

Ewa Gońda

Akademia Ekonomiczna w Poznaniu

FINANSOWANIE GMINNEGO SZKOLNICTWA OBOWIĄZKOWEGO Z BEZZWROTNYCH ŹRÓDEŁ POZABUDŻETOWYCH*

1. Wstęp

Zgodnie z regulacjami prawnymi środki na finansowanie działalności gminnych szkół obowiązkowych, czyli szkół podstawowych i gimnazjów, są zagwarantowane w dochodach jednostek samorządu gminnego (zob. [27, art. 5a, ust. 3], a także [24, art. 30, ust. 8]. Środki te są przekazywane z budżetu państwa do budżetów gmin głównie w postaci części oświatowej subwencji ogólnej. W praktyce kwoty z tego tytułu nie wystarczają do pokrycia wszystkich wydatków związanych z działalnością szkół¹. W konsekwencji konieczne staje się dofinansowywanie szkolnictwa obowiązkowego z pozostałych środków budżetowych pozostających w dyspozycji gmin, m.in. dochodów z podatków lokalnych, z gospodarowania mieniem komunalnym, udziałów w podatkach państwowych. Jednak wobec ograniczonej tych środków i w kontekście wielu niezaspokojonych potrzeb gmin w dziedzinach innych niż oświata pojawia się konieczność pozyskiwania środków finansowych na działalność szkół ze źródeł pozabudżetowych.

Pozabudżetowe środki na finansowanie gminnego szkolnictwa obowiązkowego mogą mieć charakter zwrotny lub bezzwrotny. Środki zwrotne wiążą się z poniesie-

* Praca naukowa finansowana ze środków budżetowych na naukę w latach 2006-2007 jako projekt badawczy nr 1 H02C 025 30, pt. *Finansowanie gminnego szkolnictwa obowiązkowego w Polsce po 1995 r.*

¹ Według wyników kontroli przeprowadzonej przez NIK w 35 gminach w 2003 r. środki z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej pokryły przeciętnie 89,7% wydatków oświatowych objętych subwencjonowaniem. Jednocześnie w 16 gminach kwota ta była niższa niż 85% wspomnianych wydatków, a w kilku przypadkach nie przekraczała ona 30% [9, s. 4-5].

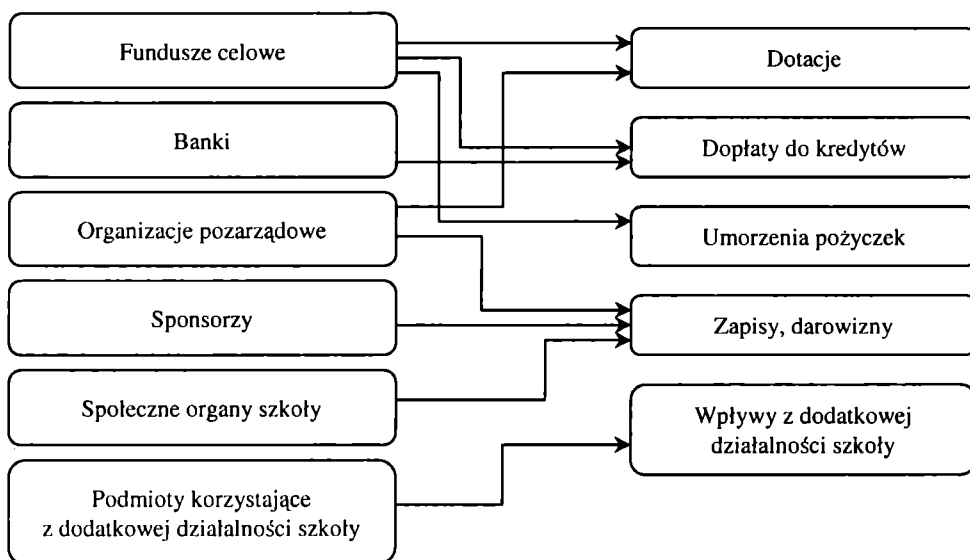
niem określonych wydatków w postaci odsetek od pożyczonego kapitału. Ponadto konieczne jest uwzględnienie ograniczeń dotyczących dopuszczalnego poziomu zadłużenia gminy oraz maksymalnych rocznych kosztów jego obsługi. Z tych względów zwrotne źródła finansowania są wykorzystywane najczęściej wtedy, gdy nie ma możliwości pozyskania środków ze źródeł bezzwrotnych [15, s. 189]. Celem opracowania jest przedstawienie potencjalnych możliwości pozyskania bezzwrotnych środków pozabudżetowych, które mogą służyć finansowaniu działalności gminnych szkół obowiązkowych. Jednocześnie autorka poszukuje odpowiedzi na pytania: 1) jaką rolę w pozyskiwaniu omawianych środków mogą odgrywać organy gminy, jaką zaś dyrektorzy szkół, 2) jakie czynniki wpływają ograniczająco na pozyskiwanie tych środków przez organy samorządowe i dyrektorów szkół.

2. Potencjalne bezzwrotne źródła pozabudżetowe finansowania gminnych szkół

Jak wynika z rys. 1, istnieje wiele rodzajów podmiotów, od których można uzyskać środki na finansowanie gminnego szkolnictwa obowiązkowego w różnych formach. Bezzwrotne środki na finansowanie zadań z zakresu szkolnictwa obowiązkowego mogą pochodzić z funduszy celowych². Jedną z możliwości w tym zakresie jest pozyskanie środków z tzw. funduszy ekologicznych: Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) oraz wojewódzkich, powiatowych i gminnych funduszy tego samego typu³. Środki wymienionych funduszy gromadzi się głównie z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian oraz z tytułu kar za nieprzestrzeganie przepisów z zakresu ochrony środowiska. Są one wydatkowane na cele proekologiczne, ściśle sprecyzowane w przepisach prawnych. Jednym z możliwych kierunków przeznaczenia tych środków jest dofinansowanie inwestycji z zakresu ochrony środowiska. W przepisach prawnych nie określono, jakiego typu są to inwestycje ani na jakich warunkach udziela się dofinansowania, pozostawiając decyzję w tym względzie w gestii organów zarządzających poszczególnymi funduszami. W zakresie szkolnictwa istnieje więc możliwość skorzystania ze środków funduszy ekologicznych na dofinansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych, ale pod warunkiem, że inwestycja będzie miała wpływ na ochronę środowiska (jak jest w przypadku np. termomodernizacji budynków szkolnych lub modernizacji systemów ogrzewania) oraz będzie zgodna z priorytetami ustalonymi przez organy funduszy.

² W opracowaniu pominięto Fundusz im. Komisji Edukacji Narodowej, który jest państwowym funduszem celowym. Środki tego funduszu przeznacza się bowiem na pomoc materialną dla uczniów, natomiast nie służą one bezpośrednio finansowaniu działalności szkół. Por. [34, art. 2, 6].

³ Zagadnienia dotyczące ekologicznych funduszy celowych uregulowano w Ustawie z 27 kwietnia 2001 r. [30, art. 401, 405-411, 414].



Rys. 1. Podmioty i formy finansowania działalności gminnych szkół obowiązkowych z bezzwrotnych źródeł pozabudżetowych

Źródło: Opracowanie własne.

Środki funduszy ekologicznych mogą być przeznaczane na różne formy wsparcia bezzwrotnego⁴. Formy te zależą od rodzaju funduszu. W przypadku NFOŚiGW i funduszy wojewódzkich bezzwrotne dofinansowanie może przybierać postać dotacji, dopłat do oprocentowania preferencyjnych kredytów i pożyczek oraz umorzenia części pożyczek udzielonych przez te fundusze [2, s. 222]. Natomiast w odniesieniu do funduszy powiatowych i gminnych jedyną możliwością bezzwrotnego finansowania jest udzielenie dotacji.

Dotacje z NFOŚiGW mogą być udzielane na cele ściśle określone przez radę nadzorczą tego funduszu⁵. Jednocześnie do końca 2004 r. preferencyjnie w tym względzie potraktowano szkoły samorządowe. Zgodnie z ustalonymi zasadami dotacja mogła być bowiem udzielona jednostkom budżetowym, w tym szkołom, nawet jeśli przewidywane zadanie odbiegało od priorytetów określonych przez fundusz. Sugeruje to, że dyrektorzy szkół gminnych, korzystając z upoważnienia organów samorządowych, mogli występować z wnioskiem o udzielenie dotacji.

⁴ Omawiane fundusze mogą również stanowić źródła finansowania zwrotnego. Por. szerzej [6, s. 4-6].

⁵ Zagadnienia dotyczące bezzwrotnego wsparcia ze środków NFOŚiGW są przedstawione na podstawie ujednoliconych tekstów uchwał Rady Nadzorczej NFOŚiGW, regulujących zasady udzielania i umarzania pożyczek, udzielania dotacji oraz dopłat do oprocentowania preferencyjnych kredytów i pożyczek ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z lat 2001-2006. Zob. [7].

Począwszy od 2005 r. forma organizacyjno-prawna i dziedzina działalności podmiotu ubiegającego się o dotację nie są brane pod uwagę. O możliwości uzyskania dofinansowania decyduje bowiem rodzaj zgłaszanego przedsięwzięcia.

Możliwość skorzystania z bezzwrotnego wsparcia finansowego ze środków NFOŚiGW, w formie dopłat do oprocentowania preferencyjnych kredytów lub pożyczek, jest uwarunkowana wcześniejszym zadłużeniem się. Podmiotami mogącymi złożyć wniosek o omawiane dopłaty są organy gminy, które zaciągnęły określony kredyt lub pożyczkę. Udzielenie dopłat przez fundusz jest możliwe w sytuacji, jeśli zawarto stosowną umowę między NFOŚiGW a odpowiednim bankiem. Ze środków funduszu pokrywana jest wówczas różnica między oprocentowaniem kredytu lub pożyczki ustalonym przez bank a oprocentowaniem pożyczek udzielanych przez NFOŚiGW.

Kolejną formą bezzwrotnego dofinansowania inwestycji z zakresu szkolnictwa, która wiąże się z wcześniejszym zaciągnięciem zobowiązania, jest umorzenie części pożyczki, jaka została udzielona ze środków NFOŚiGW organom gminnym na wykonanie danego zadania. Umorzenie to jest możliwe po spełnieniu określonych warunków. Najważniejszymi z nich są: terminowe zakończenie przedsięwzięcia, osiągnięcie planowanych efektów rzeczowych i ekologicznych oraz spłata części zadłużenia wraz z odsetkami.

W przypadku dotacji, dopłat do oprocentowania kredytów oraz umorzeń pożyczek udzielonych z wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej wszystkie warunki udzielenia wsparcia są ustalane – jak już wspomniano – przez rady nadzorcze omawianych funduszy. Decyzje w tym względzie podejmuje się najczęściej z uwzględnieniem założeń ekologicznej polityki państwa, celów wojewódzkich strategii rozwoju, wojewódzkich programów ochrony środowiska itd. Mimo że prowadzi to do pewnego zróżnicowania szczegółowych rozwiązań dotyczących dotowania w przekroju poszczególnych województw, warunki udzielania pomocy bezzwrotnej są co do zasady zbliżone do warunków NFOŚiGW [40, s. 18-76].

Fundusze ekologiczne tworzone na szczeblach powiatowym i gminnym mają charakter środków wyodrębnionych na specjalnym rachunku bankowym, które stanowią uzupełniające źródło finansowania zadań własnych samorządu obu szczebli [13, s. 296-297]. W przypadku zadań z zakresu szkolnictwa obowiązkowego właściwymi funduszami są fundusze gminne. Zasady udzielania dofinansowania z tych funduszy są określone przez ich dysponentów, czyli organy gminne. Dotacje mogą być udzielane różnym podmiotom – zarówno jednostkom organizacyjnym gminy (w tym szkołom), jak i podmiotom spoza sektora finansów publicznych [23; 39, § 3]. Jednocześnie, ze względu na to, że o przeznaczeniu omawianych środków decydują władze gminne, dofinansowanie przedsięwzięcia z zakresu szkolnictwa w znacznej mierze zależy od tego, jaka jest hierarchia potrzeb w danej gminie i jaką pozycję w tej hierarchii zajmuje oświata.

Innym funduszem celowym, którego środki mogą stanowić bezzwrotne źródło finansowania działalności z zakresu szkolnictwa obowiązkowego, jest Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej (FRKF)⁶. Jest to państwowy fundusz celowy, który został utworzony z dniem 1 stycznia 2005 r. w miejsce zlikwidowanego rachunku środków specjalnych w ministerstwie właściwym ds. kultury fizycznej i sportu. Fundusz ten znajduje się w dyspozycji ministra kierującego wspomnianym ministerstwem.

Przychodami FRKF jest 80% środków z dopłat do stawek w grach liczbowych, które są pobierane od podmiotów organizujących m.in. gry liczbowe oraz loterie pieniężne. Środki te przeznacza się na dofinansowanie działalności z zakresu sportu, w tym działalności inwestycyjnej. Mimo ścisłego związku omawianych dopłat ze sportem, istnieje możliwość pozyskania środków finansowych przez organy gminy także w przypadku inwestycji szkolnych. Dotyczy to przedsięwzięć, które znajdują się „na pograniczu” oświaty i kultury fizycznej [17, s. 71], np. budowy lub modernizacji szkolnych sal gimnastycznych.

Warunkiem ubiegania się o dofinansowanie ze środków z przedstawianego funduszu jest ujęcie danej inwestycji w wieloletnim wojewódzkim programie rozwoju bazy sportowej oraz złożenie wniosku spełniającego wymogi zawarte w przepisach prawnych⁷. Zasadniczo kwota dofinansowania inwestycji z zakresu infrastruktury sportowej nie może przekroczyć 33% wartości kosztorysowej inwestycji. Jednocześnie w odniesieniu do inwestycji szkolnictwa samorządowego są stosowane preferencje. Gminy, w których nie ma pełnowymiarowej sali gimnastycznej, mogą się bowiem ubiegać o dofinansowanie wynoszące nawet 50% wartości kosztorysowej inwestycji. Natomiast w przypadku inwestycji współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej kwota dofinansowania z funduszu nie może przekroczyć 15% ich wartości kosztorysowej. Wykorzystywanie środków z FRKF podlega kontroli ze strony ministerstwa. W sytuacji niewykorzystania środków lub wykorzystania ich niezgodnie z przeznaczeniem odpowiednia kwota, powiększona ewentualnie o odsetki liczone jak dla zaległości podatkowych, podlega zwrotowi.

Bezzwrotne finansowanie przedsięwzięć z zakresu szkolnictwa obowiązkowego jest możliwe również z wykorzystaniem funduszy o charakterze celowym, wyodrębnionych w bankach. Szczególny przykład w tym względzie stanowi możliwość uzyskania przez gminy tzw. premii termomodernizacyjnych. Premie te są wypłacane przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) ze środków Funduszu Termomodernizacyjnego, który został utworzony w wymienionym banku⁸. Udzie-

⁶ Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej jest przedstawiony na podstawie Ustawy z 29 lipca 1992 r. [28, art. 47b, d, f] ze zmianami wprowadzonymi na mocy Ustawy z 25 listopada 2004 r. [32, art. 15, 80].

⁷ Przedstawiane zasady udzielania dofinansowania ze środków z FRKFt są uregulowane w Rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 11 lutego 2005 r. [19, § 3, 4, 16].

⁸ Fundusz Termomodernizacji jest tworzony ze środków przekazywanych z budżetu państwa, odsetek od lokat środków tego funduszu w bankach, darowizn i zapisów oraz z innych źródeł. Nie jest to fundusz celowy w rozumieniu Ustawy o finansach publicznych z 2005 r. Kwestia premii termomo-

lenie premii termomodernizacyjnej polega na spłacie przez BGK – w granicach wolnych środków funduszu – 25% kredytu wykorzystanego na wykonanie przedsięwzięcia termomodernizacyjnego. Zaciągnięty kredyt oraz przedsięwzięcie muszą odpowiadać wymogom zawartym w przepisach prawnych. Ponadto warunkiem otrzymania premii jest osiągnięcie określonych rezultatów przedsięwzięcia, polegających na zmniejszeniu zapotrzebowania na energię ciepłą. Podmiotami ubiegającymi się o udzielenie premii mogą być właściciele lub zarządcy budynków, z wyłączeniem jednostek budżetowych i zakładów budżetowych. Oznacza to, że o uzyskanie premii w przypadku inwestycji termomodernizacyjnych w szkołach nie mogą się ubiegać ich dyrektorzy, a jedynie organy gminne (pod warunkiem, że budynek szkolny stanowi składnik mienia komunalnego).

Potencjalnym źródłem bezzwrotnego finansowania działalności gminnych szkół obowiązkowych są środki organizacji pozarządowych, w szczególności stowarzyszeń i fundacji. Mogą to być zarówno organizacje lokalne, tworzone np. przy szkołach, jak i organizacje o zasięgu ogólnopolskim, których cele związane są ze szkolnictwem.

Stowarzyszeniami działającymi przy szkołach są najczęściej stowarzyszenia rodziców uczniów uczęszczających do danej placówki lub stowarzyszenia jej byłych wychowanków. Oprócz np. tworzenia więzi rodziców lub absolwentów ze szkołą, angażowania ich w procesy dydaktyczne, celami działalności tych organizacji jest zazwyczaj materialne wspieranie placówki [10, s. 78; 16]. Stowarzyszenia mają możliwość pozyskiwania środków finansowych z różnych tytułów, m.in. ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, zbiorów publicznych, dotacji. Ponadto organizacje te, po spełnieniu określonych warunków, uzyskują osobowość prawną, co pozwala im na prowadzenie działalności gospodarczej. Warto także zaznaczyć, że od momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej stowarzyszenia mogą ubiegać się o dotacje z funduszy strukturalnych na dofinansowanie określonych projektów, w tym z zakresu szkolnictwa obowiązkowego [4, s. 147].

Środki zgromadzone przez stowarzyszenie przeznacza się na cele określone w jego statucie [1, s. 448; 26, art. 9, 10, 12, 17, 33-35]. Cele te mogą być realizowane poprzez zarówno rzeczowe, jak i finansowe wspomaganie szkoły. Należy jednak pamiętać, że w przypadku szkół samorządowych, funkcjonujących najczęściej w formie jednostek budżetowych [5, s. 281-286], składniki majątku rzeczowego przekazane placówce stają się składnikami mienia komunalnego, natomiast środki pieniężne – dochodami budżetu gminy. Jediną możliwością „zatrzymania” środków pieniężnych w szkole jest utworzenie dla nich tzw. rachunku dochodów własnych. O otwarciu rachunku, na który mogą być przekazywane m.in. darowizny, zapisy i spadki, decyduje dyrektor szkoły [33, art. 22].

Z kolei, biorąc pod uwagę fundacje wspierające działalność szkół, można podzielić je na dwie zasadnicze grupy. Pierwszą z nich stanowią fundacje, które są zakładane w celu realizacji konkretnego przedsięwzięcia, np. wybudowania szkoły lub sali gimnastycznej. W takich przypadkach zdarza się, że po osiągnięciu celu fundacje te są rozwiązywane. Natomiast inny rodzaj fundacji stanowią fundacje, które są powoływane na rzecz stałego wspierania szkoły. Gromadzone przez nie środki, w tym dochody z prowadzenia działalności gospodarczej, mogą być przekazywane na cele statutowe [25], przy czym – podobnie jak w przypadku stowarzyszeń – środki te powinny być gromadzone na rachunku dochodów własnych danej szkoły.

Oprócz fundacji o zasięgu lokalnym istnieje wiele fundacji „ogólnopolskich”, których działalność wiąże się ze wspieraniem oświaty. Część z tych fundacji, np. Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, jest ukierunkowana na działalność usługową (np. doradczą, pośrednictwo w nawiązywaniu kontaktów zagranicznych) i nie udziela szkołom bezpośredniej pomocy materialnej. Jednak w niektórych przypadkach działalność statutowa fundacji wiąże się z dofinansowywaniem działalności szkół. Przykładem może być Fundacja Wspomagania Wsi, której celem jest tworzenie warunków rozwoju wsi, w tym rozwój oświaty na terenach wiejskich. W tym przypadku organy gmin wiejskich mogą się ubiegać o dotacje na realizację zadań związanych z rozwojem oświaty, w tym w szczególności na budowę szkół⁹.

Innym przykładem fundacji, której środki mogą stanowić źródło dofinansowania zadań z zakresu szkolnictwa obowiązkowego, jest fundacja EkoFundusz¹⁰. Fundacja ta udziela dotacji – często w drodze konkursu – na rozmaite przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska. W odniesieniu do szkolnictwa istnieje możliwość ubiegania się o dotacje w przypadku np. inwestycji termomodernizacyjnych w szkołach, modernizacji systemów grzewczych lub wdrażania różnych form energii odnawialnej. Wnioskodawcami mogą być organy gminne, pod warunkiem że są właścicielami budynków szkolnych [36, s. 24].

W celu pozyskania bezzwrotnych środków pozabudżetowych szkoły mogą poszukiwać sponsorów. Sponsorowanie szkoły polega na wspieraniu przez sponsora jej działalności w zamian za określone korzyści. Oczekiwania sponsorów w tym względzie dotyczą zazwyczaj uzyskania efektu reklamowego, polegającego m.in. na: zwiększeniu popularności sponsora, kreowaniu jego pozytywnego wizerunku, wzroście prestiżu. W szkolnictwie obowiązkowym efekty sponsoringu są często niewspółmierne w stosunku do nakładów poniesionych przez sponsora¹¹. Z tego względu „klasyczny” sponsoring w tej sferze występu-

⁹ Fundacja Wspomagania Wsi została powołana przez Prymasa Polski ks. kardynała Józefa Glempa w 1998 r. Zob. [21, § 1, 8, 10].

¹⁰ Fundacja ta powstała w 1991 r. w wyniku konwersji zadłużenia Polski wobec państw zrzeszonych w Klubie Paryskim [8].

¹¹ Powoduje to, że często występują trudności w odróżnieniu sponsoringu w szkolnictwie od mecenatu, który polega na bezinteresownym wspieraniu podmiotów. Por. [18, s. 10].

je rzadziej niż w bardziej spektakularnych dziedzinach, takich jak sport lub kultura [18, s. 10-11; 22, s. 433-434].

Pozyskiwanie sponsorów działalności szkoły wymaga aktywności ze strony jej dyrektora. Może on poszukiwać wsparcia wśród rozmaitych podmiotów – zarówno osób fizycznych, jak i przedsiębiorstw produkcyjnych i usługowych, zakładów ubezpieczeń, banków itd. [22, s. 436-438]. Różna jest także forma sponsoringu na rzecz szkoły, może on bowiem przybierać formę świadczeń pieniężnych, świadczeń rzeczowych (np. wyposażenia placówki w sprzęt informatyczny) oraz usług (np. remontowych) [18, s. 28]. W sytuacji, gdy sponsor przekazuje szkole środki pieniężne, muszą one zostać przekazane na wyodrębniony rachunek dochodów własnych szkoły.

Potencjalnym źródłem, z którego mogą pochodzić środki na finansowanie działalności szkoły, są fundusze znajdujące się w dyspozycji tzw. społecznych organów szkoły¹². Organami tymi mogą być: rada szkoły¹³, rada rodziców i samorząd uczniowski, przy czym z punktu widzenia pozyskiwania środków finansowych na działalność placówki najistotniejsze znaczenie mają dwa pierwsze z wymienionych organów. Zarówno rada szkoły, jak i rada rodziców mogą gromadzić środki finansowe pochodzące z dobrowolnych składek i z innych źródeł, z przeznaczeniem na wspieranie statutowej działalności szkoły. Jednocześnie rady szkół i rady rodziców nie są wyodrębnionymi jednostkami, lecz jedynie wewnętrznymi organami szkół, nie wyposażonymi w zdolność do wykonywania czynności prawnych [20, s. 36-37]. W konsekwencji nie mają one możliwości np. prowadzenia działalności gospodarczej¹⁴.

Zasady wydatkowania środków zgromadzonych przez społeczne organy szkoły są określane w regulaminach, odpowiednio rady szkoły i rady rodziców. Najczęściej środki te przeznacza się na zakup sprzętu oraz pomocy dydaktycznych, które następnie są przekazywane szkole [12, s. 12]. Gdy rada szkoły lub rada rodziców udziela placówce wsparcia w formie pieniężnej, środki te powinny być przekazane na rachunek dochodów własnych szkoły.

Środki finansowe mogą pochodzić z własnej działalności szkoły. W placówce można bowiem organizować dodatkowe zajęcia, np. nauki języków obcych, gry na instrumencie, zajęcia plastyczne, za uczestnictwo w których są pobierane opłaty. Nic nie stoi również na przeszkodzie, aby w szkole organizować rozmaite imprezy o charakterze „incydentalnym”, np. bale karnawałowe, festyny, kiermasze, w trakcie których pozyskuje się środki finansowe [14, s. 8-9]. Ponadto w szkołach można przeprowadzać akcje zbierania rozmaitych surowców wtórnych, w tym np. zuży-

¹² Zagadnienie to uregulowano w Ustawie z 7 września 1991 r. [27, art. 50, 51, 53, 54].

¹³ Radę szkoły tworzą przedstawiciele nauczycieli, rodziców oraz – ew. w gimnazjach – uczniów.

¹⁴ W niektórych szkołach próbuje się wyeliminować ten mankament, przekształcając rady rodziców w stowarzyszenia. Por. [38, s. 15].

tych materiałów eksploatacyjnych do drukarek i kserokopiarek, które są skupowane przez wyspecjalizowane firmy [3, s. 36]. Praktykowanym, choć budzącym kontrowersje, sposobem zdobywania środków pozabudżetowych jest także wynajmowanie pomieszczeń szkolnych, np. sali gimnastycznej, gabinetu stomatologicznego, sklepiu szkolnego. W tym przypadku wątpliwości dotyczą tego, że szkoła korzysta z mienia komunalnego; opłaty za wynajem powinny więc zasilać budżet gminy. Możliwość gromadzenia środków z tytułu wynajmu pomieszczeń szkolnych w dużej mierze zależy więc od „dobrej woli” organów gminnych, które mogą przekazać szkole prawo dysponowania omawianymi dochodami z majątku komunalnego [11, s. 41].

Szkoła może korzystać bezpośrednio ze zgromadzonych „przez siebie” środków jedynie w sytuacji, gdy zostaną one wyodrębnione na rachunku dochodów własnych. W przypadku środków pozyskanych z działalności własnej szkoły o utworzeniu takiego rachunku i o możliwości gromadzenia określonych dochodów decydują organy gminy [33, art. 22].

3. Podsumowanie

Z przedstawionych rozważań wynika, że zarówno organy gminy, jak i dyrektorzy szkół odgrywają istotną rolę w pozyskiwaniu środków z pozabudżetowych źródeł finansowania działalności szkół obowiązkowych. Biorąc pod uwagę rolę organów samorządu gminnego, należy stwierdzić, że podstawowe znaczenie ma w tym przypadku wiedza organów samorządowych o potencjalnych źródłach dofinansowania. Oprócz często wykorzystywanych środków, pochodzących np. z ekologicznych funduszy celowych, istnieją szanse na pozyskanie środków z mniej „oczywistych” źródeł. Przykładem mogą być środki fundacji, których działalność skoncentrowana jest na celach pozornie nie związanych z oświatą, takich jak rozwój wsi lub ochrona środowiska. Jak wskazują przykłady fundacji przedstawionych w opracowaniu, cele statutowe dotyczące szkolnictwa bywają „zakamuflowane” w ramach celów głównych; znajomość więc pewnych szczegółowych informacji może być bardzo przydatna w kontekście poszukiwania środków finansowych.

Kolejnym czynnikiem, który ma istotne znaczenie przy pozyskiwaniu środków ze źródeł pozabudżetowych przez organy gminne, jest ich aktywność. Otrzymanie dofinansowania jest bowiem uwarunkowane złożeniem odpowiedniego wniosku, często z wieloma załącznikami, oraz spełnieniem określonych wymogów formalnych. Zdarza się również, że udzielenie dofinansowania odbywa się w drodze konkursu projektów, co dodatkowo wprowadza element konkurencji między wnioskodawcami. W niektórych przypadkach czynniki te mogą działać demotywująco na organy gminne, gdyż poniesiony wysiłek nie gwarantuje otrzymania środków. Z tego więc względu uzupełnieniem aktywności organów gminnych w staraniu się o pomoc bezzwrotną powinna być ich swoista determinacja.

Z kolei, rozpatrując rolę dyrektora szkoły w pozyskiwaniu pozabudżetowych źródeł finansowania działalności placówki, należy stwierdzić, że musi się on charakteryzować – podobnie jak organy gminne – aktywnością w podejmowaniu działań. Aktywność ta może się przejawiać np. w poszukiwaniu sponsorów. Jednocześnie należy pamiętać, że w tej sytuacji konieczne jest także wyraźne zdefiniowanie potrzeb (np. opisanie planowanego przedsięwzięcia, na które poszukuje się środków) oraz zaoferowanie sponsorowi określonych korzyści. Ponadto aktywność dyrektora może się wyrażać w organizowaniu dodatkowych, odpłatnych usług świadczonych w szkole (np. zajęć nauki języków obcych) oraz innych działań, których efektem byłoby zgromadzenie dodatkowych środków. W tym przypadku wiele więc zależy również od pomysłowości dyrektora oraz jego operatywności.

Dyrektor może mieć także pośredni wpływ na zdobywanie przez szkołę środków pozabudżetowych. Mam tutaj na myśli np. stymulowanie przez niego działalności stowarzyszeń rodziców lub absolwentów danej szkoły. Dyrektor szkoły może zachęcać rodziców do stowarzyszania się, oferując np. pomoc przy organizacji różnych działań lub udostępnienie pomieszczeń szkolnych na spotkania. Korzyścią dla szkoły jest w tym przypadku to, że stowarzyszenie, posiadając osobowość prawną, ma większe możliwości pozyskiwania środków, które następnie mogą być przekazywane w formie pieniężnej lub rzeczowej na rzecz placówki.

Mimo wielu potencjalnych możliwości zarówno władze samorządowe, jak i dyrektorzy szkół mogą napotykać różne bariery w pozyskiwaniu pozabudżetowych źródeł finansowania szkolnictwa obowiązkowego. W przypadkach, kiedy inicjatorami działań są organy gminne, ograniczenia te mogą dotyczyć przykładowo wymogów odnoszących się do przedmiotu dofinansowania. W wielu bowiem przypadkach podmioty udostępniające środki precyzyjnie określają rodzaje przedsięwzięć, na które są one przekazywane (np. inwestycje sportowe, inwestycje z zakresu ochrony środowiska). Nie zawsze potrzeby finansowe organów gminnych odpowiadają tym wymogom.

Innym przykładem ograniczeń w pozyskiwaniu środków bezzwrotnych przez organy gminne jest uzależnienie otrzymania dofinansowania od wcześniejszego zaciągnięcia długu. Tak jest w przypadku m.in. dopłat do oprocentowania kredytów lub pożyczek, udzielanych przez NFOŚiGW lub premii termomodernizacyjnych z BGK. Dla gmin, które mają ograniczone możliwości zadłużania się, ze względu np. na ustawowe limity dotyczące długu jednostek samorządu terytorialnego, wspomniane potencjalne formy finansowania bezzwrotnego nie są więc osiągalne.

Z kolei, rozpatrując ograniczenia, jakim podlega dyrektor szkoły, najistotniejsza jest – w moim przekonaniu – forma organizacyjno-prawna, w jakiej działają szkoły samorządowe. W sytuacji, gdy większość szkół funkcjonuje jako jednostki budżetowe, jedynym odstępstwem od konieczności przekazania środków zgromadzonych przez szkołę na rachunek budżetu gminy jest wyodrębnienie rachunku dochodów własnych. Jednocześnie kompetencje dyrektora szkoły, dotyczące two-

zenia tych rachunków, są ograniczone; samodzielnie może on bowiem utworzyć taki rachunek jedynie dla darowizn, zapisów i spadków, które mogą być przekazywane m.in. przez: organizacje pozarządowe, sponsorów, społeczne organy szkoły. Natomiast w sytuacji, gdy dochody szkoły pochodzą np. z odpłatnych zajęć, decyduje o utworzeniu odpowiedniego rachunku i możliwości przekazywania na niego uzyskanych wpływów należy do rady gminy. W tym przypadku dyrektor szkoły jest więc uzależniony od woli organów samorządowych.

Literatura

- [1] Bugajna-Sporczyk D., Dżeńska E., Janson I., Sztekier-Łabuszeńska M., *Fundacje i stowarzyszenia. Prawo i praktyka*, Wyd. ZPP, Warszawa 2005.
- [2] Burzyńska D., *Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej elementem systemu finansowania zadań na rzecz ekologii*, [w:] *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, t. 2, *Kontrowersje wokół wydatkowania środków publicznych w wybranych dziedzinach funkcjonowania państwa i gospodarki narodowej*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, UMCS, Lublin 2005.
- [3] *Ekologiczny biznes dla szkół*, „Dyrektor Szkoły” 2002 nr 9.
- [4] Gońda E., *Możliwości finansowania działalności oświatowej organów lokalnych w Polsce z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej*, [w:] *I Forum Samorządowe „Polska samorządność w integrującej się Europie”*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004.
- [5] Gońda E., *Wpływ organów gminy na zakres samodzielności finansowej szkół samorządowych w Polsce*, [w:] *Finanse samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, red. L. Patrzałek, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań–Wrocław, 2005.
- [6] Gońda E., Kotlińska J., *Zwrotne źródła finansowania inwestycji komunalnych z zakresu oświaty*, referat przygotowany na konferencję naukową organizowaną przez UMCS, która odbyła się w Lublinie w dniach 13-15 września 2006 r. (mpis powielony, s. 4-6).
- [7] <http://www.nfosigw.gov.pl/site/main/archiwum.php>.
- [8] <http://www.ekofundusz.org.pl/pl/index.htm> (z 15 marca 2006 r.).
- [9] *Informacja o wynikach kontroli finansowania zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego*, NIK, Warszawa 2003.
- [10] Janowski A., Uryga D., *O zapotrzebowaniu na oświatę*, „Edukacja” 2005 nr 1.
- [11] Jeżowski A., *Finanse w oświacie*, wyd. 3 popr., Instytut Badań w Oświacie, Wrocław 2003.
- [12] Jeżowski A., *Środki pozabudżetowe w placówce oświatowej*, „Dyrektor Szkoły” 1999 nr 9.
- [13] Kańduła S., Kijek I., *Udział funduszy celowych w finansowaniu zadań własnych gminy*, [w:] *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, t. 2, *Finanse i budżety samorządów*, red. S. Dolata, Uniwersytet Opolski, Opole 2000.
- [14] Konarzewski K., *Dyrektorzy o swoich szkołach w drugim roku reformy systemu oświaty*, raport cząstkowy w ramach programu „Monitorowanie reformy systemu oświaty”, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001.
- [15] Kotlińska J., *Wynik finansowy działalności organów samorządowych Poznania w latach 1991-2004*, [w:] *Finanse samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, red. L. Patrzałek, Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, Poznań–Wrocław 2005.

-
- [16] Kosińska-Baldyga A., *Gmina a organizacje pozarządowe*, referat wygłoszony podczas VII Forum Inicjatyw Oświatowych, które odbyło się w Sejmie RP w dniach 2-3 grudnia 2000 r., <http://www.fio.interklasa.pl/fio7/gmina.htm>.
- [17] Nowakowski A., *Zadania samorządu terytorialnego w dziedzinie kultury fizycznej w świetle ustawy z 1996 r.*, „Samorząd Terytorialny” 1997 nr 4.
- [18] Polakowska-Kujawa J., Kujawa M., *Sponsoring – aspekty prawne i gospodarcze*, Poltext, Warszawa 1994.
- [19] Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 11 lutego 2005 r. w sprawie dofinansowania zadań ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej, DzU 2005 nr 28, poz. 237.
- [20] Skura J., *Rady dla rad szkół*, „Dyrektor Szkoły” 2001 nr 9.
- [21] *Statut Fundacji Wspomagania Wsi*, <http://www.fww.org.pl/polski/ofundacji.htm> (z 15 marca 2006 r.).
- [22] Stecki L., *Sponsoring*, Wyd. TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2000.
- [23] Uchwała Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 16 października 2003 r. w sprawie przyjęcia kryteriów i zasad udzielania dotacji finansowych ze środków Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, zał. 1, rozdz. 1.
- [24] Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. „Karta Nauczyciela”, DzU 2003 art. 30, ust. 8, z późn. zm.
- [25] Ustawa z 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, DzU 1991 art. 1, z późn. zm.
- [26] Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. „Prawo o stowarzyszeniach”, DzU 2001 nr 79, poz. 855, z późn. zm.
- [27] Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, DzU 2004 nr 256, poz. 2572, z późn. zm.
- [28] Ustawa z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych, DzU 2004 nr 4, poz. 27, z późn. zm.
- [29] Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o wspieraniu przedsięwzięć termomodernizacyjnych, DzU 1998 nr 162, poz. 1121, z późn. zm.
- [30] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. „Prawo ochrony środowiska”, DzU 2001 nr 62, poz. 627 z późn. zm.
- [31] Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o zmianie ustawy o wspieraniu przedsięwzięć termomodernizacyjnych, DzU 2001 nr 76, poz. 808.
- [32] Ustawa z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw, DzU 2004 nr 273, poz. 2703.
- [33] Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU 2005 nr 249, poz. 2104.
- [34] Ustawa z dnia 29 sierpnia 2005 r. o Funduszu im. Komisji Edukacji Narodowej, DzU 2005 nr 167, poz. 1400.
- [35] *W trosce o ochronę powietrza*, „Prezentacje EkoFunduszu” 2005 nr 2.
- [36] Walczak K., *Dotacje na ekoprzedsięwzięcia*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2006 nr 1.
- [37] Wróbel J., *Rekord docieplenia i oszczędności*, „Gazeta Prawna” 2004 nr 223.
- [38] Zajdel K., *Jak pisać o pomocy?*, „Dyrektor Szkoły” 2001 nr 9.
- [39] Zarządzenie nr 1046/2004 Prezydenta Miasta Krakowa z 29 czerwca 2004 r. w sprawie zasad udzielania dofinansowania ze środków Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie oraz Powiatowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie, zał. 1.
- [40] *Źródła i zasady finansowania ochrony środowiska w Polsce. Informator*, red. A. Świderska, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2005.

FINANCING OF THE COMMUNAL COMPULSORY EDUCATION FROM NON-RETURNABLE NON-BUDGETARY SOURCES

Summary

State budget resources and communal own revenues provided to finance compulsory schools expenditures are often not sufficient. Therefore it is necessary to obtain incomes for financing educational spendings from additional sources. The aim of the article is to present the possibilities of obtaining non-returnable funds from non-budgetary sources. Additionally, the author attempts to find out 1) the role of the local authorities and headteachers in the process of looking for additional funds for the communal schools 2) the factors limiting the possibilities of obtaining these funds.