

MINISTERSTWO EDUKACJI I NAUKI
DEPARTAMENT WSPÓŁPRACY Z SAMORZĄDEM TERYTORIALNYM

Warszawa, 16 kwietnia 2021 r.

DWST-WSST.356.1173.2.2021.UB

**Odpowiedź na petycję wielokrotną w sprawie
finansowania oświaty w Polsce**

Szanowni Państwo,

zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, środki niezbędne na realizację zadań oświatowych zagwarantowane są w dochodach 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, zatem odnosić wprost do zadań oświatowych nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego.

Nakłady na oświatę z budżetu państwa systematycznie rosną. W latach 2015-2021 subwencja oświatowa wzrosła o ok. 11,7 mld zł, tj. o 28,9%.

W ustawie budżetowej na rok 2020 część oświatowa subwencji ogólnej została określona w kwocie 49.836 mln zł.

W trakcie roku budżetowego kwota ta uległa zwiększeniu łącznie o 321 mln zł:

- 50 mln zł z przeznaczeniem na zwiększenie środków rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej,
- 271 mln zł w związku z wprowadzeniem jednorazowego dofinansowania dla nauczycieli z przeznaczeniem na zakup usługi dostępu do Internetu, sprzętu przydatnego w prowadzeniu zajęć realizowanych z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość lub innego sposobu realizacji tych zajęć.

Łączna kwota części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2020 wyniosła 50.157 mln zł i była to kwota wyższa w relacji do roku 2019 o 3.249 mln zł (o 6,93%).

W ustawie budżetowej na rok 2021 została ustalona kwota części oświatowej subwencji ogólnej w wysokości 52.036 mln zł (wzrost w porównaniu do kwoty subwencji oświatowej zaplanowanej w ustawie budżetowej na rok 2020 o 2,2 mld zł, tj. o 4,4 %).

Algorytm podziału subwencji oświatowej uzależnia wysokość przyznawanych środków m.in. od skali i struktury realizowanych zadań, mierzonych liczbą uczniów i wychowanków, z uwzględnieniem stopni awansu zawodowego nauczycieli.

Pragnę podkreślić, że sposób naliczania subwencji oświatowej dla poszczególnych rodzajów jednostek samorządu terytorialnego jest jednolity dla całego obszaru Rzeczypospolitej Polskiej – przedstawiony w załączniku do rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2021 (Dz.U. z 2020 r. poz. 2384).

Ponadto, aby lepiej dopasować naliczenie subwencji oświatowej do sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w 2021 roku, kontynuowane jest rozwiązanie przyjęte w 2019 r., tj. połączenie wskaźnika „zamożności” ustalanego na podstawie dochodów podatkowych na mieszkańca i wskaźnika określającego wielkość szkoły. Waga dotyczy szkół podstawowych, branżowych szkół I stopnia, liceów ogólnokształcących, techników, ogólnokształcących szkół muzycznych I stopnia (limit 18 uczniów średnio na poziom nauczania). Wartość omawianej wagi zwiększono do wartości 0,15 standardu finansowego A.

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 2021 daje kwotę dodatkową średnio na jednego ucznia w wysokości ok. 2,6 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. 1,3 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. 1,0 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 samorządy

do prowadzenia takich szkół i powstrzymać od ewentualnej decyzji o przekazaniu szkoły lub jej likwidacji.

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.

Aktualnie sposób finansowania zadań oświatowych jest powiązany ze swobodą jednostek samorządu terytorialnego w kształtowaniu polityki oświatowej na swoim terenie. Samorządy 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). Samorządy 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.

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 mln zł. Była ona wyższa w stosunku do kwoty części oświatowej subwencji ogólnej uwzględnionej w ustawie budżetowej na rok 2017 o 1.166 mln 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 kwota subwencji oświatowej w roku 2019 wynosiła 45.907 mln zł, co daje wzrost w stosunku do kwoty z roku 2018 o 2.832 mln zł, tj. o 6,6 %. Wzrost kwoty subwencji na 2019 r. uwzględnia m.in. środki na podwyżki wynagrodzeń nauczycieli od 1 stycznia 2019 r. Na sfinansowanie podwyżek wynagrodzeń nauczycieli od 1 września 2019 r. zostały wyodrębnione dodatkowe środki w budżecie państwa w wysokości 1 mld zł. Zwiększyły one kwotę subwencji oświatowej, która po zmianach wyniosła 46.907 mln zł. Ostatecznie kwota subwencji oświatowej na rok 2019 wzrosła względem kwoty z roku 2018 o 3.832 mln zł, tj. o 8,9 %.

Środki na podwyżki wynagrodzeń nauczycieli od września 2020 roku o 6 % zostały zapewnione w kwocie części oświatowej subwencji ogólnej.

Odnosząc się do kwestii dotyczącej powiększającej się tzw. „luki finansowej” należy zauważyć, że w myśl art. 28 ust. 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie wszystkie zadania oświatowe są uwzględniane przy podziale części oświatowej subwencji ogólnej, chociażby zadania związane z dowozem uczniów. Kwestię organizacji transportu uczniów do szkół reguluje art. 39 ustawy - Prawo oświatowe. Zapewnienie bezpłatnego transportu dzieci do szkół jest zadaniem własnym gminy, analogicznie jak zakładanie i prowadzenie przedszkoli. Zadania te (z wyjątkiem dzieci 6-letnich oraz niepełnosprawnych w wychowaniu przedszkolnym) są finansowane z dochodów własnych gmin, w tym przede wszystkim z udziałów gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i podatku dochodowego od osób prawnych (CIT).

Według wstępnych danych ze sprawozdań jednostek samorządu terytorialnego za rok 2020 – dochody ogółem samorządów wzrosły w 2020 r. o 26,4 mld zł, tj. o 9,5% względem roku poprzedniego. Ponadto zaobserwowano korzystną dynamikę w dochodach własnych JST – dochody własne wzrosły w skali kraju o 10,6 mld zł, tj. o 7,8% (135,8 mld zł w 2019 r. – 143,4 mld zł w 2020 r.), w tym dochody z tytułu:

- PIT: 55,1 mld zł spadek o 1,1 mld zł, tj. o 1,9%. Zmniejszenie w 2020 r. dochodów z PIT spowodowane jest przejściowym pogorszeniem się sytuacji gospodarczej będącej efektem wpływu pandemii. Jest to jednak pierwszy rok niższego wpływu z udziału w podatku PIT po wielu latach intensywnych wzrostów;
- CIT: 11,3 mld zł wzrost o 0,4 mld zł, tj. o 3,9%.

Analizując sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego stwierdzić należy, że w okresie 2010-2020 dochody ogółem jednostek samorządu terytorialnego wzrosły o 87,3%, tj. o kwotę 142,1 mld zł. O ile w 2010 r. samorzady osiągnęły dochody w wysokości 162,8 mld zł, to w 2020 r. było to już 304,9 mld zł.

Z powyższych analiz wynika, że na przestrzeni ostatnich lat sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego uległa znacznej poprawie. Wpływ na to miała zarówno dobra sytuacja makroekonomiczna, jak również szereg podjętych działań mających na celu zwiększenie stopnia przestrzegania przepisów podatkowych. Efektem tych działań był systematyczny wzrost dochodów podatkowych, w tym dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udziałów w PIT, z wyjątkiem 2020 r., w którym koniunktura była zachwiana na skutek pandemii.

Mimo obniżenia podatku PIT z 18 % do 17 % i zwolnieniu z PIT osób poniżej 26 roku życia, dochody zdecydowanej większości samorządów z PIT nie tylko nie spadły w 2019 r., ale nawet znacząco wzrosły (bardzo dobra w 2019 r. sytuacja na rynku pracy – wzrost płac i wzrost liczby zatrudnionych z nawiązką pokryły skutki zmian podatkowych).

Zarówno Rząd RP jak i Ministerstwo Edukacji i Nauki, monitoruje sytuację na bieżąco i pozostaje w dialogu z samorządowcami. Naliczona subwencja

oświatowa na szkoły i placówki oświatowe 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.

Ponadto pragnę podkreślić, że mając na uwadze wystąpienie nieplanowanych wydatków w związku ze zwalczaniem skutków COVID 19, Rząd stopniowo wprowadził mechanizmy wspierające finansowo jednostki samorządu terytorialnego. W 2020 roku był to 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.

W ubiegłym roku Rząd podjął również decyzję o zwiększeniu Funduszu Dróg Samorządowych o dodatkowe 3,8 mld złotych, co miało korzystny wpływ na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego.

Minister właściwy ds. oświaty i wychowania, 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 2020r. 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.

W kwocie subwencji oświatowej na 2021 r. zostały uwzględnione nowe zadania oświatowe oraz zmiany zakresu obecnych zadań oświatowych. Najważniejsze z nich to:

- sfinansowanie skutków finansowych zmian liczby etatów nauczycieli oraz awansu zawodowego,
- sfinansowanie skutku przechodzącego podwyżki wynagrodzeń nauczycieli od 1 września 2020 roku,
- przesunięcie środków w wysokość: 10.856 tys. zł w związku z przejęciem szkół przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz 5.936 tys. zł w związku z przejęciem szkół przez Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu.

Nawiązując do punktu dotyczącego objęcia subwencją oświatową wychowania przedszkolnego, uprzejmie informuję. Jednym z głównych zamierzeń Ministerstwa Edukacji i Nauki jest zwiększenie dostępności wysokiej, jakości edukacji przedszkolnej dla dzieci w wieku od 3-go roku życia do rozpoczęcia edukacji szkolnej.

Należy jednak pamiętać, że zakładanie i prowadzenie przedszkoli jest zadaniem własnym obowiązkowym gmin, na które gmina ma m.in. udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT).

W celu systematycznego zwiększania dostępności wychowania przedszkolnego, od 1 września 2013 r. gminy (a od 1 stycznia 2018 r. wszystkie

jednostki samorządu terytorialnego) otrzymują wsparcie z budżetu państwa na realizację ich obowiązkowego zadania własnego w formie dotacji celowej. Na ten cel w 2020 roku naliczono kwotę w wysokości: 1,5 mld zł. W roku 2021 kwota ta nie uległa zmianie.

Od 1 stycznia 2017 r. uwzględniono finansowanie dzieci w wieku 6 lat i powyżej, objętych wychowaniem przedszkolnym, w ramach części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. W ramach tych środków naliczono w roku 2020 kwotę w wysokości: 1,8 mld zł. W roku 2021 kwota części oświatowej subwencji ogólnej naliczana na dzieci 6-cio letnie, w skali kraju wzrosła do 1,9 mld zł.

W związku z postulatem dotyczącym zakwalifikowania urlopu na poratowanie zdrowia, jako niezdolności do pracy i opłacania go ze środków ZUS, pragnę podkreślić, że urlop dla poratowania zdrowia jest uprawnieniem nauczycieli wynikającym z przepisu art. 73 ustawy – Karta Nauczyciela stanowiącej pragmatykę zawodową nauczycieli.

Należy stwierdzić, że urlop dla poratowania zdrowia jest odmianą urlopu pracowniczego, przyznanym nauczycielom obok pozostałych uprawnień urlopowych, który najbardziej w swej konstrukcji i celu zbliżony jest do urlopu wypoczynkowego. Cele urlopu wypoczynkowego i urlopu dla poratowania zdrowia są w rzeczywistości zbieżne: regeneracja sił pracownika. Urlop ten nie jest równoznaczny ze zwolnieniem lekarskim od wykonywania pracy i mimo, że nie jest urlopem wypoczynkowym pozostaje jednak urlopem. Na temat charakteru prawnego urlopu dla poratowania zdrowia wypowiedział się Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 14 lutego 2012 r. sygn. akt. III PZP 1.

System ubezpieczeń społecznych jest systemem powszechnym, gwarantującym jednakowy zakres świadczeń przy jednakowej składce. Nauczyciele składki na ubezpieczenia społeczne opłacają w takiej samej wysokości, co inni pracownicy, tak więc wprowadzenie jakichkolwiek odstępstw na rzecz jednej wybranej grupy zawodowej, nie znajduje uzasadnienia. Tym bardziej, że nie jest to jedyna grupa pracownicza, która ma prawo do skorzystania z urlopu dla poratowania zdrowia.

Oprócz nauczycieli, prawo do urlopu dla poratowania zdrowia mają np. nauczyciele akademicki.

Jednocześnie informuję, że w planie prac ministerstwa na 2021 r. ujęte zostały prace, których celem będzie wypracowanie nowej koncepcji sposobu wynagradzania nauczycieli.

Odnosząc się do postulatu, aby kosztem dowożenia dzieci i uczniów niepełnosprawnych obciążać gminę, która otrzymuje subwencję na to dziecko, uprzejmie informuję, że koszty dowozu dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością do jednostek systemu oświaty są finansowane z innych dochodów niż część oświatowa subwencji ogólnej. Dowożenie dzieci jest zadaniem własnym obowiązkowym gmin, na które gmina ma m.in. udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT).

Subwencja oświatowa naliczana na dzieci i młodzież z niepełnosprawnościami przeznaczona jest na specjalną organizację nauki i metod pracy, w ramach których nie mieści się dowóz.

Obowiązek zapewnienia przez gminy bezpłatnego dowozu i opieki dzieciom i młodzieży z różnymi rodzajami niepełnosprawności do najbliższego przedszkola, najbliższej szkoły podstawowej i szkoły ponadpodstawowych oraz do ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego albo zwrot rodzicom kosztów dowozu, jeśli zapewniają go sami – jest bardzo ważnym elementem wsparcia i pomocy dla rodzin tej grupy dzieci i młodzieży. Bardzo ważne jest przy tym, iż zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej jedynie rodzice mają wyłączne prawo do decydowania o swoim dziecku, o ile prawo to nie zostanie im ograniczone lub nie zostaną go pozbawieni.

Stanowisko takie podzielone zostało w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego. W związku z tym, wybór najbliższego przedszkola, najbliższej szkoły podstawowej i ponadpodstawowej oraz ośrodka rewalidacyjno-wychowawczego, w których dzieci z niepełnosprawnością obejmowane są wychowaniem przedszkolnym oraz kształceniem, wychowaniem i opieką – należy do rodziców dziecka, nie gminy.

W kwestii stosowania w praktyce określeń: „najbliższe przedszkole”, „najbliższa szkoła” Ministerstwo Edukacji i Nauki podzieliła stanowiska prezentowane w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. W tym rozumieniu, przez najbliższe przedszkole i najbliższą szkołę należy uznać tę jednostkę systemu oświaty wybraną przez rodziców dziecka z niepełnosprawnością, która zdaniem rodziców zapewnia realizację zaleceń wskazanych w orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego i najlepsze warunki edukacji, wychowania i opieki, położoną najbliżej miejsca zamieszkania dziecka. Nie wyklucza to jednak, że w niektórych przypadkach najbliższą jednostką oświatową będzie np. szkoła znajdująca się na terenie innej gminy, powiatu lub województwa, zgodnie z wyborem dokonany przez rodziców dziecka. Nie zawsze najbliższe geograficznie miejscu zamieszkania dziecka przedszkole lub szkoła gwarantują dziecku/uczniowi z niepełnosprawnością posiadającemu orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, pełną realizację wszystkich zaleceń zawartych w orzeczeniu, tj. nie zawsze posiadają odpowiednio przygotowaną kadrę pedagogiczną, w tym specjalistów do pracy z dzieckiem z niepełnosprawnością, wyposażenie czy specjalistyczny sprzęt do prowadzenia zajęć rewalidacyjnych, specjalistycznych, terapeutycznych.

Dostęp do edukacji to jeden z najważniejszych postulatów dotyczących funkcjonowania oświaty. Wynika on z podstawowych praw obywatelskich określonych w art. 70 Konstytucji RP. Na władzach publicznych spoczywa obowiązek zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. Konstytucja gwarantuje dostęp do bezpłatnej nauki w szkołach/przedszkolach publicznych. Sposób wykonywania tych obowiązków określa ustawa. Wybór najlepszej ścieżki edukacyjnej dla swojego dziecka pozostaje w kompetencjach rodziców.

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.

Na zakończenie pragnę podkreślić, 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.

Z poważaniem

Jerzy Jakubczuk
Dyrektor
/ – podpisany cyfrowo/

Do wiadomości:
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
Biuro Prezesa Rady Ministrów