

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 8 września 2022 r.

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o wysokości części oświatowej
subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na rok 2022**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o wysokości części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na rok 2022.

Jednocześnie upoważnia pana senatora Zygmunta Frankiewicza do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

Tomasz GRODZKI

U S T A W A

z dnia

o wysokości części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na rok 2022

Art. 1. W roku 2022 część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1672, z późn. zm.¹⁾), ulega zwiększeniu o wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w I półroczu 2022 r. ogłoszony przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w komunikacie wydanym na podstawie art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1452 i 1512).

Art. 2. Kwotę zwiększenia części oświatowej subwencji ogólnej obliczoną zgodnie z art. 1 przekazuje się w równych miesięcznych ratach w terminach przekazania rat części oświatowej subwencji ogólnej, począwszy od najbliższego terminu przekazania raty po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2021 r. poz. 1901 i 1927 oraz z 2022 r. poz. 646, 655, 1116, 1265 i 1730.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy oraz różnice między obowiązującym a projektowanym stanem prawnym

Celem ustawy jest zwiększenie środków finansowych przeznaczonych w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) na realizowanie zadań oświatowych w roku 2022 r. Dla osiągnięcia tego celu konieczne jest zwiększenie wysokości części oświatowej subwencji ogólnej o wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w I półroczu 2022 r., który jest ogłoszony przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w komunikacie wydawanym na podstawie art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1452). W komunikacie Prezesa GUS z dnia 15 lipca 2022 r. w sprawie wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych w I półroczu 2022 r. (M.P. poz. 696) wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w I półroczu 2022 r. w stosunku do I półroczu 2021 r. wyniósł 111,8 (wzrost cen o 11,8%). Wskaźnik ten będzie stanowił podstawę do zwiększenia kwoty części oświatowej subwencji ogólnej w roku 2022.

Do 2016 r. kwota części oświatowej subwencji ogólnej rosła nieco wolniej niż wydatki bieżące w oświacie, ale dynamika zmian obu tych wartości była stabilna (różnica między tymi wartościami rosła o ok. 0,5 mld zł rocznie). Po zmianie w systemie oświaty i zasadach jej finansowania nastąpił drastyczny wzrost tej różnicy – średnio o 2,9 mld zł rocznie. Subwencja oświatowa w roku 2004 stanowiła 2,72% PKB, w roku 2012 – jeszcze 2,42% PKB, ale w roku 2021 spadła do 1,98% PKB. W efekcie w 2021 r. bieżące wydatki oświatowe JST na zadania objęte subwencją były wyższe od łącznej kwoty subwencji już o 19,7 mld zł. Natomiast łączna kwota oświatowych wydatków bieżących (działy 801 i 854) była wyższa od sumy subwencji oświatowej i dochodów bieżących w tych działach o 31,4 mld zł. Wobec wycofania się z zamiaru standaryzacji kosztów funkcjonowania oświaty nie stworzono żadnego mechanizmu indeksacji kwoty subwencji. W rezultacie z biegiem lat subwencja oświatowa w coraz mniejszym stopniu pokrywała potrzeby wydatkowe w dziedzinie oświaty: wzrost tej części subwencji był znacznie niższy niż wzrost wydatków na zadania oświatowe. Niewspółmierność ta dotyczy szczególnie lat 2016-2021. W 2015 r. łączna kwota subwencji (wraz z dotacjami na zadania bieżące) była niższa od wydatków bieżących na zadania nią objęte o 10,6 mld zł, a więc pozwalała na sfinansowanie 79,6%

wydatków. W 2021 r. subwencja była niższa od wydatków bieżących już o 19,7 mld zł, a więc pozwalała na sfinansowanie tylko 72,9% wydatków bieżących.

Projekt wprowadza zatem epizodyczną regulację, której celem jest uzupełnienie dochodów jednostek samorządu terytorialnego przeznaczonych na realizację zadań oświatowych poprzez zwiększenie części oświatowej subwencji ogólnej o kwotę obliczoną w oparciu o wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w I półroczu 2022 r (art. 1). Kwota ta powinna zostać przekazana JST w równych ratach w terminach przekazania części oświatowej subwencji ogólnej zgodnie z dyspozycją art. 34 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1672, z późn. zm.) począwszy od najbliższego terminu przekazania raty po dniu wejścia w życie projektowanej regulacji (art. 2).

Jako termin wejścia w życie ustawy przewidziano dzień następujący po dniu jej ogłoszenia (art. 3). Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), akty normatywne mogą wchodzić w życie bez zachowania minimalnej 14-dniowej *vacatio legis*, jeżeli nie stoją temu na przeszkodzie zasady demokratycznego państwa prawnego, a ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie tego aktu. W ocenie autorów przedłożenia realizacja celów projektu ustawy wymaga, aby weszła ona w życie w możliwie najszybszym terminie. Zarówno treść nowej ustawy w aspekcie przedmiotowym (wprowadzenie epizodycznego mechanizmu zwiększenia części oświatowej subwencji ogólnej), jak i krąg podmiotów prawa, których ona bezpośrednio dotyczy (gminy, powiaty i województwa), a przede wszystkim cel, któremu ma służyć ta regulacja (zwiększenie środków przeznaczonych na realizację przez JST zadań oświatowych) stanowią dostateczne uzasadnienie dla proponowanego terminu wejścia ustawy w życie.

Projektowana ustawa epizodyczna ma jedynie wesprzeć finansowo samorządy w realizacji zadań oświatowych w roku 2022 r. Docelowo konieczne jest wprowadzenie systemowych rozwiązań, które wpłyną na urealnienie kwot przekazywanych na realizację zadań oświatowych.

2. Konsultacje

Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi zostały zamieszczone na senackiej stronie internetowej. Oczekiwane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe oraz wyniki konsultacji są przedstawione w ocenie skutków regulacji.

3. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Tytuł projektu: ustawa o wysokości części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na rok 2022

Data sporządzenia: 8 września 2022 r.

Przedstawiciel wnioskodawcy:
senator Zygmunt Frankiewicz

Źródło: grupa senatorów

Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym:
Renata Bronowska, główny legislator, tel. 22 694 95 60
w zakresie OSR:
Katarzyna Majewska, główny ekspert, tel. 22 694 92 59

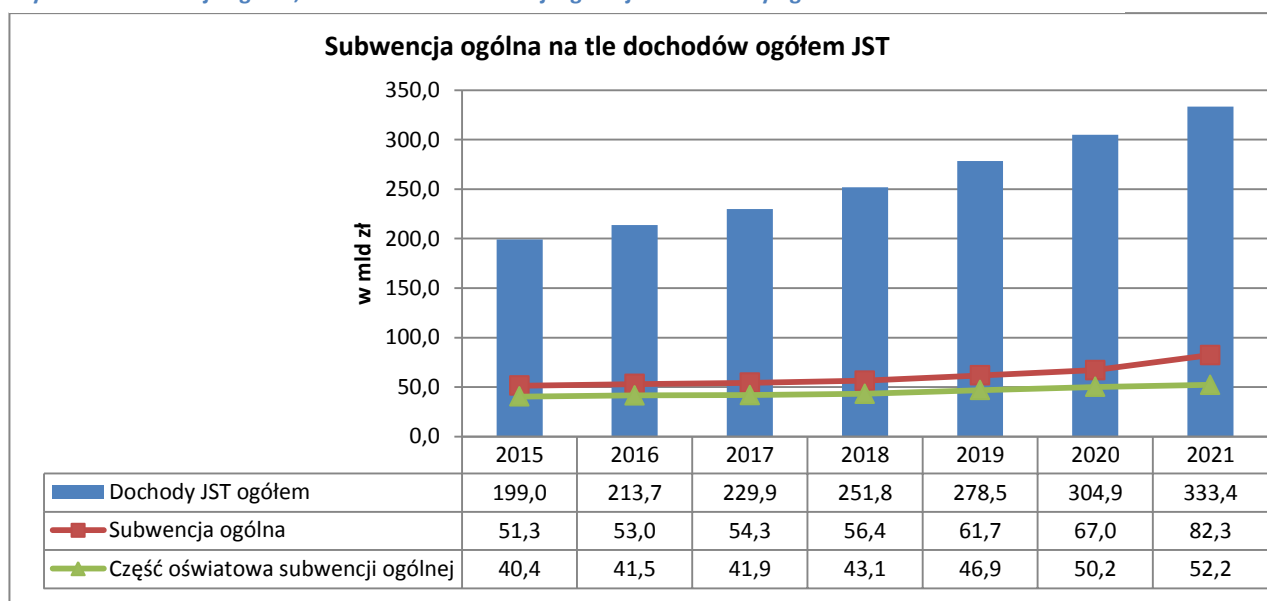
Nr druku: 787, 787 S

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

W ostatnich latach kwota części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego (JST) rosła znacznie wolniej niż łączna wysokość subwencji ogólnej oraz dochody ogółem JST. Dynamikę wzrostu subwencji ogólnej, części oświatowej subwencji ogólnej oraz dochodów ogółem JST w latach 2015–2021 przedstawiono na wykresie nr 1.

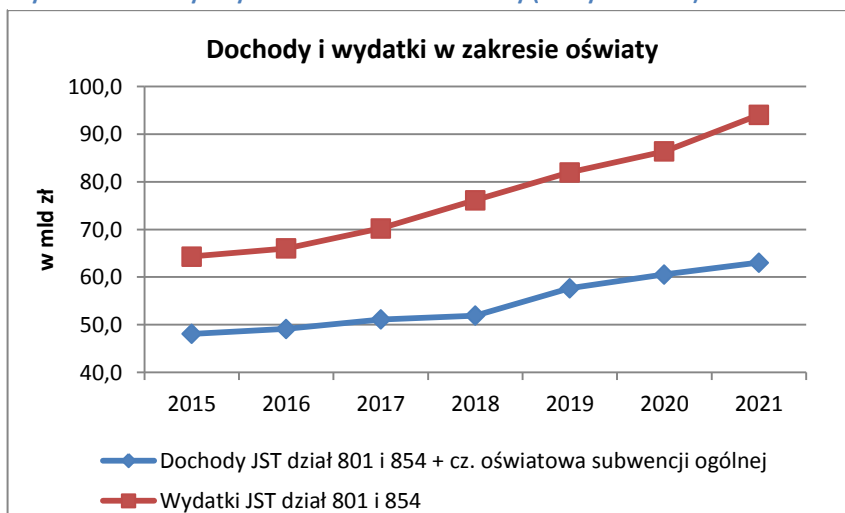
Wykres 1. Subwencja ogólna, cz. oświatowa subwencji ogólnej oraz dochody ogółem JST w latach 2015–2021



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Kwota części oświatowej subwencji ogólnej rosła również wolniej niż wysokość wydatków ponoszonych przez JST w dziale 801 „Oświata i wychowanie” oraz dziale 854 „Edukacyjna opieka wychowawcza”, co spowodowało, że w coraz mniejszym stopniu pokrywała potrzeby wydatkowe w zakresie oświaty.

Wykres 2. Dochody i wydatki JST w zakresie oświaty (działy 801 i 854)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W 2015 r. wydatki JST w dziale 801 i 854 na zadania objęte subwencją były wyższe od sumy części oświatowej subwencji ogólnej i dochodów JST w ww. działach o około 16,2 mld zł; w 2021 r. różnica ta niemal się podwoiła i wyniosła około 31,0 mld zł. Należy również wskazać, że w 2021 r. kwota części oświatowej subwencji ogólnej pokrywała wydatki JST w zakresie oświaty zaledwie w 55,5% (dla porównania w 2015 r. stopień pokrycia wydatków na oświatę częścią oświatową subwencji ogólnej wynosił 62,8%).

Tabela 1. Dochody i wydatki JST w zakresie oświaty w latach 2015–2021

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dochody JST w dziale 801 i 854 + cz. oświatowa subwencji ogólnej	48,1	49,1	51,1	51,9	57,6	60,5	63,0
Wydatki JST w dziale 801 i 854	64,3	66,0	70,2	76,1	82,0	86,4	94,1
Różnica między dochodami a wydatkami w zakresie oświaty	-16,2	-16,9	-19,1	-24,2	-24,3	-25,9	-31,0
% pokrycia wydatków na oświatę cz. oświatową subwencji ogólnej	62,8%	62,9%	59,7%	56,6%	57,2%	58,0%	55,5%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt.

Rekomendowanym rozwiązaniem jest zwiększenie w roku 2022 części oświatowej subwencji ogólnej, o której mowa w art. 28 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1672, z późn. zm.), o wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w I półroczu 2022 r. ogłoszony przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w komunikacie wydanym na podstawie art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1452).

Ponadto projektowana ustawa przewiduje, że kwota zwiększenia części oświatowej subwencji ogólnej obliczona zgodnie z art. 1 zostanie przekazana w równych miesięcznych ratach w terminach przekazania rat części oświatowej subwencji ogólnej, począwszy od najbliższego terminu przekazania raty po dniu wejścia w życie tej ustawy.

Oczekiwanym efektem regulacji będzie jednorazowe wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w pokrywaniu wydatków na zadania objęte częścią oświatową subwencji ogólnej.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Ze względu na specyfikę problemu dokonanie porównania międzynarodowego jest niecelowe.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt.

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Jednostki samorządu terytorialnego	16 województw, 314 powiatów i 2 477 gmin (stan na 01.01.2022 r.)	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	Zwiększenie w 2022 r. części oświatowej subwencji ogólnej, a tym samym wysokości dochodów ogółem i poprawa kondycji finansowej JST.

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji.

Projekt ustawy w dniu 5 sierpnia 2022 r. został przesłany do zaopiniowania Ministrowi Finansów, Ministrowi Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministrowi Edukacji i Nauki, Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznikowi Praw Dziecka, Głównemu Urzędowi Statystycznemu, Krajowej Radzie Regionalnych Izb Obrachunkowych, Związkowi Miast Polskich, Związkowi Powiatów Polskich, Związkowi Gmin Wiejskich RP, Związkowi Województw Rzeczypospolitej Polskiej, Śląskiemu Związkowi Gmin i Powiatów, Unii Miasteczek Polskich, Związkowi Polskich Samorządów, Stowarzyszeniu Prezydentów Miast Polskich – Praca, Rozwój, Odpowiedzialność, Unii Metropolii Polskich, Związkowi Nauczycielstwa Polskiego, Naczelnej Radzie Adwokackiej, Krajowej Radzie Radców Prawnych. Termin nadsyłania opinii ustalono na dzień 28 sierpnia 2022 r.

Minister Edukacji i Nauki (MEN) zauważył, że część oświatowa subwencji ogólnej zostanie (została) zwiększona w trakcie bieżącego roku budżetowego, a tym samym w porównaniu z rokiem 2021 będzie wyższa o 3 mld 720 zł, tj. o

Wydatki ogółem	0	-6 601,2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-6 601,2
Budżet państwa	0	-6 601,2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-6 601,2
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saldo ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Budżet państwa	0	-6 601,2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-6 601,2
JST	0	6 601,2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6 601,2

Źródła finansowania: Budżet państwa.

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń

Projektowana regulacja będzie miała wpływ na sektor finansów publicznych. Przewidziane w projekcie zwiększenie w roku 2022 części oświatowej subwencji ogólnej o wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w I półroczu 2022 r. spowoduje **wzrost dochodów jednostek samorządu terytorialnego (JST) oraz wzrost wydatków budżetu państwa.**

Kwota części oświatowej subwencji ogólnej dla JST na 2022 r., zgodnie z ustawą budżetową na rok 2022 (Dz. U. poz. 270), została zaplanowana w wysokości około 53,3 mld zł (53 325 538 tys. zł). W trakcie roku budżetowego kwota części oświatowej subwencji ogólnej uległa zwiększeniu o ponad 2,6 mld zł, do łącznej kwoty 55,9 mld zł (55 942 338 tys. zł).

Zgodnie z komunikatem Prezesa GUS z dnia 15 lipca 2022 r. w sprawie wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych w I półroczu 2022 r. (M.P. poz. 696) wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w I półroczu 2022 r. w stosunku do I półrocza 2021 r. wyniósł 111,8 (wzrost cen o 11,8%).

Przyjmując do szacunków powyższe wielkości, kwota zwiększenia części oświatowej subwencji ogólnej dla JST w roku 2022 wyniesie około **6,6 mld zł** (6 601 196 tys. zł).

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe.

		Skutki							
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)	
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2022 r.)	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	0	0	0	0	0	0	
	duże przedsiębiorstwa	0	0	0	0	0	0	0	
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	0	0	0	0	0	0	

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń

Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na funkcjonowanie przedsiębiorstw, w tym klasyfikowanych w sektorze mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw, a także rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe.

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

nie dotyczy

9. Wpływ na rynek pracy.

Brak wpływu.

10. Wpływ na pozostałe obszary.

środowisko naturalne
 sytuacja i rozwój regionalny
 inne:

demografia
 mienie państwowe

informatyzacja
 zdrowie

Omówienie wpływu Brak wpływu.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Projektowana ustawa wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

W związku z czasowym charakterem projektowanych rozwiązań nie zachodzi konieczność dokonania ewaluacji.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.).

Brak.