

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 439

**Problemy ekonomii,
polityki ekonomicznej
i finansów publicznych**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Jadwiga Marcinek
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Barbara Cibis
Łamanie: Beata Mazur
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronach internetowych
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



Wydanie publikacji dofinansowane ze środków Fundacji KGHM Polska Miedź

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2016

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-594-0

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Agnieszka Barczak: Sezonowość i prognozowanie ruchu pasażerskiego w transporcie lotniczym na przykładzie Portu Lotniczego Szczecin-Goleńców / Air passenger traffic forecasting and seasonality on the example of Szczecin-Goleńców Airport	11
Iwona Bąk, Beata Szczecińska: Przestrzenne zróżnicowanie województw Polski pod względem sytuacji społeczno-gospodarczej / Spatial differentiation of Polish voivodeships in terms of socio-economic situation	23
Iwona Bąk, Beata Szczecińska: Wykorzystanie statystycznej analizy danych do oceny rynku pracy w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej / Application of statistical data analysis to evaluation of the labour market in Poland in comparison to the countries of the European Union	35
Patrycja Chodnicka-Jaworska: Determinanty ratingów kredytowych krajów strefy euro / Determinants of euro zone countries' credit ratings.....	47
Piotr Chojnacki, Tomasz Kijek: Wydatki na prace badawczo-rozwojowe a wartość rynkowa firm biotechnologicznych / R&D expenditures and market value of biotechnology firms	59
Magdalena Cyrek: Within and between sectoral sources of wage inequality across European Union countries / Wewnątrz- i międzysektorowe źródła nierówności płacowych pomiędzy państwami Unii Europejskiej	67
Marta Czekaj: Wybrane problemy sukcesji gospodarstw rolnych w Polsce / Selected problems of succession of farms in Poland.....	77
Mieczysław Dobija: Ekonomia pracy. Gospodarka bez deficytu z ograniczonymi podatkami / Economics of labor. Deficit free economy with limited taxes	90
Małgorzata Magdalena Hybka: Personal income tax expenditures in Germany and Poland / Preferencje w podatku dochodowym od osób fizycznych w Niemczech i w Polsce	104
Marcin Idzik: Financial inclusion in Poland in the segment of young consumers / Inkluzja finansowa w Polsce w segmencie młodych konsumentów...	115
Dorota Jegorow: Ekonomia próżni – wyzwania rozwojowe / Economics of emptiness – developmental challenges.....	126
Elżbieta Jędrych: Innowacje społeczne w przedsiębiorstwach / Social innovations in enterprises	134

Marcin Jędrzejczyk: Kwantytatywna formuła wyznaczania kursu centralnego w procesie rozszerzania unii walutowej / Quantitative formula to determine central rate in the process of monetary union extension.....	144
Adam Karbowski: Strategiczne znaczenie kosztu stałego ustanowienia współpracy badawczo-rozwojowej przedsiębiorstw / Strategic meaning of the fixed set-up cost of R&D cooperation	154
Wojciech Kisiało: Nierówności regionalne a wzrost gospodarczy – weryfikacja hipotezy odwróconego U Williamsona / Regional inequalities vs. economic growth – testing Williamson’s inverted U-curve hypothesis	167
Krzysztof Kluza: Wpływ wzrostu stóp procentowych na ryzyko kredytowe jednostek samorządu terytorialnego / Effect of higher interest rates on credit risk of local government units	178
Iwona Kowalska: Konsekwencje finansowe dla gmin podwyższenia wieku obowiązku szkolnego / Financial consequences of raised school starting age for communes.....	194
Joanna Kuczevska, Sylwia Morawska: Court Excellence Model jako narzędzie poprawy sprawności organizacyjnej sądów / Court Excellence Model as a tool of improving the organizational efficiency of courts	206
Paweł Kulpaka: Niezachowanie względnego parytetu siły nabywczej w wybranych krajach członkowskich strefy euro w latach 1999-2015 / Disturbance of the relative purchasing power parity in the selected Member States of the eurozone in the years 1999-2015	219
Maria Miczyńska-Kowalska: Szanse i zagrożenia rynku pracy województwa lubelskiego na obszarach wiejskich / Opportunities and threats of the labour market in rural areas of Lublin Voivodeship	230
Teresa Miś: Rola funduszy i programów UE w wielofunkcyjnym rozwoju obszarów wiejskich / The role of EU funds and programs in multifunctional rural areas development	241
Dawid Obrzeźgiewicz: Wpływ podatku od towarów i usług na płynność finansową przedsiębiorstwa / Impact of VAT on financial liquidity of company.....	253
Tetiana Paientko: Public debt in Ukraine: irrational management and risks leading to corruption / Dług publiczny Ukrainy: zarządzanie irracjonalne i zagrożenia prowadzące do korupcji	265
Kateryna Proskura: Concept and rules of thin capitalization as means of minimizing tax load / Koncepcje i zasady niedostatecznej kapitalizacji jako środki minimalizacji obciążeń podatkowych.....	274
Jurij Renkas: Ekonomia pracy. Teoria godziwych wynagrodzeń / Economics of labor. Theory of fair remuneration	284
Viktor Shevchuk, Agnieszka Żyra: Światowe ceny metali a wzrost gospodarczy w krajach Europy Środkowej i Wschodniej / World metal prices vs. economic growth in the Central and East European countries	302

Jerzy Sokolowski: Czynniki kształtujące strategie cenowe sprzedaży usług przez hotele / Strategies in shaping the price sales for hotel services	315
Joanna Stefaniak: Usługi w nowej strategii rynku wewnętrznego / Services in the New Single Market Strategy.....	324
Maciej Szczepkowski: Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Republice Czeskiej na tle Europy Środkowo-Wschodniej / Foreign direct investment in the Czech Republic in comparison to CEE region	335
Anna Walczyk: Formulation of the cluster development strategy – selected aspects / Formułowanie strategii rozwoju klastra – wybrane aspekty.....	344
Adam Wasilewski: Przesłanki i uwarunkowania instytucjonalnego wsparcia transferu innowacji do sektora przetwórstwa spożywczego / Premises and conditions of institutional support for the innovation transfer to the food processing sector.....	362
Anna Wildowicz-Giegiel, Katarzyna Lewkowicz-Grzegorzczak: Podatek dochodowy jako instrument redystrybucji dochodów w Polsce na tle krajów UE-28 / Personal income tax as an instrument of income redistribution in Poland against the background of EU-28 countries	374
Michał Zaremba: Wpływ globalnego kryzysu finansowego na nierównowagi wewnętrzne w strefie euro / Impact of global financial crisis on the internal imbalances in the euro area.....	384
Jolanta Zawora: Działalność gminy w Niemczech i Polsce – uwarunkowania prawne, organizacyjne i finansowe / Activities of municipalities in Germany and Poland – legal, organizational and financial factors	393
Andrzej Zygula, Paweł Oleksy: Polityka dywidendowa spółek notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie na przykładzie sektora handel / Dividend policy of companies listed on the Warsaw Stock Exchange on the example of the trading sector	405
Jolanta Żukowska: Geoeconomia nowej rzeczywistości / Geoeconomics of new reality	417

Wstęp

Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych wydajemy w serii Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Niniejsza publikacja, stanowiąca pierwszą z czterech części materiałów konferencyjnych, zawiera 36 opracowań, w tym sześć w języku angielskim. Zostały one poświęcone aktualnym problemom naukowo-badawczym z zakresu teorii ekonomii, realizacji polityki ekonomicznej – w wymiarze mikro- i makroekonomicznym – oraz zagadnieniom związanym ze stanem finansów publicznych w Polsce i na świecie.

Liczne grono autorów prezentuje wyniki swoich dociekań naukowych w postaci teoretycznych i empirycznych analiz związanych z polityką fiskalną na szczeblu centralnym i samorządowym, wykorzystaniem instrumentów polityki podatkowej w odniesieniu do opodatkowania kapitału, pracy i konsumpcji oraz z problemami polityki pieniężnej i rynku kapitałowego w skali krajowej i międzynarodowej. Ponadto zeszyt zawiera opracowania dotyczące nierówności społecznych, polityki regionalnej i lokalnej, rozwoju produkcji rolnej, obszarów wiejskich i przetwórstwa spożywczego, problemów sektora usług turystycznych i transportowych, jak również rozwoju innowacyjności przedsiębiorstw, efektywności wydatków na B+R oraz polityki państwa w obszarze rynku pracy.

Publikacja nasza jest adresowana do środowisk naukowych i studentów wyższych uczelni oraz osób, które w praktyce zajmują się finansami publicznymi, współczesnymi problemami polityki ekonomicznej czy ekonomii. Poszczególne artykuły były recenzowane przez profesorów uniwersytetów, w większości kierowników katedr ekonomii lub polityki ekonomicznej. Za ich rzetelne recenzje chciałbym serdecznie podziękować. Dziękuję również pracownikom Katedry Ekonomii i Polityki Ekonomicznej Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu oraz wszystkim osobom i instytucjom zaangażowanym w powstanie tej publikacji.

Jestem w pełni przekonany, że książka *Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych* będzie Państwa inspirować do dalszych badań i dociekań naukowych oraz przyczyni się do powstania równie interesujących opracowań w przyszłości.

Jerzy Sokołowski

Iwona Kowalska

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
e-mail: iwona_kowalska@sggw.pl

KONSEKWENCJE FINANSOWE DLA GMIN PODWYŻSZENIA WIEKU OBOWIĄZKU SZKOLNEGO

FINANCIAL CONSEQUENCES OF RAISED SCHOOL STARTING AGE FOR COMMUNES

DOI: 10.15611/pn.2016.439.17
JEL Classification: H5, H6

Streszczenie: Legislacyjne ustalenie ram czasowych realizacji obowiązku szkolnego jest wyrazem umowy społecznej dotyczącej zakresu edukacji powszechnej oferowanej obywatelowi w danym kraju. To także wyraz zgody na prawną regulację źródeł finansowania tego segmentu usług społecznych. W Polsce obsługa finansowa realizacji obowiązku szkolnego jest zadaniem własnym samorządów gmin. Każda zmiana w tym zakresie pociąga za sobą konsekwencje finansowe dla tego szczebla samorządowego. Celem artykułu jest wskazanie potencjalnych konsekwencji finansowych dla polskich gmin, wynikających z uchwalenia zmian legislacyjnych znoszących obowiązek szkolny od 6. roku życia i ustanowienia go od 7. roku życia. Realizacja celu wymagała analizy treści aktów prawnych z zakresu finansów samorządowych oraz prawa oświatowego. Wyniki wskazują na konsekwencje finansowe zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków gmin. Sytuacja ta może wpływać docelowo na zaburzenie równowagi w sektorze finansów samorządowych.

Słowa kluczowe: finanse, gmina, dochody, wydatki, obowiązek szkolny.

Summary: Legislative determination of the time frame of compulsory education is an expression of the social contract concerning the general education offered to citizens of a particular country. It is also an expression of approval of legal regulation of financing this segment of social services. In Poland, the financial responsibility for compulsory education falls to local self-governments of communes. Any change in this regard entails financial consequences for local self-governments. The aim of this article is to identify the potential financial consequences for Polish local authorities resulting from the enactment of legislative amendments abolishing compulsory education from 6 years of age and establishing it from the age of 7. In order to meet this objective and in-depth analysis of the content of legislation in the field of local self-government finances and education law has been conducted. The results show negative financial consequences on both the revenue and expenditure of a commune. This situation can ultimately cause imbalance in the sector of local self-government finances.

Keywords: finance, commune, income, expenses, compulsory education.

1. Wstęp

Obowiązek szkolny to wymóg prawny poddania się procesowi edukacji powszechnej (zazwyczaj do określonego roku życia lub w ramach określonego poziomu kształcenia). Ustalenie jego ram czasowych jest wyrazem umowy społecznej dotyczącej zarówno zakresu merytorycznego tej edukacji, jak i zgody na prawną regulację źródeł finansowania tego segmentu usług społecznych. W świetle teorii dóbr publicznych istotnym źródłem finansowania edukacji powszechnej są finanse publiczne. Choć według ekonomicznej teorii dóbr publicznych usługi edukacyjne nie mogą być traktowane jako czyste dobra publiczne (por. [Samuelson 1954]), to jednak ze względu na cywilizacyjny wymiar tej usługi uważa się, że każdy powinien mieć do niej dostęp. Oczekuje się zatem dostarczania tej usługi przez państwo przy wykorzystaniu systemu finansów publicznych.

W Polsce obsługa finansowa realizacji obowiązku szkolnego (obejmującego etap kształcenia szkoły podstawowej i gimnazjum) jest zadaniem własnym samorządu gminnego. Zabezpieczeniem realizacji obowiązku szkolnego są środki publiczne transferowane głównie z budżetu państwa. Wszelkie zmiany legislacyjne dotyczące wieku rozpoczęcia obowiązku nie pozostają bez wpływu na funkcjonowanie przepływów pieniężnych pomiędzy dysponentami środków publicznych.

Celem artykułu jest zatem wskazanie potencjalnych konsekwencji finansowych dla polskich gmin wynikających z uchwalenia zmian legislacyjnych znoszących z dniem 1 września 2016 r. obowiązek szkolny od 6. roku życia i ustanowienia go od 7. roku życia. W pracy sformułowano następującą hipotezę: na podstawie zmiany przepisów prawnych o podwyższeniu wieku obowiązku szkolnego w Polsce samorządy gmin utracą część dochodów z tytułu naliczenia części oświatowej subwencji ogólnej i będą ponosić zwiększone wydatki z tytułu wypłaty odpraw nauczycieli, dowozu uczniów oraz reorganizacji form wychowania przedszkolnego. Weryfikacja hipotezy wymagała analizy treści aktów prawnych z zakresu finansów samorządowych oraz prawa oświatowego. Analiza konsekwencji finansowych została przeprowadzona z uwzględnieniem zarówno strony dochodowej, jak i wydatkowej budżetów gmin. Analiza tego zagadnienia ma istotne znaczenie nie tylko w skali makro (tj. dążenia do równowagi w sektorze finansów samorządowych), lecz także w skali mikro (tj. pojedynczego gospodarstwa domowego podatnika, którego członkiem jest dziecko w wieku obowiązku szkolnego).

2. Zakres zmian legislacyjnych dotyczących podwyższenia wieku obowiązku szkolnego

Przyjęta przez Sejm 29 grudnia 2015 r. ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty i innych ustaw wprowadziła obowiązek szkolny od 7. roku życia. Zgodnie bowiem z nowym brzmieniem art. 15 ust. 2 cytowanej ustawy obowiązek szkolny dziecka

rozpoczyna się z początkiem roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy siedem lat, oraz trwa do ukończenia gimnazjum, nie dłużej jednak niż do ukończenia 18. roku życia. Jest to zatem powrót do systemu obowiązującego w Polsce przed 2009 r.¹ Zgodnie z nowelizacją ustawy od 1 września 2016 r. dzieci będą rozpoczynać naukę w I klasie w wieku lat siedmiu po rocznym obowiązkowym przygotowaniu przedszkolnym dla sześciolatków. W miejsce dotychczasowego obowiązku przedszkolnego dla pięciolatków wprowadzone zostaje prawo dzieci pięcioletnich do wychowania przedszkolnego. Utrzymane zostaje też prawo do wychowania przedszkolnego dla dzieci czteroletnich. Prawo do wychowania przedszkolnego oznacza, że samorząd musi je zapewnić dziecku, jeśli o to wystąpią rodzice. Natomiast dzieci trzyletnie prawo do wychowania przedszkolnego otrzymują od 1 września 2017 r.

Nowelizacja umożliwi rodzicom dzieci sześciolletnich, którzy w roku szkolnym 2015/2016 zapisali je do I klasy, ponowne zapisanie ich do I klasy w przyszłym roku. Rodzice mieli czas na złożenie takiego wniosku do 31 marca br. Dziecko, którego rodzice tak zdecydują, nie będzie podlegało klasyfikacji rocznej, a tym samym promocji do klasy II. Do końca roku szkolnego będzie obowiązane kontynuować naukę w klasie I lub korzystać z wychowania przedszkolnego (w przedszkolu lub oddziale przedszkolnym). Analogicznie prawo do powtórzenia roku na wniosek rodziców otrzymają także dzieci urodzone w pierwszej połowie 2008 r. – obecnie uczące się w II klasie. Dzieci te są pierwszą grupą, która rozpoczęła obowiązkowo naukę w szkole w wieku lat sześciu. Identyfikację obsługi w systemie oświaty poszczególnych roczników dzieci według stanu na dzień 1 września 2016 r. przedstawia tabela 1.

Z powyższego zestawienia obsługi poszczególnych roczników dzieci mogą wynikać konsekwencje finansowe dla gmin jako organów prowadzących dla szkół podstawowych oraz przedszkoli. Czynnikiem jednak szczególnie decydującym o sytuacji finansowej poszczególnych gmin może okazać się przyznanie prawa rodzicom do decydowania o rozpoczęciu edukacji szkolnej swojego dziecka w wieku sześciu lat. Należy podkreślić, że swoboda wyboru rodziców może być jednak ograniczona, gdyż:

1. Dzieci, które nie będą uczestniczyły w wychowaniu przedszkolnym w wieku 5 lat nie będą miały prawa do rozpoczęcia edukacji szkolnej w wieku 6 lat bez opinii poradni psychologiczno-pedagogicznej. Zgodnie zaś z nowymi przepisami dziecko ma prawo do rozpoczęcia nauki w wieku sześciu lat pod warunkiem uczestnictwa w wychowaniu przedszkolnym co najmniej rok przed rozpoczęciem edukacji szkolnej. Jednocześnie zniesiono obowiązek przedszkolny dla dzieci pięcioletnich, co będzie

¹ Stopniowe obniżanie wieku obowiązku szkolnego z siedmiu do sześciu lat trwało w Polsce od 2009 r. Przez pierwszych pięć lat decyzję o tym, czy dziecko rozpocznie naukę w wieku sześciu czy siedmiu lat, podejmowali rodzice. 1 września 2015 r. po raz pierwszy do I klasy szkoły podstawowej poszedł obowiązkowo cały rocznik dzieci sześciolletnich, czyli urodzonych w 2009 r. Rok wcześniej – we wrześniu 2014 r. – oprócz siedmiolatków do I klas obowiązkowo poszła połowa rocznika dzieci sześciolletnich.

Tabela 1. Identyfikacja obsługi w systemie oświaty poszczególnych roczników według stanu na dzień 1 września 2016 r.

Data urodzenia dziecka	Identyfikacja obsługi w systemie oświaty rocznika dzieci według stanu na dzień 1 września 2016 r.
2009	Do pierwszej klasy jako siedmiolatki obowiązkowo pójdzie 92,5 tys. dzieci. Pozostałe dzieci już są w szkole, ale na wniosek rodziców mogą powtarzać pierwszą klasę.
2010	Dzieci z tego rocznika obowiązkowo pójdą do zerówki (w przedszkolu lub szkole), ale rodzice mogą dobrowolnie zapisać je do szkoły.
2011	Pięciolatki nie mają już obowiązku przedszkolnego, ale jeśli rodzice zechcą posłać je do przedszkola, to samorząd ma obowiązek zagwarantować im miejsce.
2012	Czterolatki, podobnie jak pięciolatki, mają zagwarantowane prawo do przedszkola. Jeśli tak zażyczą sobie rodzice, to samorząd musi im zapewnić miejsce w przedszkolu.
2013	Dzieci trzyletnie nie mają prawa do przedszkola – będą więc przyjmowane w ostatniej kolejności. Jeśli jednak sześciolatki zostaną w przedszkolach, to dla trzylatków zabraknie wielu miejsc w przedszkolach.

Źródło: opracowanie własne na podstawie zapisów nowelizacji ustawy o systemie oświaty przyjętej przez Sejm 29 grudnia 2015 r. (art. 1-11), Dz.U. z 2016, poz. 34.

skutkowało brakiem rocznego przygotowania przedszkolnego części dzieci sześciolletnich.

2. Dziecko pięcioletnie uczęszczające do przedszkola będzie uczestniczyło w zajęciach prowadzonych wg innego programu niż program dla dzieci sześciolletnich i już na starcie będzie gorzej przygotowane do edukacji szkolnej. Może to spowodować sytuację, w której rodzicom trudniej będzie podejmować decyzję o rozpoczęciu nauki przez dziecko sześciolletnie. Odbycie rocznego przygotowania przedszkolnego w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej lub innej formie wychowania przedszkolnego² jest obowiązkowe jedynie dla dzieci sześciolletnich.

3. Konsekwencje finansowe po stronie dochodów w budżetach gmin

Podniesienie wieku obowiązkowego rozpoczynania nauki oznacza zmniejszenie dochodów samorządów o ponad 1,3 mld zł w przyszłym roku budżetowym. Wyliczenia opierają się na dwóch założeniach:

1. Na dziecko, które jest w przedszkolu, samorząd gminy otrzymuje dotację w wysokości 1370 zł³, natomiast na dziecko (ucznia) w szkole część oświatową sub-

² W niektórych miastach zerówki powstaną także w gimnazjach. Takie zapowiedzi dotyczą chociażby organizacji oddziałów przedszkolnych w Białymstoku.

³ W związku ze zwiększeniem liczby dzieci w edukacji przedszkolnej poprzez pozostawienie w niej sześciolatków – na mocy nowelizacji ustawy o systemie oświaty – zwiększona została w 2016 r. kwota dotacji z budżetu dla samorządów na jednego przedszkolaka z 1305 zł na 1370 zł. Taką informację przekazał samorządom gmin Minister Edukacji Narodowej w piśmie z 5 stycznia 2016 r.

wencji ogólnej w kwocie 5357 zł (według standardu finansowego A w roku 2016) [Rozporządzenie z 22 grudnia 2015 r.]. Różnica środków finansowych wynosi 3987 zł za każde dziecko.

2. W uzasadnieniu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz innych ustaw wnioskodawcy szacowali, iż w roku szkolnym 2016/2017 naukę w szkole rozpocznie 92,5 tys. dzieci siedmioletnich oraz około 41,5 tys. dzieci sześcioletnich (odsetek dzieci sześcioletnich, które pozostaną w przedszkolu, wg szacunków może wynieść 90%, czyli około 373 tys.). Oznacza to, że w roku 2016/2017 naukę w szkole podstawowej rozpocznie niespełna 134 tys. dzieci, zamiast 414 tys. Zakładając, że w obecnym stanie prawnym z odroczenia obowiązku szkolnego skorzystało około 20% rodziców, w roku szkolnym 2016/2017 liczba dzieci będzie mniejsza o około 331 tys. w stosunku do obecnego stanu prawnego. O tyle też zwiększy się liczba dzieci w przedszkolach.

Zatem $331\ 000 \times 3987\ \text{zł} = 1\ 319\ 697\ 000\ \text{zł}$.

Za czwarty kwartał 2016 r. kwota różnicy stanowić będzie: 329 924 250 zł.

Przekazywana z budżetu państwa dotacja przedszkolna, także ta na dzieci sześcioletnie, nie zrekompensuje samorządom utraty subwencji oświatowej z tytułu podwyższenia wieku obowiązku szkolnego. Warto także podkreślić, iż samorzady tę dotację przedszkolną będą musiały częściowo i tak zwrócić do budżetu państwa w sytuacji nieprzyjęcia dzieci trzyletnich do przedszkola. Tylko bowiem dzieci w wieku 2,5-5 lat mogą być uwzględnione w rozliczeniu dotacji przedszkolnej.

Należy przypomnieć, że projekty budżetów samorządowych na rok 2016 zostały już złożone i nie uwzględniały one założeń utraty części subwencji w związku z tym, że jeden rocznik może nie rozpocząć edukacji w klasie I, poza dziećmi odroczonymi od realizacji obowiązku w bieżącym roku szkolnym. W budżetach nie zostały także przewidziane środki na tworzenie nowych oddziałów przedszkolnych. Istnieje zatem ryzyko, że wprowadzone zmiany, skutkujące ograniczeniem wysokości subwencji oświatowej dla samorządów prowadzących szkoły podstawowe, mogą pośrednio wpłynąć na jakość oferowanego kształcenia i dostępność ofert edukacji przedszkolnej dla najmłodszych dzieci. Opisany przykład braku rekompensaty samorządom gminnym dochodów z tytułu zmiany zakresu zadań jest niezgodny z treścią art. 167 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z treścią tego artykułu zapewnia się jednostkom samorządu terytorialnego fundusze konieczne do ich działalności poprzez udział w dochodach publicznych. Istotą tej zasady Trybunał Konstytucyjny (TK) wyjaśnił następująco: „Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego stanowi jedną z konstytutywnych cech podmiotowości samorządu terytorialnego. Istota tej samodzielności wyraża się w zapewnieniu jednostkom samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizowanie przypisanych im zadań publicznych, pozostawiając im swobodę w kształtowaniu wydatków (przy uwzględnieniu wymogów ustawowych) oraz stworzeniu odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych w tym zakresie” [Wyrok TK z 24 marca 1998]. Rozwijając tę myśl, TK w uzasadnieniu jednego z późniejszych orzeczeń stwierdził: „Naruszenie

art. 167 ust. 1 Konstytucji będzie miało miejsce w sytuacji, gdy ogół dochodów jednostki samorządu terytorialnego nie pozwala na efektywną realizację zadań powierzonych tejże jednostce” [Wyrok TK z 13 lipca 2011]. Warto także przypomnieć, iż o przeznaczeniu środków otrzymanych w ramach subwencji ogólnej decydują organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast dotacja celowa to określone ustawowo świadczenie przekazywane z budżetu państwa na finansowanie lub dofinansowanie zadań z zakresu administracji rządowej, zadań inspekcji i straży lub innych zadań zleconych ustawami jednostkom samorządu terytorialnego [Banaszak 2015]. Utrata subwencji jest zatem bardziej dokuczliwa dla władz samorządowych, uwzględniając ich prawo do samostanowienia o jej przeznaczeniu (także w sytuacji gdy jest obliczana przy uwzględnieniu realizacji konkretnych zadań publicznych – np. związanych z oświatą) [Kornberger-Sokołowska 2012]. Poza tym subwencja jest instrumentem, który ma ułatwiać zachowanie płynności finansowej samorządów [Hanusz, Niezgodą, Czerski 2006].

Aby uniknąć tak niekorzystnego scenariusza finansowego dla gmin, należałoby podwyższyć wysokość dotacji przedszkolnej na dziecko sześciolatnie do wysokości subwencji oświatowej przysługującej samorządowi terytorialnemu w danym roku budżetowym na ucznia szkoły podstawowej. Takie rozwiązanie oznaczałoby, że bez względu na miejsce nauki dziecka sześciolatniego dochody jednostek samorządu terytorialnego nie uległyby znaczącemu zmniejszeniu. Projekt nowelizacji ustawy o systemie oświaty z tą propozycją został złożony już w 28 stycznia 2016 r. Rozwiązanie miałyby wejść w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. Projekt nowelizacji ustawy o systemie oświaty zakłada, że art. 14d ust. 3 i 4 otrzymuje brzmienie:

3. Wysokość dotacji, o której mowa w ust. 1, dla danej gminy jest obliczana jako suma kwot A i B określonych w pkt 1 i 2:

1) A jest równe iloczynowi kwoty rocznej, o której mowa w ust. 4, oraz liczby dzieci ustalonej na podstawie danych systemu informacji oświatowej według stanu na dzień 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, korzystających z wychowania przedszkolnego na obszarze danej gminy, pomniejszonej o liczbę dzieci realizujących obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego;

2) B jest równe iloczynowi kwoty subwencji oświatowej przysługującej w roku udzielenia dotacji danej gminie na ucznia szkoły podstawowej oraz liczby dzieci realizujących w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych i innych formach wychowania przedszkolnego obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego, ustalonej na podstawie danych systemu informacji oświatowej według stanu na dzień 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji.

4. Kwota roczna dotacji, o której mowa w ust. 1, na każde dziecko, o którym mowa w ust. 3 pkt 1, bez względu na czas przebywania dziecka w przedszkolu lub innej formie wychowania przedszkolnego, wynosi 1506 zł.

Powyższy projekt podlegać będzie procedurze określonej w Konstytucji RP w zakresie stanowienia prawa.

Argumentem za przyjęciem tej propozycji nowelizacji ustawy jest:

1. Brak konieczności dokonywania zmian budżetu państwa na 2016 roku.
2. Gwarancja braku utraty dochodów przez samorzady terytorialne w przypadku, gdy rodzice dzieci sześciolatków zdecydują o pozostaniu ich w przedszkolu.
3. Zabezpieczenie samorządów przed koniecznością zmniejszania liczby oddziałów i łączenia klas, co w rezultacie uchroni miejsca pracy dla nauczycieli.

4. Konsekwencje finansowe po stronie wydatków w budżetach gmin

Do głównych konsekwencji finansowych po stronie wydatków w budżetach gmin można zaliczyć:

- koszty utraty części etatów nauczycielskich w szkołach podstawowych,
- zwiększone wydatki na realizację wychowania przedszkolnego,
- zwiększone wydatki z tytułu dowozu uczniów.

4.1. Koszty utraty części etatów nauczycielskich w szkołach podstawowych

W sytuacji gdy sześciolatki pozostaną w przedszkolach, część nauczycieli zatrudnionych do obsługi klas początkowych w szkołach podstawowych nie będzie miała zatrudnienia. Nauczycielom tym trzeba będzie wypłacić odprawę. Wymóg wypłaty odpraw wynika bowiem z treści art. 20 Karty Nauczyciela (m.in. z powodu zmian organizacyjnych w szkole powodujących zmniejszenie liczby oddziałów w szkole uniemożliwiających dalsze zatrudnienie nauczyciela w pełnym wymiarze zajęć). Wysokość odprawy jest uzależniona od formy zatrudnienia nauczyciela (por. tab. 2) oraz wysokości wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela (por. tab. 3).

Należy także dodać, iż tych zwolnionych nauczycieli trzeba będzie i tak za rok zatrudnić, kiedy to do I klasy zostaną skierowane obowiązkowo pełne roczniki dzieci w wieku 7 lat. Na przykładzie Warszawy utrata zatrudnienia, według szacunków władz miasta, dotyczyć może od 800 do 1200 nauczycieli. W bardzo prawdopodob-

Tabela 2. Wysokość odpraw nauczycieli

Forma zatrudnienia nauczyciela	Wysokość odprawy
Mianowanie	sześciomiesięczne wynagrodzenie zasadnicze
Umowa o pracę	miesięczne wynagrodzenie zasadnicze, gdy nauczyciel był zatrudniony krócej niż 2 lata, dwumiesięczne wynagrodzenie zasadnicze, gdy nauczyciel był zatrudniony od 2 do 8 lat, trzymiesięczne wynagrodzenie zasadnicze, gdy nauczyciel był zatrudniony ponad 8 lat

Źródło: Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (art. 20, ust. 2), Dz.U. z 2014, poz. 191 i 1198 oraz z 2015, poz. 357, 1268 i 1418 ze zm.).

Tabela 3. Wysokość minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego (w złotych) obowiązujących od dnia 1 września 2015 r.

Poziom wykształcenia	Stopnie awansu zawodowego nauczyciela			
	s.*	k.*	m.*	d.*
Tytuł zawodowy magistra z przygotowaniem pedagogicznym	2265	2331	2647	3109
Tytuł zawodowy magistra bez przygotowania pedagogicznego, tytuł zawodowy licencjata (inżyniera) z przygotowaniem pedagogicznym	1993	2042	2306	2707
Tytuł zawodowy licencjata (inżyniera) bez przygotowania pedagogicznego, dyplom ukończenia kolegium nauczycielskiego lub nauczycielskiego kolegium języków obcych	1759	1802	2024	2366
Pozostałe wykształcenie	1513	1548	1724	2006

*s. – stażysta; k. – kontraktowy; m. – mianowany; d. – dyplomowany

Źródło: Załącznik do Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 czerwca 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy, Dz.U. z 2015, poz. 868.

Tabela 4. Wysokość zasiłku dla bezrobotnych obowiązująca w okresie od 1 czerwca 2015 r. do 31 maja 2016 r. (w zależności od stażu pracy)

Okres obowiązywania wypłaty zasiłku	80% kwoty zasiłku (okres uprawniający do zasiłku wynosi mniej niż 5 lat)	100% kwoty zasiłku (okres uprawniający do zasiłku wynosi od 5 lat do 20 lat)	120% kwoty zasiłku (okres uprawniający do zasiłku wynosi co najmniej 20 lat)
Pierwsze 3 miesiące prawa do zasiłku	664,90 zł	831,10 zł	997,40 zł
Kolejne miesiące prawa do zasiłku	522,10 zł	652,60 zł	783,20 zł

Źródło: Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (art. 72, ust. 1-3), Dz.U. z 2013, poz. 674 ze zm.; Obwieszczenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 16 maja 2014 r. w sprawie wysokości zasiłku dla bezrobotnych, M.P. z 2014, poz. 367.

nym scenariuszu zwolnieni nauczyciele zasilą szeregi bezrobotnych i będą ubiegać się o zasiłek dla bezrobotnych. Jego wysokość jest z kolei uzależniona od stażu pracy (por. kwoty zawarte w tab. 4, które podlegać mogą od 1 czerwca 2016 r. waloryzacji) i długości okresu uprawniającego do zasiłku⁴.

⁴ Osoba bezrobotna może pobierać zasiłek w okresie od 6 do 12 miesięcy. Maksymalny czas korzystania z zasiłku jest uzależniony od stopy bezrobocia na obszarze zamieszkiwanym przez osobę bezrobotną. Jeśli stopa bezrobocia na tym obszarze nie przekraczała 150% krajowej stopy bezrobocia, osoba bezrobotna ma prawo pobierać zasiłek przez okres 6 miesięcy. Jeżeli stopa bezrobocia przekraczała 150%, wówczas możliwy czas pobierania zasiłku wydłuża się do 12 miesięcy.

Istnieje zatem realne zagrożenie, że środki finansowe, które można byłoby wydać na rozwojowy cel (np.: poprawę infrastruktury szkół, zajęcia dodatkowe dla uczniów), trzeba będzie wydać na cele z zakresu pomocy społecznej. Może także okazać się, że na wypłatę odpraw dla nauczycieli trzeba będzie zaciągnąć kredyt, a jego pozyskanie może z kolei wpłynąć na wartość indywidualnego wskaźnika zadłużenia gminy (art. 243 ustawy o finansach publicznych)⁵.

4.2. Zwiększone wydatki na realizację wychowania przedszkolnego

Zwiększone wydatki na realizację wychowania przedszkolnego dotyczą po pierwsze: konieczności przeszkolenia nauczycieli w zakresie nowej podstawy programowej wychowania przedszkolnego (Ministerstwo Edukacji Narodowej planuje podpisanie stosownego rozporządzenia do połowy lutego 2016 r.). A po drugie: w związku z presją społeczną rodziców na zapisywanie dzieci trzyletnich do przedszkoli zaistnienie konieczność ponoszenia wydatków na realizację przepisów nakazujących samorządom obligatoryjne przekształcanie oddziałów przedszkolnych w szkołach w przedszkola z jednoczesnym utworzeniem zespołów szkolno-przedszkolnych.

Nowelizacja cytowanej ustawy o systemie oświaty wydłużyła termin dokonania tych zmian organizacyjnych do 2019 r. Oznacza to m.in. wydatki konieczne na realizację przepisów Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 grudnia 2014 r. w sprawie wymagań ochrony przeciwpożarowej, jakie musi spełniać lokal, w którym jest prowadzone przedszkole utworzone w wyniku przekształcenia oddziału przedszkolnego lub oddziałów przedszkolnych zorganizowanych w szkole podstawowej. Chodzi o zagwarantowanie ochrony przeciwpożarowej zgodnej z kategorią zagrożenia ludzi ZL II lub wymaganiami uzgodnionymi z właściwym miejscowo komendantem wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej. Określone w rozporządzeniu wymagania ochrony przeciwpożarowej uwzględniają codzienne, rutynowe sytuacje, w których dzieci będą przebywały w lokalu przedszkola oraz w których rutynowo będą przemieszczały się po budynku szkolnym, jeżeli organizacja funkcjonowania przedszkola będzie wymagała korzystania przez dzieci ze stołówki szkolnej, szatni szkolnych i sali gimnastycznej.

4.3. Zwiększone wydatki z tytułu dowozu uczniów

Wydatki tej kategorii wynikają z konieczności zastosowania przepisów art. 8 cytowanej ustawy o systemie oświaty. Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego może wskazać jako miejsce realizacji obowiązku szkolnego szkołę podsta-

⁵ Konieczność ustalania indywidualnego wskaźnika zadłużenia dla samorządu obowiązuje od 1 stycznia 2014 r. na podstawie art. 121 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, Dz.U. z 2009, nr 157, poz. 1241, nr 219, poz. 1706.

wową inną niż szkoła, w której obwodzie dziecko mieszka. Na podjęcie takiej decyzji samorząd ma czas do 15 czerwca 2016 r. Ustawodawca uzależnia możliwość podjęcia takiej decyzji od spodziewanej liczby uczniów w pierwszych klasach. Przepisu powyższego nie stosuje się, gdy liczba ta przekracza odpowiednio: siedmioro uczniów (w szkołach wiejskich lub w miastach do 5000 mieszkańców) lub jedenaścioro (w pozostałych szkołach). Odległość ucznia od miejsca zamieszkania do szkoły innej niż obwodowa może zwiększyć liczbę sytuacji wymagających zorganizowania i sfinansowania na koszt samorządu obowiązkowego dowozu uczniów.

5. Zakończenie

Z przeprowadzonej analizy przepisów legislacyjnych wynika, iż podwyższenie wieku obowiązku szkolnego do lat 7 powoduje liczne konsekwencje finansowe dla gmin – zarówno po stronie dochodowej, jak i wydatkowej w budżetach gmin. Konsekwencji tych można byłoby uniknąć, gdyby przyjęto do wiadomości fakty wynikające z badań, iż dzieci w wieku lat sześciu osiągają porównywalne, a nawet lepsze wyniki w nauce niż ich o rok starsi koledzy⁶. Także stan przygotowań szkół podstawowych do przyjęcia sześciolatków do klas I jest zadowalający. Z raportu NIK z 2014 r. wynika, iż wszystkie kontrolowane szkoły zatrudniały kadre nauczycielską przygotowaną do kształcenia najmłodszych uczniów i miały do tego odpowiednio wyposażone sale lekcyjne. Opieka świetlicowa działała w niemal wszystkich kontrolowanych szkołach (97 proc.). Prawie wszystkie szkoły zorganizowały dla najmłodszych ciepły posiłek. W zdecydowanej większości zorganizowano place zabaw (70 proc.) oraz specjalne miejsca do rekreacji w klasach (91 proc.), w których dzieci mogą odpocząć. NIK chwaliła też wydzielenie osobnych przestrzeni dla najmłodszych uczniów – 81 proc. wizytowanych podstawówek miała odrębne szatnie, 67 proc. – toalety. Część szkół ma specjalne miejsca w świetlicach, a nawet wejścia do szkół. W ponad 90 proc. placówek było odpowiednie wyposażenie, m.in. pomoce dydaktyczne, gry i zabawki (98 proc.), oraz zgodne z wymogami ergonomii, czyli dopasowane wielkością meble (90 proc.) [NIK 2014]. Także z przyjętej przez Sejm w 2016 r. informacji Ministerstwa Edukacji Narodowej o stanie przygotowań szkół przez samorządy do objęcia obowiązkiem szkolnym dzieci sześciolatków wynika, że szkoły są przygotowane na przyjęcie najmłodszych (sześciolatków) [Druk nr 124 – 2015]. Wszystkie te efekty są wynikiem już zrealizowanych nakładów finansowych na przyjęcie sześciolatków do klas pierwszych.

⁶ M.in.: Ogólnopolskie Badanie Umiejętności Trzecioklasistów z 2012 r. pokazało, że dzieci, które w 2009 r. rozpoczęły edukację w wieku sześciu lat, osiągnęły w trzeciej klasie szkoły podstawowej takie same, a nawet lepsze, wyniki od swoich o rok starszych kolegów, zarówno z języka polskiego, jak i z matematyki. Por. przegląd badań ujęty w piśmie Ministra Edukacji Narodowej skierowanym do Marszałka Sejmu z dnia 14 grudnia 2015 r. Druk nr 124, s. 23.

Reasumując: w trosce zatem o stan finansów publicznych można wskazać, iż kosztownym zabiegiem dla polskiego podatnika jest niweczenie dotychczasowego wysiłku organizacyjno-finansowego gmin w zakresie implementacji zapisów o obniżeniu wieku obowiązku szkolnego, a z drugiej strony nieuzasadnione wydaje się ponoszenie kolejnych nakładów finansowych, tym razem na wdrożenie podwyższonego wieku obowiązku szkolnego. Sytuacja ta może wpływać na pogorszenie warunków stanowiących o równowadze finansów publicznych w sektorze samorządowym (gminnym). Natomiast szerzej traktując zagadnienie, należy podkreślić, iż kumulacja tego typu działań utrzymywanych w dłuższej perspektywie czasowej może przyczynić się do nałożeniem na kraj członkowski UE procedury nadmiernego deficytu. Polska była objęta tą procedurą od 2009 r. I choć w roku 2015 Komisja Europejska zarekomendowała zakończenie specjalnego nadzoru nad polskimi finansami, to nie oznacza to braku kontroli Komisji Europejskiej w zakresie nieprzekraczania dozwolonego poziomu deficytu.

Literatura

- Banaszak B., 2015, *Wpływ konstytucyjnej zasady udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych na rozwój obszarów wiejskich*, [w:] Litwiniuk P. (red.), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich. 25 lat doświadczeń. Nowe wyzwania*, Instytut Prawa Ustrojowego, Warszawa.
- Hanusz A., Niezgodą A., Czerski P., 2006, *Dochody budżetu gminy*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Informacja o wynikach kontroli przygotowania szkół do objęcia dzieci sześciolletnich obowiązkiem szkolnym, Raport NIK, Nr ewid. 156/2014/D/14/504/KNO, s. 6-7.
- Kornberger-Sokołowska E., 2012, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, LEXIS NEXIS, Warszawa.
- Obwieszczenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 16 maja 2014 r. w sprawie wysokości zasiłku dla bezrobotnych, M.P. z 2014 r., poz. 367.
- Druk nr 124, Pismo Ministra Edukacji Narodowej skierowane do Marszałka Sejmu z dnia 14 grudnia 2015 r.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2016. Dz.U. 2015 r., poz. 2294.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 grudnia 2014 r. w sprawie wymagań ochrony przeciwpożarowej, jakie musi spełniać lokal, w którym jest prowadzone przedszkole utworzone w wyniku przekształcenia oddziału przedszkolnego lub oddziałów przedszkolnych zorganizowanych w szkole podstawowe, Dz.U. z 2015 r., poz. 20.
- Samuelson P.A., 1954, *The pure theory of public expenditure*, The Review of Economics and Statistics, vol. 36, issue 4, s. 387-389.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. z 2013, poz. 674 ze zm.
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, Dz.U. z 2014, poz. 191 i 1198, oraz z 2015, poz. 357, 1268 i 1418 ze zm.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, Dz.U. z 2009, nr 157, poz. 1241, nr 219, poz. 1706.

Ustawa z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty i innych ustaw, Dz.U. z 2016, poz. 34.

Wyrok TK z 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK-A 2011, nr 6, poz. 56.

Wyrok TK z 24 marca 1998 r., sygn. K. 40/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 12.

Załącznik do Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 czerwca 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy, Dz.U. z 2015, poz. 868.