

Ustawa o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw¹.

Art. 1. W ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1672, 1901, 1927 oraz z 2022 r. poz. 646 i 655) art. 28 otrzymuje brzmienie:

„Art. 28. 1. Kwotę przeznaczoną na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala się w wysokości łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym, skorygowanej o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych.

2. Wysokość kwoty przeznaczonej na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustalonej zgodnie z ust. 1 nie może być niższa od 3% Produktu Krajowego Brutto.

3. Wartość Produktu Krajowego Brutto ustala się w oparciu o wartość określoną w założeniach projektu budżetu państwa na dany rok i dotyczy tego samego roku, na który są planowane wydatki, o których mowa w ust. 1.

4. Część oświatową subwencji ogólnej zwiększa się o równowartość kwoty stanowiącej różnicę między dochodami budżetu państwa uzyskanymi łącznie w drugim półroczu roku poprzedzającego rok bazowy i w pierwszym półroczu roku bazowego z tytułu zwrotu przez jednostki samorządu terytorialnego nienależnej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej wraz z odsetkami a kwotą przekazaną jednostkom samorządu terytorialnego z budżetu państwa w tym samym okresie, w związku ze zwrotem nadpłaty w nienależnej kwocie części oświatowej subwencji ogólnej wraz z odsetkami.

5. Od kwoty, o której mowa w ust. 1, odlicza się 0,5% na rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej.

6. Rezerwą części oświatowej subwencji ogólnej dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego.

7. Podział rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej następuje nie później niż do dnia 30 listopada każdego roku. Środki z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej przekazuje jednostkom samorządu terytorialnego minister właściwy do spraw finansów publicznych.

¹ Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, ustawę z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawę z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych.

8. Po odliczeniu rezerwy, o której mowa w ust. 5, minister właściwy do spraw oświaty i wychowania dzieli część oświatową subwencji ogólnej między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, biorąc pod uwagę zakres realizowanych przez te jednostki zadań oświatowych, z wyłączeniem zadań związanych z dowozem uczniów.

9. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego, określa, w drodze rozporządzenia, sposób podziału części oświatowej subwencji ogólnej między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem w szczególności:

- 1) typów i rodzajów przedszkoli, szkół i placówek prowadzonych przez te jednostki;
- 2) stopni awansu zawodowego nauczycieli;
- 3) liczby uczniów w przedszkolach, innych formach wychowania przedszkolnego, szkołach i placówkach;
- 4) zróżnicowania kwot ustalanych na uczniów objętych kształceniem zawodowym w oparciu o prognozę zapotrzebowania na pracowników w zawodach szkolnictwa branżowego na krajowym i wojewódzkim rynku pracy, o której mowa w art. 46b ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (Dz.U. z 2021 r. poz. 1082);
- 5) liczby uczniów lub słuchaczy, niebędących uczniami lub słuchaczami niepełnosprawnymi, którzy uzyskali odpowiednio świadectwo dojrzałości, certyfikat kwalifikacji zawodowej, świadectwo potwierdzające kwalifikację w zawodzie, dyplom zawodowy lub dyplom potwierdzający kwalifikacje zawodowe, w liceach ogólnokształcących dla dorosłych, branżowych szkołach II stopnia oraz szkołach policealnych, niebędących szkołami specjalnymi;
- 6) liczby nauczycieli stażystów uprawnionych do świadczenia na start, o którym mowa w art. 53a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela;
- 7) sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego;
- 8) liczby słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych, którzy zdali egzamin zawodowy lub egzamin potwierdzający kwalifikacje w zawodzie, w zakresie danej kwalifikacji, w szkołach lub placówkach prowadzących kwalifikacyjne kursy zawodowe;
- 9) zróżnicowania kwot ustalanych na uczniów objętych kształceniem zawodowym w zawodach szkolnictwa branżowego o szczególnym znaczeniu dla kultury i dziedzictwa narodowego określonych w wykazie, o którym mowa w art. 46b ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe;

10) finansowania wydatków na pokrycie wynagrodzeń nauczycieli określonych w art. 30 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r – Karta Nauczyciela wraz z pochodnymi, realizujących ramowe plany nauczania w szkołach realizujących obowiązek szkolny lub nauki, określonych na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 3 i ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082 oraz z 2022 r. poz. 655) jeśli:

a) oddział klasowy szkoły zlokalizowanej na terenie miasta powyżej 5000 mieszkańców liczy co najmniej 18 uczniów w przypadku szkoły podstawowej oraz 20 uczniów w przypadku szkoły ponadpodstawowej;

b) oddział klasowy szkoły zlokalizowanej na terenach wiejskich i w miastach do 5000 mieszkańców liczy co najmniej 10 uczniów w przypadku szkoły podstawowej oraz 20 uczniów w przypadku szkoły ponadpodstawowej;

11) finansowania wydatków na pokrycie wynagrodzeń nauczycieli określonych w art. 30 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r – Karta Nauczyciela wraz z pochodnymi, w łącznej liczbie etatów nauczycieli pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów lub terapeutów pedagogicznych w przedszkolu, szkole lub zespole określonej w art. 42d ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r – Karta Nauczyciela;

12) finansowania wydatków na pokrycie wynagrodzeń wraz z pochodnymi nauczycieli wychowawców świetlic szkolnych w szkołach podstawowych w wysokości połowy wynagrodzeń nauczycieli określonych w art. 30 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r – Karta Nauczyciela wraz z pochodnymi na każdych 35 uczniów szkoły podstawowej;

13) finansowania wydatków na pokrycie wynagrodzeń wraz z pochodnymi nauczycieli bibliotekarzy szkolnych w wysokości połowy wynagrodzeń nauczycieli określonych w art. 30 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r – Karta Nauczyciela wraz z pochodnymi na każdych 150 uczniów szkoły;

14) finansowania wydatków na pokrycie wynagrodzeń wraz z pochodnymi nauczycieli realizujących pomoc psychologiczno-pedagogiczną, niezależnie od pkt 13, w wysokości jednej dwudziestej wynagrodzeń nauczycieli określonych w art. 30 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r – Karta Nauczyciela wraz z pochodnymi na każdych 12 uczniów szkoły.

10. Do podziału części oświatowej subwencji ogólnej przyjmuje się dane zgromadzone w bazie danych systemu informacji oświatowej, o którym mowa w ustawie z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 584 i 619).”

Art. 2. W ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762) art. 42d ust. 3 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„3) 2 etaty, które powiększa się o 0,5 etatu na każdym kolejnych 100 dzieci lub uczniów – jeżeli liczba dzieci lub uczniów przekracza 100;”

Art. 3. W ustawie z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1930 i 2245) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 8:

a. ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„Art. 8. 1. W roku budżetowym na realizację zadań związanych z organizacją kształcenia specjalnego, o którym mowa w art. 127 ust. 1 ustawy - Prawo oświatowe, oraz na organizację zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, o których mowa w art. 36 ust. 17 ustawy - Prawo oświatowe, jednostka samorządu terytorialnego przeznacza środki w wysokości nie mniejszej niż kwota przewidziana w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego na szkoły oraz uczniów, wychowanków i uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych w przedszkolach, szkołach i placówkach, prowadzonych przez tę jednostkę samorządu terytorialnego, w zakresie tych zadań.

b. w ust. 3 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1. kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego na oddziały specjalne w szkołach, oddziały integracyjne w szkołach i uczniów przedszkoli specjalnych, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych specjalnych, oddziałów specjalnych i oddziałów integracyjnych w szkołach, wychowanków placówek, o których mowa w art. 2 pkt 7 ustawy - Prawo oświatowe, i uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych w placówkach, o których mowa w art. 2 pkt 7 ustawy - Prawo oświatowe, prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego, i

2) art. 25 ust. 1 i 2 otrzymują brzmienie

„Art. 25. 1. Prowadzone przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz osoby fizyczne publiczne szkoły, w których jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, niebędące szkołami specjalnymi otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego będącej dla tych szkół organem rejestrującym, w wysokości stanowiącej iloczyn kwoty przewidzianej na takiego ucznia i taką

szkołę w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego oraz wskaźnika zwiększającego, o którym mowa w art. 14 ust. 1.

2. Prowadzone przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz osoby fizyczne publiczne szkoły, w których jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, będące szkołami specjalnymi otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego będącej dla tych szkół organem rejestrującym, w wysokości stanowiącej iloczyn kwoty przewidzianej na takiego ucznia i taką szkołę w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego oraz wskaźnika zwiększającego, o którym mowa w art. 14 ust. 2.”

3) art. 26 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„Art. 26.1. Niepubliczne szkoły, w których jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego będącej dla tych szkół organem rejestrującym, w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia i taką szkołę w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego.”

4) uchyla się art. 53.

Art. 4. 1. Wysokość kwoty przeznaczonej na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustalonej zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, w roku 2024 nie może być niższa 2,6% Produktu Krajowego Brutto.

2. Wysokość kwoty przeznaczonej na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustalonej zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, w roku 2025 nie może być niższa 2,75% Produktu Krajowego Brutto.

3. Wysokość kwoty przeznaczonej na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustalonej zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, w roku 2026 nie może być niższa 2,9% Produktu Krajowego Brutto.

Art. 5. Ustawa wchodzi w życie 1 stycznia 2024 r oraz ma zastosowania do podziału części oświatowej subwencji ogólnej począwszy od 2024 r., z wyjątkiem art. 2, który wchodzi w życie od 1 września 2024 r oraz art. 3 zmiany 4, która wchodzi w życie od 1 stycznia 2025 r..

Proponowane zmiany w rozporządzeniach

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli z dnia 28 lutego 2019 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 502).

W §5 ust. 1 i 2 otrzymują brzmienie:

„1. Liczba dzieci w oddziale przedszkola wynosi nie więcej niż 26. Oddział przedszkola obejmuje dzieci w zbliżonym wieku, z uwzględnieniem ich potrzeb, zainteresowań, uzdolnień oraz rodzaju niepełnosprawności.

2. Liczba uczniów w oddziale klas I-III szkoły podstawowej wynosi nie więcej niż 26.”

W §7 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Na zajęciach świetlicowych w szkole podstawowej ogólnodostępnej pod opieką jednego nauczyciela może pozostawać nie więcej niż 26 uczniów.”

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie ramowych planów nauczania dla publicznych szkół z dnia 3 kwietnia 2019 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 639).

W §7

1) ust. 1 pkt 1 i 2 otrzymują brzmienie:

„1) na obowiązkowych zajęciach z informatyki w oddziałach liczących więcej niż 26 uczniów; zajęcia mogą być prowadzone w grupie oddziałowej lub międzyoddziałowej liczącej nie więcej niż 26 uczniów; liczba uczniów w grupie nie może przekraczać liczby stanowisk komputerowych w pracowni komputerowej;

2) na obowiązkowych zajęciach z języków obcych nowożytnych w oddziałach liczących więcej niż 26 uczniów; zajęcia mogą być prowadzone w grupie oddziałowej lub międzyoddziałowej liczącej nie więcej niż 26 uczniów; przy podziale na grupy należy uwzględnić stopień zaawansowania znajomości języka obcego nowożytnego;”

2) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. W przypadku oddziałów liczących odpowiednio nie więcej niż 26 lub 30 uczniów na zajęciach, o których mowa w ust. 1 pkt 1-4 i 7, podziału na grupy można dokonywać za zgodą organu prowadzącego szkołę.”

Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego – koncepcja.

Szczegółową analizę potrzebnych zmian w rozporządzeniu, tak aby właściwie zastosować zapisy nowego art. 28 ustawy o dochodach jst rozsądnie jest pozostawić MEiN. W naszej ocenie, jeśli próbować pozostawić ogólną strukturę rozporządzenia wystarczy:

Zamienić obecną część SOA subwencji na część zależną od wymiaru realizowanych godzin z ramowych planów nauczania dla szkół realizujących obowiązek szkolny lub nauki. Wartość tej części subwencji byłaby wyliczana każdorocznie w oparciu o przeciętny koszt 1 godziny w tygodniu zajęć nauczycieli wg pensum 18 godzinowego wzięwszy pod uwagę przeciętną wysokość wynagrodzenia nauczycieli wynikającą z art. 30 ust. 3 ustawy – Karta Nauczyciela. Przyjęcie jednej przeciętnej wartości w przypadku szkół, zważywszy na efekt wskaźnika korygującego Di, uwzględniałoby ostatecznie różne wartości godziny pracy nauczyciela w zależności od stopnia awansu zawodowego. W część SOA naliczana byłaby kwota dla każdego oddziału o minimalnej liczbie uczniów określonej w art. 28 w wysokości: roczny koszt 1 godziny nauczyciela pomnożony przez liczbę godzin zajęć wynikającą z ramowych planów nauczania (wraz z religią, wdż, doradztwem zawodowym, z uwzględnieniem efektów wymuszonych przez przepisy podziałów na grupy). W przypadku oddziałów o mniejszej liczbie uczniów należałoby przyjąć proporcjonalne zmniejszenia. W części SOA powinno być również finansowanie pochodzące z art. 28 ust. 6 pkt 11-14, a więc finansowanie standardów zatrudnienia specjalistów, nauczycieli świetlic szkolnych, bibliotekarzy oraz godzin pomocy psychologiczno-pedagogicznej. Podział w tym zakresie będzie zależny od wynagrodzenia nauczycieli.

W części SOB subwencji zawarte byłyby kwoty wynikające z przeliczenia liczby uczniów (na kształt obecnej części SOA). Tutaj byłyby przede wszystkim kwota obecnej części SOA dla szkół dla dorosłych oraz szkół policealnych. Dodatkowo w nowej części SOB byłyby zawarte kwoty przeliczane wg liczby uczniów dla szkół realizujących obowiązek szkolny i nauki. Zasada byłaby podobna jak obecnie w części SOA, tylko z oczywistych powodów (główne finansowanie pochodziłoby z godzin nauczycieli realizujących ramowe plany nauczania), wysokość kwoty na ucznia (obecnie finansowy standard A) byłaby znacznie mniejsza. Byłyby to część odnosząca się do wydatków powiązanych z liczbą uczniów (a nie liczbą oddziałów klasowych). Część ta premiowałaby ciągle większy oddział kosztem mniejszego, ale premia ta nie byłaby tak wysoka jak obecnie.

W nowej części SOC zgrupowane byłyby obecne kwoty z części SOB, czyli kwota uzupełniająca na realizację zadań szkolnych. W nowym układzie wiele wag nie byłoby potrzebnych.

W nowej części SOD zgrupowane byłyby obecne kwoty z części SOC, czyli zadania pozaszkolne.

Taka koncepcja powoduje, że mając zadaną łączną wysokość subwencji oświatowej, najpierw wylicza się część SOA (wg godzin z ramowych planów nauczania). Jest to operacja oparta na określonych wynagrodzeniach, a więc mająca realny charakter. Część SOB, SOC i SOD byłyby, tak jak obecnie, wyliczane wtórnie. W takim przypadku wyliczenie odbywałoby się z kwoty pozostałej z łącznej kwoty subwencji po odjęciu części SOA i oczywiście rezerwy 0,5%. Dla części SOA powstawałby wskaźnik nowego finansowego standardu A (co jasne - o wiele mniejszy). Rolę standardu dla części SOA pełniłby koszt 1 godziny nauczyciela na pensum 18 godzinnym wraz z pochodnymi.

Uzasadnienie projektu zmian ustawowych

Wydatki samorządów na zadania oświatowe w 2020 r. wyniosły ok. 80,5 mld zł². W tym czasie subwencja oświatowa ustalona była w wysokości ok. 50 mld zł. Subwencja pokryła więc 58% zadań oświatowych. W różnych typach jst stopień pokrycia był różny.

Tabela 1. Wydatki oświatowe i subwencja oświatowa w 2020 r. w podziale na typy samorządów.

	Gminy i województwa	Powiaty ziemskie	Miasta na prawach powiatu	Razem
Subwencja	22 407	9 831	17 086	49 324
Wydatki bez UE	43 083	11 517	30 836	85 436
Różnica	20 676	1 686	13 751	36 112
Ile % pokrywa subwencja	52%	85%	55%	58%

Średnio subwencja oświatowa pokryła 58% wydatków, przy czym w powiatach ziemskich 85%. W każdym przypadku zmiany sposobu ustalania subwencji trzeba wziąć pod uwagę specyfikę zadań powiatowych. Przede wszystkim brak wychowania przedszkolnego, które nie jest subwencionowane oraz specyfikę dochodów własnych powiatów.

Po uproszczonym przyjęciu zadań subwencionowanych (nieuwzględnienie rozdziałów klasyfikacji budżetowej 80103, 80104, 80106, 80113 oraz 80153, czyli wychowania przedszkolnego, dowożenia oraz podręczników dla szkół podstawowych) subwencja pokrywa 71% wydatków oświatowych.

Tabela 2. Wydatki oświatowe na zadania subwencionowane i subwencja oświatowa w 2020 r. w podziale na typy samorządów.

	Gminy i województwa	Powiaty ziemskie	Miasta na prawach powiatu	Razem
Subwencja	22 407	9 831	17 086	49 324
Wydatki bez UE	32 980	11 506	24 994	69 479
Różnica	10 572	1 675	7 908	20 156
Ile % pokrywa subwencja	68%	85%	68%	71%

² Przybliżone szacunki nie uwzględniające między innymi przepływów pomiędzy jst.

Zmienia się sytuacja gmin i miast na prawach powiatu, poprzez zwiększenie się stopnia pokrycia zadań oświatowych przez subwencję.

Stopień pokrycia subwencją oświatową wydatków oświatowych maleje. Samorządy muszą w kolejnych latach łożyć coraz więcej dochodów własnych. Istnieje wiele opracowań na ten temat. O ile wzrost dochodów własnych finansujących oświatę w ujęciu nominalnym jest naturalny (wzrost wynagrodzeń, inflacja itp.) o tyle niepokoi rosnący udział finansowania z dochodów własnych oświaty, w ujęciu procentowym (jako procent przekazanej subwencji). Gdyby obecne zapisy art. 28 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego były wypełniane w sposób idealny, procentowy udział dochodów własnych nie powinien rosnąć, a w zasadzie powinien spadać. Tak się jednak nie dzieje. Możliwe są dwa wyjaśnienia. Pierwsze mówi, że pewne kategorie wydatków nie są właściwie uwzględniane w obliczaniu łącznej wysokości subwencji oświatowej. Drugie mówi, że to samorządy dość rozrzutnie traktują swoje budżety i wydają ponad potrzebę na zadania oświatowe. Od razu, co do zasady musimy odrzucić drugie rozumowanie. Pozostaje zatem słuszna wątpliwość co do interpretacji obecnego brzmienia przepisów określających sposób obliczania łącznej wysokości części oświatowej subwencji ogólnej. Trzeba przyznać, że obecne regulacje są na tyle nieprecyzyjne, że stosunkowo łatwo popaść w pułapkę niewłaściwego obliczania subwencji. Nawet gdyby w sensie prawnym próbować bronić tezy, że naliczanie to jest (formalnie) właściwe, to i tak w sensie faktycznym ostatnie lata pokazują, że udział dochodów własnych samorządów rośnie w zbyt szybkim tempie.

Projektowana ustawa zakłada zasadę, że łączna wysokość części oświatowej subwencji ogólnej nie może być niższa od 3% Produktu Krajowego Brutto (PKB). Wysokość PKB do obliczania minimalnej kwoty subwencji oświatowej pochodziłaby z założeń projektu budżetu państwa. Rozwiązanie to jest analogiczne jak przyjęte w ustawie o obronie ojczyzny.

Prognozowane przez Ministra Finansów PKB na 2022 r. to 2 773 mld zł. 3% tej kwoty to 81,7 mld zł. Projektowana subwencja na 2022 r. to 53,3 mld zł (2% zakładanego PKB). Gdyby więc subwencja wynosiła 3% PKB, to wzrosła by o 28,4 mld zł. Pokryłaby wtedy znakomitą większość wszystkich wydatków oświatowych. W kwietniu Minister Finansów zaktualizował szacunki PKB do kwoty 2 939,7 mld zł. Według nowych szacunków PKB, subwencja oświatowa, nawet po powiększeniu o kwotę 1,7 mld zł na podwyżki wynagrodzeń nauczycieli od 1 maja (4,4%) stanowi już tylko 1,9% PKB.

Projektowana ustawa zakłada ścieżkę dojścia do 3% PKB. W 2024 byłoby to 2,6% PKB, w 2025 - 2,75% PKB, a w 2026 - 2,9% PKB. Od roku 2027 subwencja oświatowa nie mogłaby być już niższa do 3% PKB. Poniżej obliczono prognozowaną wysokość części oświatowej dla

przyszłych lat po wdrożeniu projektowanych rozwiązań. Symulacja została przeprowadzona na podstawie cen z 2022 r. i PKB z 2022 r według wytycznych Ministra Finansów z kwietnia 2022 r. Taki sposób analizy najlepiej odda realność zmian, gdyż można je porównać do rzeczywistości wydatkowej z 2022 r.

Tabela 3. Prognozowana wysokość części oświatowej subwencji ogólnej w mld zł.

Rok	Minimalna wysokość subwencji oświatowej	Wzrost w stosunku do 2022 r. (łącznie z całorocznym efektem podwyżek o 4,4% i wzrostem subwencji na specjalistów)	% wzrost w stosunku do 2022 r. (łącznie z 1,7 mld zł na podwyżki wynagrodzeń)
2024	76,4	18,8	34%
2025	80,8	23,2	42%
2026	85,3	27,6	49%
2027 i kolejne	88,2	30,6	55%

Proponowana minimalna wartość subwencji oświatowej w wysokości 3% PKB, docelowo sprawi, że wszystkie zadania subwencionowane będą pokryte w ramach środków budżetu państwa. Docelowo kwota subwencji będzie wyższa niż obecny wymiar wydatków subwencionowanych co pozwoli na rozwój szkół i placówek. W ostatnich latach w odpowiedzi na warunki finansowe, samorzady wdrażały liczne programy oszczędnościowe. Zwiększenie wysokości subwencji oświatowej pozwoli samorządom na finansowanie zadań oświatowych we właściwym wymiarze. Jeśli wysokość subwencji wynosząca 3% PKB wydaje się przesadzona, to chyba tylko w wyniku przyzwyczajenia do aktualnej sytuacji finansowej. Należy przypomnieć, że jeszcze w 2010 r. subwencja oświatowa wynosiła 2,5% PKB, a wcześniej – w latach 2001-2003 – ponad 2,8% PKB.

Wydatki ponoszone przez gminy na prowadzenie placówek wychowania przedszkolnego rosną bardzo dynamicznie. Zakres realizowanych zadań w ramach wychowania przedszkolnego znacznie zwiększył się w stosunku do realiów z początku lat 90tych, w których to gminy przejmowały to zadania do finansowania w ramach dochodów własnych. Związane to jest z przemianami społecznymi, ale również z działaniami państwa w postaci zobowiązania do przyjęcia do publicznej placówki wychowania przedszkolnego każdego chętnego dziecka. Wydatki bieżące w rozdziałach 8103, 80104 i 80106 w przeliczeniu na ucznia przekraczają 10 tys. zł. Uwzględnivszy wydatki w rozdziałach wspólnych dla szkół i przedszkoli (np. wyżywienie) koszt rocznego wychowania dziecka w przedszkolu wynosi ok. 12 tys. zł. W wielu gminach przekracza on 15 tys. zł. Wychowanie przedszkolne w przeliczeniu na ucznia jest zatem bardziej kosztowne niż kształcenie ucznia w szkole. Nawet gdyby objąć każde dziecko przedszkolne wsparciem subwencji oświatowej w wysokości finansowego standardu A, to i tak drugą połowę kosztów pokryć musiałaby gmina. Zasadnym zatem

jest objęcie uczniów placówek wychowania przedszkolnego finansowaniem w ramach subwencji oświatowej bez zmniejszania dochodów własnych gmin.

Istotną zmianę w stosunku do stanu obecnego stanowią przepisy w art. 28 ust. 6.

O obecnych punktach 1 i 3 dodano dzieci przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego w związku z objęciem ich w finansowaniu w ramach części oświatowej subwencji ogólnej.

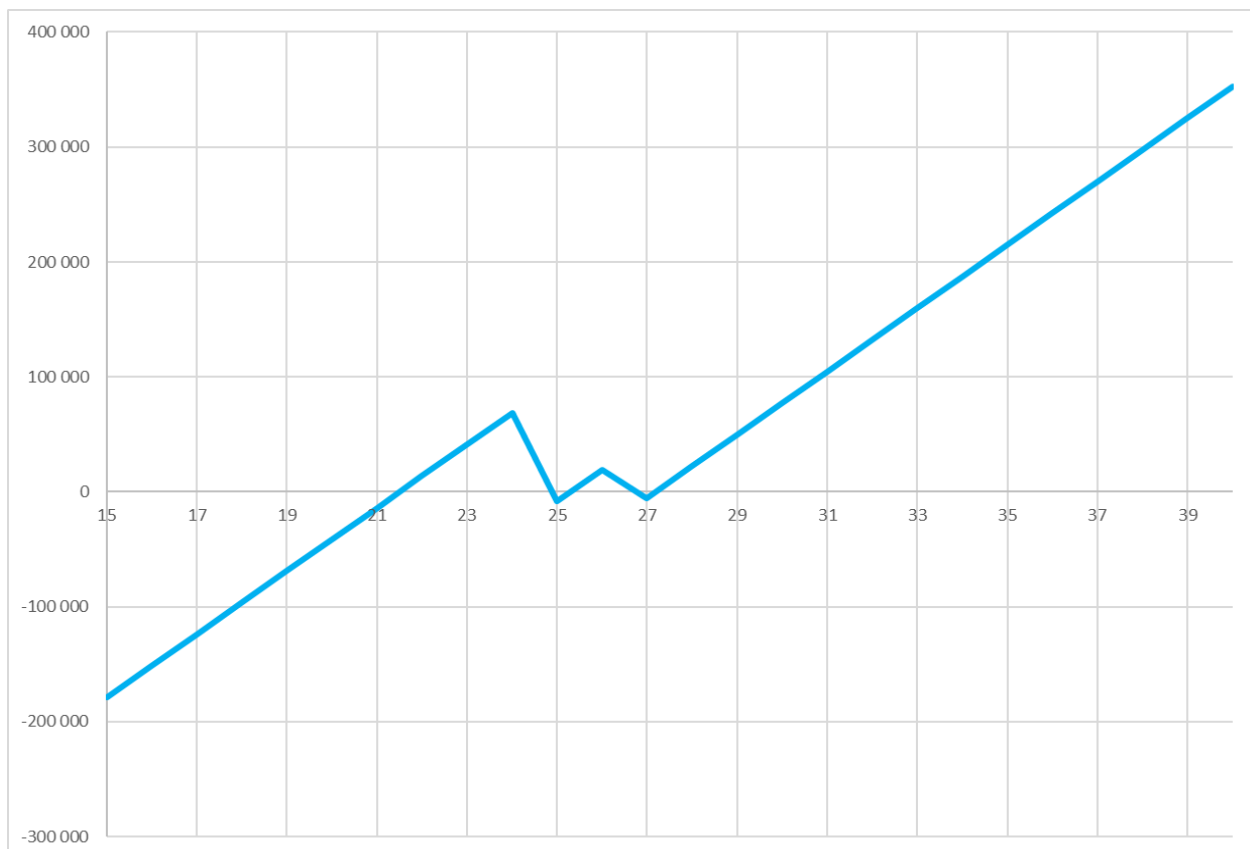
Usunięto obecne punkty 4 i 5, gdyż objęcie dzieci przedszkolnych niezależnie od wieku subwencją oświatową nie powoduje konieczności szczególnej regulacji dla dzieci sześciolletnich.

W pkt 10 wprowadza się zasadę pełnego finansowania wynagrodzeń nauczycieli określonych w art. 30 ust. 3 ustawy – Karta Nauczyciela wraz z pochodnymi realizujących ramowe plany nauczania w szkołach realizujących obowiązek szkolny lub nauki. Finansowanie godzin w pełnej wysokości nastąpi jeśli w mieście powyżej 5 tys. mieszkańców oddział szkoły podstawowej liczy 18 uczniów, a oddział szkoły ponadpodstawowej liczy 20 uczniów. W przypadku szkoły zlokalizowanej na terenie wiejskim lub w mieście do 5 tys. mieszkańców, pełne finansowanie wynagrodzeń z pochodnymi nastąpi jeśli oddział w szkole podstawowej liczy co najmniej 10 uczniów, a oddział w szkole ponadpodstawowej liczy 20 uczniów. Zróznicowanie wieś/miasto w przypadku szkoły podstawowej jest uzasadnione warunkami geograficznymi oraz obwodowością szkół podstawowych. Średnia wielkość oddziału klasowego w szkole podstawowej na wsi to ok. 15 uczniów. W mieście to ok. 21 uczniów. Możliwość kreowania sieci szkół na terenach wiejskich jest dużo bardziej ograniczona niż na terenach miejskich. Obecny system finansowania szkół podstawowych na wsi zakłada wyższe kwoty na ucznia o co najmniej 40% niż w przypadku miasta powyżej 5 tys. mieszkańców. System wag na małe szkoły, które w praktyce dotyczą głównie szkół wiejskich, powoduje, że jednostkowa kwota na ucznia szkoły wiejskiej jest jeszcze większa niż 40%. Wprowadzenie zasady pełnego finansowania wynagrodzeń wynikających z ramowych planów nauczania jest uzasadnione ze względu na fakt, że zarówno liczbę tych godzin jak i wynagrodzenie nauczycieli ustala się poza samorządem. Organy prowadzące nie mają więc żadnego wpływu na te wydatki. Zauważmy, możliwość ustalania przez samorząd niektórych składników wynagrodzenia nauczycieli w istocie tylko sprawia pozory, że samorząd może te wynagrodzenia kreować. Minimalne średnie wynagrodzenie nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego i tak jest określone ustawowo. W przypadku mniejszej liczby uczniów niż określona w pkt 12, finansowanie będzie odpowiednio pomniejszone i nie będzie wtedy gwarancji pełnego finansowania wynagrodzeń nauczycieli. Wprowadzenie finansowania pełnych kosztów wynikających z ramowych planów nauczania nie oznacza jednak równych stawek dla wszystkich, niezależnych od wielkości oddziału

klasowego. Samorząd o większej liczbie uczniów dalej będzie miał większą subwencję niż ten o mniejszej liczbie uczniów. Różnica między nimi nie będzie już jednak tak duża.

Dla zobrazowania, rozważmy małe liceum ogólnokształcące, tzw. jednociągowe (po jednym oddziale klasowych każdej z czterech klas). Można obliczyć subwencję oświatową na takie liceum oraz wysokość wydatków wraz z pochodnymi na realizację ramowych planów nauczania. Następnie porównać jedno z drugim. Przedstawia to poniższy wykres.

Wykres 1. Porównanie subwencji oraz wydatków na ramowe plany nauczania w przypadku liceum ogólnokształcącego.



Organ prowadzący liceum ogólnokształcące o liczbie uczniów wynoszącej na przykład 20 otrzymuje subwencję w wysokości mniejszej o 41 tys. zł, niż potrzebna do sfinansowania samych tylko obowiązkowych zajęć. Finansowaniu podlegają jeszcze wynagrodzenia nauczycieli specjalistów, administracja i obsługa oraz wydatki rzeczowe. Z drugiej strony, organ prowadzący liceum o liczbie uczniów w oddziale wynoszącej 37, otrzymuje subwencję w wysokości wyższej o 270 tys. zł niż potrzebna do sfinansowania samych tylko obowiązkowych zajęć. Dzięki temu może finansować inne wydatki z subwencji. Projektowane zmiany spowodują, że organ prowadzący liceum o liczbie uczniów wynoszącej co najmniej 20 otrzyma pełne pokrycie wydatków na wynagrodzenia wynikające z ramowych planów nauczania. Otrzyma również kwoty wynikające z liczby uczniów oraz innych standardów wprowadzonych niniejszymi regulacjami. Ciągłe organ prowadzący mający

więcej uczniów w oddziale będzie finansowany z subwencji wyżej, ale różnica nie będzie już tak znacząca. Zaletę tego (oraz następnych) rozwiązania jest powiązanie finansowania z realnymi wydatkami w szkołach. W szczególności wydatkami, na które samorząd nie ma wpływu i są one generowane na szczeblu rządowym.

Punkt 11 art. 28 ust. 6, wprowadza zasadę pełnego finansowania standardów zatrudnienia specjalistów w szkołach i przedszkolach ogólnodostępnych. Standardy te zostaną wprowadzone od 1 września 2022 r. Przy podziale subwencji oświatowej, samorząd będzie pewien, że subwencja uwzględni finansowanie wynagrodzeń nauczycieli w całości. Projekt ustawy wprowadza pewne zmiany w standaryzacji, o czym w dalszej części uzasadnienia.

Punkt 12 art. 28 ust. 6, wprowadza zasadę podziału subwencji oświatowej w wysokości finansującej 0,5 etatu nauczyciela wychowawcy świetlicy na każde 35 uczniów szkoły podstawowej. Regulacja ta w praktyce będzie oznaczała pełne finansowanie świetlicy szkolnej w wymiarze 5 godzin dziennie dla wszystkich uczniów z klas I-III. Przepis nie wprowadza formalnych standardów zatrudnienia wychowawców świetlicy, a jedynie standardy finansowania świetlicy. W dalszym ciągu będzie możliwe elastyczne reagowanie na potrzeby uczniów. W szczególności jeśli uczniowie są z klas starszych.

Punkt 13 art. 28 ust. 6, wprowadza zasadę podziału subwencji oświatowej w wysokości finansującej 0,5 etatu nauczyciela biblioteki szkolnej na każdym 150 uczniów szkoły. Nawiązuje to do istniejącego przed wielu laty standardu. Przepis nie wprowadza formalnych standardów zatrudnienia nauczycieli bibliotekarzy, a jedynie standardy finansowania.

Punkt 14 art. 28 ust. 6, wprowadza zasadę podziału subwencji oświatowej w wysokości finansującej 1/20 etatu nauczyciela na każdym 12 uczniów szkoły. Przepis nie wprowadza formalnych standardów minimalnego zatrudnienia, a jedynie standardy finansowania. Wynika to z potrzeby uwzględnienia środków na pomoc psychologiczno-pedagogiczną realizowaną ponad określone w art. 42d ustawy Karta Nauczyciela standardy zatrudnienia specjalistów. Nie każde bowiem zajęcia z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej prowadzić będą nauczyciele specjaliści. Dotyczyć to będzie przede wszystkim zajęć dydaktyczno-wyrównawczych oraz zajęć rozwijających uzdolnienia. W praktyce przełoży się to na 2 godziny zajęć na duży oddział klasowy albo 1 godzinę – na mały oddział klasowy.

Art. 2 projektowanej ustawy zmienia standardy zatrudnienia nauczycieli specjalistów w szkołach i przedszkolach ogólnodostępnych. Standardy te zostały wprowadzone ustawą z dnia 7 kwietnia o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw.³ Przepisy tej ustawy wprowadzają obowiązek zatrudnienia nauczycieli pedagogów, psychologów, pedagogów specjalnych, logopedów

³ Ustawa jeszcze nie weszła w życie.

oraz terapeutów pedagogicznych w szkołach i przedszkolach ogólnodostępnych. Dla jednostek o liczbie uczniów większej od 100, standard został określony w wysokości 2 etatów oraz 0,2 etatu na każdych dodatkowych 100 uczniów. Dla szkoły o liczbie uczniów równej 201 jest to 2,2 etatu, 301 – 2,4 etatu itd. W przypadku większych szkół i przedszkoli standard tak określony wydaje się zbyt niski. Dla szkoły o liczbie uczniów równej 200, 1 etat specjalisty przypada na 100 uczniów, dla szkoły o liczbie uczniów równej 400, 1 etat specjalisty przypada już na 167 uczniów, a dla szkoły o liczbie uczniów równej 600, 1 etat specjalisty przypada już na 214 uczniów. Zmiany wprowadzone w art. 2 projektowanej ustawy spowodują, że w większych jednostkach oświatowych liczba uczniów przypadająca na etat specjalisty będzie mniejsza. Dla przykładu, dla szkoły o liczbie uczniów równej 400, 1 etat specjalisty przypadnie na 133 uczniów, a dla szkoły o liczbie uczniów równej 600, 1 etat specjalisty przypadnie na 150 uczniów. Przepis zmieni sposób ustalania standardów zatrudnienia specjalistów dla jednostek większych od 200 uczniów poprzez wprowadzenie zasady, zgodnie z którą na każdych dodatkowych 100 uczniów zwiększenie nastąpi w wymiarze 0,5 etatu (a nie 0,2 jak obecnie).

Art. 3 projektowanej ustawy zmienia ustawę o finansowaniu zadań oświatowych. Zmiany mają charakter dostosowawczy i dotyczą dotacji dla szkół realizujących obowiązki szkolny i nauki. Zarówno niepublicznych jak i publicznych prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne nie będące samorządami. Zmienia się również zapisy dotyczące obliczania subwencji oświatowej dla potrzeb rozliczania środków na kształcenie specjalne. Zmiany wprowadzone ustawą powodują, że kwoty przewidziane w subwencji oświatowej będą również zależne od oddziałów klasowych, a nie tylko od uczniów. Wprowadzono w tych przepisach odniesienie do kwot przewidzianych również na „taką szkołę”, a nie tylko „takiego ucznia”. Projektowana ustawa nie zmienia zasad udzielania dotacji oświatowych. Ciągłe dotacja dla szkół będzie oparta o kwoty wynikające z subwencji oświatowej.

Dodatkowo uchyla się art. 53 ustawy, tj. tzw. dotację przedszkolną, w związku z objęciem subwencją oświatową dzieci w placówkach wychowania przedszkolnego niezależnie od wieku. W związku ze stopniowym dochodzeniem do docelowej wartości subwencji, proponuje się zaprzestanie finansowania w ramach dotacji przedszkolnej począwszy od 1 stycznia 2025 r. Wtedy wysokość subwencji oświatowej wynosić będzie 2,75% PKB.

Autorzy:

Grzegorz Pochopień

Daria Pietrzykowska

CDS OMNIA s.c.