

Warszawa, 25 listopada 2020 r.

DWST-WSST.356.1236.3.2020.UB

Sz. P.
Jacek Bogdan
Przewodniczący Rady Gminy
Małkinia Górna

Szanowny Panie Przewodniczący,

nawiązując do stanowiska z dnia 22 września 2020 r. nr 2/2020 Rady Gminy Małkinia Górna w sprawie sposobu naliczania części oświatowej subwencji ogólnej dla gmin wiejskich, w tym Gminy Małkinia Górna, uprzejmie proszę o przyjęcie poniższych wyjaśnień.

Zadania oświatowe związane z prowadzeniem przez jednostki samorządu terytorialnego szkół i placówek oświatowych finansowane są z dochodów jednostek samorządu terytorialnego. W myśl art. 167 ust. 2 Konstytucji RP dochodami jednostek samorządu terytorialnego są dochody własne, subwencje ogólne (w tym oświatowa) i dotacje celowe z budżetu państwa. Oznacza to, iż część oświatowa subwencji ogólnej jest jedynie jednym ze źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

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 ustawie budżetowej na rok 2020 część oświatowa subwencji ogólnej została określona w kwocie 49.836 mln złotych. W trakcie roku budżetowego kwota ta uległa zwiększeniu o 50 mln zł, z przeznaczeniem na zwiększenie środków rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej. Łączna kwota części oświatowej

subwencji ogólnej na rok 2020 wynosi 49.886 mln zł i jest to kwota wyższa w relacji do roku 2019 o 2.978 mln złotych (o 6,35%).

Pragnę zauważyć, że według projektu ustawy budżetowej na rok 2020 z dnia 23 września 2019 r., kwota subwencji oświatowej na 2020 r. miała wynieść 49.736 mln zł. W trakcie prac parlamentarnych nad ustawą budżetową na rok 2020 – została ona zwiększona o 100 mln zł, w związku z realizacją przez jednostki samorządu terytorialnego podwyżek wynagrodzeń nauczycieli o 6% od 1 września br.

Minister ds. oświaty i edukacyjnej opieki wychowawczej, planując kwotę subwencji oświatowej na dany rok budżetowy nie może pominąć przepisów art. 28 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 23) określających sposób ustalania kwoty subwencji oświatowej. Podczas kalkulacji kwoty subwencji oświatowej na dany rok muszą być zatem uwzględniane wzrosty zakresu zadań oświatowych, nowe zadania oświatowe jak również spadki zakresu tych zadań. Najważniejsze nowe zadania oświatowe oraz zmiany z zakresu zadań oświatowych, które zostały uwzględnione przy kalkulacji kwoty subwencji na 2020 r. to:

- skutek kosztów wynagrodzeń osobowych z pochodnymi (w tym podwyżki o 6% od 1 września 2020 roku oraz skutek przechodzący podwyżki z poprzedniego roku) oraz koszt doskonalenia zawodowego, dodatku wiejskiego i ZFŚS,
- sfinansowanie skutków finansowych zmian liczby etatów nauczycieli oraz awansu zawodowego,
- sfinansowanie wzrostu dotacji dla szkół nie samorządowych spowodowany wzrostem finansowego standardu A,
- wzrost podstawy do odpisu na ZFŚS o 1,3%,
- przesunięcie do budżetów resortów środków w związku z przejęciem szkół prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Z uwagi na wyższe jednostkowe koszty kształcenia uczniów w szkołach położonych na terenach wiejskich i w miastach do 5.000 mieszkańców – spowodowane przede wszystkim niższą liczebnością oddziałów, w algorytmie podziału subwencji uwzględnia się specyfikę takich szkół poprzez zastosowanie następujących parametrów:

- wagi P_1 - o wartości 0,40 - dla uczniów szkół podstawowych zlokalizowanych na terenach wiejskich lub w miastach do 5.000 mieszkańców, co w roku 2020 daje kwotę dodatkową średnio na jednego ucznia w wysokości ok. 2,4 tys. zł;

- wagi P_3 - o wartości 0,20 - dla uczniów małych szkół podstawowych, w których średnia liczebność klasy jest niższa lub równa 12 uczniów, tj. średnio na jednego ucznia przypada dodatkowo ok. 1,2 tys. zł;
- wagi P_{53} - o wartości 0,15 - dla dzieci, które ukończyły 6 lat lub więcej w roku bazowym, w oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych i innych formach wychowania przedszkolnego, zlokalizowanych na terenach wiejskich lub w miastach do 5.000 mieszkańców, czyli na jednego ucznia przypada dodatkowo ok. 0,9 tys. zł.

Rozwiązania zastosowane w algorytmie podziału subwencji, polegające na wsparciu samorządów prowadzących małe szkoły poprzez zastosowanie wagi dla małych szkół podstawowych mają za zadanie zachęcić samorzady do prowadzenia takich szkół i powstrzymać od ewentualnej decyzji o przekazaniu szkoły lub jej likwidacji.

W 2020 r. z tytułu ww. wag Gmina Małkinia Górna otrzyma kwotę w łącznej wysokości 2.934.782 zł.

Aby lepiej dopasować naliczenie subwencji oświatowej do sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, w 2020 roku kontynuowane jest rozwiązanie przyjęte w 2019 r., tj. połączenie wskaźnika „zamożności” ustalanego na podstawie dochodów podatkowych na mieszkańca i wskaźnika określającego wielkość szkoły (limit 18 uczniów średnio na poziom nauczania w SP, LO, Technikach i BSI). Wprowadzono wagę o wartości 0,1. Rozwiązanie objęło tylko szkoły publiczne (prowadzone przez JST lub przez osoby fizyczne lub prawne).

Projekt rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2021 zakłada podwyższenie wartości wagi P_2 (waga z uwzględnieniem zamożności i wielkości szkoły) z poziomu 0,1 do 0,15, tj. o 50%, oraz włączenie uczniów szkół niepublicznych do tej wagi.

Podwyższenie wartości wagi P_2 przełoży się na wzrost subwencji oświatowej na ucznia z poziomu ok. 611 zł do 917 zł. Celem tych zmian jest wzmocnienie wsparcia szkół w zależności od zamożności i wielkości szkoły.

Ponadto proponuje się włączenie niepublicznych szkół do wagi P_2 . Do tej pory waga obejmowała tylko szkoły publiczne. Biorąc pod uwagę, że dotyczy to szkół do 144 uczniów w mało zamożnych samorządach są to niewielkie szkoły, które powstały z inicjatywy lokalnej społeczności. Włączenie tych szkół do wagi P_2 wzmocni je finansowo i będzie przeciwdziałać ich likwidacji, pozostawiając je w pobliżu miejsca zamieszkania uczniów.

Pragnę podkreślić, że nakłady na oświatę z budżetu państwa systematycznie rosną. W latach 2015-2020 subwencja oświatowa wzrosła o ok. 9,5 mld zł, tj. o 23,6%.

Określona w projekcie ustawy budżetowej na rok 2021 kwota części oświatowej subwencji ogólnej wynosi 52.042 mln zł, co stanowi wzrost w relacji do kwoty

subwencji oświatowej zaplanowanej w ustawie budżetowej na rok 2020, o kwotę 2.156 mln zł, tj. o 4,3 %.

Należy podkreślić, że subwencja oświatowa nie jest jedynym źródłem finansowania zadań oświatowych. Samorządom przyznano także inne źródła dochodów niż subwencje i dotacje z budżetu państwa, tj. m. in. udziały w PIT i CIT.

Pragnę zauważyć, że sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego, według sprawozdań finansowych za lata poprzednie, przedstawiała się korzystnie. Dochody ogółem samorządów wzrosły w 2019 r. o 26,7 mld zł, tj. o 10,6% względem roku poprzedniego. Ponadto zaobserwowano korzystną dynamikę w dochodach własnych JST – dochody własne wzrosły w skali kraju o 11,7 mld zł, tj. o 9,5% (124 mld zł w 2018 r. – 135,8 mld zł w 2019 r.), w tym dochody z tytułu:

- PIT: 56,1 mld zł wzrost o 5,2 mld zł, tj. o 10,3%,
- CIT: 10,9 mld zł wzrost o 1,2 mld zł, tj. o 12,4%.

Obecnie, mimo trudnej sytuacji, samorzady nie mają do czynienia z drastycznym spadkiem dochodów własnych. Łącznie dochody samorządów z tytułu udziałów w podatku PIT i CIT oraz z subwencji ogólnej po 7 miesiącach 2020 r. – kształtują się powyżej poziomu analogicznego okresu w 2019 r. (102,6 %).

Zarówno Rząd RP jak i Ministerstwo Edukacji Narodowej, monitoruje sytuację na bieżąco i pozostaje w dialogu z samorządowcami. Naliczona subwencja oświatowa na szkoły i placówki oświatowe w roku 2020 wypłacana jest niezależnie od sytuacji związanej z rozprzestrzenianiem się wirusa COVID-19. Subwencja oświatowa jest w tym trudnym okresie stanu epidemii stabilnym źródłem dochodów podtrzymującym płynność finansową samorządów.

Podział części oświatowej subwencji ogólnej dokonywany jest z uwzględnieniem m.in. finansowania wydatków bieżących (w tym wynagrodzeń pracowników wraz z pochodnymi) szkół i placówek, prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Podział kwoty subwencji oświatowej w jednostce samorządu terytorialnego na poszczególne szkoły i placówki, w tym na konkretne zadania, dokonywany jest według zasad wypracowanych przez tę jednostkę z uwzględnieniem ponoszonych kosztów funkcjonowania szkół i placówek realizujących zadania wynikające z przepisów prawa oświatowego.

Samorzady kierują się własnymi kryteriami podziału środków budżetowych na poszczególne szkoły i placówki, w szczególności mogą uwzględnić lokalne uwarunkowania i specyfikę poszczególnych szkół (np. liczbę uczniów, stopnie awansu zawodowego nauczycieli). Samorzady terytorialne, prowadząc (dotując) szkoły i placówki, działają w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność,

w tym finansową. W każdym samorządzie faktyczne skutki realizacji zadań oświatowych są efektem samodzielnego stosowania przepisów.

Pragnę podkreślić, że doceniając znaczenie edukacji przedszkolnej oraz wychodząc naprzeciw postulatom jednostek samorządu terytorialnego, od września 2013 r. wprowadzono dotację celową z budżetu państwa dla gmin (od 2018 roku dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego) na zwiększenie liczby miejsc i poprawę warunków wychowania przedszkolnego, przy jednoczesnym zapewnieniu dostępu do bezpłatnego wychowania przedszkolnego w takim samym wymiarze (nie krótszym niż 5 godzin dziennie) w publicznych przedszkolach i publicznych innych formach wychowania przedszkolnego znajdujących się na terenie danej gminy, bez względu na prowadzący je organ. W roku 2020 łącznie samorządy otrzymały środki w ramach dotacji przedszkolnej, w wysokości ok. 1,5 miliarda złotych, natomiast gmina Małkinia Górna kwotę ok. 346 tys. złotych.

Na dodatkową uwagę zasługuje fakt, że od 2017 roku dzieci 6-cio letnie w przedszkolach, zostały objęte subwencją oświatową (ich edukacja w przedszkolach publicznych jest bezpłatna). Zgodnie z Algorytmem podziału części oświatowej subwencji ogólnej w 2020 r. dla jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącego załącznik do Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 grudnia 2019 r (Dz.U. z 2019r. poz. 2446) – dzieci które ukończyły 6 lat lub więcej w roku bazowym, w przedszkolach, przeliczane są wagą $P_{51} = 0,75$; dzieci które ukończyły 6 lat lub więcej w roku bazowym, w oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych, przeliczane są wagą $P_{52} = 0,660$. Łącznie samorządy otrzymały dodatkowo na ten cel subwencję w roku 2020, w wysokości ok. 1,8 miliarda złotych, natomiast gmina Małkinia Górna kwotę ok. 676 tys. złotych.

Jednocześnie pragnę podkreślić, że mając na uwadze sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego na skutek wystąpienia nieplanowanych wydatków w związku ze zwalczaniem skutków COVID-19, Rząd stopniowo wprowadza kolejne mechanizmy wspierające finansowo jednostki samorządu terytorialnego, m.in. Fundusz Inwestycji Samorządowych. Środki pozyskane w ramach tego Funduszu (łącznie w wysokości 12 mld złotych), wyodrębnionego z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, samorządy mogą wykorzystać na niezbędne inwestycje.

Dodatkowe środki, o które jednostki samorządu terytorialnego mogą się ubiegać m.in. w celu realizacji zadań inwestycyjnych (w tym oświatowych), zaplanowane są w rezerwach budżetu państwa – ogólnej i celowej.

Ponadto, Rząd podjął decyzję o zwiększeniu Funduszu Dróg Samorządowych na rok 2020 o dodatkowe 3,8 mld złotych, co będzie miało korzystny wpływ na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego.

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.

Z poważaniem

Marcin Nowak
Zastępca Dyrektora
Departament Współpracy z Samorządem
Terytorialnym
/ – podpisany cyfrowo/

Do wiadomości:
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Biuro Prezesa Rady Ministrów