

**KARTA WYZWANIA/PROBLEMU**

ID:	M01
Data aktualizacji wpisu:	
Autorzy:	Mikołaj Herbst
Grupa ekspercka:	ds. mieszkalnictwa i polityk społecznych

**1. Nazwa wyzwania:**

Ustanowienie standardów finansowania oświaty i racjonalizacja finansowania zadań oświatowych przez państwo

**2. Zwięzła charakterystyka wyzwania (uzasadnienie z elementem diagnozy):**

Pierwszym elementem wyzwania jest brak klarownych standardów dotyczących współfinansowania zadań oświatowych przez rząd i samorządy terytorialne. Środki przeznaczane przez Państwo na część oświatową subwencji ogólnej wynikają z powielania historycznych ustaleń oraz zmian wprowadzanych na skutek protestów środowisk samorządowych. Nie istnieje mechanizm (standard) określający zakres zadań, który subwencja powinna pokrywać (np. wynagrodzenia z pochodnymi, wydatki bieżące), ani też standardy realizacji zadań oświatowych, które przy danym poziomie finansowania powinny być spełnione (np. określona wielkość oddziałów szkolnych). W ostatnich latach skutkuje to stałym zwiększaniem udziału środków własnych JST w finansowaniu zadań oświatowych, bowiem finansowanie oświaty jest przez rząd stopniowo przetrzucane na samorządy.

Kolejnym elementem wyzwania (i pośrednio także skutkiem braku standardów) jest zbyt niska subwencja oświatowa przekazywana samorządom dużych miast. Duże miasta od wielu lat mają problemy z zatrudnieniem kadry nauczycielskiej. Wysoki koszt życia w mieście powoduje, że oferowane nauczycielom wynagrodzenie jest mniej atrakcyjne w porównaniu do sytuacji w mniejszych miejscowościach. Jesnocześnie miastom brakuje środków finansowych by oferować wyższe płace. Już obecnie w Warszawie nakłady na oświatę ponad dwukrotnie przekraczają kwotę otrzymywaną przez miasto w ramach części oświatowej subwencji ogólnej.

Trzecim elementem wyzwania jest brak mechanizmu rozliczania kosztów kształcenia uczniów dojeżdżających do miast z gmin ościennych. Duże miasta kształcą w swoich szkołach podstawowych i średnich znaczną liczbę uczniów zamieszkałych poza granicami miejskimi. Wprawdzie miasta otrzymują z tego tytułu odpowiednio zwiększoną część oświatową subwencji ogólnej („podąza” ona za uczniem), jednak w związku z tym, że wydatki oświatowe w przeliczeniu na ucznia znacznie przekraczają kwoty otrzymywane w ramach subwencji (w niektórych przypadkach nawet o 100%), kształcenie uczniów spoza terenu gminy jest w znacznej mierze finansowane z dochodów własnych, a więc kosztem lokalnego podatnika.

Problem rozliczeń finansowych między gminami z tytułu uczniów mieszkających poza gminą gdzie znajduje się ich szkoła nie jest uregulowany w żadnym akcie prawnym, choć analogiczna regulacja dotycząca finansowania przedszkoli jest zawarta w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych z 2017 r.

**3. Wpływ na realizację celu/celów głównych KPM:**

Brak standardów finansowania oświaty ze środków publicznych utrudnia miastom prowadzenie odpowiedzialnej polityki w dziedzinie oświaty, jak również realizację innych zadań samorządów. Chodzi

zarówno o podstawowe zadania w sferze usług publicznych jak i strategiczne działania rozwojowe. W tym sensie wyzwanie ma charakter ustrojowy.

Relatywnie mała atrakcyjność zawodu nauczyciela w dużym mieście powoduje negatywną selekcję do zawodu, a także znaczną rotację na stanowiskach nauczycielskich. Oba te czynniki obniżają jakość kształcenia w szkołach.

Brak regulacji dotyczących finansowania nauki uczniów zamieszkałych poza granicami miasta utrudnia miastom prowadzenie odpowiedzialnej polityki w dziedzinie oświaty, w tym polityki kadrowej i inwestycyjnej.

Spośród zdefiniowanych celów głównych KPM działania służące rozwiązaniu problemu współfinansowania oświaty przez państwo przybliży realizację celu 1. Budowa miast otwartych i przyjaznych dla wszystkich jego użytkowników oraz – w perspektywnym ujęciu – celu 2. Podniesienie konkurencyjności i atrakcyjności gospodarczej miast.

#### **4. Wymiar terytorialny (wskazanie wraz z uzasadnieniem)**

Problem braku standardów finansowania oświaty ma charakter systemowy i dotyczy wszystkich samorządów terytorialnych w Polsce, choć skala obciążenia finansowego jest zróżnicowana. Obecnie w większości JST otrzymywana część oświatowa subwencji ogólnej nie wystarcza na pokrycie wydatków w oświacie.

Z uwagi na kształt algorytmu dzielącego subwencję oświatową między JST, oraz na ograniczone możliwości generowania dochodów własnych, brak standardów finansowania oświaty uderza najmocniej w miasta o liczbie mieszkańców powyżej 5 tys. (nie otrzymują one dodatkowych środków w ramach subwencji), ale na tyle małe, że nie posiadają rozwiniętej bazy podatkowej (ograniczone możliwości generowania dochodów własnych).

Problem wysokich kosztów życia, przekładający się na wysokie koszty zatrudniania nauczycieli dotyczy przede wszystkim miast dużych i metropolii, gdzie koszt życia (mieszkania, żywienia, usług) jest znacznie wyższy niż w innych miejscowościach.

Problem finansowania kształcenia uczniów dojeżdżających dotyczy miast średnich i dużych, gdzie występuje znaczna migracja wahałowa uczniów, a także migracja rodzin do miast bez zmiany adresu zameldowania i bez zmiany adresu właściwego dla rozliczeń podatkowych.

#### **5. Powiązanie z kierunkiem/kierunkami działań w ramach modelu odpowiedzialnej urbanizacji:**

Wyzwanie powiązane jest z kierunkiem działań określonych w modelu odpowiedzialnej urbanizacji jako miasto sprawiedliwe, wskazujące na wyrównywanie szans rozwojowych.

#### **6. Priorytet/istotność z punktu widzenia realizacji celu/ów:**

Wysoki

#### **7. Odniesienia do diagnoz, dodatkowe materiały źródłowe, literatura:**

Herbst, Herczyński, Levitas (2009). Finansowanie oświaty w Polsce. Diagnoza, dylematy, możliwości. Scholar, Warszawa

ZMP (2019). Raport o finansowaniu oświaty w Polsce w latach 2004-2018. ZMP ([https://www.miasta.pl/uploads/attachment/file/2638/Raport\\_final\\_wysy\\_ka\\_i\\_www.pdf](https://www.miasta.pl/uploads/attachment/file/2638/Raport_final_wysy_ka_i_www.pdf))

#### **8. Powiązane akty prawne:**

Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych

Rozporządzenia ministra właściwego dla oświaty w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego

#### **9. Powiązanie wyzwania z globalnymi i europejskimi wyzwaniami rozwoju, w tym z realizacją celów zrównoważonego rozwoju ONZ (SDG):**

Wyzwanie ściśle wiąże się z celem 4 zrównoważonego rozwoju ONZ (SDG), jakim jest zapewnienie wszystkim edukacji wysokiej jakości oraz promowanie uczenia się przez całe życie.

Poprawa standardów finansowania pośrednio lub bezpośrednio wpływa na następujące zadania zamieszczone w Agendzie na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030:

4.1 Do 2030 roku zapewnić wszystkim dziewczętom i chłopcom ukończenie nieodpłatnej, sprawiedliwej, dobrej jakości edukacji na poziomie podstawowym i ponadpodstawowym prowadzącej do efektywnych wyników w nauce, zgodnie z czwartym Celem.

4.2 Do 2030 roku zapewnić wszystkim dziewczętom i chłopcom dostęp do wysokiej jakości rozwoju we wczesnym dzieciństwie, opieki i edukacji przedszkolnej przygotowującej do rozpoczęcia edukacji na poziomie podstawowym.

4.4 Do 2030 roku znacznie zwiększyć liczbę młodzieży i dorosłych, którzy posiadają odpowiednie umiejętności, w tym techniczne i zawodowe, potrzebne przy uzyskaniu zatrudnienia, znalezieniu godziwej pracy i rozwoju przedsiębiorczości.

4.5 Do 2030 roku wyeliminować nierówność płci w edukacji i zapewnić równy dostęp do edukacji na wszystkich poziomach oraz do szkoleń zawodowych dla najuboższych grup, w tym dla osób niepełnosprawnych, ludności rdzennej oraz dla dzieci w trudnej sytuacji.

4.6 Do 2030 roku zapewnić, by młodzież i znaczny odsetek osób dorosłych, zarówno kobiet jak i mężczyzn, nabyła umiejętność czytania, pisania oraz liczenia.

4.7 Do 2030 roku zapewnić, że wszyscy uczący się przyswoją wiedzę i naberą umiejętności potrzebne do promowania zrównoważonego rozwoju, w tym między innymi przez edukację na rzecz zrównoważonego rozwoju i zrównoważonego stylu życia, praw człowieka, równości płci, promowania kultury pokoju i niestosowania przemocy, globalnego obywatelstwa oraz docenienia różnorodności kulturowej i wkładu kultury w zrównoważony rozwój.