



MINISTER EDUKACJI NARODOWEJ

Warszawa, 14 czerwca 2019 r.

DWST-WA.053.4.2019.PF

Dotyczy: Petycji wielokrotnej w sprawie finansowania zadań oświatowych

Szanowni Państwo,

w wyniku reformy samorządowej obowiązek prowadzenia szkół i placówek publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego jest obecnie zadaniem własnym samorządów gminnych (szkoły podstawowe) oraz powiatowych i wojewódzkich (szkolnictwo ponadgimnazjalne, specjalne, większość zadań pozaszkolnych). Jedynie nieliczne jednostki systemu oświaty pozostawiono w gestii ministrów, kierując się najczęściej względami praktycznymi, specjalistycznym charakterem niektórych szkół i placówek bądź dążeniem do zapewnienia właściwego poziomu realizacji wybranych zadań edukacyjnych. Finansowanie szkół pozostawionych w gestii ministrów odbywa się poprzez zagwarantowanie środków na prowadzenie tych szkół w ustawie budżetowej w częściach budżetowych odpowiednich ministrów.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U z 2017 r., poz. 2203, z późn. zm.), środki niezbędne na realizację zadań oświatowych JST, w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie szkół i placówek, zagwarantowane są w dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Ta gwarancja nie oznacza jednak pełnego pokrycia kosztów realizacji zadań oświatowych przez budżet państwa, gdyż dochodami jednostek samorządu terytorialnego są zarówno subwencje ogólne, dotacje celowe z budżetu państwa jak również dochody własne, którymi w rozumieniu ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego są m.in. udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych.

Jednym z głównych dochodów samorządów terytorialnych jest część oświatowa subwencji ogólnej. Wysokość subwencji oświatowej dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego ustalana jest na podstawie wydawanego corocznie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. Podstawową zmienną, od której uzależniona jest wysokość subwencji oświatowej jest liczba uczniów z uwzględnieniem tzw. wag, określanych corocznie w ww. rozporządzeniu. Niewielką korektę w ostatecznej wysokości subwencji wprowadza jeszcze tzw. wskaźnik korygujący wynikający

ze struktury zatrudnienia nauczycieli na terenie danej JST wg stopni awansu zawodowego.

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.

Rząd co roku dokonywał zwiększeń kwoty ogólnej części oświatowej subwencji ogólnej tak aby w sposób adekwatny uwzględnić ciężar zadań jaki mają do zrealizowania jednostki 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 korzystną 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 wyzwala postaw racjonalizujących wydatki oświatowe, nie skłania do poszukiwania oszczędności. W ramach reformy w 1999 r. zdecentralizowano podstawowe funkcje systemu finansowania oświaty. Jednostki samorządu terytorialnego mogą 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.

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

Z poważaniem

Z upoważnienia
MINISTRA EDUKACJI NARODOWEJ
Maciej Kopeć
Podsekretarz Stanu
/ – podpisany cyfrowo/