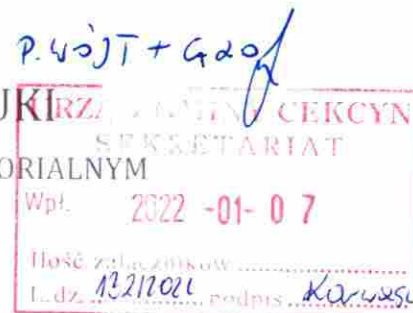


MINISTERSTWO EDUKACJI I NAUK
DEPARTAMENT WSPÓŁPRACY Z SAMORZĄDEM TERYTORIALNYM



Warszawa, 31 grudnia 2021 r.

DWST-WSST.318.2936.2021.AJ

Sz. P.
Jacek Brygman
Przewodniczący Konwentu
Wójtów Gmin Wiejskich
Województwa
Kujawsko-Pomorskiego

Szanowny Panie Przewodniczący,

odpowiadając na stanowisko nr 7/2021 Konwentu Wójtów Gmin Wiejskich Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 3 grudnia br. w sprawie niedoszacowania wysokości subwencji oświatowej na 2022 rok, uprzejmie wyjaśniam.

Zadania oświatowe związane z prowadzeniem przez jednostki samorządu terytorialnego szkół i placówek oświatowych finansowane są z dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Jednym z dochodów samorządów terytorialnych jest część oświatowa subwencji ogólnej (obok dotacji celowych z budżetu państwa i dochodów własnych).

Nakłady na oświatę z budżetu państwa systematycznie rosną. W latach 2015-2022 subwencja oświatowa wzrosła o ok. 13 mld zł, tj. o 32,1 %.

W ustawie budżetowej na rok 2021 kwota części oświatowej subwencji ogólnej została ustalona w wysokości 52.036 mln zł. W trakcie roku budżetowego kwota ta uległa zwiększeniu o 187 mln zł na sfinansowanie zajęć wspomagających uczniów w utrwalaniu wiadomości i umiejętności z wybranych obowiązkowych zajęć edukacyjnych z zakresu kształcenia ogólnego.

Łączna kwota części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2021 wyniosła 52.223 mln zł i jest to kwota wyższa w relacji do łącznej kwoty ustalonej na rok 2020 (50.157 mln zł) o 2.066 mln zł (o 4,1 %).

W ustawie budżetowej na rok 2022 kwota części oświatowej subwencji ogólnej została ustalona w wysokości 53.326 mln zł (na obecnym etapie prac parlamentarnych) i jest to kwota wyższa w relacji do kwoty ustalonej w ustawie budżetowej na rok 2021 (52.036 mln zł) o 1.290 mln zł (o 2,5 %).

Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy z 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.

Budżet państwa nie może subwencjonować wszystkich kosztów funkcjonowania sieci szkolnej ukształtowanej decyzjami lokalnych władz samorządowych. 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. Samorządy posiadają możliwość kreowania własnej polityki oświatowej oraz swobodę w dysponowaniu finansami.

Część oświatowa subwencji ogólnej jest jednym z dochodów JST i przekazywana jest do poszczególnych gmin, powiatów i województw samorządowych z budżetu państwa przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Sposób podziału subwencji oświatowej pomiędzy samorządy terytorialne określa algorytm, stanowiący załącznik do rozporządzenia ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla JST. Projekt rozporządzenia jest zawsze opiniowany przez stronę samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Aby lepiej dopasować naliczenie subwencji oświatowej do sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w 2022 roku, kontynuowane będzie rozwiązanie przyjęte w 2019 r. w algorytmie podziału subwencji oświatowej, tj. połączenie wskaźnika „zamożności” ustalanego na podstawie dochodów podatkowych na mieszkańca i wskaźnika określającego wielkość szkoły – waga P_3 . Waga dotyczy publicznych szkół: podstawowych, branżowych szkół I stopnia, liceów ogólnokształcących, techników, ogólnokształcących szkół muzycznych I stopnia (limit 18 uczniów średnio na poziom nauczania). Wartość omawianej wagi¹ zostanie zwiększona z poziomu 0,1 do poziomu 0,25 (tj. o 150 %).

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 standardu finansowego A - dla uczniów szkół dla dzieci i młodzieży zlokalizowanych na terenach wiejskich lub w miastach do 5.000 mieszkańców. Waga połączona ze wskaźnikiem „zamożności” - mniejszym lub równym 1,4,
- wagi P_2 - o wartości 0,20 standardu finansowego A - dla uczniów szkół dla dzieci i młodzieży zlokalizowanych na terenach wiejskich lub w miastach do 5.000 mieszkańców. Waga połączona ze wskaźnikiem „zamożności” - większym niż 1,4,
- wagi P_3 - o wartości 0,250 - dla uczniów szkół podstawowych, branżowych szkół I stopnia, liceów ogólnokształcących i techników, dla dzieci i młodzieży, w których iloraz liczby uczniów w szkole i rzeczywistej liczby klas w szkole jest niższy lub równy 18,
- wagi P_{56} - o wartości 0,15 – dla dzieci, które ukończyły 6 lat lub więcej w roku bazowym, w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych i innych formach wychowania przedszkolnego, zlokalizowanych na terenach wiejskich lub w miastach do 5.000 mieszkańców.

¹ Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2022 (Dz. U. z 2022 r. poz. 2453)

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.

Odnosząc się do postulatu dotyczącego objęcia subwencją oświatową dzieci w wieku przedszkolnym, pragnę podkreślić, że jednym z głównych zamierzeń ministra właściwego ds. oświaty i wychowania jest zwiększenie dostępności wysokiej jakości edukacji przedszkolnej dla dzieci w wieku od 3 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 2021 roku naliczono kwotę w wysokości 1,5 mld zł. Łącznie na ten cel, w latach 2013–2021, przeznaczono środki w wysokości 12,3 mld zł.

Od 1 stycznia 2017 r. uwzględniono finansowanie dzieci w wieku 6 lat i starszych, objętych wychowaniem przedszkolnym, w ramach części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. W ramach tych środków naliczono w roku 2021 – 1,9 mld zł. Łącznie z tego tytułu, w latach 2017–2021, naliczono w subwencji środki w wysokości 8,4 mld zł.

Odnosząc się do podnoszonego w stanowisku Konwentu braku wpływu samorządów na przekształcanie czy modyfikację sieci szkół bez pozytywnej opinii kuratora oświaty, co ma negatywny wpływ na finanse jednostek samorządu terytorialnego, pragnę podkreślić, że w obecnym stanie prawnym samorząd terytorialny jako organ prowadzący publiczne przedszkola i szkoły (podstawowe lub ponadpodstawowe) dysponuje wieloma narzędziami upoważniającymi do samodzielnego decydowania o rozwoju i funkcjonowaniu szkół na swoim terenie. Rada gminy ustala plan sieci publicznych przedszkoli, a także publicznych szkół podstawowych, w tym tych prowadzonych przez gminę. Gmina określa również granice obwodów publicznych szkół podstawowych, z wyjątkiem specjalnych, mających siedzibę na obszarze gminy. Podobnie w przypadku powiatu to właśnie rada powiatu ustala plan sieci publicznych szkół ponadpodstawowych oraz szkół specjalnych prowadzonych przez powiat. Kuratorzy oświaty przygotowując opinię w sprawie planowanej likwidacji szkoły, oceniają wpływ likwidacji szkoły na istniejącą sieć szkół.

Zdaniem Ministerstwa Edukacji i Nauki, wprowadzone w roku 2009, rozwiązania ustawowe ograniczające kompetencje kuratora oświaty negatywnie wpłynęły na funkcjonowanie systemu oświaty. Niektóre jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności gminy, podejmowały działania w celu likwidacji szkół, uzasadniając te działania koniecznością zmniejszenia wydatków na realizację zadań oświatowych. Przeprowadzona w roku 2013 kontrola NIK pn. *Wpływ likwidacji szkół publicznych na warunki realizacji zadań oświatowych gmin* potwierdziła, że likwidacje szkół podstawowych oraz gimnazjów związane były przede wszystkim z dążeniem samorządów do zmniejszenia wydatków, natomiast w mniejszym zakresie kierowano się względami związanymi z poprawą jakości kształcenia. Najwyższa Izba Kontroli

wskazała na nowe wówczas zjawisko w polityce oświatowej gmin, tj. likwidowanie szkół gminnych w celu zastąpienia ich szkołami niepublicznymi lub publicznymi nieprowadzonymi przez gminę. W systemie oświaty pojawiły się gminy, które nie prowadziły szkół lub prowadziły tylko jedną szkołę danego typu, co oznaczało oparcie gminnej oświaty na szkołach prowadzonych przez inne osoby niż jednostka samorządu terytorialnego. Zaniepokojenie działaniami samorządów lokalnych kilkakrotnie wyrażał Rzecznik Praw Obywatelskich, zrzeczając nauczycieli związki zawodowe, a także członkowie społeczności lokalnych protestujący przeciw bezpodstawnej, ich zdaniem, likwidacji szkół. W efekcie w roku 2015 Sejm RP zdecydował się na dokonanie zmian legislacyjnych, w wyniku których nastąpiło między innymi przywrócenie obowiązku uzyskiwania pozytywnej opinii organu nadzoru pedagogicznego w przypadku likwidacji szkoły lub placówki prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego. Zamiarem ustawodawcy nie było ingerowanie kuratorów oświaty w samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza że działania większość samorządów lokalnych są uzasadnione i racjonalne. Co znajduje odzwierciedlenie w statystyce, a ogromna większość likwidacji i przekształceń zaplanowanych przez samorządy zostało pozytywnie zaopiniowanych przez kuratorów oświaty. Warto przy tym pamiętać, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania samodzielnie, jednakże na podstawie ustaw i w ich ramach. Oznacza to, że ich samodzielność nie ma charakteru absolutnego i może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom ustanowionym przez ustawodawcę. Takim właśnie ograniczeniem jest uzależnienie możliwości zlikwidowania szkoły od opinii kuratora oświaty. Dwuinstancyjność postępowania oraz kontrola sądowa rozstrzygnięć dotyczących likwidacji i przekształceń szkół, przedszkoli i placówek oświatowych daje jednostkom samorządu terytorialnego, a także podmiotom reprezentującym lokalne społeczności, gwarancję wnikliwej i bezstronnej oceny zmian w sieciach szkół, przeprowadzonej z uwzględnieniem interesu danej jednostki samorządu terytorialnego rozumianej jako ogół, wspólnota jej mieszkańców.

Nawiązując do planowanych zmian w zakresie funkcjonowania oświaty oraz zasad jej finansowania uprzejmie informuję, że potrzebę udoskonalenia modelu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dostrzegają wszystkie strony: samorządy, Ministerstwo Edukacji i Nauki oraz związki zawodowe nauczycieli.

Mając na uwadze stanowisko związków zawodowych oraz jednostek samorządu terytorialnego w zakresie koniecznych zmian pragmatyki zawodowej nauczycieli, Minister Edukacji i Nauki podjął decyzję o wznowieniu prac Zespołu do spraw statusu zawodowego pracowników oświaty. W skład Zespołu wchodzi przedstawiciele strony rządowej, związków zawodowych zrzeszających nauczycieli oraz organizacji jednostek samorządu terytorialnego. Zadaniem Zespołu jest wypracowanie rozwiązań systemowych w dziedzinie edukacji narodowej oraz zdefiniowanie długofalowej strategii polityki oświatowej w zakresie praw i obowiązków pracowników oświaty, w szczególności w zakresie finansowania oświaty, wynagradzania nauczycieli, awansu zawodowego, czasu i warunków pracy nauczycieli.

Podczas prac Zespołu, Minister Edukacji i Nauki przedstawił m.in. propozycję podwyższenia płac nauczycieli. Proponuje się podwyżkę minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli posiadających tytuł zawodowy magistra oraz przygotowanie pedagogiczne od 1 września 2022 r. (w zaokrągleniu do pełnych dziesiątek złotych) w wysokości:

- nauczyciel nieposiadający stopnia awansu zawodowego – 4 010 zł,
- nauczyciel mianowany – 4 540 zł,
- nauczyciel dyplomowany – 5 130 zł.

Stawki przeciętnego wynagrodzenia nauczycieli będą wynosiły dla:

- nauczyciela nieposiadającego stopnia awansu zawodowego – 4 950 zł,
- nauczyciela mianowanego – 6 400 zł,
- nauczyciela dyplomowanego – 7 890 zł.

Działania podjęte w ramach prac Zespołu powinny mieć przełożenie na prestiż zawodu, komfort codziennej pracy nauczycieli opartej na relacjach, a nie na biurokracji, lepszą współpracę na linii rodzice – szkoła, w tym zwiększone zaufanie rodziców i opiekunów do nauczycieli oraz zachętę do pracy dla młodych absolwentów uczelni wyższych z kwalifikacjami pedagogicznymi.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z ustawą budżetową na rok 2022 przyjętą przez Sejm 17 grudnia br., środki na sfinansowanie zaproponowanych zmian w pragmatyce zawodowej nauczycieli zostały zabezpieczone w rezerwie celowej budżetu państwa na 2022 r. poz. 29 „Zmiany systemowe w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego, w tym w finansowaniu zadań oświatowych”.

Z poważaniem,

Jerzy Jakubczuk
Dyrektor
/ – podpisany cyfrowo/

Do wiadomości:
Biuro Prezesa Rady Ministrów

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	1674082.5501281.4785343
Nazwa dokumentu	odpowiedź na stanowisko Konwentu Wójtów Gmin Wiejskich Woj. Kujawsko-Pomorskiego.docx
Tytuł dokumentu	odpowiedź na stanowisko Konwentu Wójtów Gmin Wiejskich Woj. Kujawsko-Pomorskiego
Sygnatura dokumentu	DWST-WSST.318.2936.2021
Data dokumentu	31.12.2021
Skrót dokumentu	3CCCA10653FF9B05FE28B0F79B7DBA4CFBD57D63
Wersja dokumentu	1.26
Data podpisu	31.12.2021 11:20:55
Podpisane przez	Jerzy Jakubczuk Dyrektor
Rodzaj certyfikatu	Certyfikat kwalifikowany podpisu elektronicznego

EZD 3.104.145.145.40900

Data wydruku: 03.01.2022

Autor wydruku: Jednorowska Anna (Główny Specjalista)