

# Anna Milewska

---

## Prawno-finansowe aspekty wydatków budżetowych kierowanych na oświatę

---

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 8, 259-265

---

2008

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Anna Milewska

## **PRAWNO-FINANSOWE ASPEKTY WYDATKÓW BUDŻETOWYCH KIEROWANYCH NA OŚWIATĘ**

### **Wprowadzenie**

Zapewnienie odpowiedniego poziomu oświaty jest jednym z kluczowych elementów właściwego rozwoju państwa. Obywatele niezależnie od swego statusu materialnego mają konstytucyjnie zagwarantowane prawo do uzyskania jednakowego dostępu do edukacji. Zadania edukacyjne władzy publicznej determinuje ustalony w danym kraju status zadań oświatowych. Jakkolwiek w debacie publicznej nie brakuje poglądów szkoły liberalnej, domagających się urynkowienia zasad funkcjonowania oświaty i kierowanych na nią wydatków, a nawet całkowitego sprywatyzowania szkół i pełnej odpłatności za usługi edukacyjne – nadal utrzymuje się model państwa solidarnego i opiekuńczego w tym zakresie, podkreślony przyznaniem obywatelowi prawa do nieodpłatnej edukacji<sup>1</sup>.

Celem artykułu jest ukazanie możliwości finansowania oświaty (poza głównymi instrumentami: częścią oświatową subwencji ogólnej oraz dotacji celowych) oraz dynamiki zmian wpływów i wydatków związanych z wykonywaniem zadań oświatowych przez samorządy gminne.

---

<sup>1</sup> A. Augustynik, *Prawno-finansowe aspekty gminnych wydatków oświatowych (na przykładzie gminy Wyszków*, maszynopis pracy magisterskiej wykonanej pod kierunkiem dr inż. Anny Milewskiej, Wydział Ekonomiczno-Rolniczy SGGW, Warszawa 2007, s. 99.

## 1. Rezerwy budżetowe jako źródło finansowania zadań oświatowych

Obok części oświatowej *subwencji ogólnej*, która jest najistotniejszym instrumentem finansującym wydatki kierowane na oświatę, gminy mogą pozyskiwać środki służące realizacji zadań oświatowo-wychowawczych także z innych tytułów.

Jednym z najistotniejszych źródeł wsparcia zadań oświatowych są *dotacje celowe*. Nie odgrywają one tak ogromnej roli jak część oświatowa subwencji ogólnej, stanowią jednak istotny dopływ środków finansowych z punktu widzenia gminnych zasobów budżetowych. Jak już wcześniej wspomniano, dotacje celowe w polskim prawie finansowym wiążą się nierozdzielnie z przypisaniem konkretnego celu, którego realizacji mają służyć. Nie uregulowano przy tym jednolitych reguł ich przyznawania<sup>2</sup>.

Zgodnie z art. 102 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, w budżecie państwa mogą być tworzone *rezerwy celowe* z przeznaczeniem na wydatki, których realizacja uwarunkowana jest zaciągnięciem kredytu w międzynarodowej instytucji finansowej, na wydatki związane z realizacją Wspólnej Polityki Rolnej oraz programów i projektów realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, a także na wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie może być dokonany w okresie opracowywania budżetu lub w przypadku, gdy odrębne ustawy tak stanowią. W dwóch ostatnich przypadkach suma rezerw celowych nie może przekroczyć 5% wydatków budżetu.

Rezerwy pieniężne tworzone są głównie w przypadku, gdy wydatki mają charakter fakultatywny, nie są niezbędne dla realizacji zadań publicznych. W przypadku wygosparowania w budżecie określonej kwoty pieniężnej na realizację wydatków oczekiwanych przez ustawodawcę (a więc duże znaczenie ma tu czynnik polityczny) – wydatki te umiejscawia się w rezerwie celowej dla łatwiejszej lokalizacji w następnym roku budżetowym. Jednym ze sztandarowych przykładów wydatków realizowanych w ramach rezerwy celowej był program zakupu gimbusów. W latach 1999–2004 przeciętnie przeznaczano na ten cel 51,7 mln zł, co przyczyniło się do zakupu 1203 autobusów<sup>3</sup>. W 2007 r., wobec braku rozstrzygnięcia przetargu na zakup nowych gimbusów, w Ministerstwie Edukacji Narodowej pojawiła się koncepcja odstąpienia od centralnych zakupów gimbusów

<sup>2</sup> Z. Ofiarski, *Dochody jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Gospodarka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, red. W. Miemiec, Unimex, Wrocław 2006, s. 71.

<sup>3</sup> H. Kuzińska, *Finansowanie oświaty w Polsce. Realia i konieczne zmiany*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2005, s. 72.

oraz na skutek odpowiedniego zwiększenia subwencji oświatowej – przekazanie organizacji dojazdów dzieci do szkół jednostkom samorządu terytorialnego<sup>4</sup>.

Wśród innych najistotniejszych rezerw celowych tworzonych na cele związane z oświatą wskazać można rezerwę przeznaczaną na zakup pracowni internetowych. W 2004 r. zarezerwowano na ten cel kwotę aż 148 mln zł<sup>5</sup>. Osobna pula rezerwy budżetowej każdego roku przeznaczana jest na udzielanie pomocy stypendialnej uczniom. Od roku 2004 funkcjonuje Narodowy Program Stypendialny, w którego ramach udzielana jest uczniom pomoc materialna z budżetu państwa<sup>6</sup>.

Ustalone w ustawie budżetowej na rok 2006 rezerwy celowe w wysokości 14.783.022 tys. zł, zwiększone w trakcie 2006 r. do 15.684.453,5 tys. zł, rozdysponowane zostały w wysokości 15.206.129,3 tys. zł, tj. w 97,0%. Łączna kwota rezerw celowych do wykorzystania w 2006 r. była wyższa o 5,2% niż w roku 2005<sup>7</sup>.

W budżecie na 2006 r. w ramach rezerw celowych związanych z oświatą wyróżnić można m.in.:

- dofinansowanie kosztów wdrażania reformy oświaty (19,5 mln zł),
- stypendia i pomoc materialną dla młodzieży wiejskiej (78,6mln zł),
- wyprawki szkolne (11 mln zł),
- dofinansowanie Narodowego Programu Stypendialnego (600 mln zł),
- wsparcie programu „Zero tolerancji dla przemocy w szkole” (50 mln zł)<sup>8</sup>.

## 2. Finansowanie oświaty ze środków Unii Europejskiej

Większość programów unijnych dotyczących wsparcia inicjatyw mających znaczenie edukacyjne koncentrowała się dotychczas w ramach **Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich**. Odpowiedzialność za wdrażanie projektów przewidzianych do realizacji w ramach SPO RZL spoczywa w przeważającej większości na Ministerstwie Edukacji Narodowej (minister pełni rolę tzw. instytucji zarządzającej, co polega m.in. na odpowiadaniu za przygotowanie i nadzór realizacji poszczególnych programów operacyjnych). W ramach SPO RZL najistotniejsze znaczenie ma Priorytet 2. Rozwój społeczeństwa opartego na

<sup>4</sup> <http://isis.pap.pl> z dnia 14 października 2007 r.

<sup>5</sup> Ustawa budżetowa na rok 2004 z dnia 23 stycznia 2004 r. (DzU 2004, nr 17, poz. 167).

<sup>6</sup> <http://www.men.gov.pl> z dnia 14 października 2007 r.

<sup>7</sup> <http://bip.nik.gov.pl/> z dnia 18 października 2007 r.

<sup>8</sup> Ustawa budżetowa na rok 2007 z dnia 25 stycznia 2007 r. (DzU nr 15, poz. 710).

wiedzy, w ramach którego wyróżnić można Działanie 2.1 Zwiększenie dostępu do edukacji – promocja kształcenia przez całe życie oraz Działanie 2.2 Podniesienie jakości edukacji w odniesieniu do potrzeb rynku pracy.

Przykładowym projektem realizowanym w ramach Działania 2.1 był projekt „Szkola marzeń”, mający za zadanie zwiększenie szans edukacyjnych i życiowych uczniów szkół wiejskich dzięki wspólnej pracy nauczycieli, zaangażowaniu lokalnej społeczności i wykorzystaniu lokalnych programów rozwoju oświaty. Gminy współuczestniczą w projekcie od momentu zgłoszenia szkół do programu, deklarując udział w kontynuacji zadań podjętych w ramach tego projektu. W projekcie biorą udział szkoły podstawowe, gimnazjalne i ponadgimnazjalne z gmin wiejskich oraz wszystkie szkoły ponadgimnazjalne, w których co najmniej 35% uczniów zamieszkuje gminy wiejskie. Innym projektem był „Zakup nowoczesnego sprzętu specjalistycznego ułatwiającego kształcenie uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, cz. I, II, III”, w ramach którego m.in. wyposażono ok. 2700 szkół specjalnych, integracyjnych i oddziałów integracyjnych w nowoczesne zestawy pomocy dydaktycznych wspomagających nauczanie przedmiotowe.

W ramach Działania 2.2 zrealizowano m.in. projekt „Wyposażenie w sprzęt komputerowy szkół podstawowych, gimnazjów, szkół ponadgimnazjalnych i policealnych oraz zakładów kształcenia nauczycieli”. Projekt zakłada wyposażenie szkół i zakładów kształcenia nauczycieli w pracownie komputerowe z dostępem do sieci Internet oraz w multimedialne oprogramowanie edukacyjne. W dniu 17 lutego 2006 r. podpisano umowę na dostawę, instalację i integrację pracowni internetowych w 975 szkołach na terenie regionu zachodniego<sup>9</sup>.

Istotną rolę w finansowaniu zadań oświatowych odegrał również Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR), którego celem było tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów w taki sposób, aby sprzyjać długofalowemu rozwojowi gospodarczemu kraju, jego spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej oraz integracji z Unią Europejską. Najistotniejszym działaniem, z którego korzystać mogą gminy w celu wsparcia szkół i placówek znajdujących się na ich terenie, jest Działanie 1.5 Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego<sup>10</sup>.

Większość programów realizowanych przy udziale środków UE koncentrowała się dotychczas na unowocześnianiu bazy informatycznej szkół i placówek oświatowych, w tym zakupie komputerów i tworzeniu internetowych centrów informacji multimedialnej w bibliotekach szkolnych i pedagogicznych. Nadto

<sup>9</sup> <http://www.fundusze-ue.menis.gov.pl> z dnia 23 października 2007 r.

<sup>10</sup> <http://www.fundusze-ue.menis.gov.pl> z dnia 25 października 2007 r.

tworzono bazy materialne dla systemu egzaminów wewnętrznych oraz realizowano programy z zakresu doskonalenia zawodowego nauczycieli. Inwestowano również w edukację przedszkolną czy też programy kształcenia zawodowego<sup>11</sup>.

Obecnie programy edukacyjne przy współudziale środków unijnych realizowane będą w ramach **Programu Operacyjny Kapitał Ludzki 2007-2013**. W wyniku realizacji tego Programu polska oświata może otrzymać wsparcie rządu 2, 3 mld euro z Europejskiego Funduszu Społecznego. Kwota ta rozdysponowana została pomiędzy dwa priorytety oświatowe<sup>12</sup>:

**Priorytet III. Wysoka jakość systemu oświaty** (alokacja finansowa: 1.006,2 mln euro, w tym 855,3 mln euro z EFS) – koncentrować się będzie na podwyższeniu jakości funkcjonowania systemu oświaty poprzez wprowadzanie rozwiązań systemowych.

**Priorytet IX. Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach** (alokacja finansowa: 1.703,4 mln euro, w tym 1.447,9 mln euro z EFS) – ma na celu wyrównywanie szans edukacyjnych bez względu na miejsce zamieszkania i przynależność do grupy społecznej.

Dzięki staraniom Ministerstwa Edukacji Narodowej udało się wynegocjować objęcie współfinansowaniem z Europejskiego Funduszu Społecznego istotnych elementów całego obszaru oświaty, od wychowania przedszkolnego po kształcenie ustawiczne. Zaplanowano wsparcie zarówno dla systemu oświaty i jego instytucji, jak również dla osób: uczniów, dorosłych uzupełniających wykształcenie, nauczycieli, pracowników administracji oświatowej. Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007-2013 umożliwi kontynuację działań wspierających edukację, rozpoczętych w okresie programowania 2004-2006, a ponadto wytyczy nowe kierunki prac nad poprawą jakości kształcenia w polskich szkołach. Informacje dotyczące szczegółowych typów projektów, listy potencjalnych beneficjentów, grup docelowych wsparcia oraz systemu wdrażania zawiera zatwierdzony przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w dniu 18 września 2007 r. Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> H. Kuzińska, *Finansowanie oświaty...*, op. cit., s. 80-81.

<sup>12</sup> <http://www.men.gov.pl/dfs/pokl/index.php> z dnia 25 października 2007 r

<sup>13</sup> <http://www.men.gov.pl> z dnia 24 października 2007 r.

## Podsumowanie

Decentralizacja finansów publicznych w sposób niewątpliwy wpłynęła na poziom polskiego systemu oświaty. Przeprowadzenie w Polsce radykalnej reformy systemu szkolnictwa podstawowego i średniego, w wyniku której jednostki samorządowe, w tym zwłaszcza gminy, stały się odpowiedzialne za stronę organizacyjno-finansową funkcjonowania szkół i placówek wychowawczych, dodały nowej jakości polskiemu systemowi finansowania oświaty. Zdecentralizowanie podstawowych funkcji finansowania zadań należy ocenić zdecydowanie pozytywnie. Tylko władza lokalna jest w stanie w sposób adekwatny do oczekiwań odbiorcy usług oświatowych określić zarówno bieżące potrzeby, tak kadrowe, jak i materiałowe czy inwestycyjne. Pomimo iż władze samorządowe w zakresie finansowania zadań oświatowych nadal w ogromnym stopniu uzależnione są od wielkości subwencji czy dotacji przyznanej z budżetu centralnego, samodzielnie uprawnione są jednak do podejmowania ostatecznych decyzji co do wysokości dofinansowania poszczególnych zadań ze środków własnych kwoty subwencji, ponadto decydują o podziale środków pomiędzy poszczególne szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze. Samorządy ustalają także właściwy poziom zatrudnienia w poszczególnych szkołach, a także, co niezwykle istotne – mają możliwość ustalenia wynagrodzenia nauczycieli powyżej ustawowo obowiązującego minimum. W dalszym ciągu projekty kolejnych reform systemu oświaty przewidują wzmocnienie roli samorządu terytorialnego w realizacji zadań oświatowych, poprzez pojawiające się koncepcje zapewnienia władzom samorządowym dodatkowych dochodów ogólnych, które mogłyby być na poziomie lokalnym swobodnie rozdysponowywane na konkretne zadania oświatowo-wychowawcze.

Z przeprowadzonych wywodów wynika, iż finansowanie oświaty jest niezwykle istotne dla rozwoju młodych ludzi, gmin i w konsekwencji całego kraju.

## LEGALLY-FINANCIAL ASPECTS SPENDING FOR EDUCATION

### Summary

Usually it is associated in Poland with scarce money stocks of budgets of states with expending on such requirements education related sponsored mainly them as increases of wages for teachers or keeping of educational outpost happens. It happens so, from the point of view of it, that finance are distributed from central budget on financing educational expense often enough, but expenses of commune are determined over received center from state largeness of school and school departments and financial status of commune. However, educational finance it in budget of state on education superior edition not only problem guarantee more, it results better farming owned stocks also, winning of new source of sponsorship of educational task or at last evaluating and forecasting activity of result of suggested legal solution in this range. Appearance of capability of sponsorship of education was main purpose of article and structures and dynamics of changes of incomes and with practice of educational task by communal governments expenses related. It results from carried analyses, that there is unusually important for development of young people education, sponsorship commune and in whole consequence of country.

*Translated by Anna Milewska*