

Urszula Smółkowska

Wydatki na oświatę i wychowanie w budżetach jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004–2008

Local governments' education expenditure in 2004-2008 in Poland: The present paper surveys education spending on all tiers of Polish local government in the years 2004-2008. In the first part the author reviews the educational tasks performed on the regional level. In the second half, she discusses the volume and the structure of the education spending.

* Mgr ekonomii, specjalista ds. finansów publicznych w Biurze Analiz Sejmowych; e-mail: urszula.smolkowska@sejm.gov.pl.

Wstęp

Organizacja kształcenia i wychowania dzieci oraz młodzieży to jedno z głównych zadań jednostek samorządu terytorialnego (dalej: JST). W finansowaniu tego zadania znaczący udział mają środki pochodzące z budżetu państwa. Celem niniejszego artykułu jest analiza finansowania zadań oświatowych przez jednostki samorządowe w latach 2004–2008.

W pierwszej części opracowania krótko zaprezentowano zadania z zakresu oświaty, które samorządy realizują zgodnie z ustawą z 7 września 1991 r. o systemie oświaty. W dalszej kolejności omówiono wielkości wydatków w jednostkach samorządowych z uwzględnieniem podziału na: gminy miejskie, wiejskie, miejsko-wiejskie oraz miasta, powiaty i województwa samorządowe. Zaprezentowano podstawowe wielkości wydatków ze sprawozdań z wykonania budżetów tych jednostek oraz przedstawiono dynamikę i strukturę wydatków. Pokazano również dane dotyczące udziału wydatków ogółem oraz oświatowych jednostek samorządowych w wartości PKB.

Kolejna część poświęcona została transferom środków z budżetu państwa, tj. z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej i dotacji do jednostek samorządowych oraz ich udziałowi w wydatkach oświatowych ogółem.

Analizie poddano również wydatki na zadania oświatowe w ujęciu podmiotowym, skupiając się na wielkościach alokowanych w ramach działu 801 – Oświata i wychowanie, głównie na przedszkola i poszczególne rodzaje szkół. W układzie rodzajowym zaprezentowano i omówiono podstawowe grupy wydatków JST w podziale na wynagrodzenia, wydatki majątkowe (w stosunku do otrzymanej dotacji z budżetu państwa na zadania inwestycyjne), materiały i usługi oraz dotacje. Przedstawiono również wielkości i zmiany wydatków samorządów na oświatę w przeliczeniu na jednostkowe koszty kształcenia ucznia.

Autorka opracowania nie miała możliwości i nie stawiała sobie za zadanie ocenić efektywność środków wydatkowanych przez poszczególne JST na różne zadania oświatowe ani też pokazać w pełni skalę zróżnicowania sytuacji w poszczególnych JST. W ograniczonym zakresie zaprezentowała problem zróżnicowania w skali kraju wydatków, jakie samorzady ponoszą na oświatę. Wynika ono z różnorodnej kondycji finansowej samorządów, lokalnych uwarunkowań i wreszcie preferencji władz lokalnych, które prowadzą określoną, własną politykę oświatową.

Zadania z zakresu oświaty realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego

Sprawy edukacji publicznej zostały powierzone jednostkom samorządu terytorialnemu do realizacji w ustawach ustrojowych. Szczegóły odnośnie do zadań własnych jednostek w zakresie zakładania i prowadzenia szkół oraz placówek publicznych określa ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz.U. z 2004 r. nr 256, poz. 2572 ze zm.). Zgodnie z jej art. 5 do zadań własnych gmin należy zakładanie i prowadzenie:

- publicznych przedszkoli, w tym z oddziałami integracyjnymi, przedszkoli specjalnych oraz innych form wychowania przedszkolnego,
- szkół podstawowych oraz gimnazjów, w tym z oddziałami integracyjnymi, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych,
- szkół artystycznych,
- szkół przy zakładach karnych, zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich.

Do zadań własnych powiatów należy zakładanie i prowadzenie:

- publicznych szkół podstawowych specjalnych,
- gimnazjów specjalnych,
- szkół ponadgimnazjalnych, w tym z oddziałami integracyjnymi,
- szkół sportowych i mistrzostwa sportowego,
- placówek oświatowo-wychowawczych, w tym szkolnych schronisk młodzieżowych,
- placówek kształcenia ustawicznego, praktycznego oraz ośrodków dokształcania i doskonalenia zawodowego,
- placówek artystycznych – ognisk artystycznych,

a także poradni psychologiczno-pedagogicznych, młodzieżowych ośrodków wychowawczych, socjoterapii, specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych oraz innych specjalnych ośrodków wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania, w tym również zapewnienie odpowiednio obowiązku szkolnego dzieciom i młodzieży z upośledzeniem umysłowym oraz niepełnosprawnym.

Miasta na prawach powiatu są organami prowadzącymi przedszkola oraz szkoły wszystkich szczebli, od szkół podstawowych do ponadgimnazjalnych, są też odpowiedzialne za większość tzw. zadań pozaszkolnych w systemie oświaty. Natomiast głównym zadaniem województw samorządowych jest zakładanie i prowadzenie publicznych placówek kształcenia i doskonalenia nauczycieli, bibliotek pedagogicznych oraz wybranych szkół o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym. Powiat i gmina w ramach zadań własnych mogą również zakładać i prowadzić placówki doskonalenia nauczycieli, zakłady kształcenia nauczycieli i biblioteki pedagogiczne, z wyłączeniem placówek dla nauczycieli szkół artystycznych¹.

Z powyższego wynika, że na jednostkach samorządu terytorialnego spoczywa obowiązek planowania i finansowania zadań oświatowych. W kolejnych rozdziałach przedstawiono analizę wydatków ponoszonych przez JST na te zadania w latach 2004–2008. Gminy, powiaty i samorzady województw w ramach budżetów same określają wydatki na realizowane zadania oświatowe.

Dla wydatków oświatowych samorządu terytorialnego szczególne znaczenie ma część oświatowa subwencji ogólnej. Nie może ona jednak być jedynym punktem odniesienia dla wysokości tych nakładów. Z jednej strony część oświatowa została wprowadzona w celu finansowania zadań oświatowych, ale zgodnie z przepisami nie musi być przeznaczana na te cele. W myśl art. 7 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego o przeznaczeniu subwencji oświatowej decydują organy stanowiące samorządów. Z drugiej zaś strony oświata jako zadanie własne samorządu powinna być

¹ Przepisy stanowiące o zasadach finansowania zadań oświatowych przez JST.

finansowana w całości z uzyskiwanych dochodów oraz w relacji do wydatków przeznaczanych na inne zadania realizowane przez samorządy.

Wydatki na oświatę i wychowanie w poszczególnych szczeblach samorządowych

Wydatki oświatowe obejmują dwa działy klasyfikacji budżetowej: dział 801 – Oświata i wychowanie oraz dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza. Prezentowane są w podziale na szczeble samorządu terytorialnego, tj. gminy miejskie, wiejskie, miejsko-wiejskie, powiaty, miasta na prawach powiatu i województwa samorządowe. Oświata i wychowanie stanowi najistotniejsze zadanie realizowane przez polskie samorządy. Tabela 1 przedstawia wydatki poszczególnych rodzajów JST na oświatę na tle wydatków ogółem w latach 2004–2008.

Wydatki jednostek samorządu terytorialnego ogółem, a także wydatki tych jednostek na zadania z zakresu oświaty, wykazywały w ujęciu nominalnym w badanym okresie tendencję rosnącą. Wydatki ogółem zwiększały się dynamicznie z 91,4 mld zł w 2004 r. do 145,2 mld zł w 2008 r., tj. o 59%. Natomiast tempo wzrostu wydatków oświatowych było niższe. Zależność tę prezentuje wykres 1. W JST ogółem wydatkowano na oświatę w 2008 r. 47,3 mld zł, tj. o 31% więcej niż w 2004 r. Z powyższego wynika malejący udział wydatków na oświatę w wydatkach ogółem JST i ta tendencja wystąpiła na wszystkich szczeblach samorządowych.

W 2008 r. wszystkie gminy wydatkowały ze swoich budżetów na realizację zadań oświatowych środki w łącznej wartości 23 500 635 tys. zł, przy czym prawie ich połowa dotyczyła gmin wiejskich. Dynamika wzrostu wydatków oświatowych w gminach w ciągu tego okresu na tle pozostałych jednostek samorządowych była najniższa. Obserwuje się również malejący udział wydatków oświatowych ponoszonych przez gminy w wydatkach ogółem (z 43,9% w 2004 r. do 37,4% w 2008 r.), przy czym w 2008 r. udział wydatków oświatowych w wydatkach ogółem gmin wynosił 33,5% w gminach miejskich, 37,5% w miejsko-wiejskich i 39,4% w gminach wiejskich. Z punktu widzenia udziału wydatków samorządu terytorialnego oświata pozostaje jednym z najważniejszych zadań jednostek.

W badanym okresie wydatki gmin ogółem rosły średnio w tempie ponad 11% rocznie, przy czym najniższy (o 5,4%) wzrost wydatków nastąpił w 2007 r., a najwyższy (o 16%) w 2006 r. Wydatki na zadania oświatowe rosły w tempie około 7% rocznie, przy czym najwyższy, 9%, wzrost wydatków nastąpił w 2008 r. W wydatkach poszczególnych rodzajów gmin uwagę zwraca stała tendencja wzrostu środków na oświatę, co pokazuje wykres 2.

Tabela 1. Wydatki poszczególnych JST na oświatę i ogółem w latach 2004–2008

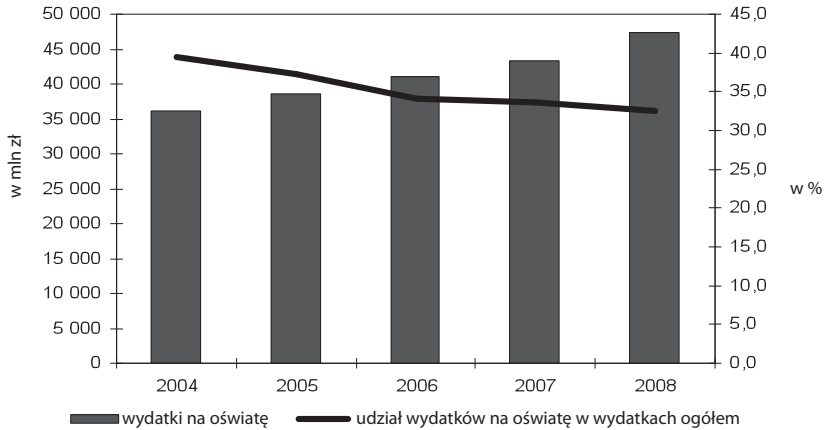
Rok	Wyszczególnienie	Gminy	Powiaty	Miasta na prawach powiatu	Województwa
2004	Wydatki ogółem JST ogółem (w tys. zł)	40 941 777	12 444 702	32 136 737	5 863 585
	Wydatki ogółem poniesione w dziale 801 i 854 (w tys. zł)	17 989 643	5 515 369	12 042 466	563 306
	Udział na oświatę w wydatkach ogółem (w %)	43,9	44,3	37,5	9,6
2005	Wydatki ogółem JST ogółem (w tys. zł)	45 837 492	13 890 877	36 491 231	7 587 500
	Wydatki ogółem poniesione w dziale 801 i 854 (w tys. zł)	19 021 663	6 011 848	12 746 531	873 901
	Udział na oświatę w wydatkach ogółem (w %)	41,5	43,3	34,9	11,5
2006	Wydatki ogółem JST ogółem (w tys. zł)	53 179 646	15 593 030	41 237 450	10 028 071
	Wydatki ogółem poniesione w dziale 801 i 854 (w tys. zł)	20 176 092	6 423 483	13 413 924	984 839
	udział na oświatę w wydatkach ogółem (w %)	37,9	41,2	32,5	9,8
2007	Wydatki ogółem JST ogółem (w tys. zł)	56 074 124	16 069 643	45 877 113	11 092 206
	Wydatki ogółem poniesione w dziale 801 i 854 (w tys. zł)	21 554 808	6 603 667	14 337 123	914 140
	Udział na oświatę w wydatkach ogółem (w %)	38,4	41,1	31,3	8,2
2008	Wydatki ogółem JST ogółem (w tys. zł)	62 892 650	18 115 292	51 172 479	13 002 732
	Wydatki ogółem poniesione w dziale 801 i 854 (w tys. zł)	23 500 635	7 014 583	15 906 502	884 380
	Udział na oświatę w wydatkach ogółem (w %)	37,4	38,7	31,1	6,8

Źródło: na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego za poszczególne lata, patrz Bibliografia na s. 214.

Wydatki powiatów ogółem w ciągu badanego okresu wzrosły z 12 444 702 tys. zł do kwoty 18 115 292 tys. zł, tj. o 45,6%. Natomiast wydatki na zadania oświatowe realizowane przez powiaty wzrosły w analogicznym okresie o 27,2% i wyniosły w 2008 r. 7 014 583 tys. zł. Udział wydatków na oświatę w wydatkach powiatów ogółem wynosił w 2008 r. 38,7% i był najwyższy we wszystkich jednostkach samorządowych. W porównaniu z 2004 r. udział ten zmniejszył się o 5,6 punktu procentowego (pkt proc.).

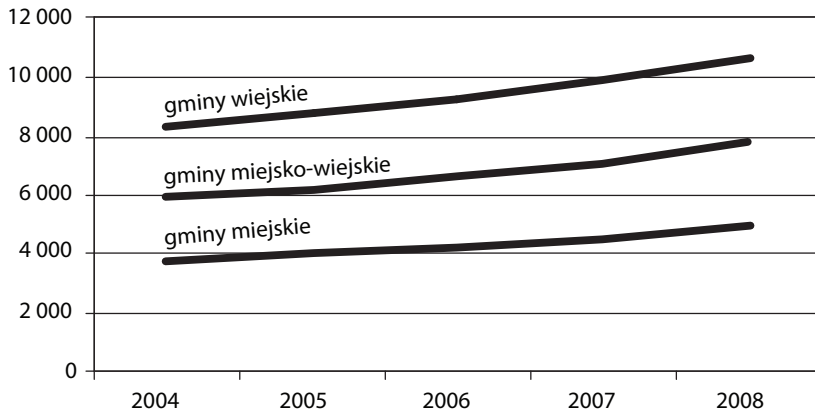
Podobna sytuacja wystąpiła w miastach na prawach powiatu, w których na oświatę przeznaczają się przeciętnie ponad 1/3 wszystkich wydatków. Wy-

Wykres 1. Udział wydatków oświatowych w wydatkach JST ogółem na tle wydatków oświatowych



Źródło: jak pod tabelą 1.

Wykres 2. Wydatki gmin na oświatę w latach 2004–2008 (mln zł)



Źródło: jak pod tabelą 1.

Wydatki miast na prawach powiatu kierowane na zadania z zakresu oświaty wzrosły z 12 042 466 tys. zł w 2004 r. do 15 906 502 tys. zł w 2008 r., tj. o 32%. Udział wydatków na oświatę w wydatkach ogółem zmniejszył się z 37,5% w 2004 r. do 31,1% w 2008 r.

Wydatki na oświatę w województwach samorządowych wzrosły z 563 306 tys. zł w 2004 r. do 884 380 tys. zł w 2008 r., tj. o 57%. Udział wydatków na oświatę w wydatkach ogółem był najniższy i wahał się w badanym okresie w przedziale od 11,5% w 2005 r. do 6,8% w 2008 r.

Tabela 2 prezentuje dynamikę wydatków ogółem i na oświatę w poszczególnych rodzajach jednostek samorządowych.

Tabela 2. Dynamika wydatków ogółem i wydatków na oświatę w latach 2004–2008 (w %)

Wyszczególnienie	Dynamika wydatków JST ogółem				Dynamika wydatków oświatowych JST (rok poprzedni=100%)			
	2005/2004	2006/2005	2007/2006	2008/2007	2005/2004	2006/2005	2007/2006	2008/2007
Gminy	112,0	116,0	105,4	112,2	105,7	106,1	106,8	109,0
Powiaty	111,6	112,3	103,1	112,7	109,0	106,8	102,8	106,2
Miasta na prawach powiatu	113,5	113,0	111,3	111,5	105,8	105,2	106,9	110,9
Województwa	129,4	132,2	110,6	117,2	155,1	112,7	92,8	96,7
Ogółem JST	113,6	115,6	107,6	112,4	107,0	106,1	105,9	109,0

Źródło: jak pod tabelą 1.

Z przedstawionych danych wynika, że w badanym okresie nastąpił wzrost wydatków ogółem oraz wydatków na oświatę i występowała nierównomierna tendencja w dynamice wzrostu we wszystkich latach i rodzajach JST. Wyjątkiem jest regres wydatków na oświatę w województwach samorządowych w latach 2007 i 2008. Dynamika wzrostu była bardzo różna w różnych okresach. W zakresie wydatków ogółem wahała się od 103% do 129%, zaś w województwach w wydatkach na oświatę od 93% do 155%. Wzrost wydatków w 2005 r. w województwach samorządowych wynikał głównie z przejścia nowych zadań związanych ze szkolnictwem specjalnym.

Tabela 3 prezentuje relacje wydatków JST w latach 2004–2008 na oświatę w odniesieniu do wartości produktu krajowego brutto (PKB).

Z zestawienia wynika, że tendencja udziału w PKB jest inna dla wydatków ogółem niż dla wydatków oświatowych. Udział wydatków ogółem jednostek samorządu terytorialnego w PKB wykazuje tendencję rosnącą i w 2008 r. wyniósł 11,4%, podczas gdy w 2004 r. udział ten stanowił 9,9%. Natomiast uwagę zwraca malejący udział w PKB wydatków na zadania

z zakresu oświaty realizowane przez JST, który w latach 2004–2006 był stały i wynosił 3,9%, a w dwóch ostatnich latach zmniejszył się do 3,7%.

Tabela 3. Udział wydatków JST w latach 2004–2008 w PKB

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008
Wydatki JST ogółem (w mln zł)	91 387	103 807	120 038	129 113	145 183
Wydatki JST na oświatę (dział 801, 854) razem (w mln zł)	36 111	38 654	40 998	43 410	47 306
PKB (w mln zł)	924 500	983 300	1 060 000	1 175 300	1 272 800
Udział wydatków JST ogółem w PKB (w %)	9,9	10,6	11,3	11,0	11,4
Udział wydatków JST na oświatę w PKB (w %)	3,9	3,9	3,9	3,7	3,7

Źródło: na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa i JST za poszczególne lata.

Dofinansowywanie zadań oświatowych przez jednostki samorządowe do środków otrzymanych z budżetu państwa

Finansowanie zadań oświatowych (szkolnych i pozaszkolnych) prowadzonych przez samorzady jako zadania własne odbywa się z dochodów, których głównym źródłem jest część oświatowa subwencji ogólnej. Zgodnie z art. 27 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2008 r. nr 88, poz. 539 ze zm.) wielkość części oświatowej subwencji ogólnej określa dla wszystkich jednostek samorządowych corocznie ustawa budżetowa. Kwotę subwencji oświatowej dla wszystkich gmin, powiatów i województw samorządowych ustala się w wysokości nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym, skorygowanej o wielkość innych wydatków, dostosowującą do aktualnie realizowanych zadań oświatowych. Kwotę subwencji oświatowej rozdziela się między JST w sposób ustalony w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, z uwzględnieniem typów i rodzajów szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez te jednostki, stopni awansu zawodowego nauczycieli oraz liczby uczniów w szkołach i placówkach, co w praktyce oznacza uwzględnianie przy podziale wielu różnych kryteriów (np. bierze się pod uwagę lokalizację szkół na terenach wiejskich lub w małych miastach).

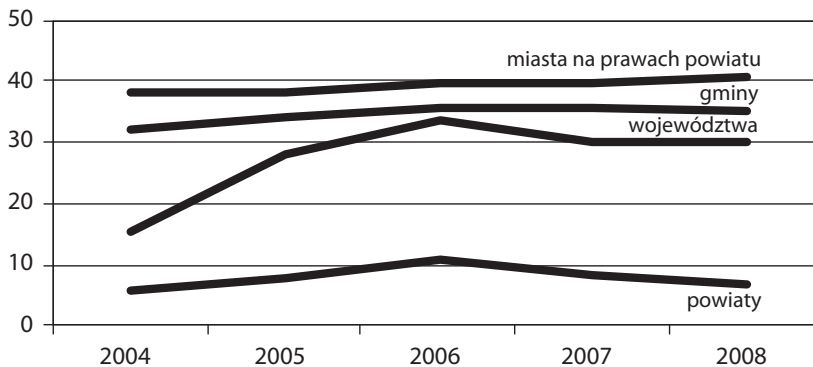
Przyznawana subwencja nie wystarcza jednak na pokrycie wszystkich wydatków związanych z utrzymaniem szkół i jednostki samorządowe muszą dopłacać z innych dochodów do wydatków na cele oświatowe. W tabeli 4 zaprezentowano całkowite wydatki poniesione w latach 2004–2008

przez samorządy na oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opiekę wychowawczą na tle dochodów z subwencji oświatowej i dotacji celowych przekazanych na ten cel z budżetu państwa.

Z powyższych danych wynika, że w 2008 r. jednostki samorządowe wydatkowały ze swoich budżetów na realizację zadań oświatowych środki w kwocie 47 306,1 mln zł, przy czym bilansowały poniesione wydatki dochodami z części oświatowej subwencji ogólnej, dotacji celowych i innych źródeł. W latach 2004–2008 udział części oświatowej subwencji ogólnej i dotacji w wydatkach JST ogółem utrzymywał się przeciętnie na poziomie 67–70%. Również w poszczególnych rodzajach JST zmiany były nieznaczne i wahały się przeciętnie w granicach 2–3 pkt proc. Wyjątek stanowiły województwa, gdzie udział zmniejszył się o 14,8 pkt proc. Natomiast wysokość udziałów w poszczególnych JST była bardzo zróżnicowana. Najwyższy udział subwencji w wydatkach ogółem występował w powiatach i wynosił średnio ponad 90%, najniższy – w miastach na prawach powiatu utrzymywał się na poziomie około 60%.

Procentową skalę dopłat do środków otrzymanych z budżetu państwa i przeznaczanych przez jednostki samorządowe na oświatę w podziale na poszczególne szczeble samorządowe prezentuje wykres 3.

Wykres 3. Udział wydatków oświatowych JST pokrywanych z innych źródeł niż część oświatowa subwencji i dotacje z budżetu państwa (w latach 2004–2008) (w %)



Źródło: jak pod wykresem 1.

Dane te pokazują, jakie dysproporcje występują w „dopłacaniu” do subwencji oświatowej w poszczególnych typach JST. Zdecydowanie najwięcej dopłacają do wydatków na oświatę miasta na prawach powiatu oraz gminy, a najmniej – województwa. W miastach, gminach i województwach obser-

Tabela 4. Wydatki oświatowe ogółem i dochody JST z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej i dotacji w latach 2004–2008

Rok	Wyszczególnienie	Gminy	Powiaty	Miasta na prawach powiatu	Województwa	Ogółem JST
2004	Wydatki ogółem poniesione w dziale 801 i 854 (w tys. zł)	17 989 643	5 515 369	12 042 466	563 306	36 110 784
	Dochody z tyt. części oświatowej subwencji ogólnej i dotacji wykazanych w dziale 801 i 854 (w tys. zł)	12 223 086	5 207 085	7 469 220	478 056	25 377 447
	Udział subwencji oświatowej w wydatkach JST na oświatę (w %)	67,9	94,4	62,0	84,9	
2005	Wydatki ogółem poniesione w dziale 801 i 854 (w tys. zł)	19 021 663	6 011 848	12 746 531	873 901	38 653 944
	Dochody z tyt. części oświatowej subwencji ogólnej i dotacji wykazanych w dziale 801 i 854 (w tys. zł)	12 566 936	5 567 973	7 913 060	629 485	26 677 454
	Udział subwencji oświatowej w wydatkach JST na oświatę (w %)	66,1	92,6	62,1	72,0	
2006	Wydatki ogółem poniesione w dziale 801 i 854 (w tys. zł)	20 176 092	6 423 483	13 413 924	984 839	40 998 338
	Dochody z tyt. części oświatowej subwencji ogólnej i dotacji wykazanych w dziale 801 i 854 (w tys. zł)	13 022 040	5 743 414	8 117 507	655 022	27 537 983
	Udział subwencji oświatowej w wydatkach JST na oświatę (w %)	64,5	89,4	60,5	66,5	
2007	Wydatki ogółem poniesione w dziale 801 i 854 (w tys. zł)	21 554 808	6 603 667	14 337 123	914 140	43 409 737
	Dochody z tyt. części oświatowej subwencji ogólnej i dotacji wykazanych w dziale 801 i 854 (w tys. zł)	13 939 382	6 062 146	8 623 128	642 524	29 267 180
	Udział subwencji oświatowej w wydatkach JST na oświatę (w %)	64,7	91,8	60,1	70,3	
2008	Wydatki ogółem poniesione w dziale 801 i 854 (w tys. zł)	23 500 635	7 014 583	15 906 502	884 380	47 306 100
	Dochody z tyt. części oświatowej subwencji ogólnej i dotacji wykazanych w dziale 801 i 854 (w tys. zł)	15 260 725	6 541 548	9 501 956	620 118	31 924 347
	Udział subwencji oświatowej w wydatkach JST na oświatę (w %)	64,9	93,3	59,7	70,1	

Źródło: jak pod tabelą 1.

wuje się w ostatnich dwóch latach stabilizację procentowego udziału dopłat, a w powiatach począwszy od 2006 r. występowała tendencja spadkowa.

W latach 2004–2008 udział środków własnych jednostek samorządowych w wydatkach na zadania oświatowe utrzymywał się na zbliżonym poziomie. Transfery środków z budżetu państwa, które są ważnym źródłem dochodu JST, w coraz mniejszym stopniu pokrywały potrzeby finansowe JST w tym zakresie. Były również takie jednostki, które nie dopłacały do środków otrzymywanych na oświatę. Jak wynika z badań² przeprowadzonych w 2004 r., 148 gmin otrzymało z tytułu subwencji oświatowej więcej środków niż wynosiły wydatki na realizowanie zadań oświatowych. Przypadki takie dotyczyły również pojedynczych miast. Równocześnie dopłaty występowały w najbogatszych jednostkach samorządowych z najwyższymi potrzebami wydatkowymi, jak również takich, które w swojej gminie wyznaczały wyższe standardy oświatowe. Jednak konieczność dopłacania do zadań oświatowych wynikała w głównej mierze ze:

- wzrastających wydatków na wynagrodzenia nauczycieli,
- stale rosnących kosztów dowożenia uczniów do szkoły,
- dodatkowych zajęć nadobowiązkowych.

Liczba godzin dodatkowych w szkołach powiatowych była niższa niż w gminnych. Na przykład w roku szkolnym 2005/2006 liczba dodatkowych zajęć wyrównawczych i opiekuńczych przypadająca na jeden oddział wynosiła w gminach miejskich od 2,85 (Zakopane) do 6,65 (Świdnik), podczas gdy w powiatach od 0,01 (powiat krasnostawski) do 2,78 (powiat kłobucki)³. Jak wynika z kontroli przeprowadzonych przez NIK, część środków z subwencji przeznaczana była na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań na realizację zadań inwestycyjnych w oświacie, wydatki majątkowe, a w gminach dodatkowo na sfinansowanie zadań, które nie są uwzględniane przy naliczaniu wysokości subwencji oświatowej, tj. dowóz dzieci do szkół, utrzymanie przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych,

² Zob. *Diagnoza systemu finansowania i realizowania zadań oświatowych na obszarach wiejskich*, sporządzona na podstawie badań przeprowadzonych przez prof. P. Swianiewicza, dr. M. Herbsta i zaprezentowana w raporcie *System finansowania oświaty i wyniki egzaminów szkolnych na terenach wiejskich* oraz na podstawie raportu przygotowanego przez W. Marchlewskiego pt. *Inicjatywy środowisk pozarządowych i samorządowych dotyczące zmian w edukacji dzieci i młodzieży z obszarów wiejskich*, 2005, www.euroreg.uw.edu.pl/.../15-mherbst-diagnoza-systemu-finansowania-i-realizowania-zada-owiatowych-.html [dostęp: 20 maja 2010 r.].

³ *Smutna prawda o subwencji – wywiad P. Skury z J. Górnym, wiceprezesem Najwyższej Izby Kontroli, „Głos Nauczycielski” z dn. 20 sierpnia 2008 r.*

w powiatach – na zadania z zakresu kultury fizycznej i sportu, jak również na utrzymanie dróg, domów dziecka i rodzin zastępczych. Jednak zjawisko to występuje coraz rzadziej. Zgodnie z analizą M. Herbsta: *w 2006 roku w Polsce było tylko 27 gmin, które nie finansowały oświaty ze środków własnych. Są to rozrzucone po całej Polsce małe gminy wiejskie. Wśród gmin, w których wydatki bieżące w oświacie (bez uwzględnienia wydatków na przedszkola) przekraczają 150% otrzymanej subwencji oświatowej, znajduje się zarówno Warszawa i gminy ją otaczające, jak też małe gminy w Polsce wschodniej (np. Drelów, Cyców, Sosnówka), w rzadko zaludnionych Bieszczadach (Cisna, Solina), w województwach warmińsko-mazurskim, lubuskim, zachodniopomorskim*⁴.

W 2008 r. jedna czwarta wszystkich powiatów nie wykorzystywała w pełni środków z subwencji oświatowej na cele związane z zadaniami oświatowymi. Najniższy stopień wykorzystania subwencji oświatowej występował w powiatach łomżyńskim (73,6%), leszczyńskim (84%) i monieckim (88,1%). Natomiast tylko w dwóch powiatach – opolskim i zamojskim – kwota wydatków na oświatę przekroczyła o 50% wielkość otrzymanej subwencji.

Największe wydatki ze źródeł innych niż subwencja oświatowa, liczone w stosunku do otrzymanej subwencji, ponoszą miasta na prawach powiatu. Wśród miast, które w 2008 r. dopłaciły ze środków własnych ponad 50% do wielkości otrzymanej subwencji oświatowej, były: Wrocław, Lublin, Zielona Góra, Płock, Warszawa, Gdańsk, Sopot, Dąbrowa Górnicza i Mysłowice. Dopłaty w wysokości do 10% otrzymanej subwencji poniosły: Zamość, Opole, Jastrzębiec Zdrój. Zamość na zadania oświatowe wykorzystał tylko 98,1% środków z otrzymanej subwencji. Z powyższego wynika, że przyjmując za kryterium badania położenie geograficzne i wielkość jednostki, nie stwierdzono występowania zależności w relacji wielkości wydatków z własnych środków do kwoty otrzymanej subwencji. Na powyższe zróżnicowanie może wpływać polityka finansowania oświaty prowadzona przez poszczególne JST, często wynikająca z uwarunkowań lokalnych i preferencji władz gminnych. Przykłady stosowania przez gminy różnych podejść do polityki oświatowej szeroko omówiono w przywołanej powyżej publikacji M. Herbsta. I tak w miastach o liczbie mieszkańców w przedziale 100–400 tysięcy jednostki o wyższych dochodach własnych generalnie przeznaczają większe środki (w relacji do subwencji) na zadania oświatowe, jednak zależność ta nie jest regułą i występuje wiele wyjątków. Ponadto polityka oświatowa gmin charakteryzuje się utrzymywaniem różnej wielkości oddziałów klasowych, a tym samym różną liczbą uczniów przypadających na 1 nauczyciela. W placówkach, w których występują duże

⁴ M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *Finansowanie oświaty w Polsce, diagnoza, dylematy, możliwości*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009, s. 110–114.

oddziały szkolne, koszty oświatowe są relatywnie niższe. Optymalizacja sieci szkolnej może sprawić, że subwencja oświatowa pokryje niemal w całości bieżące wydatki oświatowe. Jednak dla gmin o bardzo rozdrobnionej sieci osadniczej bieżące koszty oświatowe mogą znacznie przekraczać otrzymaną kwotę subwencji. Zatem pole dla decyzji samorządów lokalnych odnośnie do jednostkowej racjonalizacji wydatków oświatowych jest zróżnicowane.

Struktura podmiotowa wydatków

Zadania oświatowe finansowane z budżetów jednostek samorządu terytorialnego realizowane są w ramach dwóch działów klasyfikacji budżetowej:

- oświata i wychowanie,
- edukacyjna opieka wychowawcza.

W ramach działu 801 – Oświata i wychowanie finansowane są głównie: przedszkola, szkoły podstawowe, gimnazja oraz szkoły ponadgimnazjalne (licea ogólnokształcące, profilowane, szkoły zawodowe, artystyczne). Ponadto finansuje się zadania z zakresu dowożenia uczniów do szkół, kształcenia ustawicznego i praktycznego oraz ośrodki doskonalenia zawodowego, zakłady kształcenia, doksztalcania i doskonalenia nauczycieli.

Dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza obejmuje większość zadań pozaszkolnych, takich jak świetlice szkolne, specjalne ośrodki wychowawcze, domy wczasów dziecięcych, internaty i bursy szkolne, pomoc materialną dla uczniów, poradnie psychologiczno-wychowawcze itp.

Wydatki na oświatę w układzie zadaniowym oraz ich strukturę i dynamikę w latach 2004–2008 prezentuje tabela 5. Poniższą analizą objęto najważniejsze zadania z działu 801 – Oświata i wychowanie, mające największy udział w wydatkach na oświatę ogółem.

Przedszkola

W latach 1991–2000 opieka przedszkolna klasyfikowana była w dziale Oświata i wychowanie. Od roku 2001 do roku 2004 została przeniesiona do działu Edukacyjna opieka wychowawcza z wyjątkiem oddziału „0”, do którego uczęszczają dzieci sześciolatnie. Od 2005 r. przedszkola ponownie są zadaniem finansowanym z zakresu oświaty i wychowania. Placówki wychowania przedszkolnego są to placówki przeznaczone dla dzieci w wieku od lat 3 do rozpoczęcia przez nie nauki w szkole podstawowej. Placówki te zapewniają dzieciom opiekę oraz mają na celu przygotowanie ich do nauki w szkole. Do placówek wychowania przedszkolnego zalicza się przedszkola oraz oddziały przy szkołach podstawowych. Do roku szkolnego 2003/2004

Tabela 5. Wydatki na oświatę w układzie zadaniowym oraz ich struktura i dynamika w latach 2004–2008

Dział	Rozdział	Nazwa	Wydatki na zadania w latach (w tys. zł)							Udział wydatków na poszczególne zadania w wydatkach na oświatę w JST ogółem w %							Dynamika w %			
			2004	2005	2006	2007	2008	2004	2005	2006	2007	2008	2004	2005	2006	2007	2008			
801		Oświata i wychowanie	33 419 760	35 138 091	37 090 814	39 376 746	43 615 603										105,1	105,6	106,2	110,8
	80104	Przedszkola	3 659 366	3 556 796	3 807 569	4 204 532	4 895 430	10,1	9,2	9,3	9,7	10,3	97,2	107,1	110,4	116,4				
	80105	Przedszkola specjalne	39 929	43 107	45 403	50 473	55 444	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	108,0	105,3	111,2	109,8
	80101	Szkoły podstawowe	12 695 521	13 018 039	13 663 170	14 249 688	15 373 901	35,2	33,7	33,3	32,8	32,5	102,5	105,0	104,3	107,9				
	80102	Szkoły podstawowe specjalne	549 382	587 441	610 989	640 294	712 695	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	106,9	104,0	104,8	111,3				
	80110	Gimnazja	6 638 288	6 922 721	7 239 432	7 595 145	8 117 955	18,4	17,9	17,7	17,5	17,2	104,3	104,6	104,9	106,9				
	80111	Gimnazja specjalne	362 444	391 524	410 166	447 176	489 461	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	108,0	104,8	109,0	109,5				
	80120	Licea ogólnokształcące	2 822 615	3 046 416	3 241 720	3 438 740	3 784 290	7,8	7,9	7,9	7,9	8,0	107,9	106,4	106,1	110,0				
	80121	Licea ogólnokształcące specjalne	25 017	24 088	28 236	23 950	27 631	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	96,3	117,2	84,8	115,4				
	80123	Licea profilowane	454 862	595 536	591 441	532 500	443 975	1,3	1,5	1,4	1,2	0,9	130,9	99,3	90,0	83,4				
	80124	Licea profilowane specjalne	5 465	7 632	7 984	9 377	11 523	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	139,7	104,6	117,5	122,9				
	80130	Szkoły zawodowe	3 967 651	4 047 172	4 220 960	4 368 908	4 857 055	11,0	10,5	10,3	10,1	10,3	102,0	104,3	103,5	111,2				
	80134	Szkoły zawodowe specjalne	184 479	222 465	255 650	284 930	325 100	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	120,6	114,9	111,5	114,1				
	80132	Szkoły artystyczne	105 734	115 915	125 848	135 050	152 021	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	109,6	108,6	107,3	112,6				
	80113	Dowozenie uczniów do szkół	478 637	518 965	561 647	596 004	697 753	1,3	1,3	1,4	1,4	1,5	108,4	108,2	106,1	117,1				
	80140	Centra kształcenia ustawicznego i praktycznego oraz ośrodki dokształcania zawodowego	308 420	338 528	363 189	376 672	435 346	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	109,8	107,3	103,7	115,6				
	80141	Zakłady kształcenia nauczycieli	100 969	116 680	123 440	122 909	128 696	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	115,6	105,8	99,6	104,7				
	80146	Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli	210 104	213 269	220 875	233 470	249 310	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	101,5	103,6	105,7	106,8				
		Pozostałe wydatki	810 877	1 371 798	1 573 095	2 066 929	2 858 016	2,2	3,5	3,8	4,8	6,0	169,2	114,7	131,4	138,3				
854		Edukacyjna opieka wychowawcza	2 691 024	3 515 853	3 907 523	4 032 991	3 690 496	7,5	9,1	9,1	9,5	9,3	7,8	111,1	103,2	91,5				
		Wydatki ogółem (dział 801 i 854)	36 110 784	38 653 944	40 998 338	43 409 737	47 306 100	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	107,0	106,1	105,9	109,0				

Źródło: jak pod tabelą 1.

dziecko w wieku 6 lat miało prawo do rocznego przygotowania przedszkolnego, a od 1 września 2004 r. wprowadzono obowiązek odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego w przedszkolu lub oddziale przedszkolnym zorganizowanym w szkole podstawowej. Zgodnie z obowiązującymi przepisami opieka przedszkolna jest wyłączona z zakresu finansowania przez część oświatową subwencji ogólnej, bowiem ta naliczana jest na podstawie liczby uczniów począwszy od klasy pierwszej. Jednak ustawa nie narzuca na samorządy żadnego szczegółowego celu wydatkowania środków. Ustawodawca zakładał, że wydatki na przedszkola realizowane będą z pozostałych dochodów jednostek samorządowych.

Wydatki na przedszkola pochłaniają około 10% wszystkich wydatków JST na oświatę. W 2008 r. wyniosły 4 895 430 tys. zł i były wyższe o ponad jedną trzecią od poniesionych w 2004 r. Dynamika wydatków na przedszkola wykazywała (z wyjątkiem 2005 r.) tendencję rosnącą. Największy przyrost wydatków, o ponad 16%, odnotowano w 2008 r. Jednocześnie jednak należy zauważyć, że na mapie Polski ciągle są takie gminy, które nie prowadzą przedszkoli.

Szkoły podstawowe

Do szkół podstawowych zalicza się: szkoły podstawowe, szkoły filialne⁵, specjalne, integracyjne, z oddziałami integracyjnymi i sportowymi, sportowe i mistrzostwa sportowego. Są to szkoły sześcioletnie, w których nauka jest obowiązkowa nie dłużej jednak niż do ukończenia 18. roku życia. Na organizację i prowadzenie szkół podstawowych wydatkuje się ponad jedną trzecią środków oświatowych ponoszonych przez jednostki samorządowe. W strukturze wszystkich wydatków oświatowych koszty funkcjonowania szkół podstawowych znajdują się na pierwszym miejscu pod względem wielkości absorbowanych środków. W 2008 r. na szkoły podstawowe wydano 15 373 901 tys. zł. Nominalny wzrost wydatków w badanym okresie, tj. w porównaniu z 2004 r., wyniósł 21,1%. Dynamika wzrostu wydatków wahała się od 102,5% w 2005 r. do 107,9% w 2008 r. W ramach szkolnictwa podstawowego finansowane są również szkoły specjalne, na które przeznaczają się 1,5% wydatków oświatowych. W 2008 r. wydano na nie 712 695 tys. zł, tj. o około 30% więcej niż w 2004 r.

Gimnazja

Do szkół na poziomie gimnazjalnym zalicza się: gimnazja, w tym: specjalne, integracyjne, dwujęzyczne, z oddziałami integracyjnymi, dwujęzycz-

⁵ Szkoły filialne stanowią element sieci szkolnictwa podstawowego i są podporządkowane szkołom podstawowym. Mogą być organizowane z klasami I–VI, I–V, I–IV, I–III.

nymi, sportowymi i przysposabiającymi do pracy, sportowe i mistrzostwa sportowego. Są to szkoły kształcące młodzież w cyklu trzyletnim, w wieku od 13 do 16 lat, w których nauka jest obowiązkowa. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego na zadania realizowane przez gimnazja stanowią znaczący i wynoszący około 17% udział w wydatkach oświatowych. W 2008 r. samorzady przeznaczyły na gimnazja 8 117 955 tys. zł i był to wzrost o 22,3% w porównaniu z 2004 r. Dynamika wzrostu wydatków na gimnazja w latach 2005–2007 była stabilna. W 2008 r. wzrost tych wydatków był najwyższy i wyniósł 6,9%. Wydatki na gimnazja specjalne stanowiły 1% wydatków JST na oświatę.

Szkoły ponadgimnazjalne

Do szkół ponadgimnazjalnych zalicza się:

- zasadnicze szkoły zawodowe o okresie nauczania nie krótszym niż 2 lata i nie dłuższym niż 3 lata,
- trzyletnie licea ogólnokształcące i profilowane kształcące w profilach kształcenia ogólnozawodowego,
- czteroletnie technika,
- dwuletnie uzupełniające licea ogólnokształcące dla absolwentów zasadniczych szkół zawodowych,
- trzyletnie technika uzupełniające dla absolwentów zasadniczych szkół zawodowych,
- szkoły policealne o okresie nauczania nie dłuższym niż 2,5 roku,
- trzyletnie szkoły specjalne przysposabiające do pracy dla uczniów z upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym oraz dla uczniów z niepełnosprawnościami sprzężonymi.

W strukturze wydatków na szkoły ponadgimnazjalne największy, stanowiący ponad 10%, udział miały wydatki na szkoły zawodowe, które w 2008 r. wyniosły 4 857 055 tys. zł. W porównaniu z 2004 r. wzrosły o 22,4%. Kolejną grupę wydatków stanowią wydatki na licea ogólnokształcące wynoszące w 2008 r. 3 784 290 tys. zł. Dynamika wydatków na licea ogólnokształcące była zmienna w czasie i wynosiła od 106,1% w 2007 r. do 110% w roku 2008. Te dwie grupy wydatków mają stosunkowo stabilny udział w wydatkach oświatowych ogółem w całym badanym okresie.

Dowożenie uczniów do szkół

Zgodnie z art. 14a ust. 3 i art. 17 ustawy o systemie oświaty obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dziecka lub zwrot kosztów przejazdu dziecka i opiekuna

środkami komunikacji publicznej, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice. Dotyczy to sytuacji, w której droga dziecka sześciolatniego z domu do najbliższego publicznego przedszkola lub oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej oraz uczniów do najbliższej publicznej szkoły podstawowej lub gimnazjum przekracza odległość 3 kilometrów. Obowiązkiem jest również dowożenie uczniów niepełnosprawnych, przy czym jego zakres jest poszerzony o niektórych uczniów niepełnosprawnych uczęszczających do szkół ponadgimnazjalnych lub do ośrodka umożliwiającego tym dzieciom i młodzieży realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki. Obowiązki te dotyczą placówek publicznych bez względu na to, czy organem prowadzącym jest jednostka samorządu terytorialnego, czy też osoba prawna lub fizyczna. Wydatki JST na dowożenie uczniów wyniosły w 2008 r. 697 753 tys. zł i wzrosły w badanym okresie prawie dwukrotnie. Najwyższą dynamikę wydatków (117,1%) zanotowano w 2008 r. W strukturze wydatków na oświatę udział wydatków na dowożenie uczniów zwiększył się z 1,3% w 2004 r. do 1,5% w roku 2008. Dla kosztów ponoszonych w tym zakresie przez poszczególne JST znaczenie ma zróżnicowanie sieci osadniczej oraz różny stan dróg. Jak duże może być zróżnicowanie kosztu dowożenia na terenie choćby jednego województwa, świadczy kontrola przeprowadzona przez NIK w województwie warmińsko-mazurskim, dotycząca zapewnienia uczniom bezpiecznych warunków dowozu do szkół. W poszczególnych gminach znacznie zróżnicowany był zarówno udział wydatków na dowożenie w wydatkach ogółem (od 0,7% do 3,0%), jak i przeciętny koszt dowożenia ucznia (od 283 zł do 1755 zł). Przeciętny roczny koszt dowożenia jednego ucznia w 2008 r. w kontrolowanym województwie wyniósł 1033,52 zł i wzrósł w porównaniu z rokiem poprzednim o 6%⁶.

Przy analizie podziału środków na poszczególne zadania przekazywane w ramach działu 801 – Oświata i wychowanie przez jednostki samorządowe uwagę zwracają również wydatki na:

- centra kształcenia ustawicznego i praktycznego oraz ośrodki do kształcenia zawodowego, stanowiące stabilny 0,9% udział; dynamika wydatków w tym rozdziale klasyfikacji budżetowej wahała się od 103,7% w 2007 r. do 115,6% w roku 2008,

⁶ Informacja o wynikach kontroli zapewnienia uczniom bezpiecznych warunków dowozu do szkół podstawowych i gimnazjów w wybranych gminach województwa warmińsko-mazurskiego, NIK, Delegatura w Olsztynie, listopad 2009 r., www.nik.gov.pl [dostęp: 20 maja 2010 r.].

- zakłady kształcenia nauczycieli – 0,3% udział; dynamika wydatków na te zadania była najwyższa (115,6%) w 2005 r., a w 2007 r. nastąpił nominalny spadek wydatków w porównaniu z rokiem poprzednim,
- doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli, których udział w ostatnich trzech latach ustabilizował się na poziomie 0,5%.

Uwagę zwraca fakt, że chociaż udział powyższych grup wydatków w strukturze wydatków oświatowych jest stabilny, to jednak ich dynamika jest zróżnicowana.

W zakresie działu 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza finansowane są zadania dotyczące zapewnienia środków na funkcjonowanie m.in.: świetlic, internatów i burs szkolnych, specjalnych ośrodków wychowawczych i szkolno-wychowawczych, placówek wychowania pozaszkolnego, poradni psychologiczno-pedagogicznych oraz zapewnienie dzieciom i młodzieży szkolnej obozów i kolonii. Wydatki na zadania realizowane w tym dziale wyniosły w 2008 r. 3 690 496 tys. zł i stanowiły 7,8% środków oświatowych ogółem. Były niższe od poniesionych w latach 2006 i 2007 odpowiednio o 5,6% i 8,5%.

Struktura wydatków oświatowych według kategorii wydatków

Wydatki JST na oświatę mogą być analizowane w układzie rodzajowym. W tabeli 6 przedstawiono dane za lata 2004–2008 dotyczące wydatków na zadania realizowane przez samorząd terytorialny w dziale 801 – Oświata i wychowanie oraz w dziale 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza w układzie poszczególnych szczebli samorządowych oraz w podziale na cztery główne rodzaje wydatków: wynagrodzenia z pochodnymi, wydatki majątkowe, materiały i usługi oraz dotacje.

Wynagrodzenia z pochodnymi to wydatki absorbujące największą pulę środków przeznaczanych w JST na oświatę. W 2008 r. stanowiły 65,8% ogółu kosztów i wzrosły w porównaniu z 2004 r. o 23,3%. Jednak ich udział w wydatkach oświatowych ogółem jednostek zmniejszył się w badanym okresie na korzyść pozostałych grup wydatków. Zmiany struktury wydatków w poszczególnych grupach obrazuje wykres 4.

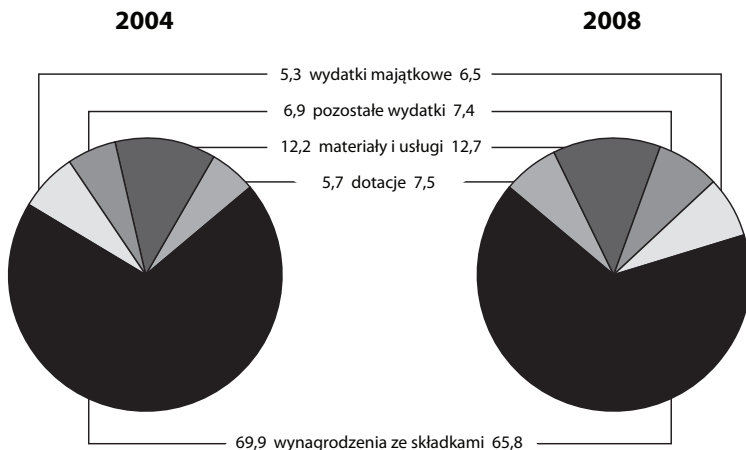
Mimo zmniejszającego się udziału kosztów wynagrodzeń w wydatkach ogółem ich wartość nominalna rośnie. Podstawową przyczyną wzrostu wydatków na wynagrodzenia ogółem był wzrost płac nauczycieli, wynikający z regulacji w Karcie Nauczyciela. Docelowe relacje wskaźników średnich wynagrodzeń zostały wprowadzone z dniem 1 października 2002 r. ustawą z 12 września 2002 r. zmieniającą ustawę o zmianie ustawy – Karta Na-

Tabela 6. Podstawowe rodzaje wydatków JST w latach 2004–2008 na oświatę i wychowanie

Wyszczególnienie	Wydatki JST ogółem (w tys. zł)				
	2004	2005	2006	2007	2008
Wydatki oświatowe ogółem, w tym:	36 110 784	38 653 944	40 998 338	43 409 737	47 306 100
wynagrodzenia ze składkami	25 254 045	26 161 061	27 233 720	28 880 572	31 138 208
wydatki majątkowe	1 906 866	2 178 328	2 635 280	2 492 503	3 092 537
materiały i usługi	4 406 636	4 661 097	5 144 046	5 449 056	6 020 378
dotacje	2 053 037	2 780 602	2 938 320	3 197 671	3 534 408
Wyszczególnienie	Wydatki gmin (w tys. zł)				
	2004	2005	2006	2007	2008
Wydatki oświatowe ogółem, w tym:	17 989 643	19 021 663	20 176 092	21 554 808	23 500 635
wynagrodzenia ze składkami	12 377 863	12 857 923	13 397 078	14 303 990	15 464 974
wydatki majątkowe	1 358 828	1 375 663	1 575 001	1 434 143	1 616 952
materiały i usługi	2 395 175	2 448 970	2 702 868	2 962 631	3 293 412
dotacje	521 429	688 794	764 977	863 232	986 869
Wyszczególnienie	Wydatki powiatów (w tys. zł)				
	2004	2005	2006	2007	2008
Wydatki oświatowe ogółem, w tym:	5 515 369	6 011 848	6 423 483	6 603 667	7 014 583
wynagrodzenia ze składkami	4 056 136	4 194 066	4 357 677	4 587 208	4 870 777
wydatki majątkowe	191 801	284 363	368 951	265 053	348 834
materiały i usługi	634 063	719 786	791 458	802 229	844 795
dotacje	225 993	343 059	371 765	450 389	518 239
Wyszczególnienie	Wydatki miast na prawach powiatów (w tys. zł)				
	2004	2005	2006	2007	2008
Wydatki oświatowe ogółem, w tym:	12 042 466	12 746 531	13 413 924	14 337 123	15 906 502
wynagrodzenia ze składkami	8 420 954	8 635 596	8 985 993	9 471 182	10 255 470
wydatki majątkowe	337 710	467 379	604 809	726 835	1 034 923
materiały i usługi	1 307 067	1 394 989	1 543 146	1 583 845	1 781 268
dotacje	1 259 886	1 540 869	1 542 914	1 706 995	1 940 761
Wyszczególnienie	Wydatki województw (w tys. zł)				
	2004	2005	2006	2007	2008
Wydatki oświatowe ogółem, w tym:	563 306	873 901	984 839	914 140	884 380
wynagrodzenia ze składkami	399 092	473 476	492 972	518 191	546 988
wydatki majątkowe	18 528	50 923	86 519	66 471	91 828
materiały i usługi	70 331	97 352	106 573	100 351	100 903
dotacje	45 728	207 880	258 664	177 055	88 540

Źródło: jak pod tabelą 1.

Wykres 4. Struktura wydatków oświatowych w JST (ogółem w %)



Źródło: jak pod tabelą 1.

uczyciela oraz zmianami niektórych innych ustaw (ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej Dz.U., nr 152, poz. 1267). Od tej regulacji do 2008 r. wzrost średnich wynagrodzeń nauczycieli zależał wyłącznie od średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń ustalonego dla państwowej sfery budżetowej lub ewentualnych decyzji poszczególnych organów prowadzących, będących jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie ustalania wynagrodzeń wyższych od gwarantowanych przez państwo ustawą – Karta Nauczyciela. Kolejną zmianą, dokonaną ustawą z 6 grudnia 2007 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela, wzrost wynagrodzeń nauczycieli uzależniony został od kwoty bazowej, ustalonej corocznie w ustawie budżetowej oraz – jak wcześniej – od decyzji organów samorządowych. Zgodnie z art. 30 ust. 8 środki niezbędne na średnie wynagrodzenia nauczycieli wraz z pochodnymi od wynagrodzeń, środki na odpis oraz środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli z uwzględnieniem doradztwa metodycznego, zagwarantowane są przez państwo w dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Artykuł 30 ust. 10 Karty Nauczyciela daje możliwość jednostkom samorządu terytorialnego dowolnego podwyższania środków na wynagrodzenia nauczycieli ponad poziom gwarantowany przez państwo⁷. Zgodnie z art. 30 ust. 6 tej ustawy organ pro-

⁷ Wynagrodzenia nauczycieli w podstawowym wymiarze opierają się łącznie na dwóch aktach wykonawczych do ustawy Karta Nauczyciela:

wadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu:

- 1) wysokość stawek dodatków oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków,
- 2) szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw,
- 3) wysokość i warunki wypłacania składników wynagrodzenia, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach – w taki sposób, aby średnie wynagrodzenia nauczycieli odpowiadały na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli.

W przywołanej już analizie M. Herbst⁸ zaprezentowano skalę zróżnicowania przeciętnego wynagrodzenia dla nauczycieli według stopni awansu w dwóch miastach, tj. w Warszawie i Krakowie. Jest to przykład charakteryzujący politykę oświatową tych jednostek. W 2007 r. wynagrodzenia nauczycieli w Warszawie były o około 20% wyższe niż wynagrodzenia nauczycieli krakowskich, przy czym wynagrodzenia nauczycieli dyplomowanych i mianowanych były wyższe o 21%, a nauczycieli stażystów o 16%. *Zaskakujące jest, że przeciętne wynagrodzenia nauczycieli w Krakowie są (według danych SIO z września 2007 r.) niższe niż średnie ogólnopolskie dla każdego awansu zawodowego*⁹. Jak wyjaśnia autor, prawdopodobnie główną przyczyną tych różnic jest presja, jaką na płace nauczycieli wywierają lokalne rynki pracy. Miesięczne wynagrodzenie ogółem w Warszawie (wg danych GUS) było w 2006 r. o ponad 37% wyższe niż w Krakowie.

Nauczyciele przy wyższych stopniach awansu automatycznie na mocy ustawy otrzymują wyższe uposażenia. Przeprowadzone badania¹⁰ wskazują na wzrost liczby nauczycieli dyplomowanych w gminach wiejskich, przy jednoczesnym spadku liczby nauczycieli stażystów i nauczycieli mianowanych. Wzrost wydatków na wynagrodzenia był bezpośrednim następstwem

– powszechnie obowiązującym rozporządzeniu ministra właściwego ds. oświaty i wychowania (wynagrodzenie zasadnicze),

– akcie prawa miejscowego, tj. regulaminie wynagradzania stanowionym przez jednostkę samorządu terytorialnego (dodatki i inne składniki wynagrodzenia nieuregulowane w przepisach ustawy – Karta Nauczyciela).

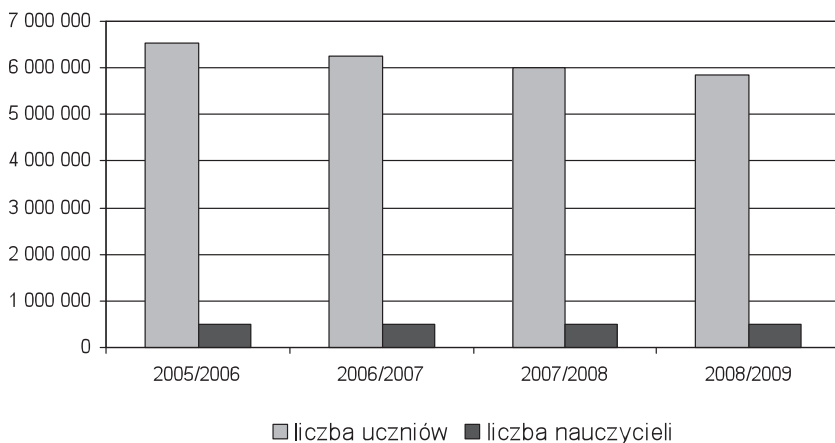
⁸ M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *Finansowanie oświaty*, op. cit., s. 245–256.

⁹ *Ibidem*, s. 247.

¹⁰ Zob. *Diagnoza systemu finansowania i realizowania zadań oświatowych na obszarach wiejskich*, op. cit.

decyzji w sprawie podwyżek wynagrodzeń. Jednocześnie wynikał ze wzrostu liczby nauczycieli przypadających na 100 uczniów. Relacje zmian liczby uczniów i nauczycieli przedstawiono na wykresie 5.

Wykres 5. Liczba uczniów i nauczycieli w latach szkolnych 2005/2006–2008/2009



Źródło: jak pod tabelą 1.

Z przedstawionego wykresu wynika, że w latach 2005–2008 liczba nauczycieli była względnie stabilna i utrzymywała się na poziomie około 500 tys. etatów. Natomiast wyraźnie malała liczba uczniów, która w badanym okresie zmniejszyła się o ponad 10%. Wydaje się, że rosnąca w okresie niżej demograficznego wielkość wskaźnika liczby etatów nauczycielskich przypadających na 100 uczniów była w dużej mierze pochodną polityki samorządów. Jednak brak pełnej współzależności pomiędzy zmianą liczby uczniów a zmianą liczby nauczycieli w konsekwencji mógł powodować wzrost jednostkowych kosztów kształcenia, a to z kolei konieczność ponoszenia wydatków ponad otrzymywaną kwotę subwencji. Wysokość subwencji oświatowej zależy przede wszystkim od liczby uczniów w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządowe.

Wydatki na materiały i usługi będące drugą co do wielkości grupą kosztów oświatowych, osiągnęły w 2008 r. wartość 6 020 378 tys. zł i stanowiły 12,7% środków ogółem. W badanym okresie wzrosły o 36,6%, przy czym najwyższy wzrost zanotowano w województwach samorządowych (o 43,5%). W tej grupie wydatków ponad połowę środków wydatkują gminy, a województwa samorządowe tylko 1,7%. Wydatki na materiały i usługi

w gminach i województwach w badanym okresie wzrosły najwięcej (odpowiednio o 37,5% i 43,5%).

Wydatki majątkowe JST na oświatę stanowiły w 2008 r. 6,5% środków ogółem. W tej grupie w porównaniu z 2004 r. nastąpił wzrost wartości angażowanych środków o 62,2%. Na programy realizacji inwestycji oświatowych samorządy terytorialne przeznaczyły w 2008 r. środki w łącznej wysokości 3 092 537 tys. zł, z tego:

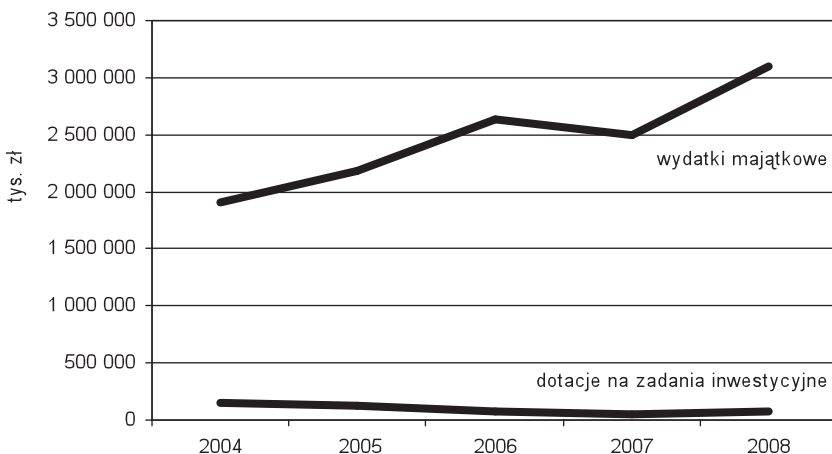
- | | |
|-----------------------------|---|
| – gminy | 1 616 952 tys. zł (52,2% środków ogółem), |
| – miasta na prawach powiatu | 1 034 923 tys. zł (33,5%), |
| – powiaty | 348 834 tys. zł (11,3%), |
| – województwa samorządowe | 91 828 tys. zł (3,0%). |

Z budżetu państwa przekazywane są JST dotacje na współfinansowanie inwestycji oświatowych. Ich udział w 2004 r. wynosił 7,9% ogółu wydatków inwestycyjnych, a w 2008 r. zmniejszył się do 2,3%. Dotacje z budżetu państwa na zadania inwestycyjne w 2008 r. wyniosły 71 027 tys. zł i w porównaniu z 2004 r. zmniejszyły się o ponad połowę. Największy udział w tych dotacjach mają gminy (62,9%) i powiaty (21,3%). W 2008 r. udział dotacji państwa na zadania inwestycyjne w wydatkach majątkowych tych jednostek wynosił odpowiednio 2,8% i 4,4%. Natomiast najmniejszy, wynoszący 0,9%, udział dotacji w wydatkach inwestycyjnych ogółem miały miasta na prawach powiatu. Niewielki stopień współfinansowania wydatków o charakterze majątkowym przez państwo oznacza, że znaczna ich część musi być pokrywana ze środków własnych lub z zaciąganych przez jednostki pożyczek i kredytów.

Wykres 6 uwidacznia stale rosnącą rozpiętość między wydatkami majątkowymi ogółem JST a środkami otrzymywanymi z budżetu na zadania inwestycyjne. W wyniku angażowania przez samorządy coraz większych środków na realizację inwestycji oświatowych, z roku na rok rośnie liczba nowych i modernizowanych obiektów szkolnych. W 2008 r. w ramach działu – Oświata i wychowanie zmodernizowano 859 szkół, tj. ponaddwukrotnie więcej niż w 2004 r., natomiast liczba oddanych do użytku nowych obiektów szkolnych w 2008 r. wyniosła 704 i była blisko dwukrotnie wyższa niż w 2004 r. W ramach działu – Edukacyjna opieka wychowawcza w 2008 r. oddano łącznie 25 obiektów, a w 2004 r. tylko 4¹¹.

¹¹ Informacja o realizacji podstawowych zadań oraz budżetu w 2004 i 2008 r. w zakresie oświaty i wychowania, edukacyjnej opieki wychowawczej oraz o realizacji budżetu Ministerstwa Edukacji Narodowej w części 30 – Oświata i wychowanie, materiał dla sejmowej Komisji Edukacyjnej, Nauki i Młodzieży.

Wykres 6. Wydatki majątkowe JST oraz dotacje z budżetu państwa na zadania inwestycyjne w latach 2004–2008



Źródło: jak pod tabelą 1.

Kolejną kategorią omawianych wydatków są dotacje celowe. Wartość dotacji przekazywana przez JST na zadania oświatowe wzrosła w badanym okresie o 72,2%. W strukturze przekazywanych przez JST dotacji prawie połowa przekazywana jest dla niepublicznych jednostek systemu oświaty. Natomiast ponad 37% środków w formie dotacji podmiotowych i przedmiotowych otrzymują zakłady budżetowe (np. szkoły przedszkola i inne placówki publiczne). Jednostki samorządowe przekazują środki również na dofinansowanie zadań zleconych do realizacji fundacjom i stowarzyszeniom. Wartość środków dla tych pomiotów nie przekracza jednak 2% dotacji JST ogółem. Ponadto jednostkom podejmującym działania należące do zakresu obowiązku innych jednostek samorządu terytorialnego przekazywane są, na mocy porozumień zawartych z tymi jednostkami, dotacje celowe w kwocie wynikającej z zawartego porozumienia. Wysokość dofinansowania określa w drodze uchwały organ stanowiący tej jednostki samorządu terytorialnego, która udziela dotacji.

W 2008 r. wartość dotacji przekazana przez JST do właściwych jednostek wyniosła 3 534 408 tys. zł. Z ogólnej kwoty dotacji ponad połowę środków wydatkowały miasta na prawach powiatu, a najmniej (2,5%) województwa samorządowe. W gminach wartość dotacji wyniosła w 2008 r. 986 869 tys. zł i wzrosła w badanym okresie o 89,3%. W tym samym czasie jeszcze wyższy, wynoszący ponad 129%, wzrost wartości dotacji oświatowych odnotowano w powiatach.

Jednostkowe koszty kształcenia ucznia

Przeciętne koszty kształcenia ucznia w poszczególnych rodzajach JST są zróżnicowane. Wynika to m.in. z terytorialnego usytuowania większości szkół w gminach i odpowiadającej im liczby uczniów. W tabeli 7 zaprezentowano dane dotyczące liczby uczniów oraz wydatków oświatowych w przeliczeniu na jednego ucznia w poszczególnych rodzajach jednostek samorządowych w latach 2004–2008.

Liczba uczniów we wszystkich JST w 2008 r. wyniosła 5 860 092, co w porównaniu z danymi z lat poprzednich wskazuje na spadek liczby dzieci i młodzieży w wieku szkolnym. W porównaniu z 2004 r. liczba uczniów ogółem zmniejszyła się o 13,5%. Blisko połowa wszystkich uczniów uczy się w gminach, z czego około 20% to uczniowie szkół w gminach wiejskich. Udział tej grupy uczniów w liczbie uczniów ogółem nieznacznie się zmniejszał. Ponad 34% ogółu uczniów kształciło się w miastach na prawach powiatu, przy czym udział uczniów w tych jednostkach samorządu stale rośnie.

Jednostkowe koszty kształcenia ucznia w gminach są zróżnicowane w zależności od rodzaju gminy. Największa kwota wydatków na 1 ucznia przypada w gminach wiejskich (w 2008 r. – 9169 zł). Jest to o 10,3% więcej niż w gminach miejskich (8311 zł). Najwyższe jednostkowe koszty kształcenia w kwocie 20 095 zł były w 2008 r. w województwach samorządowych, a najniższe w wysokości 6229 zł w powiatach. Natomiast dynamika wydatków oświatowych JST w latach 2004–2008 w przeliczeniu na 1 ucznia jest zróżnicowana w poszczególnych szczeblach samorządowych i waha się w przedziale:

- 110,3% – 114,3% w gminach miejskich,
- 109,1% – 113,2% w gminach wiejskich,
- 109,6% – 113,6% w gminach miejsko-wiejskich,
- 107,4% – 112,9% w powiatach,
- 109,0% – 111,9% w miastach na prawach powiatu,
- 101,9% – 162,8% w województwach,

przy czym w województwach samorządowych najwyższą dynamikę odnotowano na początku badanego okresu, a najniższą w 2008 r. Zaobserwować można było następujące tendencje: dynamika jednostkowych kosztów kształcenia wyraźnie rosła, ale wydatki oświatowe JST w przeliczeniu na 1 ucznia pozostawały w poszczególnych rodzajach gmin zróżnicowane. Ciągłe zróżnicowane i rosnące koszty jednostkowe wskazują z jednej strony na odmienność sytuacji materialnej w poszczególnych rodzajach JST, z drugiej na rosnącą rolę oświaty w ich budżetach.

Niejednolity w skali wszystkich JST rozkład wydatków na jednego ucznia może znaleźć uzasadnienie m.in. w zróżnicowanych kosztach do-

Tabela 7. Przeciętny koszt kształcenia 1 ucznia w poszczególnych JST w latach 2004–2008

Wyszczególnienie	2004		2005		2006		2007		2008	
	liczba uczniów	wydatki na oświatę w przeliczeniu na 1 ucznia w zł	liczba uczniów	wydatki na oświatę w przeliczeniu na 1 ucznia w zł	liczba uczniów	wydatki na oświatę w przeliczeniu na 1 ucznia w zł	liczba uczniów	wydatki na oświatę w przeliczeniu na 1 ucznia w zł	liczba uczniów	wydatki na oświatę w przeliczeniu na 1 ucznia w zł
Gminy, w tym:										
gminy miejskie	3 145 399	5 719	3 026 324	6 285	2 897 080	6 964	2 768 996	7 784	2 658 592	8 840
gminy wiejskie	722 580	5 213	688 806	5 835	654 969	6 439	622 886	7 270	598 857	8 311
gminy miejsko-wiejskie	1 369 186	6 056	1 323 320	6 609	1 270 432	7 307	1 216 803	8 101	1 163 123	9 169
Powiaty										
Miasta na prawach powiatu	1 053 633	5 629	1 014 198	6 169	971 679	6 871	929 307	7 715	896 612	8 766
Województwa	1 289 105	4 278	1 244 441	4 831	1 198 210	5 361	1 147 047	5 757	1 126 056	6 229
Miasta na prawach powiatu	2 278 270	5 286	2 190 902	5 818	2 114 605	6 343	2 049 680	6 995	2 031 434	7 830
Województwa	58 890	9 565	56 128	15 570	53 933	18 260	46 354	19 721	44 010	20 095
Ogółem JST	6 771 664	5 333	6 517 795	5 931	6 263 828	6 545	6 012 077	7 220	5 860 092	8 073

Źródło: na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego za poszczególne lata oraz danych Ministerstwa Edukacji Narodowej.

wożenia uczniów oraz wydatkach inwestycyjnych. Wyższe przeciętne koszty kształcenia w gminach mogą również wynikać z mniejszej niż w mieście przeciętnej wielkości szkoły i oddziału szkolnego, a co za tym idzie z mniej efektywnego wykorzystania zasobów. Znaczący wpływ na jednostkowe koszty kształcenia ma poziom wykształcenia i staż pracy nauczycieli.

Podsumowanie

Analiza finansowania zadań oświatowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego opracowana na postawie sprawozdań z wykonania budżetów gmin, powiatów, miast na prawach powiatów i województw samorządowych w latach 2004–2008 wskazuje, że wydatki na ten cel w ujęciu nominalnym rosły. W badanym okresie zwiększyły się z 36,1 mld zł do 47,3 mld zł. Mimo to ich udział w strukturze wydatków JST ogółem zmniejszył się z blisko 40% w 2004 r. do 32,6% w 2008 r. Wskazuje to na zmianę struktury wydatków JST i przeznaczanie przez nie proporcjonalnie coraz większych środków na zadania inne niż oświata. Jednak znaczący udział wydatków oświatowych w budżetach samorządów podkreśla fakt, iż zadania te pozostają jednym z priorytetów.

Finansowanie zadań oświatowych prowadzonych przez samorządy jako zadania własne odbywa się z dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Nie zmienia to faktu, że budżety samorządów lokalnych są w tym zakresie nadal uzależnione od zasilania ze źródeł zewnętrznych, głównie z budżetu państwa.

Wszystkie typy jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004–2008 przeznaczały więcej środków na zadania z zakresu oświaty niż wynosiły kwoty otrzymane na ten cel z budżetu państwa. Udział części oświatowej subwencji ogólnej i dotacji w wydatkach JST ogółem utrzymywał się przeciętnie na poziomie 68–70%. Część oświatowa subwencji ogólnej jest najważniejszą formą finansowania oświaty w jednostkach samorządowych, a wielkość subwencji ma zasadnicze znaczenie przy ustalaniu budżetu danej jednostki. Bez tego źródła finansowania oświaty realizacja wielu zadań powierzonych JST byłaby niemożliwa. Władze lokalne jednak mogą i ponoszą dodatkowe wydatki ze swoich dochodów własnych. Dane pokazują jednocześnie, jakie dysproporcje występują w „dopłacaniu” do subwencji oświatowej. Najwięcej dopłacają miasta na prawach powiatu oraz gminy, a najmniej województwa, przy zachowaniu w ostatnich dwóch latach stabilizacji procentowego udziału dopłat.

Rosnące wydatki oświatowe JST są m.in. skutkiem decyzji dotyczących podwyżek wynagrodzeń nauczycieli. Tymczasem w polityce samorządów

wyraźnie widać tendencje do niezmnieszenia liczby etatów nauczycieli proporcjonalnie do spadającej liczby uczniów. Powyższe stanowiło w badanym okresie jedną z podstawowych przyczyn wzrostu jednostkowych kosztów kształcenia.

Samorządy wydawały w tym czasie coraz więcej środków na zadania inwestycyjne, których wartość wzrosła o blisko 63%. Jedynie część z tych środków pochodziła z budżetu państwa. Udział dotacji otrzymanych z budżetu państwa w wydatkach inwestycyjnych ogółem w badanym okresie wyraźnie się zmniejszał i w 2008 r. wyniósł zaledwie 2,3%. Zatem samorządy, które ponosiły coraz wyższe nakłady inwestycyjne, również w coraz większym stopniu je samofinansowały. Zmiany relacji umożliwił wzrost gospodarczy, który znajdował odzwierciedlenie we wzroście dochodów własnych JST. W przypadku zmniejszenia wzrostu lub recesji prawdopodobny regres dochodów JST może spowodować, że wydatki oświatowe staną się dla ich budżetów obciążeniem ponad finansowe możliwości. Mogą wymusić konieczność podejmowania trudnych decyzji, np. o likwidacji małych szkół. To z kolei może powodować wzrost innych wydatków oświatowych, np. konieczności przeznaczania coraz większych środków na dowożenie uczniów.

Uwagę zwracają coraz wyższe jednostkowe koszty kształcenia ucznia i ich zróżnicowanie w poszczególnych grupach samorządów. Obok województw samorządowych najwyższe wydatki w przeliczeniu na jednego ucznia występowały w gminach wiejskich. Wynika to głównie z mniejszej niż w mieście przeciętnej wielkości szkoły oraz oddziały szkolnego i prawdopodobnie mniej efektywnego wykorzystywania zasobów.

Analiza danych dotyczących finansowania zadań oświatowych JST środkami z budżetu państwa nie potwierdza, że konsekwencją wzrostu zadań jednostek jest zawsze zwiększenie środków finansowych pozostających w ich dyspozycji. A zatem otwarte pozostaje pytanie, w jakim stopniu i z jakich źródeł powinny być finansowane zadania oświatowe. Rozważać można zwiększanie dochodów samorządów czy to poprzez większy udział w podatkach, czy też poprzez – za czym opowiada się część samorządów – zwiększenie subwencji oświatowej. Podejmując takie rozważania, należy mieć przede wszystkim na uwadze oświatę podstawową, gdyż ten szczebel edukacji ma zasadnicze znaczenie dla przyszłości nowego pokolenia.

Postanowienie o finansowaniu oświaty szczebla podstawowego jedynie z dochodów własnych gmin może prowadzić do zwiększenia stopnia zróżnicowania poziomu kształcenia w poszczególnych JST i w konsekwencji wpływać na pogłębienie nierówności w starcie życiowym wynikające z różnej kondycji finansowej gmin. W tej sytuacji wydaje się, że do postulatu pełnej decentralizacji finansowania zadań oświatowych należałoby pod-

chodzić ostrożnie, ciągle uwzględniając w budżetach gmin udział środków z budżetu państwa gwarantujący określony standard usług oświatowych.

Bibliografia

- A. Jeżowski, *Ekonomika oświaty*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006.
- M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *Finansowanie oświaty w Polsce, diagnoza, dylematy, możliwości*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.
- P. Swianiewicz, M. Herbst, W. Marchlewski, *Diagnoza systemu finansowania i realizowania zadań oświatowych na obszarach wiejskich*, 2005, www.euroreg.uw.edu.pl/.../15-mherbst-diagnoza-systemu-finansowania-i-realizowania-zada-owiato-wych-.html.
- Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego (wybrane zagadnienia)*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań–Wrocław 2004.
- A. Milewska, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu gminnego a realizacja zadań oświatowo-wychowawczych*, SGGW, Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, *Roczniki Naukowe*, t. X, z. 2.
- System wynagradzania nauczycieli oraz inne świadczenia przysługujące nauczycielom*, Ministerstwo Edukacji Narodowej, 2008.
- Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004 r.*, www.mf.gov.pl.
- Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2005 r.*, www.mf.gov.pl.
- Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2006 r.*, www.mf.gov.pl.
- Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2007 r.*, www.mf.gov.pl.
- Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2008 r.*, www.mf.gov.pl.