

INFORMACJA o finansowaniu oświaty w Polsce

Zdecentralizowana oświata - **zadanie własne** gmin i powiatów (w niewielkim zakresie także samorządów województw) - jest finansowana zarówno ze środków pochodzących z redystrybucji z budżetu państwa (część oświatowa subwencji ogólnej) jak i z dochodów własnych. Subwencja ma charakter dochodu *quasi-własnego*, gdyż o jej przeznaczeniu decydują organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego.

Obliczanie ogólnej kwoty subwencji

Kwota części oświatowej subwencji ogólnej, pierwotnie zapisana w ustawie jako 6,6 % dochodów budżetu państwa, jest obecnie historycznie, z uwzględnieniem zasady określonej w art. 28 ust. 1 ustawy o dochodach JST: *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.*

Niestety - mimo wielokrotnych postulatów środowiska samorządowego - **nigdy nie ustalono standardów** realizacji podstawowych zadań oświatowych, na podstawie których można by rzetelnie określić kwotę subwencji w relacji do kosztów realizowanych przez JST zadań. Postulaty te były potwierdzane w niezależnych opracowaniach, w tym w ekspertyzie Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego nr 3/2015, w której Z. Czepelak dodatkowo podkreślił, że „sztywne, narzucone przez państwo reguły wynagradzania nauczycieli nie mają żadnego związku z subwencją”, co jeszcze bardziej utrudnia sytuację samorządów¹.

W leksykonie sejmowym znajduje się następujący komentarz: „Poziom wydatków budżetu państwa przeznaczany na część oświatową subwencji ogólnej od lat wzbudza wątpliwości. Związane są one przede wszystkim z adekwatnością wymiaru tej części subwencji w stosunku do potrzeb. Problem polega jednak na tym, że brak jest podstaw ustawowych, które konkretyzowałyby zobowiązania finansowe budżetu państwa wobec JST poprzez odniesienie się czy to do zakresu zadań oświatowych, czy też do stawianych systemowi oświaty celów. Kwestie te jeszcze bardziej komplikuje fakt, że w świetle obowiązujących regulacji nie ma bezpośredniego związku pomiędzy częścią oświatową subwencji ogólnej a wydatkami samorządów na oświatę. Tak więc aby odpowiedzieć na pytanie, czy państwo gwarantuje samorządom wystarczające środki na edukację, należałoby odnieść się tak do całości dochodów uzyskiwanych przez samorządy, jak i do wszelkich realizowanych przez nie zadań (zob. M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości*, Warszawa 2009)”².

W debacie o finansowaniu oświaty przyjmuje się zatem, że część oświatowa subwencji ogólnej obejmuje tylko koszty realizacji zadań „subwencjonowanych”, to znaczy w uproszczeniu tych, do których odnoszą się poszczególne wagi algorytmu podziału tej części subwencji. W uproszczeniu można przyjąć, że wydatki, na które powinna wystarczyć subwencja to wydatki wykonane z działów 801 i 854, **z wyłączeniem wydatków majątkowych oraz przedszkoli i dowożenia uczniów** (tzn. wydatków z rozdziałów 80103, 80104 i 80113).

Podział subwencji

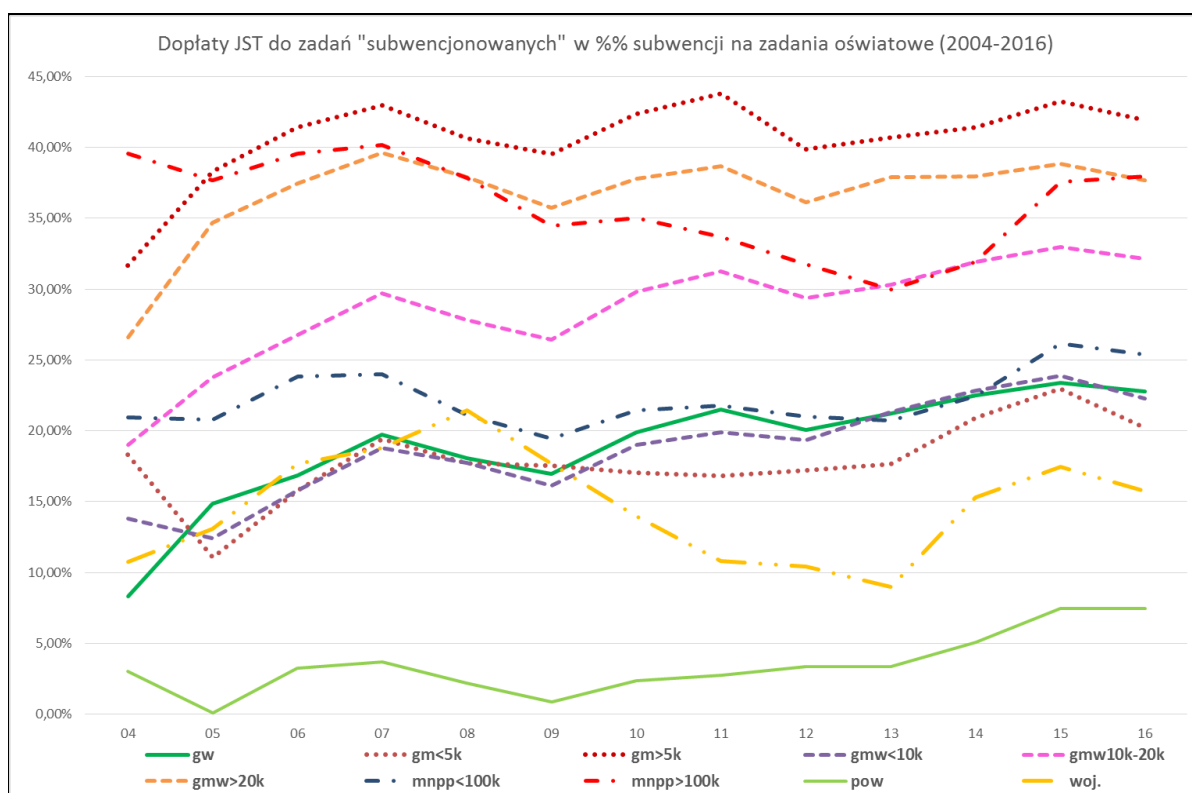
Kwota subwencji dla każdej jednostki samorządu terytorialnego jest następnie ustalana według **wzoru (algorytmu)**, określanego corocznie w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. Algorytm odnosi się przede wszystkim do liczby uczniów, ale uwzględnia także inne warunki realizacji zadań oświatowych, wyrażone w dodatkowych współczynnikach (*wagach*). Zasadnicze znaczenie ma waga, która zwiększa kwoty przeznaczone na szkoły położone na terenach wiejskich i w miastach liczących do 5 tys. mieszkańców.

¹ [https://www.nist.gov.pl/files/zalacznik/1467019061_Ekspertyza_03\(2016\)Standardy_educacyjne_mix.pdf](https://www.nist.gov.pl/files/zalacznik/1467019061_Ekspertyza_03(2016)Standardy_educacyjne_mix.pdf)
² <http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=06F226039DB0C772C1257A80003297FE&litera=C;>

W latach 2004³ - 2016 JST wydały na oświatowe zadania subwencionowane (bez przedszkoli, kosztów dowozu dzieci oraz wydatków majątkowych, a także finansowanych spoza budżetu) kwotę **547,4 mld PLN**, otrzymując w tym okresie w formie części oświatowej subwencji ogólnej tylko **442,45 mld PLN**. Musiały więc **dopłacić** do tej części wydatków oświatowych kwotę niemal **105 mld PLN** z dochodów własnych. Rozkład dopłat do subwencji przedstawiają poniższa tabela (pełne dane – załącznik 1) oraz wykres:

Łączne dopłaty JST do subwencji (w zakresie zadań subwencionowanych) w latach 2004 – 2016

kategoria JST	dopłata do subwencji narastająco [mld zł]	dopłata jako % otrzymanej subwencji
gminy wiejskie	19,68	19,4%
gminy miejskie < 5.000 mieszk.	0,17	18,1%
gminy miejskie > 5.000 mieszk.	15,06	40,8%
gminy miejsko-wiejskie < 10.000	3,00	19,2%
gminy miejsko-wiejskie 10.000-20.000	7,57	29,1%
gminy miejsko-wiejskie > 20.000	9,38	37,0%
miasta na prawach powiatu < 100.000	5,42	22,3%
miasta na prawach powiatu > 100.000	40,16	35,5%
Powiaty	3,26	3,6%
Województwa	1,24	14,6%
RAZEM	104,95	23,7%



Widać wyraźnie, że wielkość dopłat do subwencji różni się znacznie w poszczególnych kategoriach JST. Razem dopłaty te stanowiły blisko **23,7 %** otrzymanej subwencji, przy czym:

- dopłaty powiatów są relatywnie niewielkie (**3,6%**), choć w ostatnich 2 latach przekroczyły 7%;
- sytuacja gmin wiejskich oraz małych gmin miejskich (liczących do 5 tys. mieszk.) i miejsko-wiejskich (mniejszych niż 10 tys. mieszk.) jest zbliżona, relatywnie najlepsza – ich dopłaty mieszczą się w przedziale **18,1 – 19,4%**, dzięki wmontowanemu w algorytm mechanizmowi wyrównawczemu w postaci wagi dla szkół na terenach wiejskich i w małych miastach;

³ tzn. od wejścia w życie obowiązującej obecnie ustawy o dochodach JST;

- mniejsze spośród miast na prawach powiatu (do 100 tys. mieszk.) dopłaciły przez 13 lat ponad **22,3%** (ich sytuację łagodzi w pewnym stopniu część subwencji na szkoły powiatowe);
- średnie gminy miejsko-wiejskie (od 10 do 20 tys. mieszk.) musiały dopłacić do subwencji **29,1%**, a większe (liczące ponad 20 tys. mieszk.) – **aż 37%**, co łącznie w obu tych grupach wyniosło niemal **17 mld zł**;
- duże miasta na prawach powiatu dopłaciły także ponad jedną trzecią (**35,5%**), przy czym łączna kwota dopłat jest tutaj „imponująca” – wyniosła w ciągu omawianych 13 lat narastająco **aż 40,2 mld zł**;
- w najgorszej sytuacji są małe i średnie miasta, liczące ponad 5 tys. mieszkańców (gminy miejskie, które nie korzystają z wagi wyrównawczej); ich dopłaty to **aż 40,8%**, a łączna kwota dopłat to ponad **15 mld zł**.

Trzeba w tym miejscu przypomnieć, że po przejęciu przez gminy szkół podstawowych dopłata gmin do subwencji „szkolnej” wynosiła **11%**.

Z tego przeglądu wynika jasno, że obciążenie gmin dopłatami do subwencji jest nierówne, przez co w znacznym stopniu ograniczone są możliwości rozwojowe średnich i większych gmin miejsko wiejskich oraz gmin miejskich, liczących ponad 5 tys. mieszkańców. Większe miasta na prawach powiatu, także bardzo obciążone dopłatami do szkół, na razie równoważą te ubytki potencjału rozwojowego kredytami na inwestycje, ale ich możliwości bieżącej obsługi nowego zadłużenia szybko spadają, co również stawia pod znakiem zapytania dalszy ich rozwój.

Inwestycje w oświacie

Jednostki samorządu terytorialnego, mimo opisanych wyżej ograniczeń, traktują oświatę jako swoje **najważniejsze zadanie własne**. Uznają, że dobra oświata to najlepsza inwestycja - w młode pokolenie. Jest to zbieżne z tezami wykonanego dla resortu rozwoju opracowania, którego autorzy (M. Bitner, J. Sierak) zaliczają wydatki na oświatę w całości do wydatków rozwojowych.

To podejście przejawia się nie tylko przez wysokie dopłaty do środków otrzymywanych z budżetu państwa w subwencji oświatowej, ale także przez finansowanie wielu innych działań podnoszących jakość oferty edukacyjnej. W ogólnej kwocie **684 mld zł**, wydanych na oświatę w omawianym okresie, JST przeznaczyły znaczne środki na finansowanie m.in. zajęć ponadprogramowych oraz inwestycji.

Ogółem gminy, powiaty i województwa zainwestowały w edukację (działy 801 i 854) w latach 2004-2016 kwotę 35 mld zł, co stanowiło 5,12 % łącznych wydatków na oświatę.

(na podstawie danych MF opracowało Biuro ZMP)