

Warszawa, 28 kwietnia 2020 r.

DWST-WOOS.053.2.2020.BP

Pani

Małgorzata Lewandowska

Prezeska Federacji Inicjatyw Oświatowych

Pani

Alina Kozińska-Bałdyga

Wiceprezeska Federacji Inicjatyw Oświatowych

Szanowne Panie Prezeski,

w odpowiedzi na petycję z 28 stycznia 2020 r., którą Federacja Inicjatyw Oświatowych wystosowała w imieniu swoim oraz członków Federacji, tj. stowarzyszeń rozwoju wsi prowadzących szkoły publiczne i niepubliczne, uprzejmie proszę o przyjęcie poniższych wyjaśnień.

Na wstępie należy zaznaczyć, że nie sposób przecenić systematyczności i zaangażowania z jakim Federacja Inicjatyw Oświatowych od 20 lat zajmują się kwestiami polskiej oświaty, w tym niesamorządowej oświaty na obszarach wiejskich. Ministerstwo Edukacji Narodowej z uwagą wsłuchuje się w głosy i opinie prezentowane przez wszystkie organy prowadzące szkoły.

Odnosząc się do wspomnianych w petycji kwestii organizacyjnych i finansowych, nie można zgodzić z tezą, że polska polityka oświatowa ma charakter „miastocentryczny”. Zarówno akty prawne regulujące kwestię struktury szkoły oraz organizacji jej pracy, jak i algorytm podziału części oświatowej subwencji ogólnej zdecydowanie dostrzega specyfikę oświaty na obszarach wiejskich i w małych miasteczkach. W przypadkach uzasadnionych miejscowymi warunkami, samodzielne lub wchodzące w skład zespołów szkoły, zapewniające realizację obowiązku szkolnego, mogą obejmować strukturą organizacyjną tylko

klasy I-III albo klasy I-IV, mogą również funkcjonować jako szkoły filialne podporządkowane innej szkole, która swoją strukturą obejmuje klasy I-VIII. Ponadto, we wspomnianych przez Federację małopolskich szkołach, z powodzeniem można prowadzić kształcenie w tzw. systemie klas łączonych.

Wsparcie finansowe organów prowadzących szkoły podstawowe, o małej liczbie uczniów, zawsze było ważne, zarówno dla Ministra Edukacji Narodowej, jak i całej Rady Ministrów. Już od roku 2015, aby wesprzeć finansowo samorządy prowadzące małe szkoły, w tym szkoły niesamorządowe, przy podziale części oświatowej subwencji ogólnej wprowadzono, dedykowaną małym szkołom, dodatkową wagę (P_3) o wartości 0,18. W 2018 r. wartość wagi podniesiono do 0,2 (tj. o 11 %) i utrzymano ją przez kolejne dwa lata. Warto przy tym zauważyć, że - w skali kraju - wysokość dodatkowych środków subwencyjnych naliczonych za pomocą wagi P_3 co roku systematycznie wrasta:

- w 2015 r. – naliczono 150 mln zł,
- w 2016 r. – naliczono 161 mln zł,
- w 2017 r. – naliczono 172 mln zł,
- w 2018 r. – naliczono 214 mln zł,
- w 2019 r. – naliczono 251 mln zł.
- w 2020 r. – naliczono 270 mln zł.

Należy zauważyć, że w konsekwencji powyższego działania, w latach 2015 – 2020 r., środki subwencji oświatowej zwiększono o 80%, a w 2020 r. kwota naliczona wagą P_3 (średnio na ucznia w skali kraju) wynosi już około 1,3 tys. zł. Dodatkowe środki dla samorządów prowadzących lub dotujących „małe” szkoły naliczane są dla szkół podstawowych, w których uczy się nie więcej niż 96 uczniów (w przypadku 8-klasowych szkół podstawowych). Co oznacza, że szkoła podstawowa, w której uczy się 96 uczniów klas I-VIII, zyskała w 2019 r. dodatkową kwotę subwencji w wysokości ok. 123 tys. zł. Ponadto, jeśli taka szkoła jest położona na wsi lub w mieście do 5 tys. mieszkańców, oprócz środków naliczonych wagą P_3 , otrzymuje również dodatkowe środki naliczone wagą P_1 (czyli tzw. wagą wiejską) w wysokości średnio ok. 2,6 tys. zł na ucznia. W 2020 r. na uczniów szkół podstawowych położonych na wsi lub w mieście do 5 tys. mieszkańców naliczono jednostkom samorządu terytorialnego dodatkową kwotę subwencji w łącznej wysokości ponad 3,2 mld zł. W roku 2020 wagą P_3 objęto uczniów 3 881 szkół podstawowych (26,9% wszystkich szkół tego typu).

Od 2019 r. wprowadzono jeszcze jedno rozwiązanie sprzyjające między innymi samorządom prowadzącym małe szkoły. Przy podziale części oświatowej subwencji ogólnej wprowadzono mechanizm połączenia wskaźnika „zamożności” ustalanego na podstawie dochodów podatkowych i wskaźnika

określającego wielkość szkoły dla dzieci i młodzieży. W 2019 r. oznaczało to, dodatkową kwotę ok. 0,2 tys. zł na ucznia w ostatnich 4 miesiącach roku. Rozwiązanie to jest kontynuowane w roku bieżącym. Na cały rok budżetowy 2020 określono wagę P₂ o wartości 0,1, co pozwala szacować, że dodatkowa kwota na ucznia szkoły publicznej wyniesie średnio ok. 0,6 tys. zł. Przy podziale subwencji oświatowej na rok 2020 samorządy otrzymają z powyższego tytułu dodatkową kwotę wynoszącą łącznie ponad 0,2 mld zł.

Odnosząc się do kondycji finansowej samorządów z pewnością zmienia się ona w związku z konsekwencjami jakie niesie ze sobą stan epidemiczny w kraju i na świecie. Doniedawna jednak sytuacja była odmienna. Dzięki dobrej koniunkturze gospodarczej oraz uszczelnieniu systemu podatkowego rosły dochody samorządów. Dane empirycznie nie wskazywały, aby wydatki na oświatę relatywnie pogarszały sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego lub utrudniały finansowanie innych zadań. W latach 2010-2018 dochody samorządów terytorialnych wzrosły o 55%, czyli o 89 mld zł (wzrost z 162,8 mld zł w 2010 roku do 251,8 mld zł w roku 2018). W tym samym okresie, o 31% (13,4 mld zł) wzrosły objęte subwencją oświatową wydatki bieżące związane z edukacją (wzrost z kwoty 43,1 mld zł w roku 2010 do kwoty 56,5 mld zł w roku 2018). Oznacza to, że dochody jednostek samorządu terytorialnego rosły znacznie szybciej niż wydatki w zakresie oświaty. W latach 2010-2020 subwencja oświatowa wzrosła o 42% (wzrost z kwoty 35 mld zł do 49,8 mld zł, tj. o 14,8 mld zł). Jedynie w roku 2014 subwencja obniżyła się w stosunku do roku poprzedniego (o 9,6 mln zł).

Niezmiernie krzywdząca jest opinia, że jakoby „Ministerstwo Edukacji Narodowej zaczęło bezprecedensową dyskryminację szkół niepublicznych”. Proszę zwrócić uwagę na fakt, iż z obowiązujących w Polsce ustaw ustrojowych wynika, że ciężar odpowiedzialności za zapewnienie odpowiednich warunków bezpłatnej realizacji obowiązku szkolnego i obowiązku nauki spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego (prowadzenie publicznych szkół jest zadaniem własnym powiatów i gmin). Natomiast osoba fizyczna lub osoba prawna niebędąca jednostką samorządu terytorialnego może prowadzić niesamorządową szkołę publiczną lub szkołę niepubliczną. Wybór formalnoprawnej formy funkcjonowania szkoły determinuje jej obowiązki, prawa i możliwości. Ustrojowa rola samorządów znajduje odzwierciedlenie w danych Systemu Informacji Oświatowe. Dla przykładu, w roku szkolnym 2019/2020 w systemie oświaty funkcjonuje ponad 14 tys.¹ szkół podstawowych, w których uczą się dzieci i młodzież, z tego około 2 tys.

¹ O 801 szkół więcej niż w roku szkolnym 2015/2016.

to szkoły prowadzone przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż samorządy i ministrowie.

Zgodnie z ustawą – Prawo oświatowe, publiczna szkoła, prowadzona przez osobę fizyczną lub osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego, jest szkołą ogólnodostępną, która nie może pobierać opłat od uczniów. Publiczna szkoła podstawowa nie może również odmówić przyjęcia ucznia mieszkającego w jej obwodzie, jeśli szkole ustalono obwód. Niesamorządowa publiczna szkoła działa na podstawie zezwolenia wydanego przez właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego. Udzielenie zezwolenia jest decyzją administracyjną, której wydanie jest poprzedzone postępowaniem, w ramach którego bada się czy szkoła ta korzystnie uzupełni sieć istniejących szkół i będzie sprzyjała poprawie warunków kształcenia. Likwidacja, prowadzonej przez osobę fizyczną lub osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego, szkoły publicznej jest możliwa jedynie po uzyskaniu zgody właściwej jednostki samorządu terytorialnego.

Sytuacja szkół niepublicznych jest odmienna. Stanowią one alternatywę dla szkół publicznych i mają większe możliwości w zakresie organizacji procesu edukacyjnego niż szkoły publiczne. Niepubliczna szkoła nie musi spełniać warunku korzystnego uzupełniania sieci szkół publicznych. Nie może posiadać obwodu i nie przyjmuje uczniów z urzędu. Zasady przyjmowania uczniów do szkoły niepublicznej ustalane są przez jej organ prowadzący. Szkoła niepubliczna nie musi być więc szkołą ogólnodostępną i może pobierać opłaty związane z kształceniem i opieką nad uczniem. Likwidacja takiej szkoły nie jest uzależniona od zgody jednostki samorządu terytorialnego.

Odmiennosc ról, jakie pełnią w polskim systemie oświaty publiczna szkoła prowadzona przez inny podmiot niż jednostka samorządu terytorialnego i szkoła niepubliczna, znajduje odzwierciedlenie w zasadach ich finansowania.

Szkoła publiczna, w której jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, otrzymuje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego (JST) dotację odpowiadającą wysokości wydatków bieżących ponoszonych w szkołach samorządowych (kwota subwencji oświatowej określona dla danego ucznia i przekazana do JST z budżetu państwa pomnożona przez specjalny wskaźnik zwiększający). W przypadku szkoły niepublicznej, w której jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, wysokość dotacji jest równa jedynie kwocie subwencji oświatowej określonej dla każdego z jej uczniów. Również zasady dysponowania środkami publicznymi otrzymanymi w ramach dotacji są różne. Wynagrodzenia pracowników niesamorządowych szkół publicznych

w całości są pokrywane ze środków dotacyjnych (kwota nie wyższa niż 250% średniego wynagrodzenia nauczyciela dyplomowanego). Podczas gdy, środki z dotacji, które można wykorzystać na wynagrodzenie pracownika szkoły niepublicznej nie mogą być wyższe niż 150% średniego wynagrodzenia nauczyciela dyplomowanego.

Subwencja oświatowa jest naliczana na wszystkich uczniów, zarówno szkół publicznych jak i szkół niepublicznych. Cała subwencja na rok 2019, w wysokości prawie 46 mld zł, została podzielona z uwzględnieniem uczniów obu kategorii szkół. Tylko dodatkowe środki w wysokości 1 mld zł, odpowiadające 2% całej subwencji, zostały podzielone z uwzględnieniem jedynie uczniów publicznych jednostek systemu oświaty, w tym uczniów publicznych szkół niesamorządowych. W ramach podziału kwoty 1 mld zł dodatkowo zostały wsparte małe szkoły w mało zamożnych samorządach. Przy czym należy zauważyć, że rozwiązanie to miało incydentalny charakter i dotyczyło tylko ostatnich 4 miesięcy roku 2019 r.

Ponadto, opisany wyżej podział dodatkowych środków w 2019 r. miał bezpośredni związek, z dyspozycją ustawodawcy zawartą w art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz innych ustaw. W przepisie tym, w związku ze zwiększeniem od września 2019 r. średniego wynagrodzenia nauczycieli o 9,6%, zobowiązano jednostki samorządu terytorialnego do dokonania aktualizacji kwot dotacji udzielanych w bieżącym roku publicznym niesamorządowym jednostkom systemu oświaty. Oznacza to, że ustawa nie przewidywała przekazania do szkół niepublicznych dodatkowych środków wynikających z podwyżki dla nauczycieli publicznych szkół samorządowych. Algorytm podziału tych środków, nieuwzględniający niepublicznych szkół, zawarty w rozporządzeniu zmieniającym rozporządzenie w sprawie sposobu podziału subwencji na 2019 r. był więc jedynie konsekwencją decyzji ustawodawcy zawartej w ustawie z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz innych ustaw. Trudno sobie nawet wyobrazić sytuację, w której Minister Edukacji Narodowej - wbrew ww. przepisowi ustawowemu - przekazuje dodatkowe środki na niepubliczne szkoły (które nie mają ustawowego obowiązku podwyższenia wynagrodzenia swoim pracownikom) do jednostek samorządu terytorialnego, które nie musiałyby tych środków przekazać tym szkołom.

Jak wspomiano na wstępie, dodatkowe środki subwencyjne, które zostały przekazane w ostatnich miesiącach 2019 roku do gmin i powiatów, naliczono biorąc pod uwagę uczniów oraz nauczycieli publicznych jednostek systemu oświaty, którym ustawodawca zagwarantował podwyżkę wynagrodzenia oraz

niesamorządowych publicznych jednostek systemu oświaty, których rola - jak wykazano wyżej - jest odmienna niż rola jednostek niepublicznych. Podwyższenie wynagrodzeń nauczycieli, w związku ze zwiększeniem średniego wynagrodzenia nauczycieli od września 2019 roku, obowiązuje jedynie pracodawców zatrudniających nauczycieli w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz właściwych ministrów. W przypadku szkół niesamorządowych, czyli tych prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż JST, podwyższenie wynagrodzenia nauczycieli zależy od pracodawców (nie jest narzucone przepisami ustawowymi). Stosownie do art. 91b ust. 2 ustawy - Karta Nauczyciela, nauczyciele niesamorządowych szkół, przedszkoli i placówek nie podlegają przepisom Karty Nauczyciela, m.in. w zakresie wynagrodzeń (kwestie te regulowane są zgodnie z ustawą - Kodeks pracy, na zasadach powszechnych).

Zwracam również uwagę na fakt, że w latach 2016-2020 m.in. w związku z podwyżkami dla nauczycieli subwencja oświatowa wzrosła o 8,3 mld złotych. Zwiększenie subwencji oświatowej zawsze ostatecznie przekłada się na zwiększenie środków dla szkół niepublicznych, przekazywanych w ramach dotacji z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, tak będzie również w roku 2020. Jedną z kluczowych wartości używanych do ustalenia wysokości dotacji dla ucznia jest subwencyjny standard finansowy „A”, którego wysokość systematycznie wzrasta. W roku 2019 wynosił on 5 568,57 zł, czyli o prawie 310 zł więcej niż w roku 2015. W ślad za wzrostem wartości standardu finansowanego „A” wzrasta też wysokość subwencji na każdego ucznia, a tym samym i dotacji przekazywanej przez JST na każdego ucznia szkoły niepublicznej. Od stycznia 2020 roku, wartość standardu finansowego „A” wzrosła po raz kolejny (w stosunku do roku 2019 wzrost o ok. 6,3%).

Wysokość środków finansowych przeznaczanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego i budżetu państwa na dotacje dla niesamorządowych szkół i placówek, w tym szkół i placówek niepublicznych, systematycznie rośnie. Podczas gdy w roku w 2010 w ramach dotacji przekazano 2,7 mld zł, w roku 2019 było to już 8,4 mld zł.²

W naszej ocenie z powyższego wynika, że nie można mówić o nierównym traktowaniu, czy też dyskryminacji, szkolnictwa niepublicznego w nawiązaniu do przepisów wspomnianego wyżej rozporządzenia. O nierównym traktowaniu szkół niepublicznych można byłoby mówić, gdyby w przepisach tego rozporządzenia

² Informacje ze sprawozdań budżetowych Rb-28S o wysokości dotacji udzielanych z budżetów samorządów w latach 2010- 2019.

w sposób nieuzasadniony uwzględniono tylko część niepublicznych szkół, w których jest realizowany obowiązek szkolny i obowiązek nauki. Jednak tak się nie stało.

Uprzejmie informuję, że rozmowy z przedstawicielami szeroko rozumianego środowiska oświatowego w ramach Okrągłych Stołów Edukacyjnych zostały wstrzymane. Trudno jest w obecnej sytuacji epidemicznej określić, kiedy i w jakie formule zostaną one wznowione. Dotychczas zgłoszone wnioski, spostrzeżenia, sugestie i opinie przedstawione przez uczestników wszystkich spotkań Okrągłych Stołów są, z uwzględnieniem obecnych warunków, wykorzystywane do przygotowania nowych propozycji legislacyjnych przyczyniających się do wzrostu jakości nauczania w polskich szkołach, a także w pracach Zespołu do spraw statusu zawodowego pracowników oświaty oraz grupy roboczej do spraw odbiurokratyzowania pracy szkoły.

Z poważaniem

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