

**II SAMORZĄDOWA
DEBATA OŚWIATOWA
Warszawa, 11 kwietnia 2019 r.**

**Raport o finansowaniu oświaty w Polsce
w latach 2004-2018**



1. Finansowanie oświaty w systemie finansów samorządowych - nowa ustawa (2003)

Jesienią 2003 roku, po wszechstronnych konsultacjach wiceministra finansów ze stroną samorządową, została uchwalona nowa, obowiązująca do dziś ustawa o dochodach JST. Stanowiła ona rozwiązanie systemowe, zakładające zwiększenie wielkości dochodów własnych, w tym udziałów we wpływach z podatków PIT i CIT, przy jednoczesnym zmniejszeniu zakresu dotacji i likwidacji części drogowej subwencji ogólnej. Rezultatem miało być zwiększenie samodzielności finansowej JST oraz większe związanie sytuacji finansowej JST z koniunkturą gospodarczą państwa.

W odniesieniu do części oświatowej subwencji ogólnej utrzymano zasadę, w myśl której część zadań oświatowych była realizowana ze środków otrzymywanych z budżetu państwa, a część z dochodów własnych. Zrezygnowano z wcześniejszego zapisu, gwarantującego minimalny poziom subwencji oświatowej, a zamiast tego wpisano standardy oświatowe w ustawie Karta Nauczyciela, jednak po kilku latach skwapliwie ten zapis usunięto. Założono też, że subwencja „będzie ustalana corocznie w ustawie budżetowej, w wysokości łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, przyjętej w ustawie budżetowej w roku bazowym, skorygowanej o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych”¹. W praktyce zapis ten oznaczał każdorazowo zwiększenie kwoty subwencji w związku z nałożeniem nowych zadań oświatowych lub zwiększeniem zakresu dotychczasowych, ale również ewentualne zmniejszenie tej kwoty w związku ze zmniejszeniem zakresu zadań oświatowych JST.

W wyniku wprowadzenia nowych zasad finansowania JST uzyskano stan, w którym w roku 2004:

- subwencja oświatowa wyniosła 25,08 mld zł, a łączne dochody bieżące oświaty - 25,74 mld zł,
- wydatki bieżące JST na oświatę - 34,05 mld zł,
- łączne wydatki płacowe w oświacie - 25,52 mld zł.

W efekcie **dopłata z własnych środków JST** do subwencji powiększonej o inne dochody bieżące oświaty, wyniosła **8,31 mld zł (33,1% kwoty subwencji)**. Subwencja pokrywała **98% wydatków płacowych** w oświacie.

2. Realizacja założeń z 2003 roku w latach 2004-2018

a) 2004-2016

W kolejnych latach zwiększanie kwoty części oświatowej subwencji ogólnej w praktyce polegało na jej waloryzacji oraz uwzględnienia planowanych (wynegocjowanych przez rząd i związki zawodowe) podwyżek płac nauczycieli. Podwyżki dotyczyły jednak zawsze także nauczycieli w przedszkolach oraz wpływały na płace pracowników nie będących nauczycielami, co nie było uwzględniane przy wyliczaniu kwot subwencji szkolnej. Tylko raz - w 2005 roku - udało się wynegocjować korektę subwencji oświatowej w stosunku do pierwotnie ustalonej.

W efekcie dopłata JST do subwencji oświatowej (powiększonej o inne dochody oświaty) w każdym kolejnym roku rosła, osiągając w 2016 r poziom **17,73 mld zł** (stanowiąc już **42,3%** kwoty otrzymanej subwencji oświatowej, która pokrywała już tylko **90,4%** wydatków płacowych w oświacie).

b) 2017-2018

W dwóch ostatnich latach nastąpił jednak skokowy wzrost luki pomiędzy kwotą subwencji a wydatkami bieżącymi JST na oświatę. Był to efekt:

- rezygnacji z gwarancji ustawowej wysokości subwencji w nowych przepisach ustawowych,
- braku wystarczających środków na wprowadzenie reformy systemu oświaty,
- niedoszacowania kwot subwencji w latach 2017 i 2018.

Koszty zmian w systemie oświaty oraz niedoszacowania środków przekazywanych samorządom na podwyżki płac nauczycieli, w latach 2017 – 2018 szacujemy na kwotę **6,6 mld** złotych (skala załamania wieloletniego trendu luki finansowej pomiędzy bieżącymi wydatkami samorządów na oświatę i wychowanie, a łączną kwotą dochodów bieżących, uzyskiwanych ze wszystkich źródeł na zadania oświatowe).

Największą część tych dodatkowych kosztów spowodowała konieczność utworzenia ponad 25 tysięcy nowych oddziałów w szkołach podstawowych oraz zatrudnienia 20 tysięcy nowych nauczycieli. W efekcie, w przeciągu 2 lat skokowo zmniejszyła się liczba dzieci w oddziałach szkół podstawowych, z blisko 20 do 15 na oddział oraz znacząco zmniejszyła się liczba uczniów przypadających na jednego nauczyciela (z 11 na 9,1).

¹ druk sejmowy nr 1732 z 3 lipca 2003 roku (uzasadnienie);

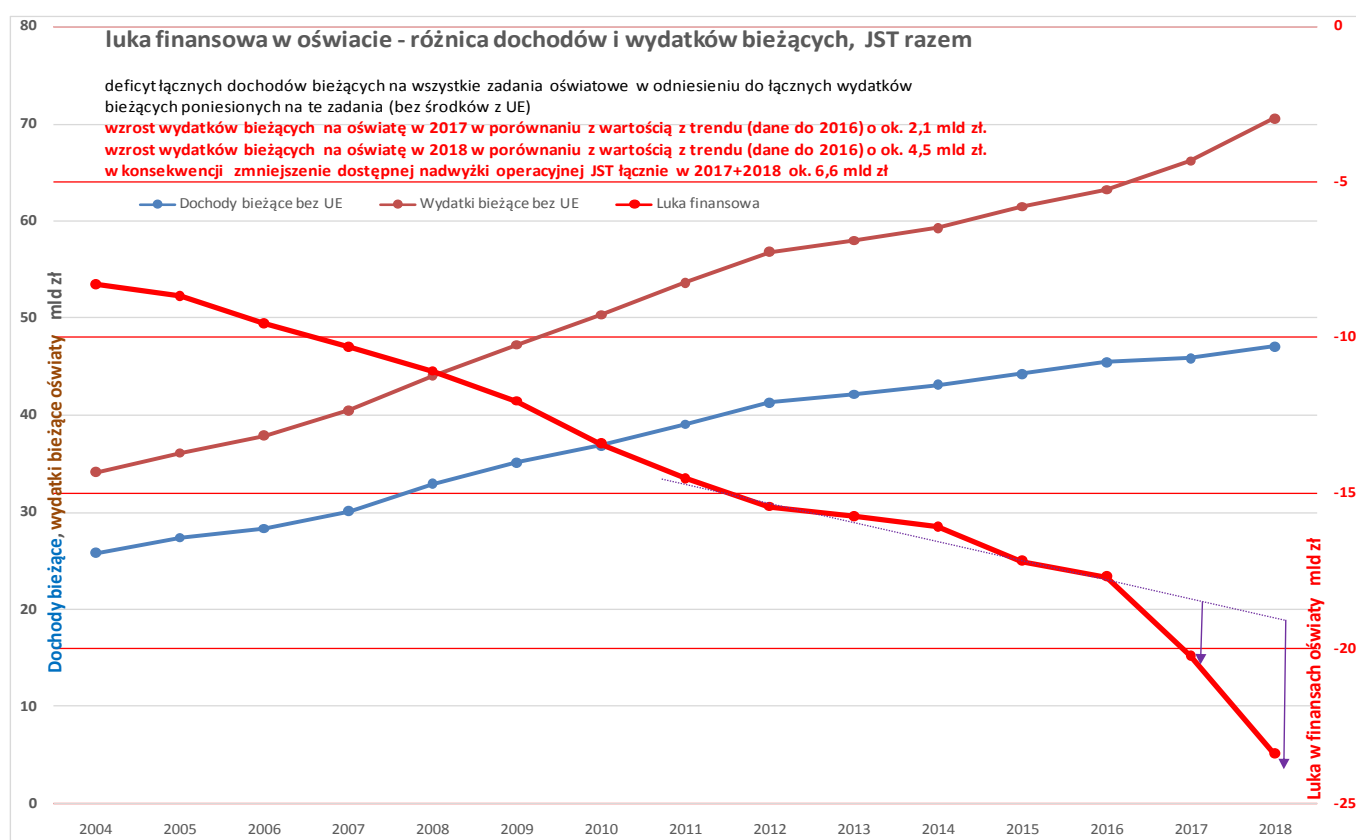
Drugą przyczyną niedoszacowania subwencji oświatowej było zaniżenie środków przekazywanych na wypłatę wynagrodzeń i podwyżek płac nauczycielskich w latach 2017 i 2018. Zaniżenie bazy do naliczania środków na te podwyżki przeniosło się na kolejne lata. Niedoszacowanie kwoty dodatkowych wydatków, jakie musiały ponieść JST w związku ze zmianami w systemie, pogłębiły także błędne założenia dotyczące liczby pracowników przebywających na urloпах dla podratowania zdrowia oraz skutków zmian w zasadach awansu zawodowego nauczycieli. W efekcie, tylko w latach 2017 i 2018 kwotę subwencji zaniżono o co najmniej **1,4 mld złotych na płace nauczycielskie**.

Dodatkowo trzeba zaznaczyć, że w tych latach wzrosły także niemal dwukrotnie (**łącznie o blisko 5 mld zł**) nieobjęte subwencją **wydatki majątkowe w oświacie**, w związku z koniecznością dostosowania szkół, zwłaszcza podstawowych, do wymogów reformy.

Luka finansowa oświaty w ciągu dwóch lat wzrosła do **23,45 mld zł (54,3%** otrzymanej subwencji oświatowej, która pokrywała jedynie **85%** wydatków płacowych.

3. Dane i wskaźniki globalne

Finanse oświaty 2004 - 2018



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dbo	25,74	27,33	28,25	30,09	32,88	35,09	36,83	39,04	41,29	42,14	43,10	44,19	45,42	45,84	47,07
SO	25,08	26,10	26,78	28,21	30,91	33,40	35,01	36,92	39,16	39,52	39,50	40,38	41,53	41,91	43,12
Wbo	34,05	36,02	37,81	40,42	43,98	47,16	50,28	53,59	56,76	57,92	59,22	61,41	63,15	66,11	70,50
Wpł	25,52	26,51	27,46	29,09	31,36	33,96	36,52	40,32	42,74	43,18	43,81	45,03	45,95	47,35	50,55
Luka	-8,31	-8,69	-9,56	-10,33	-11,10	-12,07	-13,45	-14,55	-15,47	-15,78	-16,12	-17,22	-17,73	-20,27	-23,43
L %	33,1%	33,3%	35,7%	36,6%	35,9%	36,1%	38,4%	39,4%	39,5%	39,9%	40,8%	42,6%	42,7%	48,4%	54,3%
Wmo	1,91	2,18	2,64	2,49	3,09	3,56	3,68	2,91	2,55	2,38	2,60	2,40	2,64	4,11	5,30
Wog	36,11	38,66	41,00	43,41	47,31	51,39	54,62	57,34	60,13	61,09	62,65	64,31	66,02	70,22	76,09

Dbo - dochody bieżące oświaty (działy 801 i 854), bez dochodów z UE

SO - część oświatowa subwencji ogólnej

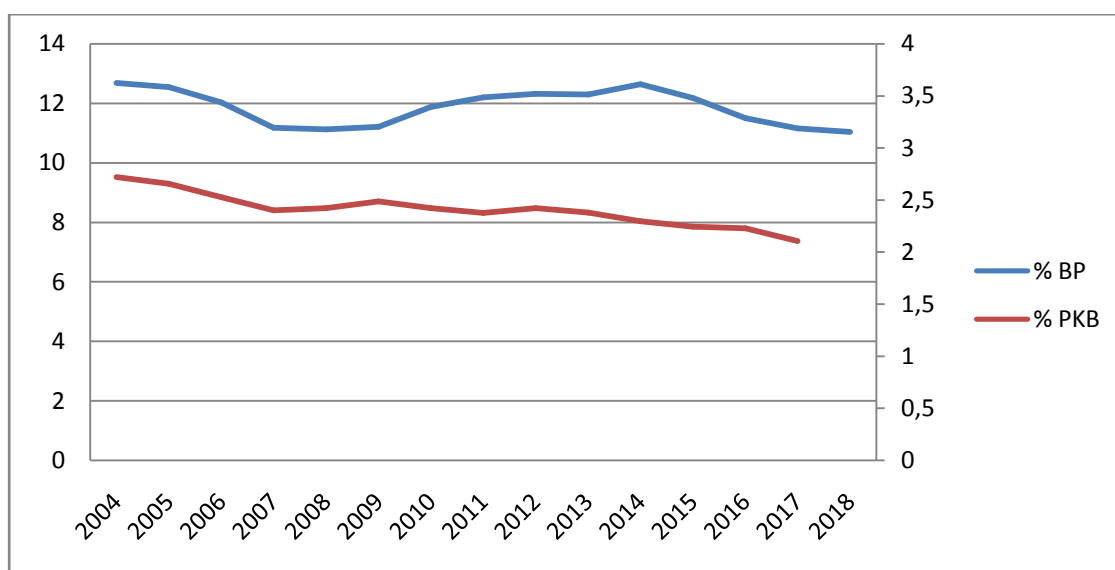
Wbo - wydatki bieżące oświaty (działy 801 i 854), bez wydatków na projekty dofinansowane z UE

Wpł - wydatki osobowe pracowników oświaty (działy 801 i 854), bez wydatków płacowych na projekty UE

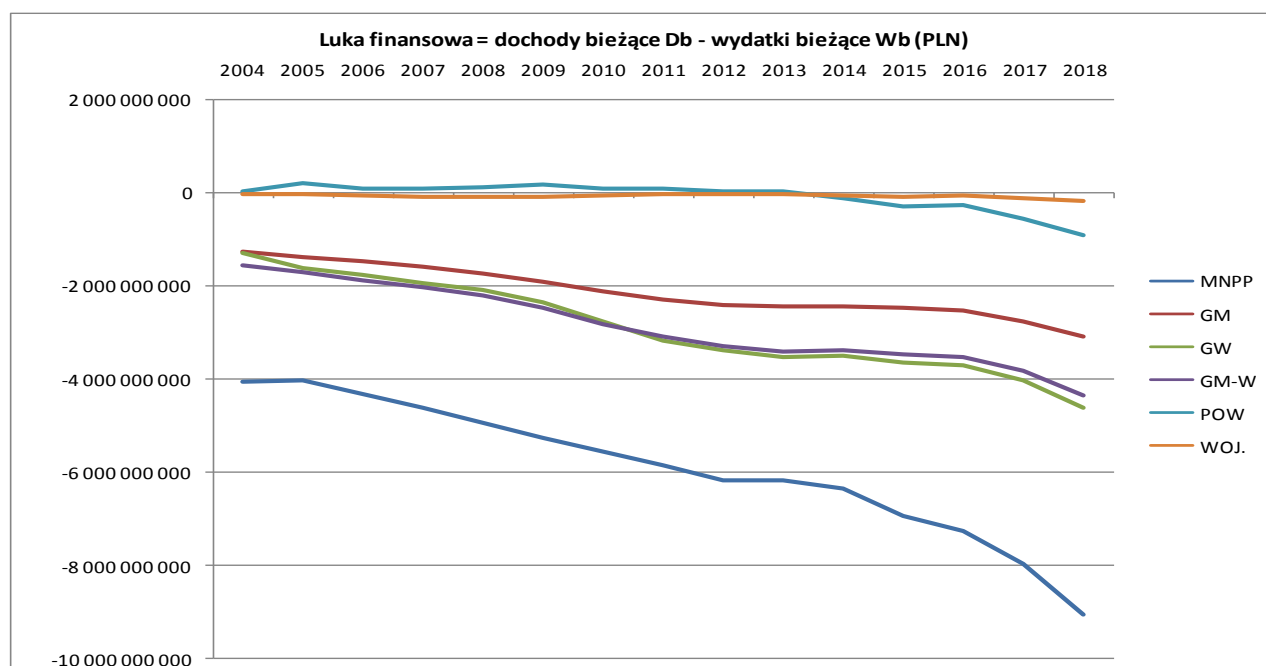
- Luka** - różnica między wydatkami a dochodami bieżącymi oświaty (**Wbo-Dbo**) = dopłata z własnych środków JST (bez UE)
L % - luka jako procent subwencji
Wmo - wydatki majątkowe oświaty ogółem (działy 801 i 854)
Wog - łączne wydatki JST na oświatę (działy 801 i 854)

W omawianym okresie relacja kwoty subwencji oświatowej do wydatków budżetu państwa (spadek z 12,7% do 11,04%) oraz do poziomu PKB (spadek z 2,72% do 2,11%) wykazuje również dynamikę **wyraźnie malejącą**, co obrazuje poniższa tabela oraz wykres.

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Subw. ośw.	25,08	26,1	26,78	28,21	30,91	33,4	35,01	36,92	39,16	39,52	39,5	40,38	41,5	41,9	43,1
Wydatki BP	197,70	208,13	222,70	252,32	277,89	298,03	294,89	302,68	318,00	321,35	312,52	331,74	360,84	375,77	390,50
PKB	922,16	983,30	1 060,03	1 175,27	1 275,43	1 343,66	1 445,30	1 553,58	1 615,89	1 662,05	1 719,70	1 800,23	1 861,11	1 988,73	bd
% BP	12,69	12,54	12,02	11,18	11,12	11,21	11,87	12,20	12,31	12,30	12,64	12,17	11,50	11,15	11,04
% PKB	2,72	2,65	2,53	2,40	2,42	2,49	2,42	2,38	2,42	2,38	2,30	2,24	2,23	2,11	bd



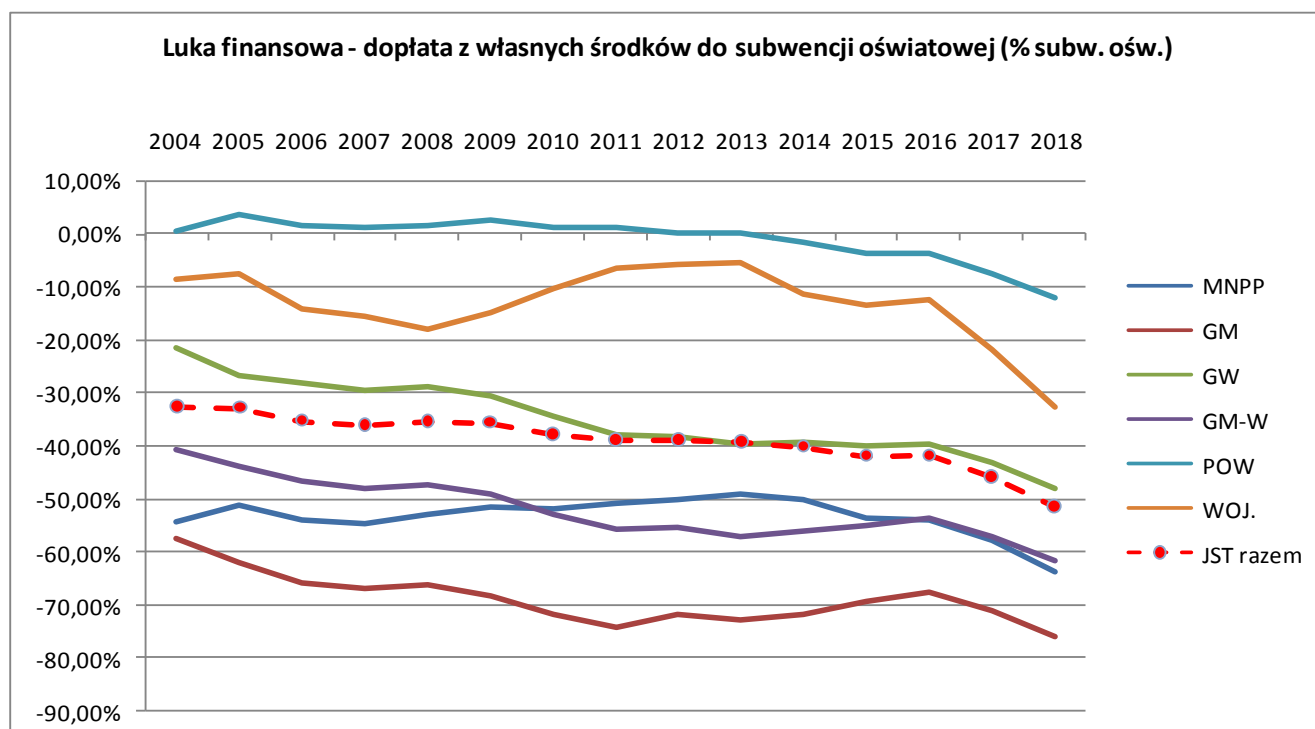
4. Sytuacja w różnych kategoriach JST



Wielkość luki finansowej (różnicy między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, bez UE) różni się znacznie w różnych kategoriach jednostek samorządu terytorialnego. Poniższy wykres obrazuje tę lukę w liczbach bezwzględnych. Są to równocześnie kwoty, o które w kolejnych latach **zmniejszała się** z powodu tej luki **nadwyżka opera-**

cyjna JST, to znaczy możliwości finansowania rozwoju. W miastach na prawach powiatu w 2018 roku było to już ponad 9 mld zł, w gminach wiejskich - 4,6 mld zł, w gminach miejsko-wiejskich - 4,35 mld, w gminach miejskich - 3,1 mld, a w powiatach - prawie miliard złotych. **Razem stanowi to ponad 22 miliardy zł** (w 2004 roku - 8,2 mld...).

Znaczenie zróżnicowania sytuacji w różnych kategoriach JST widać wyraźnie przy porównaniu wielkości luki (dopłaty ze środków własnych) w relacji do otrzymanej subwencji oświatowej.



Widać wyraźnie, że wielkość luki finansowej **różni się znacznie w poszczególnych kategoriach JST:**

- luka w powiatach jest relatywnie niewielka, ale silnie wzrosła w latach 2017-18 i osiągnęła **12,01%**;
- luka w województwach samorządowych wynosi **32,87%**, jednak ich wydatki na to zadanie są niewielkie;
- luka w gminach wiejskich silnie wzrosła i w roku 2018 zbliżyła się do 50 procent (**48,32%**);
- luka w gminach miejsko-wiejskich osiągnęła w roku 2018 poziom **61,88%**, przy czym w liczących do 10 tys. mieszk. wynosi 49%, w liczących od 10 do 20 tys. - 60%, a w liczących ponad 20 tys. - prawie **70%**.
- luka w gminach miejskich jest **największa** i wynosi **76,18 %**, przy czym w niewielkiej grupie miast liczących do 5 tys. mieszk. wynosi tylko ok. 40%, a w większych niż 5 tys. - prawie **80%**;
- luka w miastach na prawach powiatu osiągnęła **63,78%**.

Dane te uświadamiają, że w gminach wiejskich, małych miejsko-wiejskich i małych miastach (do 5 tys. mieszk.) waga "wiejska" wciąż jeszcze działa, jednak nie chroni tych, relatywnie słabszych finansowo, jednostek przed skutkami rosnącej luki między otrzymywaną z budżetu państwa częścią oświatową subwencji ogólnej a szybko rosnącymi kosztami (wydatkami bieżącymi) oświaty. Algorytm podziału niewystarczającej kwoty subwencji oświatowej nie uwzględnia zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych realizacji zadań edukacyjnych, trudno więc się dziwić, że Strona Samorządowa Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego opiniuje go negatywnie.

Sytuacja finansowa oświaty w coraz większym stopniu rzutuje na ogólny stan finansów samorządowych, ograniczając nie tylko możliwości finansowania rozwoju lokalnego, ale także obniżając jakość lokalnych usług publicznych.

5. Wnioski z istniejących opracowań analitycznych i raportów - pod rozwagę

Zarysowany powyżej ogólny obraz finansów polskiej oświaty dobitnie potwierdza konieczność podjęcia rzetelnej debaty na temat systemowych zmian w tym zakresie. Postulat jej przeprowadzenia nie jest nowy. Samorządy formułują go od wielu lat, zarówno podczas prac Komisji Wspólnej, jak i na różnych konferencjach i kongresach, w tym podczas Ogólnopolskiej Samorządowej Debaty Oświatowej w czerwcu 2016 r. Potrzebę rzetelnej oceny systemu funkcjonowania oświaty od lat wskazują też eksperci, publikując swoje wnioski i dezyderaty w znanych publikacjach. Niestety bezskutecznie. Przytaczamy tutaj tylko najważniejsze z nich.

STANDARDY EDUKACYJNE

Wnioski z kontroli NIK

Po kontroli przeprowadzonej w 2007 r. – *Wysokość części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez JST a wielkość wydatków faktycznie ponoszonych na realizację zadań oświatowych* - NIK skierowała wniosek do MEN o podjęcie próby określenia **standardów edukacyjnych**, w tym standardów dotyczących dodatkowych zajęć edukacyjnych z uwzględnieniem specyfiki gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, które stanowiłyby podstawę podziału części oświatowej subwencji ogólnej oraz służyły wyrównywaniu szans edukacyjnych.² [wniosek niezrealizowany]

Po kontroli przeprowadzonej w 2014 r. - *Wykonywanie wybranych zadań oświatowych przez JST* - NIK skierowała do MEN wniosek o doskonalenie zasad finansowania zadań oświatowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym pełniejsze określenie powszechnie obowiązujących **standardów edukacyjnych wraz z oszacowaniem ich kosztów**.³ [wniosek niezrealizowany]

Finansowanie oświaty w Polsce

Najbardziej wszechstronna i często cytowana monografia poświęcona finansowaniu oświaty w Polsce podkreśla, że w tym zakresie istnieje stałe napięcie między rządem a JST w kwestii adekwatności przekazywanych w subwencji oświatowej środków do nałożonych na samorządy zadań oświatowych. "Jednym z jego źródeł jest fakt, że kolejne rządy nie określiły **standardów finansowania oświaty w Polsce**. W przeszłości wprowadzenie takich standardów uważano, niesłusznie, za sprzeczne z ideą subsydiarności i z decentralizacją zadań publicznych. Tymczasem **ich brak uniemożliwia racjonalną dyskusję o wielkości i sposobach podziału subwencji oświatowej** oraz o dopuszczalnych granicach różnicowania wydatków oświatowych między organami prowadzącymi. Bez standardów trudno monitorować zmiany w zarządzaniu oświatą, a także oceniać efektywność szczegółowych rozwiązań w ramach algorytmu podziału subwencji."⁴

Ekspertyza dla NIST

„Obecnie finansowanie oświaty opiera się na otrzymywanej przez samorządy subwencji oświatowej. Zdecydowana większość gmin i powiatów dokłada do tej subwencji znaczne środki, co świadczy o tym, iż **naliczona kwota jest zbyt niska a algorytm**, stanowiący podstawę wyliczenia środków przeznaczanych przez państwo na cele oświatowe, **nie zapewnia obiektywnego, jasnego i przejrzystego sposobu wyliczania potrzebnych na ten cel środków. Regulacje dotyczące finansowania zadań oświatowych winny opierać się na standardach edukacyjnych** a państwo powinno dokładnie określić, za co i ile płaci.” (...)

„**Dla systemu edukacji w Polsce konieczne jest wyznaczenie zakresu odpowiedzialności państwa za koszty obsługi zadań oświatowych, wynikające z obiektywnych (wystandaryzowanych centralnie) przesłanek.** To konieczne minimum będzie uzupełniane ze środków własnych JST w ramach ich polityki oświatowej. Jednoznaczne reguły obliczania subwencji oświatowej powinny uwzględniać koszty niezbędne do wypełnienia standardów oświatowych”.⁵

POTRZEBA RZETELNEJ DEBATY

„Mimo napięć towarzyszących ustalaniu i podziałowi części oświatowej subwencji ogólnej nie wydaje się, aby możliwe było odejście od tego instrumentu finansowania zadań oświatowych. Pozostaje jednak pole do modyfikacji subwencji oświatowej zarówno w aspekcie jej wielkości, jak i sposobie podziału. Zmiany te powinny być **wynikiem dialogu** pomiędzy rządem centralnym a samorządem terytorialnym, którego podstawowym elementem powinno być **jasne zdefiniowanie zobowiązań finansowych obu stron** w zakresie realizacji zadań oświatowych”.⁶

PRZEDSTAWIONY RAPORT, WYKORZYSTUJĄC DANE ZE SPRAWOZDAWCZOŚCI FINANSOWEJ J.S.T., ZWERYFIKOWANE PRZEZ R.I.O. I ZEBRANE PRZEZ MINISTERSTWO FINANSÓW, POTWIERDZA POWAŻNY WZROST LUKI FINANSOWEJ W OŚWIACIE, KTÓRY ZAGRAŻA ZDOLNOŚCI WYKONYWANIA PRZEZ GMINY, MIASTA I POWIATY ICH PODSTAWOWYCH ZADAŃ, NIWECZĄC WZCĘSNIEJ POTENCJAŁ ROZWOJOWY WIELU Z NICH.

DLATEGO ZACHODZI KONIECZNOŚĆ PILNEGO PODJĘCIA DEBATY O FINANSOWANIU OŚWIATY NA TLE SYSTEMU FINANSOWANIA ZDECENTRALIZOWANYCH ZADAŃ PUBLICZNYCH W POLSCE.

² Informacja o wynikach kontroli NIK (KAP – 41004/07), Nr ewid. 16/2008/P/07/004/KAP

³ Raport o wynikach kontroli NIK (KNO-4101-007-00/2014), Nr ewid. 49/2015/P/14/027/KNO

⁴ M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas - Finansowanie oświaty w Polsce, Warszawa 2009

⁵ Z. Czepelak - Standardy edukacyjne, realizowane przez JST, ekspertyza NIST nr 3, 2015

⁶ M. Korolewska - Rola państwa w finansowaniu oświaty, BAS nr 2(22), 2010, ss. 153-178