szkolnictwie podstawowym i ponadpodstawowym wg województw (stan na koniec września 2019 roku)	15
Tabela 4. Wydatki na oświatę w budżetach gmin w Polsce w latach 2008–2018 (w mln zł)	28
Tabela 5. Wydatki na oświatę w gminach w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2008–2018 (w mln zł)	60

Aneks — Ankieta

1. Czy w Państwa gminie brakuje środków pieniężnych na realizację zadań oświatowych, tzn. czy subwencja oświatowa w Państwa gminie jest niewystarczająca?

Wyszczególnienie	Częstotliwość		
	częściej niż raz w roku	co rok	rzadziej niż co rok
tak	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
nie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2. Ile środków brakuje w Państwa gminie na realizację zadań oświatowych?

- 0–25% wydatków oświatowych
- 26–50% wydatków oświatowych
- 51–75% wydatków oświatowych
- 76% i więcej wydatków oświatowych

3. Na jakie zadania najczęściej brakuje środków w Państwa w gminie? Proszę ocenić w skali: 0 — nie brakuje środków, 1 — rzadko brakuje środków, 2 — często brakuje środków, 3 — bardzo często brakuje środków.

Wydatki	0	1	2	3
wynagrodzenia nauczycieli	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
dot. placówek przedszkolnych, szkół podstawowych	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
organizowanie dodatkowych nieobowiązkowych zajęć dydaktycznych	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
dowóz dzieci i młodzieży do szkół	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
dot. finansowania procesu kształcenia ustawicznego i praktycznego uczniów	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Wydatki	0	1	2	3
dot. finansowania instytucji (placówek) zajmujących się doskonaleniem, kształceniem i doksztalcaniem nauczycieli	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
dot. finansowanie świetlic szkolnych, internatów, burs szkolnych, ośrodków wychowawczych	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
zapewnienie dzieciom obozów i kolonii	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
na poradnie psychologiczno-wychowawcze	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
na stypendia, zapomogi czy zasiłki dla uczniów	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
inne (jakie?).....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

4. Co wpływa w Państwa gminie na niedostateczny poziom środków finansowych na oświatę? Proszę ocenić wpływ poszczególnych czynników w skali (0 – brak wpływu, 1 – mały wpływ, 2 – średni wpływ, 3 – duży wpływ).

Wyszczególnienie	0	1	2	3
zbyt duża liczba zadań oświatowych przekazanych do realizacji gminom	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
przepisy prawne dotyczące ustalania wysokości subwencji oświatowej	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
reforma oświatowa (koszty, które generuje reforma oświatowa w związku z koniecznością reorganizacji sieci szkół)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
wzrost jakości edukacji	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
wzrost wynagrodzeń nauczycieli	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
inne (jakie?).....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

5. Jaki rodzaj działań podejmuje Państwa gmina, gdy brakuje środków na realizację zadań oświatowych? Proszę ocenić częstotliwość podejmowanych działań w skali (0 – nie podejmujemy, 1 – rzadko podejmujemy, 2 – często podejmujemy, 3 – bardzo często podejmujemy).

Wyszczególnienie	0	1	2	3
pozyskiwanie środków do budżetu gminy	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
pozyskiwanie środków na konkretne zadania oświatowe	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
oszczędzanie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
pozyskiwanie środków do budżetu gminy i oszczędzanie jednocześnie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
pozyskiwanie środków na konkretne zadania oświatowe i oszczędzanie jednocześnie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
inne (jakie?)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6. W jaki sposób Państwa gmina pozyskuje środki na realizację zadań oświatowych, na które zabrakło pieniędzy? Proszę ocenić częstotliwość poszczególnych sposobów pozyskiwania środków w skali (0 – nie pozyskuje, 1 – rzadko pozyskuje, 2 – często pozyskuje, 3 – bardzo często pozyskuje).

Wyszczególnienie	0	1	2	3
zwiększa dochody własne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
zaciąga kredyty i pożyczki	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
poszukuje projekty unijne, dzięki którym możemy uzyskać dofinansowanie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
emituje papiery wartościowe	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
współpracuje z podmiotami publicznymi i prywatnymi w ramach PPP	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
korzysta z sekurytyzacji	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
inne (jakie?).....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7. Czy w Państwa gminie występują bariery pozyskiwania środków na pokrycie zadań oświatowych, na które zabrakło pieniędzy?

- tak, występują bariery z którymi sobie radzimy
 tak, występują bariery z którymi sobie nie radzimy
 nie, w trakcie podejmowanych działań bariery nie występują

8. Jakie bariery występują w Państwa gminie w związku z pozyskiwaniem środków na pokrycie zadań oświatowych, na które zabrakło pieniędzy? Proszę ocenić częstotliwość występowania tych barier w skali (0 – nie występują, 1 – rzadko występują, 2 – często występują, 3 – bardzo często występują).

Wyszczególnienie	0	1	2	3
bariery prawne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
limit zadłużenia się	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
granica w podwyższaniu stawki vat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
niski poziom znajomości nowoczesnych instrumentów finansowych	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
długość trwania procedur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
inne (jakie?)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

9. W jaki sposób Państwa gmina może ograniczyć bariery pozyskiwania środków na pokrycie zadań oświatowych, na które zabrakło pieniędzy? Proszę ocenić możliwości ograniczania tych barier w skali (0 – nie ogranicza, 1 – ogranicza w niewielkim stopniu, 2 – ogranicza w znacznym stopniu, 3 – ogranicza w największym stopniu).

Wyszczególnienie	0	1	2	3
korzystając z wiedzy i doświadczenia specjalistów z branży	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
współpracując z innymi podmiotami	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
organizując szkolenia dotyczące wykorzystywania nowoczesnych instrumentów finansowych	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
inne (jakie?)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

10. Jakie działania oszczędnościowe podjęła Państwa gmina, aby sfinansować zadania oświatowe, na które zabrakło pieniędzy? Proszę ocenić częstotliwość podejmowania działań oszczędnościowych w skali (0 – nie podejmujemy, 1 – rzadko podejmujemy, 2 – często podejmujemy, 3 – bardzo często podejmujemy).

Wyszczególnienie	0	1	2	3
likwidacja szkół podstawowych, przedszkoli i innych placówek	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
przekształcanie placówek publicznych w niepubliczne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
łączenie szkół	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
zwiększanie liczby uczniów w oddziałach	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
zmiany w wynagrodzeniach nauczycieli (dodatkach socjalnych i środkach z ZFŚS)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
wspólne prowadzenie obsługi administracyjno-ekonomicznej szkół i innych placówek oświatowych.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
zlecenie usług sprzątających, ochroniarskich i cateringowych podmiotom zewnętrznym (outsourcing)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
inne (jakie?)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

11. Które z poniższych działań oszczędnościowych oceniane są przez Państwa gminę jako skuteczne? Proszę ocenić poziom skuteczności poniższych działań oszczędnościowych w skali (0 – nieskuteczne, 1 – najmniej skuteczne, 2 – średnio skuteczne, 3 – najskuteczniejsze).

Wyszczególnienie	0	1	2	3
likwidacja szkół podstawowych, przedszkoli i innych placówek	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
przekształcanie placówek publicznych w niepubliczne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
łączenie szkół	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
zwiększanie liczby uczniów w oddziałach	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
zmiany w wynagrodzeniach nauczycieli (dodatkach socjalnych i środkach z ZFŚS)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Wyszczególnienie	0	1	2	3
wspólne prowadzenie obsługi administracyjno-ekonomicznej szkół i innych placówek oświatowych.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
zlecenie usług sprzątających, ochroniarskich i cateringowych podmiotom zewnętrznym (outsourcing)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
inne (jakie?)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

12. Które z poniższych działań oszczędnościowych na sfinansowanie zadań oświatowych w Państwa gminie zawsze kończą się sukcesem?

Wyszczególnienie	Raczej nie	Zdecydowanie nie	Raczej tak	Zdecydowanie tak
likwidacja szkół podstawowych, przedszkoli i innych placówek	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
przekształcanie placówek publicznych w niepubliczne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
łączenie szkół	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
zwiększanie liczby uczniów w oddziałach	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
zmiany w wynagrodzeniach nauczycieli (dodatkach społecznych i środkach z ZFSS)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
wspólne prowadzenie obsługi administracyjno-ekonomicznej szkół i innych placówek oświatowych.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
zlecenie usług sprzątających, ochroniarskich i cateringowych podmiotom zewnętrznym (outsourcing)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
inne (jakie?)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

13. Od czego w Państwa gminie zależy powodzenie działań oszczędnościowych na sfinansowanie zadań oświatowych, na które zabrakło pieniędzy?

Wyszczególnienie	Raczej nie	Zdecydowanie nie	Raczej tak	Zdecydowanie tak
uwarunkowania prawne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
wiedza i umiejętności władzy lokalnej i pracowników gminy	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
okres w roku budżetowym	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
zamożność gminy	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
inne (jakie?) ...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

14. Z którym z podjętych działań oszczędnościowych na sfinansowanie zadań oświatowych Państwa gmina miała najwięcej problemów? Proszę ocenić problematyczność działań oszczędnościowych w skali (0 – brak problemów, 1 – niewielkie problemy, 2 – znaczne problemy, 3 – zdecydowane problemy).

Wyszczególnienie	0	1	2	3
likwidacja szkół podstawowych, przedszkoli i innych placówek	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
przekształcanie placówek publicznych w niepubliczne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
łączenie szkół	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
zwiększanie liczby uczniów w oddziałach	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
zmiany w wynagrodzeniach nauczycieli (dodatkach socjalnych i środkach z ZFŚS)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
wspólne prowadzenie obsługi administracyjno-ekonomicznej szkół i innych placówek oświatowych.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
zlecenie usług sprzątających, ochroniarskich i cateringowych podmiotom zewnętrznym (outsourcing)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
inne (jakie?)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

15. Jakie problemy napotkała Państwa gmina w związku z podjętymi działaniami oszczędnościowymi?

Wyszczególnienie	Raczej nie	Zdecydowanie nie	Raczej tak	Zdecydowanie tak
brak przychylności społeczeństwa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
strajki nauczycieli	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
wysokie koszty podejmowanych działań	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
trudność ze znalezieniem odpowiednich podmiotów do współpracy	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
trudność w przeorganizowaniu placówek i szkół	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
inne (jakie?)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

16. Które zadania oświatowe Państwa zdaniem należałyby przekierować innym podmiotom?

Wyszczególnienie	Raczej nie	Zdecydowanie nie	Raczej tak	Zdecydowanie tak
ustalanie sieci szkół publicznych przedszkoli i szkół podstawowych oraz ich obwodów	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
zapewnienie dojazdu do szkoły	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
udzielanie wsparcia finansowego	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
określanie wysokości i warunków przyznawania składników wynagrodzeń	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
żadna z powyższych	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
inne (jakie?)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

17. Które przepisy prawne dotyczące oświaty Państwa zdaniem należałyby zmienić?

Wyszczególnienie	Raczej nie	Zdecydowanie nie	Raczej tak	Zdecydowanie tak
przepisy dotyczące podziału subwencji oświatowej	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
przepisy dotyczące ustalania wynagrodzeń zasadniczych nauczycieli	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
przepisy mówiące o udzielaniu dotacji podmiotom niepublicznym	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
przepisy dotyczące obliczania indywidualnego wskaźnika zadłużenia.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
przepisy ustawy o oświacie dotyczące zakazu łączenia jednorodnych placówek oświatowych	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
inne (jakie?)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

18. Czy Państwa zdaniem występują inne problemy w zakresie oświaty, na które należałyby zwrócić uwagę? Jeśli tak, to proszę wskazać jakie.

.....

.....

.....

.....

.....

Gmina:

- miejska
- wiejska
- miejsko-wiejska

„W świetle występujących problemów finansowych dużej części placówek oświatowych, podjęty przez Autorki temat finansowania oświaty w jednostkach samorządu terytorialnego należy uznać za ważny i aktualny. Podejmując się jego realizacji Autorki wnoszą cenny wkład do literatury przedmiotu, wzbogacając bardzo istotnie z punktu widzenia funkcjonowania systemu edukacji w Polsce zagadnienia. Wartość merytoryczna monografii, jak też jej aktualność i znaczenie społeczno-gospodarcze czyni z niej pozycję potrzebną na rynku wydawniczym. Niniejsza publikacja powinna być skierowana do szerokiego grona odbiorców, reprezentujących zarówno środowisko naukowe, samorząd terytorialny, jak też jednostki administracji publicznej na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym. Zawartość merytoryczna monografii pozwala ponadto na jej wykorzystanie do celów dydaktycznych”.

DR HAB. WIESŁAWA KUŹNIAR, PROF. UR

„Przedmiotem analizy prezentowanej w monografii jest bardzo ważne zagadnienie z punktu widzenia politycznego, organizacyjnego, ekonomicznego, a zwłaszcza społecznego. Chodzi bowiem o dostępność i jakość usług edukacyjnych, a także o rolę samorządów terytorialnych w zaspokajaniu tych potrzeb w kontekście wydolności finansowej niekolidującej z realizacją pozostałych zadań samorządów. Malejący udział państwa w finansowaniu oświaty przenosi ciężar tego zadania na samorządy terytorialne. Jest to szczególnie trudne dla samorządów w regionach biedniejszych, o niższym stopniu rozwoju, słabiej zurbanizowanych, do których należy województwo warmińsko-mazurskie. Organizacja i jakość edukacji przesądza o jakości potencjału społecznego i jakości życia obywateli, dlatego też treść monografii dotyczy bardzo ważnego w ujęciu ogólnospołecznym, środowiskowym i jednostkowym zagadnienia. Treść monografii obejmuje prawne i finansowe aspekty funkcjonowania systemu oświaty przesądzające o sprawności tego systemu”.

PROF. DR HAB. EUGENIUSZ NIEDZIELSKI

IBG
INSTYTUT BADAŃ
GOSPODARCZYCH

