

Uzasadnienie

Projekt rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2017 stanowi wykonanie upoważnienia zawartego w art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 198 i 1609).

W celu doprecyzowania sposobu mierzenia skali zadań oświatowych i dostosowania do nich wysokości subwencji, projekt rozporządzenia uzależnia tę wysokość od liczby uczniów przeliczeniowych otrzymanej przez zastosowanie zróżnicowanych wag dla wybranych kategorii uczniów (wychowanków) i określonych typów i rodzajów szkół oraz wskaźnika korygującego, uwzględniającego stopnie awansu zawodowego nauczycieli. Zastosowanie tego wskaźnika umożliwi przekazanie relatywnie wyższych kwot części oświatowej subwencji ogólnej do tych jednostek samorządu terytorialnego, w których udział etatów nauczycieli o najwyższych stopniach awansu zawodowego w relacji do ogólnej liczby etatów nauczycieli jest wyższy niż średnio w skali kraju, co przekłada się na poziom ponoszonych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego wydatków na wynagrodzenia nauczycieli.

W zastosowanej w projekcie rozporządzenia kalkulacji liczba uczniów przeliczeniowych przemnażana jest przez finansowy standard podziału subwencji. Standard ten (oznaczony symbolem „A” w załączniku do rozporządzenia) otrzymuje się dzieląc kwotę ogólną subwencji (SO) pomniejszoną o 0,4 % rezerwy, przez ogólną liczbę uczniów przeliczeniowych. Zgodnie z algorytmem podziału części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2017 szacuje się, że finansowy standard A wyniesie ok. 5 331¹ zł. W stosunku do roku 2016 (5 278 zł) wzrośnie on o ok. 1 %, tj. o ok. 53 zł.

Przepisy projektu rozporządzenia w § 1 i 2 odnoszą się do całego obszaru zadań oświatowych, które realizują jednostki samorządu terytorialnego, i mają charakter obrazujący sposób ustalania poszczególnych parametrów i wag, użytych w algorytmie dla obiektywnego dokonania podziału środków części oświatowej subwencji ogólnej.

Przy projektowaniu przepisów rozporządzenia zostały uwzględnione nowe zadania oświatowe oraz zmiany zakresu obecnych zadań oświatowych, na które środki zostały zaplanowane w kwocie subwencji oświatowej na 2017 r. w projekcie ustawy budżetowej na 2017 r., która aktualnie jest przedmiotem prac Parlamentu. Najważniejsze z nich to:

- uwzględnienie dzieci 6-letnich w wychowaniu przedszkolnym w subwencji oświatowej,
- podwyższenie wynagrodzeń nauczycieli o 1,3% od 1 stycznia 2017 r.,

¹ Na podstawie danych statystycznych o liczbie uczniów (wychowanków) oraz etatów nauczycieli przyjętych do naliczenia wstępnych kwot części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2017. Kwota finansowego standardu A może ulec zmianie w przypadku korekty danych o liczbie uczniów (wychowanków) oraz liczbie etatów nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w roku szkolnym 2016/2017 wykazanych w systemie informacji oświatowej (wg stanu na 30 września 2016 r. oraz 10 października 2016 r.).

- zmniejszenie zakresu zadań oświatowych realizowanych w szkołach podstawowych w związku z podwyższeniem wieku obowiązku szkolnego (od 7 lat),
- zmiany w liczbie i strukturze awansu zawodowego nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego,
- przekazanie kilku szkół rolniczych do prowadzenia Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a więc wyłączenie ich z finansowania subwencją oświatową, tj. zmniejszenie subwencji względem roku poprzedniego,
- zmiany organizacyjne w oświacie.

Kwota części oświatowej subwencji ogólnej jest skalkulowana również w sposób uwzględniający rozpoczęcie planowanych od września 2017 r. zmian w ustroju szkolnym. W szczególności uwzględnia ona finansowanie nowopowstającej klasy VII w szkole podstawowej. Uwzględnia ponadto rozpoczęcie nowego sposobu realizacji doradztwa zawodowego oraz zwiększonej liczby godzin kształcenia w branżowej szkole.

W projekcie rozporządzenia, w stosunku do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2016, zaproponowano następujące zmiany:

I. W rozporządzeniu:

1. Rozszerzenie katalogu czynników uwzględnianych przy podziale subwencji, wymienionych w §2 projektu rozporządzenia, o finansowanie zadań związanych z doradztwem zawodowym. Wprowadzenie dodatkowego czynnika do katalogu zadań finansowanych w ramach algorytmu podziału części oświatowej subwencji ogólnej jest związane z planowanymi zmianami wprowadzenia zajęć z doradztwa zawodowego. Finansowanie w roku 2017 dotyczyć będzie zajęć doradztwa zawodowego w okresie wrzesień – grudzień.
2. Zmiany w definicji zadań szkolnych i pozaszkolnych polegające na wykreśleniu z zadań szkolnych prowadzenia zakładów kształcenia nauczycieli oraz na rozszerzeniu zadań pozaszkolnych o zadania związane z prowadzeniem przedszkoli, oddziałów przedszkolnych zorganizowanych w szkołach podstawowych, a także innych form wychowania przedszkolnego dla dzieci w wieku 6 lat i wyżej.

II. W załączniku:

1. Uwzględnienie dzieci 6-letnich i starszych w subwencji w taki sposób, aby średnia kwota na ucznia wynosiła 4 300 zł. Proponuje się zróżnicować kwotę subwencji w zależności od położenia szkoły. Na uczniów szkół zlokalizowanych na terenach wiejskich i w miastach do 5.000 mieszkańców zostanie naliczona wyższa kwota o ok. 600 zł. Powyższe zróżnicowanie na poziomie ok. 11% jest wynikiem różnicy w wielkości oddziałów w placówkach wychowania przedszkolnego na wsiach i małych miastach w odróżnieniu od miast powyżej 5.000 mieszkańców (średnia wielkość oddziału w placówkach przedszkolnych w miastach powyżej 5.000 mieszkańców wynosi 20,2, na wsiach i miastach do 5.000 mieszkańców wynosi 18,3²). Dodatkowo planuje się zróżnicować kwotę subwencji w zależności od placówki wychowania

² Dane z SIO, wg. stanu na 30 września 2015 r.

przedszkolnego. Na dzieci 6-letnie i starsze w przedszkolach planuje się naliczyć środki w wysokości o ok. 13% wyższej niż na dzieci 6-letnie i starsze w oddziałach przedszkolnych i innych formach wychowania przedszkolnego. W przypadku dziecka w wieku 6 lat i powyżej w przedszkolu szacuje się, że średnia kwota subwencji wyniesie ok. 4 135 zł, w przypadku dziecka w wieku 6 lat i powyżej w oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej lub innej formie wychowania przedszkolnego szacuje się, że średnia kwota subwencji wyniesie 3 660 zł. Poziom zróżnicowania w naliczonych kwotach subwencji pomiędzy dzieckiem w przedszkolu a w oddziale przedszkolnym i innej formie wychowania przedszkolnego został wyliczony z uwzględnieniem długości pobytu dzieci w placówkach wychowania przedszkolnego (w przedszkolach 15% dzieci przebywa do 5 godzin i 85% powyżej, w oddziałach przedszkolnych 75% przebywa do 5 godzin i 25% powyżej³) oraz z uwzględnieniem wielkości oddziałów (średnia wielkość oddziału w przedszkolach wynosi 20,5, w oddziałach przedszkolnych 17,2⁴).

2. Objęcie subwencją (waga o wartości 0,25) dzieci w wieku 6 lat i wyżej odbywających roczne przygotowanie przedszkolne poza przedszkolem, oddziałem przedszkolnym lub inną formą wychowania przedszkolnego na poziomie kwoty dotacji przedszkolnej przewidzianej na rok 2017 w wysokości 1 338 zł na dziecko. Dzieci przeliczane tą wagą nie będą przeliczane wagami dedykowanymi dla pozostałych dzieci w wieku 6 lat i wyżej w wychowaniu przedszkolnym (mogą być natomiast przeliczane wagami należnymi dla dzieci w wychowaniu przedszkolnym z tytułu niepełnosprawności). Z tytułu odbywania przez dzieci rocznego przygotowania przedszkolnego w edukacji domowej, przedszkola nie są zobligowane do realizacji żadnych działań za wyjątkiem wydania zezwolenia na takie kształcenie. Z tego powodu nie ponoszą żadnych kosztów kształcenia tej grupy dzieci. Jednakże w związku z uwzględnieniem tej kategorii uczniów w ostatnich latach w dotacji przedszkolnej proponuje się finansowanie dzieci w wieku 6 lat i wyżej realizujących roczne przygotowanie przedszkolne w edukacji domowej w wysokości dotacji przedszkolnej na realizację zadań z zakresu wychowania przedszkolnego. Środki naliczone tą wagą będą rodzajem wsparcia dla gminy w organizacji wychowania przedszkolnego na swoim terenie, tj. będą pełnić podobną rolę jak przyznawana do tej pory dotacja przedszkolna z zakresu realizacji wychowania przedszkolnego.

3. Uwzględnienie w sposobie podziału subwencji oświatowej pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego wskaźnika zwiększającego o 5,04%⁵ liczbę uczniów szkół podstawowych oraz liczbę uczniów ogólnokształcących szkół muzycznych I stopnia (uwzględnienie wskaźnika będzie dotyczyć również liczebności przeliczonej wagą P₁, P₂₂, wagami na zadania pozaszkolne, wskaźnikami Li, Lwi), ustaloną na podstawie danych systemu informacji oświatowej dla bazowego roku szkolnego (według stanu na dzień 30 września 2016 r.).

Wskaźnik zwiększający ma na celu uwzględnienie zwiększenia liczby uczniów w szkołach podstawowych i OSM I st. w związku z zmianą ustroju oświaty, która nastąpi od września 2017 r.

³ Dane z SIO, wg. stanu na 30 września 2014 r.

⁴ Dane z SIO, wg. stanu na 30 września 2015 r.

⁵ Wartość wskaźnika zostanie ostatecznie oszacowana po uzyskaniu danych z SIO wg. stanu na 30 września 2016 r.

4. Uwzględnienie w sposobie podziału subwencji oświatowej pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego wskaźnika zmniejszającego o 11,08%⁶ liczbę uczniów gimnazjów (uwzględnienie wskaźnika będzie dotyczyć również liczebności przeliczonej wagą P₂, wagą dla uczniów gimnazjum, wagami na zadania pozaszkolne, oraz wskaźnikami Li i Lwi), ustaloną na podstawie danych systemu informacji oświatowej dla bazowego roku szkolnego (według stanu na dzień 30 września 2016 r.). Wskaźnik zmniejszający ma na celu uwzględnienie zmniejszenia liczby uczniów w gimnazjach (brak 1 klasy) w związku z zmianą ustroju oświaty, która nastąpi od września 2017 r.
5. Zwiększenie wartości wagi dla uczniów klas I – III z 0,045 na 0,08. Zwiększenie wartości tej wagi jest związane z potrzebą wsparcia szkół w organizacji oddziałów klas I – III wynikającą, m. in. z konieczności tworzenia małolicznych oddziałów klas I szkół podstawowych w związku ze zniesieniem obowiązku szkolnego dla dzieci 6-letnich.
6. Wprowadzenie wagi o wartości 0,3 dla uczniów w oddziałach przygotowawczych. Od 10 września 2016 r. weszły w życie przepisy umożliwiające tworzenie oddziałów przygotowawczych dla uczniów nieznających lub słabo znających język polski. Wartość wagi została przyjęta w wysokości rekompensującej konieczność ograniczenia liczby uczniów na oddział do 15 uczniów.
7. Wprowadzenie nowej wagi o wartości 3 na wychowanków młodzieżowych ośrodków wychowawczych, którzy zostali skierowani do ośrodka, a jeszcze do niego nie przybyli.
1 stycznia 2017 roku wchodzi w życie przepis § 15 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 2 listopada 2015 r. w sprawie rodzajów i szczegółowych zasad działania placówek publicznych, warunków pobytu dzieci i młodzieży w tych placówkach oraz wysokości i zasad odpłatności wnoszonej przez rodziców za pobyt ich dzieci w tych placówkach (Dz. U. poz. 1872) definiujące wychowanków młodzieżowych ośrodków wychowawczych. Wprowadzona w rozporządzeniu definicja wychowanka młodzieżowego ośrodka wychowawczego rozszerza zakres stosowania tego pojęcia na osoby skierowane do ośrodka, a które do niego nie przybyły. Algorytm podziału subwencji na rok 2017 powinien zatem zawierać nową wagę dla wychowanków, którzy zostali skierowani do ośrodka, a którzy do niego nie przybyli. Wartość wagi powinna być niższa od wagi dla wychowanków przebywających w ośrodku, gdyż środki naliczone tą wagą mają posłużyć utrzymaniu miejsca dla ewentualnego przybycia wychowanka, co nie generuje tak wysokich kosztów jak jego realne utrzymanie.
Kalkulacja wagi dla wychowanków młodzieżowych ośrodków wychowawczych, skierowanych lecz nie przybyłych o wartości 3 uwzględnia 2 efekty:

⁶ Wartość wskaźnika zostanie ostatecznie oszacowana po uzyskaniu danych z SIO wg. stanu na 30 września 2016 r.

- uwzględnienie okresu, w którym samorząd nie otrzymuje subwencji oświatowej, jeśli wychowanek nie został wykazany wg. stanu na 30 września 2016 r. w SIO,
 - uwzględnienie specyfiki funkcjonowania MOW, czyli konieczności utrzymywania miejsca w przypadku wychowanków nieprzybyłych i pozostawiania w gotowości do przyjęcia wychowanka w trakcie roku.
8. Zmiana wskaźnika w części SOA z 0,6 na 0,8 dla uczniów spełniających obowiązek szkolny lub obowiązek nauki poza szkołą w tzw. edukacji domowej w związku z planowanymi zmianami w zakresie kształcenia tych uczniów.

Planowane zmiany w zakresie edukacji domowej:

- wniosek rodziców dotyczący pozwolenia na realizację obowiązku wychowania przedszkolnego, obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki poza szkołą składa się odpowiednio do dyrektora publicznego lub niepublicznego przedszkola, szkoły podstawowej i szkoły ponadpodstawowej usytuowanej na terenie województwa, w którym zamieszkuje dziecko,
- do wniosku należy dołączyć wymaganą dokumentację, w tym opinię publicznej poradni psychologiczno-pedagogicznej,
- dodatkowo w związku ze zgłaszanymi potrzebami ze strony rodziców kształcących dzieci w edukacji domowej zostanie rozszerzony zakres wsparcia dla dzieci w edukacji domowej poprzez wskazanie prawa dzieci do korzystania z pomocy dydaktycznych służących realizacji podstawy programowej znajdujących się w zasobach szkoły oraz prawa do konsultacji umożliwiających przygotowanie do rocznych egzaminów klasyfikujących.

Wejście w życie projektowanych przepisów w zakresie organizacji kształcenia w edukacji domowej planowane jest od 1 września 2017 r. Efekt zmian będzie miał więc znaczenie dla 4 miesięcy roku 2017. W związku z planowanymi zmianami proponuje się dostosowanie poziomu finansowania w algorytmie podziału subwencji, tj. zwiększenie wskaźnika w części SOA z 0,6 na 0,8 dla uczniów spełniających obowiązek szkolny lub obowiązek nauki poza szkołą. Należy również zauważyć, że zmiana ta obejmie dwie kategorie uczniów, tj. uczniów kształcących się w tzw. „edukacji domowej” oraz uczniów z niepełnosprawnością sprzężoną, spełniających obowiązek szkolny w ośrodku rewalidacyjno-wychowawczym (w tym wypadku podwyższenie będzie dotyczyło kwoty subwencji naliczanej dla jednostki samorządu terytorialnego prowadzącej lub dotującej szkołę, do której powinni uczęszczać uczniowie, a nie dla ośrodka).

9. Techniczna zmiana definicji parametru Li (liczba uczniów szkół w jednostce samorządu terytorialnego), polegająca na określeniu jego wartości na poziomie 1, gdy wykazano w SIO zerową liczbę uczniów. Parametr Li jest używany do wyliczania udziału liczby uczniów szkół zlokalizowanych na terenach wiejskich i miastach do 5.000 mieszkańców w ogólnej liczbie uczniów w jednostce samorządu terytorialnego. W przypadku gdy nie wykazano uczniów w samorządzie, dowolna wartość niezerowa Li spowoduje wyliczenie udziału na poziomie 0.

10. Usunięcie z algorytmu wagi dla słuchaczy zakładów kształcenia nauczycieli. Zgodnie z art. 21 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r. poz. 1198) z dniem 1 października 2016 r. zlikwidowano kolegia nauczycielskie i nauczycielskie kolegia języków obcych.

Proponuje się, aby przepisy rozporządzenia weszły w życie z dniem 1 stycznia 2017 r., co wynika z charakteru przedmiotowego rozporządzenia. Określa ono sposób podziału części oświatowej subwencji ogólnej, jaki stosowany będzie w roku 2017 przy uwzględnieniu wartości kwotowych wynikających z założeń, które zostaną przyjęte w ustawie budżetowej na rok 2017, zatem akt ten powinien obowiązywać od początku roku budżetowego.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. *o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa* (Dz. U. poz. 1414, z późn. zm.) projekt rozporządzenia zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej Ministerstwa Edukacji Narodowej. Projekt rozporządzenia zostanie również udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji.

Projekt rozporządzenia nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597), w związku z tym nie podlega notyfikacji.

Przedmiot regulacji nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.