



Ekspertyza częściowa do założeń projektu budżetu państwa na rok 2015 dla obszaru tematycznego OŚWIATA w ramach projektu pt. „Konstruktywny dialog III- wzmocnienie potencjału instytucjonalnego NSZZ „Solidarność” w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki Priorytet V Poddziałanie 5.5.2 współfinansowanego ze środków EFS.

Z punktu widzenia założeń do projektu budżetu państwa, najważniejszymi pozycjami w budżecie państwa w obszarze OŚWIATA są : **część oświatowa subwencji ogólnej i określenie poziomu wzrostu wynagrodzeń dla nauczycieli.**

W obu przypadkach regulacje prawne sprawiają, że na podstawie przedłożonych założeń trudno określić prognozę finansową dla OŚWIATY w projekcie budżetu państwa na rok 2015.

Źródłem prawa regulującego finansowanie systemu oświaty jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Kluczowym zapisem jest:

„Art. 167.

1. Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań.

2. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa.

3. Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie.

4. Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.”

Źródło: Ustawa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej

Sposób ustalania łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej określa Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w art.28:

„Art. 28. 1. Kwotę przeznaczoną na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala się w wysokości łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym, skorygowanej o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych.

Z przytoczonych zapisów wynika, że część oświatowa subwencji ogólnej nie związana jest w jakikolwiek sposób z sytuacją makroekonomiczną państwa. Jej wielkość uzależniona jest tylko od wartości zwiększających lub zmniejszających się zadań. Warto nadmienić, że do katalogu tych zadań nie zalicza się średniorocznej zmiany cen i usług konsumpcyjnych. Takie uwarunkowania mają miejsce od 2004 roku. Wcześniej obowiązywał zapis ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003 w brzmieniu:

„Art. 34. 1. Kwotę przeznaczoną na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala się w łącznej kwocie nie mniejszej niż 12,8% planowanych dochodów budżetu państwa.”

W sposób pośredni uwzględniany był zatem w określeniu łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, a tym samym poziomie finansowania oświaty, wzrost gospodarczy.



Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

W 2001 roku podjęta była próba bezpośredniego powiązania poziomu nakładów na oświatę z sytuacją makroekonomiczną państwa.

Uchwalona ustawa z dnia 25 sierpnia 2001 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego mówiła:

„Art. 28. 1. Łączną kwotę części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego stanowi kwota iloczynu liczby uczniów w kraju i planowanych wydatków budżetu państwa na zadania oświatowe realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego w roku bazowym, na jednego ucznia, zwaloryzowana sumą planowanych na dany rok budżetowy: wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych oraz 1/2 wskaźnika wzrostu produktu krajowego brutto, z zastrzeżeniem art. 75 ust. 1-3.”

Regulacja powyższa nie weszła w życie, ponieważ skutecznie zawetował ją Pan Prezydent-Aleksander Kwaśniewski.

Należy ponadto podkreślić, że w żadnym z długookresowych, średniookresowych i krótkookresowych dokumentów rozwojowych nie ma wskaźników wiążących nakłady na oświatę z poziomem rozwoju gospodarczego.

Nakłady na oświatę określa się doraźnie i uznaniowo. Z obowiązującego prawa wynika ponadto jeszcze jedno poważne zagrożenie- błąd w kalkulacji łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej (2008, 2009, 2010, 2011, 2012- w latach podwyżek wynagrodzeń dla nauczycieli) powoduje skutek przechodzący na kolejne lata.

Problemem jest to, że do określenia skutków tych podwyżek uwzględnia się tylko liczbę nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Nauczycieli szkół prowadzonych przez inne podmioty nie uwzględnia się między innymi z powodu braku odpowiednich danych w systemie statystyki oświatowej. Dodanie tak obliczonego skutku finansowego do części oświatowej subwencji ogólnej generuje przy danej liczbie uczniów przeliczeniowych wzrost proporcjonalny standardu finansowego A, a konsekwencji wzrost dotacji dla szkół prowadzonych przez inne podmioty jednostki samorządu terytorialnego. To z kolei sprawia, że jednostki samorządu terytorialnego nie otrzymują pełnego pokrycia skutków podwyżki wynagrodzeń dla nauczycieli szkół przez siebie prowadzonych. Niedoszacowanie w danym roku skutkuje zmniejszeniem o tę wartość w kolejnych latach kwoty bazowej.

Straty jednostek samorządu terytorialnego z tytułu tego błędu wynoszą odpowiednio:

2008 r.- 203 mln zł, 2009 r.- 390 mln zł, 2010 r.- 511 mln zł, 2011 r.- 665 mln zł., 2012 r.-799 mln zł., 2013 r.- 882 mln zł.

Razem w latach 2008-2013 – 3,45 mld zł. Takiej kwoty rokrocznie brakuje w następnych latach w dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Jest to jedna z ważniejszych przyczyn pogłębiających się kłopotów finansowych samorządów, mimo wprowadzanych programów oszczędnościowych.

Najlepiej o tym świadczy zwiększający się wskaźnik wydatków na zadania bieżące w działach Oświata i wychowanie oraz Edukacyjna opieka wychowawcza w relacji do otrzymanych przez jednostki samorządu terytorialnego dochodów z tytułu subwencji i dotacji na zadania bieżące:





2012- 121,3%

2013- 121,6%

Jeszcze bardziej uznaniowy charakter mają regulacje prawne odnoszące się do poziomu wynagrodzeń nauczycieli.

Generalnie zasadniczy wpływ na wydatki oświatowe mają wynagrodzenia nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami. Status prawny pracowników niebędących nauczycielami przesądza ustawa o systemie oświaty w art.5d:

„Art. 5d. Status prawny pracowników niebędących nauczycielami zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego określają przepisy o pracownikach samorządowych.”

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych reguluje między innymi zasady ustalania wynagrodzeń dla tej grupy pracowników oświaty.

Problematykę wynagrodzeń nauczycieli i innych świadczeń reguluje Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela:

„Art. 30. 1. Wynagrodzenie nauczycieli, z zastrzeżeniem art. 32, składa się z:

- 1) wynagrodzenia zasadniczego;*
- 2) dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy;*
- 3) wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw;*
- 4) nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i dodatków socjalnych określonych w art. 54.*

2. Wysokość wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela uzależniona jest od stopnia awansu zawodowego, posiadanych kwalifikacji oraz wymiaru zajęć obowiązkowych, a wysokość dodatków odpowiednio od okresu zatrudnienia, jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji oraz trudnych lub uciążliwych warunków pracy.

3. Średnie wynagrodzenie nauczycieli stanowi dla:

- 1) nauczyciela stażysty - 100%,*
- 2) nauczyciela kontraktowego - 111%,*
- 3) nauczyciela mianowanego - 144%,*
- 4) nauczyciela dyplomowanego - 184%*

- kwoty bazowej, określanej dla nauczycieli corocznie w ustawie budżetowej.

5. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy oraz po zasięgnięciu opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, określa, w drodze rozporządzenia:

- 1) corocznie wysokość minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego dla nauczycieli realizujących tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin, o którym mowa w art. 42 ust. 3, oraz dla nauczycieli, których tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin ustala się na podstawie art. 42 ust. 7, oraz sposób udokumentowania prawa do określonej stawki wynagrodzenia zasadniczego,*
- 2) sposób obliczania wysokości stawki wynagrodzenia zasadniczego za jedną godzinę przeliczeniową i minimalnej stawki wynagrodzenia zasadniczego dla nauczycieli realizujących tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin, o którym mowa w art. 42 ust. 4a,*
- 3) wykaz stanowisk oraz sprawowanych funkcji uprawniających nauczyciela do dodatku funkcyjnego oraz ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego,*
- 4) sposób ustalania wysokości wynagrodzenia za pracę w dniu wolnym od pracy*





- uwzględniając stopnie awansu zawodowego, poziom wykształcenia nauczycieli i wymiar zajęć obowiązkowych, stanowiska kierownicze w szkole i sprawowane funkcje, stopień zaangażowania nauczycieli w pracę oraz zapewniając, że wynagrodzenie za pracę w dniu wolnym od pracy uwzględnia osobistą stawkę zaszeregowania nauczyciela i dodatek za warunki pracy.

6. Organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu:

1) wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34,

Źródło: Ustawa Karta Nauczyciela

Kluczowym zapisem jest ust.3, który przesądza o uznaniowości poziomu wynagrodzeń nauczycieli w danym roku. Powyższa regulacja obowiązuje od 1 stycznia 2008 r. Wcześniejsze rozwiązanie wiązało wynagrodzenia nauczycieli z kwotą bazową określaną dla pracowników sfery budżetowej:

„3. Średnie wynagrodzenie nauczyciela stażysty stanowi co najmniej 82% kwoty bazowej określanej dla pracowników państwowej sfery budżetowej na podstawie art. 5 pkt 1 lit. a i art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 110, poz. 1255, z późn. zm.), ustalonej corocznie w ustawie budżetowej.”

Obowiązujący stan prawny podobnie jak w przypadku części oświatowej subwencji ogólnej sprawia, że wynagrodzenia nauczycieli nie są związane formalnie z sytuacją makroekonomiczną państwa oraz poziomem wynagrodzeń innych grup zawodowych.

Uznaniowy charakter kształtowania wynagrodzeń nauczycieli najlepiej obrazuje porównanie średnich wynagrodzeń wynikających z Karty Nauczyciela z przeciętnymi wynagrodzeniami w gospodarce narodowej. W dalszej części ekspertyzy przedstawione są te porównania odpowiednio dla nauczycieli dyplomowanych, mianowanych, kontraktowych, stażystów i średnich ważonych w warunkach struktury nauczycieli wg stopni awansu zawodowego w roku szkolnym 2012/2013. Warto zaznaczyć, że optymalny poziom wynagrodzeń nauczycieli miał być osiągnięty w 2011 r. Jedynie w 2012 r. utrzymany został realny poziom wynagrodzeń nauczycieli w stosunku do 2011 r. W kolejnych latach w wyniku braku podwyżek nastąpił systematyczny spadek realny poziomu wynagrodzeń. Porównania będą jeszcze bardziej niekorzystne, ponieważ dynamika wzrostu przeciętnych wynagrodzeń w gospodarce narodowej w I kwartale 2014 r. przekroczyła wskaźniki całoroczne i trudno spodziewać ich spadku.

Tabela 1 Porównanie średnich wynagrodzeń nauczycieli dyplomowanych z przeciętnymi wynagrodzeniami w gospodarce narodowej.

rok	Średnie wynagrodzenie miesięczne nauczyciela dyplomowanego	Przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej	Wskaźnik 2:3
1	2	3	4
2015	5000	przewidywane 3966 (4078- I kw.2014*4,7%)	1,26(1,23)
2014	5000	3788 (3895- I kwartał 2014)	1,32(1,28)





Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

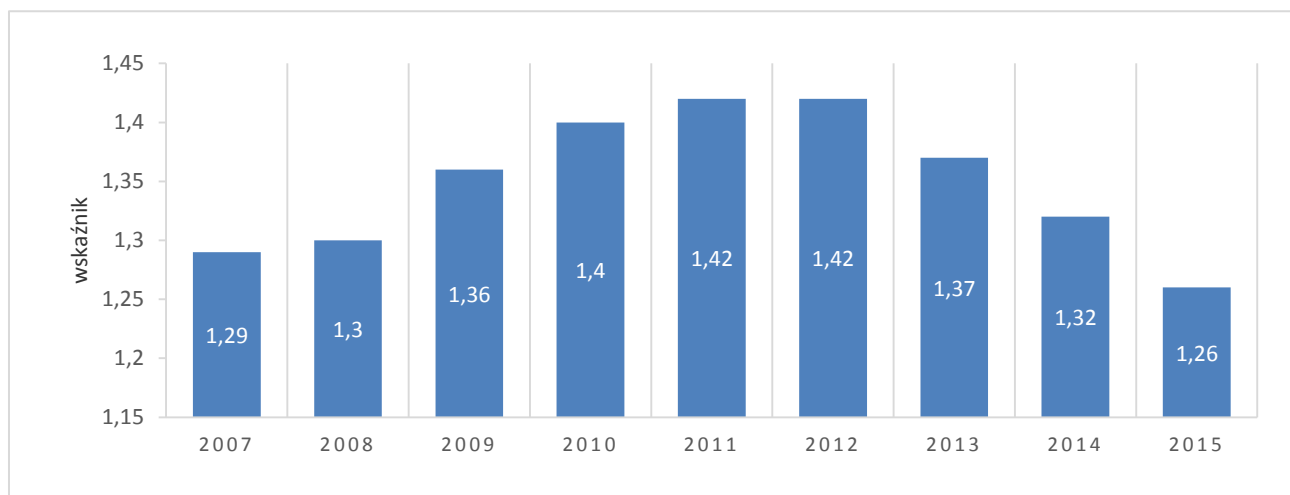
2013	5000	3650	1,37
2012	5000	3521	1,42
2011	4817	3399	1,42
2010	4502	3224	1,4
2009	4208	3102	1,36
2008			
2007			
	Srednie wynagrodzenie miesięczne nauczyciela mianowanego	Przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej	Wskaźnik 2:3
1	2	3	4
2015	3913	3966(4078- I kw.2014*4,7%)	0,99(0,96)

Źródło:
dane
GUS

Szczegół

nie niepokoi pogorszenie relacji wynagrodzeń nauczycieli dyplomowanych do przeciętnych wynagrodzeń w gospodarce narodowej w 2015 r. w stosunku do 2007 r.

Wykres 1 Dynamika wskaźnika relacji średnich wynagrodzeń nauczycieli dyplomowanych do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie tabeli nr 1

Tabela 2 Porównanie średnich wynagrodzeń nauczycieli mianowanych z przeciętnymi wynagrodzeniami w gospodarce narodowej.





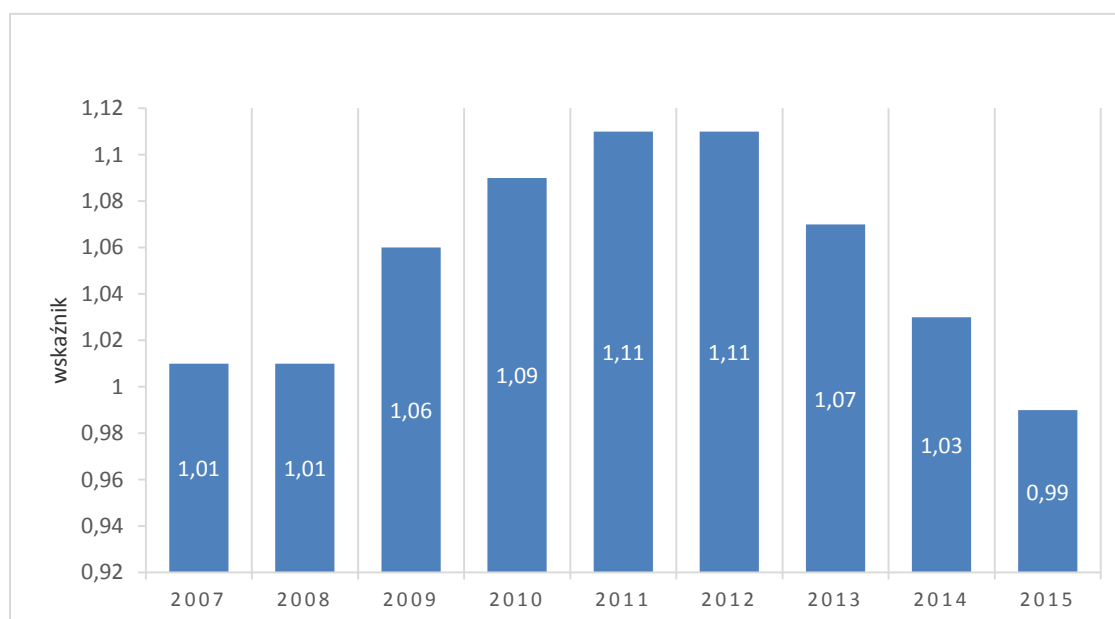
Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

2014	3913	3788(3895- I kwartał 2014)	1,03(1,00)
2013	3913	3650	1,07
2012	3913	3521	1,11
2011	3770	3399	1,11
2010	3523	3224	1,09
2009	3293	3102	1,06
2008	2977	2943	1,01
2007	2706	2691	1,01

Źródło:
dane
GUS

Wyk
res 2

Dynamika wskaźnika relacji średnich wynagrodzeń nauczycieli mianowanych do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie tabeli nr 2

Podobnie jak w przypadku nauczycieli dyplomowanych, dla nauczycieli mianowanych perspektywa 2015 r. oznacza pogorszenie warunków w stosunku do 2007 r. Trochę inaczej wygląda rozkład wskaźnika wzrostu wynagrodzeń dla nauczycieli kontraktowych i stażystów. Jest to zasługa 2009 r., w którym zmienione zostały relacje wynagrodzeń na korzyść nauczycieli kontraktowych i stażystów.

Tabela 3 Porównanie średnich wynagrodzeń nauczycieli kontraktowych z przeciętnymi wynagrodzeniami w gospodarce narodowej.

rok	Średnie wynagrodzenie miesięczne nauczyciela kontraktowego	Przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej	Wskaźnik 2:3
1	2	3	4
2015	3017	3966 (4078- I kw.2014*4,7%)	0,76(0,74)
2014	3017	3788(3895- I kwartał 2014)	0,80(0,77)



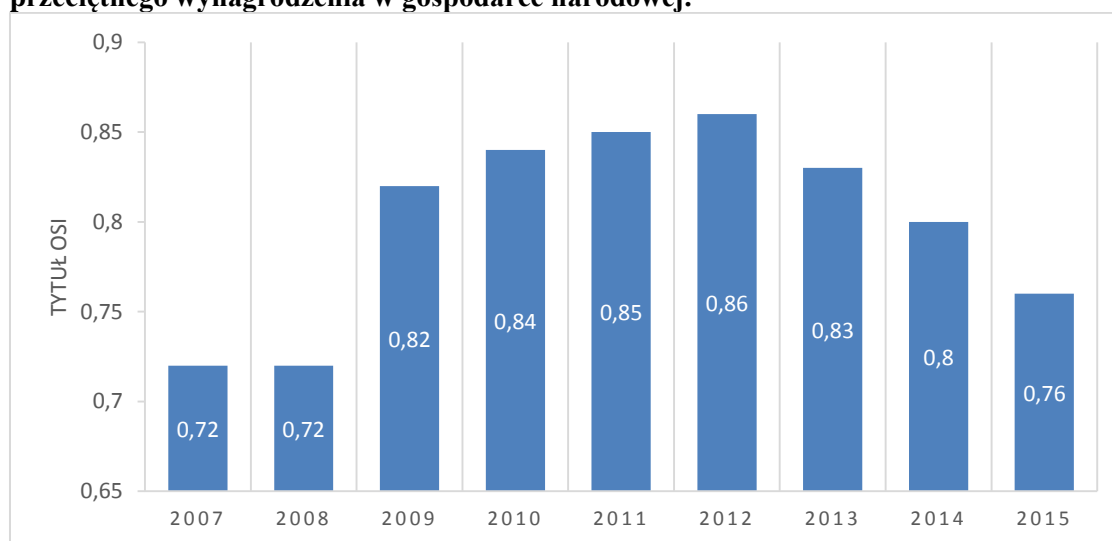


Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

2013	3017	3650	0,83
2012	3017	3521	0,86
2011	2906	3399	0,85
2010	2716	3224	0,84
2009	2538	3102	0,82
2008	2126	2943	0,72
2007	1933	2691	0,72

Źródło: dane GUS

Wykres 3 Dynamika wskaźnika relacji średnich wynagrodzeń nauczycieli kontraktowych do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie tabeli nr 3

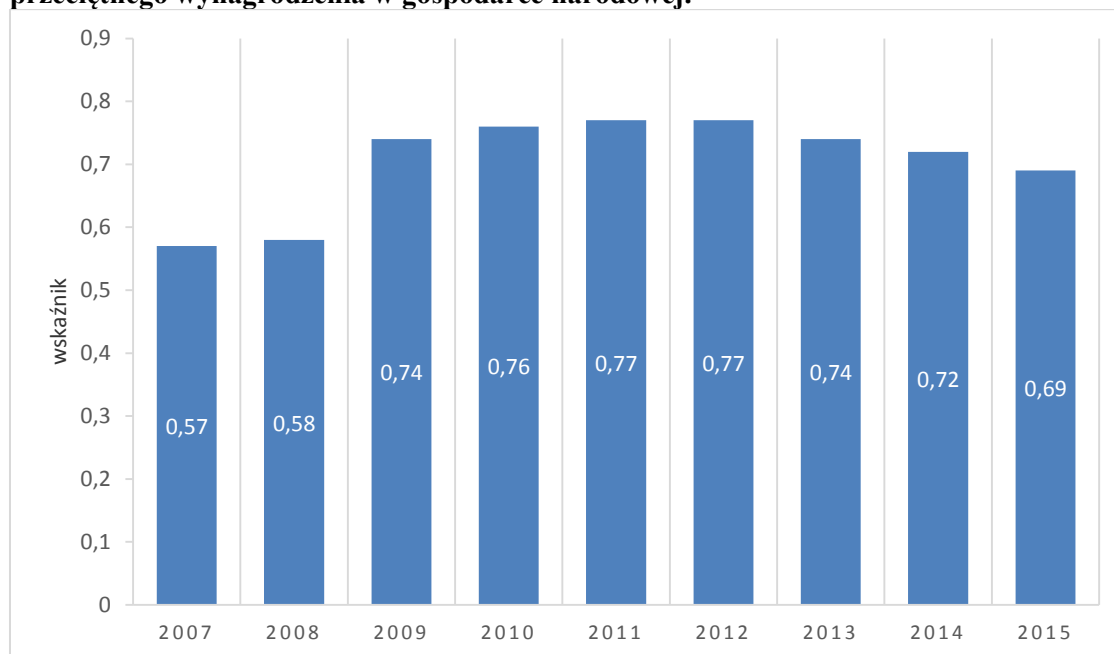
Tabela 4 Porównanie średnich wynagrodzeń nauczycieli stażystów z przeciętnymi wynagrodzeniami w gospodarce narodowej.

rok	Średnie wynagrodzenie miesięczne nauczyciela stażysty	Przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej	Wskaźnik 2:3
1	2	3	4
2015	2718	3966 (4078- I kw.2014*4,7%)	0,69(0,67)
2014	2718	3788(3895- I kwartał 2014)	0,72(0,70)
2013	2718	3650	0,74
2012	2718	3521	0,77
2011	2618	3399	0,77
2010	2447	3224	0,76
2009	2287	3102	0,74
2008	1701	2943	0,58
2007	1546	2691	0,57

Źródło: dane GUS



Wykres 4 Dynamika wskaźnika relacji średnich wynagrodzeń nauczycieli stażystów do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie tabeli nr 4

Całościowy obraz przedstawia porównanie średnich ważonych wynagrodzeń dla wszystkich nauczycieli. Potwierdza on zjawiska charakterystyczne dla nauczycieli dyplomowanych i mianowanych. Utrzymanie zerowej podwyżki dla nauczycieli oznacza pogorszenie sytuacji materialnej w stosunku do innych sfer gospodarki narodowej.

Tabela 5 Porównanie średnich ważonych wynagrodzeń nauczycieli z przeciętnymi wynagrodzeniami w gospodarce narodowej.

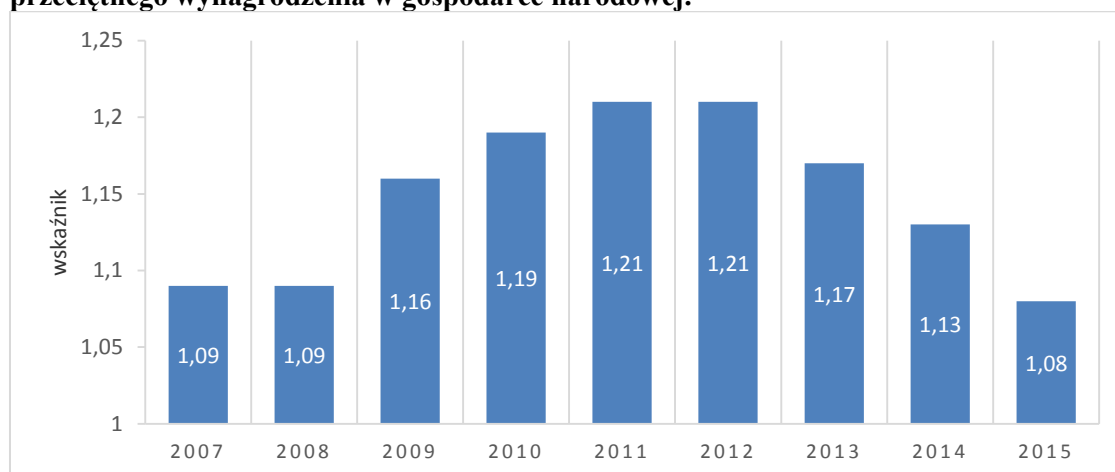
rok	Średnie wynagrodzenie miesięczne nauczyciela	Przeciętne wynagrodzenie miesięczne w gospodarce narodowej	Wskaźnik 2:3
1	2	3	4
2015	4275	3966 (4078- I kw.2014*4,7%)	1,08(1,05)
2014	4275	3788 (3895- I kwartał 2014)	1,13(1,10)
2013	4275	3650	1,17
2012	4275	3521	1,21
2011	4119	3399	1,21
2010	3849	3224	1,19



2009	3598	3102	1,16
2008	3222	2943	1,09
2007	2929	2691	1,09

Źródło: dane GUS

Wykres 5 Dynamika wskaźnika relacji średnich ważonych wynagrodzeń nauczycieli do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie tabeli nr 5

Podsumowanie:

Analizując założenia do projektu budżetu państwa na rok 2015 należy stwierdzić, że brak jest jakichkolwiek odniesień do scharakteryzowanych oświatowych pozycji zawartych w projektach ustaw budżetowych. Zarówno w tabelarycznej jak i opisowej części nie wspomina się o kwocie bazowej, o której mowa w art.30 ust.3 ustawy Karta Nauczyciela. Prawdopodobnie oznacza to, że Rząd nie przewiduje wzrostu wynagrodzeń nauczycieli w 2015 r. W świetle przedstawionych porównań średnich wynagrodzeń miesięcznych nauczycieli i przeciętnych wynagrodzeń brutto w gospodarce narodowej oraz biorąc pod uwagę prognozowany wskaźnik wzrostu przeciętnych wynagrodzeń w gospodarce narodowej na poziomie 4,7 i wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych na poziomie 2,3 %, **bardzo krytycznie należy ocenić prognozowany brak wzrostu wynagrodzeń dla nauczycieli w 2015 r.**

Zważywszy, że populacja nauczycieli jest duża, powyższa sytuacja negatywnie odbije się na realnym wzroście spożycia publicznego, a to negatywnie wpłynie na proces osiągnięcia innych wskaźników makroekonomicznych.

W założeniach brak jest również jakichkolwiek prognoz dotyczących sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Powyższy fakt sprawia, że niemożliwa jest ocena prognozy poziomu finansowania zadań oświatowych.

Biorąc powyższe pod uwagę proponuję negatywną opinię do założeń do projektu budżetu państwa na rok 2015 w obszarze OŚWIATA ze szczególnym podkreśleniem następujących uwag:



Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

- 1. Kategorie sprzeciw wobec braku podwyżki kwoty bazowej , która jest podstawą systemu wynagrodzeń nauczycieli.**
- 2. Konieczność zachowywania racjonalnych relacji wynagrodzeń nauczycieli do wynagrodzeń w gospodarce narodowej.**
- 3. Konieczność przedstawienia w założeniach prognozowanych wskaźników opisujących sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego .**

Opracował:

Sprawka Lech