
*P/97/208 - Informacja o wynikach kontroli realizacji zadań wojewodów i gmin w zakresie zmiany
wynagrodzeń pracowników szkół i placówek oświatowych w 1997 r.*

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Edukacji, Nauki i Kultury

Nr ewid.: 50/98/P/97/208/DEN

INFORMACJA

**o wynikach kontroli realizacji zadań wojewodów i gmin w zakresie zmiany
wynagrodzeń pracowników szkół i placówek oświatowych w 1997 r.**

SPIS TREŚCI

	str.
I. CZĘŚĆ OGÓLNA	1
1. Charakterystyka kontroli	1
2. Synteza ustaleń kontroli i ocen kontrolowanej działalności	3
3. Wnioski	8
II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA	
1. Charakterystyka stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności	8
2. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne	15
3. Istotne ustalenia kontroli	18
3.1. Planowanie wydatków budżetowych na podwyżki wynagrodzeń w dz. 79 „Oświata i wychowanie”	18
3.2. Zasady realizacji w 1997 r. podwyżek wynagrodzeń pracowników szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez wojewodów	20
3.3. Wdrożenie podwyżek płac w 1997 r. w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez wojewodów	23
3.4. Przeciętne wynagrodzenie średnioroczne w 1997 r. pracowników zatrudnionych w jednostkach budżetowych dz. 79 - Oświata i wychowanie prowadzonych przez wojewodów	29
3.5. Planowanie środków budżetowych na finansowanie zadań oświatowych przekazanych samorządom	30
3.6. Finansowanie i realizacja przez gminy zadań w zakresie wprowadzania w 1997 r. podwyżek wynagrodzeń pracowników oświaty	34
III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI	38

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. Charakterystyka kontroli

Kontrola realizacji zadań wojewodów i gmin w zakresie zmiany wynagrodzeń pracowników szkół i placówek oświatowych w 1997 r. została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli i przeprowadzona w okresie od 3 listopada 1997 r. do 30 stycznia 1998 r.

Celem kontroli było dokonanie analizy i oceny planowania, finansowania i realizacji przez wojewodów (kuratorów oświaty) i gminy zadań w zakresie wprowadzenia w 1997 r. podwyżek wynagrodzeń pracowników szkół i placówek oświatowych w świetle obowiązujących przepisów.

Kontrolą objęto Ministerstwo Edukacji Narodowej (MEN), 6 kuratorów oświaty prowadzących w imieniu wojewodów sprawy z zakresu oświaty na terenie województw oraz 12 gmin¹.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli² ww. organy administracji rządowej kontrolowano pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, natomiast gminy pod względem legalności, gospodarności i rzetelności.

Wcześniej, tj. w okresie od 19 czerwca do 11 lipca 1997 r. Departament Edukacji, Nauki i Kultury NIK przeprowadził kontrolę doraźną w Ministerstwie Edukacji Narodowej i Ministerstwie Finansów. Kontrola dotyczyła realizacji zadań administracji rządowej w zakresie zmiany wynagrodzeń pracowników szkół i placówek oświatowych w 1997 r. Ustalenia tej kontroli zostały wykorzystane w treści niniejszej informacji.

Tematyka obu kontroli obejmowała:

⇒ **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,

¹ Wykaz skontrolowanych jednostek stanowi załącznik nr 1 do informacji.

² Dz.U. z 1995r. Nr 13, poz. 59; z 1996 r. Nr 64, poz. 315 i Nr 89, poz. 402; z 1997 r. Nr 28, poz. 153, Nr 79, poz. 484; Nr 96, poz. 589, Nr 121, poz. 770 i Nr 133, poz. 883.

- zasadność rozwiązań przyjętych w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 19 marca 1997 r. w sprawie wynagradzania nauczycieli³,
- 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.
- sprawowanie ogólnego nadzoru nad realizacją, z budżetów wojewodów wydatków na finansowanie wynagrodzeń w dz. 79 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;

⇒ **u wojewodów (kuratorów oświaty) w odniesieniu do szkół i placówek oświatowych przez nich prowadzonych:**

- kryteria rozdziału środków przeznaczonych na podwyżki wynagrodzeń,
- ustalenie zasad wdrożenia podwyżek płac,
- rozliczenie skutków finansowych kwietniowej podwyżki,
- określenie poziomu średniej podwyżki płac, przeciętnego wynagrodzenia osobowego przed podwyżką oraz po jej wdrożeniu
- przewidywane wykonanie planu wydatków na wynagrodzenia osobowe w dz. 79 w 1997 r.;

³ Dz.U. Nr 29, poz. 160; z 1998 r. Nr 39, poz. 229.

⇒ w gminach w odniesieniu do szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez gminę:

- kształtowanie się w 1997 r. wydatków na zadania oświatowe (w tym na wynagrodzenia) w stosunku do wysokości otrzymanej subwencji oświatowej,
- wdrożenie podwyżki płac pracowników oświaty (przyjęte zasady, terminy, średni poziom podwyżki oraz płac).

Ponadto na podstawie art. 29 ust. 2 pkt f ustawy o NIK, zasięgnięto w związku z przeprowadzoną kontrolą informacji w 36 jednostkach nie kontrolowanych, których wykaz stanowi załącznik nr 1a.

W kontroli uczestniczyły: Departament Edukacji, Nauki i Kultury oraz Delegatury NIK w: Białymstoku, Katowicach, Koszalinie, Lublinie, Opolu i Poznaniu. Kontrolą objęto województwa: chełmskie, częstochowskie, katowickie, koszalińskie, łomżyńskie i pilskie.

2. Synteza ustaleń kontroli i ocen kontrolowanej działalności

2.1. W myśl ustaleń przyjętych przez Trójstronną Komisję do Spraw Społeczno-Gospodarczych w dniu 28 sierpnia 1996 r.⁴ - przeciętne wynagrodzenie średnioroczne w 1997 r. pracowników zatrudnionych w państwowej sferze budżetowej, w dz. 79 - Oświata i wychowanie, powinno wynieść 914,2 zł, a przeciętna podwyżka płac od 1 kwietnia 1997 r. - 172,3 zł, zaś dynamika przeciętnego wynagrodzenia w 1997 r. winna kształtować się na poziomie - 121,5 % w stosunku do 1996 r. Z kontroli wynika, iż podjęte decyzje i działania nie doprowadziły do pełnego wykonania postanowień Trójstronnej Komisji (*opis str. 10-11 oraz 23-25*).

2.2. Stwierdzono, że w wyniku zrealizowanych ogółem w 1997 r. wydatków na wynagrodzenia (2.088,2 mln zł), tj. o 2,3 % (o 47,1 mln zł) ponad ustalony limit, przeciętne wynagrodzenie średnioroczne pracowników szkół i placówek prowadzonych przez wojewodów wyniosło 964,9 zł i było o 5,5 % wyższe od

ustalonego przez Trójstronną Komisję. Mimo przekroczenia zakładanego poziomu średniej płacy, kwota podwyżki przypadającej na etat wyniosła 161,6 zł i była niższa o 6,2 % od ustalonej.

Odbiegające od przyjętych w regulacji wynagrodzeń pracowników szkół i placówek wskaźniki były w ocenie NIK spowodowane różnorodnymi uchybieniami w planowaniu, rozdysponowaniu i wykorzystaniu na ten cel środków. W kolejnych latach 1994-1996 nie uwzględniono zmian w strukturze i wielkości zatrudnienia pracowników oświaty, w tym zwłaszcza nauczycieli, co uniemożliwiło rzetelne zbilansowanie kosztów i wydatków związanych z finansowaniem kilkunastu składników plac nauczycielskich. Planowane w tej sytuacji wydatki na wynagrodzenia pracowników oświaty (dz. 79) były niższe od faktycznych potrzeb, a ich niedobór był częściowo pokrywany (na wniosek MEN) ze środków przewidzianych na ich podwyżki.

Ustalony i podany do publicznej wiadomości termin i średni wzrost wynagrodzeń przy jednoczesnym braku informacji dotyczących zasad wdrożenia podwyżki plac powodował w rezultacie liczne nieporozumienia między pracownikami a organami prowadzącymi szkoły i placówki oświatowe (*opis str.29 oraz str. 15-23*).

2.3. Planowana w ustawie budżetowej na 1997 r. rezerwa na podwyżki wynagrodzeń 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. Z rezerwy tej przeznaczono łącznie dla jednostek budżetowych 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. 18*).

2.4. Rezerwa na podwyżki rozdzielona została między poszczególnych dysponentów budżetowych na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 1997 r. w sprawie podziału środków i limitów na podwyżki wynagrodzeń

⁴ Protokół ustaleń niepublikowany.

pracowników cywilnych państwowej sfery budżetowej w 1997 r.⁵ Na sfinansowanie podwyżki w jednostkach budżetowych oświaty prowadzonych przez wojewodów rozdzielono łącznie 272.263,5 tys.zł na 175.704 etaty kalkulacyjne, co pozwoliło na średnią miesięczną podwyżkę w kwocie 172,17 zł na etat kalkulacyjny (podwyżka podstawowa), tj. o 0,13 zł poniżej kwoty przyjętej przez Trójstronną Komisję.

Na podstawie rozporządzenia rozdzielono ponadto między wojewodów kwotę 1.502,3 tys.zł⁶, co powodowało dodatkowo wzrost średniej podwyżki w jednostkach budżetowych o 0,95 zł, tj. 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.19*).

2.5. Podwyżka wynagrodzeń pracowników szkół i placówek oświatowych, prowadzonych przez wojewodów, realizowana była przy wyższym o 5.312 etatów od założonego w planie, zatrudnienia. W tej sytuacji średnia podwyżka wynagrodzeń mogła wynieść 168,05 zł na etat rzeczywisty miesięcznie, tj. o 5,20 zł poniżej ustaleń przyjętych przez Trójstronną Komisję. Zaniżenie przewidywanej podwyżki spowodowane zostało, w ocenie NIK, także rozdysponowaniem (na podstawie omówianego wyżej rozporządzenia Rady Ministrów) środków na ten cel - proporcjonalnie do procentowego udziału zaplanowanych w ustawie budżetowej na 1997 r. środków na wynagrodzenia⁷ w prowadzonych przez wojewodów jednostkach budżetowych oświaty. Brak zgodności planowanego i faktycznego zatrudnienia powodował znaczne zróżnicowanie możliwości wzrostu średniego miesięcznego wynagrodzenia, kształtującego się od 168,35 zł w woj. warszawskim do 187,49 zł w woj. elbląskim na etat kalkulacyjny.

⁵ Dz.U. Nr 26, poz. 137.

⁶ 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 (Dz.U. z 1995 r. Nr 34, poz. 163 ze zm.) 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.

⁷ 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 w 100%, a w pozostałych przekroczony, w tym w dwóch województwach o ponad 14%.

Zróznicowanych, warunków wzrostu wynagrodzeń pracowników szkół i placówek oświatowych nie zlikwidowano mimo uruchomienia środków z rezerw celowych⁸ rozdysponowanych przez Ministra Finansów na uzupełnienie wynagrodzeń w dz. 79 oraz pokrycie kosztów zwiększenia zadań oświatowych.

W dalszym ciągu przeciętne kwoty przypadające na podwyżki plac w ramach województw były znacznie zróżnicowane np. w woj. katowickim - 158,44 zł, a w pilskim - 184,90 zł (*opis str.19-20.*).

2.6. Wdrożona od 1 kwietnia 1997 r. podwyżka wynagrodzeń zatrudnionych faktycznie pracowników jednostek oświatowych prowadzonych przez wojewodów wyniosła 161,61 zł średnio na etat, 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 wyniosła średnio 179,57 zł, tj. o 12,23 zł mniej od kwoty 191,80 zł uzgodnionej przez MEN i Związek Nauczycielstwa Polskiego, a dla pozostałych pracowników średnio 121,70 zł (tj. o 5,88 zł poniżej kwoty 127,58 zł uzgodnionej przez MEN i ZNP (*opis str.23-24*)).

2.7. Prowadzone przez kuratoria oświaty w II półroczu 1997 r. na wniosek MEN, korekty przyznanych podwyżek plac spowodowały w rezultacie zwiększenie w stosunku miesięcznym o 13 gr plac nauczycielskich i zmniejszenie o 34 gr plac pozostałych pracowników. Wśród objętych kontrolą województw znaczniejsze w tym zakresie zmiany stwierdzono jedynie w woj. łódzkiej (średnia podwyżka była wyższa o ok. 16 zł na etat niż wykazana w maju) i woj. koszalińskim (niższa o 9 zł na etat) - dla ogółu pracowników (*opis str.24-25*).

2.8. Przyczyną braku pełnej realizacji ustaleń Trójstronnej Komisji była także niezgodność planu wydatków bazowych na wynagrodzenia w dz.79 w ustawie

⁸ Rezerwy celowe wymienione w cz. II pkt. 1.3 niniejszej informacji zawierające 5.788 etatów kalkulacyjnych (1788+4000).

budżetowej na 1997 r. z potrzebami określonymi rzeczywistym zatrudnieniem⁹ i podejmowanie w związku z tym (przez część kuratorów oświaty) działań zmierzających do zbilansowania tych wydatków m.in. kosztem środków przeznaczonych na podwyżki płac. Należy podkreślić, iż brak limitów na pokrycie kosztów wynagrodzeń w dz. 79 ma swe źródło w dokonanym przez Radę Ministrów w 1993 r.¹⁰ obniżeniu o 5 % liczby etatów kalkulacyjnych z równoczesnym proporcjonalnym zmniejszeniem środków na wynagrodzenia - co z uwagi na zakres obowiązkowych zadań programowych nie mogło być zrealizowane (*opis str. 15-18 i 23*).

2.9. Ustalenia Trójstronnej Komisji w zakresie wynagrodzeń, ich podwyżki i dynamiki odniesione zostały do pracowników państwowej sfery budżetowej.

Natomiast w odniesieniu do pracowników oświaty, zatrudnionych w jednostkach samorządowych środki na podwyżkę płac (planowaną również od 1 kwietnia) uwzględnione zostały w kwotach subwencji oświatowej, o czym rady gmin zostały poinformowane przez Ministra Finansów oraz Ministra Edukacji Narodowej.

Ustalenia kontroli wskazują, że rozdzielona w 1997 r. subwencja oświatowa bez uwzględnienia środków własnych gmin, nie zapewniała możliwości zrealizowania średniorocznego wzrostu płac o kwotę 172,2 zł.

Na 12 gmin objętych kontrolą średnia podwyżka płac pracowników szkół podstawowych wyniosła 148,11 zł, w tym nauczycieli - 171,70 zł, a pozostałych pracowników - 95,77 zł (*opis str. 30-38*).

3. Wnioski

⁹ Kwota środków przypadająca miesięcznie na etat rzeczywisty była o blisko 73 zł mniejsza niż prognozowana średnia płaca w 1997 r. przed podwyżką wynagrodzenia.

¹⁰ Rozporządzenie RM z dnia 20 kwietnia 1993 r. (Dz.U. Nr 35, poz. 156; Nr 63, poz. 301, Nr 132, poz. 630).

Wyniki kontroli wskazują na potrzebę podjęcia działań dostosowujących wydatki na wynagrodzenia do wielkości i struktury zatrudnienia oraz zakresu realizowanych zadań przez szkoły i placówki oświatowe.

Wskazane jest aby:

1. Minister Edukacji Narodowej:

- **uwzględniał w planowaniu wydatków na wynagrodzenia w oświacie rzeczywiste wielkości, strukturę zatrudnienia oraz zakres realizowanych zadań tej sfery w poszczególnych województwach,**
- **egzekwował terminowe i rzetelne sporządzanie i przekazywanie przez kuratorów oświaty sprawozdań o stanie zatrudnienia w oświacie.**

2. Wojewodowie i gminy będące organami prowadzącymi szkoły i placówki oświatowe:

- **dokonali oceny stanu wynagrodzeń pracowników oświaty w województwach i gminach oraz zapewnili właściwy nadzór w zakresie kształtowania i zmiany wynagrodzeń nauczycieli i pozostałych pracowników oświaty,**
- **zapewnili terminowe i rzetelne wypełnianie obowiązków sprawozdawczych stanowiących podstawę właściwego planowania wydatków na wynagrodzenia w skali kraju.**

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 oświaty¹¹ 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.

¹¹ Dz.U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 i Nr 106, poz. 496; z 1997 r. Nr 28, poz. 153 i Nr 141, poz. 943.

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”)¹², 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 1994 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw¹³ określiła zasady i tryb ustalania wielkości środków oraz limitów na wynagrodzenia m.in. pracowników szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez organy administracji rządowej¹⁴.

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

- 1) prognozowane przeciętne wynagrodzenie¹⁵ 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:

¹² Dz.U. z 1997 r. Nr 36, poz. 224, Nr 123, poz. 780 i Nr 162, poz. 1120.

¹³ Dz.U. z 1995 r. Nr 34, poz. 163; z 1996 r. Nr 106, poz. 496 i Nr 139, poz. 647; z 1997 r. Nr 133, poz. 883.

¹⁴ 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.

- 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 przepisów¹⁶, zwanej dalej „Trójstronną Komisją”, z udziałem przedstawicieli organizacji związków zawodowych pracowników sfery budżetowej o zasięgu krajowym (art. 4 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:

¹⁵ 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.

¹⁶ 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 naczelnich 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).

- przeciętna podwyżka wynagrodzeń dokonana od 1 kwietnia 1997 r. wyniesie 172,3 zł miesięcznie na etat,
- przeciętne wynagrodzenie średnioroczne w 1997 r. wyniesie 914,2 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 towarów i usług konsumpcyjnych wyniósł w 1996 r. 119,9%¹⁷ i był wyższy od prognozowanego w ustawie budżetowej na 1996 r.¹⁸ o 0,1 punktu procentowego - skorygowano kwotę podwyżki wynagrodzeń od 1 kwietnia 1997 r. o 95 gr miesięcznie na etat 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.¹⁹ podwyżka wynagrodzeń dla pracowników państwowej sfery budżetowej miała nastąpić od dnia 1 kwietnia 1997 r.

Planowane wydatki na podwyżki 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)²⁰,
- 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

¹⁷ 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).

¹⁸ Dz.U. Nr 19, poz. 87.

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

²⁰ W przeliczeniu na etat kalkulacyjny miesięcznie (przez 9 m-cy) wypadało 172,2 zł. Po dodaniu 95 gr średnia podwyżka wynosiła 173,15 zł.

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 cywilnych państwowej sfery budżetowej w 1997 r.²¹ 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 gmin²². 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*

²¹ Dz.U. Nr 26, poz. 137.

²² 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; z 1997 r. Nr 79, poz. 484; Nr 113, poz. 734, Nr 121, poz. 770; Nr 123, poz. 780 i Nr 137, poz. 926.

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.

W 1997 r. obowiązywały 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 oświatowe²³.

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 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 publicznych²⁴ 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 (art. 11 ust. 8).

1.5. Zasady zatrudniania i wynagradzania nauczycieli, wychowawców i innych pracowników pedagogicznych zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych

²³ Dz.U. z 1997 r. Nr 1, poz. 2 i Nr 30, poz. 169.

przez ministrów i inne organy administracji rządowej oraz gminy określone zostały w ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela²⁵ (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.

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 nauczycieli²⁶, które uchyliło poprzednio obowiązujące w tym zakresie przepisy²⁷.

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 (art. 28).

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

²⁴ Dz.U. z 1997 r. Nr 36, poz. 224, Nr 123, poz. 780 i Nr 162, poz. 1120.

²⁵ Dz.U. z 1997 r. Nr 56, poz. 357.

²⁶ Dz.U. Nr 29, poz. 160; z 1998 r. Nr 39, poz. 229.

²⁷ 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).

rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 3 lipca 1996 r.²⁸ 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 samorządowych²⁹ i wydane na jej podstawie:

- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1990 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych³⁰,
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 lipca 1997 r. w sprawie wynagradzania pracowników komunalnych zakładów budżetowych³¹.

2. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne

2.1. Aktualna sytuacja w zakresie kształtowania środków na wynagrodzenia pracowników oświaty jest w znacznym stopniu następstwem przyjętych w ostatnich latach zasad planowania liczby etatów w szkołach i placówkach prowadzonych przez kuratorów oświaty.

Zgodnie z ustaleniami Rady Ministrów³², od dnia 1 stycznia 1993 r. kalkulacyjna liczba etatów w stosunku do roku poprzedniego miała ulec zmniejszeniu o 5 %, a w związku z tym zmniejszeniu uległy również planowane środki na wynagrodzenia. Mimo podejmowanych przez kuratorów oświaty - z różnym skutkiem - działań zmierzających do ograniczenia wydatków płacowych, generalnie nie zdołano uzyskać zakładanego w stosunku do planowanej liczby etatów obniżenia poziomu tych wydatków, bowiem nie było to możliwe bez zmiany organizacji pracy szkół (ramowych planów nauczania lub

²⁸ Dz.U. Nr 80, poz. 375 i z 1997 r. Nr 31, poz. 182.

²⁹ Dz.U. Nr 21, poz. 124 i Nr 43, poz. 253; z 1994 r. Nr 98, poz. 471; z 1997 r. Nr 9, poz. 43 i Nr 28, poz. 153.

³⁰ 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 i Nr 130, poz. 856.

³¹ Dz.U. Nr 77, poz. 482.

³² Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 kwietnia 1993 r. w sprawie określenia kalkulacyjnych liczb etatów i podziału kwot limitów wynagrodzeń osobowych przeznaczonych na podwyżki w państwowej sferze budżetowej w 1993 r. ustalono dla jednostek budżetowych dz. 79 zbiorczo kalkulacyjną liczbę etatów na poziomie 637,3 tys., tj. o 5 % mniej niż wynosiło przeciętne zatrudnienie w 1992 r. (668,2 tys.).

tygodniowego wymiaru czasu pracy nauczyciela). W rezultacie planowane na 1993 r. wydatki na wynagrodzenia osobowe (§ 11) w dz. 79 Oświata i wychowanie zostały przekroczone o 2,7 %.

W kolejnych latach (1994-1996) liczba etatów (a w ślad za tym - środków na wynagrodzenia) była planowana w relacji do planu roku poprzedniego, a nie faktycznego zatrudnienia (liczby etatów rzeczywistych). W efekcie, przy uwzględnieniu skutków wzrostu zadań edukacyjnych szkolnictwa ponadpodstawowego³³, przekroczenie liczby etatów rzeczywistych w stosunku do planowanych w szkołach i placówkach prowadzonych przez kuratorów oświaty utrzymywało się na poziomie ok. 3 %. W latach 1994-1995 koszt wynagrodzeń osobowych w tych jednostkach był (w skali kraju) wyższy od zakładanego o ok. 3 %, a w 1996 r. - już o blisko 6 %.

Koszt wynagrodzeń osobowych w tych jednostkach był wyższy od założeń w skali kraju o ok. 3 % w latach 1994-1995, ale już w 1996 r. o blisko 6 %.

2.2. 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 1.536.909 tys.zł, zwane dalej wielkościami bazowymi.

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 planu 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 fizycznego³⁴.

W planowaniu kalkulacyjnej liczby etatów w 1997 r. nie uwzględniono przewidywanego³⁵ wykonania w tym zakresie w 1996 r.

³³ Zmiana w strukturze demograficznej ludności w wieku 15-19 lat powodowała wzrost liczby uczniów w liceach ogólnokształcących i szkołach zawodowych. Szkoły podstawowe, w których malała liczba uczniów przejmowane były przez gminy.

³⁴ Z planu roku 1996 (178.996 etatów) odjęto 3.437 etatów i dodano 145 etatów.

³⁵ Wynikającego z rzeczywistego zatrudnienia.

- Średnioroczne zatrudnienie w 1996 r. w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez wojewodów wyniosło 181.012 etatów, czyli przy zachowaniu porównywalności było wyższe od planowanego w ustawie budżetowej na 1997 r. o 4.060 etatów³⁶.
- 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).

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

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 - we wrocławskim (2,89%).

³⁶ Dla zachowania porównywalności danych plan na 1997 r. powiększono o 1.248 etatów przekazanych NSUP.

Ukształtowanie się rzeczywistego zatrudnienia w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez wojewodów na dzień 1 kwietnia 1997 r. na poziomie 181.016 etatów³⁷ oraz średniomiesięcznego wynagrodzenia osobowego na etat (wg stawek przed podwyżką płac) w kwocie 804,57 zł³⁸ powodowało niedobór środków na płace przeciętnie w wysokości 97 zł miesięcznie na etat³⁹ w skali kraju.

Rozdysponowanie przez Ministra Finansów (na wniosek MEN) do budżetów wojewodów dwóch rezerw celowych⁴⁰ było powiązane ze zwiększeniem liczby etatów kalkulacyjnych w dz. 79 o 5.788 (do 181.492) a limitu bazowego wynagrodzeń osobowych o 52.712 tys. zł (do 1.589.621 tys.zł).

- *W skali kraju (po rozdysponowaniu ww. rezerw) kwota środków przypadająca przeciętnie miesięcznie na etat rzeczywisty wynosiła 731,80 zł, tj. o 72,77 zł mniej niż prognozowana przez kuratoria oświaty średnia płaca w 1997 r. wg stawek przed podwyżką płac.*

Przewidywany przez kuratorów oświaty niedobór środków na wynagrodzenia w 1997 r. w prowadzonych szkołach i placówkach oświatowych, spowodował konieczność ograniczenia wydatków na podwyżki płac.

3. Istotne ustalenia kontroli

3.1. Planowanie wydatków budżetowych na podwyżki wynagrodzeń w dz. 79

„Oświata i wychowanie” w 1997 r.

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 (zgodnie z ustaleniem Trójstronnej Komisji), w

³⁷ Liczba etatów rzeczywistych stanowi sumę liczby osób pełnozatrudnionych oraz niepełnozatrudnionych w przeliczeniu na etaty.

³⁸ Według rozliczeń wypłat wynagrodzeń osobowych za miesiąc kwiecień 1997 r. w dz. 79 „Oświata i wychowanie” w warunkach przed podwyżką i po podwyżce płac wprowadzonej od 1 kwietnia 1997 r. Rozliczenia te dokonane przez kuratoria oświaty przesłano do MEN w maju 1997 r.

³⁹ Kwota 804,57 zł wynikała z wypłat wynagrodzeń w I kwartale 1997 r. oraz prognoz dotyczących całego roku odnoszących się do różnych składników wynagrodzenia. Przy przyjęciu tej kwoty oraz utrzymaniu się zatrudnienia na poziomie z 1 kwietnia w porównaniu do kwoty z ustawy budżetowej brakowało na płace 97 zł miesięcznie na etat.

⁴⁰ Rezerwy celowe ujęte w poz. 34 i 74 wykazu rezerw celowych - załącznik nr 2 do ustawy budżetowej na 1997 r. rozdysponował Minister Finansów decyzjami z dnia 10 kwietnia 1997 r. (5394 etaty kalkulacyjne łącznie) oraz we wrześniu 1997 r. (394 etaty kalkulacyjne).

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 pomiędzy 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 proporcjonalnie do zaplanowanych w ustawie budżetowej na 1997 r. kwot 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)⁴¹. 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 (1.502,3 tys. zł) rozdzielona została proporcjonalnie do liczby etatów kalkulacyjnych.

⁴¹ 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.

Zestawienie kalkulacyjnych kwot podwyżek w poszczególnych województwach zawiera załącznik nr 2 do informacji.

Rozdzielone pomiędzy wojewodów kwoty na pokrycie kosztu wzrostu wynagrodzeń w dz. 79 (odniesione do wykazanego rzeczywistego zatrudnienia, tj. 181.016 etatów na dzień 1 kwietnia 1997 r.) umożliwiały średniomiesięczną podwyżkę płac na poziomie 168,05 zł na etat (przeciętnie w kraju)⁴².

- *W województwach objętych kontrolą potencjalny⁴³ wzrost wynagrodzeń miesięcznie na etat mógł wynieść 151,87 zł w katowickim, 159,34 zł w chełmskim, 163,51 zł w częstochowskim, 165,17 zł w koszańskim, 167,96 zł w łódzkim i 178,03 zł w piskim.*

Określony pułap średniego wzrostu wynagrodzeń był dla kuratorów oświaty kolejnym warunkiem kształtującym zasady wdrażania z dniem 1 kwietnia podwyżek płac.

Po decyzjach Ministra Finansów (na wniosek MEN) rozdzielających rezerwy celowe możliwe były pewne korekty poziomu wynagrodzeń.

Skalkulowana kwota 8.970 tys. zł na pokrycie kosztu wzrostu wynagrodzeń dla 5.788 etatów (przeciętnie miesięcznie na etat 172,2 zł) zwiększała pulę środków na podwyżkę płac dz. 79 budżetu wojewodów do blisko 282.736 tys. zł, tj. przeciętnie miesięcznie na etat rzeczywisty (wg stanu z 1 kwietnia 1997 r.) blisko 173,55 zł.

Z ustaleń kontroli wynika, że w dalszym ciągu przeciętne kwoty przypadające na podwyżki płac w województwach były znacznie zróżnicowane.

- *Na przykład w woj. katowickim wypadało na etat rzeczywisty 158,44 zł, w chełmskim - 168,03 zł, w częstochowskim - 169,88 zł, w koszańskim - 172,91 zł, w łódzkim - 175,06 zł, a w piskim aż 184,90 zł.*

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

Minister Edukacji Narodowej określając zasady podwyższania wynagrodzeń pracowników oświaty przez wojewodów⁴⁴ poinformował, że podwyżka dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji

⁴² o 5,20 zł poniżej poziomu ustalonego przez Trójstronną Komisję.

⁴³ Wynikający z przyznanych na ten cel środków finansowych.

⁴⁴ W piśmie skierowanym do wojewodów w dniu 19 marca 1997 r.

raadowej wyniesie średnio 191,80 zł (we wszystkich elementach, łącznie z wynagrodzeniami za godziny nadwymiarowe).

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 kalkulacyjny⁴⁵.

Ustalenia kontroli wskazują jednak, że założenia te⁴⁶ odniesione do rzeczywistej struktury zatrudnienia w szkołach i placówkach prowadzonych przez wojewodów nie sprawdzały się.

- *Rzeczywiste zatrudnienie wyniosło bowiem 181.016 etatów i rozkładało się na 124.831 etaty nauczycielskie (69 % ogółu) i 56.185 etatów pozostałych pracowników oświaty (31 % ogółu). Osiągnięcie średnich podwyżek płac w tych grupach w określonych przez MEN kwotach 191,80 zł i 127,58 zł, dawało średnio dla ogółu pracowników oświaty wzrost płac o 171,87 zł czyli o 1,28 zł poniżej stawki ustalonej przez MEN.*

⁴⁵ 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).

⁴⁶ W trakcie prac nad przygotowaniem podwyżki wynagrodzeń pracowników oświaty przyjęto rozkład kalkulacyjnej liczby etatów (z ustawy budżetowej) określonej na poziomie 181.492 (łącznie z rezerwą 5.788 etatów) na 128.781 nauczycieli i 52.711 pozostałych pracowników oświaty. Proporcje te wynikały ze sprawozdania (o symbolu EN-3) o stanie zatrudnienia w dniu 10.09.1996r.

- *W szkołach i placówkach prowadzonych przez wojewodę koszalińskiego średnia miesięczna kwota podwyżki dla nauczycieli wyniosła 192 zł, a dla pozostałych pracowników 130 zł. Przy średniorocznym zatrudnieniu 1.648 etatów nauczycieli (65 % ogółu) i 882 pozostałych pracowników, wzrost wynagrodzenia ogółu pracowników wynosił 170,4 zł.*

Podkreślić należy, że zwiększając od 1 kwietnia 1997 r. o 19,6 % stawki wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli - Ministerstwo Edukacji Narodowej wzięło za podstawę strukturę zatrudnienia nauczycieli (w zależności od stażu pracy i poziomu wykształcenia) wynikającą ze sprawozdania EN-3 na dzień 10 września 1996 r.⁴⁷.

Na podstawie innych danych z tego sprawozdania (m.in. tygodniowej liczby godzin ponadwymiarowych, liczby uprawnionych do dodatków funkcyjnych i specjalistycznych) określano udział poszczególnych składników w ogólnej kwocie wynagrodzenia a także zwiększenie o 10 % stawek dodatkowych elementów wynagrodzenia ustalonych w wielkościach kwotowych.

Błędy w nadesłanych przez kuratorów oświaty sprawozdaniach⁴⁸ przyczyniły się do przyjęcia założeń kalkulacyjnych ograniczających możliwości osiągnięcia średniego poziomu podwyżki nauczycieli w kwocie 191,80 zł.

Zaznaczyć również należy, że informacje MEN zawarte w piśmie do wojewodów z dnia 19 marca 1997 r. potraktowano we wdrażaniu podwyżek jako obowiązujące normy.

- *Ministerstwo poinformowało, że przy kalkulacji stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli uwzględnione zostały środki na ich zwiększenie na poziomie 5 % stawek określonych w załączniku Nr 1 (do rozporządzenia MEN w sprawie wynagradzania nauczycieli), a stawek dodatków funkcyjnych i dodatkowych wynagrodzeń na poziomie średnich widełkowych.*

Od 1 kwietnia 1997 r. średnia stawka wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli wzrosła o 105,16 zł (co wynikało ze struktury zatrudnienia) i dodatkowo zwiększona została za wyniki pracy o 5.36 zł, tj. o ok. 5 % wzrostu tej stawki.

W osiągniętej średniej kwocie 179,57 zł⁴⁹ podwyżki płac nauczycieli szkół i placówek prowadzonych przez wojewodów udział pozostałych składników

⁴⁷ Sprawozdanie wprowadzone po raz pierwszy w 1996 r. zarządzeniem MEN z dnia 16 sierpnia 1996 r. w sprawie obowiązków statystycznych w zakresie oświaty, szkolnictwa wyższego i archiwów państwowych (MP Nr 52, poz. 489). Zmianę sprawozdania EN-3 w 1997 r. wprowadzono zarządzeniem MEN z dnia 14 sierpnia 1997 r. (MP nr 52, poz. 489).

⁴⁸ Według sprawozdania EN-3 na dzień 10.09.1996 r. pracowników szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez wojewodów była 178.529, wg sprawozdania Rb-70 średnio w 1996 r. było tych pracowników 181.012, a według rozliczeń kuratorów oświaty na dzień 1.04.1997 r. (ten sam rok szkolny) było 181.016.

wynagrodzenia ukształtował się w zależności od wysokości płacy zasadniczej, liczby uprawnionych do dodatków lub dodatkowych wynagrodzeń, liczby godzin ponadwymiarowych itp.

- *W kwocie 179,57 zł wzrost z tytułu:*
 - *wynagrodzenia zasadniczego stanowił 58,6 % (105,16 zł),*
 - *dodatku za wyniki pracy - 3 % (5,36 zł),*
 - *stażu pracy - 8,5 % (15,27 zł),*
 - *różnych dodatków i dodatkowego wynagrodzenia - 8,9 % (15,93 zł)⁵⁰*
 - *godzin ponadwymiarowych - 16,8 % (30,17 zł),*
 - *wypłat jednorazowych, przeszerogowań (zmiana stażu lub kwalifikacji) - 4,2 % (7,61 zł)⁵¹.*

Uzyskanie średniej podwyżki płac nauczycieli w zakładanej kwocie 191,80 zł, przy tej samej strukturze udziału składników wynagrodzenia, było możliwe przy średnim wzroście wynagrodzenia zasadniczego o 112,4 zł. Wykres w załączniku nr 4 do informacji ilustruje udział poszczególnych składników w kwocie wzrostu płac.

- *W kwocie 191,80 zł wzrost z tytułu dodatku za wyniki pracy wynosiłby 5,75 zł, stażu pracy - 16,3 zł, różnych dodatków i dodatkowego wynagrodzenia - 17,07 zł, godzin ponadwymiarowych - 32,22 zł oraz wypłat jednorazowych i przeszerogowań - 8,06 zł.*

Należy zwrócić także uwagę, że na kształtowanie zasad wdrażania podwyżek istotny wpływ miał przewidywany niedobór środków na wynagrodzenia bazowe w dz. 79 omówiony w cz. II pkt. 2.2 niniejszej informacji.

W piśmie z 19 marca 1997 r. do wojewodów⁵² Minister Edukacji Narodowej podał iż „Suma tak zbilansowanych środków przeznaczonych z tegorocznego budżetu państwa na wynagrodzenia w okresie kwiecień-grudzień (łącznie z wypłatami świadczonymi 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”.

⁴⁹ Według rozliczeń kuratorów oświaty z maja 1997 r. potwierdzonych w kontroli NIK. W załączniku nr 3 do informacji przedstawiona została metoda obliczenia średniej podwyżki dla nauczycieli.

⁵⁰ Załącznik nr 8 do informacji przedstawia udział poszczególnych dodatków w tej kwocie.

⁵¹ Załącznik nr 9 do informacji przedstawia metodę obliczenia kwoty 7,61 zł.

⁵² Numer pisma DKWS-WZP-1032/8/LK/97.

3.3. Wdrożenie podwyżek płac w 1997 r. w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez wojewodów.

3.3.1. Ustalenia kontroli w MEN⁵³ wskazywały, że średni wzrost wynagrodzeń w 1997 r. dla ogółu pracowników oświaty w jednostkach prowadzonych przez kuratorów oświaty wyniesie 161,61 zł na etat rzeczywisty, tj. o 11,64 zł mniej niż ustaliła Trójstronna Komisja⁵⁴ dla pracowników państwowej sfery budżetowej dz. 79.

Wzrost wynagrodzeń w grupie nauczycieli miał wynieść 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.).

Powyższe liczby wynikające z rozliczeń podwyżki wynagrodzeń w dz. 79 dokonanych przez kuratorów oświaty⁵⁵ zawierały elementy o charakterze stałym oraz prognostycznym - dotyczącym skutków finansowych podwyżki płac związanych m.in. z przeszeregowaniami oraz jednorazowymi wypłatami w ciągu całego roku.

Przeprowadzona w II półroczu 1997 r. przez kuratorów oświaty, na wniosek MEN⁵⁶ powtórna analiza⁵⁷ wdrażania podwyżki płac (z zaleceniem przeznaczenia wszystkich środków przyznanych na podwyżki na ich faktyczne wdrożenie) nie zmieniła w sposób istotny kwot przeciętnego w skali kraju wzrostu wynagrodzeń pracowników oświaty.

Z wyliczeń Najwyższej Izby Kontroli wynika, że po korektach średnia płaca ogółu pracowników szkół i placówek prowadzonych przez wojewodów wzrosła o 161,58 zł (o 3 gr mniej niż wykazano to w maju 1997 r.), w tym nauczycieli o 179,70 zł (o 13 gr więcej) oraz pozostałych pracowników o 121,36 zł (o 34 gr mniej).

⁵³ prowadzonej na przełomie czerwca i lipca 1997 r.

⁵⁴ Kwota 172,3 zł zwiększona o 0,95 zł.

⁵⁵ Przesłanych do MEN w maju 1997 r.

⁵⁶ Minister Edukacji Narodowej w piśmie z dnia 4 czerwca 1997 r. do wojewodów przedstawił analizę rozliczeń podwyżki opartą o materiały kuratoriów oświaty i zalecił powtórna analizę wdrożenia podwyżki płac a także w miarę możliwości przeznaczenie wszystkich środków przyznanych na podwyżki na ich faktyczne wdrożenie. Wskazana została także możliwość zwiększenia kwot podwyżek w różnych dodatkach określonych w stawkach widelkowych.

⁵⁷ Brak specyfikowanego przez MEN zakresu, formy oraz zawartości merytorycznej przekazywanych przez kuratorów oświaty materiałów uniemożliwił jednolitą i rzetelną ocenę.

Na 19 kuratoriów oświaty, które przekazały dane liczbowe o zmianach średniej podwyżki - 11 zgłosiło do MEN mniejsze kwoty podwyżek niż wykazane w maju, co wynikało z korekty błędów i urealnienia prognoz, a w 8 przypadkach wykazany poziom podwyżek wzrósł⁵⁸.

- *Kuratorium Oświaty w Łomży w analizie wdrożenia podwyżki płac z maja 1997 r. nieprawidłowo rozliczyło stan zatrudnienia nauczycieli. W rzeczywistości było 1.753 etaty pracowników oświaty, w tym 1.160 nauczycieli, a wykazano 1.939 etatów w tym 1.346 nauczycieli. Po korekcie a także przeznaczeniu dodatkowych środków z rezerw, wysokość średniej podwyżki wzrosła dla ogółu pracowników oświaty do 167,5 zł, dla nauczycieli do 184,96 (wcześniej były to kwoty odpowiednio 151,36 zł i 159,29 zł).*
- *Przewidywania Kuratorium Oświaty w Koszalinie odnośnie skutków finansowych podwyżek płac dotyczących wypłat jednorazowych lub przeszeręgowań okazały się zawyżone. W rzeczywistości średnia podwyżka płac nauczycieli oszacowana została na ok. 192 zł, a pozostałych pracowników oświaty na ok. 130 zł zamiast jak wykazywano w maju odpowiednio ponad 210 zł i 139 zł.*

Kształtowanie się średniej podwyżki płac dla nauczycieli oraz pozostałych pracowników oświaty w szkołach i placówkach prowadzonych przez wojewodów objętych kontrolą ilustrują wykresy w załącznikach nr 6 i nr 7.

3.3.2. Ustalenia kontroli w kuratoriach oświaty potwierdzają, że zwiększenie stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli o 19,6 % ukształtowało kwotę podwyżki płac z tego tytułu na około 105 zł miesięcznie.

Zróżnicowana struktura zatrudnienia w szkołach i placówkach prowadzonych przez wojewodów objętych kontrolą spowodowała zróżnicowanie wzrostu wynagrodzenia zasadniczego od 102 zł (w woj. chełmskim) do 106 zł w woj. koszalińskim przy średniej wynoszącej w pozostałych województwach 104-105 zł).

- *Z danych ze sprawozdania EN-3 na dzień 10 września 1997 r. wynikało m.in. że nauczyciele ze stażem ponad 24 lata w jednostkach wojewody chełmskiego stanowili 25 %, a wojewody koszalińskiego 31 %, natomiast „młodzi” poniżej 8 lat pracy*

⁵⁸ Inne kuratoria oświaty informowały o braku zmian lub pełnym wykorzystaniu przyznanych na podwyżkę płac środków finansowych.

odpowiednio 30,6 % i 26,2 %. W pierwszej grupie zasadnicze wynagrodzenie mogło wzrosnąć maksymalnie o 124 zł, a w drugiej 103 zł.

- Wśród nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez wojewodów ok. 75 % ogółu (tj. ponad 94 tys. etatów) posiada przygotowanie zawodowe kwalifikujące ich do najwyższej pozycji w tabeli miesięcznych stawek wynagrodzenia zasadniczego⁵⁹. W województwach objętych kontrolą wskaźnik ten kształtował się od 72,9 % w woj. łomżyńskim do 82,8 % w woj. częstochowskim.*

Skutki finansowe wzrostu wynagrodzenia zasadniczego rzutowały na zwiększenie niektórych dodatków (stażowego, wiejskiego, za trudne warunki pracy, nocnego) oraz wynagrodzeń za godziny nadwymiarowe.

Stąd też wystąpiło znaczne zróżnicowanie kwoty średniej miesięcznej podwyżki na etat nauczycielski od 166 zł (w woj. chełmskim) do 192 zł (w woj. koszalińskim).

Ustalenia kontroli wskazują, że tylko w nielicznych szkołach i placówkach osiągnięto lub przekroczono poziom średniej podwyżki płacy nauczycielskiej w kwocie wynoszącej 191,80 zł.

Na zbadanych 37 szkół ponadpodstawowych i placówek oświatowych, stan taki stwierdzono w 5, tj. 13,5 %.

- w 2 Specjalnych Ośrodkach Szkolno-Wychowawczych (w Koszalinie i Bytomiu) średni poziom wzrostu wynagrodzeń nauczycieli wynosił odpowiednio 198 zł i 248 zł na co złożyły się m.in. dodatki za trudne warunki pracy, godziny nadwymiarowe i inne;*
- w Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Koszalinie o wzroście płac średnio o 207 zł zadecydowało wykształcenie i staż pracy oraz dodatki;*
- w Zespole Szkół Drzewnych w Łomży i Centrum Kształcenia Praktycznego w Kołobrzegu (wzrost płac o ok. 192 zł) płace zasadnicze wzrosły średnio odpowiednio o 115 zł⁶⁰ i 122,7 zł co wpłynęło na ponad przeciętny wzrost innych składników wynagrodzenia;*

⁵⁹ Stopień naukowy dr, wyższe wykształcenie magisterskie z przygotowaniem pedagogicznym

⁶⁰ Staż pracy wynosił średnio ok. 22 lat.

W pozostałych 32 szkołach i placówkach, które nie osiągnęły poziomu średniej podwyżki nauczycielskiej w kwocie 191,80 zł przyczyny tego były różne.

Na przykład:

- w Bursie w Łomży średnia podwyżka wynagrodzeń nauczycieli na poziomie 140,4 zł⁶¹ miesięcznie wynikała z faktu, że 57 % kadry miało wykształcenie na poziomie studium nauczycielskiego a obciążenie godzinami ponadwymiarowymi (2,8 godz. przeciętnie tygodniowo na etat) dawało wzrost płacy średnio o 9 zł (przy średnim w woj. łomżyńskim 33 zł);
- w III Liceum Ogólnokształcącym w Łomży na średni wzrost wynagrodzenia nauczycieli w kwocie 144,5 zł wpłynęło m.in. zatrudnienie dwojga nauczycieli (9,1 %) z wykształceniem średnim (nauczyciele języków obcych), którzy praktycznie nie otrzymali podwyżki wynagrodzenia zasadniczego, bowiem kwota podwyżki zmniejszyła jedynie wysokość dodatku wyrównawczego⁶².

3.3.3. Zasady wynagradzania za pracę pracowników nie będących nauczycielami, zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez organy administracji rządowej dawały pracodawcom większą swobodę w kształtowaniu poziomu wynagrodzeń a tym samym ich wzrostu⁶³.

Stwierdzono, że możliwości te w pojedynczych przypadkach były wykorzystywane do podnoszenia poziomu płac, szczególnie pracowników ekonomiczno-administracyjnych, niezależnie od terminów, posiadanych środków i limitów na wynagrodzenia. Na przykład:

- w Zespole Szkół Zawodowych Nr 1 we Włodawie, dyrektor jednostki wprowadzał dodatkowe podwyżki płac dla pracowników administracyjno-obsługowych z pominięciem terminów obligatoryjnych. Od 1 stycznia 1996 r. podwyżką objęto 11 pracowników a jej koszt roczny wyniósł łącznie 2.138 zł. Pracownicy ci otrzymali także podwyżkę (ustawowo) od 1 lipca 1996 r. Wydatki na wynagrodzenia w tej jednostce przekroczone w

⁶¹ Podwyżka w płacy zasadniczej średnio o 99 zł.

⁶² Na podstawie postanowienia § 1 ust. 1 i 4 zarządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 29 czerwca 1996 r. w sprawie najniższego wynagrodzenia za pracę pracowników (MP Nr 84, poz. 747, z 1997 r. Nr 1 poz 7 oraz Nr 38, poz. 379) najniższe wynagrodzenie w dniu podwyżki, tj. 1 kwietnia wynosiło 406 zł. Zasadnicze wynagrodzenie po podwyżce płac nie wyższe od tej kwoty miało 2960 nauczycieli w omawianych szkołach w skali kraju, tj. ok. 2,3 % ogółu.. Od 1 lutego 1998 r. najniższe wynagrodzenie miesięczne wynosi 500 zł (§ 1 ust. 1 rozporządzenia MPiPS z 29.01.1998 r. Dz. U Nr 16, poz. 74).

⁶³ Miesięczne stawki wynagrodzenia zasadniczego oraz dodatków funkcyjnych określono w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sposób widełkowy, a każdemu stanowisku pracy przyporządkowano kilka kategorii zaszeregowania.

1996 r. o 182,7 tys. zł. Podobnie od 1 stycznia 1997 r. dyrektor awansował 6 pracowników administracji ze skutkiem rocznym 3.276 zł (pracownicy nie otrzymali dodatkowych zadań ani nie zmienili stanowisk pracy). Pracownicy ci otrzymali takie podwyżki płac od 1 kwietnia 1997 r..

- *Podobna sytuacja miała miejsce w I Liceum Ogólnokształcącym w Chełmie, gdzie 7 pracownikom (w tym 4 administracji i 3 obsługi) podwyższono dodatkowo wynagrodzenie od 1 stycznia 1996 r. (skutek roczny 1.879,2 zł), przekraczając limit wynagrodzeń w 1996 r. o ponad 85 tys. zł.*

Ponadto od 1 kwietnia 1997 r. w wymienionych szkołach nastąpił znaczny wzrost wynagrodzeń pracowników administracyjno-ekonomicznych; o 176 zł (w ZSZ nr 1 we Włodawie) i o 200 zł (w I LO w Chełmie), przy przeciętnym krajowym wzroście płac w tej grupie pracowników o ok. 142 zł.

O braku dostatecznego nadzoru kuratorów oświaty nad kształtowaniem wynagrodzeń pracowników administracji i obsługi świadczą ustalenia kontroli w Urzędach Wojewódzkich w Pile i Koszalinie.

- *Zaniechanie przeprowadzenia przez Kuratora Oświaty w Pile analiz wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w prowadzonych szkołach i placówkach, doprowadziło do znacznych różnic, w średnich wynagrodzeniach pracowników administracji i obsługi (w poszczególnych jednostkach) od 456 zł do 961 zł (przed podwyżką wynagrodzeń) i ukształtowania przeciętnej płacy pracowników oświaty nie będących nauczycielami na poziomie 702 zł przy średniej krajowej przed podwyżką ok. 593 zł. Nie powiodły się działania kuratora oświaty zmierzające do wyrównania dysproporcji płacowych przez zróżnicowanie kwot podwyżek dla tej grupy pracowniczej. Po podwyżce średnie wynagrodzenia kształtowały się w granicach 548 zł -1.019 zł.*
- *Osiągnięcie wysokiego poziomu, tj. 161 zł podwyżki płac pracowników ekonomiczno-administracyjnych w szkołach i placówkach prowadzonych przez wojewodę koszalińskiego wiązało się z przekroczeniem wydatków na wynagrodzenia osobowe w 1997 r. o 99 tys. zł, m.in. podwyżka średnio o 163 zł w tej grupie pracowników w Liceum Ogólnokształcącym w Kaliszu Pomorskim (4 etaty) przyczyniła się do przekroczenia wydatków w § 11 o 9,5 tys. zł.*

Większa swoboda w ustalaniu płac pracowników oświaty nie będących nauczycielami, pozwalała także na mniej korzystne kształtowanie wzrostu ich wynagrodzenia. Na przykład:

- *Kurator Oświaty w Katowicach w związku ze znacznym niedoborem środków na wynagrodzenia (niedoszacowanie w ustawie budżetowej i w konsekwencji w przyznanym limicie na podwyżki płac) rozplanował w pierwszej kolejności środki na podwyżki płac dla nauczycieli określone na poziomie wynikającym z przepisów i zaleceń MEN, uzyskując przeciętny wzrost wynagrodzeń w tej grupie w wysokości blisko 179 zł. Skutki finansowe takiej podwyżki pozwalały na przeznaczenie dla pracowników nie będących nauczycielami kwoty 49 zł miesięcznie. W wyniku decyzji wojewody oraz uzyskania środków z rezerw celowych przeciętna podwyżka dla tej grupy pracowników osiągnęła 107 zł (przy wykorzystaniu pełnej puli środków przyznanых wojewodzie katowickiemu na podwyżki płac w dz. 79).*

3.4. Przeciętne wynagrodzenie średnioroczne w 1997 r. pracowników zatrudnionych w jednostkach budżetowych dz. 79 - Oświata i wychowanie prowadzonych przez wojewodów.

W myśl ustaleń Trójstronnej Komisji przeciętne wynagrodzenie średnioroczne w 1997 r. pracowników zatrudnionych w państwowej sferze budżetowej, w dz. 79 - Oświata i wychowanie, stanowić powinno 914,2 zł.

Według przyjętych w ustawie budżetowej kalkulacji (co opisano w cz. II pkt. 2.2.), z uwzględnieniem rezerw celowych, zakładane przeciętne wynagrodzenie osobowe przypadające na pracownika oświaty przed podwyżką wynosiło 729,88 zł, a po podwyżce (zakładanej przez MEN dla szkół i placówek prowadzonych przez wojewodów) 903,05 zł, tj. (729,88 + 173,17 zł).

Przeciętne kalkulacyjne wynagrodzenie osobowe średnioroczne w 1997 r. wynosiło więc 859,76⁶⁴ zł. Natomiast z uwzględnieniem ZFN (w przeliczeniu miesięcznie na etat) 916,34 zł, tj. (859,76 + 56,58 zł⁶⁵).

⁶⁴ $859,76 = (729,88 \times 3 + 903,05 \times 9) : 12$.

⁶⁵ Plan wydatków w § 17 - ZFN kalkulowano od planu w § 11 w 1996 r. (ZFN - zakładowy fundusz płac)

Wobec osiągnięcia średniorocznego zatrudnienia w liczbie 180.343 etaty przy jednoczesnym przekroczeniu wydatków na wynagrodzenia zarówno osobowe, jak i ZFN (w sumie o ok. 2,3 % w skali kraju) przeciętne wynagrodzenie w skali kraju w dz. 79 budżetów wojewodów wynosiło w 1997 r. ok. 964,9 zł, tj. o 21,6 % więcej niż w 1996 r. (dz. 79 budżetu MEN) oraz o 5,5 % ponad ustalenia Trójstronnej Komisji.

- *Ze sprawozdania rocznego o zatrudnieniu i wynagrodzeniach Rb-70 wynikało, że plan (po zmianach) wynagrodzeń w dz. 79 budżetów wojewodów wyniósł w 1997 r. - 2.041 mln zł i został przekroczony o ok. 47 mln zł, tj. 2,3 % (załącznik nr 10 do informacji);*
- *Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 1996 r. w jednostkach budżetowych dz. 79 budżetu MEN wynosiło 793,4 zł (szkoły i placówki prowadzone w 1997 r. przez wojewodów, w 1996 r. finansowane były z budżetu MEN).*

Przeciętne wynagrodzenie średnioroczne w 1997 r. w dz. 79 we wszystkich objętych kontrolą województwach przekroczyło kwotę 914,2 zł co nie było równoznaczne z osiągnięciem zakładanej dynamiki wzrostu tego wynagrodzenia w stosunku do 1996 r. wynoszącej 121,5 %. Na przykład:

- *Przeciętne wynagrodzenie średnioroczne w 1997 r. wynosiło w woj. chełmskim - 935,2 zł, łódzkiej - 957,4 zł, częstochowskiej - 963,6 zł, koszalińskiej - 974,9 zł, pilskiej - 975,8 zł, katowickiej - 978,1 zł. Dynamika wzrostu (1997/1996) w woj. chełmskiej i pilskiej wynosiła ok. 117 %, a w pozostałych ponad 121,5 %;*
- *We wszystkich objętych kontrolą województwach z wyjątkiem woj. pilskiej przekroczone planowane wydatki na wynagrodzenia w dz. 79. W woj. pilskiej na podwyżki płac przeznaczono tylko 83,1 % środków otrzymanych na ten cel (podwyżka dla nauczycieli średnio 178,15 zł, a dla pozostałych 75,14 zł na etat). Pozostałą część środków (ok. 706 tys. zł) wykorzystano na pokrycie deficytu w § 11.*

3.5. Planowanie środków budżetowych na finansowanie zadań oświatowych przekazanych samorządom

3.5.1. 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 państwa⁶⁶. Po odliczeniu 0,5% rezerwy (42.137 tys. zł⁶⁷) subwencja

⁶⁶ W art. 12a ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin określono, że z subwencji ogólnych dla gmin wydzielona subwencja na zadania oświatowe w wysokości nie mniejszej niż 6,6% planowanych dochodów budżetu państwa.

została rozdzielona na poszczególne gminy według algorytmu ustalonego rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej⁶⁸ 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.

Kwota subwencji na zadania oświatowe obejmowała 66.646 tys.zł przeznaczonych 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 gmin⁶⁹.

Gminy poinformowane zostały o planowanej w ustawie budżetowej na 1997 r. podwyżce płac dla pracowników państwowej sfery budżetowej⁷⁰. Podkreślono przy tym, że kwoty subwencji skalkulowane zostały z uwzględnieniem środków na podwyżkę płac pracowników oświaty planowaną 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 (bez dotacji do 3-ciej godz. wychowania fizycznego wprowadzonej od roku szkolnego 1996/97⁷¹).

W warunkach porównywalnych, tj. po wyłączeniu z subwencji na zadania oświatowe w 1997 r., kalkulowanych w algorytmie, kwot związanych z wprowadzeniem

⁶⁷ Rezerwe tę rozdysponowano w IV kwartale 1997 r. przede wszystkim na korektę subwencji dla gmin, których wnioski uzasadnione były brakiem środków na tzw. dodatki mieszkaniowe dla nauczycieli wprowadzone od 1 stycznia 1997 r. (art. 54 Karty Nauczyciela).

⁶⁸ 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).

⁶⁹ 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).

⁷⁰ Pisma Ministra Finansów z dnia 28 października 1996 r. i Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 grudnia 1996 r.

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)⁷² - 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 wzrostu 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 obliczone wg algorytmu wynosiły, 6.858.841,5 tys.zł, co stanowiło 81,8% rozdzielonej subwencji na zadania oświatowe. Pozostała kwota - 1.526.394,5 tys.zł (18,2%) dotyczyła rzeczowych wydatków bieżących. W poszczególnych województwach zróżnicowanie tych proporcji było

⁷¹ art. 19 i 61 ustawy o z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (Dz.U. Nr 25 poz. 113).

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 przyznana subwencją dysponują wg własnych potrzeb.

- *Z zestawienia danych według sprawozdań Rb-28 w układzie województw wynika, że w 1996 r. wydatki placowe w gminach 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. Najniższy udział wydatków placowych w wydatkach poniesionych w rozdz. 7911, 7961 i 8232 (bez wydatków majątkowych) 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: łomżyńskim - 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 (bez wydatków majątkowych) 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*

⁷² ZFŚS - zakładowy fundusz świadczeń socjalnych.

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, zróżnicowanym warunkom w kształtowaniu środków na zadania oświatowe dla gmin towarzyszył 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 zaangażowania środków własnych przeznaczanych przez samorządy na finansowanie zadań oświatowych, nie zapewniała możliwości zrealizowania średniorocznego wzrostu płac pracowników oświaty zatrudnionych w gminach w 1997 r. o 21,5%).

3.6. Finansowanie i realizacja przez gminy zadań w zakresie wprowadzenia w 1997 r. podwyżek wynagrodzeń pracowników szkół podstawowych

3.6.1. Z ustaleń kontroli wynika, że w 1997 r. wszystkie objęte kontrolą gminy otrzymały należną im subwencję oświatową zgodnie z unormowaniami art. 17 ustawy o finansowaniu gmin.

W przypadku trzech gmin (na 12 objętych kontrolą) wydatki bieżące planowane (lub zrealizowane)⁷³ w 1997 r. w rozdz. 7911, 7961 i 8232⁷⁴ w niewielkim stopniu przewyższały kwotę subwencji.

- *w Gminie Rejowiec (woj. chełmskie) wydatki w wymienionych rozdziałach były wyższe od subwencji o 1,2 %, w Gminie Mieście Piła o 1,5 %, a w Gminie - Mieście Ciechanowiec o 2,7 %.*

W pozostałych gminach udział środków samorządowych był stosunkowo wyższy i kształtował się od 4,1 % w gminie Herby (woj. częstochowskie) do 41,4 % w gminie Włodawa (woj. chełmskie).

Przeznaczenie średnio w 1997 r. w objętych kontrolą 12 gminach 83,1 % wydatków bieżących w rozdz. 7911 - szkoły podstawowe na wynagrodzenia i związane z nimi wydatki pochodne⁷⁵ pozwoliło ukształtować przeciętną podwyżkę płac pracowników oświaty w tych szkołach na poziomie 148,11 zł miesięcznie na etat, a średnią płacę po podwyżce w kwocie 865,65 zł.

- *Wskaźnik ten był bardzo zróżnicowany w gminach - od 71,1 % w Gminie Herby do 87 % w Gminie-Mieście Piła.*

Na znaczne zróżnicowanie średniej podwyżki wpłynęły głównie możliwości finansowe, ale i inne uwarunkowania (struktura zatrudnienia nauczycieli, relacje między liczbą nauczycieli i pozostałych pracowników, wypłaty jednorazowe i awanse związane ze stażem pracy i podwyższaniem kwalifikacji na tle liczby etatów⁷⁶).

- *W objętych kontrolą gminach średnie podwyżki kształtowały się od 124,2 zł w Gminie Rejowiec do 209,4 zł w Gminie Włodawa. W Gminie Włodawa na wydatki szkół podstawowych związane z wynagrodzeniami w 1997 r. zaplanowano 1.255,3 tys. zł, tj. o ok. 36 tys. zł więcej niż wynosiła subwencja oświatowa dla tej Gminy;*

⁷³ W przypadku kontroli zakończonych w 1997 r. do wyliczeń brano plan po zmianach, w kontrolach których zakończenie nastąpiło w styczniu 1998 r. uwzględniono wydatki wykonane w 1997 r.

⁷⁴ Rozdziały dotyczące odpowiednio szkół podstawowych, zespołów ekonomiczno-administracyjnych szkół (zeas) i świetlic dziecięcych czyli objętych subwencją oświatową. Dodać trzeba, że w 6 z 12 kontrolowanych gmin nie było zeas.

⁷⁵ Wydatki sklasyfikowane w §§ 11,17,41,42,43.

⁷⁶ Liczba pracowników oświaty w szkołach podstawowych w objętych kontrolą gminach kształtowała się od 66 w Gminie Chodzież i 70 w Gminie Włodawa do 626 w Gminie Pszczyna i 751 w Gminie-Mieście Piła.

- *w Gminie Rejowiec na wynagrodzenia i pochodne w szkołach podstawowych w 1997 r. przeznaczono blisko 80 % subwencji oświatowej, co umożliwiło wzrost wydatków z tego tytułu w porównaniu do 1996 r. zaledwie o 12 %.*

Dla porównania, ustalenia kontroli w MEN, prowadzonej w IV kwartale 1997 r. wskazują, że średnia podwyżka ogółu pracowników szkół i placówek samorządowych obliczona na podstawie danych przesłanych przez 16 kuratoriów oświaty wyniosła 145,43 zł.

Dodać trzeba, że najwyższe i najniższe (średnio w gminie) w kraju podwyżki pracowników szkół podstawowych wykazano w dwóch gminach woj. zielonogórskiego w Lubszy przeciętny wzrost wynagrodzenia wyniósł 220 zł, a w Świebodzinie 74 zł.

3.6.2. Zróżnicowana sytuacja gmin w zakresie finansowania oświaty, a także struktura zatrudnienia nauczycieli (uwzględniająca m.in. kwalifikacje i staż pracy) spowodowały, że przeciętne podwyżki płac tej grupy pracowników oświaty wprowadzone od 1 kwietnia 1997 r. były zróżnicowane i osiągnęły poziom od 138,53 zł w szkołach podstawowych Gminy Rejowiec do 227,79 zł w Gminie Włodawa a średnio dla gmin objętych kontrolą 171,7 zł (średnia płaca po podwyżce wynosiła 946,36 zł)⁷⁷.

- *Kwalifikacje (m.in. mniej niż 50 % nauczycieli z wyższym wykształceniem magisterskim z przygotowaniem pedagogicznym) i średni staż pracy ok. 12 lat w szkołach Gminy Rejowiec spowodowały, że z tytułu wzrostu stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczyciele uzyskali przeciętnie 80,8 zł miesięcznie;*
- *Wzrost przeciętnej płacy zasadniczej nauczycieli w szkołach Gminy Włodawa o 100,66 zł zwiększony o 15 % za wyniki pracy generował podwyżki innych składników zależnych od stawki zasadniczej⁷⁸*

⁷⁷ Udział poszczególnych składników wynagrodzenia w strukturze łącznej średniego wzrostu płacy oraz średniej płacy po podwyżce pokazano w załącznikach nr 4 i 5 do informacji.

⁷⁸ Wszelkie dodatki związane z płacą zasadniczą oraz stawki wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe oblicza się od płacy zasadniczej powiększonej o dodatek motywacyjny. W gminach dodatek ten mógł sięgać do 50 % płacy zasadniczej (stawki z rozporządzenia MEN).

Niższe przeciętnie kwalifikacje oraz staż pracy od nauczycieli szkół ponadpodstawowych i innych placówek ukształtowały przeciętny wzrost wynagrodzeń zasadniczych nauczycieli szkół podstawowych na poziomie 102 zł.

- *Wzrost płac zasadniczych kształtował się przeciętnie w szkole od 77 zł (SP w Zawadówce Gmina Rejowiec) do 117 zł (w SP Nr 4 w Darłowie);*
- *Na 12 gmin objętych kontrolą najwyższy wskaźnik średniego wzrostu płacy zasadniczej, tj. 105,15 zł osiągnięto w Gminie Siewierz (średnia podwyżka płac nauczycieli osiągnęła tam kwotę 171,75 zł).*

Z informacji uzyskanych w trakcie kontroli z 42 szkół podstawowych wynikało, że w 8 z nich, tj. ok. 19 % poziom wzrostu płac nauczycieli przekroczył ustaloną dla szkół i placówek prowadzonych przez wojewodów przeciętną kwotę 191,80 zł.

- *W szkołach podstawowych w Gminie-Mieście Lubliniec średnia podwyżka płac nauczycieli wyniosła 186,27 zł, z tego w SP Nr 1 - 196,51 zł i w SP Nr 4 - 197,7 zł. Ponadto dodać należy, że Urząd Miasta wprowadził od 1 września 1997 r. dodatek motywacyjny miejski dla nauczycieli w wysokości 5 % płacy zasadniczej, co średnio miesięcznie zwiększyło przeciętną podwyżkę płac o 22,82 zł;*
- *Średnia podwyżka płac nauczycieli w szkołach podstawowych w Gminie Sianów wyniosła 175,96 zł (w tym 104,52 zł z tytułu płac zasadniczych), z tego w 5 szkołach wiejskich od 186 zł do 224 zł. Wpływ na wysokość tych kwot miały m.in. dodatki wiejskie⁷⁹, dodatki za trudne warunki pracy w klasach łączonych⁸⁰ oraz wyższe od przeciętnych wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe.*

3.6.3. Średni wzrost płac pracowników szkół podstawowych nie będących nauczycielami osiągnął przeciętnie w gminach objętych kontrolą 95,77 zł a średnia płaca po podwyżce 638,66 zł. Wystąpiło jednak duże zróżnicowanie w kwotach podwyżek, między gminami: od 69 zł (w Rejowcu i Sianowie) do 131 zł (w Siewierzu) i 160 zł (we Włodawie).

⁷⁹ W myśl art. 54 ust. 5 Karty Nauczyciela dodatek ten wynosi 10 % wynagrodzenia zasadniczego i może być podwyższony przez organ prowadzący w sytuacji deficytu kadr.

⁸⁰ W myśl § 14 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia MEN w sprawie wynagrodzeń nauczycieli przysługuje dodatek 25 % stawki godzinowej za każdą przepracowaną godzinę.

- *W Sianowie pracownicy ekonomiczno-administracyjni (10 osób) uzyskali średnią podwyżki blisko 142 zł, stąd dla 43 pracowników obsługi wzrost płac wyniósł średnio 52 zł.
Dodać trzeba, że pracownicy ekonomiczno-administracyjni szkół osiągnęli tam po podwyżce przeciętne wynagrodzenie w kwocie 1.021 zł, tj. o 50 zł więcej niż nauczyciele;*
- *W szkołach podstawowych w Siewierzu przyznano dla 7 pracowników ekonomiczno-administracyjnych średnio 144 zł podwyżki, zapewniając równocześnie wzrost wynagrodzeń 27 pracowników obsługi średnio o 122 zł a 18 sezonowych palaczy o 145 zł.*

3.6.4. Z ustaleń kontroli wynika, że w 6 na 12 objętych kontrolą gmin funkcjonowały zespoły ekonomiczno-administracyjne szkół⁸¹. We wszystkich tych przypadkach wzrost planowanych wydatków związanych z wynagrodzeniami w tych jednostkach (rozd. 7961) był wyższy niż w całym dz. 79 a także rozdz. 7911, w tym w 4 znacznie wyższy (o 47 % - 89 %). Na przykład:

- *w Gminie Wizna planowane wydatki na wynagrodzenia osobowe w ZEAS wzrosły w 1997 r. o 67 %, przy wzroście analogicznych wydatków w szkołach podstawowych o 23,5 %. Podwyżki płac dyrektora i głównej księgowej ZEAS wyniosły odpowiednio 207 zł i 171,10 zł a średnio dla pracowników obsługi w szkołach 80,99 zł;*
- *W Gminie Ciechanowiec średnia podwyżka płac pracowników szkół nie będących nauczycielami wyniosła blisko 120 zł, pracowników ZEAS - 168 zł, w tym dyrektora i głównej księgowej odpowiednio 270 zł oraz 207 zł;*
- *W Gminie Włodawa średnie wynagrodzenie po podwyżce płac (według listy płac za kwiecień 1997 r.) wynosiło: dla pracowników GZEAS - 1.204,67 zł
dla nauczycieli szkół podstawowych - 945,22 zł,
dla pracowników obsługowych szkół - 607,9 zł.*

III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

W toku postępowania kontrolnego kontrolujący zasięgali dodatkowych informacji w 36 jednostkach nie kontrolowanych.

Informacje dotyczyły realizacji podwyżek wynagrodzeń w szkołach i placówkach prowadzonych przez organ objęty kontrolą.

⁸¹ W pozostałych gminach rolę tę pełniły na ogół jednostki organizacyjne Urzędu Gminy nie finansowane z dz. 79.

Po zakończonych kontrolach w 8 jednostkach (na 19) odbyły się narady pokontrolne, w trakcie których omówiono wyniki kontroli, a kierownicy skontrolowanych jednostek przyjęli do realizacji stosowne wnioski.

Do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek wystosowano wystąpienia pokontrolne.

W wystąpieniu do Ministra Edukacji Narodowej wnioskowano o:

- egzekwowanie terminowego i rzetelnego sporządzania i przekazywania danych statystycznych objętych sprawozdaniem o stanie zatrudnienia EN-3,
- uwzględnienie analizy danych statystycznych w planowaniu budżetowym etatów kalkulacyjnych i odpowiadających im środków na wynagrodzenia,
- opracowanie systemu gromadzenia danych umożliwiających bieżącą analizę organizacji i sytuacji ekonomicznej szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez wojewodów.

W nadesłanej odpowiedzi Minister Edukacji Narodowej wskazując na obiektywne uwarunkowania wadliwego wdrożenia podwyżki wynagrodzeń, zapowiedział jednocześnie działania, w rezultacie których przy podziale na województwa, środków i limitów na podwyżki wynagrodzeń w 1998 r. zostanie uwzględnione zarówno planistyczna liczba etatów kalkulacyjnych, jak też struktura kwalifikacji i stażu pracy zatrudnionych nauczycieli.

Ponadto podjęto działania celem wyeliminowania nieprawidłowości w sporządzonych przez kuratoria oświaty i podległe jednostki sprawozdaniach o zatrudnieniu.

Wystąpiono także do Ministerstwa Finansów o udostępnianie dla MEN sprawozdań budżetowych sporządzanych przez kuratoria oświaty.

W wystąpieniach do kuratorów oświaty wskazywano m.in. na potrzebę:

- sporządzania okresowych analiz kształtowania się zatrudnienia i wydatków na wynagrodzenia w celu dostosowania ich do wielkości realizowanych zadań,
- urealnienia planów wydatków na wynagrodzenia w dz.79 oświata i wychowanie,
- prowadzenia doraźnych kontroli przestrzegania zasad przydzielania godzin ponadwymiarowych w jednostkach oświatowych (prowadzonych przez kuratora oświaty,

- zapewnienia przestrzegania dyscypliny budżetowej oraz zasad gospodarki środkami budżetowymi zgodnych z Prawem budżetowym,
- egzekwowania terminowego i rzetelnego przygotowywania przez jednostki podległe sprawozdań o zatrudnieniu,
- zwiększenia nadzoru i kontroli w zakresie spraw finansowych we wszystkich placówkach podległych kuratorowi oświaty.

W wystąpieniach do prezydentów (burmistrzów) miast oraz wójtów gmin sformułowano wnioski zmierzające do:

- stosowania właściwych przepisów w zakresie wynagrodzeń pracowników szkół nie będących nauczycielami,
- weryfikacji sporządzonych ocen skutków podwyżki wynagrodzeń,
- należytej kontroli sporządzonej sprawozdawczości dotyczącej zatrudnienia,
- właściwych, zgodnych z przepisami Prawa Pracy, uregulowań dotyczących wynagrodzeń, w szczególności opracowania regulaminów wynagradzania pracowników nie będących nauczycielami
- dokonywania okresowych analiz ponoszonych wydatków płacowych i kształtowania się wysokości wynagrodzeń pracowników oświaty.

W nadesłanych odpowiedziach kuratorzy oświaty, prezydenci (burmistrzowie) miast, wójtowie gmin informowali o przyjęciu ocen, uwag i wniosków NIK oraz o przystąpieniu do ich realizacji.

Do żadnego z wystąpień pokontrolnych nie złożono zastrzeżenia.

W związku z prowadzoną kontrolą w Kuratorium Oświaty w Częstochowie skierowane zostało zawiadomienie do Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej przy Wojewodzie Częstochowskim o naruszeniu dyscypliny budżetowej przez Kuratora Oświaty poprzez:

- przekroczenie planu wydatków na wynagrodzenia osobowe w dz. 79 w 1997 r. o 4 % oraz z zakładowego funduszu nagród o 6,7 %,
- spowodowanie na koniec 1997 r. zobowiązań na rzecz ZUS w kwocie 1.147 tys. zł,
- wykorzystanie środków z rezerwy celowej w kwocie blisko 491 tys. zł przeznaczonej na realizację zajęć rewalidacyjno-wychowawczych dla dzieci i młodzieży upośledzonych w stopniu głębokim niegodnie z przeznaczeniem.

W związku z wystąpieniem pokontrolnym, Kurator Oświaty w Koszalinie poinformował NIK (załączając kopie wniosków) o skierowaniu trzynastu wniosków, dotyczących dyrektorów i głównych księgowych szkół i placówek, do Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej przy Wojewodzie Koszalińskim.

**Dyrektor Departamentu
Edukacji, Nauki i Kultury**

Stefan Lubiszewski

Akceptuję:
**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**

Zbigniew Wesółowski
Warszawa, 1998.04 .16

**ZATWIERDZAM:
PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**

Janusz Wojciechowski
Warszawa, 1998.04.16

Wykaz

jednostek objętych kontrolą P/97/208 - „Realizacja zadań wojewodów i gmin w zakresie zmiany wynagrodzeń pracowników szkół i placówek oświatowych w 1997 r.”

Lp.	Nazwa jednostki skontrolowanej	miejsowość	województwo
1.	Ministerstwo Edukacji Narodowej	Warszawa	warszawskie
2.	Kuratorium Oświaty	Chełm	chełmskie
3.	Urząd Gminy	Rejowiec	chełmskie
4.	Urząd Gminy	Włodawa	chełmskie
5.	Kuratorium Oświaty	Częstochowa	częstochowskie
6.	Urząd Gminy	Herby	częstochowskie
7.	Urząd Miejski	Lubliniec	częstochowskie
8.	Kuratorium Oświaty	Katowice	katowickie
9.	Urząd Miasta i Gminy	Pszczyna	katowickie
10.	Urząd Miasta i Gminy	Siewierz	katowickie
11.	Kuratorium Oświaty	Koszalin	koszalińskie
12.	Urząd Gminy i Miasta	Darłowo	koszalińskie
13.	Urząd Gminy i Miasta	Sianów	koszalińskie
14.	Kuratorium Oświaty	Łomża	łomżyńskie
15.	Urząd Gminy	Wizna	łomżyńskie
16.	Urząd Miejski	Ciechanowiec	łomżyńskie
17.	Kuratorium Oświaty	Piła	pilskie
18.	Urząd Miejski	Piła	pilskie
19.	Urząd Gminy	Chodzież	pilskie

Metoda
obliczenia średniej miesięcznej kwoty podwyżki na etat nauczycielski w 1997 r.

1.	Przeciętne miesięczne zatrudnienie w kwietniu 1997 r. (suma liczby osób pełnozatrudnionych i niepełnozatrudnionych w przeliczeniu na etaty)	124.831 zł
2.	Wynagrodzenie osobowe o charakterze stałym należne za m-c kwiecień 1997 r. w warunkach sprzed podwyżki płac	107.725.346 zł
3.	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie (stałe elementy) w warunkach sprzed podwyżki (poz. 2 : poz. 1)	863 zł
4.	Poniesione w I kwartale i prognozowane do końca 1997 r. w przeliczeniu średniomiesięcznym (wg stawek sprzed podwyżki wynagr.):	
4a)	wypłaty jednorazowe - razem	3.920.112 zł
4b)	skutki automatycznych awansów i przeszeręgowań nauczycieli z tytułu stażu pracy pedagogicz. oraz podwyższenie poziomu wykształcenia	667.876 zł
	Razem (poz. 4a + 4b)	4.587.988 zł
5.	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w warunkach sprzed podwyżki płac z element. nieperiod. w przeliczeniu na 1 zatrudnionego (etat) (poz. 2+ poz.4): poz. 1	900 zł
6.	Środki na podwyżkę od 1 kwietnia 1997 r. składników wynagrodzeń o charakterze stałym (w przeliczeniu miesięcznym)	21.466.981 zł
7.	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w stałych elementach w przeliczeniu na 1 zatrudnionego (etat) z uwzględnieniem podwyżki wynagrodzeń (poz.2 + poz.6): poz.1	1.035 zł
8.	Poniesione w I kwartale (wg stawek sprzed podwyżki wynagrodzeń) i prognozowane od 1.04. do końca 1997 r. (wg stawek po podwyżce wynagrodzeń) w przeliczeniu średniomiesięcznym:	
8a)	wypłaty o charakterze jednorazowym - razem	4.702.224 zł
8b)	skutki automatycznych awansów i przeszeręgowań nauczycieli z tytułu stażu pracy pedagogicznej oraz podwyższenie poziomu wykształcenia	835.297 zł
	Razem (poz. 8a + 8b)	5.537.521 zł
9.	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w przeliczeniu na 1 zatrudnionego (etat) z elementami nieperiodycznymi (w warunkach po podwyżce) (poz.2 + poz.6 + poz.8) : poz. 1	1.079 zł
10.	Wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia na etat Ogółem (poz. 9 - poz. 5)	179 zł
10a)	Wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w stałych elementach (poz. 7 - poz. 3)	172 zł
10b)	Wzrost przecięt. miesięcz. wyn. w elementach nieperiodycznych poz. 10 - poz. 10a)	7 zł

Udział niektórych dodatków do wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli szkół i placówek prowadzonych przez wojewodów, w strukturze łącznej składnika podwyżki płac w 1997 r. pn. „Różne dodatki i wynagrodzenia dodatkowe”

Źródło: Obliczenia własne na podstawie rozliczeń wypłat wynagrodzeń osobowych w dz. 79 dokonanych przez kuratorów oświaty i zsumowanych przez MEN.

Kwota łączna podwyżki płac w przeliczeniu średniomiesięcznym na jednego zatrudnionego ^{x)} w zakresie „różnych dodatków i wynagrodzenia dodatkowego” wynosiła			15,93 zł	100 %
w tym:				
- dodatki funkcyjne		2 zł		12,5 %
- dodatki specjalistyczne		0,76 zł		4,8 %
- dodatki za trudne i uciążliwe warunki pracy		10,28 zł		64,6 %
- dodatki wiejskie		0,91 zł		5,7 %
- pozostałe dodatki i wynagrodzenia za zajęcia dodatkowe		1,98 zł		12,4 %

^{x)} Przez liczbę zatrudnionych rozumie się sumę liczb:
- osób pełnozatrudnionych,
- osób niepełnozatrudnionych w przeliczeniu na pełne etaty.

Składniki wynagrodzenia nauczycieli szkół i placówek prowadzonych przez wojewodów, wypłacane jednorazowo lub będące skutkami automatycznych awansów i przeszeręgowań z tytułu stażu pracy oraz podwyższenia poziomu wynagrodzenia w 1997 r. - w przeliczeniu średniomiesięcznym na jednego zatrudnionego^{x)}

Źródło: Obliczenia własne na podstawie rozliczeń wypłat wynagrodzeń osobowych w dz. 79 dokonanych przez kuratorów oświaty i zsumowanych przez MEN.

Wyszczególnienie	Poniesione w I kwartale i prognozowane do końca 1997 r. (wg stawek sprzed podwyżki wynagrodzeń)	Poniesione w I kw. (wg stawek sprzed podwyżki wynagrodzeń) i prognozowane od 1.04. do końca 1997 r. (wg stawek po podwyżce płac)	Podwyżka płac w zakresie wypłat jednorazowych oraz skutków przeszeręgowań Różnica kol. 3 - kol. 2
1	2	3	4
1. Wypłaty jednorazowe razem	31,40	37,67	6,27
z tego:			
- nagrody jubileuszowe	15,23	18,31	,3,08
- odprawy emerytalne	7,15	8,69	1,54
- nagrody za osiągnięcia w pracy	7,43	8,85	1,42
- inne	1,59	1,82	0,23
2. Skutki automatycznych awansów i przeszeręgowań	5,35	6,69	1,34
Razem poz. 1 + poz. 2	36,75	44,36	7,61

^{x)} Przez liczbę zatrudnionych rozumie się sumę liczb:
- osób pełnozatrudnionych,
- osób niepełnozatrudnionych w przeliczeniu na pełne etaty.

Załącznik Nr 1a

Wykaz jednostek,
w których na podstawie art. 29 ust. 2 pkt f) ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie
Kontroli zasięgano w związku z kontrolą P/97/208 dodatkowych informacji

Lp.	Nazwa jednostki	Miejscowość	Województwo
1	2	3	4
1.	Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy nr 4	Bogumiłek	częstochowskie
2.	Przedszkole Specjalne	Praszka	-''-
3.	Zespół Szkół Zawodowych Specjalnych	Częstochowa	-''-
4.	Szkoła Podstawowa Specjalna nr 5	Lubliniec	-''-
5.	Liceum Ogólnokształcące	Myszków	-''-
6.	Zespół Szkół	Żarki	-''-
7.	Liceum Ogólnokształcące	Koziegłowy	-''-
8.	Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy Nr 1	Bytom	katowickie
9.	Szkoła Podstawowa Nr 21	Pszczyna	-''-
10.	Zespół Ekonomiczno-Administracyjny Szkół	Siewierz	-''-
11.	Liceum Ogólnokształcące	Drawsko Pomorskie	koszalińskie
12.	Liceum Ogólnokształcące	Kalisz Pom.	-''-
13.	Kolegium Nauczycielskie	Koszalin	-''-
14.	Centrum Kształcenia Praktycznego	Kołobrzeg	-''-
15.	Zasadnicza Szkoła Zawodowa	Połczyn Zdrój	-''-
16.	Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy	Koszalin	-''-
17.	Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczne	Kołobrzeg	-''-
18.	Szkoła Podstawowa Nr 1	Sianów	-''-
19.	Szkoła Podstawowa Nr 2	Sianów	-''-
20.	Szkoła Podstawowa Nr 1	Darłowo	-''-
21.	Szkoła Podstawowa Nr 2	-''-	-''-
22.	Szkoła Podstawowa Nr 3	-''-	-''-
23.	Szkoła Podstawowa Nr 4	-''-	-''-
24.	Bursa Nr 3	Łomża	łomżyńskie
25.	Kolegium Nauczycielskie	-''-	-''-
26.	II Liceum Ogólnokształcące	-''-	-''-
27.	III Liceum Ogólnokształcące	-''-	-''-
28.	Zespół Szkół Ekonomicznych	-''-	-''-
29.	Zespół Szkół Drzewnych	-''-	-''-
30.	Zespół Obsługi Szkół	Ciechanowiec	łomżyńskie
31.	Liceum Ogólnokształcące	Rogoźno	pilskie
32.	Liceum Ogólnokształcące	Wągrowiec	-''-
33.	Dom Dziecka	Jastrowo	-''-
34.	Zespół Szkół im. Stanisława Staszica	Piła	-''-
35.	Zespół Szkół Zawodowych Nr 2	Złotów	-''-
36.	Zespół Szkół Zawodowych Nr 2	Piła	-''-

P/97/208 - Informacja o wynikach kontroli realizacji zadań wojewodów i gmin w zakresie zmiany wynagrodzeń pracowników szkół i placówek oświatowych w 1997 r.
