



Warszawa, kwiecień 2017 r.

Materiał informacyjny
nt. założeń projektu ustawy o finansowaniu zadań oświatowych

— Problemy w zakresie funkcjonującego systemu finansowania zadań oświatowych, ukształtowanego ok. 20 lat temu, zgłaszane są od wielu lat przez różne podmioty realizujące zadania oświatowe, w tym przez jednostki samorządu terytorialnego i inne podmioty prowadzące szkoły i placówki oświatowe oraz regionalne izby obrachunkowe. Część zgłaszanych problemów dotyczy niejasnych lub budzących wątpliwości interpretacyjne przepisów systemu finansowania oświaty oraz dosyć wysokiego stopnia skomplikowania niektórych rozwiązań (np. dotacja na zapewnienie darmowych podręczników). Wszystkie te problemy powodują potrzebę zweryfikowania obecnego systemu finansowania zadań oświatowych i stworzenia spójnego zbioru przepisów w tym zakresie, który zostałby ujęty w jednym, nowym akcie prawnym.

— Finansowanie edukacji było też jednym z głównych tematów trwającej w 2016 roku ogólnopolskiej debaty oświatowej „Uczeń. Rodzic. Nauczyciel – Dobra zmiana”. We wrześniu 2016 r., podczas prezentacji projektu ustaw: Prawo oświatowe oraz ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe, minister Anna Zalewska zapowiedziała, że docelowo przedstawione zostaną projekty aktów prawnych dotyczące m.in. finansowania zadań oświatowych.

W miesiącu lutym 2017 r. przeprowadzono warsztaty konsultacyjne dotyczące opracowania koncepcji zmiany systemu finansowania zadań oświatowych. Do prac nad koncepcją finansowania zadań oświatowych Ministerstwo Edukacji Narodowej włączyło wszystkie potencjalne grupy odbiorców proponowanych rozwiązań, tj. przede wszystkim przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego oraz przedstawicieli organów prowadzących szkoły i placówki niesamorządowe, dyrektorów i przedstawicieli przedszkoli, szkół oraz placówek oświatowych i kuratorów oświaty. Warsztaty miały charakter ekspercki. Ich celem było wypracowanie wstępnych rozwiązań dotyczących finansowania oświaty we współpracy z osobami znającymi tę tematykę i mającymi doświadczenie praktyczne z tego zakresu.

Finansowanie zadań oświatowych było dyskutowane również w ramach prac Zespołu do spraw statusu zawodowego pracowników oświaty.

W projekcie ustawy o finansowaniu zadań oświatowych proponuje się wprowadzenie następujących zmian dotyczących:

1. Podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego

a) Obecny model

Część oświatowa subwencji ogólnej jest jednym z dochodów jednostek samorządu terytorialnego i przekazywana jest do poszczególnych gmin, powiatów i województw samorządowych z budżetu państwa przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy dochodach jednostek samorządu terytorialnego subwencję oświatową 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.

Sposób podziału subwencji oświatowej pomiędzy samorządy terytorialne określa algorytm, stanowiący załącznik do rozporządzenia ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. Ze względu na rozbudowaną strukturę zadań edukacyjnych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, formuła algorytmicznego podziału subwencji oświatowej uwzględnia szereg czynników i parametrów obrazujących specyfikę kształtowania składowych elementów subwencji w odniesieniu zarówno do zadań szkolnych, jak i zadań pozaszkolnych. Algorytm podziału subwencji oświatowej uzależnia wysokość przyznawanych środków od skali i struktury realizowanych zadań, mierzonych liczbą uczniów i wychowanków, z uwzględnieniem stopni awansu zawodowego nauczycieli. W opinii Ministerstwa Edukacji Narodowej w obecnym systemie wprost proporcjonalne przybywanie kwoty na ucznia nie wydaje się być optymalne. System ten jest mało przejrzysty, korzystny dla dużych szkół w dużych miastach o dużej liczebności uczniów na oddział (co prezentują poniższe wykresy), dlatego też celem proponowanych zmian jest lepsze dopasowanie dochodów subwencyjnych do faktycznie ponoszonych wydatków.

b) Nowy model – propozycja

Propozycja zmian w podziale części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2018 dotyczy zmian w zakresie finansowania szkół podstawowych, w późniejszym czasie planowane jest zastosowanie modelu do finansowania wszystkich szkół.

W proponowanym nowym modelu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego wysokość subwencji oświatowej dla danej jednostki samorządu terytorialnego uzależniona byłaby od liczby oddziałów oraz od liczby uczniów w danej jednostce samorządu terytorialnego (tj. część subwencji kalkulowana byłaby na ucznia, a część na oddział). Główną częścią koncepcji jest **podstawowa kwota na oddział**. Kwota ta jest mierzalna, możliwa do określenia i interpretowalna. Będzie ona uzależniona od liczby godzin wynikających z ramowych planów nauczania i wynagrodzeń nauczycieli określonych w ustawie Karta nauczyciela.

Nowy model podziału zakłada, że subwencja będzie gwarantowała dla każdego oddziału szkoły realizującej obowiązek szkolny lub obowiązek nauki pokrycie 80% wynagrodzeń nauczycieli w wysokości określonej na podstawie ustawy Karta nauczyciela, dla liczby etatów wynikających z ramowych planów nauczania. Dodatkowo, w przypadku szkół zlokalizowanych na wsi i w mieście do 5 tys. mieszkańców, naliczana byłaby dodatkowa kwota subwencji na oddział w wysokości 25% kwoty podstawowej, tj. 25% z pokrywanych 80% wynagrodzeń nauczycieli realizujących ramowe plany nauczania. Łącznie takim szkołom zapewni to 100% pokrycia wydatków na wynagrodzenia nauczycieli wynikające z ramowych planów nauczania.

Ze wstępnych analiz wynika, że uwzględniając obowiązujące ramowe plany nauczania, średnia kwota subwencji na oddział będzie się przedstawiała następująco w poszczególnych typach szkół (w warunkach roku 2017):

Tabela 1. Kwoty subwencji w nowym modelu wg. typów szkół

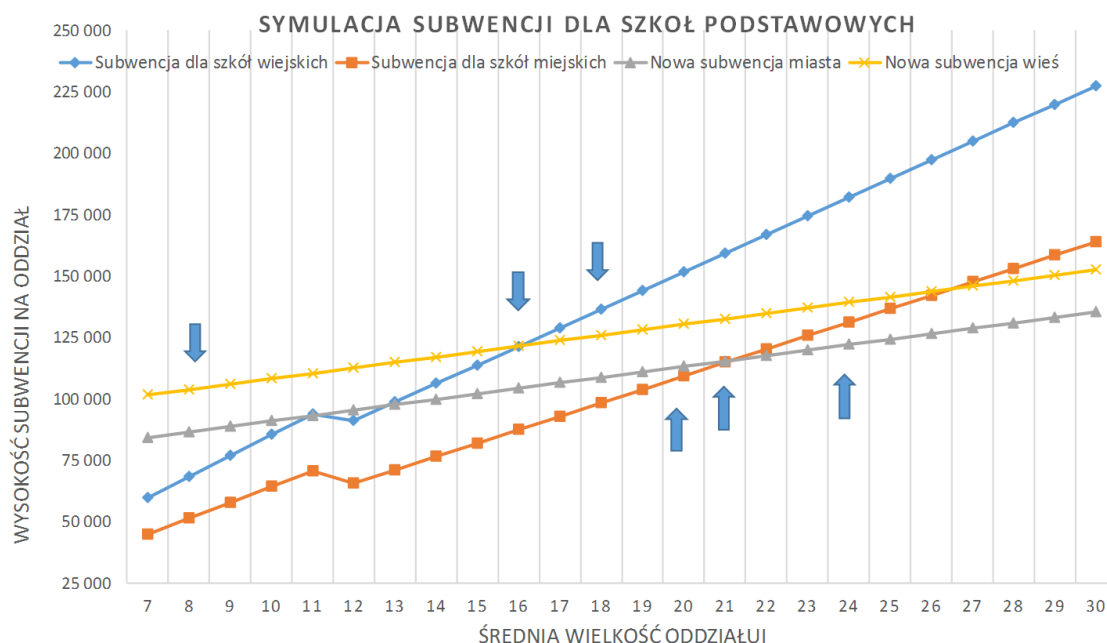
Wyszczególnienie	Obecny model	Przyszły model	
	Na ucznia	Na oddział	Na ucznia
SP wieś i m <= 5 tys.	7,6 tys. zł	86,0 tys. zł	2,0 tys. zł
SP miasto > 5 tys.	5,3 tys. zł	68,7 tys. zł	2,0 tys. zł

Kwoty przedstawione w tabeli są średnimi kwotami subwencji w danym typie szkoły wynikającymi z przeliczenia liczby oddziałów danej klasy przez odpowiednią liczbę godzin wynikającą z ramowych planów nauczania oraz wynagrodzenia nauczyciela za godzinę.

c) Symulacje efektów nowego modelu

Wykres poniżej przedstawia porównanie obecnego systemu finansowania i systemu proponowanego, w zależności od średniej liczby uczniów w oddziale, dla szkół podstawowych.

Wykres 5. Symulacja subwencji dla szkół podstawowych¹



Jak widać na wykresie, małe szkoły otrzymałyby większe wsparcie niż obecnie, nawet po uwzględnieniu obecnej wagi na małe szkoły. Z drugiej strony, szkoły o liczniejszych oddziałach niż średnia, otrzymałyby w ramach subwencji niewiele mniej niż obecnie.

Dodatkowo, niezbędne byłoby określenie minimalnej wielkości oddziału, od którego powyższe zasady obowiązywałyby w pełni. Dla mniejszych oddziałów finansowanie byłoby odpowiednio pomniejszane. Na tym etapie proponuje się finansowanie w wysokości 80% kosztów wynikających z ramowych planów nauczania, począwszy od 8 uczniów w oddziale (zaledwie 10% szkół wiejskich prowadzonych przez JST ma oddziały mniej liczne). Natomiast w przypadku szkół zlokalizowanych na wsiach i miastach poniżej 5 tys. mieszkańców przy minimum 8 uczniach w oddziale szkoła miałaby zapewnione finansowanie na

¹ Na tym etapie nie symulowano skutków podziału na grupy, ale docelowo system będzie uwzględniał taki podział. Jak widać na powyższym wykresie na poziomie średniej wielkości oddziału klasowego (16 na wsi i 21 w mieście) nowy model przelicza te same środki, co obecny model.

poziomie 100% kosztów wynikających z ramowych planów nauczania. Dla mniejszych oddziałów finansowanie byłoby odpowiednio pomniejszane, z pozostawieniem możliwości dodatkowego wsparcia dla wybranych jednostek samorządu terytorialnego, według zasad określonych w rozporządzeniu.

W mieszanym modelu finansowym podziału subwencji (część środków na oddział, część na ucznia) potrzebny jest również mechanizm zabezpieczający w wielociągowych szkołach przed tworzeniem zbyt małych oddziałów. Należałoby, zatem rozważyć określenie wartości limitu przy określaniu kalkulacyjnej wielkości liczby oddziałów w szkołach wielociągowych. Limit kalkulacyjny dla szkoły podstawowej mógłby zawierać się w przedziale 20-25 w celu uwzględnienia specyfiki szkół posiadających małe powierzchnie sal lekcyjnych, bądź szkół stawiających na mniejsze oddziały. W przypadku szkół wielociągowych, nawet przy utworzeniu oddziałów mniej licznych od limitu kalkulacyjnego, podstawowa kwota na oddział byłaby wypłacana zgodnie z liczbą oddziałów wynikającą z limitu kalkulacyjnego.

Dokonano symulacji na rzeczywistych danych SIO z 30 września 2016 r dla ogólnodostępnych szkół podstawowych prowadzonych przez gminy. Standard finansowy A, waga wiejska i waga dla małych szkół według starego modelu oraz podstawowa waga oddziałowa (średnio 69 tys. zł), wiejska waga oddziałowa (średnio 17 tys. zł) oraz nowy standard finansowy A na ucznia (średnio 2 tys. zł na ucznia) według nowego modelu. Model został tak skonstruowany, że nie ma przesunięcia środków między wsią a miastem do 5 tys. mieszkańców, a miastem powyżej 5 tys. mieszkańców.

Tabela 3. Efekty finansowe nowej propozycji podziału części oświatowej subwencji ogólnej w stosunku do obecnego systemu (**szkoły podstawowe w przeliczeniu na każdy ciąg klasy I-VI**) dla gmin wiejskich i miast do 5 tys. mieszkańców

	Obecny system (algorytm)	Nowa propozycja
Pokrycie pełnych wynagrodzeń nauczycieli realizujących ramowe plany nauczania	80% szkół	100% szkół
Pokrycie pełnych wynagrodzeń nauczycieli realizujących ramowe plany nauczania oraz dodatkowo 1 etat nauczyciela na 6 oddziałów klasowych (klasy od I do VI)	66% szkół	98% szkół
Pokrycie pełnych wynagrodzeń nauczycieli realizujących ramowe plany nauczania oraz dodatkowo 2 etaty nauczycieli na 6 oddziałów klasowych (klasy od I do VI)	53% szkół	76% szkół
Pokrycie pełnych wynagrodzeń nauczycieli realizujących ramowe plany nauczania oraz	40% szkół	39% szkół

dodatkowo 3 etaty nauczycieli na 6 oddziałów klasowych (klasy od I do VI)		
Pokrycie pełnych wynagrodzeń nauczycieli realizujących ramowe plany nauczania oraz dodatkowo 4 etaty nauczycieli na 6 oddziałów klasowych (klasy od I do VI)	27% szkół	3% szkół

W efekcie przeprowadzonych symulacji można stwierdzić, że 51% gmin otrzymałoby więcej środków według nowego modelu, a 49% gmin otrzymałoby środki mniejsze niż obecnie. Dla szkoły ze średnią wielkością oddziałów system będzie neutralny. Obecnie podstawowe wagi (standard A, waga wiejska, waga na małe szkoły) zapewniają pokrycie pełnych wynagrodzeń nauczycieli realizujących ramowe plany nauczania w przeliczeniu na ciąg w przypadku 80% szkół. W nowej propozycji wszystkie szkoły – z definicji - miałyby zapewnione ramówki.

Oprócz podstawowej kwoty na oddział i ucznia będą naliczane dodatkowe kwoty na oddział (np. waga wiejska, waga na oddział integracyjny) oraz dodatkowa kwota na ucznia (np. niepełnosprawności).

Rozważa się wprowadzenie wagi premiującej szkoły, w których nie ma zmianowości. Nie przewiduje się znaczącej wartości tej wagi. Miałyby ona na celu nieznaczne finansowe wspieranie szkół, w których prowadzi się kształcenie na jednej zmianie w związku z wyższymi kosztami stałymi organizacji takiego kształcenia.

Zaproponowany mechanizm premiuje szkoły z małą liczebnością oddziału (niższą od średniej w kraju) kosztem szkół z dużą liczebnością uczniów w oddziale, co przełoży się na poprawę jakości kształcenia i warunków pracy nauczycieli.

Nowy model musiałby być wdrażany stopniowo, w perspektywie 2-3 lat. Można rozważyć jego ograniczenie jedynie do szkół obwodowych (szkół podstawowych).

2. Naliczanie dotacji z budżetu państwa na rozwój wychowania przedszkolnego według organu rejestrującego a nie według położenia przedszkola.

Kwestia ta była wielokrotnie poruszana przez gminy przy naliczaniu dotacji na rozwój wychowania przedszkolnego. Są przypadki przedszkoli, które znajdują się na terenie innej gminy i środki otrzymuje ta gmina na terenie, której to

przedszkole się znajduje. Chodzi tu głównie o gminy wiejskie, które mają przedszkole na terenie gminy miejskiej.

Wysokość dotacji dla danej jednostki samorządu terytorialnego byłaby obliczana, jako iloczyn kwoty rocznej oraz liczby uczniów w wieku do lat 5 korzystających z wychowania przedszkolnego w danej jednostce samorządu terytorialnego, ustalonej na podstawie danych systemu informacji oświatowej według stanu na dzień 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji.

Oznaczałoby to też, że część środków otrzymałyby powiaty, które prowadzą przedszkola.

3. Dotacja na zapewnienie uczniom szkół podstawowych, gimnazjów i klas dotychczasowego gimnazjum bezpłatnego dostępu do podręczników, materiałów edukacyjnych i materiałów ćwiczeniowych.

Dotacja na wyposażenie szkoły w bezpłatne podręczniki, materiały edukacyjne i ćwiczeniowe naliczana byłaby zgodnie z dotychczas obowiązującymi zasadami, natomiast rozliczana byłaby w łącznej kwocie dotacji celowej otrzymanej na wyposażenie danej szkoły w podręczniki lub materiały edukacyjne w danym roku budżetowym, a także w łącznej kwocie dotacji celowej otrzymanej na wyposażenie danej szkoły w materiały ćwiczeniowe w danym roku budżetowym. Taka konstrukcja rozliczenia dotacji zapewni elastyczność w procesie zapewnienia podręczników, materiałów edukacyjnych i ćwiczeniowych dla uczniów oraz znacząco uprości system rozliczania środków z dotacji dyrektorom szkół, jednostkom samorządu terytorialnego oraz wojewodom.

Ponadto w stosunku do obecnie obowiązujących przepisów planuje się wprowadzenie trzech terminów przekazywania przez dyrektorów szkół i jednostki samorządu terytorialnego wniosku i informacji niezbędnych do naliczenia dotacji oraz rezygnację z dokonywania ostatecznej aktualizacji wniosku i informacji pod koniec sierpnia. Dyrektorzy szkół, jak i jednostki samorządu terytorialnego będą miały nadal możliwość dokonywania korekty wniosku i informacji.

4. Dotacje udzielane z budżetów jednostek samorządu terytorialnego dla przedszkoli, szkół i placówek oświatowych.

Problemy, które wynikały z niejednolitej interpretacji przepisów dotacyjnych zostały rozwiązane poprzez doprecyzowanie przepisów, które obowiązują od dnia 1 stycznia 2017 r.

Jednakże w dalszym ciągu, największe problemy interpretacyjne budzi brak definicji *rodzaju szkoły*. Dlatego też, w projektowanych przepisach zamiast uzależnienia naliczania dotacji dla szkół od *rodzaju szkoły* proponuje się odniesienie do kwoty przewidzianej w subwencji oświatowej na ucznia oraz na oddział.

Szkoły publiczne:

a) w których jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki otrzymałyby na każdy oddział i na każdego ucznia danej szkoły dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na taki oddział oraz na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej, **przemnożonej przez wskaźnik zwiększający dla szkół danego typu**,

b) w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, otrzymałyby na każdego ucznia dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej, **przemnożonej przez wskaźnik zwiększający dla szkół danego typu**.

Nie przewiduje się w tym przypadku uzależnienia wysokości subwencji od liczby oddziałów.

Wskaźnik zwiększający dla szkół danego typu stanowić będzie iloraz wydatków bieżących w budżecie JST na prowadzenie szkół danego typu i kwoty przewidzianej dla danego typu szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego, w roku poprzedzającym rok udzielenia dotacji (wskaźnik ≥ 1).

Szkoły niepubliczne o uprawnieniach szkół publicznych:

a) w których jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, otrzymałyby na każdy oddział oraz na każdego ucznia dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na taki oddział oraz na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej.

b) w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, otrzymałyby na każdego ucznia uczestniczącego w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu dotację z budżetu

jednostki samorządu terytorialnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej.

Taka konstrukcja znacznie uprości system określania wysokości dotacji, a także wyeliminuje pojawiające się wątpliwości i rozbieżności w systemie udzielania dotacji.

Ponadto planuje się:

- a) uzależnienie części dotacji w szkołach niepublicznych dla dorosłych w zależności od efektów (zdanego egzaminu). Część dotacji wypłacana jak dotychczas, a pozostała część dotacji wypłacana byłaby po zdaniu egzaminie w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej, pod warunkiem, że osoba prowadząca szkołę udokumentuje zdanie egzaminu. Dotacja ta wypłacana byłaby jednorazowo w ustawowo określonym terminie od złożenia przez osobę prowadzącą szkołę zaświadczenia o zdaniu egzaminu przez ucznia, wydanego przez okręgową komisję egzaminacyjną na wniosek osoby prowadzącej szkołę.
- b) dotowanie tylko jednego ucznia będącego uczniem więcej niż jednego przedszkola lub szkoły niepublicznej dla dorosłych. W przypadku, gdy dotowany uczeń, będzie uczniem w dotującej jednostce samorządu terytorialnego więcej niż jednej szkoły niepublicznej o uprawnieniach szkoły publicznej lub będzie uczniem w dotującej gminie więcej niż jednego przedszkola, oddziału przedszkolnego zorganizowanego w szkole podstawowej lub innej formy wychowania przedszkolnego dotację otrzyma tylko jedna szkoła/przedszkole.
- c) zmiana zasad wyrównywania dotacji. Dotacja w wyniku aktualizacji może się zwiększyć/zmniejszyć maksymalnie o ustalony procent.
- d) doprecyzowanie zasad dotowania uczniów realizujących roczne obowiązkowe przygotowanie przedszkolne poza przedszkolem, oddziałem przedszkolnym zorganizowanym w szkole podstawowej lub inną formą wychowania przedszkolnego - określenie, że uczniom takim dotacja nie przysługuje.
- e) określenie kwoty granicznej wykorzystania dotacji na wynagrodzenia osób zatrudnionych w szkołach niesamorządowych.
- f) przepis uprawniający organy wpisujące do ewidencji przetwarzania danych osobowych, w tym z wykorzystaniem elektronicznych aplikacji służących do gromadzenia danych osobowych. Jest to konieczne z uwagi na fakt, że gmina

by obliczyć i przekazać dotację w prawidłowej wysokości musi znać charakterystyki ucznia, na którego dotacja ma być przekazana (np. rodzaj niepełnosprawności, czy uczeń uczy się języka mniejszości narodowej). To wymaga przetwarzania danych osobowych uczniów, w tym danych wrażliwych.

- g) doprecyzowanie przepisów odnoszących się do kontroli prawidłowości pobierania i wykorzystania dotacji, m.in. planuje się wprowadzenie przepisu stanowiącego, iż organ dotujący może wstrzymać przekazywanie dotacji szkole lub placówce, jeżeli ta szkoła lub placówka nie dokonała rozliczenia wykorzystania dotacji za rok poprzedzający rok budżetowy lub nie przekazuje liczby uczniów, będących uczniami tej szkoły lub placówki, lub nie wykonuje prawomocnego wyroku sądu wydanego w związku z przekazaną dotacją.
- h) uzależnienie wypłacenia dotacji od przekazania danych do systemu informacji oświatowej według stanu na dzień 30 września poprzedniego roku.

Finansowanie świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym.

Zmiany w tym zakresie są głównie uzależnione od wkładu własnego, ponieważ jest to duży problem związany z niewykorzystaniem całej kwoty przeznaczonej na stypendia i zasiłki szkolne przez gminy. Dlatego w proponowanym modelu ten wkład własny zależałby od pozycji finansowej gminy (wskaźnik dochodowości na mieszkańca), tj. gminy o niskim wskaźniku dochodowości musiałyby dołożyć np. 5% zamiast 20% (przy czym w gminach o wysokim wskaźniku dochodowości wkład własny wynosiłby jak obecnie 20%). Zwiększy to możliwość udzielania stypendiów i zasiłków szkolnych w tych biedniejszych gminach. Dodatkowo planujemy zmienić sposób podziału tych środków.

Opracowano w:
Departamencie Strategii i Współpracy Międzynarodowej