

Stanowisko
Zgromadzenia Ogólnego Związku Miast Polskich
w sprawie finansowania zadań oświatowych

Związek Miast Polskich, niezmiennie od wielu lat stoi na stanowisku, że samorządy terytorialne muszą mieć gwarancję stabilności dochodów na realizowanie zadań oświatowych, w wysokości adekwatnej do zakresu tych zadań i skali odpowiedzialności za kształtowanie lokalnych polityk oświatowych.

Aktualnie subwencja oświatowa nie zapewnia większości samorządom możliwości pokrycia niezbędnych bieżących kosztów płacowych i rzeczowych, a tym bardziej środków na działania rozwojowe i inwestycyjne. Mimo to, samorządy terytorialne konsekwentnie stawiają na jakość nauczania i wprowadzenie nowoczesnych - adekwatnych do wyzwań rozwojowych - rozwiązań edukacyjnych oraz modernizują infrastrukturę oświatową.

Niestety, z roku na rok rośnie wysokość ponoszonych przez JST wydatków na zadania oświatowe, znacząco przewyższających kwoty otrzymywanej na nie subwencji. Tylko w 2016 r. samorządy terytorialne wydatkowały na zadania oświatowe o 26,9% więcej niż otrzymały subwencji, a w przypadku miast ten poziom dofinansowania jest jeszcze wyższy (np. 41,6% w miastach powyżej 5 tys. mieszkańców oraz 37,8% w miastach na prawach powiatu liczących ponad 100 tys. mieszkańców).

Tabela. Nadwyżka wydatków na zadania oświatowe realizowane przez samorządy terytorialne w stosunku do otrzymanej subwencji oświatowej, w latach 2004-2016

Kategoria JST		Rok						
		2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016
		%						
Gminy wiejskie	do 10 tys. mieszkańców	7,5	16,8	18,1	19,8	20,1	22,4	22,3
	powyżej 10 tys. mieszkańców	9,8	17,1	18,1	20,1	19,8	22,7	22,5
Gminy miejsko-wiejskie	do 10 tys. mieszkańców	13,8	15,8	17,7	19,0	19,4	22,9	21,9
	od 10 do 20 tys. mieszkańców	19,0	26,8	27,8	29,8	29,4	31,9	31,8
	powyżej 20 tys. mieszkańców	26,6	37,5	37,9	37,8	36,1	37,9	37,3
Miasta	do 5 tys. mieszkańców	18,3	15,8	17,7	17,0	17,2	20,9	20,1
	powyżej 5 tys. mieszkańców	31,7	41,4	40,6	42,3	39,8	41,4	41,6
Miasta na pr. powiatu	do 100 tys. mieszkańców	21,0	23,8	21,1	21,5	21,0	22,5	25,4
	powyżej 100 tys. mieszkańców	39,6	39,6	37,8	35,0	31,7	31,9	37,8
Powiaty		3,0	3,2	2,2	2,4	3,4	5,1	7,3
Województwa		10,7	17,7	21,5	14,0	10,4	15,3	15,7
Średnio JST		19,5	23,7	23,4	23,4	22,6	24,4	26,9

Źródło: Mariusz Tobor (*Vulcan*), na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Zdaniem Związku, subwencja oświatowa powinna uwzględniać zakres zadań realizowanych przez samorządy terytorialne, zgodnie ze standardami i kosztami ich wykonania, a równocześnie stymulować osiągnięcie racjonalnej sieci szkół oraz placówek oświatowych.

Tymczasem w większości miast nie gwarantuje ona środków finansowych nawet tylko na wynagrodzenia dla nauczycieli. W ten sposób obowiązek sfinansowania wynegocjowanej przez rząd z centralami związków zawodowych podwyżek płac przerzucany jest na JST.

Dodatkowo, dotychczasowe zasady kształtowania wynagrodzeń nauczycieli ograniczają samodzielność JST, narzucając im, jakie powinny ponosić wydatki na płace nauczycieli, bez względu na różnorodność uwarunkowań mogących wpływać na ich wysokość. Od 2009 roku wprowadzono mechanizm sprzeczny z zasadami prawa pracy, w postaci dodatku uzupełniającego, który jest elementem wynagrodzenia niezwiązanym z indywidualnym stosunkiem pracy, a z przynależnością do określonej grupy zawodowej. Dodatek ten jest wynagrodzeniem niemającym związku z jakością pracy nauczycieli.

Konsekwencją niedoszacowania subwencji oświatowej dla miast oraz wdrażanych obecnie zmian w systemie oświaty, z którymi wiążą się dodatkowe wydatki dla jednostek samorządu terytorialnego, będzie wzrost deficytu budżetów miast.

Związek Miast Polskich nie godzi się na przerzucanie na samorządy odpowiedzialności finansowej za niedoszacowanie dochodów na realizację zadań oświatowych.

Uważamy, że konieczna jest zmiana zasad naliczania subwencji oświatowej, uwzględniającej faktyczne koszty ponoszone przez miasta, oraz zlikwidowane powinny zostać ograniczenia w autonomii samorządów w prowadzeniu lokalnych polityk oświatowych.

Zdaniem Związku, zmiany zasad finansowania zadań oświatowych realizowanych przez samorządy powinny powiązać się także z korektami przepisów Karty Nauczyciela. Podkreślamy przy tym, że nasze stanowisko nie stanowi sprzeciwu wobec godziwych wynagrodzeń nauczycieli, lecz wobec zaniżania dochodów samorządów terytorialnych na realizację zadań oświatowych oraz niewłaściwego skonstruowania przepisów dotyczących płac nauczycieli.

Odnosząc się do propozycji, przedstawionych podczas prac powołanego przez Ministra Edukacji Zespołu do spraw statusu zawodowego pracowników oświaty:

1. Nie akceptujemy propozycji resortu, która ogranicza się tylko do wewnętrznych zmian w aktualnej wysokości subwencji oświatowej, bez jej zdecydowanego zwiększenia.
2. Nie akceptujemy propozycji relacji pomiędzy elementami składowymi decydującymi o wysokości subwencji oświatowej dla gmin, to jest: podstawowej wagi oddziałowej (średnio 69 tys. zł), wiejskiej wagi oddziałowej (średnio 17 tys. zł) oraz nowego standardu finansowego A na ucznia (średnio 2,35 tys. na ucznia). Rozwiązanie to w sposób nieuzasadniony, kosztem miast, podwójnie „premiuje” gminy wiejskie o niewielkiej liczbie uczniów w oddziałach.

Pierwszy raz ustalają wysoką stałą kwotę subwencji na oddział (bez względu na jego liczebność), a drugi raz ustalają wysoką kwotę wiejskiej wagi oddziałowej.

Tego typu propozycja „karze” samorządy, które nie miały wysiłkiem zracjonalizowały sieć oświatową, a przede wszystkim miasta, które już dotychczas zmuszane były do największych dopłat do subwencji oświatowej. Naszym zdaniem, gdyby przyjąć proponowany przez MEN sposób naliczania subwencji, konieczne byłoby zmniejszenie podstawowej wagi oddziałowej oraz wiejskiej wagi oddziałowej, na rzecz zwiększania standardu finansowego na ucznia.

3. Uważamy, że wysokość subwencji dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego powinna co najmniej zapewniać w 100% wydatki na wynagrodzenia nauczycieli, realizujących ramowe plany nauczania, oraz dodatkowo 3 etaty nauczycieli na 8 oddziałów (klasy od I do VIII) z przeznaczeniem dla nauczycieli pracujących w świetlicy lub w bibliotece, doradcy zawodowego, pedagoga, psychologa, logopedy, nauczyciela wspomagającego, asystenta nauczyciela.
4. Postulujemy likwidację dodatku uzupełniającego dla nauczycieli, a w zamian wprowadzenie rozwiązań umożliwiających łączenie wysokości wynagrodzenia z jakością pracy nauczyciela.
5. Nie jesteśmy przeciwni wydzieleniu części subwencji oświatowej na doskonalenie nauczycieli. Uważamy jednak, że górnym pułapem wydatków na ten cel powinno być 0,5 procenta subwencji oświatowej. Dodatkowo samorządy i dyrektorzy szkół powinni mieć znacząco większy wpływ na działalność placówek doskonalenia zawodowego tak, aby zagwarantować większą efektywność wydatków na doskonalenie zawodowe nauczycieli.
6. Pozytywnie oceniamy propozycje zmiany wag w algorytmie podziału części oświatowej subwencji ogólnej. Uważamy, że powinna ona uwzględnić wyniki analizy danych otrzymywanych dzięki funkcjonowaniu Systemu Informacji Oświatowej oraz odnosić się do standardów kosztowych różnych typów szkół, zlokalizowanych na obszarach różnych kategorii samorządów terytorialnych.

W tym kontekście uważamy, że kryterium liczby mieszkańców nie powinno być jedynym przesądającym o zastosowaniu wiejskiej wagi oddziałowej. Uważamy, że warto rozważyć wprowadzenie także innych wskaźników, takich jak np. rozmieszczanie sieci osadniczej lub gęstość zaludnienia.