



SENAT RP

ZAPIS STENOGRAFICZNY

Wspólne posiedzenie
Komisji Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej (63.)
oraz Komisji Nauki, Edukacji i Sportu (31.)
w dniu 2 grudnia 2016 r.

IX kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 353, druki sejmowe nr 1058, 1081).

(Początek posiedzenia o godzinie 8 minut 33)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Komisji Nauki, Edukacji i Sportu Kazimierz Wiatr)

Przewodniczący Kazimierz Wiatr:

Szanowni Państwo, otwieram posiedzenie połączonych komisji, Komisji Nauki, Edukacji i Sportu oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

Jest ono poświęcone rozpatrzeniu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw; druk senacki nr 353.

Witam serdecznie naszych gości: panią minister Marzennę Drab, podsekretarz stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej; panią Katarzynę Szlyk, zastępcę dyrektora Departamentu Prawnego w Ministerstwie Edukacji Narodowej, pan Grzegorza Pochopnia – jeśli to nazwisko tak się odmienia – zastępcę dyrektora Departamentu Strategii i Współpracy Międzynarodowej w Ministerstwie Edukacji Narodowej. Witam pana posła Lecha Sprawkę, który był sprawozdawcą w Sejmie; ponieważ to jest projekt poselski, panu posłowi udzielię głosu. Witam przedstawiciela Biura Legislacyjnego, pana Mirosława Reszczyńskiego. Witam panów senatorów i panie sekretarz.

Szanowni Państwo, przystępujemy do realizacji porządku obrad.

Ponieważ to był projekt poselski, bardzo proszę pan posła o krótkie przedstawienie go.

Posel Lech Sprawka:

Panowie Przewodniczący! Pani Minister! Wysokie Komisje!

No, z wielkim zaszczytem przedstawiam krótko główne założenia ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw. Mówię o tej satysfakcji z wielu powodów, ale przede wszystkim dlatego, że ta ustawa wczoraj została przyjęta przez Sejm niemalże jednogłośnie – tylko 1 poseł się wstrzymał – wszystkie kluby parlamentarne poparły to rozwiązanie.

Jest to rozwiązanie wynikające ze specyficznej sytuacji, która powstała 1 września 2016 r., a więc w momencie, kiedy nastąpiło podwyższenie wieku obowiązku szkolnego. W sytuacji, którą mieliśmy wcześniej, a więc do 1 września 2016 r., w ramach zadań oświatowych objętych częścią oświatową subwencji ogólnej znalazło się 10 roczników w zakresie zadań gminnych z tego wzglę-

du, że od 1 września 2014 r. i 1 września 2015 r. kolejne grupy 6-latków weszły w zakres zadań szkolnych. A od 1 września 2016 r. nastąpił powrót do pierwotnego stanu, wyjściowego. Ale wejściu 6-latków do szkół towarzyszyło zwiększenie części oświatowej subwencji ogólnej w sumie o mniej więcej 2 miliardy zł. O tyle zwiększyła się część oświatowa na przestrzeni roku 2015 i 2016. W momencie, w którym nastąpił powrót do stanu pierwotnego, czyli do zakresu zadań objętych częścią oświatową subwencji ogólnej ponownie weszło 9 roczników, były dwie możliwości: albo w związku z wycofaniem 6-latków zmniejszenie części oświatowej subwencji ogólnej i wejście 6-latków w zerówkach do systemu dotacji przedszkolnej, z tym że na znacznie niższym poziomie, albo właśnie to rozwiązanie, które zostało przedstawione.

Jakie są główne zalety tego rozwiązania? Zasadniczy zapis jest w art. 1 projektowanej ustawy. Po pierwsze, dotacja przedszkolna na jedno dziecko to 1 tysiąc 338 zł w skali roku, natomiast w części oświatowej subwencji ogólnej ta kalkulacja wynosi średnio 4 tysiące 300 zł, czyli o 3 tysiące zł więcej otrzymują gminy w zakresie wszystkich zadań oświatowych w stosunku do stanu poprzedniego. To po pierwsze.

Po drugie, mechanizm subwencji jest znacznie korzystniejszy dla samorządów w porównaniu z dotacją. Przede wszystkim dotacja nie była zróżnicowana ze względu na miejsce położenia przedszkola, natomiast w tym przypadku istnieje taka możliwość. I stało się to, ponieważ projekt rozporządzenia w zakresie algorytmu części oświatowej subwencji ogólnej już jest pozytywnie zaopiniowany przez korporacje samorządowe wchodzące w skład Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Warto również zwrócić uwagę na to, że zastosowanie tego mechanizmu spowoduje, że rodzice 6-latków nie będą obciążani odpłatnością za wychowanie przedszkolne. Ona jest co prawda niewielka, bo to jest złotówka za godzinę, ale w tym momencie całkowicie to znika z tej przestrzeni.

I ostatni argument, na który chciałbym zwrócić uwagę, jest taki, że wielu ekspertów w tej chwili podkreśla, że chyba najwyższy czas na przemyślenie w ogóle generalnej zmiany, udoskonalenia, bo nie chodzi o jakąś totalną przebudowę, całego systemu finansowania oświaty, rozumiejąc pod pojęciem oświaty zarówno wychowanie przedszkolne, jak i szkoły i placówki oświatowe.

Jeśli chodzi o pozostałe artykuły, art. 2, 3, 4, to są to już jak gdyby konsekwencje realizacji tego pomysłu. I jeszcze tylko jedna uwaga, dotycząca art. 3, bo on troszeczkę

dyskusji wzbudza. Tam jest określony maksymalny limit wydatków na dotację przedszkolną, w tym wypadku dla dzieci w wieku od lat 3 do lat 5, po zabraniu 6-latków. I te kwoty, gdybyśmy je porównywali z tym limitem, który funkcjonuje już w ustawie o systemie oświaty od 13 czerwca 2013 r., kiedy pojawiła się dotacja przedszkolna... Tam jest różnica w wysokości około 350 milionów zł. Te środki zostały przesunięte do części oświatowej subwencji ogólnej, to są te środki, które byłyby jak gdyby zarezerwowane na 6-latków wtedy, kiedy oni byłiby w systemie dotacyjnym.

I tu padały pytania, czy np. w 2017 r. ta zmniejszona kwota wystarczy na pokrycie tej dotacji, tym bardziej że od 1 września 2017 r. 3-latkowie również uzyskują prawo, tzn. samorząd nie może odmówić przyjęcia 3-latka do przedszkola. Otóż, Szanowni Państwo, w systemie dotacji dzieci w wieku 3–5 lat, według danych SIO na 30 września, czyli na rok szkolny 2016/2017, jest 950 tysięcy. W związku z tym, jeżeli pomnożymy to przez kwotę 1 tysiąca 338 zł, to okaże się, że jest to kwota mniejsza niż ta, która jest zapisana w ustawie. Jeżeli chodzi o lata następne, to oczywiście obserwacja tego, co się dzieje w systemie, pokazuje, że być może kiedyś zajdzie konieczność korekty tych limitów.

Pragnę jeszcze na zakończenie dodać, że również korporacje samorządowe, które wchodzi w skład Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, bardzo pozytywnie wyraziły się o projekcie tej ustawy i z wielką radością przyjęły wczorajszy wynik głosowania w Sejmie. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Kazimierz Wiatr:

Bardzo dziękuję panu posłowi.

Bardzo proszę panią minister o dodatkowe informacje i opinię rządu. Bardzo proszę.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej Marzenna Drab:

Proszę państwa, myślę, że bardzo dobrze, że ta propozycja się znalazła na naszych stołach. Tak jak wcześniej poseł wnioskodawca przedstawiał, właściwie nie ma głosów przeciwnych, wszyscy są za i bardzo oczekują na wprowadzenie tej zmiany. Chcę państwa zapewnić, że w wystarczającej wysokości są w budżecie zabezpieczone środki na 6-latków, jak również na dotacje dla dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym, chociaż wcześniej słyszeliśmy, że dotacja została pomniejszona. Ona została pomniejszona po prostu dlatego, że trzeba było pewną kwotę zdjąć i przekształcić, mówiąc zupełnie kolokwialnie, w subwencję. Tak że, proszę państwa, proszę jedynie o poparcie. Dziękuję.

Przewodniczący Kazimierz Wiatr:

Bardzo dziękuję.

Bardzo proszę, pan legislator.

Starszy Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Miroslaw Reszczyński:

Panowie Przewodniczący! Wysoka Komisjo! Szanowni Goście!

Biuro nie zgłasza uwag do omawianej ustawy. Pragniemy jedynie zwrócić uwagę na fakt, że aby ustawa ta zadziałała w pełni zgodnie z intencjami ustawodawcy, powinna wejść w życie przed 1 stycznia 2017 r., tak samo jak nowe akty wykonawcze, które będą wydane na podstawie niniejszej ustawy, dotyczące określenia sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej; te akty wykonawcze również powinny wejść w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. Dziękuję.

Przewodniczący Kazimierz Wiatr:

Bardzo dziękuję.

Otwieram dyskusję.

Bardzo proszę.

Senator Piotr Florek:

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Panie Pośle, pan zaczął od tego, że ma pan satysfakcję, że pan może przedstawić nam ten projekt ustawy, która przeszła przez Sejm. My też mamy wielką satysfakcję, cieszymy się, że jest pan obecny i że jest obecna pani minister, bo ostatnio to nie było standardem, jeżeli chodzi o procedowanie. Jeżeli chodzi o poprzednią ustawę, ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, nie mieliśmy takiej możliwości, żeby się z państwem spotkać...

(Przewodniczący Kazimierz Wiatr: Ale, Panie Senatorze, czego innego dotyczy...)

Tak, ale zmierzam do tego, że podkreślam tę satysfakcję, żebyśmy wszyscy wiedzieli, że są przedstawiciele ministerstwa i możemy na ten temat rozmawiać.

Wiadomo, że zmiany, które zaszły, przesunięcie obowiązku z 6-latków na 7-latków... Wiadomo, że subwencję ogólną i dotację trzeba było zmienić, i cieszymy się z tego, że to zostało dokonane. Moje pytanie jest tylko takie: dlaczego to jest projekt poselski? Bo przecież było wiadomo już od dawna, że taka zmiana i takie przeliczenie musi nastąpić. A pytam tym bardziej, że słyszę, że pan poseł mówi, że wszystkie korporacje samorządowe to popierają, więc nie ma żadnego problemu. Dlaczego na ostatnią chwilę to zostało? Bo wiadomo, że – o ile pamiętam – tę subwencję ogólną oświatową trzeba dzielić chyba do końca roku, tak jak pan mówił. Moje pytanie brzmi więc: dlaczego projekt poselski i dlaczego tak późno?

(Przewodniczący Kazimierz Wiatr: Do kogo pan kieruje pytanie?)

No, do posła, bo to inicjatywa poselska, a nie ministra...

Przewodniczący Kazimierz Wiatr:

Dobrze, dziękuję.

Pani senator Rotnicka.

Senator Jadwiga Rotnicka:

Dziękuję bardzo.

Mam krótkie pytanie... Chociaż zanim ta myśl o pytaniu powstała, to się zastanowiłam, czy nie byłoby rozsądniej, żeby jednak ta ustawa, zgodnie z sugestią legislatora, wchodziła w życie z dniem 1 stycznia. Ale rozumiem, że gdyby taką poprawkę dzisiaj wprowadzić, to ustawa musiałaby wrócić do Sejmu, a chyba nie o to chodzi.

Przewodniczący Kazimierz Wiatr:

Oczywiście to przemyślenie pani senator przyjmujemy. Czy są jeszcze pytania?

Bardzo proszę.

Senator Waldemar Ślugocki:

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Panie Pośle, mówił pan o tym, że te 350 milionów zł z tej kwoty, która została zakreślona dla tych dzieci do 5 lat od roku 2017 do 2026 r., zostało przesunięte na 6-latków. Jak była proporcja, jakie części z każdego roku przesuwano na 6-latków i dlaczego takie, a nie inne części? Na jakiej podstawie taka, a nie inna część była przesuwana? Bardzo dziękuję.

Przewodniczący Kazimierz Wiatr:

Dziękuję.

Jeszcze są pytania? Nie.

Panie Pośle, bardzo proszę.

Posel Lech Sprawka:

Panowie Przewodniczący! Wysokie Komisje! Pani Minister!

Na wstępie odpowiedź na pytanie, dlaczego projekt poselski, a nie rządowy. Podobne zarzuty ze strony opozycji pojawiły się w czasie drugiego czytania. Ja odpowiadając, powiedziałem, że są 3 podmioty uprawnione do inicjatywy ustawodawczej i o wartości projektu nie decyduje to, kto jest jego autorem, ale to, jaka jest rzeczywista wartość samego projektu. Dlatego też nawet żartobliwie powiedziałem, że proszę zwrócić uwagę na to, że jest to projekt poselski, a ma pozytywną opinię korporacji samorządowych, czego nie można powiedzieć o projekcie rządowym dotyczącym reformy oświaty, i może to jest jakaś metoda. Ale to tylko tytułem żartu. Naprawdę to nie ma większego znaczenia. I pragnę zwrócić uwagę na to, że pani minister Zalewska już w grudniu 2015 r. zapowiadała, że takie rozwiązanie będzie.

Kwestia terminów. Pragnę przypomnieć, że rozporządzenie o algorytmie, czyli sposobie podziału części oświatowej subwencji ogólnej, a tkwię w tej problematyce od roku 2000, czyli praktycznie rzecz biorąc, od początku subwencjonowania zadań w takiej postaci, nigdy nie było podpisane

przez ministra edukacji wcześniej niż w miesiącu grudniu. Najczęściej działo się to między Bożym Narodzeniem a Nowym Rokiem. Stąd też data 1 stycznia dla tej ustawy nie jest dobrą datą, dlatego że w tej ustawie jest jak gdyby ślad wskazujący na konieczność przygotowania projektu tegoż rozporządzenia. Projekt jest, on jest już zaopiniowany, ale żeby on mógł wejść w życie od 1 stycznia – mówię o tym rozporządzeniu – to siłą rzeczy ta ustawa, która decyduje o kształcie tego rozporządzenia, musi wejść w życie wcześniej. Dlatego też na to zwracam uwagę.

A jeśli chodzi o kwestię tych przesunięć... Bo rozumiem, że pan senator pyta o to, co się działo wcześniej. Dotacja przedszkolna pojawiła się w 2013 r., a od 1 września 2014 r. pierwsi 6-latkowie, ta pierwsza połówka – nazwijmy to tak kolokwialnie – poszła do szkoły. Niestety w sensie finansowym jest to, że rok szkolny nie pokrywa się z rokiem budżetowym. I tutaj proszę zwrócić uwagę na dynamikę zjawisk, jakie temu towarzyszą. W związku z tym trudno byłoby w sposób jednoznaczny odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób te środki z dotacji przechodziły do subwencji. Powiem tylko tyle: w roku 2015 subwencja wzrosła o około 800 milionów, lekko ponad 800 milionów zł, a w roku 2016 o 1 miliard 200 milionów zł. Oczywiście to nie były wszystkie środki związane z pojawieniem się 6-latków w szkole, tym bardziej że proszę zwrócić uwagę na to, że ten rachunek dodatkowo jest jeszcze zakłócany decyzjami rodziców, którzy decydowali w tamtym czasie o odroczeniu obowiązku szkolnego dla 6-latków. I to zmienia się, inaczej było w 2014 r., jeszcze inaczej było w 2015 r., a już zupełnie inaczej było w 2016 r.

Stąd też najważniejsze, Panie Senatorze, w tym wszystkim jest to, czy maksymalne limity określone w ustawie, te, które są w art. 3, są wystarczające dla całości populacji tych dzieci, których ona dotyczy. I mogę powiedzieć o tym na przykładzie roku 2015, gdy rezerwa celowa na ten cel była niższa niż limit, a mimo to nie wykorzystano około 100 milionów zł.

Tak że zapewniam państwa senatorów, że jeśli chodzi o te kwoty, które są zapisane w art. 3 na 2017 r., to śpijmy spokojnie. A na podstawie obserwacji tego, co się wydarzy 1 września 2017 r., bo tam będzie też istotna informacja, ilu rodziców 6-latków zdecyduje się posłać dzieci do szkoły, a więc wejść w system subwencji, a wyjść z systemu dotacji, będzie możliwa analiza kwot potrzebnych na rok 2018 i dalsze lata i ewentualnie stosowna korekta. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Kazimierz Wiatr:

Bardzo dziękuję.

Bardzo proszę.

Senator Waldemar Ślugocki:

Bardzo dziękuję, Panie Przewodniczący.

Wysoka Komisjo!

Panie Pośle, ostatnie pytanie związane z finansami. To proszę powiedzieć... Bo w roku 2017 na ten cel mamy zapisaną kwotę 1 miliarda 374 milionów zł, a w 2026 r.

– 1 miliarda 832 milionów zł. Co wpływa na wzrost tej kwoty: demografia czy inne przesłanki? Jeśli inne, jakościowe, to jakie? Dziękuję bardzo.

Posel Lech Sprawka:

To znaczy to zróżnicowanie kwot limitu wydatków, które były ustalane w roku 2013, wynikało z 2 powodów, o których pan senator wspomniał. Po pierwsze, rzeczywiście była to analiza danych demograficznych w wyniku sięgnięcia wstecz na tyle, na ile jest możliwe. Ale z drugiej strony pragnę zwrócić uwagę na to, że w międzyczasie pojawiły się 2 dodatkowe uprawnienia dla rodziców. Otóż pojawiło się prawo do wychowania przedszkolnego najpierw dla 4-latków, a od 1 września 2017 r. pojawia się dla 3-latków. To oznacza, że gmina musi przygotować miejsca dla całej populacji. Jeżeli rodzic chce posłać dziecko do przedszkola, gmina nie ma prawa odmówić przyjęcia go do przedszkola. I to wynikało z tego, że przyjęto pewną dynamikę większego zaspokojenia potrzeb w zakresie wychowania przedszkolnego. Nakładają się tu te mechanizmy, o których przed chwilą wspominałem, związane z tym ruchem 6-latków, którzy raz idą w jedną stronę, drugi raz w drugą stronę. Stąd też tutaj jakiejś wielkiej superprecyzji zastosować się nie da. Ale nie ma nawet takiej potrzeby. Ważny test ten rachunek i obserwowanie na bieżąco.

Szanowni Państwo, pozwolę sobie powiedzieć, że jest to moja ostatnia odpowiedź, dlatego że o 9.00 rozpoczynamy głosowania. Tak że dziękuję państwu serdecznie i bardzo proszę o poparcie tej inicjatywy.

Przewodniczący Kazimierz Wiatr:

Bardzo dziękuję panu posłowi za obecność i za wyczerpujące informacje.

Rozumiem, że pytania zostały już... Nie ma więcej pytań.

Czy są głosy w dyskusji? Nie ma.

W takim razie ja chciałbym zgłosić wniosek o przyjęcie ustawy bez poprawek.

Czy są inne wnioski? Nie ma.

W takim razie poddaję ten wniosek pod głosowanie.

Kto jest za? Proszę o podniesienie ręki. (17)

Kto jest przeciwny? (0)

Kto się wstrzymał? (0)

Czy pan senator Gawel mógłby być sprawozdawcą? Pani Senatorze?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Czy państwo się zgadacie?

Bardzo dziękuję.

W takim razie wyczerpaliśmy porządek obrad.

Chciałbym tylko przypomnieć członkom Komisji Nauki, Edukacji i Sportu, że 13 grudnia mamy 2 posiedzenia i 4 stycznia... Wysłałem w środę 2 e-maile, to proszę się zapoznać.

Bardzo dziękuję pani minister, dziękuję przedstawicielom ministerstwa, paniom senator i panom senatorom za obecność, sekretarzom, panu legislatorowi.

Zamykam posiedzenie połączonych komisji, Komisji Nauki, Edukacji i Sportu oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

Dziękuję bardzo.

(Koniec posiedzenia o godzinie 8 minut 55)

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii