

Kto finansuje oświatę w Polsce?

Analiza finansowania zadań oświatowych
w powiatach i miastach na prawach
powiatu w latach 2025-2026

Katarzyna Liszka-Michałka
Ewelina Kocemba
Piotr Majoch

Realizacja zadań oświatowych stanowi jeden z podstawowych obszarów działalności jednostek samorządu terytorialnego. Prowadzenie szkół i placówek jest znaczącym obciążeniem dla samorządów. W publicznym dyskursie często słyszymy o wzroście nakładów budżetu państwa na oświatę. Tworzy to mylne wrażenie, jakoby na prowadzenie szkół i placówek, budżet centralny zapewniał pełne finansowanie. W rzeczywistości jednak koszty ponoszone przez

poszczególne jednostki samorządu terytorialnego pozostają zupełnie nieproporcjonalne wobec wysokości subwencji ogólnej. Wprowadzone w 2025 r. zmiany finansowania samorządów dodatkowo pogłębiły ten problem, sprawiając że ponoszenie kosztów na realizację zadań oświatowych obciąża dziś zasadniczo głównie samorządy, kosztem możliwości realizacji innych zadań publicznych.



Warto wiedzieć więcej
Analizy samorządowe



ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH

ISSN 2657-8638

Związek Powiatów Polskich od lat konsekwentnie zwraca uwagę prawodawców i opinii publicznej na problem niedofinansowania samorządowej oświaty. Wokół tego tematu wciąż narasta jednak wiele zbyt daleko idących uproszczeń, a w przestrzeni publicznej pojawiają się sygnały niezrozumienia zasad finansowania oświaty. Oczekiwania i wyobrażenia najczęściej nie odpowiadają temu, z czym jednostki samorządu terytorialnego mierzą się w związku z wykonywanymi przez siebie zadaniami.

Przedstawiona analiza wpisuje się w działania informacyjne ZPP i stawia sobie za cel ukazanie skali luki między wyliczonymi algorytmicznie potrzebami oświatowymi oraz ustaloną na ich podstawie wysokością subwencji ogólnej a rzeczywistymi wydatkami, jakie powiaty i miasta na prawach powiatu ponoszą na prowadzenie własnych szkół i placówek oraz dotowanie szkół prowadzonych przez inne podmioty.

Oświata jest jednym z najważniejszych zadań własnych samorządów. W praktyce oznacza to, że niezależnie od kondycji finansowej danej jednostki samorządu terytorialnego, szkoły i placówki muszą funkcjonować – uczniowie muszą mieć nauczycieli, a nauczyciele – wypłacone wynagrodzenia.

Przez wiele lat głównym instrumentem finansowania tego zadania była część oświatowa subwencji ogólnej – środki przekazywane przez budżet państwa samorządom na pokrycie wydatków edukacyjnych. W rzeczywistości jednak część oświatowa subwencji ogólnej od wielu lat nie pokrywała rzeczywistych kosztów w tym obszarze. Samorządy od lat dofinansowywały oświatę z innych dochodów własnych.

25 października 2024 r. weszła w życie nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, która zmieniła m.in. zasady finansowania zadań oświatowych. Dotychczasowa część oświatowa subwencji ogólnej została zastąpiona nowym instrumentem – tzw. potrzebami oświatowymi. Zmiana ta, choć wydaje się korektą techniczną, niesie za sobą głębsze konsekwencje systemowe, które są kluczowe dla zrozumienia rzeczywistej sytuacji finansowej edukacji w Polsce.

- Potrzeby oświatowe nie odzwierciedlają pełnych kosztów prowadzenia oświaty samorządowej.
- W 2025 r. wysokość wydatków bieżących na oświatę w powiatach przewyższyła skalkulowane potrzeby oświatowe o blisko 3,6 mld zł natomiast w miastach na prawach powiatu o 20,84 mld zł.
- Finansowanie edukacyjnych wydatków bieżących w powiatach w 2025 r. opierało się w ok. 50% na dochodach podatkowych z uszczerbkiem dla pozostałych zadań publicznych. W przypadku miast na prawach powiatu wskaźnik ten wynosił ok. 86%.
- Subwencja ogólna na 2025 r. nie sfinansowała nawet wynagrodzeń nauczycieli (z narzutami pracodawcy). W powiatach zapewniła pokrycie na poziomie 82% a w miastach na prawach powiatu 28%. Pokrycie subwencją proporcjonalną wynagrodzeń z narzutami pracodawcy wynosiło odpowiednio 59% w powiatach ziemskich i 25% w miastach na prawach powiatu.
- Powiaty ziemskie w 2025 r. przeznaczyły na finansowanie wynagrodzeń nauczycieli (z narzutami pracodawcy) ponad 2,3 mld zł z innych dochodów własnych niż subwencja ogólna. Przy przyjęciu wysokości subwencji proporcjonalnej kwota ta wzrasta do prawie 5,3 mld zł.
- Subwencja proporcjonalna sfinansowała w powiatach 35,6% wydatków bieżących a w miastach na prawach powiatu 12,4%. Pozostałe 13,5 mld zł w przypadku powiatów i 49,9 mld zł w przypadku miast na prawach powiatu pochodziło z innych dochodów własnych.
- 37 powiatów i 9 miast na prawach powiatu nie otrzymało w 2025 r. subwencji ogólnej (w większości przypadków w związku z korektą z tytułu zamożności) co oznacza że w pełni finansowały oświatę z innych dochodów własnych.
- Subwencja ogólna na 2026 r. pozwala na sfinansowanie 55% potrzeb oświatowych powiatów i 23% potrzeb oświatowych miast na prawach powiatu. Natomiast przy przyjęciu do wyliczenia proporcjonalnej kwoty subwencji wyliczonej tylko dla potrzeb oświatowych wskaźnik ten jest niższy i wynosi dla powiatów 40% a dla miast na prawach powiatu 21%.
- 28% dochodów podatkowych (PIT i CIT) powiatów w 2025 r. służyło pokryciu potrzeb oświatowych do wysokości nie zagwarantowanej w subwencji ogólnej.
- Około sześć na każde dziesięć złotych pozostających do dyspozycji powiatów oraz około siedem na każde dziesięć złotych w miastach na prawach powiatu przeznaczanych jest na realizację zadań edukacyjnych.
- Luka między potrzebami oświatowymi a faktycznymi wydatkami narasta, zagrażając stabilności finansowej samorządów i jakości usług edukacyjnych świadczonych mieszkańcom.

Źródła danych:

1. Wydatki bieżące – dane ze sprawozdań Rb-28S, wydatki z działu 801 Oświata i wychowanie i 854 Edukacyjna opieka wychowawcza (paragrafy z ostatnią cyfrą „0” tylko środki krajowe, bez środków europejskich); <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe>, dostęp 30.06.2026 r.
2. Wynagrodzenia nauczycieli – dane ze sprawozdań Rb-28S, wydatki z działu 801 Oświata i wychowanie i 854 Edukacyjna opieka wychowawcza z paragrafów 479 Wynagrodzenia osobowe nauczycieli i 480 Dodatkowe wynagrodzenie roczne nauczycieli (ostatnia cyfra „0” - tylko środki krajowe, bez środków europejskich) <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe>, dostęp 30.06.2026 r.
3. Kwoty dochodów jednostek samorządu terytorialnego na rok 2025 i 2026, potrzeby finansowe podlegające sfinansowaniu oraz szczegółowe dane wykorzystane do ich obliczenia – pliki: dochody jednostek samorządu terytorialnego w 2025 r. – szczegóły kalkulacji; dochody jednostek samorządu terytorialnego na 2026 r., pochodzące ze strony <https://www.gov.pl/web/finanse/kwoty-i-wskazniki>, dostęp 30.06.2026 r.
4. Notka informacyjna – dane zawarte w powyższych plikach opublikowanych na stronie Ministerstwa Finansów nieznacznie różnią się od kwot wykazanych w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za rok 2025. Ponieważ jednak dane zawarte w sprawozdaniu z wykonania budżetu nie zawierają szczegółowych danych koniecznych do przeprowadzenia analizy, autorzy zdecydowali się na skorzystanie z danych opublikowanych na urzędowej stronie resortu finansów.



Zgodnie z art. 23 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego potrzeby oświatowe stanowią jedną z pięciu potrzeb finansowych samorządów podlegających sfinansowaniu na podstawie tej ustawy. Wydawałoby się zatem, że powinna to być kwota gwarantowana, jaką każdy samorząd powinien otrzymywać na finansowanie oświaty. W praktyce jednak tak się nie dzieje.

W tym miejscu kryje się zasadnicza różnica w stosunku do poprzedniego systemu: potrzeby oświatowe nie są samodzielną pozycją w budżecie państwa (tak jak było w przypadku części oświatowej subwencji ogólnej), lecz wchodzi w skład szerszego mechanizmu kalkulowania subwencji ogólnej. Innymi słowy - potrzeby oświatowe stały się tylko konstruktem matematycznym a nie realną pulą środków, które samorządy otrzymują na oświatę.

Wysokość potrzeb oświatowych ustalana jest na podstawie art. 26 u.d.j.s.t. Przy czym w 2025 r. kwota potrzeb oświatowych dla wszystkich samorządów została ustalona kwotowo i wynosiła 102 652 278 950 zł (art. 81 u.d.j.s.t.). Kwota ta była co prawda znacząco wyższa niż wysokość części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2024 r., jednak wynikało to z faktu, że do potrzeb oświatowych doliczono równowartość kwoty dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego (a sama dotacja zniknęła) oraz skutki wzrostu średnich wynagrodzeń nauczycieli przedszkoli. Wynika to wprost z uzasadnienia i Oceny Skutków Regulacji do projektu ustawy. [LINK](#)

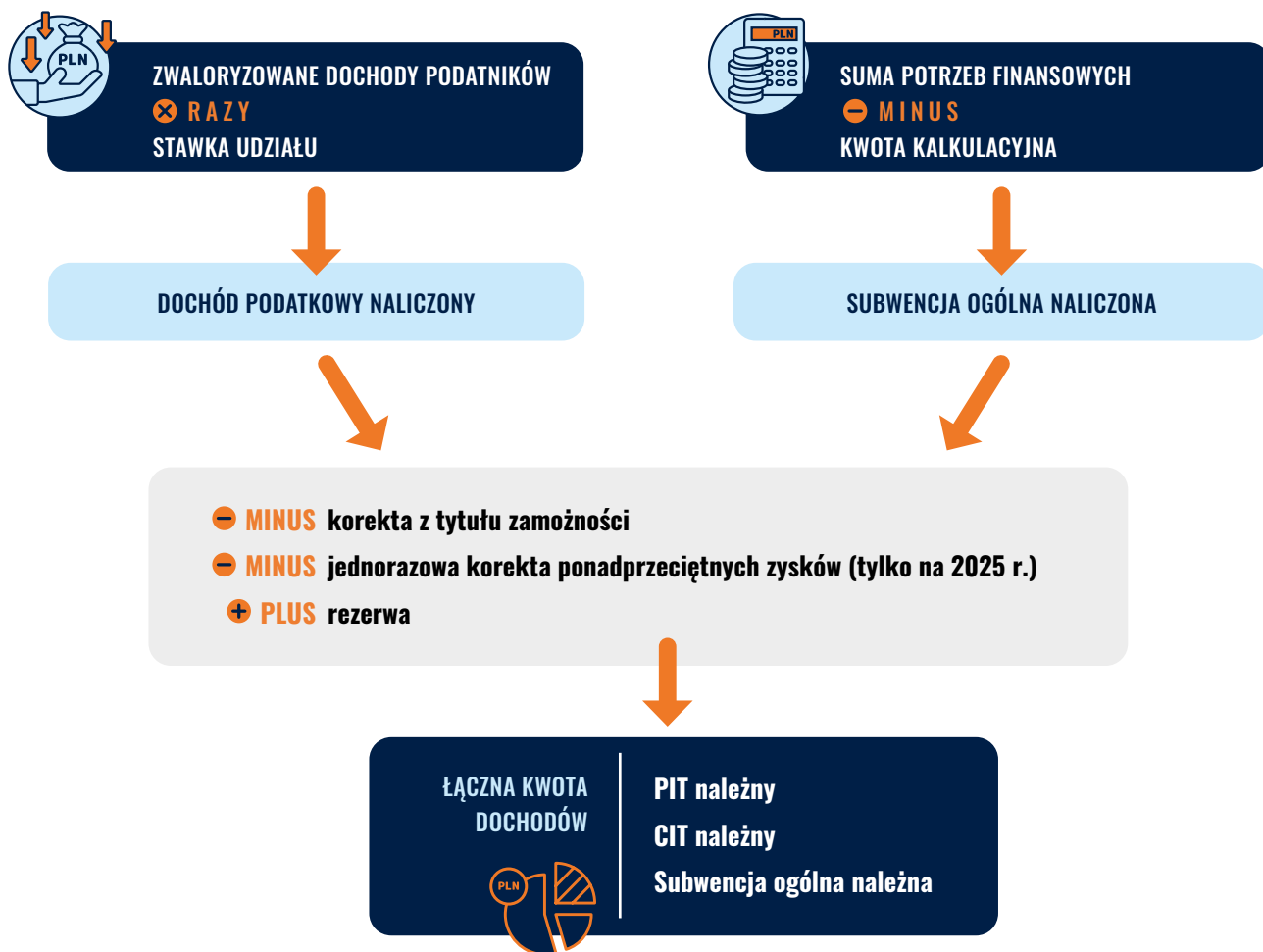
Jest to o tyle istotne, że wysokość potrzeb oświatowych w danym roku jest punktem wyjścia dla wyliczania wysokości potrzeb oświatowych na kolejny rok.

Minister właściwy do spraw oświaty corocznie dokonuje podziału łącznej kwoty potrzeb oświatowych między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, biorąc pod uwagę zakres realizowanych przez te jednostki zadań oświatowych. Podział ten dokonywany jest na podstawie danych z systemu informacji oświatowej i uwzględnia m.in. liczbę uczniów, typ i specyfikę placówek oraz wynikające z Karty Nauczyciela poziomy wynagrodzeń.

Jak wspomniano jednak wcześniej potrzeby oświatowe nie są jedynymi. Poza potrzebami oświatowymi ustawodawca wskazał, potrzeby wyrównawcze, rozwojowe, ekologiczne i uzupełniające.

Należy przy tym zaznaczyć, że po pierwsze potrzeby finansowe nie są tożsame z rzeczywistymi potrzebami wydatkowymi samorządów (wynikające z art. 23 u.d.j.s.t. potrzeby finansowe obejmują swoim zakresem jedynie część zadań realizowanych przez samorządy w ramach zadań własnych), po drugie sama wysokość potrzeb oświatowych ustalona w ustawie na rok 2025 r. niejako usankcjonowała istniejącą już wcześniej lukę w finansowaniu zadań oświatowych.

Sam mechanizm wyliczania subwencji ogólnej zgodnie z art. 31 u.d.j.s.t. – jest oparty na dynamice potrzeb finansowych i dochodów podatkowych danej jednostki (w roku 2025 stosowano art. 86 ust. 1 u.d.j.s.t.). Dla jego zrozumienia kluczowe staje się zobrazowanie jak w ogólności kalkulowane są dochody samorządów na gruncie nowej ustawy, co przedstawia poniższa uproszczona grafika, na przykładzie roku 2025.



Subwencja ogólna na rok 2025 była wyliczana jako różnica pomiędzy sumą potrzeb finansowych (wyrównawczych, oświatowych, rozwojowych, ekologicznych i uzupełniających) a wysokością kwoty kalkulacyjnej. Kwota kalkulacyjna czyli łączna kwota zwiększenia udziałów z PIT i CIT na rok 2025 ustalana była jako różnica między PIT i CIT na 2025 r. wg „nowej” ustawy i wg „starej” ustawy (art. 86 ust. 2 u.d.j.s.t.). Subwencja ogólna naliczona została więc tylko dla samorządów, których naliczone potrzeby finansowe były wyższe niż kwota zwiększonych dochodów z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT.

W kontekście niniejszej analizy już z powyższego wynika, że jednostki samorządu terytorialnego na rok 2025 nie otrzymały środków w wysokości naliczonych im potrzeb oświatowych, ponieważ przyjęty w nowej ustawie o dochodach mechanizm spowodował, że w pierwszej kolejności zostały one na potrzeby wyliczenia subwencji ogólnej pomniejszone o kwotę kalkulacyjną. Kolejno zastosowana została korekta z tytułu zamożności, którą reguluje art. 32 u.d.j.s.t. i przepis ten precyzuje podstawę jej wyliczenia. Korekta ta występuje jeżeli dochody samorządu z podatku PIT i CIT są wyższe niż 120% średniej dla danej kategorii jednostek samorządu terytorialnego. Wówczas dochody zostają pomniejszone. W przypadku samorządów, którym naliczono subwencję ogólną w pierwszej kolejności korekta dokonywana jest przez proporcjonalne pomniejszenie wysokości subwencji, aż do zera w przypadku samorządów najbogatszych. W sytuacji, gdy wysokość korekty jest wyższa niż naliczona subwencja ogólna o brakującą kwotę korekty pomniejsza się dochody podatkowe. W roku 2025 dochody podlegały obniżeniu jeszcze w wyniku zastosowania jednorazowej korekty ponadprzeciętnych zysków z reformy.

Ponieważ rok 2025 był pierwszym rokiem obowiązywania ustawy, przyjęty mechanizm nieznacznie różnił się od docelowego (zastosowano przepisy przejściowe wynikające z ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego).

W debacie publicznej często słyszy się, że państwo zwiększa nakłady na edukację. Rosną płace nauczycieli, wdrażane są nowe programy i rośnie ogólna kwota potrzeb oświatowych. Narracja ta jest jednak niepełna i – z perspektywy samorządów – głęboko myląca.

Wzrost potrzeb oświatowych nie oznacza bowiem, że do kas samorządów wpływa proporcjonalnie więcej pieniędzy. Rzeczywiste koszty prowadzenia oświaty rosną zdecydowanie szybciej.

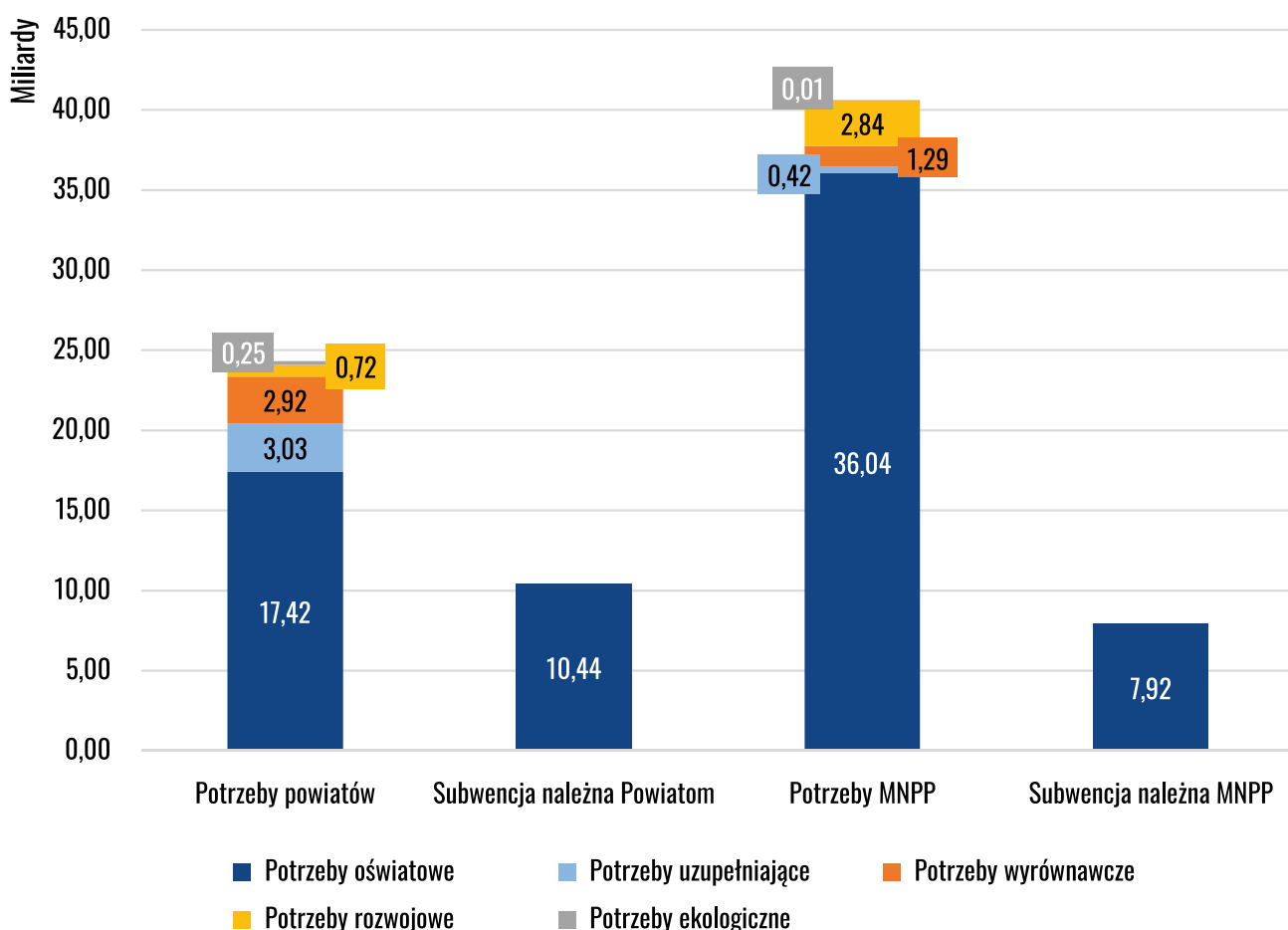
Do roku 2025 różnicę między rzeczywistymi kosztami prowadzenia oświaty (wydatkami bieżącymi w działach 801 - Oświata i wychowanie oraz 854 - Edukacyjna opieka wychowawcza) a środkami, które na ten cel trafią do samorządów z budżetu centralnego w postaci części oświatowej subwencji ogólnej określano mianem „luki oświatowej”. Luka ta istniała od dawna, ale nowy system – zamiast ją likwidować – tylko ją pogłębia. Mając na uwadze, że aktualnie potrzeby oświatowe są tylko jednym z elementów kalkulacyjnych do ustalenia subwencji ogólnej precyzyjne wskazanie skali niedoszacowania staje się utrudnione. Nie oznacza to jednak, że niemożliwe, co pokazuje niniejsza analiza.



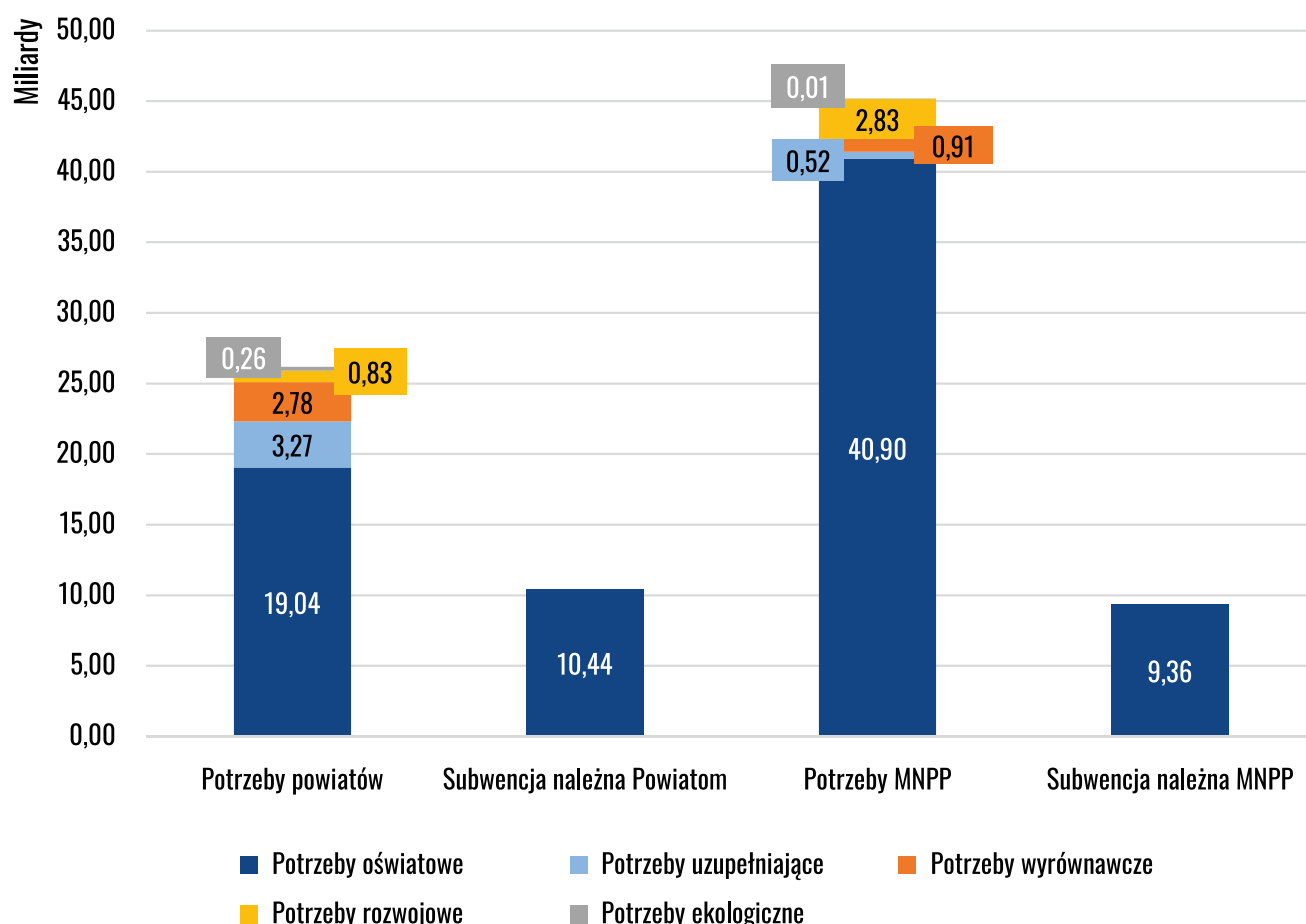
Potrzeby finansowe, a subwencja ogólna w latach 2025-2026

Jak już wskazano we wstępie na potrzeby finansowe samorządów składają się nie tylko potrzeby oświatowe, ale także potrzeby: wyrównawcze, rozwojowe, ekologiczne i uzupełniające. Potrzeby te stanowią element kalkulacyjny subwencji ogólnej. W pierwszej kolejności warto przyrzeć się jak w latach 2025-2026 kształtowała się wysokość poszczególnych potrzeb finansowanych, także w relacji do kwoty subwencji ogólnej, którą otrzymały powiaty i miasta na prawach powiatu.

Wykres 1. Zestawienie potrzeb finansowych powiatów i miast na prawach powiatu do subwencji ogólnej w 2025 r.



Wykres 2. Zestawienie potrzeb finansowych powiatów i miast na prawach powiatu do subwencji ogólnej w 2026 r.



Przedstawione dane potwierdzają, że subwencja ogólna nie gwarantuje pokrycia wszystkich potrzeb finansowych JST. Wartość potrzeb finansowych powiatów znajduje pokrycie w dochodach z subwencji ogólnej w zaledwie 40% a w miastach na prawach powiatu w 21% (za rok 2026). W roku 2025 było to odpowiednio w powiatach 43% a w miastach na prawach powiatu 20%. Natomiast pozostała, zasadnicza ich część, finansowana jest głównie z dochodów podatkowych, czyli źródła które służy realizacji wszystkich innych zadań jednostek samorządu terytorialnego.

Procentowo udział poszczególnych potrzeb w potrzebach finansowych ogółem kształtuje się następująco:

Tabela 1. Udział poszczególnych potrzeb finansowych w powiatach w potrzebach finansowych ogółem w 2025 roku

Potrzeby oświatowe	71,61%	17 419 470 226,00
Potrzeby uzupełniające	12,44%	3 025 997 497,00
Potrzeby wyrównawcze	12,00%	2 918 218 796,00
Potrzeby rozwojowe	2,95%	716 759 974,00
Potrzeby ekologiczne	1,01%	245 301 647,71
RAZEM	100,00%	24 325 748 140,71

Wykres 3. Udział poszczególnych potrzeb finansowych w powiatach w 2025 roku

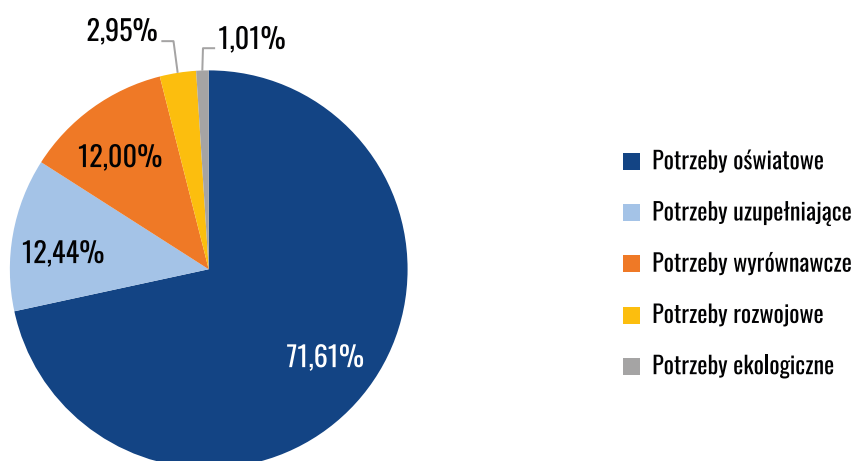
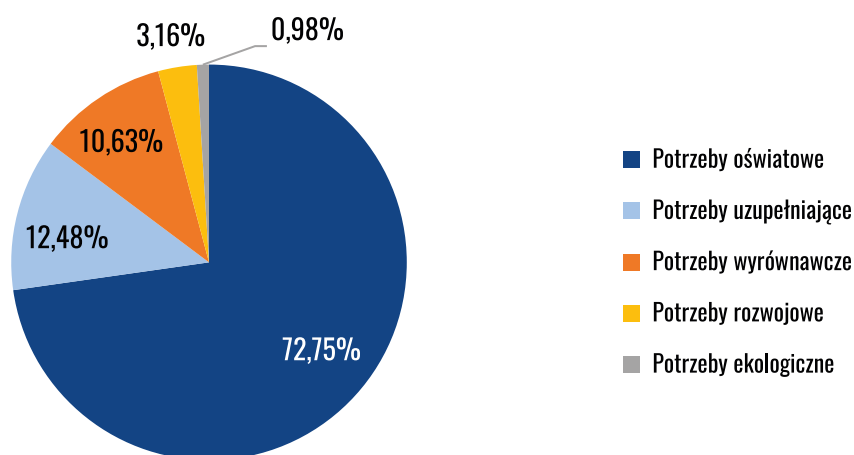


Tabela 2. Udział poszczególnych potrzeb finansowych w potrzebach finansowych ogółem w powiatach w 2026 roku

Potrzeby oświatowe	72,75%	19 041 357 412,00
Potrzeby uzupełniające	12,48%	3 265 880 685,00
Potrzeby wyrównawcze	10,63%	2 781 663 060,00
Potrzeby rozwojowe	3,16%	826 785 643,00
Potrzeby ekologiczne	0,98%	256 979 360,00
RAZEM	100,00%	26 172 666 160,00

Wykres 4. Udział poszczególnych potrzeb finansowych w potrzebach finansowych ogółem w powiatach w 2026 roku



Tabele i wykresy przedstawiają strukturę potrzeb finansowych powiatów, a więc wyliczoną wartość składników tworzących podstawę do ustalenia subwencji ogólnej i jej podziału.

W roku 2025 łączne potrzeby finansowe 314 powiatów wyniosły 24,33 mld zł, a w roku 2026 wzrosły do 26,17 mld zł – jest to przyrost o niemal 1,85 mld zł, tj. ok. 7,6%. Struktura obu lat jest przy tym bardzo zbliżona.

Zdecydowanie dominującą pozycją są potrzeby oświatowe – 71,61% w 2025 r. i 72,75% w 2026 r. To prawie trzy czwarte całości potrzeb finansowych powiatów. Kolejnymi składnikami są potrzeby uzupełniające i wyrównawcze, zaś potrzeby rozwojowe i ekologiczne mają charakter marginalny zajmując łącznie ok. 4%.

W miastach na prawach powiatu sytuacja wygląda nieco odmiennie.

Tabela 3. Udział poszczególnych potrzeb finansowych w potrzebach finansowych ogółem w miastach na prawach powiatu w 2025 roku

Potrzeby oświatowe	88,75%	36 044 184 715,00
Potrzeby uzupełniające	1,05%	424 558 824,00
Potrzeby wyrównawcze	3,17%	1 287 811 419,00
Potrzeby rozwojowe	7,00%	2 840 952 422,00
Potrzeby ekologiczne	0,03%	13 518 879,59
RAZEM	100,00%	40 611 026 259,59

Wykres 5. Udział poszczególnych potrzeb finansowych w potrzebach finansowych ogółem w miastach na prawach powiatu w 2025 roku

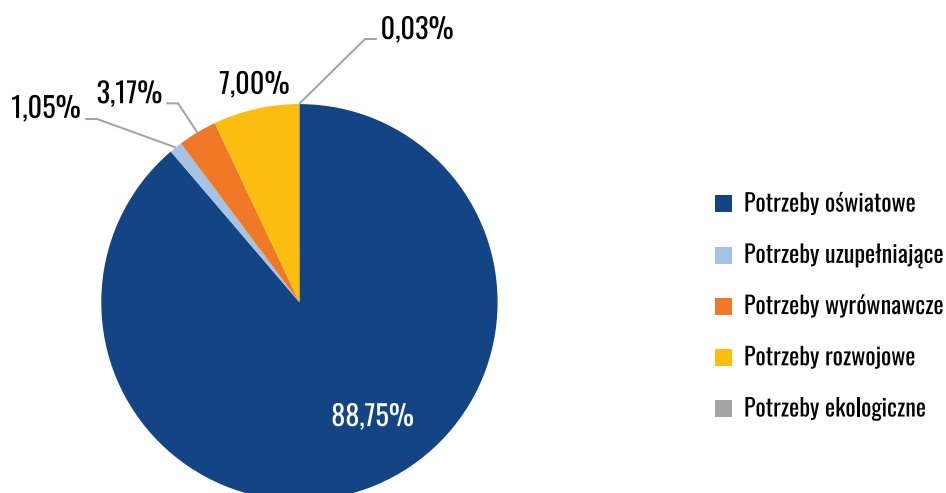
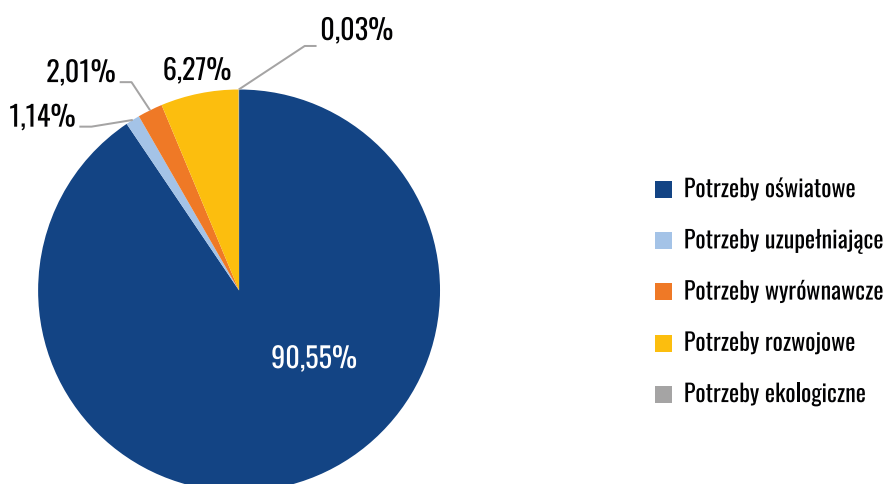


Tabela 4. Udział poszczególnych potrzeb finansowych w miastach na prawach powiatu w 2026 roku

Potrzeby oświatowe	90,55%	40 896 031 365,00
Potrzeby uzupełniające	1,14%	516 088 620,00
Potrzeby wyrównawcze	2,01%	906 751 116,00
Potrzeby rozwojowe	6,27%	2 830 229 384,00
Potrzeby ekologiczne	0,03%	14 118 831,00
RAZEM	100,00%	45 163 219 316,00

Wykres 6. Udział poszczególnych potrzeb finansowych w potrzebach finansowych ogółem w miastach na prawach powiatu w 2026 roku



Strukturę potrzeb finansowych miast na prawach powiatu cechuje jeszcze silniejsza dominacja oświaty niż w powiatach. W 2025 r. potrzeby oświatowe stanowiły aż 88,75% łącznych potrzeb finansowych wszystkich 66 miast na prawach powiatu – a w 2026 r. udział ten wzrósł do 90,55%. Pobocznie przykład miast na prawach powiatu pokazuje jak pojęcie „potrzeb finansowych” w rozumieniu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego odbiega od rzeczywistych potrzeb wydatkowych samorządów.

Łączna kwota potrzeb finansowych miast na prawach powiatu wyniosła 40,61 mld zł w 2025 r. i 45,16 mld zł w 2026 r., co oznacza przyrost o blisko 4,55 mld zł (ok. 11%). Wynika to z dynamicznego wzrostu potrzeb oświatowych, które w tym samym okresie wzrosły o 13,5% (z 36,04 mld zł do 40,90 mld zł).

Pozostałe składniki potrzeb - wyrównawcze, uzupełniające i ekologiczne - mają w przypadku MNPP znaczenie marginalne. Wyjątkiem są potrzeby rozwojowe (ok. 7%), odzwierciedlające skalę zadań inwestycyjnych dużych miast.

Jeżeli na wysokość subwencji ogólnej wpływ mają nie tylko potrzeby oświatowe, to nie można czynić założenia, że samorządy całość otrzymanej subwencji ogólnej powinny przeznaczyć na finansowanie oświaty. Poniższe tabele obrazują poziom sfinansowania potrzeb oświatowych w subwencji ogólnej, przy założeniu, że wysokość tej subwencji została by proporcjonalnie podzielona na wszystkie pięć potrzeb finansowych wskazanych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Jest to narzędzie analityczne pozwalające oszacować, jaka część faktycznie przekazanej subwencji ogólnej przypada na oświatę.

Tabela 5. Alokacja kwoty subwencji ogólnej do poszczególnych potrzeb finansowych na podstawie ich udziału w potrzebach finansowych ogółem w powiatach, w latach 2025-2026

	2025 rok		2026 rok	
	Procent udziału w potrzebach ogółem	Pokrycie poszczególnych potrzeb finansowych subwencją ogólną	Procent udziału w potrzebach ogółem	Pokrycie poszczególnych potrzeb finansowych subwencją ogólną
Potrzeby oświatowe	71,61%	7 476 719 096,02	72,75%	7 595 008 379,39
Potrzeby uzupełniające	12,44%	1 298 807 195,44	12,48%	1 302 658 767,02
Potrzeby wyrównawcze	12,00%	1 252 546 829,23	10,63%	1 109 519 336,89
Potrzeby rozwojowe	2,95%	307 645 003,86	3,16%	329 779 214,30
Potrzeby ekologiczne	1,01%	105 287 445,02	0,98%	102 501 116,40
RAZEM	100,00%	10 441 005 569,57	100,00%	10 439 466 814,00

W dalszej części analizy tak wyliczona subwencja ogólna przypadająca na oświatę, będzie nazywana subwencją proporcjonalną.

W 2025 r. subwencja ogólna dla 314 powiatów wyniosła 10,44 mld zł. Z tego - proporcjonalnie do 71,61% udziału potrzeb oświatowych - na oświatę przypadało 7,47 mld zł. W 2026 r. subwencja ogólna wynosiła prawie 10,44 mld zł, w tym proporcjonalnie na potrzeby oświatowe - 7,60 mld zł.

Tabela 6. Alokacja kwoty subwencji ogólnej do poszczególnych potrzeb finansowych na podstawie ich udziału w potrzebach finansowych ogółem w miastach na prawach powiatu w latach 2025-2026

	2025 rok		2026 rok	
	Procent udziału w potrzebach ogółem	Pokrycie poszczególnych potrzeb finansowych subwencją ogólną	Procent udziału w potrzebach ogółem	Pokrycie poszczególnych potrzeb finansowych subwencją ogólną
Potrzeby oświatowe	88,75%	7 025 968 610,08	90,55%	8 474 556 418,98
Potrzeby uzupełniające	1,05%	82 757 787,26	1,14%	106 944 903,49
Potrzeby wyrównawcze	3,17%	251 028 638,24	2,01%	187 898 757,75
Potrzeby rozwojowe	7,00%	553 777 057,17	6,27%	586 485 724,72
Potrzeby ekologiczne	0,03%	2 635 188,57	0,03%	2 925 732,05
RAZEM	100,00%	7 916 167 281,33	100,00%	9 358 811 537,00

W przypadku miast na prawach powiatu należna im subwencja ogólna wyniosła w 2025 r. 7,92 mld zł - przy czym aż 88,75% potrzeb finansowych tych miast to właśnie potrzeby oświatowe. Proporcjonalna część subwencji przypadająca na oświatę wyniosła 7,03 mld zł. W 2026 r. subwencja ogólna wzrosła do 9,36 mld zł, a część służąca pokryciu potrzeb oświatowych - do 8,47 mld zł.

Wzrost subwencji ogólnej między 2025 a 2026 r. wynosił 1,44 mld zł (18,22%). Wynika on jednak przede wszystkim z mechanizmów wyrównawczych i dynamiki dochodów podatkowych, a nie ze wzrostu nakładów na oświatę jako taką.



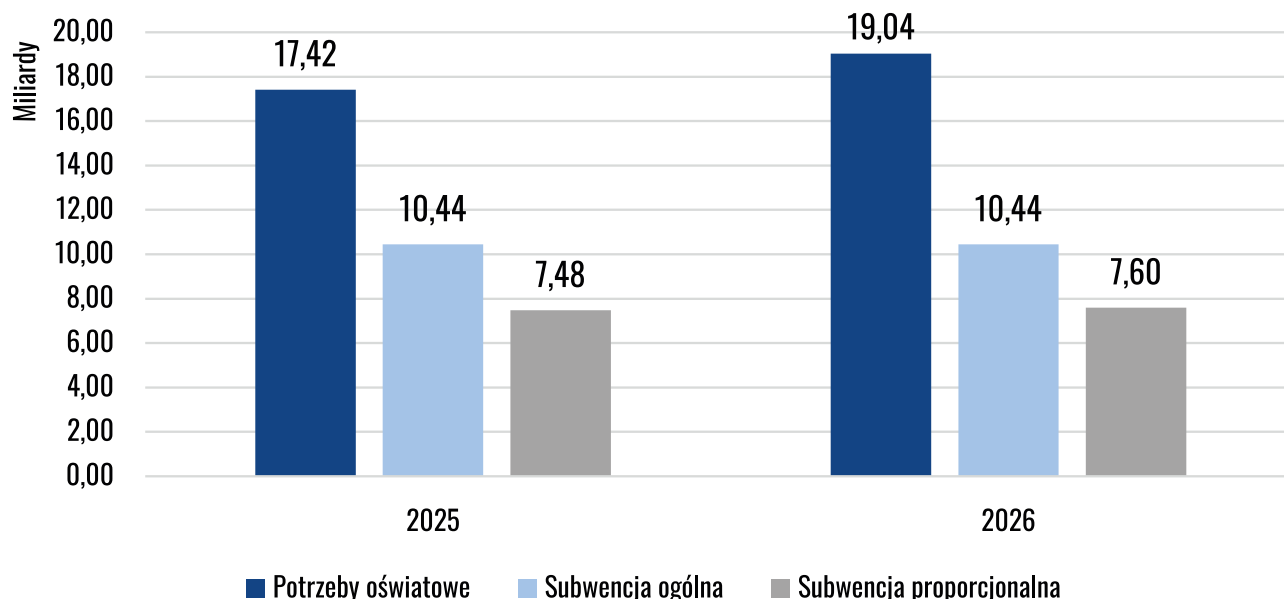
Potrzeby oświatowe a wysokość subwencji ogólnej i subwencji proporcjonalnej w latach 2025–2026

Ocena poziomu finansowania zadań oświatowych wymaga zestawienia dwóch podstawowych wartości: wysokości potrzeb oświatowych oraz proporcjonalnego poziomu pokrycia potrzeb oświatowych subwencją ogólną. Jak wskazano we wcześniejszym rozdziale, na wysokość subwencji ogólnej naliczanej samorządom nie mają wpływu wyłącznie potrzeby oświatowe. Nie można zatem oczekiwać od samorządów, że całość subwencji ogólnej mają przeznaczyć na finansowanie oświaty. Innymi słowy autorzy analizy pokazują jaką część subwencji ogólnej stanowi część oświatowa. Obrazują to poniższe tabele.

Tabela 7. Potrzeby oświatowe a wysokość subwencji ogólnej i subwencji proporcjonalnej w powiatach w latach 2025-2026

	2025 rok	2026 rok
Potrzeby oświatowe	17 419 470 226,00	19 041 357 412,00
Subwencja ogólna	10 441 005 569,57	10 439 466 814,00
Subwencja proporcjonalna	7 476 719 096,02	7 595 008 379,39
Relacja subwencji ogólnej do potrzeb oświatowych	59,94%	54,83%
Relacja subwencji proporcjonalnej do potrzeb oświatowych	42,92%	39,89%

Wykres 7. Potrzeby oświatowe a wysokość subwencji ogólnej i subwencji proporcjonalnej w powiatach w latach 2025-2026



W 2025 r. potrzeby oświatowe powiatów zostały określone na poziomie 17,42 mld zł, natomiast subwencja ogólna wyniosła 10,44 mld zł, co odpowiada 59,94% wartości potrzeb. Subwencja proporcjonalna pokryła natomiast zaledwie 42,92% potrzeb oświatowych. Oznacza to, że już na etapie konstrukcji systemu finansowania, środki uwzględnione w subwencji ogólnej nie odpowiadają pełnej wartości potrzeb oświatowych.

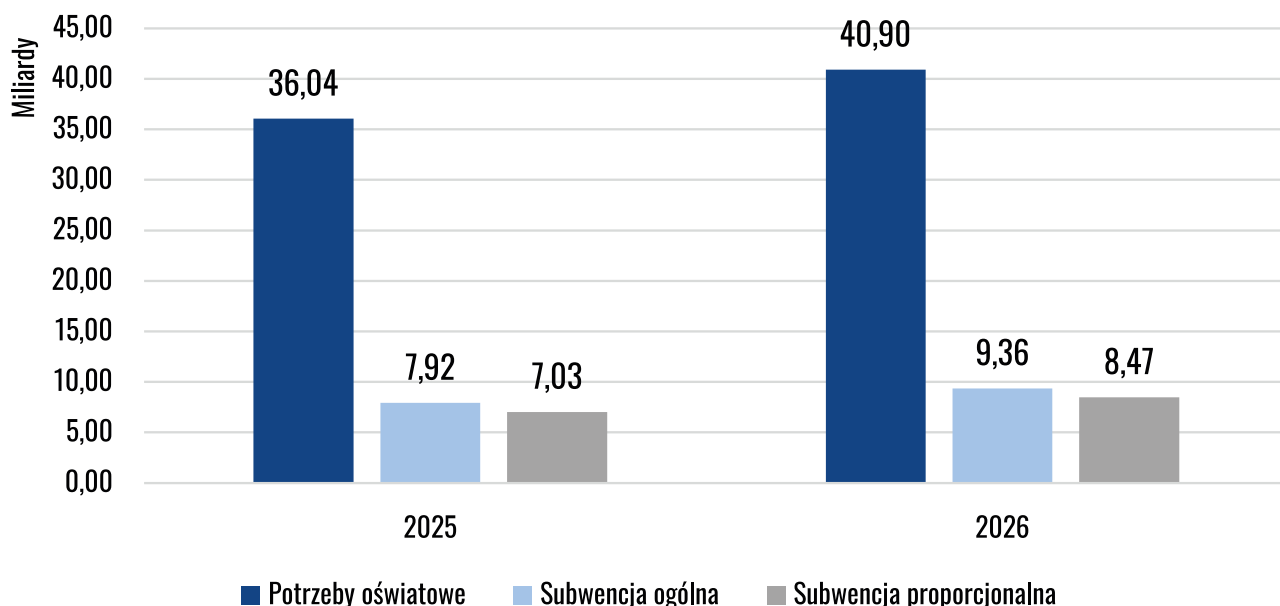
Dane na 2026 r. wskazują wzrost potrzeb oświatowych do 19,04 mld zł, tj. o 1,62 mld zł (9,3%). Jednak nie poszedł za tym proporcjonalny wzrost subwencji ogólnej. Jeżeli w kolejnych latach taki trend zostanie zachowany, pogłębi on już występującą skalę niedoszacowania kosztów funkcjonowania oświaty.

Jeszcze większa dysproporcja pomiędzy potrzebami oświatowymi a wysokością subwencji ogólnej i subwencji proporcjonalnej występuje w miastach na prawach powiatu, co obrazują poniższe dane.

Tabela 8. Potrzeby oświatowe a wysokość subwencji ogólnej i subwencji proporcjonalnej w miastach na prawach powiatu w latach 2025-2026

	2025 rok	2026 rok
Potrzeby oświatowe	36 044 184 715,00	40 896 031 365,00
Subwencja ogólna	7 916 167 281,33	9 358 811 537,00
Subwencja proporcjonalna	7 025 968 610,08	8 474 556 418,98
Relacja subwencji ogólnej do potrzeb oświatowych	21,96%	22,88%
Relacja subwencji proporcjonalnej do potrzeb oświatowych	19,49%	20,72%

Wykres 8. Potrzeby oświatowe do subwencji ogólnej i subwencji proporcjonalnej w miastach na prawach powiatu w latach 2025-2026



W 2025 r. potrzeby oświatowe tej grupy jednostek wyniosły 36,04 mld zł, natomiast subwencja ogólna osiągnęła 7,92 mld zł a subwencja proporcjonalna 7,03 mld zł, co oznacza pokrycie potrzeb oświatowych odpowiednio na poziomie zaledwie 21,96% i 19,49%. Innymi słowy, już na etapie kalkulacji dochodów ok. 80% wartości potrzeb oświatowych pozostaje poza finansowaniem wynikającym z mechanizmu subwencji ogólnej.

W 2026 r. pomimo wzrostu kwoty subwencji ogólnej relacja do potrzeb oświatowych zwiększa się jedynie do 22,88%. Natomiast relacja subwencji proporcjonalnej do potrzeb wynosi 20,72%. Oznacza to, że nawet po planowanym zwiększeniu środków, ponad trzy czwarte wartości potrzeb oświatowych nadal nie znajduje pokrycia w subwencji ogólnej.

Wysokość subwencji ogólnej w latach 2025-2026 wzrosła o ok. 1,44 mld zł ale biorąc pod uwagę że wysokość potrzeb oświatowych w analogicznym okresie wzrosła o ponad 4,85 mld zł, niedoszacowanie sięga ok. 3,41 mld zł. Natomiast przy uwzględnieniu przyrostu rok do roku subwencji proporcjonalnej na potrzeby oświatowe, który opiewał na kwotę ok. 1,45 mld zł, niedoszacowanie wynosi ok. 3,4 mld zł.

Dla pełnego obrazu warto przyjrzeć się jak wygląda pokrycie potrzeb oświatowych w kwocie subwencji ogólnej i subwencji proporcjonalnej dla poszczególnych powiatów i miast na prawach powiatu pogrupowanych w zależności od skali pokrycia.

Tabela 9. Pokrycie subwencją ogólną i subwencją proporcjonalną potrzeb oświatowych powiatów w 2025 r.

Kategoria pokrycia	Liczba powiatów (pokrycie subwencją ogólną)	Liczba powiatów (pokrycie subwencją proporcjonalną)
Powyżej 100%	74	0
90%-100%	18	0
80%-90%	21	2
70%-80%	34	19
60%-70%	26	52
50%-60%	29	65
25%-50%	50	96
10%-25%	14	30
0-10%	48	50

Tabela 10. Pokrycie subwencją ogólną i subwencją proporcjonalną potrzeb oświatowych powiatów w 2026 roku

Kategoria pokrycia	Liczba powiatów (pokrycie subwencją ogólną)	Liczba powiatów (pokrycie subwencją proporcjonalną)
Powyżej 100%	58	0
90%-100%	19	0
80%-90%	24	0
70%-80%	26	6
60%-70%	31	38
50%-60%	33	66
25%-50%	57	117
10%-25%	19	40
0-10%	47	47

Wśród 314 powiatów ziemskich rozkład wskaźnika pokrycia subwencją ogólną jest w obu latach bardzo zbliżony. Charakterystyczną cechą tej grupy jest wyraźna dwubiegunowość: z jednej strony istnieje spora grupa powiatów – 74 w 2025 r. i 58 w 2026 r. - których subwencja ogólna pokrywa ponad 100% naliczonych potrzeb oświatowych. Nie jest to efekt hojności systemu. Powiaty o najniższych dochodach podatkowych otrzymują wyższą subwencję ogólną jako uzupełnienie dochodów własnych, dlatego że ich zdolność do samodzielnego finansowania zadań publicznych jest skrajnie ograniczona.

Z drugiej strony aż 62 powiaty w 2025 r. i 66 w 2026 r. wykazuje pokrycie subwencją ogólną poniżej 25%, w tym odpowiednio 48 i 47 jednostek z pokryciem nieprzekraczającym 10%. To przede wszystkim powiaty objęte korektą z tytułu zamożności, której mechanizm redukuje subwencję ogólną - niezależnie od tego, jak wysokie są naliczone potrzeby oświatowe.

W powyższym zestawieniu pewien element okazuje się jednak najbardziej interesujący. Do roku 2025 przyjmowano, że część oświatowa subwencji ogólnej pokrywała wydatki powiatów na oświatę średnio w 80-90 procentach, co wynikało z ograniczonej możliwości pozyskiwania dochodów podatkowych przez powiaty. Natomiast na gruncie powyższych danych okazuje się, że liczba powiatów, które mogą aktualnie liczyć na co najmniej takie pokrycie subwencją ogólną potrzeb oświatowych to zaledwie 1/3 wszystkich powiatów ziemskich, przy założeniu że całość subwencji powiaty te przeznaczyłyby na oświatę.

Odnosząc się natomiast do pokrycia potrzeb oświatowych subwencją proporcjonalną, rok 2025 i 2026 charakteryzuje się zasadniczo zbliżonymi wartościami. Ponad 98% powiatów w 2026 r. nie przekracza 70% pokrycia subwencją proporcjonalną potrzeb oświatowych. Zaś ponad 1/3 z tej grupy to powiaty, których pokrycie pozostaje w granicach 25-50 procent.

Obraz finansowania oświaty w miastach na prawach powiatu jest zasadniczo odmienny (co wynika m.in. z marginalnego udziału subwencji ogólnej w dochodach własnych). Obrazują to poniższe dane.

Tabela 11. Pokrycie subwencją ogólną i subwencją proporcjonalną potrzeb oświatowych miast na prawach powiatu w 2025 roku

Kategoria pokrycia	Liczba MNPP (pokrycie subwencją ogólną)	Liczba MNPP (pokrycie subwencją proporcjonalną)
100% i więcej	0	0
75%-100%	3	0
50%-75%	13	6
25%-50%	24	31
10%-25%	10	13
0-10%	16	16

Tabela 12. Pokrycie subwencją ogólną potrzeb oświatowych miast na prawach powiatu w 2026 roku

Kategoria pokrycia	Liczba MNPP (pokrycie subwencją ogólną)	Liczba MNPP (pokrycie subwencją proporcjonalną)
100% i więcej	0	0
75%-100%	3	0
50%-75%	12	5
25%-50%	25	32
10%-25%	14	17
0-10%	12	12

W dwóch analizowanych latach żadne z 66 miast nie osiągnęło pokrycia subwencją ogólną ani subwencją proporcjonalną na poziomie 100% naliczonych potrzeb oświatowych. To samo w sobie jest wymowne: nawet gdyby przyjąć algorytmiczne wyliczenie potrzeb oświatowych jako miarę wystarczalności finansowania, żadne miasto nie zbliży się do tego progu.

W 2025 r. jedynie 3 miasta mieszczą się w przedziale 75–100%, a kolejne 13 w przedziale 50–75%. Oznacza to, że 50 spośród 66 miast – 76% całej grupy – pokrywa subwencją mniej niż połowę naliczonych dla tych miast potrzeb oświatowych. Wśród nich 16 miast wykazuje pokrycie poniżej 10%, co w praktyce sprowadza subwencję ogólną do roli symbolicznej.

W 2026 r. struktura rozkładu ulega pewnej poprawie: liczba miast z pokryciem subwencją ogólną poniżej 10% spadła z 16 do 12. Odsetek miast na prawach powiatu z pokryciem poniżej 50% pozostaje jednak bardzo wysoki – nadal obejmuje ponad trzy czwarte wszystkich jednostek tego rodzaju.

Zarówno w roku 2025 jak i 2026 pokrycie potrzeb oświatowych subwencją proporcjonalną wskazuje, że zdecydowana większość miast na prawach powiatu pozostaje w kategorii pokrycia poniżej 50%.

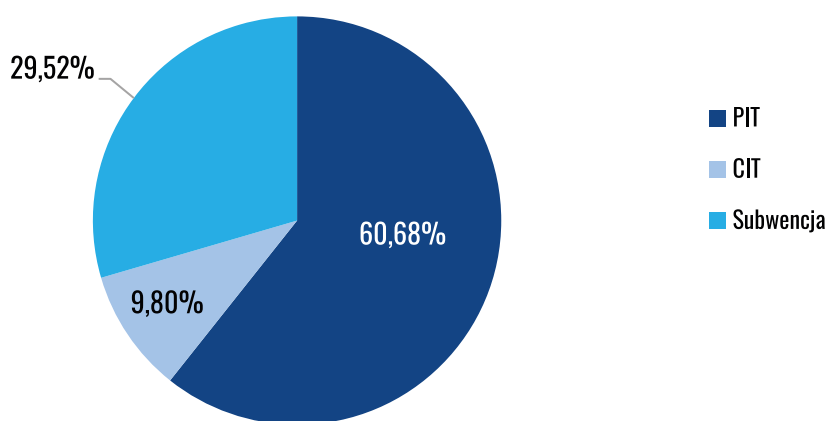
Przedstawione dane prowadzą do kilku wniosków.

Po pierwsze, zarówno w powiatach, jak i w miastach na prawach powiatu wysokość subwencji ogólnej (a co za tym idzie subwencji proporcjonalnej) pozostaje wyraźnie niższa od wartości potrzeb oświatowych stanowiących podstawę jej naliczania. Zależność ta wynika z samego nowego mechanizmu finansowania JST. Potrzeby finansowe, których składową są m.in. potrzeby oświatowe mają być finansowane głównie ze zwiększonych dochodów JST z tytułu udziału w PIT i CIT. W sytuacji, gdy środki te okażą się niewystarczające do pokrycia potrzeb finansowych, danej jednostce samorządu przyznana zostaje subwencja ogólna z budżetu państwa. Subwencja ogólna kalkulowana jest jednak z uwzględnieniem potrzeb: wyrównawczych, oświatowych, rozwojowych, ekologicznych i uzupełniających. Ponieważ powyższe dane pokazują już, że jedna składowa (potrzeby oświatowe) przewyższa znacznie wysokość subwencji ogólnej, oczywistym jest, że zasadniczo potrzeby finansowe pokrywane są z dochodów podatkowych. Ma to kluczowe znaczenie zwłaszcza w sytuacji powiatów ziemskich dla których, jak pokazuje poniższy wykres subwencja ogólna stanowi drugie co do wielkości źródło finansowania wydatków.

Tabela 13. Struktura dochodów powiatów w 2025 roku

	Procent	Kwota dochodów
PIT	60,68%	21 461 526 453,32
CIT	9,80%	3 464 994 632,38
Subwencja	29,52%	10 441 005 569,57

Wykres 9. Struktura dochodów powiatów w 2025 r.



Po drugie, skoro subwencja ogólna stanowiąca blisko 1/3 dochodów powiatów ziemskich kompensowała w 2025 r. potrzeby oświatowe w zaledwie ok. 60% a jak pokażą dalsze dane nie gwarantuje także pokrycia wydatków bieżących w oświacie, oczywistym jest, że znaczna część dochodów podatkowych służy w powiatach ziemskich do realizacji zadań oświatowych.

Po trzecie, przedstawione zestawienie odnosi się wyłącznie do relacji pomiędzy potrzebami oświatowymi a subwencją ogólną i subwencją proporcjonalną. Dla pełnej oceny adekwatności obecnego modelu finansowania konieczne jest zestawienie wartości potrzeb oświatowych oraz subwencji ogólnej i subwencji proporcjonalnej z faktycznie ponoszonymi wydatkami oświatowymi, co nastąpi w dalszej części analizy. Dopiero takie porównanie pozwoli określić rzeczywistą skalę zaangażowania innych środków własnych jednostek samorządu terytorialnego w finansowanie oświaty.

Potrzeby oświatowe, subwencja ogólna i subwencja proporcjonalna a wydatki bieżące na oświatę w 2025 r.

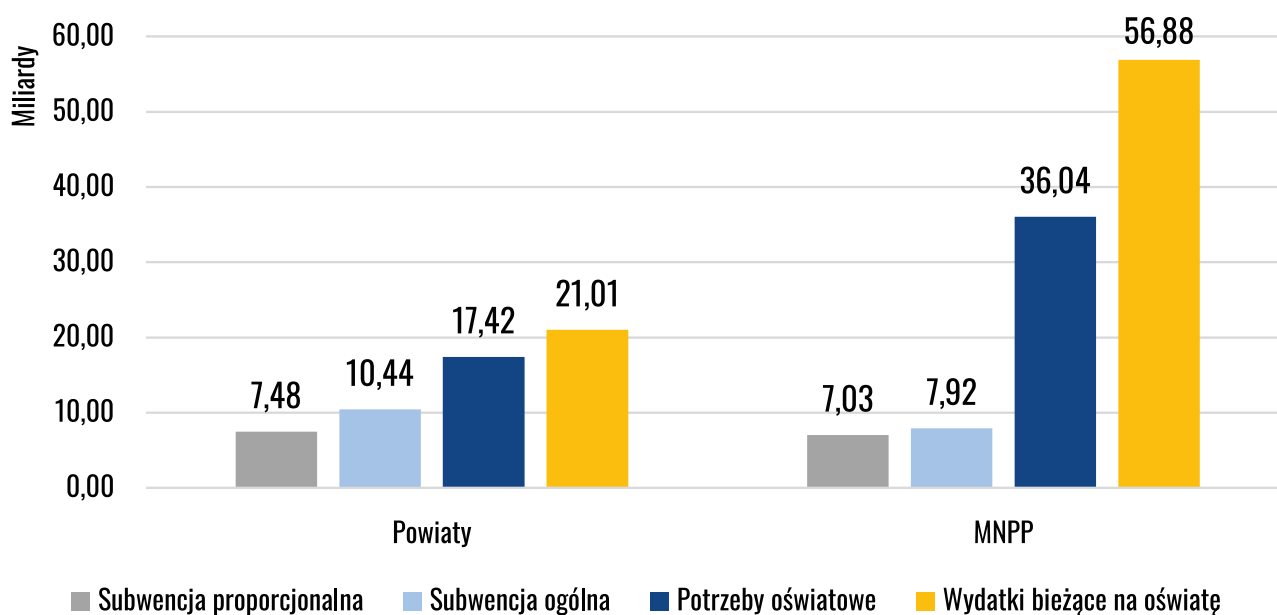
Dla pełniejszej oceny adekwatności obecnego systemu finansowania konieczne jest porównanie wartości potrzeb oświatowych oraz subwencji ogólnej i subwencji proporcjonalnej z faktycznymi wydatkami bieżącymi ponoszonymi przez jednostki samorządu terytorialnego. Jak wskazano bowiem na wstępie niniejszej analizy ustalona wysokość potrzeb oświatowych na 2025, nie została oparta na rzeczywistej wysokości wydatków na oświatę.

Dla potrzeb analizy w wydatkach na oświatę autorzy wzięli pod uwagę wyłącznie wydatki bieżące (czyli bez środków na inwestycje) oraz pominęli wydatki bieżące finansowane ze środków europejskich.

Tabela 14 . Potrzeby oświatowe, subwencja ogólna i subwencja proporcjonalna a wydatki bieżące na oświatę w powiatach i miastach na prawach powiatu w 2025 r.

	Powiaty	MNPP
Subwencja ogólna	10 441 005 569,57	7 916 167 281,33
Poziom pokrycia potrzeb oświatowych subwencją ogólną (subwencja proporcjonalna)	7 476 719 096,02	7 025 968 610,08
Potrzeby oświatowe	17 419 470 226,00	36 044 184 715,00
Wydatki bieżące na oświatę	21 007 483 660,35	56 881 587 545,91
Procent subwencji proporcjonalnej w stosunku do wydatków bieżących	35,59%	12,35%
Procent subwencji ogólnej w stosunku do wydatków bieżących	49,70%	13,92%
Procent potrzeb oświatowych w stosunku do wydatków bieżących na oświatę	82,92%	63,37%

Wykres 10. Potrzeby oświatowe, subwencja ogólna i subwencja proporcjonalna a wydatki bieżące na oświatę w powiatach i miastach na prawach powiatu w 2025 roku.



W powiatach wydatki bieżące wyniosły 21,01 mld zł, podczas gdy wysokość subwencji ogólnej osiągnęła 10,44 mld zł. Oznacza to, że subwencja ogólna pokryła 49,7% bieżących kosztów funkcjonowania oświaty. Innymi słowy, nawet przy pominięciu wydatków inwestycyjnych samorządy musiały sfinansować z dochodów podatkowych ponad połowę kosztów bieżącej działalności szkół i placówek. Jeżeli jednak w powyższym zestawieniu jako kwota subwencji ogólnej, została by przyjęta wysokość subwencji przypadająca proporcjonalnie tylko na potrzeby oświatowe (7,48 mld zł w 2025 r.) to w zestawieniu z wydatkami bieżącymi na oświatę uwidacznia się jeszcze większa skala niedofinansowania, bowiem tak wyliczona subwencja proporcjonalna pokrywa zaledwie 35,6% rzeczywistych wydatków bieżących powiatów na oświatę. Reszta - prawie dwie trzecie tj. ponad 13 mld zł - finansowana jest z dochodów własnych powiatów.

W przypadku miast na prawach powiatu wydatki bieżące wyniosły 56,88 mld zł, natomiast subwencja ogólna 7,92 mld zł. Odpowiada to poziomowi pokrycia wynoszącemu zaledwie 13,92%. Oznacza to, że 86% bieżących kosztów funkcjonowania systemu oświaty zostało pokrytych z dochodów podatkowych tych jednostek. Jeżeli jednak w powyższym zestawieniu została by przyjęta wysokość subwencji przypadająca proporcjonalnie tylko na potrzeby oświatowe (7,03 mld zł w 2025 r.) to w zestawieniu z wydatkami bieżącymi na oświatę uwidacznia się jeszcze większa skala niedofinansowania, bowiem tak wyliczona subwencja proporcjonalna pokrywa zaledwie 12,35% rzeczywistych wydatków bieżących miast na prawach powiatu na oświatę. Pozostałe 87,65% – ponad 49 mld zł – pochodzi z innych dochodów własnych tych miast.

Wskaźnik ten ilustruje bardzo wyraźnie, w jakim stopniu finansowanie oświaty stało się *de facto* wyłącznie zadaniem samorządu, pozbawionym realnego wsparcia ze strony budżetu państwa. Wydatki bieżące obejmują przede wszystkim koszty wynagrodzeń nauczycieli i pracowników administracji, zakupu energii, materiałów, usług oraz pozostałe koszty niezbędne do codziennego funkcjonowania szkół i placówek oświatowych. Są to wydatki, których jednostki samorządu terytorialnego nie mogą ograniczyć bez wpływu na realizację ustawowych zadań oświatowych i w dużej mierze niezależne od samorządów. To właśnie ta grupa wydatków najlepiej odzwierciedla skalę środków niezbędnych do zapewnienia ciągłości realizacji zadań edukacyjnych.

Widoczna dysproporcja pojawia się w odniesieniu wydatków bieżących w oświacie do potrzeb oświatowych. Wydatki bieżące były w powiatach wyższe od wartości potrzeb o 3,6 mld zł, osiągając poziom 120,6% potrzeb oświatowych. W miastach na prawach powiatu potrzeby oświatowe wyniosły odpowiednio 36,04 mld zł, natomiast wydatki bieżące osiągnęły 56,88 mld zł, co odpowiada 157,81% wartości potrzeb oświatowych. Oznacza to, że bieżące koszty funkcjonowania oświaty były w miastach na prawach powiatu wyższe od algorytmicznie określonych potrzeb o 20,84 mld zł.

Przedstawione dane wskazują, że potrzeby oświatowe nie odpowiadają nawet poziomowi bieżących kosztów funkcjonowania systemu oświaty.

Zarówno w powiatach, jak i w miastach na prawach powiatu rzeczywiste wydatki bieżące na oświatę znacząco przewyższają wartość potrzeb oświatowych stanowiących podstawę naliczania subwencji.

Nawet gdyby subwencja ogólna odpowiadała pełnej wartości algorytmicznie wyliczonych potrzeb oświatowych, nie oznaczałoby to jeszcze zapewnienia środków wystarczających na pokrycie rzeczywistych kosztów prowadzenia szkół i placówek. Już bowiem sam poziom potrzeb oświatowych pozostaje niższy od faktycznych wydatków ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Źródłem narastającej luki finansowej jest więc aktualnie rozbieżność pomiędzy kwotą przekazywanej subwencji ogólnej a rzeczywistymi kosztami realizacji zadań oświatowych. W konsekwencji jednostki samorządu terytorialnego zmuszone są finansować coraz większą część wydatków edukacyjnych z dochodów podatkowych.

Poniżej zaprezentowano dodatkowo jak wygląda pokrycie wydatków bieżących w kwocie subwencji ogólnej i subwencji proporcjonalnej dla poszczególnych powiatów i miast na prawach powiatu pogrupowanych w zależności od skali pokrycia.

Tabela 15. Pokrycie subwencją ogólną wydatków bieżących na oświatę w 2025 roku

Kategoria pokrycia	Liczba powiatów	Liczba MNPP	RAZEM
$\geq 100\%$	40	0	40
$75\% \leq x < 100\%$	52	0	52
$50\% \leq x < 75\%$	82	4	86
$25\% \leq x < 50\%$	65	23	88
$0\% < x < 25\%$	38	30	68
0%	37	9	46

Tabela 16. Pokrycie subwencją proporcjonalną wydatków bieżących na oświatę w 2025 roku

Kategoria pokrycia	Liczba powiatów	Liczba MNPP	RAZEM
$\geq 100\%$	0	0	0
$75\% \leq x < 100\%$	0	0	0
$50\% \leq x < 75\%$	68	0	68
$25\% \leq x < 50\%$	151	22	173
$0\% < x < 25\%$	58	35	93
0%	37	9	46

Przedstawione dane wskazują, że pełne sfinansowanie bieżących kosztów funkcjonowania oświaty ze środków subwencji ogólnej należy do wyjątków. Spośród wszystkich powiatów jedynie 40 jednostek osiągnęło poziom pokrycia wydatków bieżących wynoszący co najmniej 100%, natomiast wśród miast na prawach powiatu nie odnotowano ani jednej jednostki, w której subwencja ogólna pokrywałaby całość wydatków bieżących. Co należy podkreślić, jest to robione przy założeniu, że całość subwencji ogólnej powiaty te przeznaczyłyby na oświatę, z pominięciem innych zadań publicznych.

Jednocześnie 46 jednostek samorządu terytorialnego, w tym 37 powiatów oraz 9 miast na prawach powiatu, nie otrzymały subwencji ogólnej, co oznacza brak jakiegokolwiek pokrycia oświatowych wydatków bieżących z tego źródła. W przypadku 41 powiatów i 4 miast na prawach powiatu zgodnie z mechanizmem przyjętym w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zastosowano korektę z tytułu zamożności. Oznacza to jednak, że w przypadku tych samorządów pełny ciężar finansowania oświaty spoczywa na dochodach podatkowych. Najliczniejszą grupę stanowią natomiast jednostki, w których subwencja ogólna finansuje zaledwie od 25% do 50% wydatków bieżących na oświatę – obejmuje ona 88 samorządów, w tym 65 powiatów i 23 miasta na prawach powiatu.

Łącznie oznacza to, że w zdecydowanej większości jednostek samorządu terytorialnego, środki kalkulowane w ramach subwencji ogólnej nie zapewniają finansowania nawet połowy kosztów bieżącego funkcjonowania systemu oświaty.

Odnosząc się natomiast do pokrycia wydatków bieżących powiatów i miast na prawach powiatu wysokością subwencji proporcjonalnej, można zaobserwować, że żaden z samorządów nie przekracza progu 75% pokrycia. Największa grupa to powiaty i miasta na prawach powiatu, których pokrycie subwencją proporcjonalną potrzeb oświatowych pozostaje w granicach 25-50%.

Przedstawiona struktura wskazuje, że finansowanie bieżącej działalności szkół i placówek oświatowych w znacznej mierze opiera się na dochodach podatkowych jednostek samorządu terytorialnego. Skala tego zjawiska wskazuje, że niedobór środków nie ma charakteru incydentalnego, lecz stanowi trwałą i powszechną cechę obecnego modelu finansowania.

Należy również zauważyć, że analiza ta odnosi się wyłącznie do wydatków bieżących, nie obejmując wydatków majątkowych związanych z modernizacją, rozbudową czy wyposażeniem infrastruktury oświatowej. Oznacza to, że rzeczywiste zaangażowanie dochodów podatkowych samorządów w finansowanie oświaty jest jeszcze wyższe niż wynika z przedstawionych danych.

Subwencja ogólna i subwencja proporcjonalna a wydatki na wynagrodzenia nauczycieli w 2025 r.

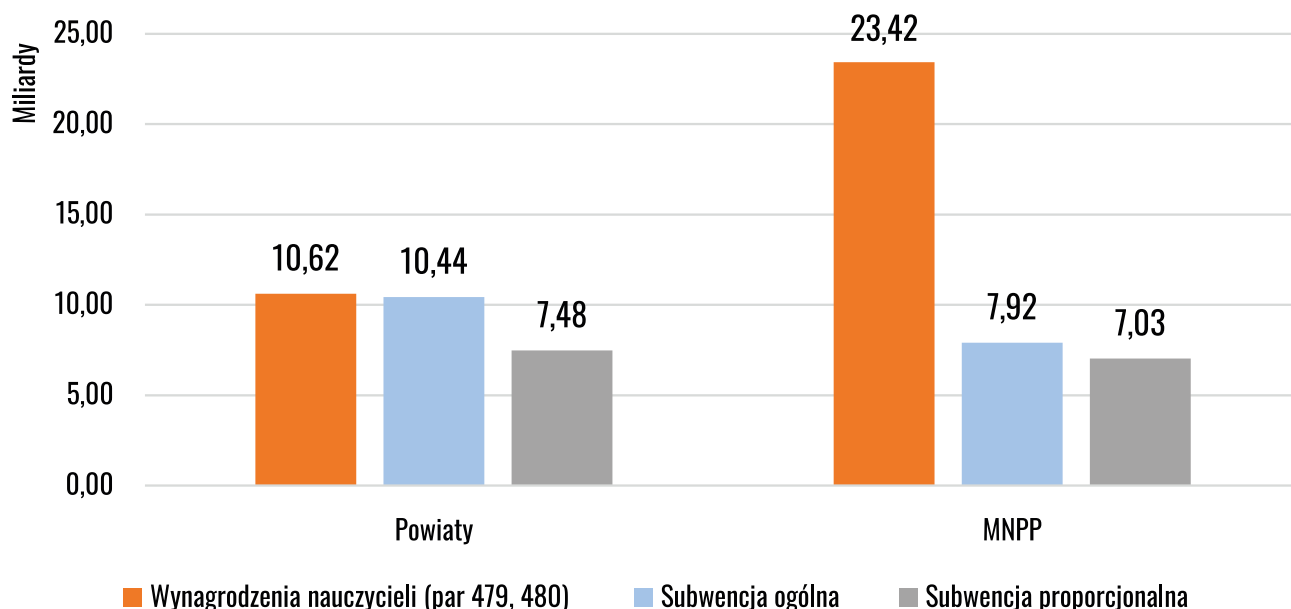
Wymiernym wskaźnikiem adekwatności finansowania, pozostaje także relacja subwencji do kosztów wynagrodzeń nauczycieli, które stanowią największą pozycję w strukturze wydatków bieżących oświaty.

Jak bowiem stanowi art. 30 ust. 8 ustawy – Karta Nauczyciela „Środki niezbędne na średnie wynagrodzenia nauczycieli, o których mowa w ust. 3, wraz z pochodnymi od wynagrodzeń, środki na odpis, o którym mowa w art. 53 ust. 1, środki na świadczenie, o którym mowa w art. 53a, oraz środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli, z uwzględnieniem szkoleń branżowych, o których mowa w art. 70a ust. 1, są zagwarantowane przez państwo w dochodach jednostek samorządu terytorialnego”. Powinno być więc jasne, bez żadnych wątpliwości, że co najmniej wynagrodzenia nauczycieli znajdują pełne pokrycie w przekazywanych samorządom środkach. Jak jednak pokazują poniższe dane sama wysokość subwencji ogólnej nie odzwierciedla nawet wysokości wynagrodzeń nauczycieli.

Tabela 17. Pokrycie wydatków na wynagrodzenia nauczycieli subwencją ogólną i subwencją proporcjonalną w 2025 r.

	Powiaty	MNPP
Wynagrodzenia nauczycieli (par 479, 480)	10 619 442 587,18	23 423 561 207,55
Subwencja ogólna	10 441 005 569,57	7 916 167 281,33
Poziom pokrycie potrzeb oświatowych subwencją ogólną (subwencja proporcjonalna)	7 476 719 096,02	7 025 968 610,08
Procent pokrycia wynagrodzeń nauczycieli subwencją ogólną	98,32%	33,80%
Procent pokrycia wynagrodzeń nauczycieli subwencją proporcjonalną	70,41%	30,00%

Wykres 11. Pokrycie wydatków na wynagrodzenia nauczycieli subwencją ogólną i subwencją proporcjonalną w 2025 r.



W powiatach wydatki na wynagrodzenia nauczycieli wyniosły 10,62 mld zł, natomiast wysokość subwencji odpowiadała 98,32% tej kwoty. Oznacza to, że nawet finansowanie podstawowego składnika kosztów funkcjonowania Oświaty, wymagało zaangażowania innych środków własnych powiatów. W miastach na prawach powiatu, subwencja ogólna pokryła jedynie 33,8% tych kosztów. W praktyce oznacza to, że dwie trzecie środków przeznaczonych na wynagrodzenia nauczycieli pochodziło z dochodów podatkowych miast na prawach powiatu.

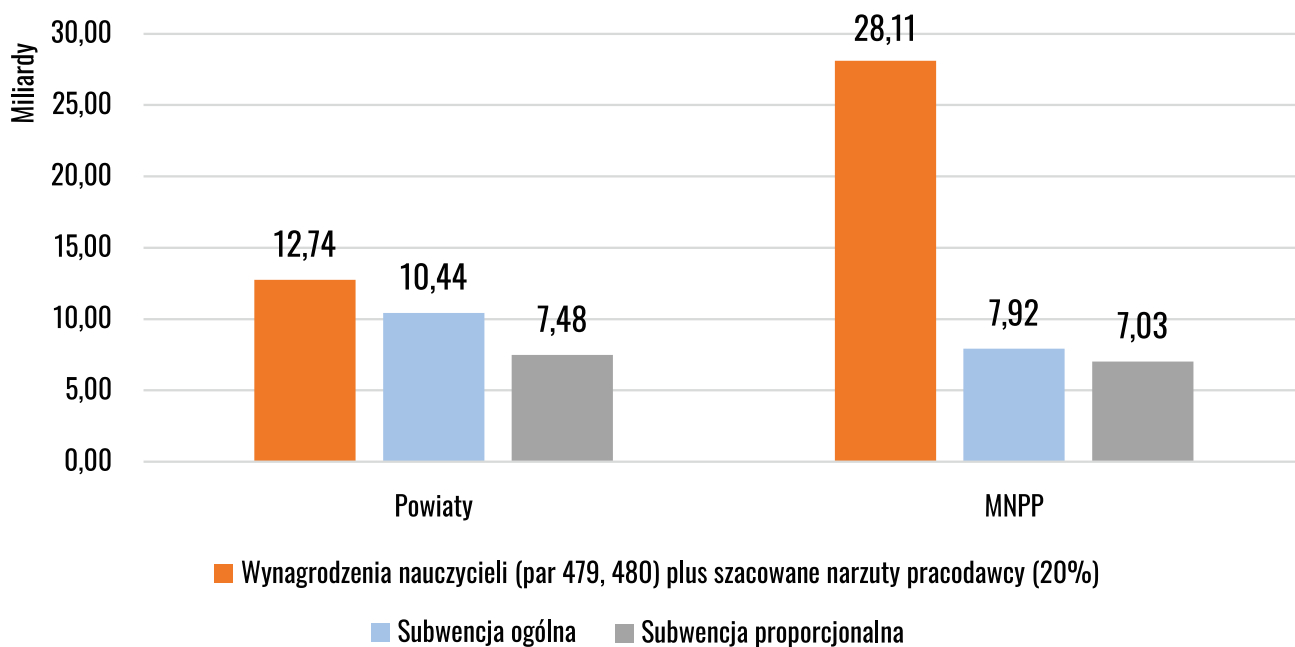
Przedstawione powyżej wysokości wynagrodzeń to par. 479 i 480 bez paragrafów stanowiących narzuty pracodawcy. Kwota jest więc i tak niższa niż w rzeczywistości.

Szacowane pokrycie subwencją ogólną wydatków na wynagrodzenia nauczycieli wraz z narzutami pracodawcy przedstawiają poniższe dane. Na potrzeby przeprowadzonej analizy do wynagrodzeń nauczycieli doliczono szacunkowe narzuty pracodawcy w wysokości 20% tych wynagrodzeń. Przyjęcie wartości szacunkowej wynika z faktu, że w szczegółowej klasyfikacji budżetowej wydatki z tytułu składek i innych narzutów finansowanych przez pracodawcę ujmowane są w paragrafach obejmujących łącznie wszystkich pracowników oświaty. W związku z tym, na potrzeby oszacowania całkowitych kosztów wynagrodzeń nauczycieli, przyjęto uśredniony wskaźnik narzutów pracodawcy na poziomie 20%.

Tabela 18. Pokrycie wydatków na wynagrodzenia nauczycieli (wraz z narzutami pracodawcy) subwencją ogólną i subwencją proporcjonalną w 2025 r.

	Powiaty	MNPP
Wynagrodzenia nauczycieli (par 479, 480) plus szacowane narzuty pracodawcy (20%)	12 743 331 104,62	28 108 273 449,06
Subwencja ogólna	10 441 005 569,57	7 916 167 281,33
Poziom pokrycia potrzeb oświatowych subwencją ogólną (subwencja proporcjonalna)	7 476 719 096,02	7 025 968 610,08
Procent pokrycia wynagrodzeń nauczycieli subwencją ogólną	81,93%	28,16%
Procent pokrycia wynagrodzeń nauczycieli subwencją proporcjonalną	58,67%	25,00%

Wykres 12. Pokrycie wydatków na wynagrodzenia nauczycieli (wraz z narzutami pracodawcy) subwencją ogólną i proporcjonalną w 2025 r.



Przechodząc do samych wyników analizy, w przypadku powiatów ziemskich łączny koszt wynagrodzeń nauczycieli wraz z narzutami wyniósł około 12,74 mld zł, przy subwencji ogólnej na poziomie 10,44 mld zł. Oznacza to, że subwencja ogólna pokryła 81,93% tego kosztu. Pozostałe 18,07%, czyli ponad 2,3 mld zł, powiaty musiały sfinansować z innych dochodów własnych. Natomiast subwencja proporcjonalna zapewniła sfinansowanie wynagrodzeń wraz z narzutami w odpowiednio niższym zakresie tj. 58,67%. Oznacza to, że ponad kwotę z subwencji proporcjonalnej powiaty zaangażowały prawie 5,3 mld zł z innych dochodów własnych na wynagrodzenia nauczycieli wraz z narzutami pracodawcy.

Koszt wynagrodzeń nauczycieli z narzutami w miastach na prawach powiatu wyniósł ponad 28,11 mld zł, a subwencja ogólna zaledwie 7,92 mld zł - co daje pokrycie na poziomie zaledwie 28,16%. Innymi słowy, prawie trzy czwarte samych tylko kosztów płacowych kadry nauczycielskiej w MNPP jest finansowane z innych dochodów własnych tych miast. Pokrycie subwencją proporcjonalną jest na zbliżonym poziomie - 25%, co powoduje że pozostała kwota wynagrodzeń nauczycieli z narzutami pracodawcy w kwocie ponad 21 mld zł finansowana jest z innych dochodów własnych niż subwencja ogólna.

Wniosek jest prosty: subwencja ogólna nie pokrywa nawet wynagrodzeń nauczycieli - nie mówiąc już o całości wydatków oświatowych.



Tabela 19. Udział wydatków bieżących na oświatę w dochodach własnych JST w 2025 roku

	Powiaty	MNPP
Dochody z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT oraz subwencji (w zł)	35 367 526 655,27	82 577 872 445,52
Wydatki bieżące na oświatę	21 007 483 660,35	56 881 587 545,91
Procent wydatków bieżących na oświatę w dochodach z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT oraz subwencji (w zł)	59,40%	68,88%

Wydatki bieżące na realizację zadań edukacyjnych pochłaniają zasadniczą część dochodów powiatów i miast na prawach powiatów. W powiatach jest to niespełna 60%, natomiast w miastach na prawach powiatu wskaźnik jest jeszcze wyższy i wynosi blisko 69%.

Oznacza to, że finansowanie oświaty absorbuje znaczną część dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. W praktyce około sześć na każde dziesięć złotych pozostających do dyspozycji powiatów oraz około siedem na każde dziesięć złotych w miastach na prawach powiatu przeznaczanych jest na realizację zadań edukacyjnych. Tak wysoki udział wydatków ogranicza możliwości finansowania innych zadań własnych, w szczególności inwestycji infrastrukturalnych, transportu publicznego, ochrony zdrowia, pomocy społecznej oraz polityki prorodzinnej.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na fakt, iż obowiązujące przepisy (w szczególności art. 167 ust. 1 Konstytucji RP) nakładają na państwo obowiązek zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego środków adekwatnych do powierzanych zadań.

Poziom dochodów własnych – a tym samym zdolność do finansowania oświaty z własnych środków – zależy w dużej mierze od lokalnych uwarunkowań gospodarczych i wpływów podatkowych. Powiaty o słabszej bazie podatkowej, z niższymi wpływami z PIT i CIT mają mniejszą możliwość uzupełnienia luki. Jednocześnie mechanizm wskaźnika zamożności sprawia, że lepiej prosperujące samorządy otrzymują kwoty odpowiednio niższe bądź nie otrzymują ich wcale.

Przeprowadzona analiza wskazuje, że obowiązujący od 2025 r. model finansowania zadań oświatowych nie rozwiązał problemu niedofinansowania oświaty prowadzonej przez powiaty i miasta na prawach powiatu. Pomimo zmiany konstrukcji systemu oraz wprowadzenia mechanizmu potrzeb oświatowych nadal występuje istotna rozbieżność pomiędzy wysokością środków uwzględnianych przy naliczaniu dochodów jednostek samorządu terytorialnego a rzeczywistymi kosztami wykonywania zadań edukacyjnych.

Przedstawione dane potwierdzają przy tym, że algorytmicznie określone potrzeby oświatowe pozostają niższe od rzeczywistych wydatków ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Oznacza to, że luka finansowa powstaje już na etapie określania potrzeb stanowiących podstawę naliczania środków z budżetu państwa, a następnie ulega dalszemu pogłębieniu w wyniku niewystarczającego poziomu subwencji.

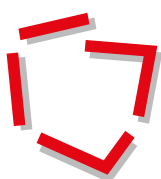
Konsekwencją takiego modelu finansowania jest ograniczenie możliwości realizacji pozostałych zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. Środki, które mogłyby zostać przeznaczone na rozwój infrastruktury, transport publiczny, ochronę zdrowia, pomoc społeczną czy inwestycje lokalne, są wykorzystywane do finansowania bieżącego funkcjonowania systemu oświaty. Zjawisko to ogranicza zdolność samorządów do prowadzenia długofalowej polityki rozwojowej oraz zwiększa ich podatność na pogorszenie sytuacji gospodarczej i spadek dochodów podatkowych. Obecny model finansowania wymaga zatem dalszej oceny pod kątem jego adekwatności do rzeczywistych kosztów realizacji zadań oświatowych. W szczególności zasadne wydaje się przeanalizowanie sposobu kalkulacji potrzeb oświatowych oraz mechanizmu ustalania wysokości środków przekazywanych jednostkom samorządu terytorialnego, tak aby finansowanie z subwencji w większym stopniu odpowiadało rzeczywistym kosztom prowadzenia szkół i placówek oświatowych.

Uwzględnienie rzeczywistych potrzeb związanych z wykonywaniem zadań oświatowych ma znaczenie nie tylko dla kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, lecz również dla jakości realizowanych usług publicznych. Trwałe utrzymywanie się luki pomiędzy kosztami wykonywania zadań oświatowych a poziomem ich finansowania może w dłuższej perspektywie ograniczać możliwości rozwoju lokalnych systemów edukacji oraz wpływać na zdolność samorządów do wykonywania pozostałych ustawowych zadań. A w przypadku części samorządów już wpływa.

Copyright by
Związek Powiatów Polskich



Warto wiedzieć więcej
Analizy samorządowe



ZWIĄZEK
POWIATÓW
POLSKICH

ISSN 2657-8638

Wydawca:
Związek Powiatów Polskich
Pałac Kultury i Nauki (27 piętro, pokój 2704)
00-901 Warszawa, Plac Defilad 1
www.zpp.pl
tel. +48 22 656 63 34
fax +48 22 656 63 33