

Finansowanie publicznej oświaty

Tematem mojej pracy dyplomowej jest finansowanie publicznej oświaty. Poza zakresem moich rozważań pozostawiłam kwestie dotyczące funkcjonowania niepublicznych jednostek oświatowych. W Polsce, podobnie jak w wielu innych krajach, finansowanie oświaty jest powierzone instytucjom publicznym – rządowi i samorządom terytorialnym. Na skutek postępującej decentralizacji, prowadzenie szkół i pozaszkolnych placówek oświatowych jest obecnie zadaniem własnym samorządu terytorialnego.

Ważnym elementem, który musi być spełniony, by wszystkie zadania z zakresu oświaty zostały zrealizowane, jest posiadanie odpowiednich środków pieniężnych. Jednostki samorządu terytorialnego mają konstytucyjną gwarancję na to, iż na wszystkie dodatkowe zadania otrzymają środki pieniężne, które pochodzą z dochodów publicznych państwa. Stworzenie tych gwarancji wynika z tego, że oświata jest dziedziną, o którą należy dbać i którą należy utrzymywać na wysokim poziomie. Nie trzeba zgromadzonej tu przekonywać, iż oświata jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Jest to ta dziedzina życia społecznego, która powinna być dostępna dla wszystkich, od której wymaga się wysokiej jakości i efektywności oferowanych usług dydaktyczno-wychowawczych. Oferujące je podmioty publiczne muszą wychodzić naprzeciw zmianom cywilizacyjnym i potrzebom rynku pracy. Aby uzyskać większość tych efektów, należy zagwarantować każdej komórce systemu edukacji odpowiednie do skali potrzeb nakłady finansowe oraz odpowiednią kadrę pedagogiczną.

Powszechnie wiadomo, iż potrzeb w polskim szkolnictwie jest wiele, a środki są ograniczone i nie zawsze wystarczające. Szkoły publiczne są jednostkami budżetowymi i zgodnie z prawem nie

mogą prowadzić działalności zarobkowej, a wszystkie uzyskane dochody odprowadzają do organu prowadzącego. Dlatego też oświata nie jest w stanie sama się sfinansować. W związku z tym państwo przeznacz na nią subwencję. Po 1998 r. dwukrotnie zmieniła się zasada subwencjonowania gmin. Początkowo w latach 1999–2003 subwencja ogólna dla gmin podzielona była na części: podstawową, oświatową i rekompensującą, zaś na subwencję ogólną dla powiatów i województw miały wpływ części: oświatowa, drogowa i wyrównawcza. Wielkości poszczególnych części subwencji były stałe. Ustalano je w etapie uchwalania ustawy budżetowej jako procentową część planowanych dochodów budżetu państwa¹. Natomiast od 1 stycznia 2004 roku w wyniku reformy samorządu zaczęły otrzymywać z budżetu państwa jedną subwencję ogólną, składającą się z części, które zostały przedstawione w tabeli poniżej z podziałem na poszczególne jednostki samorządu terytorialnego.

Tabela 1. Rodzaje subwencji na poszczególnych szczeblach samorządu po 1 stycznia 2004 r.

| Wyszczególnienie | Subwencja oświatowa | Subwencja wyrównawcza | Subwencja równoważąca | Subwencja regionalna |
|-------------------------|---------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|
| Gmina | TAK | TAK | TAK | NIE |
| Powiat | TAK | TAK | TAK | NIE |
| Województwo samorządowe | TAK | TAK | NIE | TAK |

Źródło: Opracowanie własne.

W obecnym czasie finansowanie oświaty publicznej odbywa się w ramach dwuetapowego procesu. Po pierwsze, Ministerstwo Edukacji Narodowej, na podstawie liczby uczniów, liczby nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego i rodzaju placówek, do których uczęszczają, ustala kwotę, jaką każda jednostka samorządu terytorialnego otrzyma z budżetu państwa na prowadzenie i wykonanie zadań oświatowych w danym roku. Kwota ta następnie jest przekazywana samorządom w formie tzw. subwen-

¹ E. Ruśkowski, J. M. Salachma, *Finanse lokalne po akcesji*, Warszawa 2007, s. 136.

cji oświatowej, będącej częścią subwencji ogólnej. Otrzymane środki władze samorządowe dzielą według własnego uznania podległym sobie placówkom.

W przeważającej liczbie gmin w Polsce, subwencja oświatowa wystarcza jedynie na pokrycie kosztów osobowych, to jest: płac nauczycieli i personelu pomocniczego oraz na bieżące wydatki. Na wszelkie inne wydatki organ prowadzący szkołę, czyli gmina, musi przeznaczyć część swoich dochodów własnych. Gmina musi zabezpieczyć środki finansowe na realizację następujących zadań oświatowych:

- płace i pochodne wraz ze skutkami awansu zawodowego i podwyżek,
- bieżące utrzymanie szkół stosownie do występujących potrzeb,
- doposażenie szkół w pomoce dydaktyczne, sprzęt sportowy i księgozbiór szkolny,
- konieczne korekty sieci szkolnych, a także modernizację bazy szkolnej,
- realizację szkolnych programów wychowawczych i profilaktycznych dla uczniów.

Aby wszystkie te zadania były wykonane z należyтым efektem, konieczne są duże nakłady finansowe, które nie zawsze mogą być w całości uzbierane z dochodów własnych². Źródłami tych dochodów w gminie są między innymi: wpływy z lokalnych podatków i opłat, dochody uzyskane przez gminne jednostki budżetowe, dochody uzyskane z gminnego majątku, ze spadków, darowizn. Uzyskane dochody są ograniczone, ponieważ jednostki samorządu terytorialnego mają także wiele innych zadań do wykonania i często muszą dokonywać niełatwego wyboru celów i zadań, które są ważniejsze i pilniejsze do zrealizowania. Ustawodawca, mając świadomość tych trudności, pozwala jednostkom samorządowym korzystać z jeszcze jednego źródła, a mianowicie z dotacji celowej.

² „Dyrektor szkoły. Miesięcznik kierowniczej kadry oświatowej”, lipiec 2007, nr 7, Warszawa, s. 27.

Dotacje tego rodzaju są przeznaczone na ściśle określone działania i rozliczane według szczególnych zasad. Ich wydatkowanie jest z góry określone i środków tych nie można wykorzystać na inny cel.

Dzięki przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej przed samorządem terytorialnym pojawiły się nowe możliwości pozyskania dodatkowych funduszy na finansowanie potrzeb oświatowych. Akcesja do struktur unijnych umożliwiła gminom, powiatom i województwom aktywne uczestnictwo w organizowanych programach finansowania oświaty. W zależności od potrzeb danej placówki oświatowej, można starać się o pieniądze na pokrycie kosztów zakupu pomocy dydaktycznych, zorganizowanie dodatkowych zajęć pozalekcyjnych czy wyjazdów edukacyjnych. Pomoc unijna dla polskiego systemu oświaty na lata 2007–2013 finansowana jest między innymi z Europejskiego Funduszu Społecznego. W Polsce programem, który realizuje te działania jest Program Operacyjny „Kapitał Ludzki”. Środki finansowe, które zostały przyznane na okres rozliczeniowy 2007–2013 i z których możemy korzystać, to ponad 11,5 mld euro, w tym ze środków z Europejskiego Funduszu Społecznego jest około 9,7 mld euro, a pozostałe środki pochodzą z budżetu kraju. Wszystkie działania realizowane w ramach Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki” mają wpływać na zwiększenie konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości. Program Operacyjny „Kapitał Ludzki” składa się z dziesięciu priorytetów realizowanych na poziomie centralnym i regionalnym³. Spośród tych priorytetów tylko dwa możemy odnieść i wykorzystać dla wzbogacenia oświaty, a są to między innymi: Priorytet III i Priorytet IX. Priorytet III ma na celu podwyższenie jakości funkcjonowania systemu oświaty. Zakłada on wprowadzenie rozwiązań systemowych w zakresie monitorowania i ewaluacji, rozwój badań edukacyjnych oraz ich powiązanie z polityką edukacyjną. Nowe rozwiązania mają objąć także działania związane ze zwiększeniem efektywności nadzoru peda-

³ <http://www.kapitalludzki.gov.pl/o-programie/> z dnia 28.03.2011 r.

gogenicznego, sprawowanego przez kuratorów oświaty⁴. Priorytet IX natomiast to program rozwojowy skierowany do szkół i placówek oświatowych. Zadania, które można podjąć, to m.in. dodatkowe zajęcia pozalekcyjne i pozaszkolne dla uczniów. Możliwością dodatkową z tego priorytetu są programy stypendialne dla uczniów szczególnie uzdolnionych w szczególności z zakresu nauk matematyczno-przyrodniczych i technicznych, którym trudna sytuacja materialna uniemożliwia rozwój edukacyjny⁵. Głównym celem tych działań jest wspieranie regionów w zakresie podnoszenia jakości i poziomu wykształcenia społeczeństwa.

W ramach priorytetów organizowane są konkursy na poszczególne działania. Wszystkie podmioty, które chcą otrzymać środki z PO KL muszą złożyć wniosek i stosowne dokumenty. Wytyczne, które odnoszą się do odpowiedniego projektu zawsze określone są przez tzw. instytucję pośredniczącą, która ogłasza konkurs. Wymogi te oczywiście muszą być zgodne z ogólnymi wytycznymi ustanowionymi przez instytucje Unii Europejskiej. Instytucja pośrednicząca określa, czy jest to konkurs otwarty (czyli nie ma wskazanej daty zakończenia naboru wniosków), czy też jest to konkurs zamknięty (jest wskazana dokładna data otwarcia oraz zakończenia naboru wniosków). Instytucja pośrednicząca określa również w ogłoszonym konkursie możliwości uzyskania dofinansowania na dane działanie, jak również wymagany wkład własny, jeśli takowy jest potrzebny przy realizacji określonego działania. Wniosek, który jest potrzebny do otrzymania dofinansowania z PO KL jest wypełniany za pomocą generatora wniosku, w którym uzupełnia się wszystkie potrzebne dane, opisuje się cele i formy realizacji zadania, a także przedstawia budżet. Gotowy wniosek składa się w instytucji, która ogłosiła konkurs. Zainteresowane szkoły, czy też jednostki samorządu terytorialnego muszą w odpowiednim czasie złożyć wniosek i przystąpić do ogłoszonego konkursu. Składając wniosek, należy pamiętać, by spełnić wszystkie

⁴ *Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki” 2007–2013*, Narodowa Strategia Spójności, Warszawa 1 czerwca 2010, s. 80–82.

⁵ Tamże, s. 257.

kryteria i wytyczne, ponieważ tylko wtedy możemy liczyć na oczekiwane dofinansowanie. Spełnienie stawianych wymagań nie jest łatwe i dlatego trudno jest zdobyć środki. Mimo to szkoły składają wnioski i korzystają z funduszy unijnych.

Zdecydowanie łatwiej i szybciej można otrzymać pomoc ze środków z budżetu państwa, ponieważ wypełnienie wniosków i spełnienie wszystkich wymagań jest łatwiejsze. W ostatnim czasie dużym zainteresowaniem ze strony placówek cieszy się rządowy program „Radosna Szkoła”, który związany jest z wprowadzeniem nowej reformy programowej. Celem rządowego programu jest wsparcie finansowe szkół, które chcą zapewnić bezpieczne warunki nauki, wychowania oraz opieki dla dzieci sześcioletnich i siedmioletnich, które rozpoczynają spełnianie obowiązku szkolnego. Warunki, które trzeba spełnić wynikają ze zmian podstawy programowej kształcenia ogólnego. Mogą to uczynić w dwojaki sposób, a mianowicie poprzez zakup pomocy dydaktycznych i utworzenie w szkole miejsca zabaw, a także zakup sprzętu i potrzebnych urządzeń do utworzenia szkolnego placu zabaw. Wysokość dofinansowania jest uzależniona od liczby uczniów w klasach od I–III i kształtuje się w następujący sposób⁶:

- do 69 uczniów udziela się wsparcia finansowego maksymalnie do 6 000 zł z przeznaczeniem na zakup pomocy dydaktycznych oraz do 63 850 zł za utworzenie placu zabaw,
- od 70 uczniów w górę kwota dofinansowania na utworzenie miejsca zabaw to 12 000 zł, a na budowę szkolnego placu zabaw – 115 450 zł.

Podsumowując, uważam, że obecnie przed podmiotami oświaty stoi wiele możliwości, które pozwalają na zdobycie dodatkowych środków z przeznaczeniem na edukację. Niekiedy jest to trudne, ale z własnego doświadczenia zawodowego wiem, że warto z nich korzystać. Coraz częściej szkoły muszą rywalizować między sobą ofertą oświatową ze względu na niż demograficzny. Rywalizacja często polega na tym, że wygrywa ta szkoła, która

⁶ Tamże.

przedstawi lepszą ofertę zajęć pozalekcyjnych, wykorzystuje lepsze i nowocześniejsze metody nauczania oraz gdy jest lepiej wyposażona i dostosowana do potrzeb uczniów. Aby podołać nowym wyzwaniom, szkoły muszą poszukiwać dodatkowych źródeł pokrycia kosztów swej aktywności, ponieważ – jak już wcześniej wspomniałam – oświata nie jest w stanie sama się sfinansować. Uważam także, że państwo powinno więcej środków przeznaczać na oświatę, ponieważ finansowanie jej ze środków jednostek samorządowych jest bardzo kosztowne i w dużej mierze obciąża ich budżet.