

Warszawa, 16 kwietnia 2020 r.

DWST-WSST.053.1.2020.AJ

Odpowiedź na petycję wielokrotną w sprawie finansowania zadań
oświatowych

Szanowni Państwo,

zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy z 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych¹, 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. Budżet państwa nie gwarantuje w ramach części oświatowej subwencji ogólnej środków na pokrycie wszystkich wydatków na realizację zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego.

Stosownie do art. 27 i art. 28 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego², sposób ustalania subwencji oświatowej jest wprost przesądzony ustawą, a kwota subwencji określana jest corocznie w ustawie budżetowej. Podziału subwencji oświatowej – po odliczeniu rezerwy ustawowej – między gminy, powiaty i województwa samorządowe dokonuje się zgodnie z zasadami przyjmowanymi w rozporządzeniu w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w danym roku.

Łączna kwota części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na rok 2019 wyniosła 46.907.494 tys. zł. Była wyższa w odniesieniu do kwoty części oświatowej subwencji ogólnej

¹ Dz.U. z 2020 r., poz. 17

² Dz.U. z 2020 r., poz. 23

uwzględnionej w ustawie budżetowej na rok 2018 (43.075.129 tys. zł) o 3.832.365 tys. zł, tj. o 8,90%. Był to najwyższy nominalnie wzrost subwencji oświatowej w historii.

W kwocie subwencji oświatowej na 2019 r. zostały uwzględnione nowe zadania oświatowe, zmiany zakresu obecnych zadań oświatowych, w tym m.in. podwyższenie wynagrodzeń dla nauczycieli o 5% od dnia 1 stycznia 2019 roku z uwzględnieniem skutków przechodzących na rok 2019 podwyżek wynagrodzeń dla nauczycieli wdrożonych od dnia 1 kwietnia 2018 r. oraz wzrost wynagrodzeń dla nauczycieli od dnia 1 września 2019 r. o 9,6%. Na sfinansowanie podwyżek wynagrodzeń nauczycieli od 1 września 2019 r., wyodrębnione zostały dodatkowe środki w budżecie państwa w wysokości 1 mld zł.

Współfinansowanie wydatków oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego jest sytuacją standardową wynikającą z zasad ustanowionych w przepisach ustawowych gdzie wskazano, że środki na zadania oświatowe dla samorządów są zabezpieczone w ich dochodach. Z tego powodu zostały ustanowione samorządom inne źródła dochodów niż transfery z budżetu państwa (subwencje i dotacje), tj. m.in. udziały w PIT i CIT. Samorzady posiadają możliwość kreowania własnej polityki oświatowej oraz swobodę w dysponowaniu finansami.

Dochody JST wzrosły w 2017 r. o 16,2 mld zł, tj. o 7,6% względem roku poprzedniego. Zgodnie ze sprawozdaniem z wykonania budżetu państwa w roku 2018 dochody gmin, powiatów, miast na prawach powiatu i województw wyniosły 251 mld 846 mln złotych i były wyższe niż w 2017 roku o 22 mld zł, tj. o 9,6%. Ponadto zaobserwowano korzystną dynamikę w dochodach własnych JST – dochody własne ogółem wzrosły w skali kraju o 6,2% w 2017 r. i 9,5% w 2018 r. (106,7 mld zł w 2016 r., 113,2 mld zł w 2017 r., 124 mld zł w 2018 r.).

W ustawie budżetowej na rok 2020 przewidziano na część oświatową subwencji ogólnej kwotę 49,836 mld złotych. Jest to kwota wyższa w stosunku do roku 2019 o 2,928 mld złotych (o 6,2%).

Zgodnie z ustawą budżetową na rok 2020, wynagrodzenia nauczycieli wzrosną o 6% od dnia 1 września 2020 roku, a środki na ten cel są uwzględnione w części oświatowej subwencji na 2020 rok. W zwiększonej kwocie części oświatowej subwencji ogólnej zostały uwzględnione skutki finansowe podwyżki wynagrodzeń nauczycieli o 6% od dnia 1 września 2020 r. Ponadto wypłatę podwyższonych wynagrodzeń nauczycieli w 2020 r. mają umożliwić również oszczędności wynikające z różnicy między prognozowaną liczbą etatów a danymi rzeczywistymi wynikającymi z Systemu Informacji Oświatowej (z uwzględnieniem zmian w strukturze zatrudnienia nauczycieli w podziale na stopnie awansu zawodowego).

Pragnę podkreślić, że sposób naliczania subwencji oświatowej dla poszczególnych rodzajów jednostek samorządu terytorialnego jest jednolity dla całego obszaru Rzeczypospolitej Polskiej – przedstawiony w załączniku (algorytm podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na rok 2020) do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 grudnia 2019 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2020 (Dz.U. z 2019r. poz.2446).

Aby lepiej dopasować naliczenie subwencji oświatowej do sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w 2020 roku, kontynuowane będzie 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 do algorytmu wagę o wartości 0,1. Rozwiązanie obejmie tylko szkoły publiczne (prowadzone przez JST lub przez osoby fizyczne lub prawne).

Nakłady na oświatę z budżetu państwa systematycznie rosną. W latach 2016-2020 subwencja oświatowa wzrosła o ok. 9,5 mld. zł. tj. 23,4%. W latach 2017-2018, w których to dzięki dobrej koniunkturze gospodarczej oraz uszczelnieniu systemu podatkowego dochody samorządów rosły w szybkim tempie, dane empirycznie nie wskazują, aby finansowanie oświaty pogarszało sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego lub utrudniało finansowanie innych zadań.

Porównując dane dotyczące wydatków bieżących w dziale 801 i 854 (z wyłączeniem przedszkoli i dowożenia uczniów) do wydatków ogółem wynika, że stosunek wydatków bieżących do wydatków ogółem dla wszystkich JST w 2018 roku wyniósł 22,4% i był niższy niż w 2016 roku o 3,3 pkt procentowego. Oznacza to, że wydatki oświatowe stanowią coraz mniejszą część wydatków ogółem.

W przypadku porównania wydatków bieżących do dochodów ogółem JST w 2018 roku otrzymujemy udział na poziomie 23,0% i jest on niższy niż w 2016 roku o 1,8 pkt procentowego. Oznacza to że dochody rosną szybciej niż wydatki bieżące w zakresie oświaty.

Pragnę podkreślić, że Ministerstwo Edukacji Narodowej zapewniło finansowanie zadań związanych z wprowadzaniem reformy edukacji. Dodatkowe środki przekazano samorządom już w subwencji oświatowej na rok 2017. Dodatkowe środki przekazane w subwencji, które mogły zostać wykorzystane na działania dostosowawcze, tj. dokonanie niezbędnych zmian w zakresie dostosowania budynków i ich wyposażenia do potrzeb nowej struktury szkół, w tym również koszty administracyjne, zostały zaplanowane w 2017 r. w wysokości 313 mln zł oraz 148 mln zł

w 2018 r. w skali kraju. Wtedy też zaplanowano na ten cel 243 mln zł w 2019 r. i 243 mln zł w 2020 r.

Oprócz dodatkowych środków na wprowadzanie reformy edukacji w subwencji oświatowej Ministerstwo Edukacji Narodowej wspólnie ze stroną samorządową, reprezentowaną przez Zespół ds. Edukacji, Kultury i Sportu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, stworzyło w 2017 r. dodatkowy mechanizm wsparcia finansowego samorządów w czasie wdrażania reformy edukacji z rezerwy 0,4% części oświatowej subwencji ogólnej.

Już w roku 2017 ustalone wspólnie z reprezentantami organizacji samorządowych kryteria podziału rezerwy zawierały najważniejsze postulaty samorządów związane ze wsparciem finansowym na dostosowanie szkół do reformy edukacji. W latach 2017 – 2019 środki finansowe dla jednostek samorządu terytorialnego, pochodzące z ww. rezerwy, zostały przeznaczone m.in. na dofinansowanie:

- wyposażenia w pomoce dydaktyczne niezbędne do realizacji podstawy programowej z przedmiotów przyrodniczych w szkołach podstawowych (biologia, geografia, chemia i fizyka),
- świetlic w sprzęt szkolny i pomoce dydaktyczne w gimnazjach publicznych prowadzonych (dotowanych) przez jednostki samorządu terytorialnego, funkcjonujących w roku szkolnym 2016/2017 oraz 2017/2018 jako szkoły samodzielne lub w zespołach szkół ze szkołami ponadgimnazjalnymi, a od września 2017 r. oraz od września 2018 r. przekształcanych w szkoły podstawowe,
- wyposażenia pomieszczeń do nauki w ww. gimnazjach publicznych w meble (np. ławki, krzesła) niezbędne do przyjęcia uczniów z młodszymi rocznikami,
- remontów bieżących sanitariatów w ww. gimnazjach w celu dostosowania ich do potrzeb dzieci młodszymi,
- wyposażenia szkół i placówek w zakresie pomieszczeń do nauki w nowo wybudowanych budynkach, nowych pomieszczeń do nauki pozyskanych w wyniku adaptacji,
- wyposażenia pomieszczeń w szkołach rozpoczynających kształcenie w zawodach, w których szkoły te dotychczas nie prowadziły kształcenia, w tym pomieszczeń do przeprowadzania egzaminów praktycznych potwierdzających kwalifikacje zawodowe.

W latach 2017-2010 Ministerstwo Edukacji Narodowej przekazało do realizacji do Ministerstwa Finansów wnioski na cele związane ze wsparciem jednostek samorządu terytorialnego podczas reformy oświaty kwotę 271.930.378 zł.

Jednym z priorytetów było przekazanie środków samorządom na doposażenie pracowni przedmiotowych/laboratoriów w pomoce

dydaktyczne niezbędne do realizacji podstawy programowej z przedmiotów przyrodniczych w szkołach podstawowych (biologia, geografia, chemia i fizyka). Cały program dofinansowania jest zaplanowany na 4 lata (począwszy od 2018 r.). W roku 2018 przekazano do realizacji wnioski 1.556 jednostek samorządu terytorialnego, dotyczące 1.927 szkół podstawowych na łączną kwotę 66.395.894 zł. W roku 2019 przekazano do realizacji do Ministerstwa Finansów wnioski 1321 jednostek samorządu terytorialnego dotyczące 1547 szkół podstawowych na łączną kwotę 72,7 mln zł.

Powyższe kryteria pozwoliły na pozyskanie przez samorzady dodatkowych środków finansowych, w celu stworzenia w prowadzonych bądź dotowanych przez nich szkołach lepszych warunków realizacji zadań oświatowych.

Uzupełniając powyższe, pragnę poinformować, że w projekcie budżetu państwa na 2020 r., przewidziano następujące, potencjalne źródła finansowania inwestycji i remontów obiektów oświatowych:

- rezerwę celową w części 83, w poz. 45 - środki na dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego oraz na zadania realizowane na podstawie art. 20b ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. W tej rezerwie zaplanowano 161 mln zł na dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. Podziału rezerwy dokonuje Minister Finansów w porozumieniu z właściwymi ministrami i innymi dysponentami części budżetowych, w szczególności wojewodami,
- rezerwę ogólną budżetu państwa; w części 81, zaplanowano 257,9 mln zł. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa³, Prezes Rady Ministrów może, na wniosek właściwego ministra lub innego dysponenta części budżetowej, zwiększyć z rezerwy ogólnej budżetu państwa wydatki odpowiednich części tego budżetu o kwotę do 10 mln zł w poszczególnych przypadkach. Minister Finansów może, na wniosek właściwego ministra lub innego dysponenta części budżetowej, zwiększyć z rezerwy ogólnej budżetu państwa wydatki odpowiednich części tego budżetu o kwotę do 2 mln zł w poszczególnych przypadkach, zawiadamiając o tym Prezesa Rady Ministrów. Wniosek jest składany Prezesowi Rady Ministrów za pośrednictwem Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
- "Program budowy zadaszeń boisk piłkarskich – edycja pilotażowa 2020". Środki na ten cel pochodzą z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej. Dysponentem tych środków jest Minister Sportu.

³ Dz.U. z 2017 r., poz. 500

Jednocześnie, uprzejmie informuję, że w resorcie oświaty i wychowania trwają prace nad zmianą pragmatyki zawodowej nauczycieli co będzie wymagało najprawdopodobniej także modyfikacji systemu finansowania oświaty. Wszelkie zmiany będą konsultowane ze stroną samorządową m. in. w ramach Zespołu ds. Statusu Zawodowego Pracowników Oświaty. Ministerstwo Edukacji Narodowej jest otwarte na propozycje zmian dotyczących systemu finansowania oświaty.

Z poważaniem

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

Do wiadomości:

Biuro Prezesa Rady Ministrów (pismo z dnia 31.01.2020 r. nr BPRM.227.1.4.2020.JP, pismo z dnia 26.02.2020 r. nr BPRM.227.1.11.2020.JP oraz pismo z dnia 26.02.2020 r. nr BPRM.227.1.9.2020.JP)