

Opracowanie dla jednostek samorządu terytorialnego  
wspierające ich dążenia o wzrost subwencji oświatowej na 2012 r.

Praca podlega ustawie o prawie autorskim i prawach pokrewnych,  
i między innymi: korzystając z niej należy powoływać się na źródło i autora.

## SUBWENCJA OŚWIATOWA NA ROK 2012 NIE SPEŁNIA ZAPISU art. 28 ust. 1 USTAWY O DOCHDACH *JST* I JEST ZANIŻONA O PONAD MILIARD.

Autor:  
dr Bogdan Stępień

Autor pozostaje do dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego  
w sprawie fachowej pomocy w ich dążeniu do uzyskania właściwej subwencji oświatowej na 2012 r.  
Wiedza zawarta w opracowaniu może nie być wystarczająca do zmuszenia rządu do zmiany stanowiska!

### WSTĘP

Art. 28 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego stanowi, że:  
*„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.”*. Pytanie, czym są zadania oświatowe i inne wydatki, o których mowa wyżej?

Wielokrotnie pytałem Ministerstwo Finansów, co rozumie przez te pojęcia, ale wygląda na to, że jest to jego słodką tajemnicą, i/albo też wszystko mu się miesza jak groch z kapustą i mam na to dowody. Zapis art. 28 ust. 1 jest enigmatyczny/archaiczny(?) i nie współpracuje w sposób należyty z obowiązującym od 2005 roku algorytmem podziału subwencji oświatowej MEN. Można nawet zarzucić temu zapisowi, że jest nielogiczny/absurdalny.

W oparciu o wieloletnie obcowanie z algorytmem podziału subwencji oświatowej oraz w oparciu o inne własne badania, w pojęciu *inne wydatki* (art. 28 ust. 1) oprócz zmiany wydatków związanych ze zmianą realizowanych zadań oświatowych (liczby zadań oświatowych) dopatruję się również skutków finansowych dla *jst*, które są wynikiem decyzji rządu tak w zakresie zmian w prawie, jak i w wyniku innych decyzji instytucji rządowych oraz decyzji jednostek samorządu terytorialnego „*podejmowanych*” w oparciu o prawo państwowe.

Zatem pod pojęciem *inne wydatki* (art. 28 ust. 1) należy rozumieć zmianę wydatków związanych ze: zmianą kwoty bazowej dla nauczycieli, awansowaniem nauczycieli na wyższe stopnie awansu zawodowego, zmianą składki na ubezpieczenia społeczne opłacane przez pracodawcę oraz zamianą wydatków związanych ze zmianą samych zadań oświatowych - związanych ze zmianą liczby zadań oświatowych. Liczbę zadań oświatowych mierzy wielkość  $U_p$  określona w rozporządzeniu MEN w sprawie podziału subwencji oświatowej.

## TEORIA

W oparciu o wieloletnie obcowanie z algorytmem podziału subwencji oświatowej oraz w oparciu o inne własne badania stawiam twierdzenie:

Jeżeli wprowadzimy następujące oznaczenia:

- $SO(r)$  - kwota subwencji oświatowej na rok budżetowy  $r$ ,  
 $SO(r-1)$  - kwota subwencji oświatowej na rok budżetowy  $r-1$ ,  
 $P_k(r), P_k(r-1)$  - średnie wynagrodzenie nauczyciela oświaty publicznej odpowiednio w roku  $r$  i  $r-1$ ,  
 $U_p(r), U_p(r-1)$  - przeliczeniowa liczba uczniów (liczba zadań oświatowych) odpowiednio w roku  $r$  i  $r-1$ , o której mowa w rozporządzeniu MEN w sprawie podziału subwencji oświatowej,  
 $W_z(r), W_z(r-1)$  - suma %-ów składek na ubezpieczenia społeczne opłacane przez pracodawcę odpowiednio w roku  $r$  i  $r-1$ ,  
 $\alpha$  -  **pewien parametr (do dyskusji), którego wartość wstępnie ustalamy na poziomie 1,**

to wtedy warunek art. 28 ust. 1 ustawy o dochodach *jest* powinien mieć postać

Parametr  $\alpha$  dodano  
dnia 08.01.2012 r.

$$SO(r) \geq \frac{1 + \alpha \times W_z(r)}{1 + \alpha \times W_z(r-1)} \times \frac{P_k(r)}{P_k(r-1)} \times \frac{U_p(r)}{U_p(r-1)} \times SO(r-1). \quad (1)$$

Nie zamierzam udowadniać tego twierdzenia teraz, głównie ze względu na brak czasu, bo dowód niestety nie jest krótki a czas nagli w domaganiu się od rządu wzrostu subwencji oświatowej na rok 2012, każdy jednak może sobie sam sprawdzić funkcjonalność w/w wzoru.

Jeżeli wprowadzimy następujące oznaczenia:

- $\Delta P_k(r, r-1)$  - zmiana wartości średniego wynagrodzenia nauczyciela w roku  $r$  względem  $r-1$   
 $\Delta P_k(r, r-1) = P_k(r) - P_k(r-1)$ ,  
 $\Delta U_p(r, r-1)$  - zmiana wartości przeliczeniowej liczby uczniów (zadań oświatowych) w roku  $r$  względem  $r-1$   
 $\Delta U_p(r, r-1) = U_p(r) - U_p(r-1)$ ,  
 $\Delta W_z(r, r-1)$  - zmiana składek na ubezpieczenia społeczne opłacane przez pracodawcę w roku  $r$  względem  $r-1$   
 $\Delta W_z(r, r-1) = W_z(r) - W_z(r-1)$ ,

to wzór (1) przyjmie postać

$$SO(r) \geq \left(1 + \frac{\alpha \times \Delta W_z(r, r-1)}{1 + \alpha \times W_z(r-1)}\right) \times \left(1 + \frac{\Delta P_k(r, r-1)}{P_k(r-1)}\right) \times \left(1 + \frac{\Delta U_p(r, r-1)}{U_p(r-1)}\right) \times SO(r-1), \quad (2)$$

Jeżeli wprowadzimy dodatkowo następujące oznaczenia:

- $A(r), A(r-1)$  - standard finansowy - odpowiednio dla roku  $r$  i  $r-1$ ,  
 $R(r), R(r-1)$  - procent na rezerwę (art. 28. ust. 2) - odpowiednio dla roku  $r$  i  $r-1$ ,

to wtedy można wykazać, że dla potrzeby spełnienia przez kwotę subwencji oświatowej zapisu art. 28 ust. 1 ustawy o dochodach *jest* musi być spełniona nierówność

$$\frac{1}{(1-R(r))(1+\alpha \times W_z(r))} \times \frac{A(r)}{P_k(r)} \geq \frac{1}{(1-R(r-1))(1+\alpha \times W_z(r-1))} \times \frac{A(r-1)}{P_k(r-1)}, \quad (3)$$

lub

$$A(r) \geq \frac{1-R(r)}{1-R(r-1)} \times \frac{1+\alpha \times W_z(r)}{1+\alpha \times W_z(r-1)} \times \frac{P_k(r)}{P_k(r-1)} \times A(r-1). \quad (4)$$

Każda *jst* na podstawie danych: zamieszczonych w metryczce subwencji oświatowej, art. 28 ust. 2 ustawy o dochodach *jst* oraz znajomości składek opłacanych przez pracodawcę, może bardzo łatwo sprawdzić (wg wzoru (3) lub (4)), czy ustalona kwota subwencji oświatowej w ustawie budżetowej spełnia zapis art. 28 ust. 1 ustawy o dochodach *jst*.

Jeżeli z roku na rok nie ulega zmianie procent na rezerwę ( $R(r) = R(r-1)$ ) oraz nie ulega zmianie suma procentów na ubezpieczenia społeczne opłacane przez pracodawcę ( $W_z(r) = W_z(r-1)$ ), to wtedy wzór (3) redukuje się do bardzo prostej postaci:

$$\frac{A(r)}{P_k(r)} \geq \frac{A(r-1)}{P_k(r-1)}, \quad (5)$$

lub

$$A(r) \geq \frac{P_k(r)}{P_k(r-1)} \times A(r-1). \quad (6)$$

Łatwo można wykazać, że nierówność - wzór (1) jest równoważna nierówności - wzór (3).

## PRAKTYKA

Ocena spełniania przez kwotę subwencji oświatowej proponowanej w projekcie budżetu na rok 2012 warunku art. 28 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Składki na ubezpieczenia społeczne opłacane przez pracodawcę:

- Składka emerytalna:	$SE(2012) = SE(2011) = 9.76\%$ .
- Składka rentowa na 2011:	$SR(2011) = 4.50\%$ .
- Ubezpieczenie wypadkowe (przyjęto min. wartość):	$UW(2012) = UW(2011) = 0.67\%$ .
- Fundusz pracy:	$FP(2012) = FP(2011) = 2.45\%$ .
- Fundusz gwarantowanych świadczeń pracowniczych:	$FG(2012) = FG(2011) = 0.10\%$ .

Według zapowiedzi składka rentowa opłacana przez pracodawcę ma wzrosnąć od 1 lutego 2012 r. z wysokości 4.5% do 6.5%. Ponieważ jednostki samorządu terytorialnego otrzymują subwencje na dodatkowe wynagrodzenie roczne dopiero w lutym i ponieważ wynagrodzenie to jest porównywalne z „normalnym” wynagrodzeniem, więc efektywną/średnioroczną składkę rentową na rok 2012 należy obliczyć wg wzoru  $SR(2012) = (4.5\% * 1 + 6.5 * 12) / 13 = 6.35\%$  .

Suma procentów składek opłacanych przez pracodawcę w roku  $r$  należy wyznaczyć wg wzoru:

$$W_z(r) = SE(r) + SR(r) + UW(r) + FP(r) + FG(r). \quad (7)$$

Wobec powyższego składki na ubezpieczenia na lat 2012 i 2011 wynoszą odpowiednio:

$$W_z(2012) = 9.76\% + 6.35\% + 0.67\% + 2.45\% + 0.10\% = 19.33\% ,$$

# INSTYTUT ANALIZ REGIONALNYCH

---

$$W_z(2011) = 9.76\% + 4.50\% + 0.67\% + 2.45\% + 0.10\% = 17.48\%.$$

Średnie wynagrodzenie nauczyciela w roku budżetowym  $r$  wyznaczamy na podstawie wzoru:

$$P_k(r) = P_{ks}(r) \times W_{sk}(r) + P_{kk}(r) \times W_{kk}(r) + P_{km}(r) \times W_{mk}(r) + P_{kd}(r) \times W_{dk}(r), \quad (8)$$

gdzie:

$P_{ks}(r), P_{kk}(r), P_{km}(r), P_{kd}(r)$  - odpowiednio średnie wynagrodzenia nauczycieli wg stopni awansu zawodowego (art. 30 ust. 3 KN) w roku  $r$ ,

$W_{sk}(r), W_{kk}(r), W_{mk}(r), W_{dk}(r)$  - współczynniki struktury kadry nauczycielskiej oświaty publicznej w kraju ustalone dla roku  $r$  na podstawie wrześniowego SIO roku bazowego  $(r-1)$ .

W oparciu o wzór (8) oraz dane z wykresu (1) i (2) zamieszczonych w dodatku otrzymujemy

$$P_k(2012) = 4180 [\text{zł}], P_k(2011) = 3931 [\text{zł}].$$

Przeliczeniowe liczby uczniów ( $U_p$ ) wyznaczamy na podstawie znajomości kwoty subwencji przewidzianej do podziału według algorytmu MEN oraz na podstawie znajomości standardu finansowego ( $A$ ):

$$U_p(2012) = 0.9975 \times 38\,711\,095\,000 [\text{zł}] / 4\,936.75 [\text{zł}] = 7\,821\,809.34,$$

$$U_p(2011) = 0.994 \times 36\,924\,829\,000 [\text{zł}] / 4\,717.01190 [\text{zł}] = 7\,781\,044.61.$$

$$\text{Kwota subwencji na rok 2011: } SO(2011) = 36\,924\,829\,000 [\text{zł}].$$

Na podstawie wzoru (1) oraz danych przedstawionych wyżej kwota subwencji oświatowej na rok budżetowy 2012 powinna mieć wartość nie mniejszą niż:

$$SO(2012)_{\min} = \frac{1 + 1 \times 0.1933}{1 + 1 \times 0.1748} \times \frac{4180 [\text{zł}]}{3931 [\text{zł}]} \times \frac{7\,821\,809.34}{7\,781\,044.61} \times 36\,924\,829\,000 [\text{zł}] = 40\,091\,124\,751 [\text{zł}],$$

$$SO(2012)_{\min} = 1,015714622 \times 1,063380575 \times 1,005238979 \times 36\,924\,829\,000 [\text{zł}] = 40\,091\,124\,751 [\text{zł}]$$

$$SO(2012)_{\min} = 1,085749774 \times 36\,924\,829\,000 [\text{zł}] = 40\,091\,124\,751 [\text{zł}].$$

Wobec powyższego kwota subwencji oświatowej na rok 2012 powinna być większa od kwoty na rok 2011 o około 8.6%! Proponowana kwota subwencji oświatowej w ustawie budżetowej na rok 2012 wynosi 38 711 095 000 [zł], więc kwota ta nie spełnia nierówności wzór (1) i jest zaniżona o wartość około 1.380 mld [zł] (40 091 124 751 [zł] - 38 711 095 000 [zł]), lub też inaczej - powinna być wyższa o około 3.44%!

## KTO STRACI NAJBARDZIEJ A KTO MOŻE ZYSKAĆ?

Na zaniżeniu kwoty subwencji oświatowej w ustawie budżetowej najbardziej stracą starostwa powiatowe oraz samorządy województw. Niedoszacowanie subwencji w ich przypadku wyniesie około 3.5%. W przypadku gmin, niedoszacowanie subwencji oświatowej wyniesie też około 3.5%, ale pod warunkiem, że wszyscy 6-latkowie pójdą do szkoły!

W przypadku, gdyby żaden 6-latek nie poszedł do szkoły, to wtedy gminy dostaną piękny prezent, prezent „ufundowany” przez Ministra Finansów kosztem powiatów i samorządów

województw. Prezent ten polegałby na tym, że „efektywny” standard finansowy dla gmin wzrosłaby do około 5150 [zł] i byłby wyższy od standardu na rok 2011 o około 9%! przy wzroście standardu finansowego na rok 2012 o około 4.6%!

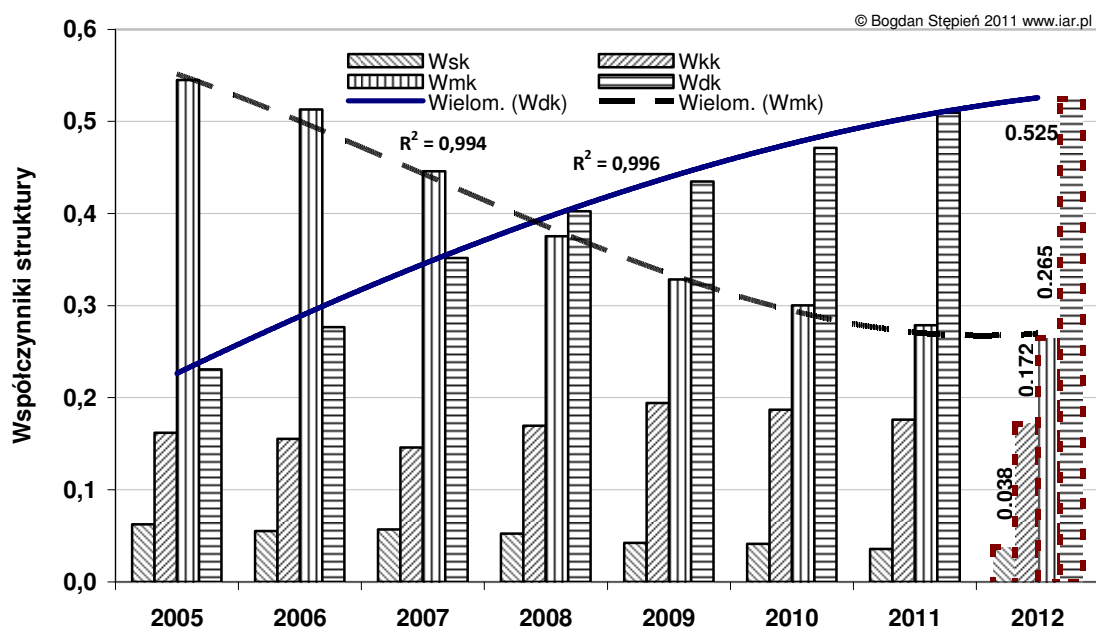
## WNIOSKI

1. Kwota subwencji oświatowej na rok 2012 wg szacunków jest zaniżona o około 1.38 mld [zł] lub inaczej zaniżona o około 3.44%.
2. Na zniżeniu subwencji oświatowej na rok 2012 najbardziej ucierpią starostwa powiatowe oraz samorządy województw.
3. Zniżenie subwencji oświatowej na rok 2011 wyniosło około 129 mln [zł].
4. Kwota subwencji na rok bazowy jest kwotą wyjściową na rok następny, zatem zniżenie kwoty subwencji na rok bazowy może powodować reakcję łańcuchową zniżania kwot subwencji na lata następne!
5. Starostwa powiatowe oraz samorządy województw nie powinny patrzeć krzywym okiem na gminy, które „*ich kosztem*” mogą dostać *prezent*. To nie gminy są temu winne, winny temu jest rząd. Dziś na tym tracą starostwa i samorządy województw a za rok, dwa, [...] może być na odwrót, dlatego wspólnymi siłami wszystkie typy jednostek samorządu terytorialnego powinny domagać się od rządu wzrostu subwencji oświatowej na 2012 r. do minimalnego wymaganym prawem poziomem.

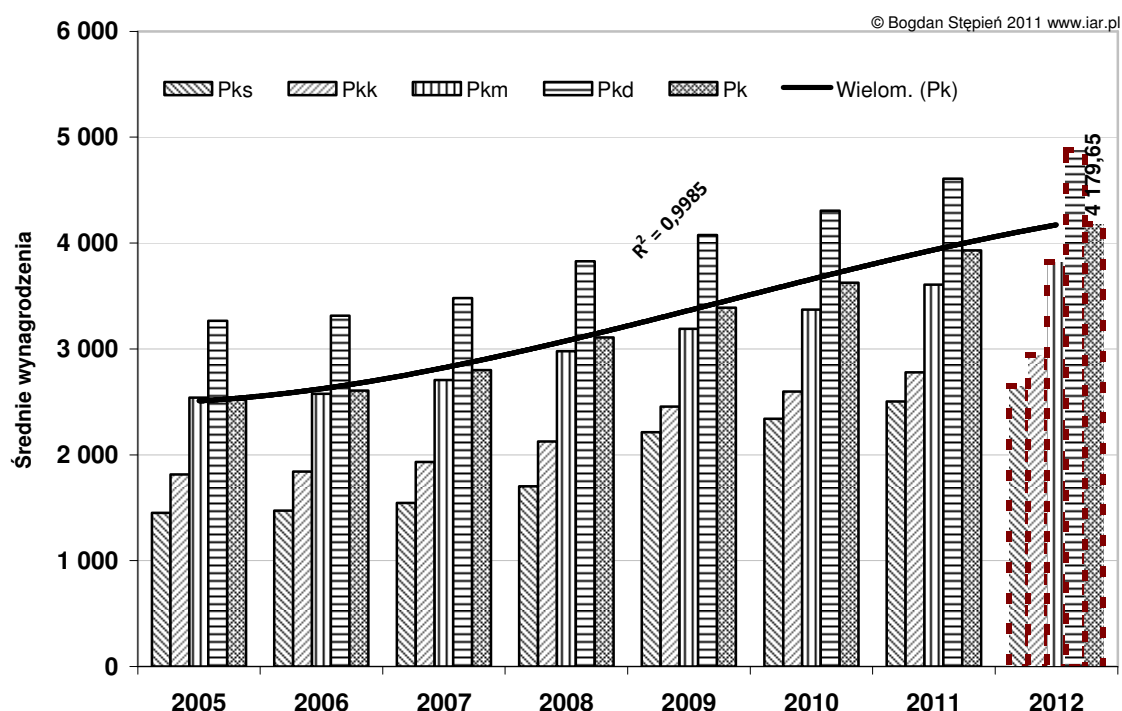
## CO ROBIĆ DALEJ?

1. Przed zatwierdzeniem ustawy budżetowej na rok 2012 jednostki samorządu terytorialnego powinny podjąć zdecydowane działania wymuszające wzrost kwoty subwencji oświatowej gwarantującej spełnianie przez nią warunku art. 28 ust. 1 ustawy o dochodach *jst*:
  - a) Nagłaśniać problem w mediach.
  - b) Informować tak posłów opozycji jak i koalicji o zaniżonej subwencji oświatowej, szczególnie posłów komisji finansów, edukacji i samorządu terytorialnego.
  - c) Koniecznie kierować wnioski do Ministra Finansów o przedstawienie kalkulacji kwot subwencji oświatowej (co uwzględniono i w **JAKI SPOSÓB?**) na rok 2011 oraz 2012 wraz ze szczegółową oceną spełniania przez nie zapisu art. 28 ust. 1 ustawy o dochodach *jst* (co uwzględniono i w **JAKI SPOSÓB?**).
  - d) Koniecznie kierować wnioski do Rządowego Centrum Legislacji o przedstawienie opinii oceniających spełniania przez kwoty subwencji oświatowej na 2011 oraz 2012 zapisu art. 28 ust. 1 ustawy o dochodach *jst* (co uwzględniono i w **JAKI SPOSÓB?**).
  - e) Jeżeli rząd powiedział A, to powinien i powiedzieć B. Jeżeli rząd podnosi kwotę bazową dla nauczycieli, awansuje nauczycieli oraz zwiększa składki pracodawcy to powinien powiedzieć również i B, czyli w odpowiednim stopniu zwiększyć subwencję oświatową.
2. Gdyby nie udało się doprowadzić do zmiany kwoty subwencji w ustawie budżetowej na rok 2012 do poziomu spełniania przez nią art. 28 ust. 1 ustawy o dochodach *jst*, to wtedy organy stanowiące *jst* działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP powinny rozważyć możliwość złożenia wniosku(ów) do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności ustalonej w ustawie budżetowej kwoty subwencji oświatowej z zapisem art. 28 ust. 1 ustawy o dochodach *jst*.

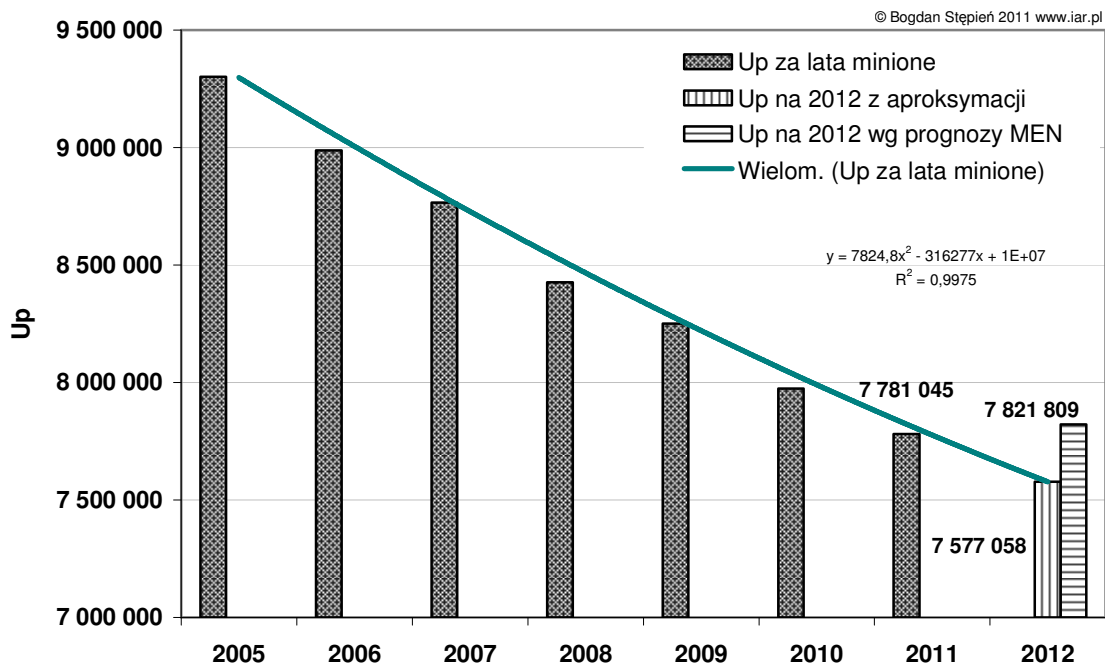
## DODATEK



Wykres 1 Krajowe współczynniki struktury kadry nauczycielskiej wg stopni awansów za lata minione oraz szacowane ich wartości na rok 2012.



Wykres 2 Średnie wynagrodzenia nauczycieli art. 30 ust 3 ustawy KN wg stopni awansu ( $P_{ks}$ ,  $P_{kk}$ ,  $P_{km}$ ,  $P_{kd}$ ) dla potrzeby naliczania subwencji oświatowej oraz średnie wynagrodzenie przeciętnego nauczyciela oświaty publicznej ( $P_k$ ) za lata minione oraz szacowane ich wartości na rok 2012.



Wykres 3 Przeliczeniowa liczba uczniów (liczba zadań oświatowych) w kraju  $U_p$  za lata minione i szacowana jej wartość na rok 2012. Gdyby nie 6-latkowie szacowana liczba  $U_p$  wyniosłaby około 7 577 058. Ponieważ mają zostać uwzględnieni 6-latkowie, więc szacowana wartość liczby  $U_p$  wyniesie 7 821 809.