

Zofia Szpringer

Opinia w sprawie zgodności z Konstytucją RP projektu ustawy budżetowej na rok 2014 w zakresie wydatków w części 82 dział 758 rozdział 75801 – Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego¹

Opinion on the conformity with the Constitution of the Republic of Poland of the Budget Bill for 2014 (Sejm Paper No. 1779) in relation to the expenditures in budgetary part 82 section 758 chapter 75801 – educational part of general subvention for self-government units (BAS-WASGiPU-2633/13): The purpose of the opinion is to answer the question of whether setting the expenditures on educational part of general subvention for self-government units for 2014 below its level for 2013 was in conformity with the Constitution of the Republic of Poland. The author, having examined the existing legislation and case law of the Constitutional Tribunal, and based on economic analysis of expenditures in this respect in previous years, gives a positive answer. According to her, if the delegation of tasks to self-government units was accompanied by the transfer of funds from the State budget, therefore the planned changes consisting in the transfer by self-government units (by way of agreement) of two artistic schools to the domain of the Minister of Culture and Heritage means that funds for those schools cannot any more be contained in the subvention allocated to self-government units.

Keywords: budget | constitution | education | subvention
Słowa kluczowe: budżet | konstytucja | oświata | subwencje

Doktor nauk ekonomicznych, kierownik Zespołu Analiz Finansowych i Budżetu Państwa BAS; zofia.szpringer@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest udzielenie odpowiedzi na pytanie dotyczące zgodności z Konstytucją RP projektu ustawy budżetowej na rok 2014 (druk sejmowy nr 1779) w zakresie wydatków w części 82 dział 758 rozdział 75801 – Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego.

¹ Opinia sporządzona 14 listopada 2013 r. na zlecenie Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość (druk sejmowy nr 1779/VII kad.); BAS-WASGiPU-2633/13.

Przedmiotowemu pytaniu towarzyszą następujące uwagi szczegółowe:

Zawarta w projekcie budżetu kwota części oświatowej subwencji ogólnej w wysokości 39.499.597 tys. zł jest mniejsza o 9598 tys. zł w stosunku do roku bazowego (2013 r. – 39.509.195 tys. zł). Powstaje wątpliwość czy jest to zgodne z art. 28 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, który mówi, że kwotę tej subwencji ustala się w wysokości łącznej nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym.

Ministerstwo Finansów i [M]inisterstwo Edukacji Narodowej w materiałach budżetowych uzasadnia, że zasada zapisana w ust. 1 art. 28 dotyczy kwoty przed skorygowaniem o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań. Powstaje bardzo poważna wątpliwość, czy taka interpretacja jest zgodna z intencją ustawodawcy. W toku prac legislacyjnych nad tą ustawą w 2003 r. (druk 1732 z 2003 r.) art. 28 ust. 1 podlegał zmianie. W projekcie rządowym zapis tego art. brzmiał: «1. Kwotę przeznaczoną na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, ustala się 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». Gdyby ustawodawca miał taką intencję jak przyjęta interpretacja MF i MEN, nie zmieniałby tego zapisu. Tymczasem na posiedzeniu Podkomisji 29 sierpnia 2003 r. przyjęto poprawkę, dodając sformułowanie «nie mniejszej niż». Z takim brzmieniem 19 września 2003 r. przyjęto sprawozdanie Podkomisji i 8 października sprawozdanie Komisji FBP i STR. W toku dalszych prac nie zmieniono w tym zakresie tak poprawionego zapisu. Wprowadzenie tak sformułowanej poprawki jednoznacznie wskazuje, że ustawodawca określenie «nie mniejszej niż» odnosi do kwoty po skorygowaniu o inne wydatki z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych.

Uzasadnienie

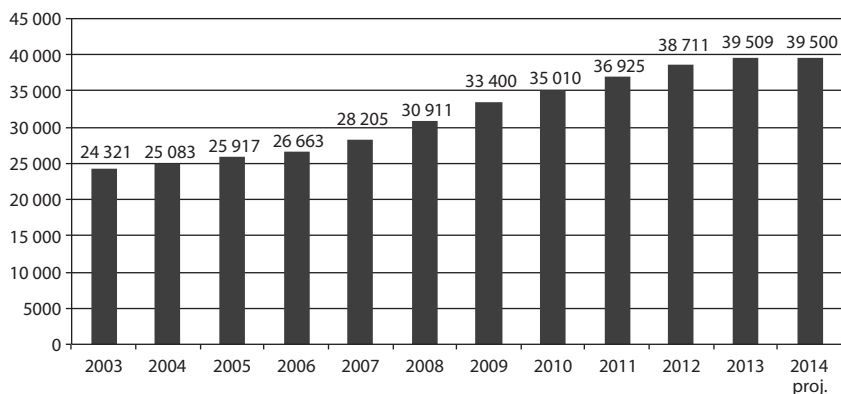
W projekcie ustawy budżetowej na rok 2014 w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, w rozdz. 75801 – Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego (dalej też zamiennie używamy pojęcia subwencja oświatowa) zaplanowano kwotę 39 499 597 tys. zł. Jest to kwota niższa w stosunku do kwoty subwencji oświatowej określonej na 2013 r. o 9598 tys. zł, tj. 0,02%.

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy budżetowej na rok 2014, zmniejszenie – w stosunku do 2013 r. – planowanej na 2014 r. kwoty części oświatowej subwencji ogólnej związane jest z przekazaniem przez jednostki samorządu terytorialnego, w drodze porozumienia, dwóch szkół artystycznych do prowadzenia przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz z wnioskami marszałka województwa śląskiego o włączenie Kolegium Nauczy-

cielskiego w Gliwicach do Politechniki Śląskiej i marszałka województwa wielkopolskiego o włączenie Nauczycielskiego Kolegium Języków Obcych w Lesznie do Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Jana Amosa Komeńskiego w Lesznie².

Powyższe oznacza, że w 2014 r. po raz pierwszy od 2003 r. poziom subwencji będzie niższy niż w roku poprzednim – zob. poniższy wykres.

Wykres 1. Wydatki w zakresie części oświatowej subwencji ogólnej dla JST w latach 2003–2014 według ustawy (w mln zł)



Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia za lata 2003–2012, ustawa budżetowa oraz nowelizacja ustawy budżetowej na rok 2013, projekt ustawy budżetowej na rok 2014

Na tym tle pojawiły się wątpliwości, czy takie ukształtowanie poziomu subwencji oświatowej jest zgodne z art. 28 ust. 1 u.d.j.s.t.³, skoro zgodnie z pierwszym fragmentem tego przepisu, obowiązującym w niezmienionej treści od 1 stycznia 2004 r. wskazuje się, 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*. Przypomina się także, że obecne brzmienie tego przepisu zostało wprowadzone na etapie prac nad tą ustawą w 2003 r. na wniosek przedstawiciela samorządu terytorialnego w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, ponieważ strona samorządowa chciała mieć gwarancję, iż przekazywaniu zadań do realizacji przez samorządy

² Zob. uzasadnienie ustawy budżetowej na rok 2014, Warszawa 2013, s. 41.

³ Zob. ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2010 r. nr 80, poz. 526; dalej: u.d.j.s.t.

terytorialne będzie towarzyszyło odpowiednie przekazywanie środków⁴. Inne gwarancje zapewnienia właściwej wysokości środków finansowych na realizację zadań oświatowych wynikają z art. 5a ust. 3 ustawy o systemie oświaty oraz z art. 30 ust. 6 Karty nauczyciela. Zgodnie z tymi przepisami, środki niezbędne na realizację zadań oświatowych, w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie szkół i placówek, zagwarantowane są w dochodach budżetu jednostek samorządu terytorialnego (JTS)⁵.

Odpowiadając na postawione pytanie, należy wskazać, że analiza art. 28 ust. 1u.d.j.s.t. nie może być pełna bez uwzględnienia całej treści tego przepisu, który w dalszym fragmencie wskazuje na możliwość korekty kwoty przeznaczonej na część oświatową subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych. To też powoduje, że z matematycznego punktu widzenia nawet w wypadku przyjęcia kwoty subwencji JST takiej samej jak w roku poprzednim, czy nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym (co czyni zadość pierwszemu fragmentowi omawianego przepisu), na skutek przyjęcia korekt (których możliwość dopuszcza dalszy fragment tego przepisu) możliwe jest bądź podwyższenie, bądź obniżenie ostatecznej kwoty planowanej subwencji, jako że korekty mają różnorodny charakter⁶. Istotne wydaje się, że polskie prawo przewiduje od lat możliwość dokonywania korekt wynikających na przykład ze zmniejszenia liczby uczniów⁷. Powyższe powoduje, że wy-

⁴ Proponowane w rządowym projekcie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w 2003 r. (druk sejmowy nr 1732/IV kad.) brzmienie fragmentu tego przepisu było nieco inne: *Art. 28. 1. Kwotę przeznaczoną na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, ustala się w wysokości łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, przyjętej w ustawie budżetowej w roku bazowym.*

⁵ Zob. *Komentarz do art. 28 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* [w:] E. Ruśkowski, J. Salachna, *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Warszawa 2004.

⁶ Jedynie brak korekt oznaczałby utrzymanie subwencji na poziomie roku bazowego, czyli ubiegłorocznego.

⁷ Zob. rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego wydawane na podstawie art. 28 ust. 6 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. I tak przykładowo, zgodnie z załącznikiem przedstawiającym algorytm podziału subwencji w 2013 r. zawartym w rozporządzeniu z 20 grudnia 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 1541), wskazuje się, że: *9. Określona w ust. 2 statystyczna liczba uczniów (Ur,i) łącznie z uzupełniającą liczbą uczniów (Uu,i), a także określone liczebności wychowanków albo dzieci i młodzieży uprawnionych lub korzystających (Uz,i), podlegają weryfikacji do aktualnego stanu wynikającego z danych systemu informacji oświatowej dla bazowego roku szkolnego według stanu na dzień 30 września 2012 r. i dzień 10 października 2012 r., z uwzględnieniem ko-*

kazywane w projekcie ustawy budżetowej na rok 2014 przekazanie szkół artystycznych Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego też musi skutkować zmniejszeniem liczby uczniów ujmowanych do kalkulacji poziomu subwencji oświatowej przekazywanej jednostkom samorządu terytorialnego⁸.

W tym kontekście warto też mieć na względzie to, że stałe, ale nierównomierne zwiększanie kwoty subwencji oświatowej w poprzednich latach wynikało z różnych przyczyn (zob. informacje w aneksie na końcu opinii), a także z tego powodu, iż silniejsze było oddziaływanie czynników skutkujących zwiększaniem kwoty subwencji (np. z tytułu podwyżek płac nauczycieli i skutków przechodzących tych podwyżek czy z powodu wprowadzenia kolejnej godziny zajęć wychowania fizycznego oraz kwoty na zadania pozaszkolne⁹), aniżeli czynników wpływających na obniżenie kwoty należnej subwencji (dotyczy to np. skutków finansowych przejmowania szkół od samorządów przez ministrów). Dlatego też nieplanowanie w 2014 r. podwyżek wynagrodzeń nauczycieli i wygaszenie skutków wcześniejszych podwyżek, jak również nieplanowanie nowych wydatków do finansowania w ramach subwencji oświatowej musiało spowodować, że widoczny stał się niewielki skutek finansowy wynikający z planowanego przekazania przez jednostki samorządu terytorialnego szkół artystycznych do prowadzenia przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz wynikający z wcześniej wspomnianych wniosków marszałków. Skutek ten (korekta) jest minimalny/a.

Warto także nawiązać do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 września 2006 r. (sygn. akt K 27/05), w którym Trybunał, przypominając między innymi, że zadania oświatowe są zadaniami własnymi JST, wskazał, iż: *Gwarancje państwa w ramach środków budżetowych dotyczą tylko „środków niezbędnych” i nie ograniczają samorządu w jego samodzielnych decyzjach w zakresie wydatkowania innych własnych środków na realizację zadań oświatowych i na faktycznie wypłacane wynagrodzenia.*

rekty kwoty części oświatowej (SOi). Dzieci i młodzieży upośledzonych umysłowo ze sprzężonymi niepełnosprawnościami spełniających obowiązek szkolny lub obowiązek nauki poza szkołą – w ośrodku rewalidacyjno-wychowawczym – nie wlicza się do liczebności uczniów N_s, przeliczanej wagą Ps.

10. Środki z korekty wymienionej w ust. 9 są rozliczane w ramach rezerwy, o której mowa w art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

⁸ Zgodnie z art. 28 ust. 2 u.d.j.s. od kwoty przeznaczonej na część oświatową subwencji ogólnej odlicza się 0,4% na rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej.

⁹ Przykładowo w 2008 r. i 2009 r. wzrost subwencji wynosił ponad 2 mld zł. Na podwyżki wynagrodzeń nauczycieli w 2008 r. przewidziano kwotę ponad 1,8 mld zł, zob. pismo z 7 lutego 2008 r. sekretarza stanu z Ministerstwa Edukacji Narodowej (SPS-023-689/08) dotyczące wysokości subwencji oświatowej dla samorządów w związku z podwyżką płac nauczycieli.

Zgodzić się też należy z tym, że kwoty subwencji oświatowej nie można wprost odnosić do zadań oświatowych wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego. W obowiązującym systemie prawnym nie ma przepisu, z którego wynikałoby, że budżet państwa gwarantuje w ramach części oświatowej subwencji ogólnej środki na pokrycie wszystkich wydatków na realizację zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego¹⁰.

W praktyce też należy liczyć się z tym, że zmiany sposobu finansowania określonych zadań oświatowych skutkować mogą zmianami w sposobie finansowania JST¹¹.

W omawianym przypadku dotyczącym subwencji oświatowej na 2014 r. trudno byłoby oczekiwać potrzeby dokonywania zmiany sposobu finansowania zadań, jako że zmiana ta nie ma charakteru systemowego i może być ona dokonana w ramach istniejących rozwiązań prawnych, jakimi są porozumienia jednostek samorządu terytorialnego z organem administracji rządowej.

W tym miejscu można też dodać, że zgodnie z przepisem przejściowym zawartym w art. 71 ust. 1 pkt. 4 u.d.j.s.t. łączna kwota części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 28 ust. 1, została w 2004 r. zwiększona o środki na zadania własne związane z przejętymi szkołami artystycznymi, prowadzonymi dotychczas na podstawie porozumienia z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, przy czym zgodnie z ust. 2 tego artykułu do wyliczenia środków na zadania własne przyjęto kwoty dotacji celowych ustalonych w ustawie budżetowej na 2003 r. na finansowanie lub dofinansowanie tych zadań.

Tym samym logiczne jest, że w wypadku, gdy zawarte jest porozumienie, zgodnie z którym niektóre szkoły z powrotem przejmuje do prowadzenia Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, to on otrzymuje środki na prowadzenie szkół (dlatego też nie mogą one być zawarte w subwencji oświatowej przekazywanej JST). Podobny charakter (jeśli chodzi o przepływ środków fi-

¹⁰ Zob. pismo z 12 marca 2008 r. sekretarza stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej (SPS-023-1093/08) dotyczące zmiany systemu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego.

¹¹ W tym miejscu można na przykład przytoczyć fragment odpowiedzi sekretarza stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej (SPS-023-1093/08), w którym wskazuje się, że: *Skoro w obecnie obowiązującym systemie prawnym środki na prowadzenie przedszkoli ogólnodostępnych zostały zabezpieczone gminom w ich dochodach własnych, to należy oczekiwać, że ewentualna zmiana sposobu finansowania przedszkoli musiałaby wiązać się z jednoczesnym zmniejszeniem udziałów gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) oraz stosownym zwiększeniem kwoty części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto należy zauważyć, że w związku z zakładanym obniżeniem wieku obowiązku szkolnego do 6 lat planuje się objęcie dzieci 6-letnich częścią oświatową subwencji ogólnej.*

nansowych) mają inne przepisy ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, np. art. 45 i 46. Ten pierwszy wskazuje, że: *Jednostka samorządu terytorialnego realizująca zadania z zakresu administracji rządowej, na mocy porozumień zawartych z organami administracji rządowej, otrzymuje od tych organów dotacje celowe w kwocie wynikającej z zawartego porozumienia, ten drugi zaś, iż: Jednostka samorządu terytorialnego realizująca zadania z zakresu działania innych jednostek samorządu terytorialnego, na mocy porozumień zawartych z tymi jednostkami, otrzymuje od tych jednostek dotacje celowe w kwocie wynikającej z zawartego porozumienia, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.*

Na przestrzeni lat system finansowania zadań w zakresie oświaty podlegał ewolucji. Przyjęta przez Sejm w 2003 r. ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zapoczątkowała reformę systemu finansów samorządu terytorialnego. Docelowo, zgodnie z intencjami ustawodawcy, polegać miała ona na zwiększeniu udziału samorządu w dysponowaniu środkami publicznymi, zwiększeniu dochodów własnych samorządu i związanej z tym samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Wzrost dochodów własnych miał ograniczać rolę subwencji i dotacji, a zarazem zwiększać odpowiedzialność finansową jednostek samorządu za finansowanie zadań własnych. Ustawa o dochodach JST zakładała, że finansowanie oświaty, zgodne z celami reformy, nastąpi w jej drugim etapie, tj. po 2006 r. Ustawa ta odeszła od parametrycznego powiązania wydatków na oświatę z wysokością dochodów budżetowych. Obniżenie poziomu wydatków na oświatę w stosunku do PKB rząd uzasadniał zmniejszeniem się liczby dzieci objętych systemem edukacji publicznej, co nie przekłada się wprost na zmniejszenie kosztów realizacji zadań oświatowych w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego¹². Warto też dodać, że zgodnie z założeniami reformy udział gmin w podatku dochodowym PIT sukcesywnie się zwiększa. W 2014 r. udział gmin w podatku PIT ma wzrosnąć do 49,38% (z 49,27% w 2013 r.), podczas gdy w 2005 r. wynosił on 35,61%¹³.

Na zakończenie warto też dodać, że według Trybunału Konstytucyjnego samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego stanowi jedną z konstytutywnych cech podmiotowości samorządu terytorialnego. Istota jej wyraża się w zapewnieniu jednostkom samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizowanie przypisanych im zadań publicznych, pozostawiając

¹² Zob. wyrok TK z 18 września 2006 r., sygn. akt K 27/05.

¹³ Poziom ten ustalany jest zgodnie z zasadami określonymi w art. 9 ust.1 w związku z art. 89 u.d.j.s.t. W wypadku podatku CIT udział JST pozostanie w 2014 r. na poziomie 22,86% (w 2005 r. udział ten wynosił 24,01%, po czym uległ on obniżeniu i w takiej obniżonej wielkości utrzymuje się od lat, co też można uznać za element zmian systemowych). Zob. s. 6 sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2005 r. [w:] *Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, t. II, Warszawa 2006, oraz zob. s. 24 uzasadnienia projektu ustawy budżetowej na 2014 r., *op. cit.*

im, przy uwzględnieniu wymogów ustawowych, swobodę w kształtowaniu wydatków oraz stworzenie odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych w tym zakresie (zob. wyrok TK o sygn. akt K 40/97). Nie oznacza to jednak możliwości przypisywania samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego charakteru absolutnego, gdyż może ona zostać ograniczona w drodze ustawy, pod warunkiem, że ograniczenia te znajdują uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i chronionych wartościach. Ustawodawcy przysługuje też swoboda w określaniu źródeł dochodów gmin, jak i ich poziomu¹⁴.

Wniosek

Dokonana analiza wskazuje, że nie ma powodów do obaw, by zmniejszenie subwencji oświatowej planowane na 2014 r. w minimalnej kwocie 9598 tys. zł było sprzeczne z Konstytucją RP, jako że wynika ono z planowanych zmian, polegających między innymi na przekazaniu przez jednostki samorządu terytorialnego, w drodze porozumienia, dwóch szkół artystycznych do prowadzenia przez Ministra Kultury i Dziedzictwa. Zmianom tym nie towarzyszą inne skutki, które uzasadniałyby potrzebę podwyższenia kwoty przeznaczonej na część oświatową subwencji ogólnej w stosunku do roku bazowego 2013.

Aneks

Zaplanowanie w 2004 r. zwiększonej kwoty subwencji o 3,1% w stosunku do 2003 r. wynikało z dodania do kwoty subwencji 2003 r. środków na:

- odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla nauczycieli emerytów i rencistów,
- dodatki i premie dla opiekunów praktyk zawodowych,
- wdrożenie obowiązkowego wymiaru zajęć wychowania fizycznego dla uczniów klas V i VI szkół podstawowych (zgodnie z art. 19.2 ustawy o kulturze fizycznej),
- zadania związane z przejętymi szkołami artystycznymi prowadzonymi dotychczas na podstawie porozumień z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego,
- zadania związane z prowadzeniem młodzieżowych ośrodków wychowawczych i młodzieżowych ośrodków socjoterapii¹⁵.

¹⁴ Zob. wyroki TK z: 15 grudnia 1997 r., sygn. akt K 13/97, OTK ZU 1997, nr 5–6, poz. 69; 3 listopada 1998 r., sygn. akt K 12/98, OTK ZU 1998, nr 6, poz. 98; 30 maja 2005 r., sygn. akt K 27/04, OTK-A ZU 2005, nr 5, poz. 54.

¹⁵ Zob. opinia BAS sporządzona przez M. Korolewską, nr 1991/03.

Tabela 1. Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego (w tys. zł)

| | 2000 r. | 2001 r. | 2002 r. | 2003 r. | 2004 r. | 2005 r. | 2006 r. | 2007 r. | 2008 r. | 2009 r. | 2010 r. | 2011 r. | 2012 r. | 2013 r. | 2014 r. proj. ustawy |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|----------------------|
| Wyszczególnienie | | | | | | | | | | | | | | | |
| według ustawy budżetowej | 19 277 285 | 21 383 000 | 22 318 178 | 24 321 215 | 25 082 854 | 25 917 111 | 26 663 243 | 28 204 949 | 30 910 553 | 33 399 798 | 35 009 865 | 36 924 829 | 38 711 095 | 39 509 195 | 39 499 597 |
| według budżetu po zmianach | 19 367 363 | 22 117 633 | 22 318 178 | 24 321 215 | 25 082 854 | 26 097 496 | 26 780 958 | 28 204 949 | 30 910 553 | 33 399 798 | 35 009 865 | 36 924 829 | 39 161 095 | | |
| wykonanie | 19 367 363 | 22 117 633 | 22 318 178 | 24 321 215 | 25 082 854 | 26 097 496 | 26 780 958 | 28 204 949 | 30 910 553 | 33 399 798 | 35 009 865 | 36 924 829 | 39 161 095 | | |
| wykonanie w stosunku do wykonania roku poprzedniego [w %] | | 114,2 | 100,9 | 109,0 | 103,1 | 104,0 | 102,6 | 105,3 | 109,6 | 108,1 | 104,8 | 105,5 | 106,1 | | |
| ustawa w stosunku do ustawy roku poprzedniego [w %] | | 110,9 | 104,4 | 109,0 | 103,1 | 103,3 | 102,9 | 105,8 | 109,6 | 108,1 | 104,8 | 105,5 | 104,8 | 102,1 | 100,0 |

Wykonanie zaplanowanych wydatków na subwencję oświatową było prezentowane z uwzględnieniem najważniejszych wydatków faktycznie sfinansowanych w ramach subwencji¹⁶, stąd też dalej informacje o wykonaniu nie będą prezentowane, gdyż są one dość obszerne, a dodatkowo nie zawsze muszą być zbieżne z informacjami dotyczącymi planowania subwencji, a to było przedmiotem opinii.

Zaplanowanie na 2005 r. zwiększonej kwoty subwencji o 3,3% w stosunku do ujętej w ustawie budżetowej na 2004 r. spowodowane było uwzględnieniem:

- planowanych skutków wydatków płacowych związanych z uzyskiwaniem kolejnego stopnia awansu zawodowego nauczycieli,

¹⁶ Zob. opinia BAS sporządzona przez M. Korolewską, nr 1391/05, w której wskazuje się, że zaplanowana w ustawie budżetowej na rok 2004, według nowej formuły prawnej dotyczącej określania wysokości, kwota części oświatowej subwencji ogólnej dla JST w wymiarze 25 082 854 tys. zł w trakcie roku nie uległa zmianie i została zrealizowana w pełni. Z ogólnej kwoty części oświatowej wydzielono 1% rezerwy tej subwencji (250 832 tys. zł), którą w trakcie roku budżetowego jeszcze zwiększono o środki z tytułu zmniejszenia części oświatowej siedmiu jednostkom samorządu terytorialnego do poziomu 251 861 tys. zł. W ujęciu zadaniowym środki rezerwy części oświatowej w pierwszym rządzie przekazano na:

- dofinansowanie prac remontowych prowadzonych w szkołach i placówkach oświatowych, mających na celu usunięcie zagrożeń zdrowia i bezpieczeństwa uczniów oraz pracowników szkół i placówek oświatowych (41,2% ogółu środków) oraz
- dofinansowanie w zakresie wyposażenia nowo wybudowanych obiektów szkół i placówek oświatowych w sprzęt szkolny i pomoce naukowe oraz nowych pomieszczeń do nauki pozyskanych w wyniku modernizacji lub adaptacji (21,4%),

a w dalszej kolejności na:

- dofinansowanie zadań o jednorazowym charakterze (10,3%),
- dofinansowanie kosztów związanych z odprawami dla zwalnianych nauczycieli w trybie art. 20 ustawy Karta nauczyciela (7,6%),
- zwiększone zadania szkolne i pozaszkolne od 1 września 2004 r. (7,0%),
- likwidację szkód w szkołach i placówkach oświatowych wywołanych zdarzeniami losowymi (5,9%).

Ponadto środki z rezerwy przekazano także z tytułu:

- wzrostu zadań edukacyjnych w I półroczu roku budżetowego (2,3%),
- korekty błędów statystycznych (2,1%),
- dofinansowania kosztów adaptacji pomieszczeń szkolnych przeznaczonych na gabinety profilaktyczne (1,5%),
- dofinansowania w związku ze wzrostem zadań z uwagi na wzrost liczby uczniów objętych nauczaniem indywidualnym (0,7%).

Podobnie jak w 2003 r. stosunkowo największy udział środków z rezerwy części oświatowej przekazany został na dofinansowanie prac remontowych oraz na dofinansowanie w zakresie wyposażenia nowo wybudowanych obiektów.

- waloryzacją wynagrodzeń pracowników oświaty w wysokości 3%,
- nowymi zadaniami oświatowymi, obejmującymi m.in. ramowe plany nauczania w szkołach ponadgimnazjalnych, wczesne wspomaganie rozwoju dziecka, czwartą godzinę zajęć obowiązkowych z wychowania fizycznego dla klas V i VI szkoły podstawowej (od 1 września br.) oraz dla I, II, III klasy gimnazjum (od 1 września 2005 r.),
- skutkami finansowymi zmniejszenia liczby uczniów¹⁷.

Zaplanowanie na 2006 r. zwiększonej kwoty subwencji o 2,9% w stosunku do subwencji planowanej w ustawie budżetowej na 2005 r. wynikało z uwzględnienia:

- skutków przechodzących (osiem miesięcy) wdrażanej od 1 września 2005 r. czwartej godziny zajęć z wychowania fizycznego dla uczniów klas gimnazjalnych,
- skutków przechodzących (osiem miesięcy) kontynuowania kształcenia w stworzonym od 1 września 2005 r. nowym typie szkoły policealnej dla absolwentów liceum profilowanego o jednorocznym okresie nauczania i zwiększonej w ramowym planie nauczania liczbie godzin zajęć edukacyjnych tygodniowo do 35 godzin,
- kontynuowania kształcenia w utworzonym od 1 września 2004 r. dwuletnim uzupełniającym liceum ogólnokształcącym dla młodzieży,
- zwiększenia liczby godzin zajęć dydaktycznych w związku z wdrożeniem od 1 września 2002 r. ramowych planów nauczania w szkołach ponadgimnazjalnych, z uwzględnieniem wzrostu wydatków na wynagrodzenia nauczycieli (wraz z pochodnymi od wynagrodzeń), wynikającego ze zmian w strukturze awansu zawodowego nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, oraz skutków zmian demograficznych¹⁸.

Zaplanowanie na 2007 r. większej o 5,8% kwoty subwencji oświatowej w stosunku do planowanej w 2006 r. wynikało z uwzględnienia wzrostu wydatków bieżących szkół i placówek oświatowych jednostek samorządu terytorialnego, a także z planowanego wzrostu pensji nauczycieli, utworzenia 510 etatów dla doradców zawodowych w poradniach psychologiczno-pedagogicznych oraz funkcjonowania uzupełniających liceów ogólnokształcących dla młodzieży¹⁹.

Zaplanowanie na 2008 r. większej o 9,6% kwoty subwencji oświatowej spowodowane było uwzględnieniem kwoty bazowej, kwoty uzupełniającej na reali-

¹⁷ Zob. opinia BAS sporządzona przez A. Młynarską-Wichtowską, nr 2050/04.

¹⁸ Zob. opinia BAS sporządzona przez M. Korolewską, nr 277/05.

¹⁹ Zob. opinia BAS sporządzona przez K. Grodzką, nr 2295/06. Zob. też Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2007 r. Omówienie, Warszawa 2008, s. 270.

zająć zadań szkolnych (obejmującej m.in. finansowanie wydatków związanych z realizacją czwartej godziny zajęć wychowania fizycznego), kwoty na zadania pozaszkolne. W zakresie zadań oświatowych realizowanych przez poszczególne JST uwzględniono zmiany liczby uczniów (wychowanków) związane z przejęciem do prowadzenia od 1 stycznia 2008 r. przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi 28 szkół rolniczych, oraz przez Ministra Środowiska – 11 szkół leśnych wraz z internatami, na podstawie porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego. Ponadto w planowanej kwocie uwzględniono wzrost (w stosunku do roku bazowego 2007) wydatków bieżących szkół i placówek oświatowych finansowanych z budżetów JST z tytułu planowanego wzrostu wynagrodzeń nauczycieli, z uwzględnieniem skutków awansu zawodowego nauczycieli.

W 2009 r. kwotę części oświatowej subwencji ogólnej ustalono w wysokości o 8,1% większej, niż planowana na 2008 r. Wzrost ten spowodowany był zmianą realizowanych zadań oświatowych, w tym planowanych na 2009 r. podwyżek płac nauczycieli o 10% (z dniem 1 stycznia 2009 r. o 5% oraz dodatkowo od 1 września 2009 r. o kolejne 5%), a także ze skutkami zmian w strukturze awansu zawodowego nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto przy kalkulacji subwencji uwzględniono skutki przejścia do prowadzenia od 1 stycznia 2009 r. przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi siedmiu szkół rolniczych wraz z internatami, na podstawie porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego²⁰.

Zaplanowanie na 2010 r. większej o 4,8% kwoty subwencji oświatowej w stosunku do przyjętej w ustawie budżetowej na 2009 r. związane było głównie ze skutkami przechodzącymi podwyżki wynagrodzeń oraz planowaną podwyżką płac nauczycieli w 2010 r. – o 7% od września, a także ze skutkami zmian w strukturze awansu zawodowego nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Zaplanowanie na 2011 r. większej o 5,5% kwoty subwencji oświatowej związane było głównie ze skutkami przechodzącymi podwyżki wynagrodzeń w 2010 r. oraz planowaną podwyżką płac nauczycieli w 2011 r. – o 7% od września, a także ze skutkami zmian w strukturze awansu zawodowego nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto przy planowaniu kwoty subwencji uwzględniono także skutki zmniejszenia zadań realizowanych przez samorządy (powstanie na bazie kolegium państwowej szkoły wyższej)²¹.

²⁰ Zob. opinia BAS sporządzona przez M. Korolewską, nr 2704/08.

²¹ Zob. Informacja o projekcie budżetu państwa na rok 2011 w zakresie oświaty i wychowania oraz edukacyjnej opieki wychowawczej, a także w części 30 „Oświata i wychowanie”, Ministerstwo Edukacji Narodowej, s. 9.

Na 2012 r. zaplanowano subwencję oświatową w kwocie o 4,8% większą niż w poprzednim roku. Zgodnie z informacją Ministerstwa Edukacji Narodowej²², określona w projekcie ustawy budżetowej na rok 2012 kwota tej subwencji została ustalona w wysokości łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym (2011), skorygowanej o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych. Zwiększenie – w stosunku do 2011 r. – planowanej na 2012 r. kwoty części oświatowej subwencji ogólnej było związane ze skutkami przechodzącymi na 2012 r. wdrożonej od 1 września 2011 r. podwyżki wynagrodzeń nauczycieli o 7% oraz podwyżką wynagrodzeń nauczycieli o 3,8% planowaną do wdrożenia od 1 września 2012 r. a także ze skutkami zmian w strukturze zatrudnienia nauczycieli – w podziale na stopnie awansu zawodowego – w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Przy planowaniu kwoty subwencji uwzględniono również skutki zmniejszenia zadań realizowanych przez samorządy²³.

Zwiększenie – w stosunku do 2012 r. – planowanej na 2013 r. kwoty części oświatowej subwencji ogólnej o 2,1% związane było ze skutkami przechodzącymi na 2013 r. podwyżki wynagrodzeń nauczycieli o 3,8% wdrożonej od 1 września 2012 r., a także ze skutkami prognozowanych zmian w liczbie i strukturze awansu zawodowego nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem skutków wzrostu składki rentowej w 2012 r. oraz z uwzględnieniem środków na finansowanie prac komisji egzaminacyjnych, powoływanych przez jednostki samorządu terytorialnego w związku z awansem zawodowym nauczycieli. W 2013 r. dynamika wzrostu subwencji była niewielka w porównaniu z występującą w latach poprzednich, kiedy to wysoki wzrost związany był przede wszystkim z kolejnymi podwyżkami wynagrodzeń nauczycieli, a w 2013 r. nie przewidywano już żadnych podwyżek dla nauczycieli²⁴.

²² Zob. Informacja o projekcie budżetu państwa na rok 2012 w zakresie oświaty i wychowania oraz edukacyjnej opieki wychowawczej, a także w części 30 „Oświata i wychowanie”, Ministerstwo Edukacji Narodowej, s. 10.

²³ Zob. opinia BAS sporządzona przez M. Korolewską nr 369/11.

²⁴ Zob. opinia BAS sporządzona przez M. Korolewską nr 2627/12.