



MINISTER EDUKACJI NARODOWEJ

DKOW-WJST-BN-0401-12/12

Warszawa, 2012 – 01 - 18

Pan
Bogdan Borusewicz

Marszałek Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej

GABINET MARSZAŁKA SENATU

wpłynęło dnia 18.01.12.
nr 266 podpis Borusewicz

J. J. Kwieciński
404 19.01.12
[Signature]

Szanowny Panie Marszałku,

odpowiadając na oświadczenie Senatora RP Pana Przemysława Błaszczyka (BPS/DSK-043-35/11), złożone podczas 3. Posiedzenia Senatu RP w dniu 22 grudnia 2011 r., w sprawie zmiany ustawy Karta Nauczyciela oraz zastosowania korzystniejszych przeliczników na ucznia w algorytmie podziału subwencji oświatowej, uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

Przepisy art. 30 ust. 6 ustawy z 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, z późn. zm.), nakładające na samorząd terytorialny obowiązek ustalania w regulaminach płacowych stawek dodatków do wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli w taki sposób, aby osiągnąć na poszczególnych stopniach awansu co najmniej wysokości średnich wynagrodzeń (o których mowa w art. 30 ust. 3), zostały wprowadzone już w 2000 r. Nowelizacja ustawy – Karta Nauczyciela z dnia 21 listopada 2008 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 1) nie wprowadziła w tym zakresie nowych rozstrzygnięć systemowych. Średnie wynagrodzenia są zatem swoistym standardem płacowym w systemie wynagrodzeń nauczycieli, a ich osiągnięcie warunkuje zachowanie zgodności z ustawą - Karta Nauczyciela rozstrzygnięć prawnych podejmowanych w tym zakresie na poziomie lokalnym.

Nowelizacją z dnia 21 listopada 2008 r. wprowadzono więc jedynie mechanizm, który ma za zadanie wspomóc jednostki samorządu terytorialnego w monitorowaniu wywiązywania się z obowiązku nałożonego przez ustawodawcę w art. 30 ustawy – Karta Nauczyciela. Przepisy art. 30a ww. ustawy umożliwiają w sytuacjach awaryjnych, w których z różnych przyczyn wynagrodzenia wypłacone nauczycielom w danej grupie awansu zawodowego będą niższe od średnich wymaganych ustawą, wypłacenie dodatku uzupełniającego. Prawidłowe skonstruowanie na poziomie jednostki samorządu terytorialnego regulaminu wynagradzania powinno zapewnić osiągnięcie średnich wynagrodzeń nauczycieli w danej jednostce samorządu terytorialnego. Stałe monitorowanie wydatków na wynagrodzenia

nauczycieli powinno ustrzec samorządy przed koniecznością wypłaty tego dodatku.

Jednocześnie pragnę zauważyć, iż zasady finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego wynikają wprost z rozstrzygnięć Konstytucji RP i właściwych ustaw. Zgodnie z art. 5 ust. 5 i 5a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.) zakładanie i prowadzenie publicznych szkół i placówek należy do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego.

W myśl art. 5a ust. 3 ustawy o systemie oświaty środki niezbędne na realizację zadań oświatowych, w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie szkół i placówek, zagwarantowane są w dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto przepis art. 30 ust. 8 ustawy – Karta Nauczyciela stanowi, iż środki niezbędne na średnie wynagrodzenia nauczycieli, o których mowa w ust. 3, wraz z pochodnymi od wynagrodzeń, środki na odpis, o którym mowa w art. 53 ust. 1, oraz środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli z uwzględnieniem doradztwa metodycznego, o których mowa w art. 70a ust. 1, zagwarantowane są przez państwo w dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 167 ust. 2 Konstytucji RP, dochodami samorządów terytorialnych są:

- dochody własne,
- subwencje ogólne (w tym część oświatowa tej subwencji),
- dotacje celowe z budżetu państwa.

Zatem w świetle obowiązujących przepisów, punktem odniesienia w zakresie bilansowania środków na zadania własne (w tym zadania oświatowe) mogą być łączone dochody danego samorządu terytorialnego, a nie tylko część oświatowa subwencji ogólnej, która jest jedynie jednym z tych dochodów.

Odnosząc się do postulatu dotyczącego zmiany ustawy – Karta Nauczyciela przejmie informuję, że Ministerstwo Edukacji Narodowej dostrzega fakt, iż obecne przepisy prawa regulujące status zawodowy nauczycieli wymagają zmian. W wyniku wielokrotnych częściowych nowelizacji, przepisy ustawy – Karta Nauczyciela utraciły swą wewnętrzną spójność, a tym samym jako całość nie są dostosowane do wyzwań stojących przed nowoczesną edukacją. W związku z powyższym, podjęty został dialog z partnerami, dla których istotny jest status zawodowy nauczyciela. Minister Edukacji Narodowej poprzedniej kadencji powołał Zespół, którego zadaniem jest przygotowanie propozycji założeń dokumentu dotyczącego statusu zawodowego nauczycieli. W skład tego Zespołu wchodzi m. in. przedstawiciele środowisk samorządowych, naukowych, oświaty niepublicznej oraz związków zawodowych. Podjęto również badania dotyczące czasu pracy nauczycieli oraz analizy regulacji prawnych w zakresie awansu zawodowego i odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli. Wyniki badań oraz zakończenie prac Zespołu pozwolą na ocenę zakresu ewentualnych zmian przepisów prawa.

Stosownie do art. 27 i art. 28 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, z późn. zm.) sposób ustalania subwencji oświatowej jest wprost przesądzony ustawą, a kwota subwencji określana jest corocznie w ustawie budżetowej. Podziału subwencji oświatowej – po odliczeniu rezerwy ustawowej – między gminy,

powiaty i województwa samorządowe dokonuje się według kryteriów ustalonych przez ministra właściwego ds. oświaty i wychowania, zgodnie z zasadami przyjmowanymi w rozporządzeniu w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w danym roku. W celu doprecyzowania sposobu mierzenia skali zadań oświatowych i dostosowania do nich wysokości subwencji, rozporządzenie uzależnia tę wysokość od liczby uczniów przeliczeniowych otrzymanej przez zastosowanie zróżnicowanych wag dla wybranych kategorii uczniów (wychowanków) i określonych typów i rodzajów szkół oraz wskaźnika korygującego, uwzględniającego stopnie awansu zawodowego nauczycieli. Zastosowanie tego wskaźnika umożliwi przekazanie relatywnie wyższych kwot części oświatowej subwencji ogólnej do tych jednostek samorządu terytorialnego, w których udział etatów nauczycieli o najwyższych stopniach awansu zawodowego w relacji do ogólnej liczby etatów nauczycieli jest wyższy niż średnio w skali kraju, co przekłada się na poziom ponoszonych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego wydatków na wynagrodzenia nauczycieli. Ponadto w algorytmie uwzględnia się również specyfikę szkół i placówek ze względu na koszty kształcenia np. szkolnictwo zawodowe, sportowe, medyczne, artystyczne, młodzieżowe ośrodki wychowawcze, szkolnictwo specjalne itp. czego wyrazem są dodatkowe wagi stosowane w odniesieniu do uczniów ww. szkół i placówek, które podwyższają kwotę subwencji przypadającą na ucznia.

Kwota standardu finansowego „A”, czyli kwota subwencji oświatowej przypadająca na jednego ucznia przeliczeniowego, jest swoistym, kalkulacyjnym bonem oświatowym na ucznia, jednolitym dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, ustalonym co roku. Użyte w algorytmie pojęcie ucznia przeliczeniowego oraz wartości wag odpowiadają średnim statystycznym, podczas gdy rzeczywiste zróżnicowanie jednostkowych kosztów pomiędzy szkołami, nawet szkołami tego samego typu w tej samej jednostce samorządu terytorialnego, jest ogromne i wynika z bardzo wielu szczegółowych przyczyn. Modyfikacja algorytmu podziału subwencji oświatowej ściśle wiąże się z wynikami analizy wskaźników ekonomicznych obrazujących przeciętne koszty kształcenia i działalności szkół i placówek. Ewentualne podwyższenie wartości poszczególnych wag w algorytmie spowodowałoby zwiększenie liczby uczniów przeliczeniowych, czego konsekwencją byłoby relatywne zmniejszenie wartości finansowego standardu „A”.

Algorytm jest jednak metodą statystyczną podziału subwencji i nie może uwzględniać wszystkich lokalnych problemów występujących w jednostkach samorządu terytorialnego oraz w poszczególnych szkołach i placówkach, bowiem zatraciłby swój uniwersalny charakter. Głęboko zindywidualizowane decyzje podejmowane przez organy samorządowe, determinujące łączny skutek finansowy zadań oświatowych, w fundamentalny sposób różnicują te skutki w poszczególnych samorządach sprawiając, iż w części jednostek samorządu terytorialnego subwencja oświatowa jest równa wydatkom, w innych jest mniejsza, a w jeszcze innych subwencja oświatowa wystarcza na szereg innych wydatków niż wydatki bieżące w oświacie.

Określona w ustawie budżetowej na rok 2011 kwota części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego wynosiła 36.924.829 tys. zł. Kwota ta jest wyższa od kwoty subwencji oświatowej w roku 2010 (35.009.865 tys. zł) o 1.914.964 tys. zł, tj. o 5,5 %. Wzrost kwoty subwencji

oświatowej na rok 2011 pokrywa skutki przechodzące na rok 2011 podwyżek wynagrodzeń nauczycieli wdrożonych w roku 2010, skutki planowanego wzrostu wynagrodzeń nauczycieli od września 2011 r. oraz skutki awansu zawodowego nauczycieli.

Ostateczna kwota części oświatowej subwencji ogólnej przypadająca w roku 2011 na 1 ucznia przeliczeniowego w skali ogólnokrajowej (tzw. finansowy standard „A”) wyliczony został jednolicie dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego i wynosi 4.717,01 zł w stosunku rocznym. Jest ona wyższa od przyjętej w kalkulacji na rok 2010 kwoty subwencji przypadającej na 1 ucznia przeliczeniowego (4.364,39 zł) o 8,1 %.

Należy tu zaznaczyć, że kwota subwencji oświatowej w 2011 r. w porównaniu do kwoty subwencji w roku 2000 (19.367.363 tys. zł) zwiększyła się 17.557.466 tys. zł, tj. o 90,7 %, przy jednoczesnym spadku liczby uczniów (z 7.477 tys. – stan na 30.09.1999 r. do 5.480 tys. – stan na 30.09.2010 r.) o 1.997 tys., tj. o 26,7 %, spadku liczby oddziałów (z 325.949 – stan na 30.09.1999 r. do 262.010 – stan na 30.09.2010 r.) o 63.939, tj. o 19,6 % i zmniejszeniu się liczby nauczycieli uwzględnianych przy podziale części oświatowej subwencji ogólnej w przeliczeniu na pełne etaty (z 546.571 – stan na 30.09.1999 r. do 504.553 – stan na 30.09.2010 r.) o 42.018, tj. o 7,7 %. Natomiast finansowy standard „A” zwiększył się w porównaniu do roku 2000 (1.932,97 zł) o 2.784,04 zł, tj. o 144,0 %.

Natomiast w porównaniu do roku 2007, kwota subwencji oświatowej w 2011 r. zwiększyła się (28.204.949 tys. zł w 2007 r.) o 8.719.880 tys. zł, tj. o 30,9 %, przy jednoczesnym spadku liczby uczniów (6.264 tys. – stan na 30.09.2006 r.) o 784 tys., tj. o 12,5 %, spadku liczby oddziałów (279.607 – stan na 30.09.2006 r.) o 17.597, tj. o 6,3 % i zmniejszeniu się liczby nauczycieli uwzględnianych przy podziale części oświatowej subwencji ogólnej w przeliczeniu na pełne etaty (532.138 – stan na 30.09.2006 r.) o 27.485, tj. o 5,2 %. Finansowy standard A uległ zwiększeniu (3.198,53 zł w 2007 r.) o 1.518,48 zł, tj. o 47,5 %.

Należy tu zaznaczyć, że realizowany jest 50 % wzrost płac nauczycielskich na przestrzeni lat 2008-2012, i tak:

- w roku 2008 średni wzrost płac nauczycieli wyniósł 10 %,
- od 1 stycznia 2009 r. średni wzrost płac nauczycieli wyniósł 5 %,
- od 1 września 2009 r. średni wzrost płac nauczycieli wyniósł kolejne 5 %,
- od 1 września 2010 r. średni wzrost płac nauczycieli wyniósł 7 %,
- od 1 września 2011 r. średni wzrost płac nauczycieli wyniósł kolejne 7 %,
- od 1 września 2012 r. planowany jest wzrost o 3,8 %.

Należy też zaznaczyć, że pomimo trudnej sytuacji w budżecie państwa nie wprowadzono żadnego programu oszczędnościowego w zakresie subwencjonowania szkół i placówek oświatowych.

Zaplanowana w projekcie ustawy budżetowej na rok 2012 kwota części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego wynosi 38.711.095 tys. zł. W stosunku do planowanego wykonania subwencji oświatowej w roku 2011 (36.924.829 tys. zł) wzrasta ona o 1.786.266 tys. zł, tj. o 4,8 %. Zwiększenie – w stosunku do roku 2011 – planowanej na rok 2012 kwoty części oświatowej subwencji ogólnej związane jest ze skutkami przechodzącymi na rok

2012 wdrożonej od 1 września 2011 r. podwyżki wynagrodzeń nauczycieli o 7 % oraz podwyżką wynagrodzeń nauczycieli o 3,8 % planowaną do wdrożenia od 1 września 2012 r. a także ze skutkami zmian w strukturze zatrudnienia nauczycieli – w podziale na stopnie awansu zawodowego – w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Ponadto w projekcie ustawy budżetowej na rok 2012 w rezerwie celowej (poz. 74) zaplanowano dodatkowe środki w wysokości 450.000 tys. zł na zwiększenie części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego z tytułu planowanego wzrostu składki rentowej po stronie pracodawcy.

Ostateczne kwoty części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2012 dla poszczególnych gmin, powiatów i województw samorządowych zostaną naliczone zgodnie z postanowieniami rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2012 (Dz. U. Nr 288, poz. 1693), którego integralną część stanowi algorytm podziału subwencji oświatowej w tym roku.

2 powiatami

Krzyszyna Szumilas
Krzyszyna Szumilas