

# **LUKA FINANSOWA W OŚWIACIE JAKO ŹRÓŁO FINANSOWANIA ZADAŃ OŚWIATOWYCH**

Kacper Siwek

Od wielu lat trwają nieustanne dyskusje pomiędzy samorządami i organizacjami samorządowymi a rządem na temat braku adekwatności przekazywanej z budżetu państwa części oświatowej subwencji ogólnej (zwanej dalej subwencją oświatową) a wielkością ponoszonych przez samorzady wydatków na zadania z zakresu oświaty. W ostatnich latach przybierają one na sile i wydają się coraz bardziej burzliwe.

Związek Miast Polskich podkreśla, że subwencja oświatowa jest od lat odgórnie, arbitralnie ustalana w budżecie państwa. Algorytm wyliczenia wielkości należnej samorządom subwencji oświatowej nie jest narzędziem obliczania kwoty subwencji, a jedynie sposobem jej podziału na jednostki samorządu terytorialnego (JST). ZMP wskazuje również na to, że po uchwaleniu ustawy o finansowaniu zadań oświatowych w 2015 r. z ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zniknął zapis gwarantujący minimalną wysokość subwencji w kolejnych latach, a sama ustawa rozmydla zasady finansowania oświaty, zamiast określić standardy i mechanizm ustalania subwencji[1].

[1] <https://www.miasta.pl/aktualnosci/oswiata-nad-przepascia-fakty> (dostęp 25.04.2021).

Z kolei Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej w liście otwartym do premiera stwierdził, że obecny system finansowania zadań oświatowych przez samorzady wyczerpał się, a część oświatowa subwencji ogólnej, w następstwie wieloletniego niedoszacowania rosnących w tej dziedzinie zadań, pozostaje bez sensownego związku z rzeczywistymi nakładami samorządów na subwencionowane zadania oświatowe[2].

Tymczasem przedstawiciele Ministerstwa Edukacji Narodowej stoją na stanowisku, że koszty wprowadzanych zmian – zarówno strukturalnych, jak i w zakresie poziomu wynagrodzenia nauczycieli – są na tyle niewielkie, że mogą być poniesione przez JST bez szczególnego uszczerbku dla ich budżetów[3]. Temperaturę trwającego sporu podniósł w ostatnim czasie również premier RP M. Morawiecki, przekonując, że „niektórzy samorządowcy radzą sobie bardzo dobrze z tą pulą subwencji” i wielu samorządowców przeznacza jej część na drogi i chodniki, bo starcza im ona z naddatkiem[4].

W przestrzeni publicznej pojawiają się również wypowiedzi polityków sugerujące, że samorzady mogą przeznaczać dodatkowe środki na oświatę, gdyż w ostatnich latach w istotny sposób wzrosły ich dochody własne.

Celem artykułu jest przedstawienie źródeł finansowania wydatków związanych z realizacją zadań oświatowych przez gminy i miasta na prawach powiatu, określenie poziomu luki finansowej pomiędzy przekazywaną z budżetu państwa subwencją oświatową a wydatkami na finansowanie oświaty oraz porównanie dynamiki wydatków na oświatę ze zmianami wpływów z tytułu podstawowych dochodów własnych tych samorządów (podatku od nieruchomości i udziałów w PIT).

## **1. Podstawy prawne realizacji i finansowania zadań oświatowych przez samorzady w Polsce**

Podstawowe uregulowania prawne dotyczące oświaty określone zostały w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[5]. Wynika z nich m.in., że każdy ma prawo do nauki, która jest obowiązkowa do 18. roku życia i bezpłatna w szkołach publicznych. Rodzice mają prawo wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne, a władze zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. Tak ustalone w konstytucji rozwiązania wpływają na kształt uregulowań w zakresie oświaty w aktach prawnych niższej rangi – w ustawach i rozporządzeniach.

[2] <https://samorząd.pap.pl/kategoria/edukacja/list-do-premiera-zgw-system-finansowania-zadan-oswiatowych-przez-samorzady> (dostęp 25.04.2021).

[3] Grzegorz P. Kubalski, Analiza zaspokojenia kosztów funkcjonowania edukacji częścią oświatową subwencji ogólnej, „Finanse Komunalne”, 10/2019, Warszawa 2019, s. 34.

[4] <https://www.prawo.pl/oswiata/subwencja-oswiatowa-a-wydatki-samorzadow-opinia-morawieckiego.506661.html> (dostęp 25.04.2021).

[5] Por. art. 70 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483, ze zm.).

Zadania w sferze edukacji publicznej na mocy unormowań określonych w ustawach ustrojowych[6] przypisane zostały samorządom poszczególnych szczebli. Ustawa o samorządzie gminnym w art. 7 ust. 1 pkt. 8 wskazuje, że sprawy edukacji publicznej stanowią zadania własne gminy. Ustawa o samorządzie powiatowym stanowi, że powiat wykonuje zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie edukacji publicznej (art. 4 ust. 1 pkt 1 tej ustawy). Choć wydatki na zadania oświatowe województw nie są przedmiotem tego artykułu, dla porządku należy dodać, że samorząd województwa odpowiada za realizację zadań o charakterze wojewódzkim w zakresie edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego (art. 14 ust. 1 pkt 1 tej ustawy). Ustawy ustrojowe przypisują zatem wprost zadania w sferze oświaty samorządom poszczególnych szczebli, nie określając jednak ich szczegółowości ani zasad organizacji i finansowania.

Zagadnienia te szczegółowo reguluje ustawa Prawo oświatowe[7]. Stosownie do postanowień art. 11 tej ustawy, zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej, w przedszkolach, innych formach wychowania przedszkolnego oraz w szkołach podstawowych jest zadaniem gmin. Z kolei powiat jest podmiotem odpowiedzialnym za realizację powyższych zadań w szkołach podstawowych specjalnych, szkołach ponadpodstawowych (w tym integracyjnych oraz z oddziałami integracyjnymi lub specjalnymi), szkołach sportowych i mistrzostwa sportowego oraz m.in. w placówkach: oświatowo-wychowawczych, kształcenia ustawicznego, artystycznych, poradniach psychologiczno-pedagogicznych, młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, z wyjątkiem szkół i placówek o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym. Samorządy województw odpowiadają za wykonanie powyższych obowiązków w szkołach, placówkach o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym oraz placówkach doskonalenia nauczycieli, oraz kolegiach pracowników służb społecznych.

JST jako organy prowadzące szkół zobowiązane są m.in. do realizacji zadań w sferze obsługi organizacyjnej, finansowej i administracyjnej szkoły, zapewnienia warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki, zapewnienia wyposażenia szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczo-profilaktycznych, przeprowadzania egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych; wykonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w stosunku do dyrektora szkoły lub placówki. Odpowiadają one również za przeprowadzanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie[8].

Z punktu widzenia finansów samorządów najistotniejszym aktem prawnym odnoszącym się do sfery oświaty jest ustawa o finansowaniu zadań oświatowych[9]. Zgodnie z art. 3 ust. 1 tej ustawy zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej, są finansowane na zasadach określonych w niniejszej ustawie oraz w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W kolejnym ustępie tego artykułu, jako źródło finansowania zadań oświatowych przez JST, w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie placówek wychowania przedszkolnego, szkół i placówek, wskazano dochody jednostek samorządu terytorialnego.

[6] Ustawa z dnia 8 marca 1991 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020, poz. 713, ze zm.), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2020, poz. 920, ze zm.), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2020, poz. 1668, ze zm.).

[7] Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (t.j. Dz. U. z 2020, poz. 910, ze zm.).

[8] Por. art. 10 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe.

[9] Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (t.j. Dz. U. z 2020, poz. 2029, ze zm.).

Ustawa o finansowaniu zadań oświatowych określa również formę organizacyjno-prawną prowadzenia gospodarki finansowej przedszkolom, szkołom oraz placówkom zakładanym i prowadzonym przez samorządy, stanowiąc, że są one jednostkami budżetowymi. Jednostki te prowadzą gospodarkę finansową na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych[10]. Oznacza to, że pobrane dochody odprowadzają na rachunek budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a zrealizowane przez nie wydatki pokrywają bezpośrednio z budżetu[11]. Wydatki jednostek oświatowych (tak jak wszystkich jednostek budżetowych) pokrywane są zatem z budżetu JST, tj. w ramach gospodarki budżetowej.

Dodatkowo, jednostki budżetowe, wykonujące działania w sferze oświaty, mogą finansować swoje zadania również z dochodów gromadzonych na wydzielonych rachunkach bankowych, na podstawie przepisów art. 223 ustawy o finansach publicznych, w ramach tzw. gospodarki pozabudżetowej. W tym przypadku mogą pobierać dochody z tytułów określonych w uchwale organu stanowiącego i przeznaczać je bezpośrednio na realizację zadań wskazanych w uchwale przez ten organ. Wydatków zaś mogą dokonywać do wysokości zgromadzonych dochodów[12].

Mając na względzie cel artykułu, w rozdziale tym przedstawiono jedynie podstawowe uregulowania prawne realizacji oraz finansowania zadań w sferze oświaty JST. Stanowiąc one będą punkt wyjściowy analizy przeprowadzonej w kolejnych częściach artykułu.

## **2. Źródła finansowania działalności oświatowej w gminach i miastach na prawach powiatu**

W poprzednim rozdziale wymieniono dwa podstawowe źródła finansowania zadań w sferze oświaty – budżetowe oraz pozabudżetowe. W celu określenia zakresu finansowania zadań w ramach budżetów JST oraz wydzielonych rachunków bankowych dochodów, przeprowadzono badania na podstawie sprawozdań budżetowych wszystkich gmin i miast na prawach powiatu w Polsce. W analizach wykorzystano wydatki budżetowe (bieżące), prezentowane w sprawozdaniach rb-28s w działach 801 – „Oświata i wychowanie” oraz 854 – „Edukacyjna opieka wychowawcza”, oraz dane dotyczące dochodów i wydatków wynikające ze sprawozdań rb-34s w latach 2010–2020.

[10] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2021, poz. 305).

[11] Por. art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

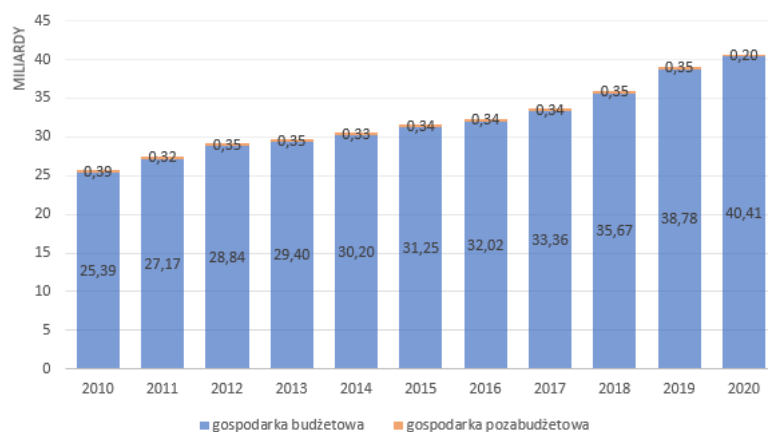
[12] Por. art. 223 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

## 2.1 Rachunki dochodów wydzielonych gmin i miast na prawach powiatu jako źródła finansowania działalności oświatowej

Wielkość dochodów gromadzonych przez gminy w ramach gospodarki pozabudżetowej w latach 2010–2020 oscylowała wokół kwoty 0,35 mld zł. W miastach na prawach powiatu (zapewne ze względu na większy potencjał gospodarczy tych jednostek) była ona niemal 60% większa, niż w gminach. W 2020 r., z uwagi na kryzys spowodowany pandemią COVID-19 oraz ograniczenie działalności przez jednostki oświatowe w tradycyjnej formie, dochody zgromadzone na rachunkach wydzielonych były zdecydowanie niższe, niż w latach ubiegłych, osiągając poziom 0,20 mld zł w gminach oraz 0,36 mld zł w miastach na prawach powiatu (tj. ok. 60% mniej, niż w latach poprzednich).

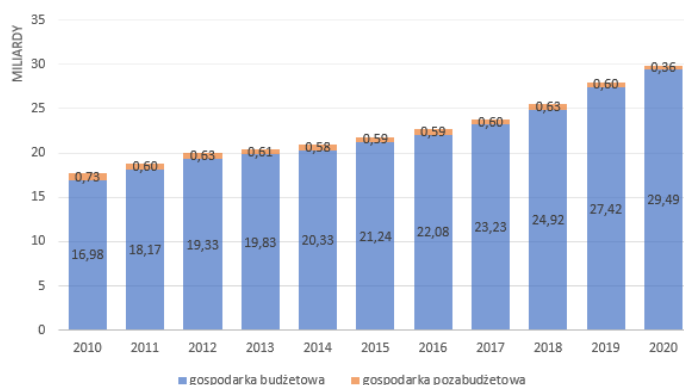
Wielkość wydatków na realizację zadań oświatowych dokonywanych w ramach gospodarki pozabudżetowej odpowiadała co do zasady wielkości zgromadzonych dochodów na wydzielonych rachunkach bankowych[13].

**Wykres 1.** Wydatki oświatowe w ramach gospodarki budżetowej i pozabudżetowej w gminach w latach 2010–2020 (w mld zł).



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie rb-28s, rb-34s.

**Wykres 2.** Wydatki oświatowe w ramach gospodarki budżetowej i pozabudżetowej w miastach na prawach powiatu w latach 2010–2020 (w mld zł).



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie rb-28s, rb-34s.

[13] Do 31 grudnia 2010 r. finansowanie zadań oświatowych w ramach gospodarki pozabudżetowej odbywało się poprzez system rachunków dochodów własnych.

Dane zaprezentowane na wykresach 1 i 2 świadczą o tym, że wydatki dokonywane w ramach gospodarki pozabudżetowej w obu kategoriach JST mają niewielkie znaczenie w finansowaniu zadań oświatowych. Wydatki na oświatę finansowane były przede wszystkim ze środków budżetowych poszczególnych samorządów. W całym badanym okresie odznaczały się tendencją wzrostową, osiągając w 2020 r. poziom 29,49 mld zł w gminach oraz 40,41 mld zł w miastach na prawach powiatu.

## **2.2. Budżety gmin i miast na prawach powiatu jako źródła finansowania działalności oświatowej zgodnie z cytowanym już wcześniej przepisem ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, źródłem finansowania zadań oświatowych są dochody JST.**

To, co jest dochodem poszczególnych samorządów, określa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[14]. W świetle jej postanowień dochodami JST są: dochody własne (w tym udziały w PIT i CIT), subwencja ogólna, dotacje celowe z budżetu państwa, środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz inne środki określone w odrębnych przepisach.

Środki publiczne pochodzące z poszczególnych tytułów dochodów nie mogą być przeznaczane na finansowanie imiennie wymienionych wydatków, o czym stanowi z kolei wyrażona w art. 42 ust. 2 ustawy o finansach publicznych zasada niefunduszowania (jedności materialnej). Z ogółu dochodów publicznych finansuje się ogół wydatków publicznych. Nie występuje zależność pomiędzy wielkością wpływów z konkretnego źródła a możliwością zaplanowania wydatków na dany cel w określonej wysokości[15].

Przepisy wskazanych powyżej ustaw nie określają przeznaczenia żadnego konkretnego źródła dochodów budżetowych i nie wiążą go z wydatkami ponoszonymi na cele oświatowe. Co oczywiste, nie dotyczy to sytuacji, w której samorzady otrzymują dotacje celowe z budżetu państwa lub inne środki bezzwrotne z przeznaczeniem na pokrycie imiennie określonych wydatków.

W budżetach JST najistotniejszym źródłem finansowania zadań oświatowych jest subwencja oświatowa. Stanowi ona transfer z budżetu państwa, który zasila ogół dochodów budżetowych samorządów. Sposób wyliczenia i przekazywania subwencji określa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz rozporządzenie ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz reprezentacji JST.

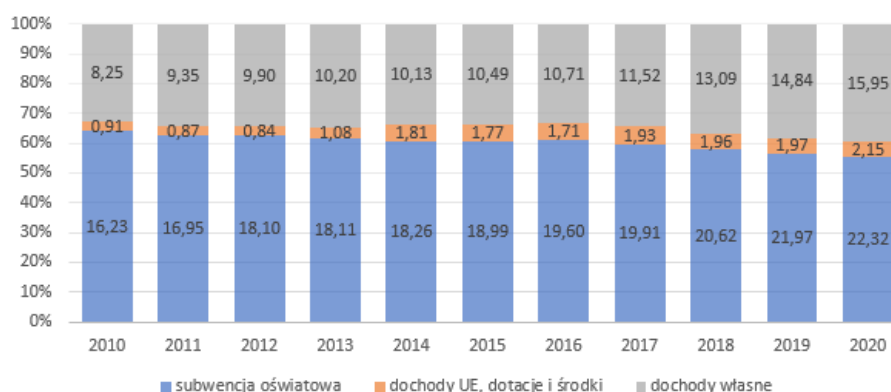
Z formalnoprawnego punktu widzenia środki otrzymywane przez samorzady z budżetu państwa z części oświatowej subwencji ogólnej nie muszą być wykorzystywane wyłącznie na pokrycie wydatków oświatowych. Choć człon jej nazwy „oświatowa” może sugerować cele oświatowe, to jednak nie mają do niej zastosowania choćby przepisy dotyczące otrzymywanych dotacji z budżetu państwa, a przepisy prawa nie narzucają obowiązku jej wykorzystania wyłącznie na cele oświatowe. Wprawdzie z przekazanej w grudniu kwoty subwencji oświatowej nie można finansować deficytu budżetowego roku bieżącego[16], to co do zasady część oświatowa subwencji ogólnej zasila ogół dochodów budżetowych każdego samorządu i stosuje się do niej ogólne zasady dotyczące gromadzenia dochodów i rozdysponowania pochodzących z nich środków z budżetów samorządowych.

[14] Por. art. 3 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2021, ze zm.).

[15] M. Cilak, [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, wyd. II, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2020, art. 42.

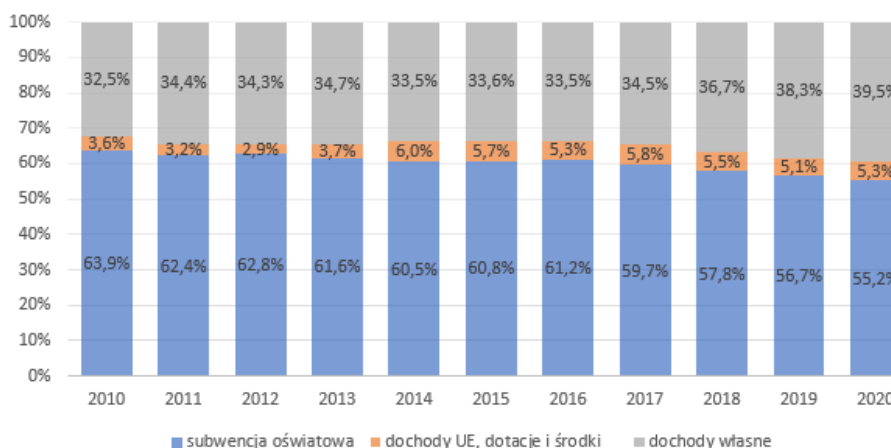
[16] Por. np.: uchwała nr Si.151.2019 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 11 kwietnia 2019 r.

**Wykres 3.** Źródła dochodów budżetowych na finansowanie oświaty w gminach w latach 2010–2020 (w mld zł).



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie rb-27s, rb-38s.

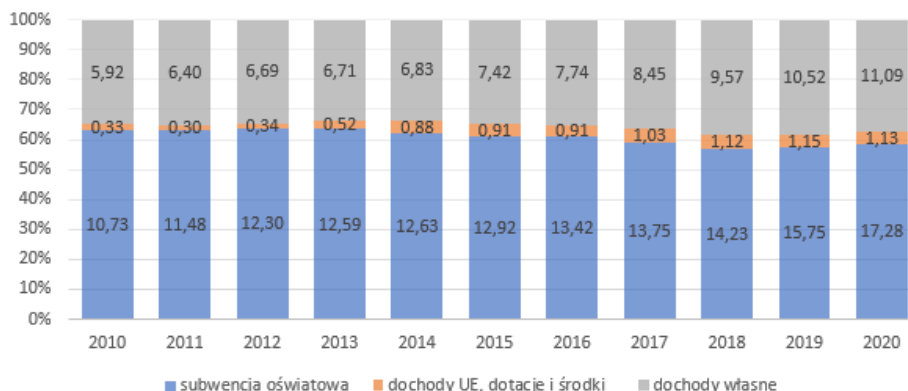
**Wykres 4.** Źródła dochodów budżetowych na finansowanie oświaty w gminach w latach 2010–2020 (w %).



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie rb-27s, rb-28s.

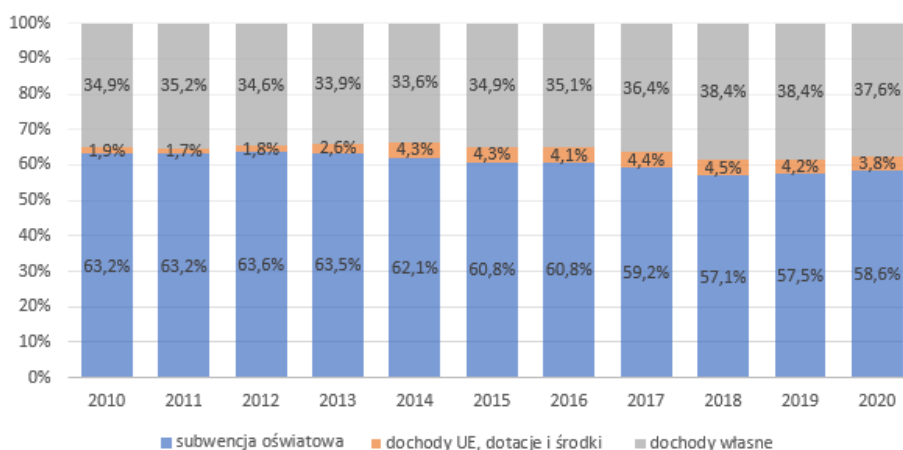
W latach 2010–2020 subwencja oświatowa w gminach wzrosła z 16,23 mld zł do 22,32 mld zł, a w miastach na prawach powiatu z 10,73 mld zł do 17,28 mld zł, co zaprezentowano na wykresach 3 i 5. Choć bezsprzecznie zauważalny jest coroczny, nominalny wzrost dochodów z tytułu subwencji oświatowej, to jednak na przestrzeni tych lat istotnie zmniejszył się jej udział w finansowaniu wydatków oświatowych. W gminach spadł z 63,9% do 55,2%, a w miastach na prawach powiatu z 63,2% do 58,6% (wykres 4 i 6). Jednocześnie niemal dwukrotnie wzrosła wielkość dochodów własnych przeznaczanych na realizację zadań w sferze oświaty w obu typach jednostek samorządu terytorialnego – w gminach z 8,25 mld zł do 15,95 mld zł, w miastach na prawach powiatu z kwoty 5,92 mld zł do 11,09 mld zł. Zwiększyło się jednocześnie znaczenie dochodów własnych w finansowaniu oświaty w gminach z 32,5% do 39,5%, w miastach na prawach powiatu z 34,9% do 37,6% (wykres 4 i 6).

**Wykres 5.** Źródła dochodów budżetowych na finansowanie oświaty w miastach na prawach powiatu w latach 2010–2020 (w mld zł).



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie rb-27s, rb-28s.

**Wykres 6.** Źródła dochodów budżetowych na finansowanie oświaty w miastach na prawach powiatu w latach 2010–2020 (w %).



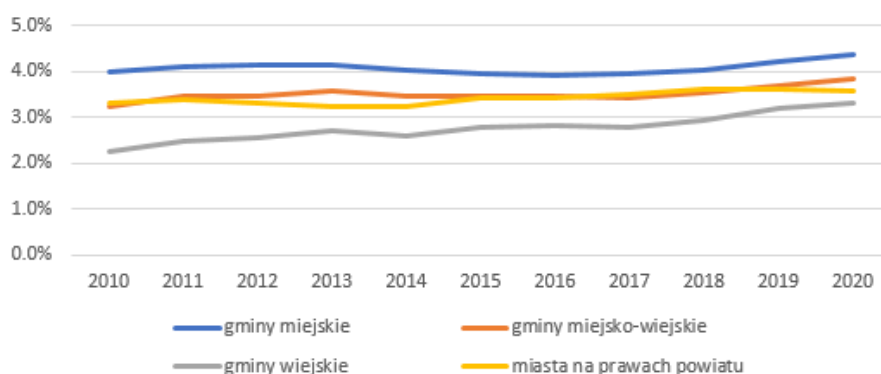
**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie rb-27s, rb-28s.

Dotacje celowe, środki z UE oraz inne środki bezzwrotne miały zdecydowanie najmniejszy udział jako źródło finansowania oświaty, choć odznaczały się systematycznym wzrostem w obu typach jednostek, o czym świadczą kwoty osiągniętych z tego tytułu dochodów – w gminach wzrosły z 0,91 mld zł do 2,15 mld zł i stanowiły 5,3% dochodów przeznaczanych na oświatę w tych jednostkach, zaś w miastach na prawach powiatu z 0,33 mld zł do 1,13 mld zł osiągając udział 3,8% w 2020 r. w ogóle dochodów przeznaczanych na oświatę (wykres 3 i 5).

Jako że subwencja oświatowa i dochody własne stanowią najpoważniejsze źródła finansowania oświaty w JST, na wykresach 7 i 8 oraz w tabelach 1 i 2 przedstawiono, jak kształtował się ich udział w wydatkach bieżących miast na prawach powiatu oraz gmin według poszczególnych ich kategorii – gmin miejskich, wiejskich i miejsko-wiejskich.



**Wykres 7.** Udział dochodów własnych w wydatkach bieżących na oświatę w gminach i miastach na prawach powiatu w latach 2010–2020 (w %).



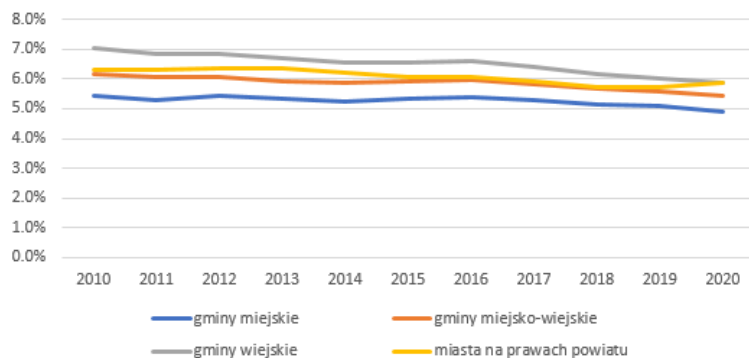
**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie rb-27s, rb-28s.

**Tab. 1.** Udział dochodów własnych w wydatkach bieżących na oświatę w gminach i miastach na prawach powiatu w latach 2010–2020 (w %).

| Wyszczególnienie          | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  |
|---------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| gminy miejskie            | 38,3% | 39,7% | 40,6% | 41,0% | 40,0% | 39,1% | 39,0% | 38,7% | 38,5% | 41,0% | 42,9% |
| gminy miejsko-wiejskie    | 30,6% | 33,3% | 33,5% | 35,3% | 34,2% | 34,1% | 34,1% | 33,5% | 33,4% | 35,6% | 37,6% |
| gminy wiejskie            | 20,8% | 23,0% | 24,6% | 26,1% | 24,9% | 27,0% | 27,4% | 26,5% | 27,2% | 30,6% | 32,1% |
| miasta na prawach powiatu | 32,5% | 33,3% | 32,3% | 31,6% | 32,2% | 33,9% | 34,1% | 34,4% | 35,3% | 35,3% | 35,2% |

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie rb-27s, rb-28s.

**Wykres 8.** Udział subwencji oświatowej w wydatkach bieżących na oświatę w gminach i miastach na prawach powiatu w latach 2010–2020 (w %).



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie rb-27s, rb-28s.

**Tab. 2.** Udział subwencji oświatowej w wydatkach bieżących na oświatę w gminach i miastach na prawach powiatu w latach 2010–2020 (w %).

| Wyszczególnienie          | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  |
|---------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| gminy miejskie            | 54,3% | 53,1% | 54,2% | 53,4% | 52,6% | 53,2% | 53,8% | 52,9% | 51,6% | 50,8% | 49,1% |
| gminy miejsko-wiejskie    | 61,7% | 60,5% | 60,7% | 59,4% | 58,7% | 59,0% | 59,7% | 58,3% | 56,8% | 55,9% | 54,5% |
| gminy wiejskie            | 70,2% | 68,3% | 68,4% | 67,1% | 65,6% | 65,8% | 66,1% | 64,1% | 61,8% | 60,2% | 59,0% |
| miasta na prawach powiatu | 63,2% | 63,2% | 63,6% | 63,5% | 62,1% | 60,8% | 60,8% | 59,2% | 57,1% | 57,5% | 58,6% |

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie rb-27s, rb-28s.

We wszystkich kategoriach analizowanych samorządów rósł udział dochodów własnych i jednocześnie spadał udział subwencji w pokrywaniu wydatków oświatowych. W największym stopniu wzrósł stopień pokrycia wydatków oświatowych dochodami własnymi w gminach wiejskich – zwiększył się aż o 11,2% na przestrzeni lat 2010–2020. Jednocześnie w tej grupie gmin zmniejszyło się znaczenie subwencji oświatowej w finansowaniu oświaty, co odzwierciedla jej udział w wydatkach na oświatę, który z 70,2% w 2010 r. spadł do 59,0% w 2020 r.

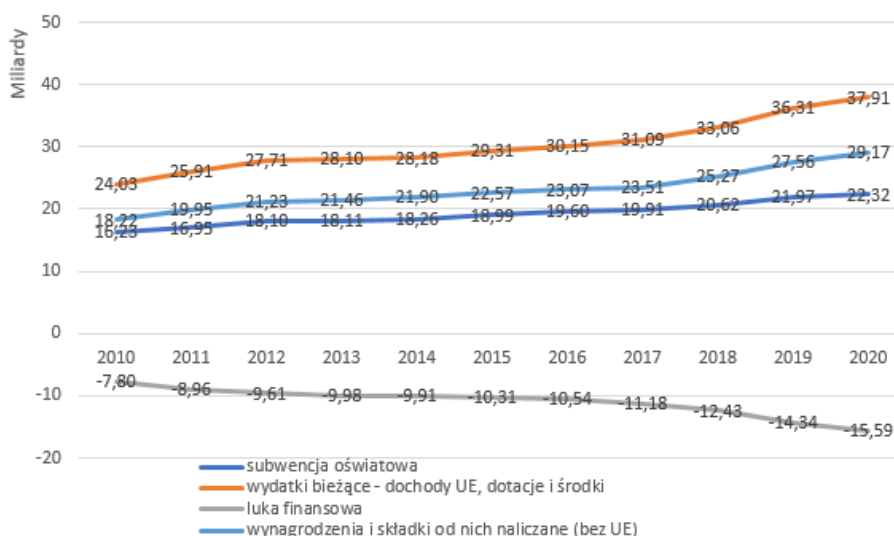
W największym stopniu dochody własne angażowane były do finansowania zadań oświatowych w gminach miejskich oraz miejsko-wiejskich. Jednostki te przeznaczały na te cele w 2020 r. odpowiednio 42,9% i 37,6% swoich dochodów własnych. W tych kategoriach gmin subwencja oświatowa pozwalała na sfinansowanie relatywnie najmniejszej kwoty wydatków oświatowych – odpowiednio 49,1% i 54,5%. W największym stopniu subwencja pokrywała wydatki oświatowe w gminach wiejskich oraz miastach na prawach powiatu – odpowiednio 59,0% i 58,6%.

### 3. Wydatki finansowe zadań oświatowych na tle subwencji oświatowej i dochodów z tytułu podatku od nieruchomości

#### 3.1. Luka finansowa w oświacie względem części oświatowej subwencji ogólnej

Do wydatków bieżących na oświatę zaliczono wydatki z działu 801 – „Oświata i wychowanie” oraz 854 – „Edukacyjna opieka wychowawcza”. Wydatki te pomniejszono o wielkość dotacji, dochodów z UE i innych środków bezzwrotnych służących finansowaniu zadań oświatowych. Znajduje to swoje uzasadnienie, bowiem część wydatków w oświacie finansowana jest m.in. z dotacji przekazywanych z budżetu państwa (np. dotacja na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego, dotacja na wyposażenie szkół w podręczniki).

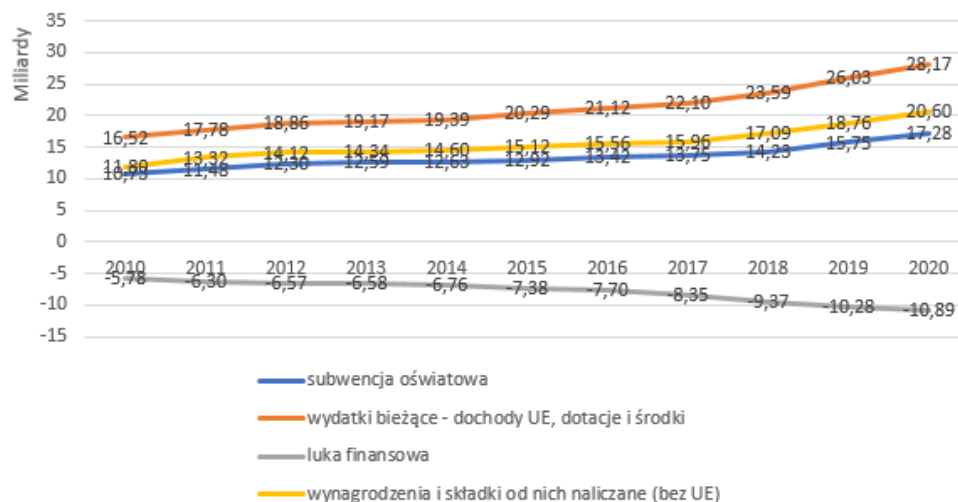
**Wykres 9.** Luka finansowa w oświacie względem subwencji oświatowej w gminach (w mld zł).



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie rb-27s, rb-28s.

Zarówno w przypadku gmin, jak i miast na prawach powiatu subwencja oświatowa zasilająca budżety tych JST nie pokrywała wydatków bieżących na realizację zadań oświatowych. Osiągane przez samorządy wpływy z tego tytułu nie zapewniały nawet pokrycia wydatków z tytułu wynagrodzeń i naliczanych od nich składek, pomniejszonych o wydatki na wynagrodzenia finansowane z UE.

**Wykres 10.** Luka finansowa w oświacie względem subwencji oświatowej w miastach (w mld zł).



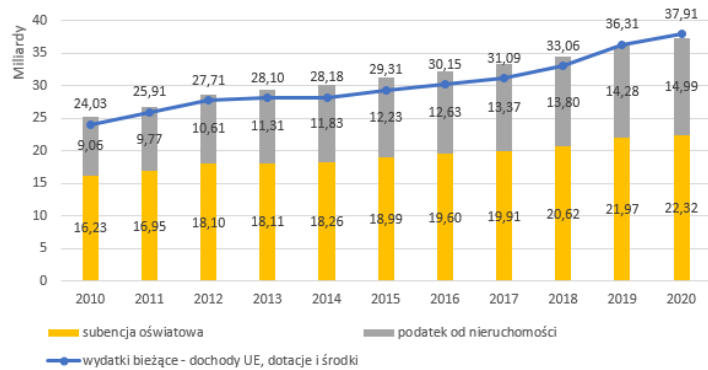
**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie rb-27s, rb-28s.

**Luka finansowa w oświacie w 2020 r. była niemal dwukrotnie większa niż w 2010 r. W gminach osiągnęła ona poziom 15,59 mld zł, w miastach na prawach powiatu 10,89 mld zł.** Bardzo niepokojącym zjawiskiem jest to, że od 2017 r. jej wielkość rosta zdecydowanie szybciej niż w latach poprzednich. W latach 2010–2016 w gminach zwiększała się średnio o 5,25%, w miastach na prawach powiatu o 4,93%. Z kolei w latach 2017–2020 zwiększała się odpowiednio o 10,33% i 9,07%.

### 3.2. Luka finansowa w oświacie względem części oświatowej subwencji ogólnej i podatku od nieruchomości

Odniesienie wydatków na realizację zadań oświatowych do dochodów z tytułu podatku od nieruchomości znajduje swoje uzasadnienie, gdyż wpływy z podatku od nieruchomości są jednym z bardziej stabilnych i wydajnych źródeł dochodów w budżecie każdej JST – nie podlegają one wahaniom koniunktury w takim zakresie, jak wpływy z tytułu udziałów w PIT. Wydatki bieżące na zadania oświatowe, stanowiące w zasadniczej części wydatki na wynagrodzenia i składki, to wydatki sztywne. Ich istotne ograniczenie w krótkim okresie okazuje się bardzo trudne lub wręcz niemożliwe. Poziom tych wydatków nie jest w żaden sposób uzależniony od tempa wzrostu PKB, dlatego wymagają one pewnego i stabilnego źródła finansowania.

**Wykres 11.** Wydatki bieżące na finansowanie zadań oświatowych na tle wybranych dochodów budżetowych w gminach (w mld zł).



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie rb-27s, rb-28s.

Od 2019 r. łączne wpływy z tytułu podatku od nieruchomości i subwencji oświatowej nie pokrywały w pełni wydatków bieżących przeznaczanych w budżetach gmin na realizację zadań oświatowych. W 2020 r. różnica pomiędzy tymi wielkościami wyniosła 0,6 mld zł (wykres 11).

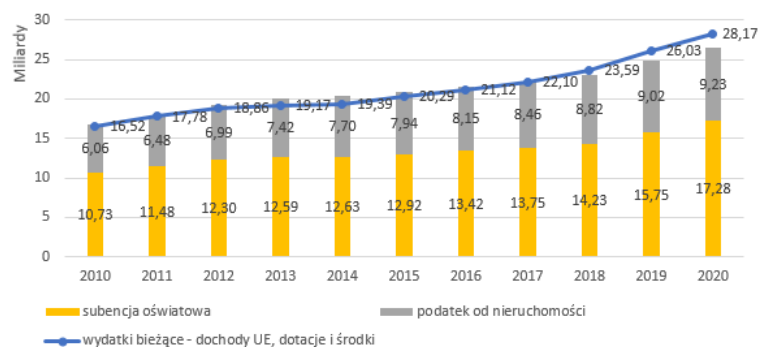
**Tab. 3.** Dynamika wydatków na oświatę oraz podstawowych dochodów budżetowych w gminach w latach 2010–2020.

| Wyszczególnienie                               | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| wydatki bieżące - dochody UE, dotacje i środki | 7,81% | 6,94% | 1,40% | 0,29% | 4,00% | 2,87% | 3,14% | 6,32% | 9,85% | 4,40% |
| podatek od nieruchomości                       | 7,84% | 8,57% | 6,62% | 4,60% | 3,34% | 3,27% | 5,91% | 3,20% | 3,45% | 5,00% |
| subwencja oświatowa                            | 4,45% | 6,77% | 0,08% | 0,83% | 3,99% | 3,22% | 1,57% | 3,57% | 6,54% | 1,56% |
| subwencja oświatowa + podatek od nieruchomości | 5,66% | 7,43% | 2,50% | 2,28% | 3,73% | 3,24% | 3,27% | 3,42% | 5,30% | 2,92% |

Uwagę zwraca również porównanie tempa zmian wpływów z analizowanych strumieni dochodów i wydatków budżetów gmin. Szczególnie niepokojące są zaobserwowane rozbieżności pomiędzy tempem wzrostu wydatków na oświatę a dynamiką wpływów z tytułu subwencji oświatowej w ostatnich 3 latach.

O ile przyrost dochodów z tytułu podatku od nieruchomości do końca 2017 r. przewyższał tempo przyrostu wydatków bieżących w oświacie, o tyle od 2018 r. jest on zdecydowanie mniejszy niż tempo zmian tych wydatków. Średnia dynamika dochodów z podatku od nieruchomości w latach 2018–2020 dla gmin osiągnęła poziom 3,88%, zaś w latach 2011–2017 – 5,74%.

**Wykres 12.** Wydatki bieżące na finansowanie zadań oświatowych na tle wybranych dochodów budżetowych w miastach na prawach powiatu (w mld zł).



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie rb-27s, rb-28s.

Podobnie jak w gminach, również w miastach na prawach powiatu wielkość subwencji oświatowej nie odpowiadała w żadnym roku wydatkom przeznaczanym na wydatki bieżące finansujące zadania oświatowe (wykres 12). Od 2014 r. do 2018 r. dynamika wpływów z tytułu subwencji oświatowej była zdecydowanie niższa niż dynamika wpływów z tytułu wydatków bieżących przeznaczanych na zadania w sferze oświaty (tab. 4). W ciągu ostatnich dwóch lat tempo wzrostu subwencji oświatowej odpowiadało w przybliżeniu wzrostom tych wydatków.

**Tab. 4.** Dynamika wydatków na oświatę oraz podstawowych dochodów budżetowych w miastach na prawach powiatu w latach 2010–2020.

| Wyszczególnienie                               | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019   | 2020  |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|
| wydatki bieżące - dochody UE, dotacje i środki | 7,63% | 6,09% | 1,64% | 1,14% | 4,66% | 4,08% | 4,62% | 6,77% | 10,32% | 8,21% |
| podatek od nieruchomości                       | 6,94% | 7,90% | 6,06% | 3,80% | 3,16% | 2,57% | 3,79% | 4,26% | 2,34%  | 2,25% |
| subwencja oświatowa                            | 6,91% | 7,15% | 2,40% | 0,30% | 2,29% | 3,92% | 2,43% | 3,45% | 10,74% | 9,69% |
| subwencja oświatowa + podatek od nieruchomości | 6,92% | 7,42% | 3,73% | 1,60% | 2,62% | 3,41% | 2,94% | 3,76% | 7,53%  | 6,98% |

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie rb-27s, rb-28s.

Z kolei od 2015 r. tempo przyrostu wpływów z tytułu podatku od nieruchomości jest niższe niż wydatków bieżących na oświatę. W 2020 r. dochody z podatku od nieruchomości wzrosły o 2,25%, a omawiane wydatki o 8,21%.

Znamienne jest to, że łączne wpływy z tytułu subwencji oświatowej oraz podatku od nieruchomości nie pozwoliły na pokrycie wydatków bieżących na realizację zadań oświatowych już od 2017 r. (wykres 12). W ostatnim roku badanego okresu wydatki te osiągnęły poziom 28,17 mld zł. Łączne wpływy z podatku od nieruchomości i subwencji oświatowej osiągnęły poziom 26,51 mld zł (różnica 1,66 mld zł).

## Zakończenie

JST w Polsce dysponują zarówno dochodami budżetowymi, jak i pozabudżetowymi do finansowania zadań oświatowych. Wielkość tych drugich i ich znaczenie jest niewielkie w odniesieniu do ogółu wydatków ponoszonych na oświatę. Wydatki na realizację zadań w sferze edukacji pokrywa się przede wszystkim ze środków budżetowych – z części oświatowej subwencji ogólnej oraz dochodów własnych JST. Z przeprowadzonych badań wynika, że w każdym kolejnym roku mała znaczenie subwencji oświatowej jako źródła finansowania oświaty.

Choć subwencja zasila ogół dochodów budżetowych i z formalnego punktu widzenia może być wykorzystana do finansowania dowolnych wydatków budżetowych, to jej wielkość nie wystarczała nawet na pokrycie wydatków z tytułu wynagrodzeń i naliczanych od nich składek w ramach działu 801 – „Oświata i wychowanie” i działu 854 – „Edukacyjna opieka wychowawcza”. Z uwagi na brzmienie przepisów ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, gminy oraz miasta na prawach powiatów w coraz większym zakresie zobowiązane były finansować zadania oświatowe z wykorzystaniem dochodów własnych.

**Przekazywana JST subwencja oświatowa nie stanowi adekwatnego źródła finansowania oświaty.** Z roku na rok pogłębia się różnica pomiędzy wielkością wydatków przeznaczanych na oświatę a wielkością przekazywanej subwencji. Bardzo niepokojące jest również to, że tempo wzrostu wydatków bieżących dokonywanych w sferze oświaty od kilku lat nie koresponduje z dynamiką jednego z podstawowych źródeł dochodów własnych – podatkiem od nieruchomości. Pogłębiający się rozdźwięk pomiędzy tymi wielkościami w przyszłości może doprowadzić do załamania się finansowania wydatków oświatowych, które w przeważającej części są wydatkami sztywnymi. Oparcie tego finansowania na niestabilnych źródłach dochodów, jakimi są np. udziały w PIT, w sytuacji kryzysu może mieć poważne konsekwencje dla realizacji zadań związanych z edukacją dzieci i młodzieży.

**Przeprowadzone analizy w sposób jednoznaczny potwierdzają słuszność postulatów formułowanych przez organizacje samorządowe, które nie tylko wskazują na potrzebę reformy systemu finansowania oświaty (m.in. objęcie systemem dotacyjnym wynagrodzeń finansowanych w oświacie, zmianę sposobu obliczania subwencji oświatowej), ale również całego systemu dochodów JST.**

Na zakończenie należy również zaznaczyć, że zaprezentowanymi w pracy badaniami objęto wyłącznie wydatki bieżące gmin i miast na prawach powiatów na realizację zadań w sferze oświaty. Warto podkreślić, że poza wydatkami bieżącymi, na które składają się przede wszystkim wynagrodzenia, samorządy na mocy ustawy zobowiązane są do ponoszenia kosztów zadań inwestycyjnych obiektów szkolnych. Uwzględnienie tych wydatków w analizach z pewnością uwidoczniłoby jeszcze większy poziom luki w finansowaniu zadań oświatowych względem przekazywanej subwencji. Nie sposób zgodzić się zatem z twierdzeniami, że samorządy z otrzymywanej subwencji są w stanie wygospodarować środki na remonty dróg i chodników, gdyż wystarcza ona z naddatkiem na finansowanie oświaty. Nie można również formułować twierdzeń, że JST mogą przeznaczać dodatkowe środki na finansowanie oświaty, bo w przeszłości rosły ich dochody własne. Byłoby to bowiem działanie nieracjonalne i nieznajdujące pokrycia w żadnych przepisach prawa[17].

[17] Por. K. Siwek, Wpływ pandemii i zmian podatkowych na finanse samorządów, „Wspólnota”, nr 7/1325.

## O AUTORZE

**Kacper Siwek** – Skarbnik Miasta Świdnica, z 20 letnim doświadczeniem zawodowym w sferze zarządzania finansami samorządowymi. Były pracownik Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu. Absolwent studiów doktoranckich na Uniwersytecie Ekonomicznym we Wrocławiu oraz studiów MBA in Community Management. Autor artykułów naukowych i publicystycznych obejmujących m.in. problematykę długu samorządowego, opłat lokalnych oraz podatku VAT. Dwukrotnie wyróżniony w rankingu Dziennika Gazety Prawnej – Skarbnik Samorządu w kategorii gmin powyżej 20 tys. mieszkańców.

*Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.*

Analizy CELOWe są dostępne na stronie [www.frdl.org.pl](http://www.frdl.org.pl), w zakładce „Badania i Analizy”.  
Można je także otrzymać po zgłoszeniu na adres: [CEL@frdl.org.pl](mailto:CEL@frdl.org.pl).

Korekta i opracowanie graficzne: Andrzej Jaroszkiewicz

Warszawa, maj 2021

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego  
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa