

IX kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

**Komisja
Samorządu
Terytorialnego
i Polityki
Regionalnej**

■ **PODKOMISJI STAŁEJ FINANSÓW
SAMORZĄDOWYCH
(NR 4)
z dnia 6 lutego 2023 r.**

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej

– podkomisji stałej finansów samorządowych (nr 4)

6 lutego 2023 r.

Podkomisja stała finansów samorządowych, obradująca pod przewodnictwem posła **Waldego Dzikowskiego (KO)**, przewodniczącego podkomisji, rozpatrzyła:

– informację ministra finansów na temat relacji między wysokością subwencji oświatowej a rzeczywistymi kosztami prowadzenia szkół przez jednostki samorządu terytorialnego.

W posiedzeniu udział wzięli: **Marek Wiewióra** dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów, **Marcin Nowak** zastępca dyrektora Departamentu Współpracy z Samorządem Terytorialnym Ministerstwa Edukacji i Nauki, **Monika Brzozowska** doradca prawny w Najwyższej Izby Kontroli, **Grzegorz Cichy** prezes Unii Miasteczek Polskich, **Adrian Pokrywczyński** ekspert Związku Powiatów Polskich, **Marek Wójcik** pełnomocnik zarządu Związku Miast Polskich ze współpracownikiem.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Agnieszka Jasińska**, **Damian Stanisławski** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Waldy Dzikowski (KO):

Witam państwa na posiedzeniu podkomisji.

Otwieram posiedzenie podkomisji stałej.

Tematem dzisiejszego posiedzenia jest informacja ministra finansów na temat relacji między wysokością subwencji oświatowej, a rzeczywistymi kosztami prowadzenia szkół przez jednostki samorządu terytorialnego. To temat budzący sporo emocji. Chyba jest ciekawy, dlatego taki wybraliśmy. Jest sporo rozdzźwięków między tym, co wiemy w samorządach, a tym, co przedstawia ministerstwo. W związku z tym dobrze by było zderzyć te informacje ze sobą. W tym celu zaprosiliśmy przedstawicieli samorządów.

Pozwólcie państwo, że przywitam gości – tak, jak mi podano. Jak ktoś jest, to świetnie, jak nie ma – trudno. Po pierwsze witam serdecznie pana Marka Wiewiórę, dyrektora Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego w Ministerstwie Finansów. Witam pana Marcina Nowaka, zastępcę dyrektora Departamentu Współpracy z Samorządem Terytorialnym w Ministerstwie Edukacji i Nauki. Witam serdecznie panią Monikę Brzozowską, doradcę prawnego Najwyższej Izby Kontroli. Witam pana Grzegorza Cichego, prezesa Unii Miasteczek Polskich. Witam pana Adriana Pokrywczyńskiego, eksperta Związku Powiatów Polskich. Witam pana Adama Ostrowskiego, reprezentującego Związek Miast Polskich. Witam państwa bardzo serdecznie.

Czy pan dyrektor jest gotowy, czy jeszcze chwilę?

Dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów Marek Wiewióra:

Jeszcze chwilę, dosłownie 20 sekund.

Przewodniczący poseł Waldy Dzikowski (KO):

Dobrze, 20 sekund.

O, witam mojego kolegę. Aż się zdziwiłem, że go nie ma, ale już jest. Marek Wójcik. Witam cię bardzo serdecznie, Marku.

Myślę, że temat jest ciekawy. Będziemy mieli sporo do powiedzenia. Myślę, że się dobrze zderzą dwie szkoły oglądu na subwencję oświatową i na to, co dzieje się w edukacji i w samych samorządach – tak że cieszę się, że są przedstawiciele korporacji – z tym, co przedstawi nam pan dyrektor. Zobaczymy, jak to wygląda na liczbach i jakimi danymi państwo dysponujecie.

Czy mam jeszcze coś mówić, czy już? Mamy pewien mały problem z komputerem. Może pan zacznie, panie dyrektorze, a w międzyczasie może coś się uda...

Dyrektor departamentu MF Marek Wiewióra:

Chciałem przedstawić informację dotyczącą wysokości subwencji oświatowej dla samorządów oraz informację o wysokości wydatków samorządowych na oświatę. Ze względu na to, że będę mówił dużo o liczbach, kwotach, to użyteczna byłaby ta prezentacja. O właśnie, dziękuję. Ona będzie pokazywać – tak mi się wydaje – istotę tematu dzisiejszej podkomisji.

Jak widać na pierwszym slajdzie, subwencja oświatowa corocznie wzrasta. Wzrasta mimo spadku liczby uczniów i – w uproszczeniu – przy niezmiennym poziomie liczby nauczycieli. Ten wzrost w ostatnich dziesięciu latach notujemy z poziomu 39,2 mld zł w 2012 r. do poziomu 56 mld zł w ostatnio wykonanym roku budżetowym 2022. To są dane za 2022 r. Według wstępnych danych ze sprawozdań za grudzień....

Przewodniczący poseł Waldy Dzikowski (KO):

Panie dyrektorze, rozumiem. Oczywiście mam nadzieję, że tak będzie, ale... Gdyby pan dyrektor mógł w swoim wystąpieniu powiedzieć, czy ta subwencja rośnie dlatego, że tak trzeba, czy dlatego, że ministerstwo i te rządy – nieważne które, tamte były słabsze w tamtych latach albo te są lepsze dla samorządów i dla subwencji... Czy zadania są większe w gminach? Z czego to wynika? Żeby pan dyrektor nam to wyjaśnił. Mam nadzieję, że tak jest. Przepraszam, jeżeli się o to dopominam.

Dyrektor departamentu MF Marek Wiewióra:

Tak, postaram się powiedzieć o tym właśnie w ten sposób.

Tak że ten wzrost na przestrzeni ostatniej dekady to jest prawie 17 mld zł. To ok. 43%.

Podstawą ukształtowania subwencji oświatowej dla samorządów jest art. 28 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W świetle tego artykułu subwencja oświatowa dla samorządów powinna być ustalona w kwocie nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku poprzednim skorygowana o kwotę wydatków związanych ze zmianą zakresu realizowanych zadań. Jakby tak obrazowo to przedstawić i porównać, to subwencja oświatowa jest taką kulą śnieżną, która co roku się toczy, co roku wzrasta. Wzrasta właśnie o zmianę zakresu realizowanych zadań oświatowych, bo te na ogół rosną.

Tak dla przykładu, w 2022 r. na podstawie tej właśnie powołanej normy ustawowej subwencja oświatowa dla samorządów – określona w ustawie budżetowej na 2022 r. – została ustalona w wysokości 53,3 mld zł. Była o 1,3 mld zł wyższa od kwoty ustalonej odpowiednio w uchwale budżetowej na rok 2021. W kwocie subwencji oświatowej w 2022 r. uwzględniono zmianę zakresu realizowanych zadań oświatowych przede wszystkim związanych ze wzrostem liczby dzieci niepełnosprawnych – to był wzrost subwencji oświatowej o 600 mln zł – oraz w związku ze wzrostem dotacji udzielanej z budżetów samorządowych dla szkół i placówek niesamorządowych. To był koszt dla budżetu państwa i wzrost subwencji oświatowej o 526 mln zł. To były główne zmiany.

To, co istotniejsze, na co chciałem wskazać, to to, że w ciągu roku budżetowego dokonywane są również zmiany subwencji wynikające ze zwiększonego zakresu zadań oświatowych. W tym omawianym ostatnim roku budżetowym 2022 r. w trakcie roku zwiększono subwencję oświatową w związku z takimi zadaniami jak przede wszystkim wzrost średnich wynagrodzeń nauczycieli od 1 maja o 4,4%. To był wzrost subwencji oświatowej o prawie 1,7 mld zł. Wzrost o ponad 514 mln zł z tytułu zatrudnienia dodatkowych nauczycieli specjalistów w szkołach i przedszkolach, w tym m.in. psychologów i pedagogów, od września 2022 r. Ponad 250 mln zł wzrost subwencji z tytułu zmiany struktury awansu zawodowego i podwyżki średnich wynagrodzeń najniżej zarabiających nauczycieli od września 2022 r. A także zwiększenie rezerwy oświatowej z przeznacze-

niem na wsparcie szkół w zakresie zorganizowania dodatkowych zajęć specjalistycznych z zakresu pocovidowej pomocy psychologiczno-pedagogicznej. Z tego tytułu subwencja wzrosła o 180 mln zł. Po uwzględnieniu tych wszystkich zwiększeń dokonanych w trakcie roku subwencja oświatowa w 2020 r. ukształtowała się na poziomie 56 mld zł, jak pokazano na slajdzie.

Kolejny slajd pokazuje subwencję oświatową dla samorządów zaplanowaną w ustawie budżetowej na rok 2023. Subwencja na rok 2023 wynosi 64,4 mld zł. To jest duży wzrost subwencji. Wzrost o 11,1 mld w stosunku do kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej na rok 2022. To jest wzrost o 20,8%. Jeżeli byśmy porównywali zaplanowaną subwencję oświatową na rok 2023 do wykonanego roku 2022, to jest wzrost o 8,4 mld zł. To jest wzrost o ok. 15%. Tak jak mówiłem, czasami zdarza się, że plan jest niższy niż wykonanie, bo w ciągu roku pojawiają się zmiany zakresu zadań oświatowych i subwencja każdorazowo jest zwiększana z tego tytułu.

Głównym elementem wzrostu subwencji oświatowej na rok 2023 jest przede wszystkim wzrost średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego zatrudnionych w szkołach, placówkach prowadzonych przez samorządy. To jest wzrost od 1 stycznia 2023 r. o 7,8%. Z tego względu zwiększono subwencję oświatową o 3,8 mld zł.

W kwocie subwencji oświatowej na rok 2023 uwzględniono również środki na kontynuację rozpoczętych od 1 września 2022 r. zadań związanych ze zmianami w praktyce zawodowej nauczycieli. Zmiany dotyczą wzrostu zatrudnienia z tytułu standaryzacji zatrudnienia psychologów i pedagogów szkolnych – to jest wzrost o 1 mld zł, zmiany struktury awansu zawodowego i podwyżki średnich wynagrodzeń najniżej zarabiających nauczycieli. To jest wzrost subwencji w 2023 r. o 556 mln zł, a także skutki przechodzące podwyżek o 4,4% wynagrodzeń nauczycieli od maja zeszłego roku. To jest skutek wzrostu subwencji o 551 mln zł.

Ponadto w kwocie subwencji oświatowej planowanej na 2023 r. uwzględniono skutki zmiany zakresu i wzrostu kosztów zadań oświatowych realizowanych przez samorządy dotyczących specjalnych potrzeb edukacyjnych dzieci i młodzieży – to jest wzrost o 647 mln zł, a także zadań związanych z dotacjami udzielanymi z budżetów samorządowych na uczniów w szkołach i placówkach publicznych i niepublicznych, dla których samorządy nie są organami prowadzącymi – to jest wzrost subwencji z tego tytułu o 1,2 mld zł.

Zadania oświatowe to są zadania własne samorządów, a środki niezbędne do realizacji zadań oświatowych – zgodnie z ustawą o finansowaniu zadań oświatowych, w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie placówek wychowania przedszkolnego, szkół i placówek szkolnych – są zagwarantowane w dochodach samorządowych. Dochody samorządowe to przede wszystkim dochody własne, w tym dochody podatkowe, ale nie tylko, subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa.

Subwencje ogólne mają charakter uzupełniający w stosunku do dochodów własnych. Należy podkreślić, że żaden przepis ustawowy nie wskazuje, że wydatki na zadania oświatowe mają być w 100% pokrywane ze środków otrzymywanej subwencji oświatowej. Wręcz przeciwnie, przepisy – ten wspomniany art. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych – wskazują, że finansowanie oświaty powinno następować w oparciu o dochody jednostek samorządu terytorialnego. W tym w oparciu o środki subwencyjne, które – jak wspominałem – mają charakter uzupełniający. To jest kluczowa zasada finansowania oświaty. Na finansowanie oświaty należy patrzeć przez pryzmat całości dochodów.

Kolejny slajd prezentuje główne parametry związane z finansowaniem oświaty. Chciałbym zwrócić uwagę w szczególności na dwa parametry, które są związane właśnie z tą omówioną ustawową zasadą. Pierwszy słupek pomarańczowy to są wydatki bieżące w działach 801 i 854, czyli w działach Oświata i wychowanie oraz Edukacyjna opieka wychowawcza. To są wszystkie wydatki bieżące na zadania oświatowe. Widzimy, że ten pomarańczowy słupek corocznie wzrasta, z poziomu 57 mld zł w 2012 r. do 98 mld zł w 2022 r. To wzrost w całym dziesięcioleciu o 70%.

Natomiast słupek brązowy – ten najwyższy słupek – to słupek obrazujący dochody, z których może być finansowana oświata. To są dochody podatkowe, subwencje ogólne oraz dotacje bieżące na cele oświatowe. Pula środków, z których może być finansowana

oświata, wzrasta z poziomu 112 mld zł w 2012 r. do poziomu 200 mld zł w 2022 r. To jest wzrost o prawie 80%.

Bardzo istotną miarą jest tu też wskaźnik, relacja między wydatkami bieżącymi na oświatę a dochodami, z których może być finansowana oświata – i to jest ta przerywana linia na tym slajdzie. Ona pokazuje relację między wydatkami bieżącymi na oświatę a dochodami, z których może być finansowana oświata. Im niższy ten wskaźnik, tym korzystniejsza sytuacja samorządów. Widzimy, że sytuacja – jeśli prześledzimy tę przerywaną linię – jest stabilna. Wskaźnik obciążenia oświatą dochodów bieżących jest w miarę stabilny. Kształtuje się w paśmie między 47 a 51%. Najgorszy pod tym względem był rok 2012, kiedy ten wskaźnik wynosił 51,4%, a najlepszy był rok 2018, kiedy wyniósł 47,3%.

Następne slajdy pokazują identyczne parametry, identyczne relacje w zakresie finansowania oświaty, tylko że w ujęciu na poszczególne rodzaje samorządów – na gminy, powiaty, miasta na prawach powiatu oraz województwa. Nie będę szczegółowo omawiał każdego rodzaju samorządu, ale generalnie tendencje są podobne. Widzimy też, że na poziomie gmin wskaźnik obciążenia oświatą dochodów jest stabilny. Analogiczne trendy występują w powiatach – również najwyższe obciążenie było w roku 2012, najniższe w roku 2018.

Następny slajd będzie dotyczył miast na prawach powiatu. Tu też sytuacja jest stabilna, chociaż najgorzej pod tym względem wypada rok ostatni – 2012. To może być efekt zmian podatkowych, ale też pewnie wzrostu wydatków na oświatę. To może być efekt...

Przewodniczący poseł Waldy Dzikowski (KO):

Rok 2012 czy 2022?

Dyrektor departamentu MF Marek Wiewióra:

Rok 2022, przepraszam. Myślałem oczywiście o roku 2022.

Następny slajd prezentuje dane dla województw. Tutaj jest najlepsza sytuacja. Ten wskaźnik obciążenia oświatą dochodów spada z 12% do 8% w roku 2022. To z pewnością jest efekt bardzo znaczącego w ostatnich latach wzrostu dochodów samorządowych z CIT. Oczywiście województwa to nie jest szczybel, dla których oświata jest dominującym zadaniem.

Następny slajd prezentuje nadwyżkę operacyjną w samorządzie na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat – od roku 2012 do roku 2022. Nadwyżka operacyjna bieżąca, czyli różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, to wskaźnik, który dość dobrze pokazuje sytuację finansową samorządów po stronie bieżącej. Chciałem to podkreślić, bo to jest tylko częściowy wskaźnik. On nie pokazuje strony przychodowo-rozchodowej czy strony inwestycyjnej. Nadwyżka operacyjna pokazuje, ile środków pozostaje samorządom po realizacji zadań bieżących, w tym również zadań oświatowych, a w przypadku oświaty zdecydowana większość zadań ma charakter bieżący.

Z danych z wykresu wynika, że corocznie samorządom pozostaje coraz więcej środków. Nadwyżka operacyjna jest coraz wyższa. Pewnym minimalnym odstępstwem był rok 2020. To był rok najbardziej epidemiczny, covidowy, kiedy nadwyżka operacyjna ciut spadła. Oczywiście w drugą stronę odstępstwem był rok 2021, kiedy nadwyżka operacyjna była rekordowa. To był efekt kilku czynników, ale przede wszystkim przekazania w 2021 r. 8 mld zł uzupełnienia subwencji niejako z wyprzedzeniem na poczet 2022 r. Ostatni rok budżetowy – według wstępnych danych – zakończył się nadwyżką operacyjną na poziomie 27,5 mld zł. To w mojej ocenie jest pozytywna wartość mimo inflacji.

Podsumowując, w samorządach wzrastają wydatki na oświatę. Wzrasta również subwencja oświatowa. Wzrastają również dochody w stopniu ciut wyższym niż wydatki na oświatę, co objawia się m.in. we wzrastającej nadwyżce operacyjnej. Podsumowując, chciałbym jeszcze zwrócić uwagę na kluczową zasadę ustawową, która sytuuje finansowanie oświaty w oparciu o całość dochodów, a nie wyłącznie w oparciu o subwencję oświatową.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Waldy Dzikowski (KO):

Dziękuję, panie dyrektorze.

Panowie, stawcie teraz czoła tym wynikom, tabelom i wykresom. Bardzo proszę. Kto z panów? Proszę, potem kolega Marek Wójcik. Proszę się zawsze przedstawiać do protokołu, żeby było łatwiej. Dziękuję.

Ekspert Związku Powiatów Polskich Adrian Pokrywczyński:

Adrian Pokrywczyński, Związek Powiatów Polskich.

Panie przewodniczący, dziękuję za zaproszenie. Wysłuchaliśmy przedstawiciela ministra finansów. Słyszymy, że jest dobrze. Mam wyliczenia, jakie zrobiła nasza organizacja. Zebraliśmy sobie dane, porównaliśmy. Faktycznie rosną nakłady państwa na oświatę. Wzrosły, jak liczyłem, o 40% w ciągu dziesięciu lat. Tutaj zaznaczę, że w to wchodzi subwencja oświatowa i dotacje celowe na rzecz jednostek samorządu terytorialnego w całości. To jest ponad 15 mld zł więcej w przedziale 2012–2021. Wydaje się to wspaniały wynik, ale... Ale. Spójrzmy sobie na wzrost wydatków na oświatę – ogólnie JST – od 2012 r. do 2021 r., przyjmując ten 2012 r. jako punkt odniesienia. Wzrost wydatków oświatowych łącznie, czyli tych działów 801 i 854 w klasyfikacji budżetowej, to 56%. Ponad 32 mld zł więcej w ciągu dziesięciu lat. Przy czym ewidentny wzrost wydatków przypadł nam na lata 2016–2021. Tak nam wynikało z tabel. Za tym poszedł też procentowy wzrost subwencji oświatowej, ale – uwaga – o 33% w stosunku do 2012 r., czyli to jest jakieś 13 mld zł więcej. Rozdźwięk jest olbrzymi. Wydajemy 32 mld zł więcej niż dziesięć lat temu, otrzymując jako całość samorządów od państwa 13 mld zł więcej.

Spójrzmy sobie na poziom powiatowy, bo moja organizacja interesuje się tym najbardziej. Różnica w tym dziesięcioleciu 2012–2021 to 3 947 000 tys. zł wydatków więcej. Wzrost subwencji oświatowej w tym okresie 2 173 000 tys. zł... 2 174 000 tys. zł, czyli dziura na ponad półtora miliarda, lekko licząc, jeśli chodzi o gonienie wydatków subwencją. Żeby być uczciwym, to dotacje celowe w tym okresie wyniosły 217 mln zł więcej, czyli nadal to się nie wyrównuje.

Miasta na prawach powiatu. Zwiększenie wydatków o 12 753 000 tys. zł. Subwencje oświatowe dostały za to 5 770 000 tys. zł więcej niż dziesięć lat wcześniej, czyli nawet nie połowa zwiększonej kwoty wydatków. Jak w 2012 r. subwencja – sama subwencja – pokrywała 63–64% wydatków w miastach na prawach powiatu, tak w 2022 r. można powiedzieć, że tylko 56–57%. OK, to jest zadanie własne, więc samorząd musi dopłacać, ale proszę pamiętać, że im więcej dopłaci, tym mniej będzie miał na inne zadania. Nawet jestem w stanie przyznać, że subwencja na poziomie powiatowym – mówię o powiatach ziemskich – może starczyć na same wynagrodzenia, chociaż i to pewnie zależy w dużej mierze od lokalnych okoliczności, ale już na poziomie gminnym jest dramatycznie.

Subwencja oświatowa na poziomie gmin i miast na prawach powiatu, które przecież też są gminami, dwa lata temu pokrywała średnio 54% wydatków bieżących na oświatę i wychowanie. A jak państwo myślą, ile dziesięć lat temu? 63%. Czyli te 10–11% przeszło do finansowania już bezpośrednio przez samorządy z innych dochodów.

Pozytywne jedynie jest to, że wydatki oświatowe relatywnie spadają w stosunku do całości wydatków budżetowych, chociaż nie są to jakieś znaczne spadki procentowe. Nadal to wszystko – jak pokazał zresztą pan dyrektor – utrzymuje się na poziomie ok. 50%. W przypadku powiatów zbliża się do 55% w ciągu tych dziesięciu lat. Proszę pamiętać, że nie jest tak, że mniej wydajemy na oświatę, bo wydajemy więcej – na oświatę i wychowanie. Jeśli nawet w mniejszym udziale w ogólnych wydatkach, to nadal zwiększanie wydatków na oświatę w liczbach bezwzględnych musi powodować, że zabieramy te kwoty z czegoś innego. Zresztą pokazałem państwu, jak samorządy musiały i muszą dorzucać do oświaty z różnych źródeł. Zwiększone wydatki w innych dziedzinach wskazują, że tam też wzrastają nakłady. Dlatego powiedzmy, że ten procent udział jest taki sam.

Naszym zdaniem wzrost subwencji oświatowej nie nadąża za wręcz dynamicznym wzrostem wydatków publicznych na oświatę. W dodatku nasz niepokój budzi to, że udział wydatków na oświatę od 2014 r. spadł poniżej 4% PKB. To nie są nasze dane, to są dane GUS-u. W tym roku zakładana wysokość części oświatowej subwencji ogólnej w wydatkach ogółem budżetu państwa będzie wynosiła 9,58%, czyli niecałe 10%. A w 2014 r. wskaźnik ten oscylował koło 12%. Czyli co jest problemem poza kwotą sub-

wencji? Bo tak jak pan dyrektor powiedział, to jest jednak zadanie własne. Problemem są rzeczy uderzające w dochody samorządów.

Będę mówić głównie z perspektywy powiatów. Oczywiście chętnie dołożymy pieniędzy do edukacji i wychowania dzieci i młodzieży, tylko żebyśmy mieli z czego. Robi się na przykład zmiany podatkowe, a najistotniejszym źródłem dochodów własnych powiatów ziemskich jest właśnie udział w PIT. Był okres wzrostu – powiedzmy 2015–2019 – z tym że od 2020 r. ten poziom systematycznie maleje. W 2021 r. wynosił 1,47%. Jeśli się nie zagwarantuje samorządom stabilnych wpływów – czy to z subwencji, czy przede wszystkim z podatków – to może nam grozić, że będą one ciężły wszystko poza edukacją albo będą się dalej zadłużać. Proszę państwa, akurat oświata czy edukacja to jest priorytet dla samorządów, bo przecież samorządowcy doskonale wiedzą, czego ludzie szukają, jak osiedlają się na danym terenie. Jednym z priorytetów jest zawsze albo przedszkole albo szkoła.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Waldy Dzikowski (KO):

Dziękuję bardzo.

Marek Wójcik, proszę.

Pełnomocnik zarządu Związku Miast Polskich Marek Wójcik:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, po pierwsze dziękuję za możliwość rozmowy na ten temat. Chciałbym, żeby ta rozmowa przyniosła efekt. To jest kluczowe. My zresztą rozmawiamy o tym – znakomici przedstawiciele resortu finansów i nauki siedzą z nami od wielu lat. Natomiast mam wrażenie, że te rozmowy nie prowadzą do wprowadzenia rozwiązań systemowych, które rozstrzygną główny problem w tym zakresie. Ten problem jest.

Mówię po przedstawicielu Związku Powiatów Polskich, więc użyję przykładu powiatowego. Ten problem nazywa się: niewłaściwa baza na starcie. To po pierwsze. Mówię to w kontekście tego, że samorządy powiatowe wystartowały z niewłaściwą bazą na starcie i męczą się z tym do dnia dzisiejszego. Do dzisiaj. Tak samo mamy w przypadku oświaty, dlatego że nie ma standardów finansowania oświaty. Nie ma powiązania zadań oświatowych z finansowaniem. Uczestniczyłem w różnych pracach na różnych etapach. Pan przewodniczący też znakomicie zna tę kwestię, bo od wielu lat też się temu przygląda. Nie dopracowaliśmy się takiego prostego mechanizmu. Jest określone zadanie, które jest powiązane z finansowaniem, z mechanizmem automatycznym finansowania. Pierwszy kłopot to to, że nie ma tego standardu.

Drugi jest taki, że wystartowaliśmy z niewłaściwego poziomu. Bo już na starcie... Pamiętacie państwo, jak była już ustawa o dochodach JST, to tam na starcie dokładaliśmy do tych środków średnio w skali kraju 33–34%. Wtedy mówiło się, że to są te pieniądze, które dokładamy do wychowania przedszkolnego, bo ono nie było subwencjonowane. Dzisiaj dokładamy dwa razy więcej.

A jeżeli chodzi o zadania przedszkolne – na nich się trochę skupię, bo trzeba o nich wyraźnie powiedzieć – to jest jeden z dwóch głównych kłopotów samorządów. W tym okresie mieliśmy rewolucyjną zmianę standardu zadania własnego jednostek samorządu terytorialnego w ostatnich kilkunastu latach – od sześciolatka w szkole poprzez dwuipółlatka w przedszkolu. To był standard wymagany od nas.

Dzisiaj finansowanie polega na tym, że po pierwsze... Jeżeli chodzi o wysokość subwencji, to tu od razu chcę rozwiać pewien mit. Jak słyszę o tych wzrostach... One się nie mają... To są wzrosty nominalne, ale nie realne. Żeby nie było tak, że spieramy się ze stroną rządową, to zwróćcie państwo w raport NIK na ten temat. Raport NIK w tej sprawie jest druzgocący. Wskazuje, że koszty funkcjonowania oświaty zdecydowanie rosły szybciej niż dochody. Precyzyjniej – niż wysokość subwencji. Tak czytamy w raporcie NIK.

Jeżeli następuje wzrost nakładów, to on jest tylko nominalny. Realnie tak nie jest. Mamy do czynienia z takim mechanizmem. De facto wzrost wynika głównie ze wzrostu wynagrodzeń nauczycieli. Wynagrodzeń moim zdaniem za niskich, ale to jest inna historia. Otrzymujemy część środków na rekompensatę tych wynagrodzeń w subwencji, ale tylko część. Otrzymujemy środki na takie punktowe działania typu poradnictwo psycho-

logiczno-pedagogiczne w ubiegłym roku. To punktowe dosypanie. A tak naprawdę nikt resztą się nie przejmie.

Gdyby ktoś powiedział: przecież macie jakieś dodatkowe środki na bieżące utrzymanie, na wynagrodzenia, na wydatki inne niż płacowe, to ja powiem: gdzie? W tych niebotycznych innych dochodach jednostek samorządu terytorialnego przeznaczanych na wszystkie zadania, jakie mamy? To nie jest dobry adres. To porównanie, mówiące o tym, jakie są relacje między środkami, które samorządy przeznaczają na edukację, a innymi dochodami, z których mogłyby przeznaczać środki na edukację – jest błędne. Bo jedno i drugie się zmienia. Zmieniają się standardy realizacji zadań, ale zmieniają się także potencjalne dochody, które moglibyśmy przeznaczać na edukację.

Chcę bardzo wyraźnie powiedzieć, że nikt automatycznie nie zaszywał – kształtując zadania jednostek samorządu terytorialnego – źródła pokrywania tych zadań. Patrząc teraz panom w oczy. Jakby dzisiaj spytać, na jakie elementy zadań oświatowych jest subwencja – to nie jesteśmy w stanie tego zdefiniować. Już nie chcę mówić o kwestiach majątkowych, bo to w ogóle inny świat. Ale na jakie zadania? Co mamy, a czego nie mamy? Jak dalece to sięga? Skoro nie ma tych standardów, to rzeczywiście cały czas błądzimy.

Prośba o to, żeby nie stosować tego mechanizmu. Nie pokazywać tego mechanizmu nadwyżki operacyjnej samorządów, bo oczywiście to jest nadwyżka brutto kształtowana sztucznie. Możemy sobie o tym powiedzieć, że dosypywanie środków na koniec roku, gdzie nie mamy możliwości ich wykorzystania, jest cudownym manewrem, który tuszuje wynik. Prośba o to, żeby tego nie używać. Szanujemy się nawzajem, w związku z tym uważam to za zupełnie niepotrzebne.

Teraz o przedszkolach. W samorządach mamy dwa problemy. Pierwszy to jest niedoszacowanie wydatków na wynagrodzenia. To się znakomicie mija ze sobą. Drugi to niefinansowanie zadań dotyczących wychowania przedszkolnego. Nie wiem, czy to drugie nie jest teraz coraz trudniejsze w perspektywie gmin, rzecz jasna, bo w powiatach jest inaczej. Z perspektywy gmin to jest teraz chyba nawet większy kłopot niż ta kwestia niedoszacowania wynagrodzeń nauczycielskich.

Patrząc na materiał przygotowany przez Ministerstwo Edukacji i Nauki w ramach naszego zespołu do spraw monitorowania oświaty. Widzę, jak wyglądała sytuacja między wydatkami na wychowanie przedszkolne pokrywanymi z dochodów własnych samorządów i tych z transferów z budżetu państwa. Po pierwsze, od roku 2017 mamy coraz mniej... Te relacje są coraz mniej korzystne dla samorządów. Jak jeszcze w 2017 r. to była 1/3, to teraz jest już 28%.

Równocześnie powiem państwu ciekawą informację. W 2005 r. – to był taki pełny rok po wejściu ustawy o dochodach – na wychowanie przedszkolne i na wydatki bieżące przeznaczaliśmy w gminach 2,3 mld zł. W 2021 r. to było 11 mld zł, czyli pięć razy więcej. Nikt mi nie powie, że w tym okresie pięć razy wzrosły nam dochody na to zadanie. Oprócz dotacji na sześciolatka, która rośnie z roku na rok chyba o kilkadziesiąt złotych... W poprzednim roku – to pewnie będzie wiedział pan dyrektor – dotacja wzrosła chyba o 41 zł, jeśli dobrze pamiętam. Rok wcześniej dotacja na jednego ucznia wzrosła chyba o 19 zł. To pokrywa tylko część wydatków na tego ucznia – sześciolatka, wychowanka. Nawiasem mówiąc, cały czas postulujemy i prosimy o to, żeby objąć sześciolatka takim samym finansowaniem jak ucznia klasy pierwszej, ponieważ tu nie ma różnicy, jeśli chodzi o koszty, które ponosimy. Są też oczywiście różnice między sześciolatkiem, który uczy się w szkole, i tym, który odbywa zerówkę w przedszkolu. To następny numer. Bo finansowanie też jest znakomicie różne. Chcielibyśmy rozmawiać o tym, w jaki sposób mamy finansować to wychowanie przedszkolne. Konieczna jest tu absolutnie korekta.

Pan dyrektor miał rację, mówiąc o tym, że zmniejsza się liczba uczniów. Nie zmniejsza się liczba nauczycieli. Oczywiście zaokrąglam wartości. Natomiast znakomicie zmniejsza się liczba dzieci w oddziale. To jest główny kłopot. W związku z tym nasza prośba o te standardy i nową formułę finansowania. Pamiętam nasze pierwsze spotkania, kiedy w naszym zespole do spraw statusu zawodowego nauczycieli pojawiła się koncepcja kilku wariantów zmiany finansowania. Pamiętam pierwsze propozycje, które zmieniały zasady finansowania oświaty w model mieszany na ucznia i na oddział. To był jeden z sześciu

wariantów tych rozwiązań, ale warto być może do niego wrócić. Chociaż on też w tej pierwotnej wersji powodował, że najbardziej na wprowadzeniu tego modelu traciły samorządy, które wykonały najdalej idącą restrukturyzację placówek oświatowych. Jak jest mała gmina, 3 tys. osób, i ma jedną dobrą szkołę, to ona najwięcej traciła na tym modelu. W związku z tym to wołanie o standardy... Już trzeci raz mówię o tych standardach zarówno finansowych, jak i organizacyjnych. Apeluję o te standardy, ponieważ powinna być określona jakaś kolejność. Najpierw musieliśmy wiedzieć, co chcemy zapewnić tym dzieciom, jakie warunki, jakość kształcenia, jakie uwarunkowania organizacyjne, a dopiero potem do tego dostosować finanse. Dzisiaj to działa odwrotnie. Próbuujemy do istniejących finansów dostosować jakieś normy kształcenia. Coraz większa luka między tym, co wydajemy na oświatę, a ile otrzymujemy transferów z budżetu państwa, powoduje, że jakość edukacji będzie rosła...

Mam zaszczyt być w radzie fundacji, która prowadzi zespół szkół akademickich. Takich naborów, jakie mamy w ostatnich latach, to jeszcze nigdy nie mieliśmy. Szukamy każdego pomieszczenia, bo tylu jest chętnych. Zobaczcie państwo, jak teraz rodzice próbują znaleźć dobrą edukację. Mówię to ze smutkiem, obawiając się, że w szkołach publicznych jakość tej edukacji będzie spadała m.in. z braku finansowania. Niestety, mówię to z żalem. W tej kwestii potrzebne są dosyć szybkie działania. Nie chcemy czekać nie wiadomo jak długo na nową ustawę o dochodach, której ważnym elementem powinien być nowy mechanizm finansowania zadań oświatowych z zakresu oświaty i wychowania.

Rozgadałem się, ale jeszcze ostatni wątek. Mamy najmniej urodzeń od II wojny światowej. Nie wszystkie kraje leżące obok mają ten problem. Czesi nie mają. Nie mają dlatego, że mają znakomicie rozwiniętą funkcję opiekuńczą, jeżeli chodzi o dzieci, począwszy od żłobka. Być może, kształtując nowy model finansowania edukacji, powinno się też powiedzieć o edukacji i wychowaniu. Opiekuńcza rola szkoły powinna być zauważona i finansowana w większym wymiarze niż do tej pory. Bo gdzie jest dzisiaj finansowana? Jeżeli chcemy zagwarantować, żeby rodzice mieli bezpieczeństwo, to ta funkcja opiekuńcza powinna być rozwijana i finansowana, a na razie nie jest. Chętnie usłyszę, że się mylę, jak wskażecie mi państwo źródła finansowania funkcji opiekuńczych. Bo w przedszkolach to na pewno nie jest ta złotówka za szóstą godzinę w górę, bo to jest w ogóle kuriozum. A w szkołach to w ogóle... Jeśli coś takiego robimy, to na zasadzie własnych środków, które gdzieś tam wygrzebiemy.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Waldy Dzikowski (KO):

Dziękuję.

Czy ktoś jeszcze z gości?

Prezes Unii Miasteczek Polskich Grzegorz Cichy:

Tak.

Przewodniczący poseł Waldy Dzikowski (KO):

Bardzo proszę się przedstawić.

Prezes Unii Miasteczek Polskich Grzegorz Cichy:

Dzień dobry, panie przewodniczący. Grzegorz Cichy, Unia Miasteczek Polskich, burmistrz miasta Proszowice.

Koledzy przedstawili już sporo wyliczeń, to może ja opiszę trochę sytuację tych mniejszych miejscowości. Takich miasteczek kilku-, kilkunastotysięcznych, gmin miejskich czy też gmin miejsko-wiejskich. Proszę państwa, sytuacja w tej chwili w oświacie wygląda nie za dobrze. Mianowicie pandemia trochę wyhamowała procesy, które działały się wcześniej, ale po zlikwidowaniu pandemii i zlikwidowaniu zdalnego nauczania zamykają się małe szkoły prowadzone przez stowarzyszenia, szkoły niepubliczne. Takich przypadków mamy sporo już od września tego roku szkolnego. Są też zapowiedzi, że od 1 września przyszłego roku będą zamykane szkoły, bo sporo szkół wiejskich... Związek Gmin Wiejskich podaje, że ok. 60% szkół wiejskich ma poniżej 100 uczniów. Co prawda dla szkół

wiejskich, dla ucznia w szkole wiejskiej jest wyższa subwencja oświatowa niż dla dziecka w szkole miejskiej. To jest różnica ponad 3 tys. zł, więc jest jakieś wsparcie.

Jest pewien trend, który widzimy u rodziców. Rodzice zabierają dzieci ze szkół wiejskich. Jadą do żłobka, przedszkola z młodszym dzieckiem, a starsze zawożą do szkoły, kiedy jadą do pracy. To dziecko, które chodzi do żłobka w mieście (w mieście powiatowym czy po prostu większym mieście), poznaje koleżanki, kolegów. Szkoły wiejskie mają coraz trudniej na rynku, a są kosztowne. Są kosztowne, bo nauczyciele są wysoko wykształceni – mają najwyższy stopień awansu zawodowego. Są różnego rodzaju dodatki: wiejskie, wychowawcze itd., itd. Klasy liczą 6, 8 dzieci. Klasa na wsi, która ma powyżej 20 osób, jest rzadkością. Większość jest w okolicy kilkunastu (14–16 dzieci). Przy w ten sposób liczonej subwencji koszt oddziału wynosi ok. 150 tys. zł. Z prostej kalkulacji wynika, że powinno być 15 dzieci, żeby równoważyło się prowadzenie jednego oddziału. My jako wójtowie, burmistrzowie często gęsto bronimy się przed tworzeniem drugiego oddziału, czyli a, b. Często dochodzi do takich zjawisk, że klasy mogłyby być po 14 dzieci, ale wolimy, żeby było dwadzieścia kilka. Co prawda w przypadku wojny w Ukrainie doszły jeszcze dzieci z Ukrainy. Nie zawsze to jest duża liczba. Jest fundusz pomocy, więc mamy wsparcie, ale zaczyna się też robić zjawisko dużej liczebności klas.

Kończąc swój wywód – czego oczekujemy jako samorządowcy, jako Unia Miasteczek Polskich? Po pierwsze, zdaję sobie sprawę, że to jest długi proces. To nie jest proces w roku wyborczym, ale... Postulujemy, aby finansowanie pensji nauczycieli przejęła na siebie strona budżetowa, czyli nie samorząd. Żeby pensje nauczycielom – na wzór Niemiec, Francji – wypłacał tak jak na przykład strażakom... Budżet straży pożarnej przechodzi przez budżet starostwa powiatowego, ale ten budżet jest ustalany zgodnie z zapotrzebowaniem komendanta i wypłacany przez państwo. Nauczyciel staje się funkcjonariuszem publicznym i pracownikiem służby cywilnej, można powiedzieć, że urzędnikiem. Postulaty ministra Czarńka, że będzie miał większy wpływ na to, co się dzieje, są do zrealizowania.

Jako samorząd weźmiemy na siebie rolę zapewnienia dobrej bazy: szkół, sal, boisk, sal dydaktycznych, pracowni czy również wynagrodzenia personelu pomocniczego: sekretariat, administracja, konserwatorzy, woźne, sprzątaczkę itd., itd. Jesteśmy w stanie to zrobić, chociaż wiadomo, że obciąża nas wzrost pensji minimalnej. Natomiast uważamy, że nie jest rozsądne i logiczne dogadywanie się ministra edukacji ze związkowcami z oświaty i ustalanie podwyżek, za które potem konsekwencje musi ponosić samorząd i musi szukać pieniędzy w samorządzie.

Premier Mateusz Morawiecki kiedyś powiedział, że są samorządy, które budują z subwencji chodniki. Nie ma takich samorządów. Było niby pięć wymienionych samorządów, wśród nich miasto Kowal, które jest członkiem Unii Miasteczek Polskich. Tylko dlatego nie ma tej obniżki czy braku deficytu – rozdźwięku między subwencją oświatową a kosztami – ponieważ tam jest jeden duży zespół. Tam jest szkoła średnia, pogotowie ratunkowe, szkoła podstawowa, przedszkole. Wszystko się mieści praktycznie w jednym kompleksie. Jest jeszcze klub sportowy. Koszty rozkładają się na kilka instytucji, jest jeden wspólny dyrektor. Widzimy też taki trend, że w miejsce dawnych zespołów szkół, w których była podstawówka i gimnazjum, powstają przedszkole i szkoła podstawowa, żeby zejść z kosztów dyrektora, personelu, nauczycieli itd., itd.

Proszę państwa, wydaje nam się, że ten model, który jest sprawdzony w Niemczech czy we Francji, jest modelem docelowo pożądanym. Jest do zaakceptowania przez środowisko nauczycieli, na pewno przez Ministerstwo Edukacji i Nauki czy Ministerstwo Finansów. Kiedy znajdzie na to pieniądze – to nie wiadomo, natomiast wtedy na pewno ustandaryzuje się liczba dzieci w oddziałach szkolnych, że na przykład poniżej 10 dzieci nie tworzy się oddziałów szkolnych, bo to jest z krzywdą dla dzieci. Trzeba to jasno powiedzieć. Socjalizacja, grupa rówieśnicza – wszystko, co jest związane z prawidłowym rozwojem dzieci, jest zakłócone w grupach kilkusobowych. Już nie mówię, żeby zrobić jakieś rozgrywki piłkarskie czy sportowe, czy jakąś akademię, czy przedstawienie. Nawet wycieczkę ciężko zrobić, jak w klasie jest 7 czy 8 dzieci. To jest z krzywdą dla tych dzieci. Potrzebne jest również określenie minimalnej i górnej liczby dzieci, dla których tworzy się oddziały.

Wreszcie popatrzenie na realne problemy, które na tym najniższym szczeblu mają samorządy. W przypadku województw sprawa edukacji nie jest taka duża. Metropolie sobie radzą, duże miasta też sobie radzą, choć oczywiście kosztem innych zadań. To trzeba jasno powiedzieć. Natomiast na wsiach, w małych miastach oświata jest jednym z najważniejszych elementów. Brak szkoły w miejscowości czy w miasteczku umniejsza rolę miasteczka i je degradowe. Wszystko sprowadza się do tego, żeby było zapewnione odpowiednie finansowanie na te zadania. W naszych szacunkach nawet do 90% kosztów funkcjonowania przedszkoli i szkół to są wynagrodzenia kadry nauczycielskiej, wynagrodzenia w ogóle wszystkich, którzy prowadzą te placówki.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Waldy Dzikowski (KO):

Dziękuję bardzo.

Chciałem powiedzieć tylko jedną rzecz. Przykład Niemiec, Holandii czy innych krajów – trudno wyjąć jeden kamyczek z całej struktury, bo kompletnie inne pensum, inne zasady, rola opiekuńcza szkoły jest zupełnie inna. To wygląda zupełnie inaczej, przynajmniej jeśli chodzi o Niemcy. Trochę znam tę strukturę. Wyjęcie jednego kamyczka, czyli płacy, zupełnie zmienia zasady gry, jeśli chodzi o polski system oświatowy. Nauczyciel staje się wtedy nie pracownikiem samorządowym, tylko rzeczywiście pracownikiem w jakiejś służbie cywilnej. To musiałoby podlegać całej reformie. Osobiście tak mi się wydaje.

Zresztą dzisiaj i rząd, i Ministerstwo Finansów twierdzi – jak i przyjęło się w samorządach prawem kaduka – że nasze państwo, ustalając budżet subwencji oświatowej, ustala pensje i pochodne nauczycieli i całość związaną z funkcjonowaniem szkoły. Tak jest, mimo że to nie jest literalnie czy ustawowo nigdzie zapisane w ten sposób. To taka uwaga. Na razie dziękuję.

Czy pan dyrektor albo pan dyrektor chciałby się w jakiś sposób odnieść do tych słów i uwag naszych kolegów z organizacji i korporacji? Bardzo proszę.

Dyrektor departamentu MF Marek Wiewióra:

Jeśli mogę, Ministerstwo Finansów patrzy jednak na całość, odpowiadając za system finansowy samorządów. Patrzymy całościowo na wszystkie obszary realizacji zadań publicznych. W szczególności na tę oświatę, mimo że jest oczywiście subwencja oświatowa. Patrzymy w ten sposób, żeby dochody samorządowe wystarczały na finansowanie wszystkich zadań. To jest zgodne z ustawą. Państwo porównują wydatki oświatowe jedynie do jednego ze źródeł finansowania oświaty, czyli subwencji oświatowej.

Dla porównania dam taki przykład. W zeszłym roku – 2022 r. – rząd, Ministerstwo Finansów przekazało samorządom dodatkowy PIT w wysokości 13,7 mld zł. Gdybyśmy przekazali – zakładając tak hipotetycznie – zamiast tego dodatkowego PIT-u 13,7 mld zł na zwiększenie subwencji oświatowej, to czy z punktu widzenia tej dyskusji ta subwencja byłaby dużo wyższa. W zasadzie w o wiele większym stopniu pokrywałaby wydatki oświatowe, ale czy zmieniłaby sytuację finansową samorządów. No nie, bo dochody... Należy patrzeć całościowo na dochody.

Odnosnie do postulatów, propozycji zmian w systemie finansowania w szczególności oświaty – to myślę, że takim miejscem i przestrzenią do dyskusji będzie zmiana ustawy o dochodach. W najbliższym czasie będziemy uszczegóławiać, konkretyzować główne kierunki zmian, które zostały przekazane do strony samorządowej w październiku zeszłego roku. Nie będę oczywiście... Będzie jeszcze czas i miejsce na dyskusję. Myślę, że to będzie w ramach tej całościowej koncepcji zmiany ustawy o dochodach... Myślę, że możemy również rozmawiać ze stroną samorządową na temat całości zmian w finansach samorządowych. Generalnie mogę tylko powiedzieć, że ta zmiana w ustawie o dochodach zmierza do zasadniczego wzmocnienia finansowego samorządów.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Waldy Dzikowski (KO):

Dziękuję.

Zastępca dyrektora Departamentu Współpracy z Samorządem Terytorialnym Ministerstwa Edukacji i Nauki Marcin Nowak:

Marcin Nowak, Ministerstwo Edukacji i Nauki.

Szanowni państwo, pojawiło się oczywiście bardzo wiele wątków. Do większości z nich odniósł się pan dyrektor Marek Wiewióra. Dodam jeszcze kilka spraw, które pojawiły się w wypowiedziach panów reprezentujących samorządy.

Pan Marek Wójcik wspominał, że jednym z postulatów byłaby zmiana subwencjonowania. Z subwencjonowania na ucznia przejście na model mieszany, czyli na ucznia i na oddział. Przypomnę, że taki model został przedstawiony samorządom w 2017 r. na posiedzeniu Zespołu ds. Edukacji, Kultury i Sportu. Wtedy samorządy same poprosiły o wdrożenie tego modelu. Ponieważ same nie były zgodne co do tego, czy ten model rzeczywiście jest korzystny dla wszystkich jednostek samorządu... Tak jak pan Marek Wójcik wspominał, niektóre samorządy zyskałyby więcej, inne zyskałyby mniej, a byłyby też takie, które musiałyby otrzymać troszkę mniej subwencji oświatowej. Sam brak zgody w łonie organizacji samorządowych spowodował to, że te plany zostały odłożone. Jesteśmy otwarci na dyskusję. Niech ta dyskusja się toczy m.in. w zespole, w którym jest pan Marek Wójcik. To jest taki zespół do spraw monitorowania finansów oświaty, który zbiera się dość regularnie. Tam są omawiane najważniejsze sprawy związane z finansowaniem oświaty.

Drugi temat, który się pojawił, dotyczył finansowania wychowania przedszkolnego. Rzeczywiście ono w tej chwili jest finansowane z dochodów własnych samorządów. Natomiast nie tylko. Wyciągam pewne dane z pamięci. W 2021 r. budżet państwa finansował wychowanie przedszkolne poprzez subwencję na sześciolatka, subwencję na dzieci z orzeczeniami i poprzez dotację przedszkolną w prawie 1/3. Prawie 1/3 wydatków była albo w subwencji, albo w dotacji na wychowanie przedszkolne.

Przypomnę tylko, że dotacje na wychowanie przedszkolne to w ostatnich latach było 14 mld zł przekazane do samorządów. Budżet oczywiście w niewielkim stopniu, ale stara się wspierać to zadanie. Jesteśmy otwarci. Była dyskutowana na zespole monitorowania sprawa, jak można zmienić i udoskonalić system. Pojawiały się pewne pomysły, które jeszcze będą rozważane.

Jeszcze ad vocem do wypowiedzi pana ze Związku Powiatów Polskich. Tam pojawiały się pewne wskaźniki wzrostu subwencji, wzrostu wydatków na zadania oświatowe. Muszę tylko to wyprostować, że subwencja oświatowa nie służy finansowaniu wszystkich wydatków. Część wydatków jest finansowana z dochodów własnych zgodnie z zasadami przyjętymi w przepisach. Między innymi z subwencji nie jest finansowane wychowanie przedszkolne. Nie jest finansowane dowożenie oraz nie są finansowane tzw. dopłaty powyżej średnich wynagrodzeń nauczycieli. Samorządy mogą płacić nauczycielom więcej niż średnie wynagrodzenie, natomiast to musi być robione z dochodów własnych. Trzeba o tym pamiętać, że nie można wszystkich wydatków odnosić do subwencji, bo wtedy dostajemy przekłamany wynik.

Sposób prezentowania danych, jaki przedstawił pan dyrektor Wiewióra – czyli odniesienie wydatków oświatowych do dochodów ogółem – jest prawidłowy metodologicznie, zgodny ze stanem prawnym. Nawet gdybyśmy chcieli odnieść wydatki subwencjonowane do subwencji i innych dochodów bieżących na oświatę, to nie otrzymamy takich wskaźników, jak powiedział pan z ZPP, ponieważ te wydatki bieżące są zawyżone. Właśnie przez to, że tam są uwzględniane wydatki niesubwencjonowane. Gdybyśmy chcieli policzyć wskaźnik wydatków bieżących do subwencji – wydatków subwencjonowanych – byłoby to ok. 124,8%, czyli samorządy de facto dokładają mniej niż 30% do tego, co otrzymają z subwencji. Mówię tylko o zadaniach subwencjonowanych, nie mówię o zadaniach, które nie są objęte subwencją. Prezentując dane, musimy pilnować zgodności metodologicznej.

W wypowiedzi pana przewodniczącego Grzegorza Cichego pojawiły się pewne postulaty dotyczące finansowania szkół na wsi i w małych miasteczkach. Tutaj przypomnę, że w podziale subwencyjnym są takie mechanizmy, które mają wspierać szkoły wiejskie i szkoły w małych miasteczkach. Są m.in. wagi na szkoły wiejskie w biedniejszych gminach. Są też wagi na małe szkoły. Staramy się tę specyfikę małych szkół dostrzegać i wspierać te szkoły w jak największym stopniu.

To chyba wszystko. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Waldy Dzikowski (KO):

Świetnie, dziękuję. Będzie druga tura pytań.

Chciałem tylko spytać pana dyrektora o kwestie związane z nadwyżką operacyjną w podziale na poziomy, ale nie teraz. Myślę, że na następnym posiedzeniu – wysyłałem zaproszenia, ale przełożyliśmy tę Komisję na późniejszy okres. Myślę, że to będzie równie ciekawy temat, tak że zapraszam przedstawicieli organizacji. Ostatnie trzy lata – poprosiłem Ministerstwo Finansów, żeby przekazało mi informację na temat dochodów i wydatków ze szczegółowym uwzględnieniem wydatków inwestycyjnych, majątkowych, z rozbiorem na poszczególne działy. To jest bardzo ciekawy temat, więc zapraszam już z góry. Państwo chyba poprosiliście, żeby to przełożyć na marzec lub kwiecień.

Tak mi wpadło do głowy, że następne będzie – panie dyrektorze, chyba będzie w marcu, a jak nie, to zrobimy w kwietniu, bo możecie jeszcze nie mieć danych – o kwestii janosikowego, czyli wpłat do budżetu państwa, dochodów i wypłat z ostatnich trzech lat. To nie musi być aktualne, bo rozumiem, że często to są dane na rok przed rokiem bazowym. Dane z ostatnich trzech lat, jak one się kształtowały w podziale na poszczególne poziomy. To zawsze budziło emocje w parlamentarzystach. Muszę powiedzieć, że nie ze względu na barwy partyjne, ale gdzie kto mieszka. Jak byłem przewodniczącym komisji nadzwyczajnej, która pracowała nad jakąś zmianą janosikowego, to muszę powiedzieć, że to się tak krzyżowało, że trudno było to złapać w jakikolwiek merytoryczny sposób.

Pani Agnieszko, panie dyrektorze, chcielibyśmy to omówić w marcu. Przełożymy to duże na kwiecień, a to marcowe byłoby o janosikowym. To sprecyzujemy, ale circa o takie dane byśmy poprosili. I czy widzicie ewentualną zmianę jakiegoś... Trybunał miał swoje uwagi co prawda do województw, ale też przedstawił ogólne uwagi – to porozmawiamy sobie na marcowym posiedzeniu.

Oddaję jeszcze raz głos przedstawicielom organizacji. Marek Wójcik. Proszę.

Pełnomocnik zarządu ZMP Marek Wójcik:

Bardzo dziękuję. Postaram się krótko.

To, co powiem, będzie patetyczne, ale muszę to powiedzieć. Uważam, że akurat w tym miejscu, w jakim jesteśmy – w parlamencie – powinno się patrzeć daleko. Powinno się patrzeć daleko, z wyobraźnią, ku przyszłości. Nie miałem cienia wątpliwości, że w tej konkurencyjnej walce, w tym zmieniającym się świecie potencjał ludzki będzie dominujący. Państwa będą wtedy bogate i dobrze będą się rozwijać, będą dobrze działać, jak będą miały mądrych ludzi. Wiem, że to brzmi patetycznie, ale mówię to nie bez powodu, dlatego że musimy znaleźć jakichś kompromis, który spowoduje, że będziemy efektywnie wykorzystywali środki publiczne na efektywne nauczanie.

Mówię to także z osobistych powodów, ponieważ miałem możliwość być uczniem szkoły, w której było 34 uczniów. Nas w klasie była piątka. Przez trzy lata byłem odbiorcą klas łączonych. Klasy były tak skonstruowane, że nauczyciel stał w progu i miał tu jedną klasę, a tu drugą. Ja to przechodziłem. Wiem, jak to wygląda.

W związku z tym nie mam cienia wątpliwości, że wprowadzenie pewnych rozwiązań czysto organizacyjnych, zarządczych pozwoliłoby po pierwsze lepiej zrealizować postulat, o którym mówię, żeby dzieci były mądrzejsze, żeby wychodziły z małego ośrodka, w którym niepotrzebnie teraz siedzą osiem lat. Jak było gimnazjum, wychylały się na świat, poznawały nowe dzieci, inne szkoły, innych nauczycieli. Wiedziały, że ten świat może być inny, a nie tylko taki malutki, w tej małej społeczności, gdzie są. Uczyły się tego świata, który będzie od nich wymagał coraz więcej, o czym powiedział pan burmistrz.

Jeżeli te dzieci będą spotykały się w większych grupach – ja nie mówię, że 30-, 40-osobowych, ale większych – to większa szansa na to, że się uspołecznia, będą mądrzejsze, będą miały szansę na lepsze pracownie, lepszych nauczycieli. Nie takich, którzy muszą uczyć wszystkich przedmiotów, bo mają te trzydzieści parę dzieci w szkole, tylko specjalistów danego przedmiotu. Będą mieli lekcje w dobrze wyposażonych pracowniach. To się da zrobić, tylko trzeba nam na to pozwolić. Czyli więcej autonomii dla samorządów spowoduje, że efektywność nauczania będzie lepsza i także efektywność wydatko-

wania środków publicznych. Wiem, że to patetyczne, ale postanowiłem koniecznie o tym powiedzieć.

Druga sprawa z tym związana. Panie przewodniczący, proszę, jak mówimy o edukacji, to włożmy w to finansowanie edukacji domowej. To jest kluczowe, a to jest cudowny przykład marnotrawienia środków publicznych w sposób nadmierny, niewłaściwego ich wydatkowania. Mówię to wprost. Mogę to jeszcze siedem razy powtórzyć z pełną odpowiedzialnością. Jeżeli ktoś będzie chciał, żebym w tej sprawie się przed kimś tłumaczył, to chętnie się wytłumaczę faktami, dlaczego twierdzę, że to jest marnotrawienie środków publicznych.

Co do tego mechanizmu, o którym mówił pan dyrektor Wiewióra, to słusznie, teraz pracujemy nad nowym rozwiązaniem. Przypominam, że z materiału Banku Światowego wynika, że mamy odchodzić od subwencji. Jeden z kluczowych elementów tego raportu mówi o tym, że mamy odchodzić od subwencjonowania. Nie wiem, jak miałoby to dzisiaj wyglądać, jak mielibyśmy zamieniać subwencję oświatową na przykład na udział w podatku dochodowym od osób fizycznych...

Przewodniczący poseł Waldy Dzikowski (KO):

Tak, ale Marku, trzeba by było doprecyzować to, co mówiłeś o standardach, o...

Pełnomocnik zarządu ZMP Marek Wójcik:

Od początku.

Przewodniczący poseł Waldy Dzikowski (KO):

Tak, od początku zdefiniować zadanie i każde po kolei wartościować, a później zamieniać tę subwencję. To jest kupa roboty i do tego daleka droga. Do tego trzeba zmierzać.

Swoją drogą, pozwolisz, tylko jedno zdanie... Panie dyrektorze, sam pan powiedział, że subwencja oświatowa nie jest do końca sprecyzowana. Podawał pan artykuły, w których nie do końca się mówi... To znaczy jest algorytm, ale nie do końca jest zdefiniowane, co to jest. Nie ma tej definicji. Ona nie pokazuje, że powinna wystarczać na takie a nie inne zadania. To nie jest do końca określone. Myślę, że to jest m.in. praca was w tym zespole, żeby rzeczywiście to sprecyzować i żeby nie było tej przepychanki, przerzucania się nawzajem tymi kamieniami do ogródka. To tyle. Przepraszam, że przerwałem.

Pełnomocnik zarządu ZMP Marek Wójcik:

Nie szkodzi. My ze sobą współpracujemy na co dzień i to przynosi pewnie jakieś efekty, ale pewnie chcielibyśmy, żeby te efekty były po obu stronach większe.

Ten temat oddział – uczeń. Rzeczywiście w pewnym momencie prosiliśmy o odsunięcie, ponieważ uważaliśmy, że to nie jest do końca przygotowane i że to niewłaściwy moment. W tym rozwiązaniu kluczowe jest tylko jedno. Na ile ten suwak się będzie przesuwiał w kierunku oddziału. To jest kluczowy powód naszych różnic między samorządami. Szukajmy jakiegoś rozwiązania, bo to nie jest zły model, tylko trzeba znaleźć jakiś konsensus.

Jeszcze ostatnia rzecz, żeby odczarować pewną kwestię dotyczącą struktury naszych wydatków, w tym wydatków na edukację. Otóż struktura wydatków na edukację będzie stanowiła w przyszłości mniejszy udział procentowy niż do tej pory z powodów uzasadnionych merytorycznie. Mianowicie wydatki społeczne ze względu przede wszystkim na zmiany demograficzne będą znakomicie większe. Czy chcemy, czy nie chcemy, to ta pozycja, która w wielu gminach była drugą, trzecią kategorią, za chwilę może nawet będzie pierwszą. Z oczywistych powodów. Mamy zmiany demograficzne, także jakościowe – jak to się cudownie nazywa – które spowodują, że będziemy mieli większe transfery na zadania społeczne. Z tego powodu ten wskaźnik udziału procentowego też będzie zmieniał się na niekorzyść edukacji.

Skończę też patetycznie, ale przyszłość naszych kilkunastu najbliższych lat, to większe obciążenia podatkowe, więcej wyrzeczeń i więcej konfliktów społecznych. W związku z tym im szybciej uda nam się w przypadku tej oświaty włożyć but w drzwi, stworzyć jakiś rozsądny mechanizm finansowania, tym większa szansa, że w ogóle da się to zrobić. Bo za moment będzie to o wiele trudniejsze. Na stu zapytanych Polaków w 2021 r., czy trzeba kupić sto czołgów, pewnie sto odpowiedziałoby: nie. Dzisiaj podej-

rzewam, że dziewięćdziesięciu paru powiedziało: tak. Będzie coraz trudniej o środki publiczne. W związku z tym im szybciej zaczniemy reformować system edukacji, finansowania i oświaty, tym większa szansa, że to w ogóle zrobimy.

Dziękuję.

Ekspert Związku Powiatów Polskich Adrian Pokrywczyński:

Tylko się do tego odniosę. Musimy jednak patrzeć, ile subwencja, która nie jest określona, czym ona jest, pokrywa tych wydatków wbrew temu, co powiedzieli panowie z ministerstw, ponieważ rosną wydatki w różnych dziedzinach. Zwyczajnie. Musimy zobaczyć, ile w końcu to państwo nam gwarantuje chociażby w zakresie edukacji. Tylko tyle. Dlatego przedstawiłem takie wyliczenia.

Przewodniczący poseł Waldy Dzikowski (KO):

Jeżeli nie ma więcej głosów, to bardzo państwu dziękuję za przybycie i ciekawą, żywą dyskusję. Myślę, że jesteśmy bogatsi o sferę pewnych doświadczeń i wymianę poglądów na ten temat. Łączy nas wspólna sprawa – oświata – i lepiej chyba pracować wśród ludzi mądrzejszych i dobrze wykształconych niż odwrotnie. Chyba wszyscy chcielibyśmy osiągnąć taki cel.

Bardzo dziękuję i już zapraszam na marcowe spotkanie. Myślę, że temat też będzie ciekawy – mówię o kwestii janosikowego, struktury wydatków, płacenia, wpłat, wydatków. Zmieniły się ostatnio pewne uregulowania dotyczące janosikowego, tak że dobrze by było też się przyjrzeć, jak to wygląda. Kwietniowe spotkanie chcielibyśmy poświęcić temu szerszemu tematowi.

Pełnomocnik zarządu ZMP Marek Wójcik:

Jestem być może lajdak, ale mam propozycję dla pana przewodniczącego. Czy pan przewodniczący nie mógłby wprowadzić stałego punktu do porządku obrad tego zespołu i nie byłby to punkt pod tytułem: sprawy różne? Byłby to punkt: informacja o stanie prac nad nową ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Gdyby taki punkt pojawił się na stałe, to mielibyśmy mobilizację dla wszystkich, żeby w tej kwestii przyspieszyć.

Przewodniczący poseł Waldy Dzikowski (KO):

Możemy zrobić posiedzenie w tym temacie. Jak przebiegają prace, jeśli chodzi o dochody jednostek samorządu terytorialnego, trochę o janosikowym. Zgoda. To tylko pomoże, nie przeszkodzi. Taki subtelny nacisk dla każdej ze stron pewnie się przyda. Będziemy o to też dopytywać. Tak że serdecznie zapraszam na następne posiedzenie w marcu.

Dziękuję za przybycie. Przyjemnego dnia.

Zamykam posiedzenie podkomisji.