

Jacek Sierak

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

FINANSOWANIE SZKÓŁ PODSTAWOWYCH I GIMNAZJALNYCH – WYBRANE PROBLEMY

Streszczenie: Referat porusza ważny problem finansowania oświaty gminnej. Omówiono w nim zasady funkcjonowania placówek oświaty, źródła ich finansowania, w tym szczególnie rolę dochodów własnych i subwencji oświatowej, a także wielkość i strukturę wydatków budżetowych działu „Oświata i wychowanie”. Przedstawiono zmiany w liczbie i wyposażeniu placówek szkolnych oraz liczbie uczniów, wskazując na występujące tu tendencje spadkowe. Przeprowadzone analizy wykazały zależność kosztów funkcjonowania szkół od różnego rodzaju czynników, takich jak: uwarunkowania demograficzne, liczba uczniów, wielkość i stan techniczny placówek. Wyniki analiz przedstawiono w zestawieniach dla różnych typów gmin i miast na prawach powiatu.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, finanse publiczne, finanse samorządu terytorialnego, oświata i wychowanie

1. Wstęp

Edukacja i wykształcenie odgrywają ważną rolę w funkcjonowaniu oraz rozwoju społeczeństwa i gospodarki. Liczne badania wskazują na to, że nakłady na edukację są „dobrą inwestycją”. Przykładowo w Stanach Zjednoczonych jeden zainwestowany dolar w kształcenie przynosi w przyszłości zyski dla społeczeństwa w wysokości 17–20 dolarów (a czasem aż 90 dolarów), w krajach Unii Europejskiej (UE-15) jedno zainwestowane euro przynosi zwrot w wysokości 2–3 euro (w najlepszych przypadkach 9–10 euro)¹.

W Polsce w ostatnich kilkunastu latach przeprowadzono gruntowną reformę systemu szkolnictwa podstawowego i średniego. Dokonało się to poprzez przekazanie zadań i odpowiedzialności za sprawy oświaty samorządowi terytorialnemu, a także decentralizację podstawowych funkcji systemu jej finansowania. Obecnie władze samorządowe rozstrzygają o warunkach funkcjonowania oświaty oraz zasadach rozdysponowania środków, zgodnie z posiadanymi kompetencjami i uchwalonym budżetem. Podejmują decyzje o wysokości dofinansowania ze środków własnych

¹ A. Jeżowski, *Ekonomika oświaty*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006, s. 73.

kwoty subwencji, podziale środków pomiędzy poszczególne szkoły, poziomie zatrudnienia, a także kwotach wynagrodzenia nauczycieli powyżej obowiązującego minimum.

Wydatki na oświatę stanowią największą część budżetów gmin i miast na prawach powiatu. Koszty funkcjonowania poszczególnych placówek są częstokroć mocno zróżnicowane. Ich wysokość zależy od wielu czynników, takich jak: zamożność gminy, potrzeby społeczności lokalnej, wysokość otrzymywanej subwencji oświatowej, liczba placówek, liczba zatrudnionych obywateli, czy też lokalna sytuacja demograficzna.

Celem referatu jest ukazanie kierunków zmian zachodzących w szkolnictwie podstawowym i gimnazjalnym, w tym kosztów ich funkcjonowania, wskazanie czynników mających decydujący wpływ na wysokość wydatków oraz ocena stopnia sfinansowania działalności szkół środkami z subwencji oświatowej. Przeprowadzone analizy zbiorcze dla kraju i województw obejmują dane dla gmin oraz miast na prawach powiatu za lata 2001–2008.

Opracowanie zawartej w referacie problematyki wymagało wykorzystania literatury przedmiotu, aktów prawnych dotyczących systemu edukacji, ustroju i zadań samorządu terytorialnego, a także materiałów źródłowych, głównie danych liczbowych pochodzących ze statystyki GUS oraz informacji uzyskanych bezpośrednio w wybranych gminach.

2. Zasady finansowania oświaty gminnej

W obecnym systemie prawnym na samorządzie terytorialnym spoczywa zadanie prowadzenia i finansowania szkół oraz odpowiedzialność za funkcjonowanie lokalnego systemu oświaty. Kompetencje jednostek samorządu terytorialnego dotyczące ich zadań oświatowych zostały określone w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty². Zgodnie z jej przepisami, zadaniem oświatowym jednostek samorządu terytorialnego jest zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki w szkołach i placówkach, dla których są one organami prowadzącymi. Do zadań gminy należy m.in:

- zakładanie i prowadzenie przedszkoli, szkół lub placówek publicznych, a także ich likwidowanie (po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty),
- ustalanie planu sieci publicznych szkół i gimnazjów oraz granic ich obwodów,
- przekształcanie, łączenie szkół w zespoły oraz ich rozwiązywanie,
- powierzanie stanowisk dyrektorów szkół i placówek, a także odwoływanie z tych stanowisk, zgodnie z obowiązującym prawem oświatowym,
- wydawanie i cofanie zezwoleń na założenie szkoły publicznej prowadzonej przez osobę prawną lub fizyczną³.

² Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 2004, nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).

³ Ministerstwo Edukacji Narodowej, *O reorganizacji sieci szkół*, Biblioteczka Reformy, Warszawa 2000, s. 27–28.

Zadania z zakresu edukacji publicznej należą do zadań własnych gminy, a więc są wykonywane w imieniu i na odpowiedzialność samorządu gminnego. Gmina jako podmiot prowadzący szkoły i placówki oświatowe ponosi wydatki na ich wyposażenie w pomoce dydaktyczne i inny sprzęt niezbędny do realizacji wychowania, programów nauczania i innych zadań statutowych, a także wydatki na zapewnienie higienicznych i bezpiecznych warunków działania szkoły. Finansuje również wynagrodzenia pracowników, wydatki remontowe i inwestycyjne obiektów oświatowych, renowację boisk i urządzeń rekreacyjno-sportowych oraz koszty obsługi finansowo-administracyjnej.

Wśród źródeł finansowania wydatków szkolnych gmin można wymienić:

- 1) subwencję oświatową – wydatkowaną na prowadzenie publicznych szkół podstawowych i gimnazjalnych, a także dotowanie szkół niepublicznych,
- 2) dochody własne – jako środki uzupełniające kwoty subwencji oświatowej oraz zapewniające dowóz dzieci do szkół,
- 3) dotacje otrzymywane z budżetu państwa na zadania własne gmin.

Głównym źródłem finansowania zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego jest subwencja oświatowa. Zgodnie z art. 27 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁴ jej wysokość ustala corocznie ustawa budżetowa. Kwotę przeznaczoną na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich gmin, powiatów i województw samorządowych ustala się w wysokości łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym, skorygowanej o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych⁵. Część oświatową subwencji ogólnej – po odliczeniu rezerwy ustawowej 0,6% – dzieli się między jednostki samorządu terytorialnego według zasad określanych corocznie w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania. Algorytm jej podziału uwzględnia szereg czynników i parametrów. Uzależnia on wysokość przyznawanych środków od skali i struktury realizowanych zadań, mierzonych liczbą uczniów i wychowanków, z uwzględnieniem stopni awansu zawodowego nauczycieli. Konstrukcja algorytmu opiera się na podstawowym założeniu, iż środki subwencyjne dzielone są według kryteriów identycznych dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. W uproszczeniu uwzględnione w algorytmie regulacje oparte są na rozwiązaniach polegających na zastosowaniu zasady, że „pieniądz idzie za uczniem”, co oznacza naliczanie subwencji na podstawie liczby uczniów uczęszczających do szkół i placówek oświatowych prowadzonych bądź dotowanych przez poszczególne gminy. Ustalając poziom subwencji, uwzględnia się również poziom wykształcenia nauczycieli i związaną z nim wysokość stawek płac ustaloną w przepisach Ministra Edukacji Narodowej, biorąc pod uwagę trzy środowiskowe typy miejscowości:

⁴ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 203, poz. 1966 z późn. zm.).

⁵ Tamże, art. 28 ust. 1.

wiejskie, miejskie poniżej 5000 mieszkańców, miejskie powyżej 5000 mieszkańców. Ponadto określone są parametry standaryzujące liczbę nauczycieli na oddział szkolny i liczbę uczniów w oddziale. Preferencyjnie (poprzez stosowne parametry przeliczeniowe zwiększające subwencję) traktowane są środowiska wiejskie, małomiasteczkowe, prowadzenie klas integracyjnych, specjalnych czy realizujących program mistrzostwa sportowego.

Źródłem finansowania szkół mogą być także dotacje z budżetu państwa. W analizowanym okresie były one przyznawane na takie zadania, jak: wypłata podwyżek dla nauczycieli, świadczenia socjalne dla nauczycieli emerytów i rencistów, zakup podręczników dla uczniów z rodzin najuboższych, przygotowanie pracowni internetowych, zakup pomocy dydaktycznych, pokrycie kosztów obiadów dla dzieci ubogich i z rodzin patologicznych, wypłata stypendiów socjalnych i zasiłków losowych, tworzenie nowych punktów żywieniowych w szkołach.

Subwencje i dotacje z budżetu państwa mają znaczący udział w finansowaniu gminnych placówek oświatowych. Jednak muszą być one uzupełniane innymi źródłami finansowania, pochodzącymi głównie z dochodów własnych gmin. Jest to przedmiotem protestów środowisk samorządowych. Jednak zgodnie z interpretacją Ministerstwa Finansów kwoty subwencji oświatowej nie można wprost odnosić do zadań oświatowych nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego. W obowiązującym systemie prawnym nie ma przepisu, z którego wynikałoby, iż budżet państwa gwarantuje z części oświatowej subwencji ogólnej środki na pokrycie wszystkich wydatków na realizację zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 5a ust. 3 ww. ustawy o systemie oświaty środki niezbędne na realizację zadań oświatowych, w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie szkół i placówek, zagwarantowane są w dochodach jednostek samorządu terytorialnego, a część oświatowa subwencji jest tylko jednym ze źródeł tych dochodów. Z powyższego wynika, że budżet państwa nie subwencjonuje wszystkich kosztów funkcjonowania sieci szkolnej ukształtowanej w wyniku decyzji lokalnych władz samorządowych.

Jeśli jednak odnieść się do Konstytucji czy też zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, stanowisko Ministerstwa Finansów może budzić wątpliwości. Prowadzenie szkół podstawowych przekazane zostało bowiem w latach 90. ubiegłego stulecia jednostkom samorządu terytorialnego na podstawie zasady subsydiarności. Zgodnie ze wspomnianymi wyżej aktami prawnymi przekazanie zadań powinno nastąpić z zapewnieniem środków na ich realizację. Tymczasem kwoty subwencji oświatowej nigdy nie pokrywały w pełni kosztów bieżącego funkcjonowania szkół, a dodatkowo w kolejnych latach udział subwencji w kosztach funkcjonowania placówek stawał się coraz niższy. W następstwie konieczne były coraz wyższe dopłaty pochodzące z dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, co ograniczało im możliwości finansowania innych zadań.

3. Placówki szkolne i liczba uczniów

W okresie transformacji sfera usług publicznych w dziedzinie oświaty i wychowania podlegała istotnym zmianom. Wpływ na to miały m.in.: zmiany organizacyjno-finance, reforma systemu kształcenia, tworzenie szkół niepublicznych, przekształcenia demograficzne.

W 2008 r. w Polsce funkcjonowało 12 408 szkół podstawowych i 5617 gimnazjów. W placówkach tych uczyło się odpowiednio 2 205 tys. i 1 287,3 tys. dzieci. Z ogólnej liczby szkół – 8,9 tys. znajdowało się na terenach wiejskich i 3,5 tys. w miastach. Szczegółowe dane liczbowe obrazujące liczbę szkół podstawowych prowadzonych przez jednostki samorządowe szczebla podstawowego zostały przedstawione w tabeli 1.

Tabela 1. Liczba szkół podstawowych w gminach i miastach na prawach powiatu w latach 2001–2008

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2008/2001	2008/2004
Polska – ogółem	14 489	14 195	13 927	13 287	13 044	12 936	12 707	12 408	85,64%	93,38%
Gminy miejskie	3 074	2 958	2 920	2 582	2 565	2 556	2 557	2 539	82,60%	98,33%
Gminy miejsko-wiejskie	3 727	3 645	3 558	3 449	3 382	3 359	3 310	3 220	86,40%	93,36%
Gminy wiejskie	7 688	7 592	7 449	7 256	7 097	7 021	6 840	6 649	86,49%	91,63%
Miasto	4 089	3 934	3 883	3 512	3 492	3 484	3 495	3 468	84,81%	98,75%
Wieś	10 400	10 261	10 044	9 775	9 552	9 452	9 212	8 940	85,96%	91,46%

Źródło: opracowanie na podstawie danych GUS.

Z podanego zestawienia widać wyraźnie kierunek zachodzących zmian. Zmniejszająca się populacja uczniów nie pozostała bez wpływu na liczbę szkół podstawowych. W skali kraju spadła ona z 14,5 tys. w 2001 r. do 12,4 tys. w 2008 r., tj. o 14,4%. Procentowo najwięcej placówek ubyło w gminach miejskich – 17,4% (535 szkół), a następnie w miejsko-wiejskich – 13,6% (507 szkół) i wiejskich – 13,4% (1039 szkół). W tym okresie liczba uczniów w szkołach podstawowych zmalała o 815,8 tys., a w gimnazjach o 383 tys. Średnio na 1 zlikwidowaną szkołę podstawową przypadał ubytek 321 uczniów, a na 1 gimnazjum 721 uczniów.

Wykazaniu różnicowań badanego zjawiska występujących w skali kraju służy analiza terytorialna zmian na poziomie województw. Ubytek szkół w najwyższym stopniu dotyczył województw: mazowieckiego (–273 szkoły, spadek o 15,2%), śląskiego (–202 szkoły, spadek o 13,6%), lubelskiego (–195 szkół, spadek o 10,7%), wielkopolskiego (–159 szkół, spadek o 5,2%), małopolskiego (–154 szkoły, spadek o 4,4%). Najmniej placówek szkolnych szczebla podstawowego ubyło w: lubuskim

(-41 szkół, spadek o 4,3%), opolskim (-72 szkoły, spadek o 7,0%), pomorskim (-80 szkół, spadek o 5,4%) i warmińsko-mazurskim (-41 szkół, spadek o 6,4%). Terytorialne zróżnicowanie rozmieszczenia placówek szkolnictwa podstawowego i gimnazjalnego obrazuje tabela 2.

Tabela 2. Liczba szkół podstawowych i gimnazjów w gminach i miastach na prawach powiatu w latach 2001–2008 wg województw

Wyszczególnienie	Szkoły podstawowe					Gimnazja				
	2001	2004	2006	2008	2008/2001	2001	2004	2006	2008	2008/2001
Dolnośląskie	815	730	704	678	83,19%	323	330	330	321	99,38%
Kujawsko-pomorskie	746	680	669	623	83,51%	302	304	306	308	101,99%
Lubelskie	1 176	1 098	1 049	981	83,42%	328	378	385	391	119,21%
Lubuskie	342	318	306	301	88,01%	127	134	135	134	105,51%
Łódzkie	868	799	791	763	87,90%	295	315	315	322	109,15%
Małopolskie	1 513	1 421	1 396	1 359	89,82%	484	569	592	605	125,00%
Mazowieckie	1 800	1 641	1 595	1 527	84,83%	647	688	691	696	107,57%
Opolskie	429	384	369	357	83,22%	125	123	127	127	101,60%
Podkarpackie	1 198	1 144	1 127	1 098	91,65%	419	486	491	509	121,48%
Podlaskie	538	467	443	401	74,54%	167	178	176	177	105,99%
Pomorskie	685	640	625	605	88,32%	283	305	307	311	109,89%
Śląskie	1 286	1 124	1 105	1 084	84,29%	529	583	588	584	110,40%
Świętokrzyskie	676	639	610	553	81,80%	186	190	190	190	102,15%
Warmińsko-mazurskie	571	518	496	485	84,94%	201	204	205	209	103,98%
Wielkopolskie	1 311	1 215	1 189	1 152	87,87%	464	510	509	512	110,34%
Zachodniopomorskie	535	469	462	441	82,43%	206	217	222	221	107,28%

Źródło: opracowanie na podstawie danych GUS.

Tendencję spadkową zanotowano także w populacji uczniów gimnazjów. W 2008 r. ich liczba była o 383 tys. mniejsza niż w 2001 r., w stosunku do 2007 r. nastąpił spadek o 1,9 tys. osób. W przeciwieństwie do szkół podstawowych nie wpłynęło to jednak na likwidację placówek kształcenia – liczba gimnazjów wzrosła w latach 2001–2008 o 531 jednostek.

W 2008 r. na ogólną liczbę 5,6 tys. szkół gimnazjalnych 3,2 tys. znajdowało się na terenach wiejskich i 2,4 tys. w miastach. W analizowanym okresie liczba gimna-

zjów w gminach miejskich wzrosła o 0,4% (34 jednostki), w gminach miejsko-wiejskich – o 3,2% (170 jednostek) i wiejskich – o 2,2% (327 jednostek). Jednocześnie liczba uczniów w tych szkołach zmalała o 383 tys., w tym w miastach o 316 tys., a na terenach wiejskich o 67 tys. Szczegółowe dane liczbowe dotyczące zmian liczby szkół gimnazjalnych ogółem i w różnych typach gmin przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3. Liczba gimnazjów w gminach i miastach na prawach powiatu w latach 2001–2008

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2008/2001	2008/2004
Polska – ogółem	5 086	5 194	5 465	5 514	5 552	5 569	5 591	5 617	110,44%	101,87%
Gminy miejskie	1 627	1 638	1 653	1 655	1 649	1 652	1 654	1 661	102,09%	100,36%
Gminy miejsko-wiejskie	1 132	1 159	1 240	1 261	1 271	1 281	1 295	1 302	115,02%	103,25%
Gminy wiejskie	2 327	2 397	2 572	2 598	2 632	2 636	2 642	2 654	114,05%	102,16%
Miasto	2 369	2 376	2 397	2 406	2 400	2 403	2 406	2 409	101,69%	100,12%
Wieś	2 717	2 818	3 068	3 108	3 152	3 166	3 185	3 208	118,07%	103,22%

Źródło: opracowanie na podstawie danych GUS.

Analizując terytorialne rozmieszczenie gimnazjów, należy stwierdzić, że w 2008 r. ich największa liczba zlokalizowana była w województwach: mazowieckim (696 szkół), małopolskim (605 szkół), śląskim (584 szkoły) i wielkopolskim (512 szkół), a najmniejsza w: opolskim (127 szkół), lubuskim (134 szkoły) i podlaskim (177 szkół). W latach 2001–2008 liczba tego typu szkół wzrosła najbardziej w województwach: małopolskim (+121 placówek, wzrost o 25, 0%), podkarpackim (+90 placówek, wzrost o 21,5%), lubelskim (+63 placówki, wzrost o 19,2%), śląskim (+55 placówek, wzrost o 10,4%) i mazowieckim (+49 placówek, wzrost o 7,6%). W województwie dolnośląskim liczba gimnazjów zmniejszyła się o dwa, a nieznacznie wzrosła w opolskim (+2), świętokrzyskim (+4), kujawsko-pomorskim (+6). Nowe gimnazja budowano przede wszystkim na terenach wiejskich (przyrost o 491 szkół), w mniejszym stopniu w miastach (przyrost o 40 szkół). Dane liczbowe obrazujące liczbę i rozmieszczenie gimnazjów w poszczególnych województwach w latach 2001–2008 zawiera tabela 2.

Wśród wskaźników obrazujących warunki funkcjonowania placówek szkolnych można wymienić m.in:

- liczbę uczniów przypadających na jedno pomieszczenie do nauczania,
- liczbę uczniów przypadających na jedno pomieszczenie do nauczania,
- współczynnik skolaryzacji.

Wartości tych wskaźników wyliczonych odrębnie dla szkół podstawowych i gimnazjów przedstawiono w tabeli 4.

Tabela 4. Szkoły podstawowe i gimnazja – wskaźnik liczby uczniów przypadających na jedno pomieszczenie i na jeden oddział w gminach i miastach na prawach powiatu – lata 2001–2008

Wyszczególnienie	Szkoły podstawowe					Gimnazja				
	liczba uczniów na pomieszczenie			liczba uczniów na oddział		liczba uczniów na pomieszczenie			liczba uczniów na oddział	
	2001	2004	2008	2001	2008	2001	2004	2008	2001	2008
Polska	20	18	14	22	20	29	24	18	26	24
Łódzkie	20	18	14	21	20	28	24	17	25	24
Mazowieckie	18	16	12	20	18	30	24	18	25	23
Małopolskie	21	18	14	22	19	30	25	19	25	23
Śląskie	21	19	14	22	19	27	22	16	26	24
Lubelskie	19	17	13	21	18	32	26	18	25	24
Podkarpackie	20	19	14	21	19	28	24	17	25	24
Podlaskie	18	16	12	21	18	31	26	18	25	23
Świętokrzyskie	18	16	12	20	17	28	25	19	24	23
Lubuskie	19	17	13	21	19	27	24	18	26	24
Wielkopolskie	22	20	16	22	20	30	24	18	25	23
Zachodniopomorskie	22	20	15	23	20	31	25	18	25	24
Dolnośląskie	18	16	12	21	18	27	23	16	26	24
Opolskie	21	18	14	22	19	25	22	16	26	24
Kujawsko-pomorskie	21	19	14	21	19	32	27	19	25	23
Pomorskie	21	19	14	22	19	30	27	20	25	23
Warmińsko-mazurskie	20	18	14	21	19	31	25	18	25	24
Polska – ogółem	26	23	18	24	22	29	24	18	26	25
Polska – miasto	20	18	14	21	19	31	25	18	24	24
Polska – wieś	15	14	11	18	16	27	23	17	26	22

Źródło: obliczenia na podstawie danych GUS.

Biorąc pod uwagę liczbę uczniów w klasie szkół podstawowych, zauważa się pewne różnice w obciążeniu obiektów w mieście i na wsi. W 2008 r. w miastach, przy średniej dla kraju 19 uczniów, wynosiło ono 22 uczniów, a na wsi – 16. Najliczniejsze klasy występują w województwach: podkarpackim (17 uczniów), lubelskim, świętokrzyskim, opolskim i małopolskim (18 uczniów), nieco wyższe w śląskim (22 uczniów), dolnośląskim, pomorskim i kujawsko-pomorskim (20 uczniów).

Mniejsze różnicowanie zanotowano w liczebności klas w szkołach gimnazjalnych. Przy średniej dla kraju 24 uczniów, na terenach wiejskich było to 22 uczniów, a w miastach 25. Analizując zróżnicowanie regionalne, notowane wartości średnie były także zbliżone i mieściły się w przedziale od 23 do 24 osób w klasie.

Obserwując zmiany zachodzące w czasie, pozytywne istotne przeobrażenia wystąpiły w dużych ośrodkach miejskich, gdzie liczebność klas zmniejszyła się średnio o 4–6 uczniów. Na wsi klasy są zazwyczaj dużo mniej liczne, częstokroć liczą tylko kilku uczniów. Bez wątpienia problem przepełnienia oddziałów występuje bardziej w dużych miastach, w zasadzie nie dotyczy małych gmin wiejskich.

Wskaźnik skolaryzacji dla szkół podstawowych ogółem spadł w latach 2004–2008 z poziomu 99,9 do 98,4%, a w gimnazjach odpowiednio z 101,2 do 100,8%. W 2008 r. najwyższy jego poziom w szkołach podstawowych notowano w gminach miejskich (101,8%), niższy był w gminach wiejskich (93,5%), a w gimnazjach: w gminach miejskich (109,9%), znacznie niższy w gminach wiejskich (90,4%). Szczegółowe dane zawiera tabela 5.

Tabela 5. Poziom wskaźnika skolaryzacji brutto w latach 2004–2008 (w %)

Jednostka terytorialna	Współczynnik skolaryzacji brutto			
	szkoły podstawowe		gimnazja	
	2004	2008	2004	2008
Polska – ogółem	99,93	98,04	101,23	100,77
Gminy miejskie	103,91	101,83	108,14	109,85
Gminy miejsko-wiejskie	99,69	97,77	100,71	99,64
Gminy wiejskie	95,14	93,48	92,36	90,38
Polska – miasto	108,52	106,95	120,32	122,09
Polska – wieś	89,89	87,66	77,29	76,17

Źródło: opracowanie na podstawie danych GUS.

Dotychczasowe doświadczenia wykazują pozytywne aspekty bezpośredniego zarządzania szkołami przez gminy pod warunkiem równoczesnego zapewnienia odpowiednio wysokich środków na utrzymanie szkół i prowadzenie prac inwestycyjnych. Istota problemu sprowadza się do określenia wysokości i sposobu naliczania środków na cele oświatowe, przekazywanych samorządom przez państwo. Gminom powinny zostać zapewnione takie transfery środków z budżetu państwa (najlepiej w formie udziałów w podatkach dochodowych), które gwarantowałyby pokrycie kosztów utrzymania prowadzonych szkół i zapewniły ich niezbędny rozwój.

4. Finansowanie szkół podstawowych i gimnazjów

Oświata stanowi wspólne dobro całego społeczeństwa. Finansowanie szkół podstawowych i gimnazjalnych jest obowiązkiem gmin i miast na prawach powiatu. Zadaniem samorządu terytorialnego jest również troska o zapewnienie wszystkim dzieciom i młodzieży porównywalnych, standardowych warunków nauki w szkole. Miarą zaangażowania w rozwój edukacji jest poziom wydatków publicznych na ten cel w budżetach publicznych. Jak wspomniano w rozdziale drugim, podstawowe źródło finansowania – subwencja oświatowa – przekazywana przez państwo jednostkom samorządu terytorialnego na prowadzenie szkół podstawowych stanowi największą część wydatków państwa na cele oświatowe. Wielkość wydatków budżetów gmin i miast na prawach powiatu na cele oświaty i wychowania przedstawiono w tabeli 6.

Tabela 6. Wydatki na oświatę i wychowanie budżetów gmin i miast na prawach powiatu w latach 2001–2008 (w mln zł)

	2001	2002	2004	2006	2007	2008	2008/2001
Polska – ogółem	21 603,07	22 707,23	28 430,44	31 303,28	33 379,98	37 104,73	171,76%
Gminy miejskie	21 603,07	11 303,01	14 593,21	16 118,71	17 235,93	19 311,32	89,39%
Gminy miejsko-wiejskie	10 763,45	4 585,01	5 739,86	6 328,60	6 779,28	7 539,15	70,04%
Gminy wiejskie	4 375,78	6 819,21	8 097,37	8 855,96	9 364,78	10 254,26	234,34%

Źródło: opracowanie na podstawie danych GUS.

W latach 2001–2008 wydatki oświatowe budżetów gmin i miast na prawach wzrosły z 21 603,1 mln zł do 37 104,7 mln zł. Ich wartość w 2008 r. była o 71,8% wyższa od wykonanej w 2001 r. Najwyższe roczne tempo przyrostu cechowało lata: 2008 (+11%) i 2006 (+10%), zaś najniższe – 2002 (+5%) oraz 2005 (+7%). Dynamika wzrostu wydatków przewyższała notowany w poszczególnych latach poziom wskaźnika inflacji dla dóbr i usług konsumpcyjnych. W budżetach gmin i miast na prawach powiatu wydatki na oświatę i wychowanie stanowiły największą pozycję wydatkową. W całym okresie notowany jest stały wzrost poziomu wydatków oświatowych, przy czym okres 2006–2008 cechuje podwyższona dynamika zmian, z maksymalną wartością kwotową w 2008 r.

Analiza dynamiki zmian wydatków w poszczególnych typach gmin, przy średniej dla kraju 71,7%, wykazała ich najwyższy wzrost w gminach wiejskich – 134,3%, znacznie niższy w miejskich – 89,4% i miejsko-wiejskich – 70,0%. Przedstawione liczby wykazują bardzo wysoki wzrost wydatków w szkołach zlokalizowanych na obszarach wiejskich.

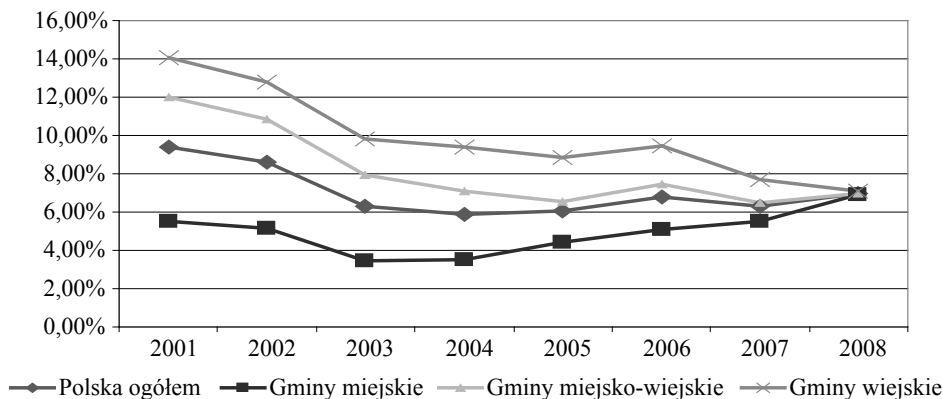
Analiza dynamiki zmian wydatków oświatowych wykazuje w kolejnych latach stopniowy wzrost ich wartości. W wielu gminach gospodarka budżetowa była i jest prowadzona przy założeniu przyspieszonego wzrostu wydatków bieżących. Ich nadmierny przyrost skutkuje w wielu przypadkach naruszeniem równowagi budżetowej, zwłaszcza gdy tempo wzrostu wydatków jest wyższe od tempa wzrostu dochodów budżetowych. W efekcie następuje obniżenie własnego potencjału inwestycyjnego jednostki samorządu terytorialnego. W takiej sytuacji powinny być prowadzone analizy kosztowo-efektywnościowe, których celem jest wskazanie możliwości racjonalizacji wydatków bieżących.

Z punktu widzenia kształtowania długookresowej polityki rozwoju bazy oświatowej ważne jest badanie wzajemnych relacji wydatków bieżących i majątkowych, w tym inwestycyjnych. Wzajemne relacje wydatków bieżących i inwestycyjnych w budżetach gmin i miast na prawach powiatu w wartościach ogółem i dla poszczególnych typów gmin w latach 2001–2008 przedstawiono w tabeli 7 oraz na rys.1 i 2.

Tabela 7. Struktura wydatków w dziale Oświata i wychowanie w gminach i miastach na prawach powiatu w latach 2001–2008

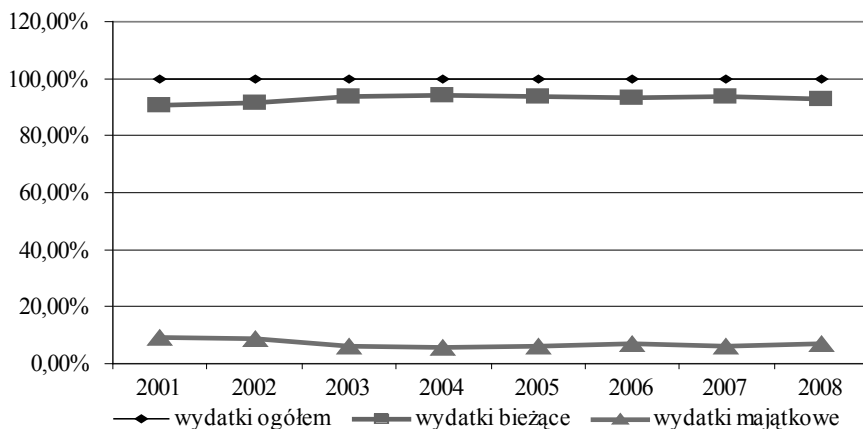
Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Polska ogółem								
Wydatki ogółem (w mln zł)	21 603,07	22 707,23	23 709,05	28 430,44	29 685,84	31 303,28	33 379,98	37 104,73
Wydatki bieżące (w mln zł)	19 575,35	20 756,33	22 220,46	26 754,23	27 877,82	29 172,16	31 273,69	34 519,54
Wydatki majątkowe (w mln zł)	2 027,71	1 950,90	1 488,60	1 676,21	1 808,02	2 131,11	2 106,29	2 585,20
Wydatki majątkowe w wydatkach ogółem (w %)	9,39%	8,59%	6,28%	5,90%	6,09%	6,81%	6,31%	6,97%
Gminy miejskie								
Wydatki ogółem (w mln zł)	10 763,45	11 303,01	11 749,64	14 593,21	15 361,56	16 118,71	17 235,93	19 311,32
Wydatki bieżące (w mln zł)	10 170,00	10 720,23	11 346,36	14 080,89	14 684,51	15 297,07	16 290,46	17 975,73
Wydatki majątkowe (w mln zł)	593,46	582,77	403,28	512,33	677,05	821,64	945,47	1 335,59
Wydatki majątkowe w wydatkach ogółem (w %)	5,51%	5,16%	3,43%	3,51%	4,41%	5,10%	5,49%	6,92%
Gminy miejsko-wiejskie								
Wydatki ogółem (w mln zł)	4 375,78	4 585,01	4 799,29	5 739,86	5 953,01	6 328,60	6 779,28	7 539,15
Wydatki bieżące (w mln zł)	3 849,88	4 088,63	4 417,42	5 334,48	5 561,83	5 856,98	6 340,29	7 014,40
Wydatki majątkowe (w mln zł)	525,90	496,38	381,88	405,38	391,18	471,62	438,99	524,74
Wydatki majątkowe w wydatkach ogółem (w %)	12,02%	10,83%	7,96%	7,06%	6,57%	7,45%	6,48%	6,96%
Gminy wiejskie								
Wydatki ogółem (w mln zł)	6 463,83	6 819,21	7 160,12	8 097,37	8 371,28	8 855,96	9 364,78	10 254,26
Wydatki bieżące (w mln zł)	5 555,47	5 947,46	6 456,68	7 338,87	7 631,49	8 018,12	8 642,94	9 529,40
Wydatki majątkowe (w mln zł)	908,36	871,75	703,44	758,50	739,79	837,85	721,84	724,86
Wydatki majątkowe w wydatkach ogółem (w %)	14,05%	12,78%	9,82%	9,37%	8,84%	9,46%	7,71%	7,07%

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.



Rys. 1. Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem działy oświata i wychowanie w budżetach gmin i miast na prawach powiatu

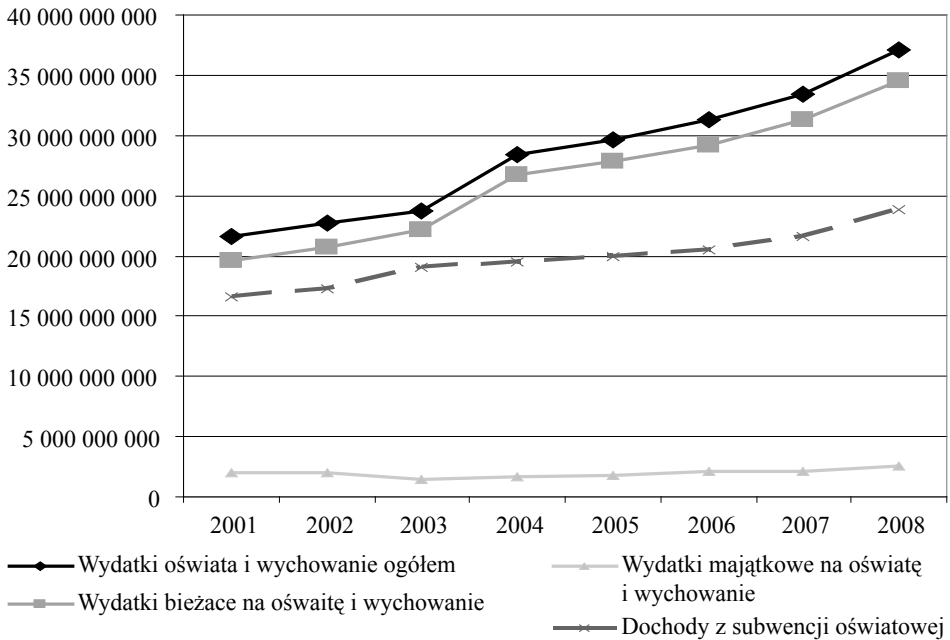
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.



Rys. 2. Struktura wydatków działy Oświata i wychowanie w gminach i miastach na prawach powiatu

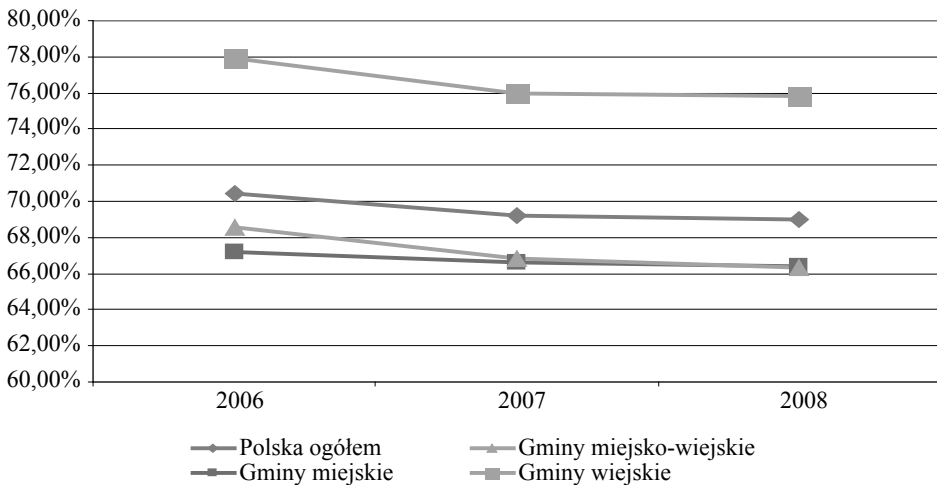
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W latach 2001–2008 w skali kraju w dziale „Oświata i wychowanie” budżetów gmin i miast na prawach powiatu zanotowano nieznaczne wahania wzajemnych proporcji wydatków bieżących i majątkowych. Najwyższy udział wydatków majątkowych notowano w latach 2001 (9,4%) i 2002 (8,6%), niższy: w 2004 (5,9%) i 2005 r. (6,1%). W przyszłości dla realizacji rozszerzonego zakresu inwestycji konieczne będzie pozyskanie zewnętrznych źródeł finansowania, w tym z funduszy Unii Europejskiej, oraz/lub dochodów o charakterze zwrotnym (pożyczki, kredyty bankowe, obligacje komunalne).



Rys. 3. Dochody z subwencji oświatowej a wydatki na oświatę i wychowanie w gminach i miastach w powiatach

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.



Rys. 4. Stopień sfinansowania wydatków bieżących działu Oświata i wychowanie wg typów gmin w latach 2006-2008

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W wielu jednostkach nastąpiła stabilizacja wydatków z budżetu na szkoły podstawowe i gimnazja. Wynikało to m.in. z zakończenia procesu tworzenia gimnazjów oraz tzw. wygaszania niektórych szkół podstawowych. Najpoważniejsze wydatki związane są z prowadzeniem szkół podstawowych, gdyż uczęszcza tam największa liczba dzieci i tam też jest większe zatrudnienie.

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż w dziale „Oświata i wychowanie” przyrost wydatków bieżących znacznie przewyższał poziom inflacji, a także dynamikę przyrostu dochodów gmin. Wysokiej dynamice zmian towarzyszył także ich kwotowy wymiar. Należy podkreślić, że działo się to dużym wysiłkiem finansowym budżetów gmin. Stopień sfinansowania wydatków ogółem oraz wydatków bieżących środkami pochodzącymi z subwencji obrazują wykresy (rys. 3 i rys. 4).

W 2001 r. dochody z subwencji oświatowej pokryły 84,8% wydatków działu „Oświata i wychowanie” gmin i miast na prawach powiatu. Wskaźnik ten najwyższy poziom osiągnął w 2003 r. (85,7%), następnie obniżył się do 72,8% w 2004 r., 70,4% w 2005 r. oraz 69,0% w 2008 r. Analizując udział subwencji w finansowaniu wydatków działu „Oświata i wychowanie” w poszczególnych typach gmin, należy zwrócić uwagę, iż:

- we wszystkich typach gmin stopień sfinansowania uległ obniżeniu, w najmniejszym stopniu w gminach miejskich (−0,8%), w największym w miejsko-wiejskich (−2,2%),
- w 2008 r. najwyższy poziom dofinansowania cechował gminy wiejskie (75,8%), niższy w gminach miejskich (66,4%) i miejsko-wiejskich (66,3%).

Subwencja oświatowa pokrywa tylko podstawową działalność szkół. Zaangażowanie środków własnych gminy stale wzrasta. Notowany wzrost nakładów ze środków własnych spowodowany był dwiema przyczynami – niekorzystną dla gmin zmianą algorytmu podziału subwencji oświatowej oraz wzrastającymi kosztami wynagrodzeń nauczycieli wynikającymi z przepisów Karty Nauczyciela. W przyszłości, w związku z prognozowanymi niekorzystnymi zmianami demograficznymi, rola subwencji oświatowej jako źródła finansowania szkół może ulec dalszemu obniżeniu. W tej sytuacji wskazany jest szczegółowy monitoring kosztów funkcjonowania poszczególnych placówek oświatowych ze wskazaniem możliwości racjonalizacji prowadzonej gospodarki budżetowej, zwłaszcza w zakresie ponoszonych wydatków bieżących.

Koszt utrzymania placówek oświatowych w przeliczeniu na 1 ucznia kształtuje się na zróżnicowanym poziomie. Jest on uzależniony od liczby uczniów uczęszczających do szkół oraz warunków lokalowych. W latach 2003–2008 zanotowano bardzo wysoki wzrost kosztów wydatków działu „Oświata i wychowanie” w przeliczeniu na 1 ucznia. Ich średni poziom w skali kraju wyniósł 10 254 zł i był wyższy od zanotowanego w 2003 r. aż o 92,9%. Najwyższe koszty jednostkowe ponosiły gminy miejskie (12,1 tys. zł), niższe gminy miejsko-wiejskie (8,6 tys. zł) i wiejskie (8,9 tys. zł.). Dane dla kraju i poszczególnych województw obrazują tu tabele 8 i 9.

Tabela 8. Koszt wydatków działu „Oświata i wychowanie” w przeliczeniu na 1 ucznia – wg typów gmin dla lat 2003–2008

Wyszczególnienie	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2008/2003
Polska – ogółem	5 316	6 612	7 188	7 929	8 859	10 254	192,91%
Gminy miejskie	5 905	7 667	8 451	9 312	10 430	12 140	205,57%
Gminy miejsko-wiejskie	4 471	5 539	5 984	6 651	7 443	8 627	192,97%
Gminy wiejskie	5 125	5 952	6 355	7 000	7 773	8 887	173,42%

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Tabela 9. Koszt wydatków działu „Oświata i wychowanie” w przeliczeniu na 1 ucznia – dane wg województw dla gmin i miast na prawach powiatu dla lat 2003–2008

Wyszczególnienie	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2008/2003
Dolnośląskie	5 191	6 568	7 141	7 787	8 881	10 613	204,44%
Kujawsko-pomorskie	5 461	6 491	7 020	7 639	8 607	9 707	177,75%
Lubelskie	5 345	6 363	6 791	7 448	8 550	9 662	180,78%
Lubuskie	4 779	6 082	6 856	7 499	8 265	9 831	205,70%
Łódzkie	4 953	6 234	6 765	7 448	8 409	9 797	197,81%
Małopolskie	5 194	6 445	7 003	7 739	8 742	9 917	190,92%
Mazowieckie	5 933	7 569	8 269	9 138	10 111	11 798	198,86%
Opolskie	5 121	6 916	7 427	8 429	9 364	10 779	210,48%
Podkarpackie	5 061	6 170	6 607	7 267	8 059	9 434	186,42%
Podlaskie	5 208	6 384	7 012	7 673	8 619	10 157	195,03%
Polska	5 316	6 612	7 188	7 929	8 859	10 254	192,91%
Pomorskie	5 436	6 629	7 131	7 708	8 669	10 144	186,61%
Śląskie	5 615	7 238	7 982	8 943	9 890	11 357	202,29%
Świętokrzyskie	5 038	6 052	6 370	7 192	7 841	9 041	179,46%
Warmińsko-mazurskie	4 973	5 992	6 477	7 123	8 035	9 306	187,14%
Wielkopolskie	5 096	6 257	6 900	7 627	8 364	9 528	186,99%
Zachodniopomorskie	5 241	6 399	6 877	7 548	8 386	9 855	188,03%

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Najwyższe wydatki oświatowe w przeliczeniu na 1 ucznia cechowały jednostki województw: mazowieckiego (11,8 tys. zł), śląskiego (11,4 tys. zł), opolskiego (10,8 tys. zł) i dolnośląskiego (10,6 tys. zł). W pozostałych województwach notowano wartości niższe od średniej krajowej, najniższe w: świętokrzyskim (9,0 tys. zł) warmińsko-mazurskim (9,3 tys. zł), podkarpackim (9,4 tys. zł) i wielkopolskim (9,5 tys. zł). Zróżnicowana była także dynamika zmian – najwyższy przyrost wydatków w analizowanym okresie dotyczył województw: opolskiego (+110,5%), lubuskiego (+105,7%), dolnośląskiego (+104,4%), śląskiego (+102,3%) i mazowiec-

kiego (+98,7%), a najniższy: kujawsko-pomorskiego (+77,8%), świętokrzyskiego (+79,5%), lubelskiego (+80,8%), pomorskiego (+86,6%).

Strukturę wydatków gmin i miast na prawach powiatu działu „Oświata i wychowanie” dla kraju i poszczególnych typów gmin przedstawiono w tabeli 10.

Tabela 10. Struktura wydatków działu „Oświata i wychowanie” w 2008 r.

Wyszczególnienie	Wydatki ogółem w mld zł	Wydatki bieżące	Wynagrodzenia z pochodnymi	Materiały i usługi	Dotacje	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	Wydatki majątkowe
Polska – ogółem	37,10	93,03%	66,04%	13,57%	7,44%	1,73%	5,68%
Gminy miejskie	19,31	93,08%	65,17%	12,00%	11,40%	0,33%	4,90%
Gminy miejsko-wiejskie	7,54	93,04%	66,72%	15,17%	4,60%	2,27%	5,82%
Gminy wiejskie	10,25	92,93%	67,17%	15,37%	2,07%	3,98%	7,04%

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Główną pozycję w kosztach funkcjonowania szkół (w 2008 r. ok. 66%) stanowią wynagrodzenia nauczycieli i pracowników niepedagogicznych. W największym stopniu obciążały one budżety gmin wiejskich (67,2%), w najmniejszym – miejskich (65,2%). Na stawki średniego wynagrodzenia nauczycieli wynikające z Karty Nauczyciela gminy nie mają żadnego wpływu. Poszukując rozwiązań racjonalizujących, władze lokalne wprowadzały programy oszczędnościowe, np. poprzez zmniejszenie liczby godzin ponadwymiarowych, wprowadzenie łączy międzyoddziałowych na lekcjach wychowania fizycznego i lekcjach języków obcych, likwidację stanowisk niepedagogicznych, zatrudnianie nauczycieli stażystów w miejsce odchodzących na emeryturę. Równolegle następował jednak wzrost liczby nauczycieli mianowanych i dyplomowanych w związku z awansem zawodowym, co podniosło koszty wynagrodzeń.

W strukturze kosztów ważnymi elementami były jeszcze:

- wydatki na materiały i usługi – ich udział w wydatkach ogółem wyniósł 13,6%, najwyższy był w gminach wiejskich (15,4%), a najniższy – w miejskich (12,0%),
- dotacje – stanowiące w skali kraju 7,4% wydatków ogółem. Tu z kolei dużo wyższe kwoty realizowano w gminach miejskich (11,4%), znacznie niższe – w gminach miejsko-wiejskich (4,7%) i w miejskich (2,1%),
- świadczenia na rzecz osób fizycznych – stanowiące ok. 1,7% wydatków ogółem, realizowane głównie w gminach wiejskich (4,0% wydatków ogółem) i miejsko-wiejskich (2,3% wydatków ogółem),
- wydatki majątkowe – inwestycje, a także remonty modernizacyjne.

Wiele szkół ma swoje siedziby w budynkach, które ulegają zniszczeniu, dlatego wymagają systematycznych prac remontowych i modernizacyjnych. Gminy realizu-

ją także zadania inwestycyjne – powstają nowe szkoły, sale gimnastyczne, dokonuje się termomodernizacji, realizuje zadania wodociągowo-kanalizacyjne. Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego nie pozwala wydatkować kwot wystarczających na sfinansowanie inwestycji i kapitalnych remontów, które pozwoliłyby uzyskać oczekiwane warunki we wszystkich obiektach szkolnych. Udział wydatków majątkowych w skali kraju w 2008 r. wyniósł 5,7% ogółu wydatków poniesionych w dziale „Oświata i wychowanie”. Był on więc niższy od średnich wartości wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin i miast na prawach powiatu. Ich najwyższy udział cechował gminy wiejskie (7,0%), niższy miejsko-wiejskie (5,8%) oraz miejskie (4,9%).

Wśród innych wydatków można wymienić jeszcze:

- zakup pomocy dydaktycznych – książek do bibliotek, map, tablic, sprzętu multimedialnego i sportowego, komputerów, tworzenie nowoczesnych pracowni informatycznych oraz pracowni multimedialnych,
- dowożenie uczniów do szkół podstawowych i gimnazjów, w tym dowóz dzieci niepełnosprawnych.

Wydatki w placówkach oświatowych mają także charakter incydentalny, czy wręcz losowy, zależny od czynników zewnętrznych. Są to na przykład awarie, urlopy zdrowotne nauczycieli, odprawy emerytalne lub nauczanie indywidualne. Na dodatek niektóre z tych wydatków trudno jest sensownie zaplanować w rocznym planie finansowym pojedynczej szkoły, natomiast jest to łatwiejsze na poziomie gminy.

Najważniejszym zadaniem w finansowaniu zadań oświatowych jest poszukiwanie nowych sposobów finansowania kosztownych zadań oświatowych, coraz efektywniejszych sposobów nadzoru nad ich racjonalnym wykorzystaniem oraz pozyskiwanie nowych źródeł dofinansowania oświaty.

5. Czynniki wpływające na koszty funkcjonowania szkół

Badania i analizy kosztów funkcjonowania szkół gminnych wykazują wyraźnie występującą zależność wielkości kosztów jednostkowych od liczebności uczniów w szkołach. Istnieje tu silna ujemna korelacja pomiędzy badanymi wielkościami. Analiza kosztów funkcjonowania oświaty wybranych gmin wykazała dobitnie następującą zależność: im większa liczebnie szkoła, tym niższe koszty utrzymania. Głównym elementem kosztów są wynagrodzenia.

Zwraca także uwagę występująca zależność wysokości kosztów od wielkości gminy oraz liczby uczniów w szkole. Wpływ na poziom kosztów ma liczba szkół w danej gminie oraz liczebność uczniów w klasach. W każdej gminie powinno nastąpić dostosowanie liczby placówek do zgłaszanego zapotrzebowania na usługi oświatowe. W przypadku dużych szkół, kiedy zmniejsza się liczba uczniów, można łączyć klasy, co obniża koszty osobowe w przeliczeniu na jednego ucznia. Otwartym pytaniem pozostaje natomiast zasadność funkcjonowania szkoły, w której w klasach uczy się kilku lub kilkunastu uczniów. Koszty jednostkowe świadczenia usług są w

takiej sytuacji bardzo wysokie. Podsumowując, można stwierdzić, że występuje silna zależność pomiędzy wielkością szkoły – liczbą uczniów, a możliwością racjonalizacji kosztów funkcjonowania placówek. Im szkoła jest liczebniejsza, tym łatwiej jest gospodarować i oszczędniej wydawać pieniądze na oświatę.

Szczególnie silna zależność kosztów utrzymania szkół występuje w sytuacji, jeśli połączymy dwa powyższe elementy – liczbę uczniów i wielkość szkoły w odniesieniu do kosztów wynagrodzeń. Przyrost liczby uczniów skutkujący tworzeniem nowych klas generuje dodatkowe godziny dydaktyczne, a to często oznacza konieczność zatrudniania nowych nauczycieli. Zmiana pozostałych kosztów (koszty minus koszty osobowe) utrzymania placówki ma mniejszy wpływ na wzrost ogólnych kosztów funkcjonowania placówki. Wiele z nich ma bowiem charakter kosztów stałych, które rosną dopiero po przekroczeniu kolejnych progów rozwojowych. Analiza tendencji wzrostu liczebności uczniów i kosztów funkcjonowania szkół wskazuje na występowanie progowych punktów rozwoju. Do osiągnięcia pewnego punktu progowego zwiększanie liczby uczniów ma charakter neutralny. Po jego przekroczeniu koszty zaczynają rosnąć. Dla szkół dużych linie kosztów całkowitych i kosztów wynagrodzeń zbliżają się do siebie, w małych szkołach przeciwnie, oddalają się od siebie. Na tej podstawie można stwierdzić, że im większa szkoła, tym w budżecie większy jest udział wynagrodzeń, a w przypadku małych szkół koszty utrzymania (bez wynagrodzeń) są relatywnie większe niż w szkołach dużych. W przypadku wzrostu liczebności szkoły wzrasta procent kosztów przeznaczonych na wynagrodzenia, a spada procentowa wartość pozostałych kosztów.

Podsumowując, można stwierdzić następującą zależność: im większa szkoła, tym niższe koszty całkowite przypadające na jednego ucznia. W strukturze kosztów wartość wynagrodzeń w ujęciu procentowym rośnie, zaś wartość pozostałych kosztów maleje. Odwrotnie w małych szkołach – koszty całkowite przypadające na jednego ucznia są znacznie większe niż w większych szkołach, zaś w strukturze kosztów mniejszy udział mają koszty osobowe, a większy pozostałe koszty (w porównaniu ze strukturą kosztów w dużych szkołach). W praktyce w poszczególnych gminach należałoby ustalić wielkość liczby uczniów w szkole, której przekroczenie spowodowałoby zanik efektu oszczędzania.

Analizując koszty funkcjonowania szkół, należy także zwrócić uwagę na współzależność z wielkością budynku szkoły. Bardzo ważnym czynnikiem wpływającym na koszty funkcjonowania szkół jest liczba pomieszczeń do nauki. Drugim elementem jest kubatura szkoły. Wpływa to na koszty utrzymania szkoły, bardzo wyraźnie np. na koszty jej ogrzewania i energii elektrycznej. Ważnym czynnikiem kosztotwórczym jest również stan techniczny szkół. Szkoły oczekujące na remont mają wyższe bieżące koszty utrzymania. Wpływ na ogólne koszty ma także liczba i powierzchnia zlokalizowanych w szkołach pomieszczeń mieszkalnych.

Na koszty funkcjonowania szkół duży wpływ mają uwarunkowania demograficzne. Dla funkcjonowania placówek oświaty i wychowania istotne znaczenie ma liczebność roczników dzieci i młodzieży objętych obowiązkiem szkolnym. Mecha-

nizm finansowania szkół jest bowiem powiązany z liczbą uczniów, którzy do nich uczęszczają. W latach 2001–2008 sytuacja pod tym względem kształtowała się niekorzystnie, notowano coraz mniejszą liczebność roczników objętych obowiązkiem szkolnym:

- liczba dzieci w wieku 5–9 lat zmniejszyła się o 21,7%, w tym w mieście o 20,4%, na wsi o 23,2%;
- liczba dzieci w wieku 10–14 lat zmniejszyła się o 24,1%, w tym w miastach o 28,4%, na wsi o 23,2%;
- liczba dzieci w wieku 15–19 lat zmniejszyła się o 21,0% , w tym w miastach o 27,8%, na wsi o 10,4%.

Do szkół uczęszcza mniejsza liczba uczniów, co w związku z mechanizmem naliczania subwencji oświatowej zwiększa obciążenie budżetu kosztami funkcjonowania placówek. W takich warunkach wiele mniejszych (ale nie tylko) gmin podejmuje decyzje o likwidacji najbardziej deficytowych szkół. Pozytywnym zjawiskiem jest natomiast notowany w całym analizowanym okresie wzrost liczby urodzeń. Zgodnie z prognozami demograficznymi liczba dzieci w wieku 5–9 lat powinna zwiększać się zarówno w perspektywie roku 2015, jak i 2020. Gorzej sytuacja przedstawia się w przedziale wiekowym 10–14 lat oraz 15–19 lat, w których do 2020 r. zakłada się dalszy spadek ich liczebności. Jest to następstwem występującego w okresie wcześniejszym wieloletniego spadku liczby urodzeń.

W sytuacji niżu demograficznego nowego wymiaru nabiera problem utrzymania i rozwoju bazy oświatowej. Notowany wyraźny spadek liczby uczniów w kolejnych latach stawia przed władzami samorządowymi pytanie, czy gminy stać będzie na utrzymanie obecnej sieci szkół?

Z trzech analizowanych elementów mających wpływ na koszty funkcjonowania oświaty (koszty wynagrodzeń, pozostałe koszty i demografia) demografia ma największe znaczenie i to ona w ostatecznym rozrachunku zdecyduje o sieci szkół i sposobie podejścia do problemu oświaty. W przypadku kosztów rodzajowych samorząd i pedagodzy mogli wspólnie zastanawiać się nad sposobem bardziej racjonalnego wydawania pieniędzy na oświatę. Demografia ma charakter absolutnie bezwzględny i należy ją koniecznie uwzględnić, próbując optymalizować koszty funkcjonowania oświaty w najbliższych latach.

6. Podsumowanie

Oświata stanowi bardzo ważną dziedzinę życia społeczno-gospodarczego. Inwestowanie w edukację młodego pokolenia tworzy kapitał rozwojowy na przyszłość. W Polsce odpowiedzialność za funkcjonowanie i finansowanie szkół spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego. Szkolnictwo podstawowe i gimnazjalne jest w gestii gmin oraz miast na prawach powiatu.

Wydatki na oświatę stanowią największą część budżetów gmin i miast na prawach powiatu. Koszty funkcjonowania poszczególnych placówek są zróżnicowane.

Ich wysokość zależy od wielu czynników, takich jak: zamożność gminy, potrzeby społeczności lokalnej, wysokość otrzymywanej subwencji oświatowej, liczba placówek, liczba zatrudnionych obywateli, czy też lokalna sytuacja demograficzna.

W latach 2001–2008 wydatki oświatowe budżetów gmin i miast na prawach zwiększyły się o 71,8%. Dynamika wzrostu wydatków przewyższała notowany w poszczególnych latach poziom wskaźnika inflacji. W budżetach gmin i miast na prawach powiatu wydatki na oświatę i wychowanie stanowiły największą pozycję wydatkową. W wielu gminach gospodarka budżetowa była prowadzona przy założeniu przyspieszonego wzrostu wydatków bieżących. Ich nadmierny przyrost skutkuje w wielu przypadkach naruszeniem równowagi budżetowej.

Zanotowany wzrost wydatków nastąpił w warunkach zmniejszającej się liczby szkół i uczęszczających do nich uczniów. Najwięcej placówek ubyło w gminach miejskich, następnie miejsko-wiejskich i wiejskich.

Głównym źródłem finansowania zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego jest subwencja oświatowa. W 2001 r. dochody z jej tytułu pokryły 84,8% wydatków działu „Oświata i wychowanie” gmin i miast na prawach powiatu, a w 2008 r. już tylko 69,0%. Tym samym koszty finansowania szkół w coraz większym stopniu obciążały dochody własne budżetów samorządowych. W tej sytuacji wskazany jest szczegółowy monitoring kosztów funkcjonowania poszczególnych placówek oświatowych, ze wskazaniem możliwości racjonalizacji prowadzonej gospodarki budżetowej.

Wynagrodzenia nauczycieli i pracowników niepedagogicznych stanowią główną pozycję w kosztach funkcjonowania szkół (w 2008 r. ok. 66%). Analiza tendencji wzrostu liczebności uczniów i kosztów funkcjonowania szkół wskazuje na występowanie progowych punktów rozwoju.

Na koszty funkcjonowania szkół duży wpływ mają uwarunkowania demograficzne. Sytuacja, gdy mocno spada liczba uczniów i równoległe znacznie wzrastają wydatki na oświatę przy realnie spadających dochodach, jest niekorzystna. Z analizy budżetu wynika konieczność pilnego wprowadzenia przedsięwzięć racjonalizujących gospodarkę budżetową prowadzoną w dziale „Oświata i wychowanie”. Pożądane byłoby także opracowanie standardów kosztów pozwalających trafnie szacować bieżące i przyszłe koszty funkcjonowania szkół.

Literatura

1. Jeżowski A., *Ekonomika oświaty*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006.
2. Ministerstwo Edukacji Narodowej, *O reorganizacji sieci szkół*, Biblioteczka Reformy, Warszawa 2000.
3. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 2004, nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).
4. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 203, poz. 1966 z późn. zm.).

FINANCING OF PRIMARY AND SECONDARY SCHOOLS – SOME PROBLEMS

Summary: The paper raises an important issue of municipal education financing. It discusses the rules of educational institutions, their funding sources, especially the role of own income and educational subsidy, as well as the size and structure of the education budget expenditure. It presents changes in the number and equipment of schools and the number of pupils, indicating a downward trend occurring here. Studies have shown the dependence of schools on the operating costs of various factors – such as demographic data, the number of students, size and condition of facilities. The results of the analysis are presented in the tables for different types of municipalities and urban districts. School financing, especially in large cities and in urban areas, is increasingly depending on local government units' own budgetary revenues.