

SPIS TREŚCI

	str.
I. CZĘŚĆ OGÓLNA	1
1. Charakterystyka kontroli	1
2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności	2
3. Uwagi i wnioski	5
II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA	6
1. Charakterystyka stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności	6
2. Istotne ustalenia kontroli	14
2.1. Planowanie wydatków budżetowych na wynagrodzenia i podwyżki wynagrodzeń w dz. 79 „Oświata i wychowanie” w 1997 r.	14
2.2. Zasady realizacji w 1997 r. podwyżek wynagrodzeń pracowników szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez wojewodów	17
2.3. Wdrożenie podwyżek płac od 1 kwietnia 1997 r. oraz prognozowane skutki finansowe wzrostu wynagrodzeń w 1997 r.	18
2.4. Planowanie środków budżetowych na finansowanie zadań oświatowych przekazanych samorządom	21
III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI	26

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. Charakterystyka kontroli

Doraźna kontrola realizacji zadań administracji rządowej w zakresie zmiany wynagrodzeń pracowników szkół i placówek oświatowych w 1997 r. została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli.

Celem kontroli była ocena prawidłowości planowania, finansowania i realizacji podwyżek wynagrodzeń pracowników szkół i placówek oświatowych w świetle obowiązujących przepisów oraz ustaleń Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych.

Kontrolę przeprowadził Departament Edukacji, Nauki i Kultury NIK w Ministerstwie Edukacji Narodowej i w Ministerstwie Finansów w okresie od 19 czerwca do 11 lipca 1997 r.

Tematyką kontroli objęto:

- w Ministerstwie Edukacji Narodowej:
 - planowanie wydatków budżetowych na podwyżki wynagrodzeń w dz. 79 „Oświata i wychowanie” w 1997 r.,
 - rozdział etatów kalkulacyjnych w dz. 79 na województwa,
 - zasadność rozwiązań przyjętych w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 19 marca 1997 r. w sprawie wynagradzania nauczycieli,
 - rozliczenie skutków kwietniowej podwyżki płac,
 - przewidywane wykonanie wydatków budżetowych na wynagrodzenia w dz. 79 w 1997 r.,
 - wielkość subwencji oświatowej dla gmin na tle przewidywanych skutków podwyżki płac pracowników oświaty w 1997 r.
- w Ministerstwie Finansów:

- zgodność kwot subwencji na zadania oświatowe dla gmin z wyliczeniami MEN, oraz terminowość ich przekazywania; wykorzystanie, pozostającej w dyspozycji Ministra Finansów, rezerwy subwencji na zadania oświatowe,
- określenie kwoty udziału gmin o statusie miasta we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, zgodność wysokości i terminowości przekazywania tych kwot z postanowieniami art. 11 ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych,
- tryb wydawania decyzji zmieniających plan wydatków budżetowych wojewodów z tytułu podwyżek wynagrodzeń oraz terminowość przekazywania środków na podwyżki przez Ministra Finansów.

2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności

2.1. W myśl ustaleń przyjętych przez Trójstronną Komisję do Spraw Społeczno-Gospodarczych w dniu 28 sierpnia 1996 r. - przeciętne wynagrodzenie średnioroczne w 1997 r. pracowników zatrudnionych w państwowej sferze budżetowej, w dz. 79 - oświata i wychowanie, stanowić powinno 914,2 zł, a od 1 kwietnia 1997 r. przeciętna podwyżka płac - 172,3 zł, zaś dynamika przeciętnego wynagrodzenia w 1997 r. - 21,5% w porównaniu z 1996 r. (*opis str. 8-9*).

2.2. Planowana w ustawie budżetowej rezerwa na podwyżki ogółem w dz. 79 wynosiła 347.312 tys.zł, co odpowiadało średniej miesięcznej podwyżce od 1 kwietnia 1997 r. w kwocie 172,31 zł na etat kalkulacyjny, w tym dla jednostek budżetowych łączna kwota rezerwy wynosiła 345.323 tys.zł, co w przeliczeniu na etat kalkulacyjny (ogółem 222.818 etatów) stanowiło 172,20 zł, tj. o 0,10 zł mniej niż ustaliła Trójstronna Komisja. (*opis str. 15*).

2.3. Określona w ustawie budżetowej rezerwa na podwyżki została rozdzielona poszczególnym dysponentom budżetowym na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 1997 r. w sprawie podziału środków i limitów na podwyżki wynagrodzeń pracowników cywilnych państwowej sfery budżetowej w 1997 r. Dla

jednostek budżetowych oświaty prowadzonych przez wojewodów rozdzielono łącznie 272.263,5 tys.zł na 175.704 etaty kalkulacyjne, co stanowiło średnią miesięczną podwyżkę 172,17 zł na etat kalkulacyjny (podwyżka podstawowa), tj. o 0,13 zł poniżej kwoty przyjętej przez Trójstronną Komisję.

Ponadto rozporządzeniem tym rozdzielono dla wojewodów kwotę 1.502,3 tys.zł¹, co powodowało wzrost średniej kwoty podwyżki o 0,95 zł, tj. - w jednostkach budżetowych - do wysokości 173,12 zł na etat kalkulacyjny miesięcznie. W dz. 79 ogółem kwota podwyżki z tego tytułu wzrosła do wysokości 173,25 zł. (*opis str. 9, 15-16*).

2.4. Rozdysponowanie środków na podwyżki wynagrodzeń (na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów) - proporcjonalnie do procentowego udziału zaplanowanych w ustawie budżetowej na 1997 r. środków na wynagrodzenia² w prowadzonych przez wojewodów jednostkach budżetowych oświaty, w sytuacji braku zgodności planowanego i faktycznego zatrudnienia, powodowało w rezultacie znacznie zróżnicowane warunki wzrostu średniego miesięcznego wynagrodzenia, sięgające od 168,35 zł w woj. warszawskim do 187,49 zł w woj. elbląskim na etat kalkulacyjny.

Podwyżka wynagrodzeń pracowników szkół i placówek oświatowych, prowadzonych przez wojewodów, realizowana była w sytuacji wyższego zatrudnienia (o 5.312 etatów) od założonego w planie. Ukształtowana w tych warunkach średnia podwyżka wynagrodzeń mogła wynieść 168,05 zł na etat rzeczywisty miesięcznie, tj. o 5,20 zł poniżej przyjętych ustaleń. (*opis str. 16, 19*).

2.5. Z przedłożonych przez kuratorów oświaty do MEN rozliczeń wynika, że realizując podwyżkę, w 40 województwach nie rozdysponowano łącznie 11.982,6 tys.zł przewidzianych na ten cel środków, w 1 województwie (częstochowskim) prognozowane wydatki zbilansowały przyznaną kwotę, a w 8 województwach wysokość wdrożonej

¹ Art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw określa, że w razie gdy prognozowane roczne przeciętne wynagrodzenie wzrośnie w stopniu niższym niż wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych - Rada Ministrów dokona korekty wynagrodzenia gwarantującej wzrost realnej wartości przeciętnego wynagrodzenia. W 1996 r. rzeczywisty wzrost wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych był o 0,1 punktu procentowego wyższy od prognozowanego w ustawie budżetowej na 1996 r.

² W planowaniu wynagrodzeń w budżetach wojewodów w dz. 79 na 1997 r. (w ustawie budżetowej) bazowano na planie roku 1996, który w dwóch województwach został faktycznie wykonany 100%, a w pozostałych przekroczony, w tym w dwóch województwach o ponad 14%.

podwyżki płac spowoduje przekroczenie (łącznie o 1.513,4 tys.zł) przyznanych na ten cel środków.

W ocenie NIK niepełne rozdysponowanie środków przeznaczonych na podwyżki wynikało z działań zmierzających do zbilansowania rocznych wydatków na wynagrodzenia w dz. 79, o co wnioskował Minister Edukacji Narodowej w piśmie z dnia 19 marca 1997 r. skierowanym do wojewodów. (*opis str. 18-19*).

2.6. Realizowany w szkołach i placówkach prowadzonych przez wojewodów zakres zadań ukształtował rzeczywiste zatrudnienie, według stanu na dzień 1 kwietnia 1997 r., na poziomie 181.016 etatów³. Wdrożona od 1 kwietnia podwyżka wynagrodzeń zatrudnionych faktycznie pracowników jednostek oświatowych prowadzonych przez wojewodów wyniosła średnio na etat 161,61 zł, tj. o 11,64 zł mniej niż określiła to Trójstronna Komisja i obejmowała wszystkie składniki wynagrodzenia, łącznie z wypłatami jednorazowymi (nagrody jubileuszowe, odprawy emerytalne itp.) i automatycznymi awansami (ze względu na staż pracy i podwyższanie kwalifikacji). W przypadku nauczycieli podwyżka ta wyniosła średnio 179,57 zł (skrajnie od 159,29 zł w woj. łódzkiej do 210,43 zł w woj. koszalińskim) i była o 12,23 zł niższa od średniej kwoty 191,80 zł ustalonej przez MEN i Związek Nauczycielstwa Polskiego. Dla pozostałych pracowników średnia podwyżka ukształtowana została w kwocie 121,70 zł (od 67,90 zł w woj. piskim do 139,70 zł w woj. koszalińskim), tj. o 5,88 zł poniżej kwoty uzgodnionej przez MEN i ZNP (127,58 zł). (*opis str. 19-20*).

2.7. Ustalenia Trójstronnej Komisji w zakresie wynagrodzeń, ich podwyżki i dynamiki odniesione zostały do pracowników państwowej sfery budżetowej. W sytuacji tej Minister Edukacji Narodowej nie przeprowadzał oceny stanu regulacji wynagrodzeń pracowników jednostek oświatowych prowadzonych przez gminy w kontekście rozdysponowanych w 1997 r. kwot subwencji na zadania oświatowe, ustaleń Trójstronnej Komisji oraz wydanego przez siebie rozporządzenia z dnia 19 marca 1997 r. w sprawie wynagradzania nauczycieli. (*opis str. 7*).

³ Liczba etatów rzeczywistych stanowi sumę liczby osób pełnozatrudnionych oraz niepełnozatrudnionych w przeliczeniu na etaty.

3. Uwagi i wnioski

Wyniki kontroli wskazują, że określone w ustawie budżetowej na 1997 r. środki na wynagrodzenia i rezerwa środków na wzrost wynagrodzeń w dz. 79 zapewniały ukształtowanie średniego miesięcznego wynagrodzenia pracowników oświaty na ustalonym przez Trójstronną Komisję poziomie 914,2 zł. Ustalony jednocześnie przez Trójstronną Komisję, poza jej ustawowym obowiązkiem, średni miesięczny wzrost, od 1 kwietnia 1997 r., wynagrodzeń pracowników jednostek budżetowych oświaty o 172,3 zł nie został w praktyce zrealizowany m.in. na skutek stwierdzonych niedostatków w planowaniu, rozdysponowaniu i wykorzystaniu na ten cel środków.

Ustalony i podany do publicznej wiadomości termin i średni wzrost tych wynagrodzeń przy jednoczesnym braku informacji dotyczących zasad wdrożenia tej podwyżki powoduje w rezultacie liczne nieporozumienia między pracownikami a organami prowadzącymi szkoły i placówki oświatowe,

Specyfika organizacji pracy oświaty i nauczycielskiego systemu wynagrodzeń powoduje, że w drugiej połowie roku (szczególnie we wrześniu) wystąpią pełne skutki finansowe wdrożonych od 1 kwietnia 1997 r. podwyżek płac. Skutki te przyjęto (w rozliczeniach podwyżki) szacunkowo bowiem bez szczegółowego rozpoznania sytuacji w kuratoriach oświaty nie można ich precyzyjnie określić.

Stwierdzone w toku kontroli niedoszacowanie poziomu podwyżki wynika także z trudności w określeniu kilkunastu uznaniowych składników podwyżki w dostosowaniu do skomplikowanego systemu wynagrodzeń nauczycieli.

Pełna ocena stopnia wykonania ustaleń Trójstronnej Komisji jest możliwa po rozpoczęciu nowego roku szkolnego 1997/98. Aby uzyskać tę ocenę niezbędnym byłoby przeprowadzenie kontroli w IV kwartale 1997 r. w wybranych kuratoriach oświaty, gminach, szkołach i placówkach.

Ustalenia kontroli wskazują na konieczność usprawnień w planowaniu wydatków na wynagrodzenia w celu dostosowania ich do wielkości i struktury zatrudnienia oraz zakresu realizowanych zadań oświatowych.

W tej sytuacji niezbędne jest dokonanie przez wojewodów, a w zakresie zbiorczym przez MEN, oceny wdrożenia podwyżki płac i w oparciu o jej wyniki podjęcie działań zapewniających dostosowanie wskaźników planistycznych w zakresie wynagrodzeń do

funkcjonującego systemu finansowania szkół i placówek prowadzonych przez wojewodów.

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. Charakterystyka stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności

1.1. W myśl przepisu art. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁴ szkoły i placówki mogą być zakładane i prowadzone przez ministra lub inny organ administracji rządowej, gminy lub związki komunalne, inne osoby prawne lub przez osobę fizyczną.

W szczególności do obowiązkowych zadań własnych gmin należy zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli, szkół podstawowych (z wyjątkiem m.in. przedszkoli i szkół specjalnych).

Ponadto na mocy postanowień ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (zwanej dalej „ustawą o dużych miastach”)⁵, z dniem 1 stycznia 1996 r., 46 gmin o statusie miasta (wymienionych w załączniku do ustawy) przejęło do prowadzenia, jako zadania własne, publiczne szkoły ponadpodstawowe, szkoły artystyczne I i II stopnia, przedszkola i szkoły specjalne oraz inne placówki wymienione w art. 2 pkt 3 i 5 ustawy o systemie oświaty.

1.2. Ustawa z dnia 23 grudnia o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw⁶ określiła zasady i tryb ustalania wielkości

⁴ Dz.U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 i Nr 106, poz. 496.

⁵ Dz.U. z 1997 r. Nr 36, poz. 357.

⁶ Dz.U. z 1995 r. Nr 34, poz. 163; z 1996 r. Nr 106, poz. 496 i Nr 139, poz. 647.

środków oraz limitów na wynagrodzenia m.in. pracowników szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez organy administracji rządowej⁷.

W myśl przepisu art. 3 ust. 1 ustawy podstawą do określenia środków i limitów na wynagrodzenia w danym roku budżetowym w państwowej sferze budżetowej stanowią:

- 1) prognozowane przeciętne wynagrodzenie⁸ w państwowej sferze budżetowej,
- 2) kalkulacyjna liczba etatów określana co roku w ustawie budżetowej dla poszczególnych części i działów klasyfikacji budżetowej,
- 3) międzydziałowe relacje prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia,
- 4) prognozowana wysokość najniższego wynagrodzenia ustalanego na podstawie kodeksu pracy.

Przy ustalaniu środków i limitów na wynagrodzenia obowiązują następujące zasady:

- prognozowane przeciętne wynagrodzenie oraz międzydziałowe relacje tego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej są corocznie, począwszy od 1996 r., przedmiotem negocjacji w ramach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych, powołanej na podstawie odrębnych przepisów⁹, zwanej dalej „Trójstronną Komisją”, z udziałem przedstawicieli organizacji związków zawodowych pracowników sfery budżetowej o zasięgu krajowym (art. 4 ust. 1),

⁷ Ustawa nie objęła pracowników szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez gminy. Określony w art. 5a ustawy o systemie oświaty obowiązek zapewnienia przez państwo środków na utrzymanie prowadzonych przez gminy publicznych szkół i placówek oświatowych (w tym na wynagrodzenia nauczycieli) jest realizowany poprzez wydzielenie w budżecie państwa subwencji dla gmin przeznaczonej na finansowanie zadań oświatowych.

⁸ Pod pojęciem tym rozumie się: średnioroczną wielkość wynagrodzeń osobowych, nagród z zakładowego funduszu nagród oraz honorariów wypłaconych niektórym grupom pracowników za pracę wynikającą ze stosunku pracy - w przeliczeniu na 1 etat kalkulacyjny.

⁹ Komisja Trójstronna do Spraw Społeczno-Gospodarczych została powołana Uchwałą Nr 7/94 Rady Ministrów z dnia 15 lutego 1994 r. (zmienioną uchwałami: Nr 69/96 z dnia 18 czerwca 1996 r. Nr 144/96 z dnia 17 grudnia 1996 r. - uchwały niepublikowane). Zgodnie z tą uchwałą Komisja stanowi forum współdziałania naczelných organów administracji państwowej, związków zawodowych i organizacji pracodawców (§1 ust. 2), a do jej zadań należy wypracowywanie wspólnego stanowiska Rządu, związków zawodowych i organizacji pracodawców (§1 ust. 3) m.in. poprzez formułowanie opinii i wniosków dotyczących priorytetów polityki społecznej i gospodarczej, w tym - polityki płac i instrumentów jej realizacji (§5 pkt 3). Zadania określone w art. 4 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej, Komisja realizuje z udziałem przedstawicieli ogólnokrajowych organizacji związków zawodowych pracowników sfery budżetowej (§5 ust. 2). Komisja ustala swoje stanowisko w drodze uzgodnienia. Stanowisko Komisji jest główną wytyczną działania stron w zakresie objętym przedmiotem uzgodnień (§6). Od 18 czerwca 1996 r. przewodniczącym Komisji jest Minister Pracy i Polityki Socjalnej (§7 ust. 1).

- jeżeli Trójstronna Komisja uzgodni wysokość prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia oraz międzydziałowe relacje tego wynagrodzenia, Rada Ministrów jest zobowiązana do uwzględnienia w projekcie ustawy budżetowej środków na wynagrodzenia zapewniających osiągnięcie ustalonej wysokości prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia (art. 4 ust. 4),
- w latach 1996 - 1998 prognozowane przeciętne wynagrodzenie będzie wzrastać w stopniu wyższym niż wskaźnik zmian cen towarów i usług konsumpcyjnych (art. 5 ust. 3),
- w razie gdy w latach 1995-1998 prognozowane roczne przeciętne wynagrodzenie wzrośnie w stopniu niższym niż wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych, Rada Ministrów dokonuje korekty wynagrodzenia bazowego, gwarantującej zachowanie realnej wartości przeciętnego wynagrodzenia; korekta będzie dokonywana nie później niż w terminie dokonywania podwyżek wynagrodzeń, określonych w ustawie budżetowej (art. 5 ust. 4).

Z ustaleń przyjętych przez Trójstronną Komisję w dniu 28 sierpnia 1996 r. wynikało m.in., że w dziale 79 - oświata i wychowanie:

- przeciętna podwyżka wynagrodzeń dokonana od 1 kwietnia 1997 r. wyniesie 172,3 zł miesięcznie na etat kalkulacyjny,
- przeciętne wynagrodzenie średnioroczne w 1997 r. wyniesie 914,2 tys.zł,
- dynamika przeciętnego wynagrodzenia (1997 r./1996 r.) stanowić będzie 121,5%.

Określenie przez Trójstronną Komisję wysokości przeciętnej podwyżki wynagrodzeń nie mieściło się w upoważnieniu wynikającym z ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r.

Stosownie do treści art. 5 ust. 4 wyżej powołanej ustawy oraz w związku z faktem, iż rzeczywisty wskaźnik wzrostu cen i usług konsumpcyjnych wyniósł w 1996 r. 119,9%¹⁰ i był wyższy od prognozowanego w ustawie budżetowej na 1996 r.¹¹ o 0,1 punktu procentowego - skorygowano kwotę podwyżki wynagrodzeń od 1 kwietnia 1997 r. o 95 gr miesięcznie na etat

¹⁰ Według obwieszczenia Prezesa GUS z dnia 15 stycznia 1997 r. w sprawie wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych w 1996 r. (MP Nr 3, poz. 26).

¹¹ Dz.U. Nr 19, poz. 87.

kalkulacyjny. Spowodowało to ustalenie średniej podwyżki w jednostkach budżetowych oświaty w kwocie 173,15 zł.

1.3. W myśl przepisu art. 31 ust. 2 ustawy budżetowej na 1997 r.¹² podwyżka wynagrodzeń dla pracowników państwowej sfery budżetowej miała nastąpić od dnia 1 kwietnia 1997 r.

Planowane wydatki na wynagrodzenia w dz. 79 Oświata i wychowanie - z uwzględnieniem uzgodnień dokonanych przez Komisję Trójstronną - zostały określone w ustawie budżetowej w następujących kwotach:

- 345.323 tys.zł dla 222.818 etatów kalkulacyjnych z przeznaczeniem na podwyżki wynagrodzeń dla pracowników jednostek budżetowych oświaty (zał. do ustawy nr 11),
- 27.875 tys.zł dla 1.788 etatów kalkulacyjnych z przeznaczeniem na uzupełnienie podzielonych na województwa wydatków na wynagrodzenia w dz. 79 (z podwyżkami), wraz z pochodnymi (zał. do ustawy nr 2, poz. 34),
- 66.700 tys.zł dla 4.000 etatów kalkulacyjnych z przeznaczeniem na sfinansowanie wynagrodzeń osobowych (z podwyżkami), wraz z pochodnymi i odpisami na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych w szkołach ponadpodstawowych prowadzonych przez kuratorów oświaty - z tytułu zwiększonych zadań edukacyjnych (zał. do ustawy nr 2, poz. 74).

W ustawie budżetowej na 1997 r. utworzono rezerwę środków w kwocie 10.403 tys.zł (art. 32 ust. 1 pkt 3 lit. a) na dodatkowe zwiększenie podwyżek wynagrodzeń dla państwowych jednostek budżetowych z tytułu większego niż prognozowany w ustawie budżetowej na 1996 r. średniorocznego wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych.

Do dokonania podziału tych środków na części budżetowe z podziałem na działy budżetu została upoważniona Rada Ministrów (art. 32 ust. 3).

Wykonując to upoważnienie Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 18 marca 1997 r. w sprawie podziału środków i limitów na podwyżki wynagrodzeń pracowników

¹² Ustawa z dnia 21 lutego 1997 r. (Dz.U. Nr 19, poz. 106).

cywilnych państwowej sfery budżetowej w 1997 r.¹³ Z łącznej kwoty środków na podwyżki wynagrodzeń w dz. 79 Oświata i wychowanie - 345.323 tys.zł przeznaczono dla jednostek budżetowych prowadzonych przez wojewodów - 273.765,8 tys.zł (na podwyżki podstawowe - 272.263,5 tys.zł oraz z tytułu dodatkowego zwiększenia o 0,95 zł na etat kalkulacyjny - 1.502,3 tys.zł). Środki na podwyżki zaplanowane w cz. 33 - MEN, obejmowały kwotę 855,6 tys.zł w części podstawowej (w tym 450,9 tys.zł na waloryzację specjalnego funduszu nagród dla nauczycieli i 1,9 tys.zł w części dodatkowej).

1.4. W myśl art. 5a ust. 1 ustawy o systemie oświaty zapewnienie środków na utrzymanie prowadzonych przez gminy publicznych szkół i placówek - w tym na wynagrodzenia nauczycieli należy do obowiązków państwa.

- *Środki te są przekazywane gminom w formie subwencji i dotacji naliczanych w sposób określony w ustawie z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin¹⁴. W ustawie budżetowej na 1997 r. subwencja na zadania oświatowe dla gmin została zaplanowana w kwocie 8.427.373 tys.zł, tj. o 22,3% wyższej niż w 1996 r. Minister Edukacji Narodowej został zobowiązany do rozdziału między gminy (wg algorytmu ustalonego w drodze rozporządzenia, w uzgodnieniu ze stroną samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego) - wydzielonej z budżetu państwa, będącej w dyspozycji Ministra Finansów subwencji oświatowej na prowadzenie publicznych szkół podstawowych oraz udzielanie dotacji szkołom podstawowym prowadzonym przez osoby prawne i fizyczne.*

Od 1 stycznia 1997 r. obowiązują zasady podziału subwencji między gminy ustalone w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 1996 r. w sprawie algorytmu rozdziału między gminy subwencji na zadania oświatowe¹⁵.

Na utrzymanie szkół i placówek przejętych w trybie art. 104 ust. 4 ustawy o systemie oświaty gmina otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe (art. 21 ust. 2 ustawy o finansowaniu gmin). Dotacje te są udzielane przez właściwe organy administracji rządowej

¹³ Dz.U. Nr 26, poz. 137.

¹⁴ Dz.U. nr 129, poz. 600; z 1994 r. Nr 105, poz. 509, z 1995 r. Nr 101, poz. 504; Nr 124, poz. 601 i Nr 154, poz. 794; z 1996 r. Nr 149, poz. 704 i Nr 156, poz. 774.

¹⁵ Dz.U. z 1997 r. Nr 1, poz. 2 i Nr 30, poz. 169.

po zasięgnięciu opinii sejmiku samorządowego i obejmują również środki na wynagrodzenia (art. 21 ust. 3).

Zgodnie z treścią przepisu art. 11 ustawy z dnia 24 listopada 1996 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych¹⁶ gminy-miasta przejmujące zadania i kompetencje administracji rządowej m.in. w zakresie oświaty jako zadania własne uzyskały możliwość zwiększenia dochodów własnych. Kwotę tego zwiększenia określono jako iloczyn wskaźnika udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych (tzw. wskaźnik „U”) i ogólnej kwoty należnego podatku dochodowego od osób fizycznych w kraju zaplanowanej w ustawie budżetowej. kwota ta nie może być niższa niż kwota otrzymana w poprzednim roku, podwyższona o prognozowany w ustawie budżetowej wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych. Od 1997 r. wskaźnik „U” (z uwzględnieniem przewidzianych w ustawie korekt) określa - odrębnie dla każdej gminy załącznik do ustawy (art. 11 ust. 3).

O ostatecznej wysokości wskaźnika i kwocie udziału gminy Minister Finansów zawiadamia gminę w terminie 7 dni od ogłoszenia ustawy budżetowej.

1.5. Zasady zatrudniania i wynagradzania nauczycieli, wychowawców i innych pracowników pedagogicznych zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez ministrów i inne organy administracji rządowej oraz gminy określone zostały w ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela¹⁷ (zwanej dalej „Kartą Nauczyciela”).

W myśl art. 30 powołanej ustawy wynagrodzenie nauczycieli składa się z wynagrodzenia zasadniczego i dodatków. Wysokość wynagrodzenia zasadniczego uzależniona jest od posiadanego przez nauczyciela poziomu wykształcenia i stażu pracy oraz osiąganych wyników, a dodatków - od wykonywanej funkcji, zajmowanego stanowiska, warunków pracy i osiąganych wyników oraz kwalifikacji specjalistycznych.

¹⁶ Dz.U. z 1997 r. Nr 36, poz. 224.

¹⁷ Dz.U. z 1997 r. Nr 56, poz. 357.

Stawki wynagrodzenia zasadniczego, dodatków, wynagrodzenia za zajęcia dodatkowe oraz zasady zaszeregowania i przyznawania dodatków do wynagrodzenia, a także szczegółowe zasady awansowania nauczycieli do wyższego szczebla wynagrodzenia zasadniczego określa Minister Edukacji Narodowej w porozumieniu z Ministrem Pracy i Polityki Socjalnej (art. 31).

Od dnia 1 kwietnia 1997 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 19 marca 1997 r. w sprawie wynagradzania nauczycieli¹⁸, które uchyliło poprzednio obowiązujące w tym zakresie przepisy¹⁹.

Zgodnie z Kartą Nauczyciela, poza wynagrodzeniem, nauczycielowi przysługuje prawo do szeregu innych świadczeń, m.in.: nagrody jubileuszowej za wieloletnią pracę (art. 47), nagrody z zakładowego funduszu nagród (art. 48); może również uzyskać nagrodę za osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze ze specjalnego funduszu nagród (art. 49 ust. 1). Nauczycielowi przechodzącemu na emeryturę lub rentę inwalidzką przysługuje odprawa pieniężna, której wysokość jest uzależniona od stażu pracy i wysokości ostatnio otrzymywanego wynagrodzenia.

Zasady wynagradzania i nabywania uprawnień do innych świadczeń przez pracowników nie będących nauczycielami zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez organy administracji rządowej reguluje rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 3 lipca 1996 r.²⁰ wydane w tej sprawie (na podstawie art. 77³ Kodeksu pracy).

Zasady wynagradzania i nabywania uprawnień do innych świadczeń przez pracowników nie będących nauczycielami, zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez gminy reguluje ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach

¹⁸ Dz.U. Nr 29, poz. 160.

¹⁹ Zarządzenia Ministra Edukacji Narodowej: z dnia 22 czerwca 1995 r. w sprawie wynagradzania nauczycieli (M.P. Nr 31, poz. 366 i Nr 54, poz. 588; z 1996 r. Nr 40, poz. 393), z dnia 16 lipca 1982 r. w sprawie wynagradzania nauczycieli za zajęcia dydaktyczno-wychowawcze lub opiekuńcze wykonywane w dniach wolnych od pracy (Dz.Urz. M.O.i W. Nr 9, poz. 80).

²⁰ Dz.U. Nr 80, poz. 375 i z 1997 r. Nr 31, poz. 182.

samorządowych²¹ i wydane na jej podstawie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1990 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych²².

²¹ Dz.U. Nr 21, poz. 124 i Nr 43, poz. 253.

²² Dz.U. z 1993 r. Nr 111, poz. 493 i Nr 132, poz. 631; z 1994 r. Nr 33, poz. 121 i Nr 117, poz. 562; z 1995 r. Nr 8, poz. 37, Nr 94, poz. 467 i Nr 128, poz. 622; z 1996 r. Nr 96, poz. 444 i z 1997 r. Nr 37, poz. 228.

2. Istotne ustalenia kontroli

2.1. Planowanie wydatków budżetowych na wynagrodzenia i podwyżki wynagrodzeń w dz. 79 „Oświata i wychowanie” w 1997 r.

2.1.1. Zaplanowane w ustawie budżetowej na 1997 r. środki i limity na wynagrodzenia w dz. 79, wraz z rezerwą na podwyżki dla 223.954 etatów wynosiły 2.459.440 tys.zł. Planowane średnie miesięczne wynagrodzenie wynosiło zatem 915,16 zł, tj. o ok. 1 zł więcej niż wynikało z ustaleń Trójstronnej Komisji.

W ustawie budżetowej na rok 1997, w budżetach wojewodów, ustalono etaty kalkulacyjne w dz. 79 - oświata i wychowanie w liczbie 175.704 oraz odpowiadającą im kwotę wynagrodzeń osobowych (§11) w wysokości 1.539.909 tys.zł, zwane dalej wielkościami bazowymi.

Średnia miesięczna kwota wynagrodzeń wynosiła 728,93 zł na 1 etat kalkulacyjny.

- *W poszczególnych województwach kwoty te były zróżnicowane i wynosiły od 708,11 zł w województwie warszawskim (tj. o 2,77% mniej od średniej), 711,36 zł - w leszczyńskim (2,41%), 711,45 zł - w sieradzkim (2,40%) i 713,24 zł - w krakowskim (2,15%) do 789,77 w województwie elbląskim (8,35% powyżej średniej), 762,33 zł - w radomskim (4,58%), 752,35 zł - w toruńskim (3,21%) oraz 750,00 zł - w włocławskim (2,89%).*

Łączna bazowa liczba etatów kalkulacyjnych przewidziana dla budżetów wojewodów w dziale 79 "Oświata i wychowanie" określona została w ustawie budżetowej na 1997 r. na poziomie roku poprzedniego (1996) po kalkulacyjnym wyłączeniu etatów odpowiadających zadaniom własnym gmin prowadzących szkoły ponadpodstawowe i placówki oświatowe (przejęte w trakcie 1996 r.) i etatów szkół (placówek) prowadzonych przez Nowosądecką Strefę Usług Publicznych (NSUP) oraz zwiększeń planu na 1997 r. w związku z wprowadzeniem 3-ciej godziny zajęć z wychowania fizycznego²³.

²³ Z planu roku 1996 (178.996 etatów) odjęto 3.437 etatów i dodano 145 etatów.

- *W 12 województwach plan etatów na 1997 r. był wyższy od średniorocznego wykonania w 1996 r., przy czym najwyższe względne różnice wystąpiły w województwach:*

- *pilskim 4,59% (123 etaty),*
- *szczecińskim 3,93% (121 etatów),*
- *krakowskim 2,48% (125 etatów),*
- *łódzkim 2,03% (94 etaty).*

W pozostałych 37 województwach plan na 1997 r. był niższy od średniorocznego wykonania w 1996 r. Największe (procentowe) różnice dotyczyły województw:

- *toruńskiego 13,13% (242 etaty),*
- *katowickiego 10,65% (1.007 etatów),*
- *gdańskiego 8,37% (301 etatów),*
- *poznańskiego 7,70% (257 etatów).*

Analogicznie zmiany zaistniałe w planie bazowym na 1997 r. odnoszą się do wynagrodzeń osobowych. W planowaniu wynagrodzeń w budżetach wojewodów w dz. 79 na 1997 r. (w ustawie budżetowej) bazowano na planie roku 1996, który w dwóch województwach został faktycznie wykonany 100%, a w pozostałych przekroczony, w tym w dwóch województwach o ponad 14%.

2.1.2. Planowana w ustawie budżetowej rezerwa na podwyżki w dz. 79 wynosiła 347.312 tys.zł, co odpowiadało średniej miesięcznej podwyżce od 1 kwietnia 1997 r. w kwocie 172,31 zł na etat kalkulacyjny (spełniało to ustalenia Trójstronnej Komisji), w tym dla jednostek budżetowych łączna kwota rezerwy wynosiła 345.323 tys.zł, co w przeliczeniu na etat kalkulacyjny (ogółem 222.818 etatów) stanowiło 172,20 zł.

Określona w ustawie budżetowej rezerwa na podwyżki została rozdzielona rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 18 marca 1997 r. w sprawie podziału środków i limitów na podwyżki wynagrodzeń pracowników cywilnych państwowej sfery budżetowej w 1997 r. na poszczególnych dysponentów budżetowych. W jednostkach budżetowych wojewodów rozdzielono łącznie 272.263,5 tys.zł na 175.704 etaty kalkulacyjne, co stanowiło średnią miesięczną podwyżkę 172,17 zł na etat kalkulacyjny (podwyżka podstawowa).

Ponadto rozporządzeniem tym rozdzielono dla wojewodów kwotę 1.502,3 tys.zł, co powodowało wzrost średniej kwoty podwyżki o 0,95 zł, tj. - w jednostkach budżetowych - do wysokości 173,12 zł na etat kalkulacyjny miesięcznie. W dz. 79 ogółem kwota podwyżki z tego tytułu wzrosła do wysokości 173,25 zł.

Podział środków na podwyżki podstawowe dla wojewodów dokonany został w tych samych proporcjach jak zaplanowane w ustawie budżetowej na 1997 r. kwoty na wynagrodzenia osobowe. Przyjęta przez Radę Ministrów metoda podziału różnicowała średnią miesięczną kwotę podwyżki przypadającą na etat kalkulacyjny w poszczególnych województwach (od 167,40 zł w woj. warszawskim do 186,54 zł w woj. elbląskim)²⁴. W 24 województwach przewidziane środki zapewniały podwyżkę na średnim poziomie wyższym od ustalonego przez Trójstronną Komisję, zaś w pozostałych 25 nie wystarczały na osiągnięcie tego poziomu (w odniesieniu do planowanej liczby etatów kalkulacyjnych).

Dodatkowa kwota (0,95 zł) rozdzielona została proporcjonalnie do liczby etatów kalkulacyjnych.

Zestawienie kalkulacyjnych kwot podwyżek w poszczególnych województwach zawiera załącznik nr 1 do informacji.

2.2. Zasady realizacji w 1997 r. podwyżek wynagrodzeń pracowników szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez wojewodów

²⁴ Wprowadzenie podwyżek w jednakowych kwotach dla wszystkich etatów kalkulacyjnych (za taką metodą podziału pierwotnie opowiadało się MEN), spowodowałoby zmniejszenie zróżnicowania przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poszczególnych województwach. Według tej metody podziału w województwie elbląskim kalkulacyjna kwota miesięcznego wynagrodzenia po podwyżce wyniosłaby 962,90 zł (tj. o 6,75% powyżej średniej - 902,05 zł), w radomskim - 935,46 zł (3,70%), w toruńskim - 925,47 zł (2,60%) i w wrocławskim - 923,12 zł (2,34%). Wśród województw o najniższej, obliczonej kwocie miesięcznego wynagrodzenia - w woj. warszawskim wyniosłaby ona 881,84 zł (2,24% poniżej średniej), w leszczyńskim - 884,48 zł (1,95%), w sieradzkim - 884,57 zł (1,94%) i w krakowskim 886,36 zł (1,74%). Różnica między najwyższym a najniższym wynagrodzeniem wyniosłaby, wg propozycji MEN 81,06 zł, natomiast w przyjętej w rozporządzeniu - 100,21 zł.

Minister Edukacji Narodowej określając wojewodom zasady podwyższania wynagrodzeń pracowników oświaty²⁵ poinformował, że podwyżka dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej wyniesie średnio 191,80 zł (we wszystkich elementach, łącznie z wynagrodzeniami za godziny ponadwymiarowe).

W podwyżce tej uwzględniono również skutki finansowe:

- awansów automatycznych nauczycieli,
- zmiany stawek wynagrodzenia zasadniczego z tytułu uzyskania przez nauczycieli wyższego poziomu wykształcenia,
- wprowadzenia dodatków za pracę w trudnych warunkach dla nauczycieli poradni psychologiczno-pedagogicznych i innych poradni specjalistycznych,
- wdrożenia od dnia 1 stycznia 1997 r. dodatków za uciążliwe warunki pracy dla nauczycieli prowadzących zajęcia przy użyciu elektronicznych monitorów ekranowych,
- waloryzacji odpraw z tytułu przejścia na emeryturę lub rentę oraz innych wypłat o charakterze jednorazowym.

Dla pozostałych pracowników oświaty (nie będących nauczycielami) Minister Edukacji Narodowej określił przeciętną podwyżkę w wysokości 127,58 zł na etat kalkulacyjny, stwierdzając jednocześnie, że oznacza to przeciętny wzrost wynagrodzeń ogółu pracowników szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez organy administracji rządowej o 173,15 zł na 1 etat kalkulacyjny²⁶.

Zalecane przez MEN ograniczenia w poziomie dodatków do wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli determinowane były wielkością środków finansowych na ich zwiększenie uwzględnionych przy kalkulacji stawek wynagrodzenia zasadniczego.

²⁵ W piśmie skierowanym do wojewodów w dniu 19 marca 1997 r.

²⁶ Założenia tak przyjęte spełniają się przy strukturze zatrudnienia nauczycieli i pozostałych pracowników oświaty wynoszącej odpowiednio 71% i 29% ogółu etatów. ZG ZNP powoływał się na uzgodnienia z MEN kwot podwyżek 191,72 zł i 127,81 zł (odpowiednio nauczycieli i pozostałych pracowników oświaty).

- *Ministerstwo informowało wojewodów²⁷, że środki na zwiększenie stawek wynagrodzeń zasadniczych za wyniki w pracy określono na poziomie 5% tych stawek, a stawki dodatków funkcyjnych i dodatkowych wynagrodzeń na średnim poziomie na danym stanowisku lub za realizowane zadania.*

Wskazana przez Ministra Edukacji Narodowej konieczność podjęcia przez kuratorów oświaty niezbędnych działań zmierzających do zbilansowania wydatków na wynagrodzenia w ramach określonych w budżecie środków na 1997 r. stanowiła podstawową barierę kierującą wdrażanie podwyżek płac pracowników oświaty²⁸.

2.3. Wdrożenie podwyżek płac od 1 kwietnia 1997 r. oraz prognozowane skutki finansowe wzrostu wynagrodzeń w 1997 r.

2.3.1. Z rozliczeń przekazanych przez kuratorów oświaty do MEN²⁹ wynikało, że prognozowane na 1997 r. roczne skutki wdrożonej podwyżki płac mają wynieść łącznie 263.296,6 tys.zł, co stanowił 166,5 zł miesięcznie na etat kalkulacyjny. W 11 województwach wyliczone w ten sposób kwoty przewyższały kwotę 173,25 zł³⁰ (od 173,6 zł w woj. siedleckim do 175,9 zł w woj. koszalińskim). W pozostałych województwach poziomu tego nie osiągnięto, a najniższą prognozowaną podwyżkę odnotowano w woj. pilskim (141,6 zł na etat kalkulacyjny).

Realizowany w szkołach i placówkach prowadzonych przez kuratorów oświaty zakres zadań ukształtował faktyczne zatrudnienie na poziomie 181.016 etatów rzeczywistych (według stanu na dzień 1 kwietnia 1997 r.).

²⁷ W powołanym wyżej piśmie z dnia 19 marca 1997 r.

²⁸ Fragment z pisma MEN z dnia 19 marca 1997 r.: „Suma tak zbilansowanych środków przeznaczonych z tegorocznego budżetu państwa na wynagrodzenia w okresie kwiecień - grudzień (łącznie z wypłatami świadczoneymi w trybie nieperiodycznym i tzw. awansów automatycznych) oraz wielkość wypłat poniesionych na wynagrodzenia w pierwszym kwartale br. określa łączną wysokość środków niezbędnych na wynagrodzenia w 1997 r. Jeżeli wielkość ta okaże się wyższa od środków przyznanych dla województwa w dziale „Oświata i wychowanie” na 1997 r. Kuratorzy Oświaty powinni podjąć niezbędne działania zmierzające do zbilansowania wydatków w ramach określonych w budżecie środków.”

²⁹ Rozliczenia dokonane przez kuratoria oświaty w terminie do dnia 15 maja 1997 r. na prośbę Ministra Edukacji Narodowej skierowaną do wojewodów (pismo z dnia 19 marca 1997 r.). W rozliczeniach posługiwano się liczbą etatów rzeczywistych tzn. sumą liczb osób pełnozatrudnionych oraz niepełnozatrudnionych w przeliczeniu na etaty.

³⁰ Kwota ustalona przez Trójstronną Komisję wraz z 0,95 zł (172,30 zł + 0,95 zł = 173,25 zł).

Z przywołanych wyżej rozliczeń wypłat wynagrodzeń osobowych za miesiąc kwiecień 1997 r. w szkołach i placówkach prowadzonych przez wojewodów w warunkach przed i po podwyżce (wprowadzonej od dnia 1 kwietnia 1997 r.) wynikało, że średni wzrost wynagrodzeń dla ogółu pracowników tych jednostek wyniósł 161,61 zł na etat rzeczywisty, tj. o 11,54 zł mniej niż wynikało to z kalkulacji w ustawie budżetowej na 1997 r. dla jednostek budżetowych dz. 79 (dla etatów kalkulacyjnych)³¹.

Porównanie średniej podwyżki wynagrodzeń na etat kalkulacyjny i rzeczywisty w poszczególnych województwach zawiera załącznik nr 2., w którym kolejność województw przedstawiono zgodnie ze wzrostem średniej podwyżki płac na etat kalkulacyjny.

Z ogólnej liczby etatów rzeczywistych na nauczycieli przypadło 124.831 (69%) etatów, zaś na pozostałych pracowników oświaty - 56.185 (31%).

Wzrost wynagrodzeń w grupie nauczycieli wyniósł 179,57 zł, a pozostałych pracowników 121,70 zł na etat rzeczywisty, czyli odpowiednio o 12,23 zł i 5,88 zł mniej od zakładanych przez MEN (pismo do wojewodów z dnia 19 marca 1997 r.).

2.3.2. Z przyznanej ogółem wojewodom kwoty 273.765,8 tys.zł³² na podwyżki płac w dz. 79, wykazane przez kuratorów oświaty całoroczne skutki finansowe wzrostu wynagrodzeń oszacowano (w rozliczeniach dla MEN) na 263.296,6 tys.zł.

Z ustaleń kontroli wynika, że nadwyżka środków w łącznej kwocie 11.982,6 tys.zł dotyczy 40 województw. W woj. częstochowskim zbilansowano podwyżkę. W następujących 8 województwach prognozowane skutki podwyżki płac przekroczyły przyznaną na ten cel kwotę (łącznie o 1.513,4 tys.zł), z tego o: 638,6 tys.zł w woj. katowickim, 459,5 tys.zł w woj. koszalińskim, 156,7 tys.zł w woj. legnickim, 44,2 tys.zł w woj. łomżyńskim, 63,1 tys.zł w woj. poznańskim, 90,0 tys.zł w woj. słupskim, 61,2 tys.zł w woj. włocławskim i 0,1 tys.zł w woj. zielonogórskim.

W świetle określonych przez MEN zasad realizacji podwyżki płac nauczycieli i pozostałych pracowników oświaty, rzetelna ocena stopnia wykonania ustaleń Trójstronnej

³¹ Wymieniona kwota 166,5 zł była o 6,65 zł mniejsza niż wynikało to z kalkulacji w ustawie budżetowej na 1997 r.

³² obejmującej 272.263,5 tys.zł podwyżki podstawowej i 1.502,3 tys.zł z tytułu omówionej wyżej korekty wynagrodzeń po 0,95 zł na etat.

Komisji będzie możliwa po zakończeniu 1997 r. Specyfika organizacji pracy oświaty i nauczycielskiego systemu wynagrodzeń powoduje bowiem, że szczególnie w drugiej połowie roku następują:

- przeszeregowania nauczycieli związane ze stażem pracy i podwyższaniem kwalifikacji zawodowych³³,
- wypłaty nagród jubileuszowych³⁴,
- wypłaty odpraw pieniężnych, w tym emerytalnych³⁵,
- wypłaty jednorazowych zasiłków na zagospodarowanie³⁶.

Od 1 września 1997 r. ze względu na narastający wyż demograficzny w szkołach ponadpodstawowych utworzone zostaną nowe oddziały szkolne, co w konsekwencji będzie musiało oznaczać zwiększenie zatrudnienia nauczycieli lub wzrost obciążeń godzinami ponadwymiarowymi, a w ślad za tym wzrost wydatków płacowych.

2.4. Planowanie środków budżetowych na finansowanie zadań oświatowych przekazanych samorządom

2.4.1. Określona w ustawie budżetowej na rok 1997 subwencja na zadania oświatowe dla gmin wynosiła 8.427.373 tys.zł, co stanowiło 7,3% planowanych dochodów budżetu

³³ Tabela miesięcznych stawek wynagrodzenia zasadniczego stanowiąca załącznik nr 1 do rozporządzenia MEN z dnia 19 marca 1997 r., przewiduje 16 szczebli wynagrodzeń zależnie od stażu pracy (awans co 2 lata) oraz 5 poziomów wynagrodzeń zależnych od wykształcenia. Łącznie zawiera 80 stawek wynagrodzenia zasadniczego. Ponadto, w myśl art. 33 Karty Nauczyciela, nauczycielowi przysługuje dodatek stażowy od 4% do 20% wynagrodzenia zasadniczego.

³⁴ Wysokość nagród za wieloletnią pracę nauczycieli (za 20, 25, 30, 35, 40 lat pracy) określa art. 47 Karty Nauczyciela. Nauczyciele na ogół rozpoczynali pracę w zawodzie z dniem 1 września.

³⁵ W myśl art. 28 karty Nauczyciela - nauczyciel mianowany, z którym rozwiązano stosunek pracy z przyczyn określonych w art. 23 lub art. 70 tej ustawy, otrzymuje odprawę pieniężną, której wysokość zależy od różnych czynników i może maksymalnie osiągnąć poziom sześciomiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego.

³⁶ W myśl art. 61 Karty Nauczyciela - nauczyciel, który swoją pierwszą pracę zawodową w życiu podejmuje w szkole i posiada do tej pracy odpowiednie kwalifikacje otrzymuje jednorazowo zasiłek na zagospodarowanie w wysokości dwumiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego.

państwa³⁷. Po odliczeniu 0,5% rezerwy (42.137 tys.zł) subwencja została rozdzielona na poszczególne gminy według algorytmu ustalonego rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej³⁸ po uzgodnieniu ze stroną samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

W myśl art. 17 ustawy o finansowaniu gmin Minister Finansów przekazuje gminom subwencje na zadania oświatowe w ratach miesięcznych, z których rata za marzec wynosi 2/13, a pozostałe po 1/13 ogólnej sumy subwencji na zadania oświatowe. Raty subwencji, w okresie styczeń - czerwiec 1997 r., przekazywane były terminowo.

Kwota subwencji na zadania oświatowe obejmowała 66.646 tys.zł przeznaczone na sfinansowanie wypłat jednorazowego wyrównania poziomu wynagrodzeń pracownikom szkół podstawowych za drugie półrocze 1996 r. Środki z tego tytułu przekazane zostały gminom poza trybem wynikającym z art. 17 ustawy o finansowaniu gmin³⁹.

Gminy poinformowane zostały o planowanej w ustawie budżetowej na 1997 r. podwyżce płac dla pracowników państwowej sfery budżetowej⁴⁰. Podkreślono przy tym, że kwoty subwencji skalkulowane zostały z uwzględnieniem środków na podwyżkę płac pracowników oświaty planowaną również od 1 kwietnia 1997 r., zaś zgodnie z ustaleniami Trójstronnej Komisji średnioroczny wzrost płac pracowników oświaty wyniesie 21,5% (średnio na jeden etat kalkulacyjny 172,2 zł).

Kwota rozdzielonej subwencji na zadania oświatowe, bez uwzględnienia jednorazowego wyrównania poziomu wynagrodzeń i 0,5% rezerwy, wyniosła 8.318.590 tys.zł i była wyższa o 20,7% od kwoty subwencji przekazanej gminom w 1996 r. wynoszącej 6.890.810 tys.zł

³⁷ W art. 12a ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin określono, że z subwencji ogólnych dla gmin wydziela się subwencję na zadania oświatowe w wysokości nie mniejszej niż 6,6% planowanych dochodów budżetu państwa.

³⁸ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 1996 r. w sprawie algorytmu rozdziału między gminy subwencji na zadania oświatowe (Dz.U. z 1997 r. Nr 1, poz. 2).

³⁹ Termin przekazania gminom tych środków (do dnia 1 kwietnia 1997 r.) określono w ustawie z dnia 6 marca 1997 r. o przekazaniu środków na jednorazowe wyrównanie poziomu wynagrodzeń pracownikom szkół podstawowych (Dz.U. Nr 30, poz. 165); algorytm podziału ustalono rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 marca 1997 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie algorytmu rozdziału ... (Dz.U. Nr 30, poz. 169).

⁴⁰ Pisma Ministra Finansów z dnia 28 października 1996 r. i Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 grudnia 1996 r.

(bez dotacji do 3-ciej godz. wychowania fizycznego wprowadzonej od roku szkolnego 1996/97⁴¹).

W warunkach porównywalnych, tj. po dodatkowym wyłączeniu z subwencji na zadania oświatowe w 1997 r., kalkulowanych w algorytmie, kwot związanych z wprowadzeniem 3-ciej godziny wychowania fizycznego (107.494 tys.zł) i środków na wynagrodzenia dla księży i diakonów prowadzących naukę religii w szkołach podstawowych (63.059,3 tys.zł) - wzrost subwencji w 1997 r. wyniósł w skali kraju 18,24% w stosunku do roku poprzedniego.

- *W poszczególnych województwach wzrost ten był zróżnicowany i wynosił od 14,1% w woj. łódzkim, 14,86% w woj. wałbrzyskim i 15,68% w woj. legnickim do 23,42% w woj. leszczyńskim, 22,89% w woj. tarnowskim i 22,39% w woj. ciechanowskim.*

Przy powyższych założeniach, kalkulacyjnie (wg algorytmu) określone środki na wydatki związane z wynagrodzeniami pracowników oświaty nie będących nauczycielami łącznie ze środkami na rzeczowe wydatki bieżące wyniosły w 1997 r. 2.462.312,1 tys.zł i były wyższe od skalkulowanych na 1996 r. o 528.087,6 tys.zł, tj. o 27,3%.

- *Najniższy wzrost w tym zakresie odnotowano w województwach: łódzkim - 7,68%, warszawskim - 11,08% i katowickim - 12,45%, zaś najwyższy w województwach: krośnieńskim - 44,1%, ostrołęckim - 42,02% i łomżyńskim - 41,65%.*

Pozostałe wydatki ujęte w subwencji na zadania oświatowe - związane z wynagrodzeniami nauczycieli (łącznie z pochodnymi i odpisami na ZFŚS) - wynosiły zatem 5.685.724,7 tys.zł i były wyższe od analogicznie określonych w roku poprzednim o 729.139,2 tys.zł, tj. o 14,7%.

- *Najniższa dynamika tych kwot wystąpiła w województwach: chełmskim - 8,86%, krośnieńskim - 9,41% i łomżyńskim - 10,39%, najwyższa zaś w województwach: katowickim - 20,05%, leszczyńskim - 19,02% i warszawskim - 17,82%.*

Łącznie planowane wydatki związane z wynagrodzeniami nauczycieli i pozostałych pracowników oświaty w szkołach podstawowych wynosiły, według założeń algorytmu, 6.858.841,5 tys.zł, co stanowiło 81,8% rozdzielonej subwencji na zadania oświatowe.

⁴¹ art. 19 i 61 ustawy o z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (Dz.U. Nr 25 poz. 113).

Pozostała kwota - 1.526.394,5 tys.zł (18,2%) dotyczyła rzeczowych wydatków bieżących. W poszczególnych województwach zróżnicowanie tych proporcji było niewielkie; wydatki związane z wynagrodzeniami stanowiły od 81,27% w woj. ostrołęckim do 82,4% w woj. łódzkim rozdzielonej subwencji dla tych województw.

Podkreślić należy, że przedstawione wyżej zależności kwot kalkulowanych według algorytmu nie są obowiązujące dla gmin, które przyznają subwencję dysponując wg własnych potrzeb.

- *Z zestawienia danych według sprawozdań Rb-28 w układzie województw wynika, że w 1996 r. wydatki placowe zrealizowane w trzech rozdziałach klasyfikacji budżetowej - objętych subwencją na zadania oświatowe (7911 - szkoły podstawowe, 7961 - zespoły ekonomiczno-administracyjne szkół i 8232 - świetlice dziecięce) - stanowiły 83,11% ogółu wydatków w tych rozdziałach. Na pozostałe wydatki bieżące pozostawało zatem 16,89%. Odnotowano przy tym znaczne zróżnicowanie tych proporcji w poszczególnych województwach. W szczególności najniższy udział wydatków placowych w wydatkach poniesionych w rozdz. 7911, 7961 i 8232 (poza majątkowymi) odnotowano w województwie warszawskim, gdzie wydatki placowe w 1996 r. stanowiły 75,1%, a pozapłacowe - 24,9%; w tarnobrzeskim odpowiednio - 76,8% i 23,2%, w katowickim - 80,47% i 19,53%, w szczecińskim - 80,53% i 19,47%. Najwyższy udział wydatków placowych wystąpił w województwach: łódzkim - odpowiednio - 87,35% i 12,65%, piotrkowskim - 87,24% i 12,76%, siedleckim - 86,95% i 13,05% oraz białostockim - 86,55% i 13,45%.*

Subwencja na zadania oświatowe nie była jedynym źródłem finansowania tych zadań w gminach. Samorządy przeznaczały na cele oświatowe część własnych dochodów.

- *Wydatki wykazane w sprawozdaniach Rb-28 za 1996 r., dotyczące wymienionych wyżej 3 rozdziałów klasyfikacji budżetowej (poza wydatkami majątkowymi) wynosiły 7.672.592,7 tys.zł i były wyższe od przekazanych kwot subwencji (6.919.541,7 tys.zł wraz z dotacją do 3 godz. wf) łącznie w kraju o ok. 753.051 tys.zł, tj. o 10,9%. We wszystkich województwach wydatki faktycznie zrealizowane były wyższe od kwot przekazanej subwencji na zadania oświatowe, przy czym stopień dofinansowania zadań oświatowych ze środków własnych (poza subwencją)*

był zróżnicowany i wynosił od 0,69% w województwie ciechanowskim i kaliskim, 1,52% w nowosądeckim i 1,61% w ostrołęckim do 45,44% w województwie warszawskim, 22,6% w gdańskim, 17,89 w katowickim i 17,56% w szczecińskim.

Omówionym wyżej zależnościom w kształtowaniu środków na zadania oświatowe dla gmin odpowiada zmieniający się wymiar zadań związany ze zmniejszeniem liczby uczniów w szkołach podstawowych. W roku szkolnym 1996/97 liczba uczniów szkół podstawowych wynosiła ok. 4.947,7 tys. i była o ok. 95,4 tys. (1,9%) mniejsza od liczby uczniów w roku poprzednim. Wysokość subwencji w przeliczeniu na 1 ucznia w skali kraju wzrosła z 1.366 zł rocznie do 1.647 zł, tj. o 20,52%.

- *W poszczególnych województwach wzrost ten był zróżnicowany i wynosił od 18,45% w woj. wałbrzyskim do 24,55% w woj. leszczyńskim.*
- *Najwyższe wartości subwencji w przeliczeniu na 1 ucznia odnotowano w woj. krośnieńskim - 1.841 zł, siedleckim - 1.789 zł i ostrołęckim - 1.782 zł, zaś najniższe w woj. warszawskim - 1.464 zł, katowickim i łódzkim - po 1.465 zł.*

W ocenie NIK, rozdzielona w 1997 r. subwencja na zadania oświatowe dla gmin, bez uwzględnienia środków własnych przeznaczanych przez samorządy na finansowanie zadań oświatowych, nie zapewnia możliwości zrealizowania średniorocznego wzrostu płac pracowników oświaty zatrudnionych w gminach w 1997 r., w ustalonej przez Trójstronną Komisję wysokości 21,5%.

2.4.2. Dochody własne gmin o statusie miasta, przejmujących zadania i kompetencje jako zadania własne, w trybie ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych, zwiększa się o określoną kwotę udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych. Kwoty te przekazywane są przez Ministerstwo Finansów na wszystkie przejmowane zadania łącznie bez wyodrębniania środków na poszczególne działy klasyfikacji budżetowej.

Planowany udział gmin o statusie miasta (miast) w podatku dochodowym od osób fizycznych na 1997 r. wyniósł 2.644.630,8 tys.zł, tj. o 21,2% więcej niż suma udziałów i dotacji przekazanych miastom za 1996 r. (2.181.422,1 tys.zł).

- *W poszczególnych miastach wzrost ten wynosił od 21,1% (Częstochowa, Katowice, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Mysłowice, Rybnik, Lublin i Zielona Góra) do 21,5% (Gdynia), 21,6% (Sopot) i 21,7% (Gdańsk). Dane te obejmują 2% zwiększenie kwot udziałów na nakłady inwestycyjne.*

Podkreślić należy, że wysokość przekazywanych gminom o statusie miasta środków nie wiąże się ze wzrostem realizowanych zadań, wynikającym na przykład z rosnącej liczby młodzieży kształcącej się w istniejących szkołach ponadpodstawowych.

Pełna ocena wdrożenia podwyżek płac pracowników oświaty w gminach i gminach o statusie miasta, jest możliwa po przeprowadzeniu kontroli w szkołach i placówkach prowadzonych przez samorządy.

III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH

PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

W trakcie kontroli w Ministerstwie Edukacji Narodowej zasięgnięto informacji w 8 kuratoriach oświaty w: Białymstoku, Chełmie, Elblągu, Katowicach, Koszalinie, Łomży, Pile i Przemyśle.

Wystąpienia pokontrolne skierowano do Ministra Edukacji Narodowej oraz do Ministra Finansów.

Dyrektor Departamentu
Edukacji, Nauki i Kultury

Stefan Lubiszewski

Akceptuję:

WICEPREZES

NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Zbigniew Wesołowski
Warszawa, 1997.0 8.08

ZATWIERDZAM:

PREZES

NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Janusz Wojciechowski
Warszawa, 1997.08 .08