

MINISTERSTWO EDUKACJI NARODOWEJ  
  
DEPARTAMENT WSPÓŁPRACY Z SAMORZĄDEM TERYTORIALNYM

Warszawa, 02 lipca 2019 r.

DWST-WA.053.5.2019.HR

Pani  
Aleksandra Kielczykowska  
Przewodnicząca Rady Miejskiej w Węgorzewie

Pan  
Maciej Radke  
Burmistrz Lubawy

*Szanowni Państwo,*

zadania oświatowe związane z prowadzeniem przez jednostki samorządu terytorialnego szkół i placówek oświatowych finansowane są z dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Jednym z dochodów samorządów terytorialnych jest część oświatowa subwencji ogólnej (obok dotacji celowych z budżetu państwa i dochodów własnych). Kwoty subwencji oświatowej nie można wprost odnosić do zadań oświatowych nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego. W obowiązującym systemie prawnym nie ma przepisu, z którego wynikałoby, iż budżet państwa gwarantuje w ramach części oświatowej subwencji ogólnej, środki na pokrycie wszystkich wydatków na realizację zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego.

W 2017 r., po raz pierwszy od 5 lat, zagwarantowano waloryzację wynagrodzeń nauczycieli i zapewniono jej finansowanie w subwencji oświatowej w kwocie 413 mln zł.

Od 1 kwietnia 2018 r. średnie wynagrodzenia nauczycieli wzrosły o 5,35%. Wzrost pensji nauczycieli to dodatkowe środki w budżecie państwa. W ustawie budżetowej na rok 2018 część oświatowa subwencji ogólnej została

zaplanowana w kwocie 43,075 mld złotych. Była ona wyższa w stosunku do kwoty części oświatowej subwencji ogólnej uwzględnionej w ustawie budżetowej na rok 2017 o 1,166 mld zł, tj. o 2,8%. W kwocie subwencji uwzględniono m. in. dodatkowe środki w związku z podwyższeniem wynagrodzeń nauczycieli o 5,35% od 1 kwietnia 2018 r.

Zgodnie z ustawą budżetową na 2019 r. od 1 stycznia 2019 roku wprowadzono wzrost wynagrodzenia nauczycieli o kolejne 5%. Odpowiadając na postulaty strony związkowej, przyspieszono wdrażanie kolejnej transzy podwyżek, a w ramach kolejnych etapów negocjacji płacowych zwiększono wcześniej planowaną skalę podwyżki od 1 września 2019 r. Ostatecznie zaproponowano podwyższenie wynagrodzeń łącznie o 15% w 2019 r. Realizacja od września 2019 r. podwyżki o 15% średniego wynagrodzenia nauczycieli spowoduje, że pensje nauczycieli wzrosną o 21,1% w stosunku do poziomu z końca marca 2018 r. Zgodnie z ustawą budżetową na 2019 rok kwota części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2019 wynosi ponad 45,907 mld zł (wzrost o ponad 2,832 mld zł). Kwotę subwencji oświatowej na 2019 r. zaprojektowano zgodnie z przepisami prawa (art. 28 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego), tj. w wysokości uwzględniającej finansowanie nowych zadań jak i zmiany zakresu zadań oświatowych. Wzrost kwoty subwencji na 2019 r. uwzględnia środki na podwyżki wynagrodzeń nauczycieli od 1 stycznia 2019 r. Planuje się, że na sfinansowanie podwyżek wynagrodzeń nauczycieli od 1 września 2019 r., oprócz 2,8 mld zł ujętych w podpisanej ustawie budżetowej, zostaną wyodrębnione odpowiednie środki.

Subwencja oświatowa jest trafną formą transferu środków budżetowych wykorzystywanych w procesie finansowania zadań oświatowych, w tym finansowania wynagrodzeń nauczycieli, ponieważ gwarantuje samorządom środki finansowe uchwalone w ustawie budżetowej i nie zmusza samorządów do przeznaczenia ich wyłącznie na sprecyzowane zadania oświatowe. Jest to wyjątkowo stabilne i przewidywalne źródło dochodów samorządowych.

Zasilanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego w formie subwencyjnej zwiększa skłonność tych jednostek do racjonalizowania wydatków oświatowych. Natomiast dotacyjne finansowanie oświaty nie wyzwała postaw racjonalizujących wydatki oświatowe, nie skłania do poszukiwania oszczędności. W ramach reformy w 1999 r. zdecentralizowano podstawowe funkcje systemu finansowania oświaty. Wprawdzie w zakresie finansowania zadań oświatowych jednostki samorządu terytorialnego są nadal w dużym stopniu uzależnione od subwencji z budżetu centralnego, to jednak mogą one obecnie decydować o wysokości i wzajemnych proporcjach różnych źródeł dochodów wykorzystywanych

do finansowania zadań oświatowych, o podziale środków pomiędzy poszczególne szkoły i placówki, poziomie zatrudnienia w poszczególnych szkołach, a także o tym, czy i w jakim zakresie wynagrodzenia nauczycieli powinny zostać podniesione powyżej obowiązującego minimum. Wprowadzenie finansowania wynagrodzeń nauczycieli dotacjami celowymi z budżetu państwa musiałoby wiązać się ze znacznym obciążeniem administracyjnym, zarówno po stronie organów prowadzących szkoły i placówki, jak i po stronie organów państwa. W takim systemie pojawia się kwestia nie tylko naliczania dotacji i związanych z tym formalności w postaci nałożenia kolejnych obowiązków administracyjnych, ale także kwestia rozliczania dotacji i kontrolowania wykorzystania dotacji, co wymagałoby dodatkowego, znacznego nakładu pracy, a więc wiązałoby się z rozbudowaniem aparatu biurokratycznego i dodatkowymi administracyjnymi nakładami finansowymi. Nie ulega wątpliwości, że środki z subwencji oświatowej powinny przede wszystkim umożliwić kształcenie uczniów, a nie zostać przeznaczone (nawet w pewnym stopniu) na funkcje administrowania systemem. Ponadto przekazywanie tak dużych środków samorządom w formie dotacji celowej nie byłoby zgodne z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego, ratyfikowaną przez Polskę w 1994 r., która wskazuje, że spośród źródeł finansowania jednostek samorządu terytorialnego powinno ograniczać się dotacje celowe. Stosowanie dotacji zmniejsza bowiem swobodę dysponowania środkami publicznymi – mogą one być wydane wyłącznie na określony cel oraz może przyczynić się do ograniczenia efektywności realizowanych zadań. Natomiast zastosowanie mechanizmu subwencyjnego daje gwarancję prostego i szybkiego, a co za tym idzie niskokosztowego dzielenia i przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego środków finansowych. Ważne jest by otrzymane przez jednostki samorządu terytorialnego środki w formie subwencji, dotacji celowych i dochodów własnych umożliwiały organom prowadzącym sfinansowanie zadań oświatowych. Takie rozwiązanie z jednej strony gwarantuje prostotę naliczania środków przy niezwiększaniu kosztów administracyjnych, a z drugiej strony zapewnia uczniom dostęp do edukacji dostosowanej do ich potrzeb przy jednocześnie wysokiej elastyczności w zakresie alokacji środków na poziomie lokalnym.

W ministerstwie prowadzone są prace analityczne nad wdrożeniem nowego modelu podziału subwencji oświatowej, który zapewni lepsze dopasowanie dochodów subwencyjnych do ponoszonych wydatków (subwencja w części na oddział). Nowa koncepcja finansowania zakłada naliczanie subwencji w części podstawowej na oddział, a w części na ucznia. Wysokość subwencji oświatowej dla danej jednostki samorządu terytorialnego uzależniona byłaby więc od liczby oddziałów oraz od liczby uczniów w danej jednostce samorządu terytorialnego. Nowy model podziału zakłada, że subwencja będzie

gwarantowała dla każdego oddziału szkoły podstawowej realizującej obowiązek szkolny pokrycie 80% wynagrodzeń nauczycieli w wysokości określonej na podstawie ustawy Karta Nauczyciela, dla liczby etatów wynikających z ramowych planów nauczania. Wprowadzenie nowego modelu planowano powiązać z ustawowym wprowadzeniem gwarancji systemowych globalnej kwoty subwencji oświatowej zapisanej w ustawie budżetowej na dany rok.

Na prośbę jednostek samorządu terytorialnego rozwiązania w zakresie nowego modelu podziału subwencji zostały przesunięte w czasie i nie zostały uwzględnione w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że Rząd RP wyraża gotowość do rozmów nad zmianami w systemie oświaty w szerokim gronie interesariuszy włączając jednostki samorządu terytorialnego, które są jego niezwykle istotnym elementem. Zgodnie z zapowiedzią Prezesa Rady Ministrów, Pana Mateusza Morawieckiego 26 kwietnia 2019 r. rozpoczęła się debata na temat przyszłości edukacji w formule „okrągłego stołu” z udziałem środowisk zaangażowanych w sprawy oświaty.

Celem obrad jest wypracowanie założeń do zmian w systemie edukacji w ramach kolejnego etapu reformy. Pierwsza tura rozmów odbyła się 26 kwietnia br. Sesji plenarnej przewodniczył premier Mateusz Morawiecki.

30 kwietnia br. na Akademii Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej odbyła się druga tura rozmów przy „Okrągłym stole” edukacyjnym. Obrady, miały charakter roboczy i koncentrowały się wokół następujących tematów: „Nauczyciel w systemie edukacji”, „Jakość edukacji”, „Nowoczesna szkoła”, „Uczeń w systemie edukacji” oraz „Rodzic w systemie edukacji”. 10 maja br. prowadzono kolejne rozmowy w ramach „Okrągłego stołu” edukacyjnego, tym razem na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego.

W pracach 5 podstolików tematycznych uczestniczyli: nauczyciele, uczniowie, rodzice, samorządowcy, przedstawiciele organizacji pozarządowych, środowiska akademickiego i instytucji związanych z oświatą, a także eksperci z Ministerstwa Edukacji Narodowej, Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii. Głos w dyskusji zabrali również parlamentarzyści oraz członkowie związków zawodowych.

Rozmowy są kontynuowane i mają przełożyć się na zmiany legislacyjne, usprawniające polski system oświaty.

*Z wyrazami szacunku*

Jerzy Jakubczuk  
Dyrektor  
Departament Współpracy z Samorządem  
Terytorialnym  
/ – podpisany cyfrowo/

Do wiadomości:  
Biura Prezesa Rady Ministrów (dotyczy pism: BPRM.220.3.92.2019.JP oraz  
BPRM.220.3.70.2019.JP)