Oświadczenie złożone
przez senator Ewę Monikę Kaliszuk
na 26. posiedzeniu Senatu
w dniu 8 stycznia 2025 r.

Oświadczenie skierowane do minister edukacji Barbary Nowackiej

Art. 35 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych decyduje o tym, na jakie wydatki można przeznaczyć środki uzyskiwane z dotacji przez niepubliczne jednostki oświatowe. Przepis ten jest sformułowany bardzo korzystnie dla organów prowadzących ww. placówki, wskazuje bowiem, że dotacje mogą być przeznaczone na praktycznie każdy wydatek, o ile jest to wydatek bieżący poniesiony na cele działalności jednostki. Samorządy gminne w wyniku przeprowadzanych kontroli dostrzegają coraz częściej różne nieprawidłowości związane z wydatkowaniem i rozliczaniem środków z dotacji. Problemem jest również metodologia obliczania kwoty bazowej dotacji dla przedszkoli nieprowadzonych przez j.s.t.

W toku prowadzonego dialogu z gminami organizacje regionalne zgromadzone w Ogólnopolskim Porozumieniu Organizacji Samorządowych odnotowują/identyfikują doświadczenia j.s.t. związane z przekazywaniem i rozliczaniem dotacji dla przedszkoli niesamorządowych. W wielu przypadkach kontrole wskazują na nieprawidłowości w wydatkowaniu dotacji. Do najczęściej pojawiających się zarzutów należy zaliczyć:

— wykorzystywanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem (na wyjazdy szkoleniowe do SPA, portale oświatowe, dowóz dzieci do placówki spoza obwodu itp.) oraz uzasadnianie każdego wydatku jako niezbędnego dla celu działalności placówki, gdyż przepisy są nieprecyzyjne w tym zakresie;

— nierzetelne i chaotyczne prowadzenie księgowości – różnice pomiędzy kwotami wykazanymi na fakturze a kwotami wykazanymi w rozliczeniu dotacji, różnice pomiędzy kwotami wykazanymi na listach płac a kwotami wykazanymi w rozliczeniu, dwukrotne wykazywanie tych samych wydatków w rozliczeniu, finansowanie wydatków z dotacji w całości pomimo finansowania go z innych źródeł, tj. opłat rodziców, środków unijnych, programów ministerialnych itp.;

— zawyżone wynagrodzenia dla organów prowadzących placówki niesamorządowe;

— wykazywanie obecności dzieci, które już nie uczęszczają do placówki, i pobieranie na nie dotacji, brak lub niedokładność wpisywania danych do SIO, zapisy w statutach przedszkoli dotyczące długich okresów wypowiadania umów, dające argument do pobierania opłat i dotacji na dziecko;

— zmiana formy prowadzenia działalności, np. z osoby fizycznej prowadzącej działalność na spółkę z o.o., by zmniejszyć odpowiedzialność finansową organu prowadzącego przed organem dotującym.

Niestety aktualnie gminy nie mają żadnych narzędzi, by móc wyeliminować powyższe nieprawidłowości, ani żadnych podstaw prawnych, które umożliwiłyby kwestionowanie nieprawidłowych wydatków. Oczywiście przeprowadzane kontrole, a w skrajnych przypadkach wyroki sądu, zmuszają organy prowadzące ww. przedszkola do zwrotu nienależnie pobranej dotacji. Potrzebne są jednak rozwiązania prawne, które doprecyzują obowiązki związane z rozliczaniem dotacji przez organy prowadzące przedszkola niesamorządowe i wprowadzą bardziej przejrzyste i szczegółowe wytyczne, dotyczące zasad wykorzystania dotacji z korzyścią dla każdej ze stron częstego sporu. Dotacja to środki publiczne, które powinny być wydatkowane w sposób rzetelny i efektywny.

W związku z powyższym kieruję do pani ministry edukacji pytanie, czy prowadzone są w ministerstwie działania związane z:

— możliwą zamianą w art. 35 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych zapisu „każdy wydatek poniesiony na cele działalności” na zapis doprecyzowujący poprzez wprowadzenie szczegółowego katalogu wydatków, które mogą być pokrywane z dotacji, w tym również wydatków na kształcenie specjalne;

— wprowadzeniem tzw. twardych regulacji dotyczących wysokości wynagrodzeń organów prowadzących ww. placówki;

— wprowadzeniem przepisów umożliwiających wstrzymanie wypłacania dotacji w sytuacji, gdy placówka nie wywiązuje się ze swoich obowiązków (np. terminowego przekazywania informacji o dzieciach) lub utrudnia przeprowadzenie kontroli (np. nie udostępnia dokumentacji);

— wprowadzeniem zasady wypłaty dotacji na podstawie danych zawartych w SIO, a nie na podstawie oświadczenia organu prowadzącego przedszkole niesamorządowe, dzięki czemu organ prowadzący będzie rzetelnie pilnował, aby dziecko zostało przypisane do danej placówki;

— wprowadzeniem przepisów umożliwiających przeprowadzanie przez samorządy kontroli krzyżowych, w przypadku gdy organ prowadzący przedszkole niesamorządowe prowadzi przedszkola na terenie więcej niż jednej gminy;

— doprecyzowaniem faktycznej (rzeczywistej) liczby uczniów – planowana liczba uczniów podawana właściwemu organowi do 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji służy gminie jedynie do planowania wysokości dotacji na rok następny, kontrowersje dotyczą zaś sposobu ustalania faktycznej liczby uczniów jako jednego z parametrów obliczania należnej kwoty dotacji, jak również prawidłowego jej rozliczania wobec niezdefiniowania tego pojęcia w przepisach prawa (umowa czy nieobecność dziecka np. miesięczna).

W odniesieniu do metodologii ustalania podstawowej kwoty dotacji (PKD) zdecydowana większość samorządów wskazuje, że jest ona skomplikowana i powoduje nieprzewidywalność kwoty w planowanych budżetach. Niezrozumiałym jest to, dlaczego od liczby dzieci, które liczone są do kwoty bazowej, odejmuje się dzieci będące obywatelami Ukrainy i z orzeczeniem o niepełnosprawności. Koszty ogólne ponoszone przez placówki obejmują bowiem wszystkie dzieci. Ponadto samorządy, ponosząc koszty zajęć dodatkowych, tak naprawdę płacą podwójnie: raz za wykonaną usługę, a drugi raz w dotacji, w której ta sama kwota jest uwzględniona. Co więcej, zdaniem samorządów gminnych system ustalania PKD jest paraliżujący, ponieważ im więcej gminy inwestują w przedszkola samorządowe i im wyższe mają koszty utrzymania, tym większą dotację muszą przekazać placówkom niesamorządowym. A przecież przedszkola prowadzone przez organ inny niż j.s.t. oprócz dotacji, którą otrzymują, pobierają często również niemałe opłaty od rodziców, a także nie obowiązuje ich Karta Nauczyciela przy ustalaniu wynagrodzeń dla nauczycieli. To wszystko powoduje, że w budżetach tych jednostek jest znacznie więcej środków aniżeli w przedszkolu samorządowym. Aktualna sytuacja przyczynia się do narastających dysproporcji pomiędzy przedszkolami samorządowymi i zarządzanymi przez inne podmioty niż j.s.t. w zakresie dostępnych środków finansowych, a w konsekwencji wpływa na obniżenie atrakcyjności placówek prowadzonych przez gminy.

Odrębnym problemem jest brak uwzględniania w ustalaniu PKD dynamiki zmian danych w SIO. Gmina nalicza PKD na podstawie danych z 30 września br., a w trakcie roku dzieci przybywa zarówno w placówkach samorządowych, jak i niesamorządowych. Niestety przy przeliczaniu PKD brana jest pod uwagę mniejsza liczba dzieci, a dotację dla przedszkoli trzeba przekazać na zwiększającą się liczbę dzieci. To powoduje ogromne obciążenia dla budżetów gminnych. Dodatkowo system wyrównywania dotacji od początku roku, po każdym przeliczeniu PKD, również przysparza problemów (zwłaszcza wyrównanie na koniec roku), zaburzając stabilność wypłat dotacji w poszczególnych miesiącach zarówno dla przedszkola gminnego, jak i dotowanego.

Mając na uwadze powyższe, przekazuję wniosek Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych o: po pierwsze, ustawowe, odgórne określenie kwoty bazowej jednakowej dla wszystkich; po drugie, zniesienie zależności pomiędzy wydatkami j.s.t. na przedszkola samorządowe a wysokością dotacji dla przedszkoli niesamorządowych; po trzecie, uwzględnienie w liczbie dzieci, które są liczone do PKD, dzieci będących obywatelami Ukrainy i dzieci z orzeczeniami o niepełnosprawności; po czwarte, zmianę zasad dotyczących ponoszenia kosztów zajęć dodatkowych; po piąte, zniesienie zasady ustalania PKD na podstawie liczby dzieci odnotowanej w dniu 30 września br.

Zwrócenie uwagi na powyższe kwestie nie wynika z chęci eliminowania przedszkoli niesamorządowych, ale z troski o środki publiczne, możliwość ich rozliczania, przejrzystość przepisów w tym zakresie i niwelowanie konfliktów oraz sporów, które powstają na tym tle.

Dodatkowo organy odwoławcze, jakimi są samorządowe kolegia odwoławcze, zasypywane są sprawami tego typu. Sprawy te trwają przez długie miesiące, czasem kończąc się przedawnieniem. Wprowadzenie zmian w prawie oświatowym ukróci również niemoralne działania niektórych organów prowadzących przedszkola niesamorządowe i pozwoli gminom należycie sprawować nadzór nad wydatkowaniem dotacji.

Z kolei reforma metodologii obliczania podstawowej kwoty dotacji jest niezbędna, aby wprowadzić przejrzystość i przewidywalność w planowaniu i realizacji budżetów samorządowych w zakresie finansowania oświaty oraz wyrównanie szans rozwoju pomiędzy przedszkolami samorządowymi i tymi prowadzonymi przez inne organy niż j.s.t.

Ewa Monika Kaliszuk
senator RP