

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Samorządu Terytorialnego

INFORMACJA

**o wynikach kontroli zabezpieczenia w budżecie państwa na 2000 r.
środków dla jednostek samorządu terytorialnego na sfinansowanie
skutków nowelizacji ustawy – Karta Nauczyciela**

Warszawa marzec 2001 r.

DST/ 41101/2000

Nr ewid.171/2000/I/00/002

SPIS TREŚCI

Lp.		strona
I.	CZĘŚĆ OGÓLNA	
1.	Charakterystyka kontroli	4
2.	Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności	4
3.	Uwagi i wnioski	11
II.	CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA	13
1.	Analiza stanu prawnego	13
2.	Uwarunkowania organizacyjno-ekonomiczne kontrolowanej działalności	16
3.	Szczegółowe ustalenia kontroli	17
3.1.	Ocena danych Ministerstwa Edukacji Narodowej nt. stanu i struktury zatrudnienia nauczycieli niezbędnych do wyliczenia skutków finansowych nowelizacji Karty Nauczyciela	17
3.2.	Kalkulacja skutków finansowych wdrożenia nowelizacji Karty Nauczyciela dokonana przez MEN na etapie opracowania projektu ustawy o zmianie Karty Nauczyciela	19
3.3.	Skutki ustalenia nowej struktury wynagrodzenia nauczycieli	22
3.4.	Skutki niewydania przez Ministra Edukacji Narodowej rozporządzenia o standardach zatrudnienia nauczycieli	24
3.5.	Wydanie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 maja 2000 r. w sprawie minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli bez porozumienia z Ministrem Finansów	25
3.6.	Wstępny podział części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na 2000 r.	27
3.7.	Zasady ostatecznego podziału części oświatowej subwencji ogólnej na 2000 r. i podział środków na wdrożenie nowelizacji Karty Nauczyciela	28
3.8.	Wydanie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 lutego 2000 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wynagradzania	32

3.9.	nauczycieli bez kalkulacji skutków finansowych jego wdrożenia Przebieg prac nad wyliczeniem kwoty niedoboru środków na wdrożenie w 2000 r. nowelizacji Karty Nauczyciela	34
4.	Kalendarz ważniejszych decyzji i wydarzeń związanych z przygotowaniem i wdrażaniem w 2000 r. reformy wynagrodzeń nauczycieli w wyniku nowelizacji Karty Nauczyciela	37
III.	PRZEBIEG POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI	40

I. CZEŚĆ OGÓLNA

1. Charakterystyka kontroli

Kontrola nr I/00/002 została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Celem kontroli była ocena zabezpieczenia w budżecie państwa na 2000 r. środków dla jednostek samorządu terytorialnego na sfinansowanie skutków nowelizacji ustawy Karta Nauczyciela.

Tematyka kontroli obejmowała:

- określenie przez Ministerstwo Edukacji Narodowej wysokości środków dla jednostek samorządu terytorialnego na wdrożenie w 2000 r. I etapu nowego systemu wynagradzania nauczycieli wprowadzonego znowelizowaną Kartą Nauczyciela,
- zasady finansowania oświaty w 2000 r. i wysokość kwot części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego oraz podział środków na wdrożenie nowelizacji Karty Nauczyciela,
- ocenę danych Ministerstwa Edukacji Narodowej nt. stanu i struktury zatrudnienia nauczycieli z uwzględnieniem ich kwalifikacji i stopni awansu zawodowego, będących podstawą do oszacowania skutków finansowych wdrożenia nowelizacji Karty Nauczyciela.

Kontrola została przeprowadzona w Ministerstwie Edukacji Narodowej przez Departament Samorządu Terytorialnego w okresie od 24 lipca do 22 września 2000 r. Kontrolerzy zasięgałi informacji na podstawie art. 29 ust. 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ od Ministra Finansów, w Ministerstwie Finansów i Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności:

2.1. Znowelizowana Karta Nauczyciela wprowadziła nowy system wynagradzania nauczycieli powiązany ze zmianą struktury wynagrodzenia. W wyniku zmiany art. 30 Karty Nauczyciela została wprowadzona wskaźnikowa formuła kształtowania wynagrodzeń nauczycieli. Podstawą, na której została oparta nowa konstrukcja

¹ Dz.U. z 1995 r. Nr 13, poz. 59 ze zm.

wynagrodzeń nauczycieli jest kwota bazowa ustalana co roku w ustawie budżetowej, stanowiąca również podstawę kształtowania wynagrodzeń pracowników państwowych. Wysokość średniego wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, które miało stanowić co najmniej 75% wynagrodzenia, została uzależniona od stopnia awansu zawodowego, posiadanych kwalifikacji oraz realizowanego wymiaru zajęć, zaś wysokość dodatków od okresu zatrudnienia, wyników pracy, wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, powierzonego stanowiska, trudnych, uciążliwych lub szkodliwych warunków pracy. Podstawą dla określenia średniego wynagrodzenia nauczycieli poszczególnych stopni jest średnie wynagrodzenie nauczyciela stażysty. Średnie wynagrodzenie stażysty stanowi 82% kwoty bazowej, która w 2000 r. wynosiła 1490,30 zł.

Minister Edukacji Narodowej, przygotowujący projekt zmiany Karty Nauczyciela był zobowiązany do oszacowania pełnych skutków finansowych jej wdrożenia. Zmiana systemu wynagradzania nauczycieli związana była z koniecznością poniesienia dodatkowych wydatków z budżetu państwa ponad kwotę części oświatowej subwencji ogólnej, przyjętą w ustawie budżetowej na 2000 r.

W uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela, skierowanym przez Radę Ministrów do Sejmu RP, skutki finansowe wdrożenia nowelizacji Karty Nauczyciela oszacowano na kwotę 362,0 mln zł. Środki zabezpieczone w części oświatowej subwencji ogólnej na 2000 r. dla jednostek samorządu terytorialnego na wdrożenie znowelizowanej Karty Nauczyciela i na 1% realny wzrost wynagrodzeń nauczycieli wynosiły 735,8 mln zł. Kwota niedoboru środków dla jednostek samorządu terytorialnego, według wyliczeń Ministerstwa Edukacji Narodowej na dzień 19 września 2000 r., wyniosła 1.196,0 mln zł. Według stanu na dzień 31 grudnia 2000 r. wysokość środków niezbędnych do wdrożenia przez jednostki samorządu terytorialnego znowelizowanej Karty Nauczyciela wynosiła 1.286,5 mln zł. Oznacza to, że skutki finansowe wdrożenia nowelizacji Karty Nauczyciela w 2000 r. (w odniesieniu do nauczycieli szkół, dla których organem prowadzącym są jednostki samorządu terytorialnego) wyniosły 2.022,3 mln zł. (str.36-37)

2.2. Kalkulacja skutków finansowych wdrożenia nowelizacji Karty Nauczyciela, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, była wysoce nierzetelna.

- Ministerstwo Edukacji Narodowej nie posiadało danych o stanie i strukturze zatrudnienia nauczycieli z uwzględnieniem ich kwalifikacji i stopni awansu

zawodowego, które winny być podstawą do oszacowania skutków finansowych nowelizacji Karty Nauczyciela. Działania w celu pozyskania takich danych Ministerstwo podjęło dopiero po uchwaleniu ustawy o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela. (str. 18-19)

- Do kalkulacji skutków finansowych wdrożenia znowelizowanej Karty Nauczyciela Ministerstwo przyjęło niższą liczbę nauczycieli niż wykazywały sprawozdania EN-3 z września 1998 r. i 1999 r. Błędnie zakładano redukcję zatrudnienia w związku ze zmniejszeniem liczby uczniów. Prognozy MEN nie potwierdziły się, nastąpił wzrost zatrudnienia nauczycieli. (str. 17-18)
- O wysokości kwoty 735,8 mln zł - środków na wdrożenie nowego systemu wynagradzania nauczycieli i na 1% realny wzrost wynagrodzeń nauczycieli - zadecydował spadek liczby uczniów o ok. 130 tys. w roku szkolnym 1999/2000 w porównaniu do poprzedniego roku szkolnego. Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na 2000 r., ujęta w projekcie budżetu na 2000 r., została podzielona między jednostki samorządu terytorialnego w oparciu o dane dotyczące liczby uczniów w roku szkolnym 1998/99. Po uchwaleniu ustawy budżetowej na 2000 r. dokonano korekty wyliczonych kwot części oświatowej subwencji ogólnej dla poszczególnych samorządów w oparciu o dane o liczbie uczniów w roku szkolnym 1999/2000. W związku ze spadkiem liczby uczniów powstały oszczędności w kwocie ok. 300mln zł, które zwiększyły środki na wdrożenie nowelizacji Karty Nauczyciela i na 1% realny wzrost wynagrodzeń nauczycieli z kwoty 471,5 mln zł (zaplanowanej na wdrożenie nowelizacji Karty Nauczyciela i na 1% realny wzrost wynagrodzeń nauczycieli na etapie projektu budżetu na 2000 r.) do 735,8 mln zł. Kwotę tę podzielono pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego proporcjonalnie do wyliczonych w oparciu o liczbę uczniów kwot części oświatowej subwencji ogólnej. W dokumentach kontroli znajdują się odrębne notatki, „prowizoryczne” kalkulacje dotyczące „powstania” i podziału zwiększonych środków na wdrożenie nowelizacji Karty Nauczyciela, które w ocenie NIK świadczą o braku staranności i rzetelności osób odpowiedzialnych za wyliczenie i zabezpieczenie środków na nowelizację Karty Nauczyciela. (str.29-30)
- W pismach skierowanych do jednostek samorządu terytorialnego informujących o zwiększeniu subwencji wskutek podziału dodatkowych środków na wdrożenie Karty Nauczyciela i 1% realny wzrost wynagrodzeń (w kwocie 735,8 mln zł)

podano, że są to środki na wdrożenie Karty Nauczyciela. Oznacza to, że samorządy otrzymały nieprawdziwe, zawyżone dane o kwotach na wdrożenie nowelizacji Karty Nauczyciela. (str. 31-32).

- Ministerstwo Edukacji Narodowej nie dokonało szacunku skutków wypłaty nauczycielom należnych dodatków i innych składników wynagrodzenia oraz ich procentowego udziału w średnich wynagrodzeniach nauczycieli, mimo że mogły one zgodnie z nową strukturą wynagrodzeń nauczycielskich stanowić najwyżej 25% średniego wynagrodzenia. Ministerstwo nie posiadało nawet kompletnych danych dotyczących liczby nauczycieli, którym zgodnie ze znowelizowaną Kartą Nauczyciela przysługują dodatki i pozostałe składniki wynagrodzenia. Nowe przepisy płacowe ograniczyły liczbę dodatków dla nauczycieli. Również i w tym przypadku MEN nie wyliczył powstałych z tego tytułu oszczędności, pomimo że zakładał pokrycie nimi części kosztów reformy wynagrodzeń nauczycieli. (str. 23-24)
- Ministerstwo Edukacji Narodowej, na etapie opracowywania projektu nowelizacji Karty Nauczyciela, oszacowało skutki finansowe jej wdrożenia na kwoty: 636,0 mln zł; 597,0 mln zł; 362,0 mln zł. Do kalkulacji tych kwot przyjmowano różne wskaźniki pochodnych odpowiednio: 1,3779; 1,2933; 1,2683. Pracownicy MEN nie potrafili wyjaśnić, jakie pochodne i odpisy składały się na wskaźniki 1,3779 i 1,2933. W ocenie NIK świadczy to o dostosowywaniu wysokości tych wskaźników do wcześniej przyjętych kwot, które miały określać skutki finansowe nowelizacji Karty Nauczyciela. (str. 19-22)
- Ministerstwo Edukacji Narodowej nie wyliczyło skutków finansowych wdrożenia w życie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 maja 2000 r. w sprawie minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli. Główny Księgowy Budżetu Resortu w karcie uzgodnień projektu rozporządzenia napisał, że „wdrożenie w życie rozporządzenia nie spowoduje skutków finansowych w budżecie państwa.” (str. 25-27)

2.3. Usztywnienie struktury wynagrodzeń nauczycieli (średnie wynagrodzenie zasadnicze co najmniej 75% średniego wynagrodzenia nauczycieli, dodatki i pozostałe składniki wynagrodzenia najwyżej 25%) oraz wskaźnikowe powiązanie średnich wynagrodzeń nauczycieli z wynagrodzeniami w sferze budżetowej uniemożliwiło

realizację postanowień znowelizowanej Karty Nauczyciela.² W poszczególnych przypadkach należało albo naruszać przepisy o strukturze wynagrodzenia, albo o poziomie średniego wynagrodzenia nauczycieli. Jednostki samorządu terytorialnego sygnalizowały niemożliwość równoczesnego respektowania obu zasad i ustalały wynagrodzenia przewyższające poziom wynikający z ustawy. Spowodowało to drastyczne zwiększenie kosztów reformy wynagrodzeń nauczycieli. (str. 22-24)

2.4. Minister Edukacji Narodowej nie wywiązał się z ustawowego obowiązku określenia, w drodze rozporządzenia, standardów zatrudnienia nauczycieli, co uniemożliwiło określenie kwoty, jaką państwo winno zagwarantować w 2000 r. na średnie wynagrodzenia nauczycieli i spowodowało „otwarcie” budżetu państwa na finansowanie wynagrodzeń dla nielimitowanej liczby nauczycieli.

Artykuł 30 ust. 8 znowelizowanej Karty Nauczyciela w brzmieniu obowiązującym od dnia 6 kwietnia 2000 r. stanowi, iż środki niezbędne na średnie wynagrodzenia nauczycieli dla liczby nauczycieli poszczególnych stopni awansu zatrudnionych zgodnie ze standardami, wraz z pochodnymi od wynagrodzeń i odpisami, o których mowa w ustawie, zagwarantowane są przez państwo w dochodach jednostek samorządu terytorialnego, a w przypadku szkół prowadzonych przez właściwych ministrów - w budżetach tych ministrów. Wobec niewydania przez Ministra Edukacji Narodowej rozporządzenia o standardach zatrudnienia nauczycieli państwo przyjęło na siebie obowiązek sfinansowania podwyżek płac dla nauczycieli zatrudnionych w momencie wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela.(str. 24-25)

Najwyższa Izba Kontroli dzieląc opinię Ministerstwa Edukacji Narodowej, że wdrożenie nowych standardów zatrudnienia wymagałoby okresu dostosowawczego i pociągnęłoby za sobą koszty, stoi jednak na stanowisku, że należało przygotować proces wdrożenia tych zmian i uregulować go przepisami przejściowymi w znowelizowanej Karcie Nauczyciela, czego Ministerstwo nie uczyniło.

² Ustawa z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela, ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ustawy o oznaczaniu wyrobów znakami skarbowymi akcyzy, ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U. Nr 122, poz. 1323) zlikwidowała „usztynienie” struktury wynagrodzeń nauczycieli.

2.5. Przy opracowywaniu projektu budżetu państwa na 2000 r. nie doszło do uzgodnienia stanowiska między Ministrem Edukacji Narodowej a Ministrem Finansów w sprawie wysokości skutków finansowych wdrożenia w 2000 r. nowego systemu wynagradzania nauczycieli, pomimo że przygotowywana była systemowa reforma wynagrodzeń nauczycieli, która już w założeniu miała spowodować obciążenie budżetu państwa wydatkami na jej wdrożenie.

Na etapie opracowywania projektu budżetu państwa na 2000 r. Minister Edukacji Narodowej nie wnioskował o zwiększenie części oświatowej subwencji ogólnej z powodu wdrożenia w 2000 r. znowelizowanej Karty Nauczyciela mimo, iż prowadzone były prace nad opracowywaniem projektu ustawy o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela. (str. 27-30)

2.6. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 lutego 2000r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wynagradzania nauczycieli³ oraz rozporządzenie z dnia 11 maja 2000 r. w sprawie minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego...⁴ zostały wydane bez porozumienia z Ministrem Finansów, tj. z naruszeniem art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.⁵(str.32-34)

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 stycznia 2000 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej⁶ zostało wydane bez uzyskania opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego, tj. bez wypełnienia dyspozycji zawartej w art. 35 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000.⁷ (str. 30)

2.7. W zasadach podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na 2000 r. za podstawę przyjęto liczbę uczniów w szkołach. Środki na wdrożenie nowelizacji Karty Nauczyciela rozdzielono proporcjonalnie do kwot części oświatowej subwencji ogólnej wyliczonych w oparciu o liczbę uczniów. Z tego wynika, że przy podziale kwoty przeznaczonej na reformę wynagrodzeń nie

³ Dz. U. Nr 12 poz. 141

⁴ Dz. U. Nr 39, poz. 455

⁵ Dz.U. Nr 155, poz.1014 ze zm.

⁶ Dz.U. Nr 6, poz. 74

⁷ Dz.U. Nr 150, poz. 983 ze zm.

uwzględniono stanu zatrudnienia i kwalifikacji nauczycieli w szkołach prowadzonych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. W ocenie NIK niecelowe było dokonywanie zmian zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej w roku, w którym wprowadzana była reforma wynagrodzeń nauczycieli uzależniająca wysokość wynagrodzenia od kwalifikacji i stopni awansu zawodowego nauczycieli. (str. 28-31)

2.8. Tylko część należnych jednostkom samorządu terytorialnego środków została przekazana w 2000 r. Środki przekazane włącznie, z części oświatowej subwencji ogólnej i z innych źródeł, wyniosły 1.444,1 mln zł. Do przekazania w 2001 r. pozostała kwota 578,2 mln zł. Wobec powyższego część samorządów wypłaciła, wynikające z nowelizacji Karty Nauczyciela, podwyżki płac dla nauczycieli ze środków własnych, część zaciągnęła na ten cel kredyty, a część jednostek samorządu terytorialnego nie wywiązała się z obowiązku wypłaty nauczycielom podwyżek. Samorządom, które nie otrzymały w pełnej wysokości środków na sfinansowanie skutków nowelizacji Karty Nauczyciela i nauczycielom, którzy nie otrzymali podwyżek z wyrównaniem od 1 stycznia 2000 r., przysługują roszczenia o odsetki. Zwiększy to koszty reformy wynagrodzeń nauczycieli wprowadzonej na skutek nowelizacji Karty Nauczyciela i spowoduje dodatkowe wydatki z budżetu państwa. W świetle art. 138 ust.1 pkt 11 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych dopuszczenie do zwłoki w regulowaniu zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych powodującej uszczuplenie środków publicznych wskutek zapłaty odsetek za opóźnienie w zapłacie stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.(str. 38-40)

3. Uwagi i wnioski.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w przygotowaniu i wdrożeniu reformy wynagrodzeń nauczycieli, długo oczekiwanej nie tylko przez środowisko nauczycielskie, zabrakło należytej staranności i rzetelności ze strony służb administracji państwowej odpowiedzialnych za jej przygotowanie. Mimo, że prace nad projektem nowelizacji Karty Nauczyciela trwały ponad dwa lata, to Parlament otrzymał projekt ustawy, w którym przedstawione skutki finansowe wdrożenia jej w życie stanowiły kwotę nie mającą odbicia w rzetelnych kalkulacjach i oparcia w rzetelnych danych liczbowych. Regulamin Rady Ministrów⁸ zobowiązuje członków Rady Ministrów, opracowujących projekty „dokumentów rządowych” w zakresie swoich właściwości, do uzgadniania ich z pozostałymi członkami rządu. Na etapie opracowywania projektu ustawy o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela nie doszło do uzgodnienia stanowiska, w sprawie wysokości kosztów reformy wynagrodzeń i możliwości budżetu państwa w tym zakresie, pomiędzy Ministrem Edukacji Narodowej odpowiedzialnym za przygotowanie projektu ustawy na Ministrem Finansów, kierującym realizacją budżetu państwa. Najwyższa Izba Kontroli poinformowała o powyższym Prezesa Rady Ministrów i wskazała na potrzebę koordynacji pracy ministrów w zakresie przygotowania projektów aktów prawnych wywołujących obciążenie budżetu państwa i budżetów samorządów. Ponadto NIK wnioskowała do Premiera Rządu o wypełnianie przez członków Rady Ministrów dyspozycji zawartej w § 85 Uchwały Nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej⁹, który stanowi, że jeżeli funkcjonowanie ustawy uzależnione jest od wydania aktów wykonawczych należy jednocześnie z projektem ustawy przygotować projekty aktów o podstawowym dla niej znaczeniu, które winny wchodzić w życie razem z ustawą. Niewydanie przez Ministra Edukacji Narodowej rozporządzenia o standardach zatrudnienia

⁸ Uchwała Nr 13 Rady Ministrów z dnia 25 lutego 1997 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 15, poz. 144)

⁹ M.P. Nr 44, poz. 310

nauczycieli spowodowało otwarcie budżetu państwa na sfinansowanie podwyżek wynagrodzeń dla nielimitowanej liczby nauczycieli.

Najwyższa Izba Kontroli przedkładając Ministrowi Edukacji Narodowej oceny i uwagi wynikające z przeprowadzonej kontroli zabezpieczenia w budżecie państwa na 2000 r. środków dla jednostek samorządu terytorialnego na sfinansowanie skutków nowelizacji ustawy – Karta Nauczyciela wniosła o :

- wypełnienie dyspozycji ustawowej wynikającej z art. 30 ust. 9 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, tj. określenie w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami, w drodze rozporządzenia, standardów zatrudnienia nauczycieli,
- przedstawianie w uzasadnieniach do projektów aktów normatywnych, pociągających za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, skutków finansowych popartych rzetelnymi wyliczeniami,
- jednoczesne przygotowywanie z projektem ustawy projektów aktów wykonawczych o podstawowym dla niej znaczeniu,
- pilne opracowanie przez Ministerstwo Edukacji Narodowej wzoru sprawozdania sporządzanego przez jednostki samorządu terytorialnego, które pozwoli na zgromadzenie kompletnych, precyzyjnych i jednoznacznych danych liczbowych nt. stanu i struktury zatrudnienia nauczycieli w układzie uwzględniającym ich kwalifikacje i stopnie awansu zawodowego oraz liczby nauczycieli uprawnionych do dodatków określonych w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 maja 2000 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli ,
- uwzględnienie kwalifikacji nauczycieli w zasadach podziału części oświatowej subwencji ogólnej na następne lata dla jednostek samorządu terytorialnego,
- przekazywanie rzetelnych informacji do jednostek samorządu terytorialnego na temat kalkulacji kwot części oświatowej subwencji ogólnej i ich przeznaczenia,
- uzyskiwanie opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego w sprawie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej.

I. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. Analiza stanu prawnego

Ustawa z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹⁰, zwana dalej ustawą nowelizującą Kartę Nauczyciela, w zasadniczy sposób zmieniła dotychczasowe zasady wynagradzania nauczycieli oraz mechanizm gwarantowania przez państwo środków na wynagrodzenia. Podstawowym celem nowelizacji ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela¹¹ było wdrożenie koncepcji statusu zawodowego nauczycieli umożliwiającego im rzeczywisty awans zawodowy i płacowy.

Zgodnie ze znowelizowaną Kartą Nauczyciela nauczyciel może uzyskiwać następujące szczeble awansu zawodowego: nauczyciel stażysta, nauczyciel kontraktowy, nauczyciel mianowany i nauczyciel dyplomowany (art. 9a ust.1). Przewiduje się również możliwość nadawania nauczycielom o szczególnym dorobku zawodowym tytułu honorowego profesora oświaty połączonego ze znaczącą gratyfikacją finansową (art. 9i oraz art.31). Uzyskanie przez nauczyciela określonego szczebla awansu zawodowego uwarunkowane jest posiadaniem wymaganych kwalifikacji, odbyciem stażu, podczas którego nauczyciel realizuje indywidualny plan rozwoju zawodowego, pozytywną oceną dorobku nauczyciela w okresie stażu oraz zdaniem egzaminu przed komisją egzaminacyjną lub komisją kwalifikacyjną. Jednocześnie w stosunku do niektórych grup nauczycieli przewiduje się odstępstwa od określonych wyżej zasad awansu, co jest związane przede wszystkim z pełnieniem przez tych nauczycieli funkcji dyrektorów, pracą w organach administracji rządowej lub urlopem z tytułu pracy w związkach zawodowych.

Wynagrodzenie nauczycieli składa się z:

- 1) wynagrodzenia zasadniczego,
- 2) dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za trudne i uciążliwe warunki pracy,
- 3) wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw,
- 4) nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy (z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i dodatków określonych w art.54 znowelizowanej Karty Nauczyciela, tj. wiejskiego i mieszkaniowego).

¹⁰ Dz. U. Nr 19, poz. 239

¹¹ Dz.U. z 1997 r. Nr 56, poz. 357 ze zm.

Wysokość wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela uzależniona jest od stopnia awansu zawodowego, posiadanych kwalifikacji oraz wymiaru zajęć obowiązkowych, a wysokość dodatków odpowiednio od okresu zatrudnienia, jakości pracy, wykonywania dodatkowych zajęć, powierzonego stanowiska oraz uciążliwych lub szkodliwych warunków pracy. Średnie wynagrodzenie nauczyciela stażysty stanowi 82% kwoty bazowej ustalanej corocznie w ustawie budżetowej (art.30 ust.1-3). Każdego roku kwota bazowa jest podwyższana średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń, który uwzględnia inflację oraz realny wzrost wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej¹².

Artykuł 30 ust.5 znowelizowanej Karty Nauczyciela stanowi, iż minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy, określa w drodze rozporządzenia, dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego:

- 1) wysokość minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego (dla nauczycieli realizujących tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin, o którym mowa w art.42 ust.3 oraz dla nauczycieli, których tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin ustala się na podstawie art.42 ust.7), a także szczegółowe zasady zaszeregowania nauczycieli, z uwzględnieniem zasady, iż średnia minimalna stawka wynagrodzenia zasadniczego stanowi co najmniej 75% średniego wynagrodzenia nauczycieli,¹³
- 2) sposób obliczania wysokości stawki wynagrodzenia zasadniczego za jedną godzinę przeliczeniową i minimalnej stawki wynagrodzenia zasadniczego dla nauczycieli realizujących tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin, o którym mowa w art.42 ust.4a,
- 3) wykaz stanowisk oraz dodatkowych zadań i zajęć uprawniających nauczyciela do dodatku funkcyjnego oraz ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego.

Środki niezbędne na średnie wynagrodzenia nauczycieli dla nauczycieli poszczególnych stopni zatrudnionych zgodnie ze standardami wraz z pochodnymi od wynagrodzeń i odpisami, o których mowa w ustawie, zagwarantowane są przez państwo w dochodach jednostek samorządu terytorialnego (w przypadku szkół prowadzonych przez właściwych ministrów – w budżetach tych ministrów).

¹² art.4 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 110, poz. 1255 ze zm.)

¹³ przywołana w przypisie 4 ustawa zlikwidowała „uszywnienie” struktury wynagrodzeń nauczycieli.

Jednostki samorządu terytorialnego prowadzące szkoły mogą zwiększyć wysokość środków na wynagrodzenia nauczycieli ponad poziom gwarantowany przez państwo. Podwyższenie wynagrodzeń dla nauczycieli następuje nie później niż w terminie określonym dla pracowników sfery budżetowej, z wyrównaniem od dnia 1 stycznia danego roku.

Przepisy przejściowe ustawy nowelizującej Kartę Nauczyciela zawierają między innymi unormowania dotyczące statusu prawnego nauczycieli zatrudnionych w momencie wejścia w życie ustawy, a także unormowania dotyczące średnich wynagrodzeń nauczycieli w roku 2000.

- Zgodnie z art.7 ww. ustawy nauczyciele zatrudnieni w dniu wejścia w życie ustawy na podstawie mianowania, z tym dniem z mocy prawa uzyskali stopień nauczyciela mianowanego i stali się nauczycielami zatrudnionymi na podstawie mianowania w rozumieniu Karty Nauczyciela.

- Nauczyciele, którzy w dniu wejścia w życie ustawy zatrudnieni byli na podstawie umowy o pracę i posiadają wymagane kwalifikacje, z mocy ustawy uzyskali akt nadania stopnia nauczyciela kontraktowego i stali się nauczycielami zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę odpowiednio na czas określony lub nieokreślony.

- Nauczyciele zatrudnieni w dniu wejścia w życie ustawy na podstawie umowy o pracę w wymiarze co najmniej $\frac{1}{2}$ obowiązkowego wymiaru zajęć, którzy nie posiadają wymaganych kwalifikacji, z tym dniem uzyskali stopień nauczyciela stażysty i stają się nauczycielami zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę.

- Nauczyciele zatrudnieni w dniu wejścia w życie ustawy na podstawie umowy o pracę, którzy nie posiadają wymaganych kwalifikacji i byli zatrudnieni w wymiarze niższym niż $\frac{1}{2}$ obowiązkowego wymiaru zajęć nie otrzymali aktu nadania stopnia awansu i mogą być zatrudnieni do 31 sierpnia 2006 r., o ile wcześniej nie uzupełnią kwalifikacji lub nie zostanie z nimi rozwiązany stosunek pracy w odrębnym trybie.

Artykuł 12 ust.1 pkt. 1 ustawy nowelizującej Kartę Nauczyciela określił średnie wynagrodzenie nauczycieli w 2000 r.:

- a) nauczyciela kontraktowego – 121%,
- b) nauczyciela mianowanego – 145%,
- c) nauczyciela dyplomowanego – 150%

średniego wynagrodzenia nauczyciela stażysty. W 2000 r. średnie wynagrodzenie nauczyciela stażysty stanowiło 82% kwoty bazowej. Ustalona w ustawie budżetowej kwota

bazowa na rok 2000 wynosiła 1.490,30zł. W roku 2000 żaden nauczyciel nie mógł uzyskać stopnia nauczyciela dyplomowanego, dlatego też do ustalenia struktury zatrudnienia nauczycieli do celów obliczeń niezbędne były informacje o nauczycielach należących do dwunastu kategorii płacowych (uwzględniających stopnie awansu zawodowego i kwalifikacje nauczycieli), określonych w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 maja 2000 r. w sprawie minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli.

2. Uwarunkowania organizacyjno – ekonomiczne kontrolowanej działalności

W dniu 6 kwietnia 2000 r. weszła w życie ustawa o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw. W wykonaniu dyspozycji zawartej w art.30 ust. 5 ww. ustawy Minister Edukacji Narodowej wydał rozporządzenie z dnia 11 maja 2000 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, sposobu obliczania wysokości stawki wynagrodzenia zasadniczego za jedną godzinę przeliczeniową, wykazu stanowisk oraz dodatkowych zadań i zajęć uprawniających do dodatku funkcyjnego, ogólnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego, wykazu trudnych i uciążliwych warunków pracy stanowiących podstawę przyznawania dodatku za warunki pracy oraz szczególnych przypadków zaliczania okresów zatrudnienia i innych okresów uprawniających do dodatku za wysługę lat.

Znowelizowana Karta Nauczyciela nałożyła na organy prowadzące szkoły obowiązek takiego kształtowania wynagrodzeń, by średnie wynagrodzenia nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego nie były niższe od średnich wynagrodzeń określonych w ustawie. W roku 2000 obowiązywały następujące średnie minimalne wynagrodzenia nauczycieli :

- nauczyciel stażysta 1222 zł,
- nauczyciel kontraktowy 1479 zł,
- nauczyciel mianowany 1772 zł,

Środki na wypłatę wynagrodzeń nauczycielom naliczonych według nowych zasad z wyrównaniem od 1 stycznia 2000 r. – w ocenie Ministerstwa Edukacji Narodowej – samorządy otrzymały w przekazywanej w miesięcznych ratach części oświatowej subwencji ogólnej na 2000 r. W ogólnej kwocie części oświatowej subwencji ujętej w ustawie budżetowej na 2000 r. - 19.277.285 tys. zł, Ministerstwo Edukacji Narodowej wydzieliło

735.782,5 tys. zł na sfinansowanie zmiany stanowisk nauczycieli w wyniku nowelizacji Karty Nauczyciela i na podwyżkę wynagrodzeń nauczycieli o 1 % powyżej planowanej inflacji (wg wyjaśnień pracowników Ministerstwa Edukacji Narodowej i dokumentacji MEN była to kwota 80 mln zł lub 95 mln zł lub 125 mln zł). Kwota części oświatowej subwencji (po wyłączeniu ustawowej 1% rezerwy oraz środków na wdrożenie Karty Nauczyciela i na 1 % podwyżkę) została podzielona między samorządy zgodnie z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 grudnia 2000 r. w sprawie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. Wysokość kwot części oświatowej subwencji dla poszczególnych samorządów zależna była od liczby uczniów rzeczywistych i „przeliczeniowych”. Środki na wdrożenie znowelizowanej Karty Nauczyciela (i na 1% realny wzrost wynagrodzeń nauczycieli w 2000 r.) MEN podzieliło proporcjonalnie do wyliczonych kwot subwencji, tj. zwiększyło je o 4,01% (bez uwzględniania liczby nauczycieli i ich kwalifikacji).

Przy opracowywaniu regulaminów przez jednostki samorządu terytorialnego okazało się, że środki przekazane z budżetu państwa w części oświatowej subwencji ogólnej na 2000 r. na wdrożenie nowego systemu wynagradzania nauczycieli są niewystarczające. Samorządy zaczęły domagać się pokrycia przez państwo kosztów wdrożenia reformy wynagrodzeń nauczycieli. Z inicjatywy Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego podjęto działania, w wyniku których określona została przez MEN kwota niedoboru środków dla jednostek samorządu terytorialnego na wdrożenie znowelizowanej Karty Nauczyciela.

3. Szczegółowe ustalenia kontroli

1.1. Ocena danych Ministerstwa Edukacji Narodowej nt. stanu i struktury zatrudnienia nauczycieli, niezbędnych do wyliczenia skutków finansowych nowelizacji Karty Nauczyciela

Ustalono, że Ministerstwo Edukacji Narodowej w symulacji skutków finansowych wdrożenia w 2000 r. I etapu reformy wynagrodzeń przyjęło zaniżoną liczbę pełno i niepełnozatrudnionych nauczycieli (w przeliczeniu na pełne etaty). Zakładano redukcję zatrudnienia nauczycieli o ponad 13 tysięcy etatów w związku ze zmniejszeniem liczby uczniów. Sprawozdania statystyczne wykazały jednak, że nastąpił wzrost zatrudnienia nauczycieli. Do wyliczenia skutków wdrożenia znowelizowanej Karty Nauczyciela przyjęto na etapie opracowywania projektu ustawy o zmianie ustawy – Karta

Nauczyciela w 1999 r. – 523.174 nauczycieli, w roku 2000 – 536.716 nauczycieli (w przeliczeniu na pełne etaty).

Liczba nauczycieli zatrudnionych w dniu 10 września 1998 r., jak wykazało sprawozdanie EN – 3 (pełno i niepełnozatrudnionych w przeliczeniu na pełne etaty), wynosiła 532.056 a w dniu 10 września 1999 r. – 562.690. Wobec powyższego średnioroczne zatrudnienie nauczycieli w roku 1999 wynosiło 542.267, tj. o 19.093 nauczycieli (w przeliczeniu na pełne etaty) więcej od liczby nauczycieli „przeliczeniowych” przyjmowanych przez Ministerstwo w symulacji skutków wdrożenia znowelizowanej Karty Nauczyciela na etapie opracowywania projektu ustawy w 1999 r. i o 5.551 nauczycieli „przeliczeniowych” więcej niż przyjmowano do wyliczenia skutków wdrożenia znowelizowanej Karty Nauczyciela, po otrzymaniu zbiorczych danych sprawozdania EN-3 z września 1999 r.

Ministerstwo w swoich założeniach pominęło fakty, iż od 1 stycznia 1999 r. nastąpiło przejście szkół średnich przez samorządy, przekazywanie placówek opiekuńczych do zadań opieki społecznej oraz, że z dniem 1 września 1999 r. utworzone zostały gimnazja. Skutkiem tego były zmiany w stanie zatrudnienia nauczycieli w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Na podstawie danych zawartych w opracowaniu Departamentu Ekonomiki Edukacji MEN pt. „Analiza liczby uczniów ujętych w subwencji oświatowej w latach 1998/1999 i 1999/2000” można wykazać, że w roku szkolnym 1999/2000 w porównaniu do roku szkolnego 1998/1999 wzrosła liczba szkół o 6.252. Ministerstwo Edukacji Narodowej winno dokonać bilansu zmian w stanie zatrudnienia nauczycieli, co dałoby podstawy do ustalenia potrzeb finansowych na wdrożenie w 2000 r. nowego systemu wynagradzania nauczycieli.

Pierwszą próbę ustalenia stanu i struktury zatrudnienia nauczycieli z uwzględnieniem ich kwalifikacji i stopni awansu zawodowego Ministerstwo Edukacji Narodowej podjęło dopiero po uchwaleniu nowelizacji ustawy - Karta Nauczyciela. Ministerstwo opracowało na bazie sprawozdania EN-3 i wysłało do wszystkich organów prowadzących szkoły i placówki specjalny arkusz sprawozdawczy pn. „Informacja o stanie zatrudnienia nauczycieli w dniu 10 kwietnia”. Pozwolił on zebrać dane dotyczące stanu i struktury zatrudnienia nauczycieli wg poziomu wykształcenia i stopni awansu zawodowego - od których zależy poziom wynagrodzenia nauczycieli określony w znowelizowanej Karcie Nauczyciela.

Według przesłanych przez jednostki samorządu terytorialnego „Informacji o stanie zatrudnienia nauczycieli w dniu 10 kwietnia 2000 r.” liczba nauczycieli wyniosła – 569.426 (w przeliczeniu na pełne etaty). Na podstawie danych z „Informacji...” i „Prognozy

zatrudnienia nauczycieli od 1 września 2000 r.” Ministerstwo Edukacji Narodowej przedstawiło, tylko na potrzeby kontroli NIK, prognozowaną liczbę nauczycieli pełno i niepełnozatrudnionych od dnia 1 września 2000 r. wg poziomu wykształcenia i stopnia awansu zawodowego – 560.465 (w przeliczeniu na pełne etaty). Oznacza to, że średnioroczne zatrudnienie w roku 2000 (na podstawie „ Informacji... i „Prognozy”) wynosiło 566.439 nauczycieli „przeliczeniowych”.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli próba ustalenia rzeczywistego stanu i struktury zatrudnienia nauczycieli w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, podjęta przez Ministerstwo Edukacji Narodowej dopiero po uchwaleniu nowelizacji Karty Nauczyciela, była jedną z przyczyn błędnego oszacowania skutków finansowych reformy wynagrodzeń.

3.2. Kalkulacja skutków finansowych wdrożenia nowelizacji Karty Nauczyciela dokonana przez MEN na etapie opracowania projektu ustawy o zmianie Karty Nauczyciela

Ministerstwo Edukacji Narodowej w uzasadnieniach do kolejnych projektów ustawy o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela wyliczało skutki finansowe wdrożenia nowego systemu wynagradzania na kwoty :

1) 636.148.404 zł (projekt ustawy z dnia 25 maja 1999 r. przekazany do uzgodnień międzyresortowych, ze związkami zawodowymi oraz z innymi partnerami społecznymi). W skutkach finansowych nie uwzględniono waloryzacji wynagrodzeń w 2000 r. o 1% powyżej planowanej inflacji, tj. o 6,7 %.

2) 597.090.304 zł (projekt ustawy z dnia 25 sierpnia 1999 r. przekazany na posiedzenie Rady Ministrów w dniu 30 sierpnia 1999 r.). W skutkach finansowych nie uwzględniono waloryzacji wynagrodzeń w 2000 r.

3) 597.090.304 zł (projekt ustawy z dnia 23 września 1999 r. przekazany na posiedzenie Rady Ministrów w dniu 28 września 1999 r.). W skutkach finansowych nie uwzględniono waloryzacji wynagrodzeń nauczycieli w 2000 r.

4) 362.000.000 zł (projekt ustawy z dnia 23 września 1999 r. przekazany Radzie Ministrów w dniu 1 października 1999 r. Projekt ten został skierowany do Sejmu RP). Zgodnie ze stwierdzeniem zawartym w uzasadnieniu ustawy, w skutkach finansowych uwzględniono waloryzację wynagrodzeń nauczycieli w 2000 r.

Do wyliczenia skutków finansowych projektu ustawy o zmianie Karty Nauczyciela z maja 1999 r. Ministerstwo Edukacji Narodowej przyjęło następujące wielkości:

Zatrudnienie – 523.174 nauczycieli (w przeliczeniu na pełne etaty), w tym:

- nauczycieli stażystów	–	18.676
- nauczycieli kontraktowych	–	83.308
- nauczycieli mianowanych	–	419.190
- nauczycieli dyplomowanych	–	2.000

prognozowane wskaźniki wynagrodzeń:

- nauczyciel stażysta	–	1,00;
- nauczyciel kontraktowy	–	1,21;
- nauczyciel mianowany	–	1,48;
- nauczyciel dyplomowany	–	1,50;

przeciętne wynagrodzenie ogółem dla:

- nauczycieli stażystów	–	1.145 zł
- nauczycieli kontraktowych	–	1.385 zł
- nauczycieli mianowanych	–	1.695 zł
- nauczycieli dyplomowanych	–	1.718 zł

Do wyliczeń przyjęto wskaźnik pochodnych – 1,3779. Projekt ustawy przewidywał możliwość wyboru przez nauczycieli, obok funkcjonującego pensum (18 + godziny ponadwymiarowe), tzw. „pensum ruchomego”.

Do wyliczenia skutków finansowych projektu ustawy z 30 sierpnia 1999 r. na kwotę 597.090.304 zł przyjęto takie same założenia i dane liczbowe jak w przypadku projektu z 25 maja 1999 r., dotyczące liczby nauczycieli, wskaźników wysokości wynagrodzeń na poszczególnych stopniach awansu zawodowego i przeciętnych wynagrodzeń. Różnica w wyliczonych skutkach finansowych projektu ustawy z 30 sierpnia 1999 r. w stosunku do projektu z 25 maja 1999 r. w wysokości 39.058.100 zł wynikała z przyjętego do wyliczeń wskaźnika pochodnych – 1,2933. W uzasadnieniu powyższego projektu ustawy o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela stwierdzono, iż w roku 2000 środki na sfinansowanie skutków wdrożenia I etapu nowelizacji Karty Nauczyciela dla oświaty samorządowej zostały zabezpieczone w budżecie państwa w części oświatowej subwencji ogólnej.

W uzasadnieniu do kolejnego projektu ustawy o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela z 23 września 1999 r. przekazanego Radzie Ministrów na posiedzenie w dniu 28 września 1999 r. przedstawiono w oparciu o takie same założenia, dane liczbowe i wskaźnik pochodnych (1,2933) skutki w tej samej kwocie, tj. 597.090.304 zł. W wykazanej kwocie nie uwzględniono waloryzacji wynagrodzeń nauczycieli w roku 2000. Zawarto jednak

dodatkowe wyjaśnienie, iż w roku 2000 skutki finansowe wdrożenia I etapu nowelizacji Karty Nauczyciela zostaną sfinansowane w następujący sposób:

- 300 mln zł z tytułu zwiększenia części oświatowej subwencji ogólnej w związku z zakładanym na etapie opracowywania projektu budżetu państwa wzrostem dochodów państwa oraz w związku z likwidacją niektórych przywilejów nauczycielskich (tj. zasiłku osiedleniowego, obowiązku bezpłatnej dostawy opału i zwrotu kosztów przejazdu do lekarza i szpitala dla nauczycieli zatrudnionych w miejscowościach do 5000 mieszkańców),
- 300 mln zł z dodatkowych środków budżetu państwa, bez bliższego określenia ich źródeł.

Rada Ministrów zaakceptowała w dniu 28 września 1999 r. projekt ustawy i zobowiązała Ministra Edukacji Narodowej do wprowadzenia autopoprawki (tj. zmiany wskaźnika średniego wynagrodzenia nauczyciela mianowanego z 1,48 na 1,45) i do opracowania w porozumieniu z Sekretarzem Rady Ministrów ostatecznego tekstu dokumentu. Zdecydowała także o skierowaniu projektu ustawy do Sejmu upoważniając Ministra Edukacji Narodowej do reprezentowania stanowiska Rządu w toku prac parlamentarnych.

W wyniku wprowadzenia przez MEN autopoprawki – zmiany relacji średniego wynagrodzenia nauczyciela mianowanego do średniego wynagrodzenia nauczyciela stażysty z 1,48 na 1,45 i zmiany „wskaźnika pochodnych” z 1,2933 na 1,2683 – zmianie uległy skutki finansowe wdrożenia nowego systemu wynagradzania nauczycieli z 597.090.304 zł na 362.000.000 zł. Do wyliczenia skutków finansowych wdrożenia nowego systemu przyjęto poprawny wskaźnik pochodnych w wysokości 1,2683, na który składają się następujące obciążenia: 9,76% - składka na ubezpieczenie emerytalne; 6,5% - składka na ubezpieczenie rentowe; 1,62% - składka na ubezpieczenie wypadkowe; 2,45% - odpis na Fundusz Pracy; 6,5% - odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (wskaźnik przeliczony i uwzględniający ubruttowanie wynagrodzeń).

Zaznaczyć należy, że projekty ustawy o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela ze skutkami finansowymi jej wdrożenia w wysokości 636 mln zł i 597 mln zł przedstawiane były przez Ministerstwo Edukacji Narodowej do konsultacji międzyresortowych i ze związkami zawodowymi. Projekt ustawy ze skutkami finansowymi jej wdrożenia w kwocie 362 mln zł nie został przedstawiony związkom zawodowym.

Za wyliczenie skutków finansowych wdrożenia nowelizacji Karty Nauczyciela odpowiedzialny był Departament Kadr, Szkolenia i Organizacji. Pełniąc obowiązki

Dyrektora tego Departamentu nie potrafiła wyjaśnić jakie pochodne i odpisy składały się na przyjmowane do wyliczeń wskaźniki: 1,3779; 1,2933.

Naczelnik Wydziału Wynagradzania w Departamencie Kadr, Szkolenia i Organizacji wyjaśnił, iż „w 1999 r. wchodziło ubruttowanie wynagrodzeń oraz że kreowanie skutków Karty Nauczyciela zbiegło się z mechanizmem ustalania pochodnych. Przyjmowane wskaźniki pochodnych były próbą ustalenia, ile pochodne mają wynosić.” W ocenie NIK świadczy o nieprawidłowym uwzględnieniu zasad „ubruttowania” wynagrodzeń w zapotrzebowaniu środków na płace nauczycieli. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹⁴ weszła w życie z dniem 1 stycznia 1999 r. Na podstawie art. 110 ust. 3 ww. ustawy Minister Pracy i Polityki Socjalnej dnia 14 grudnia 1998 r. wydał rozporządzenie w sprawie sposobu przeliczenia przychodu w związku z wprowadzeniem obowiązku opłacania składki na ubezpieczenia przez ubezpieczonych¹⁵. Rozporządzenie weszło w życie z dniem 1 stycznia 1999 r., a zatem oczywistym było, jak należy przeliczać wynagrodzenia w celu ich ubruttowania.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli nieumiejętność wyjaśnienia przez pracowników Departamentu Kadr, Szkolenia i Organizacji MEN, jakie obciążenia składały się na przyjmowane „wskaźniki pochodnych”, świadczy o dostosowywaniu wysokości wskaźników do przyjętych wcześniej kwot określających skutki wdrożenia nowelizacji Karty Nauczyciela.

3.3. Skutki wprowadzenia nowej struktury wynagrodzenia nauczycieli

Artykuł 30 ust. 1 znowelizowanej Karty Nauczyciela stanowi, iż wynagrodzenie nauczycieli, z zastrzeżeniem art. 32, składa się z wynagrodzenia zasadniczego, dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy, wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i dodatków socjalnych.

Należy zaznaczyć, że w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela skierowanym do Sejmu RP artykuł 30 ust. 1 stanowił, iż wynagrodzenie nauczycieli składa się z wynagrodzenia zasadniczego i dodatków: funkcyjnego, za wysługę lat, motywacyjnego, za warunki pracy. Na etapie uzgodnień międzyresortowych uwagi do projektu ustawy z dnia 9 września 1999 r. wniósł Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy

¹⁴ Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.

¹⁵ Dz.U. Nr 153, poz.1006

i Polityki Socjalnej, który zaproponował m.in. wprowadzenie do projektu ustawy definicji pojęcia „wynagrodzenie osobowe”. „Według zasad statystyki publicznej – napisał w piśmie skierowanym do MEN– pod pojęciem wynagrodzenie osobowe rozumie się nie tylko składniki wymienione w art. 30 ust.1 projektu ale także wynagrodzenie za godziny nadwymiarowe, nagrody jubileuszowe, jednorazowe odprawy emerytalne i rentowe, ekwiwalenty za niewykorzystany urlop wypoczynkowy itp.” Podsekretarz Stanu w MPiPS zwrócił uwagę, że „przy proponowanych zasadach ustalenie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego (co najmniej 75% średniego wynagrodzenia osobowego) oraz dodatków (co najmniej 25% średniego wynagrodzenia osobowego), środki na wynagrodzenia mogą okazać się niewystarczające na sfinansowanie wszystkich tytułów wypłat wynagrodzeń osobowych”. Ministerstwo Edukacji Narodowej nie uwzględniło w projekcie ustawy powyższych uwag.

Pozostawienie przez Ministerstwo Edukacji Narodowej w strukturze średnich wynagrodzeń ustawowych „przestrzeni” (najwyżej 25%) na należne nauczycielom na podstawie ustawy dodatki i inne składniki wynagrodzenia nie zostało poprzedzone szacunkową kalkulacją wypłaty nauczycielom należnych im dodatków i innych składników wynagrodzenia oraz ich procentowego udziału w średnich wynagrodzeniach nauczycieli. Przy pozostawieniu jednostkom samorządu terytorialnego „przestrzeni przeznaczonej na określenie wysokości dodatków” – nie wzięto pod uwagę, iż wysokość części dodatków i innych składników wynagrodzenia została już określona w Karcie Nauczyciela i innych przepisach (dodatek za staż pracy, za pracę w godzinach nocnych, tzw. „trzynastka”).

Jednocześnie znowelizowana Karta Nauczyciela ograniczyła liczbę dodatków i „przywilejów” nauczycieli. Z tego tytułu Ministerstwo zakładało oszczędności, które miały pokryć w części skutki finansowe wdrożenia nowelizacji Karty Nauczyciela, przy czym nie wyliczyło kwoty tych oszczędności.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Ministerstwo Edukacji Narodowej nie miało podstaw do wprowadzenia nowej struktury wynagrodzenia nauczycieli bez szacunkowej kalkulacji kosztów wypłaty nauczycielom dodatków i innych składników wynagrodzenia i ich procentowego udziału w wynagrodzeniu według nowych zasad. **Organy prowadzące szkoły, w sytuacjach kiedy należne nauczycielom dodatki i inne składniki wynagrodzenia przekraczały 25% średnich ustawowych wynagrodzeń, zmuszone zostały do ustalania wynagrodzeń powyżej średnich określonych w znowelizowanej Karcie Nauczyciela.** Jest to jedna z przyczyn wzrostu kosztów reformy wynagrodzeń

nauczycieli w 2000 r. Usztywnienie struktury wynagrodzeń zostało, jak wspomniano, zmienione ustawą cytowaną w przypisie 4.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż Ministerstwo kalkulując skutki finansowe nowelizacji Karty Nauczyciela zakładało oszczędności w kwocie około 300 mln zł z tytułu redukcji zatrudnienia o około 13,5 tys. nauczycieli. Konieczne więc było – w ocenie NIK - ustalenie skutków finansowych odpraw dla zwalnianych nauczycieli.

Ministerstwo Edukacji Narodowej nie określiło jednak skutków finansowych odpraw dla zwalnianych nauczycieli w 2000 r. z powodu przejścia na emeryturę, rozwiązania stosunku pracy, nie posiadało też danych dotyczących liczby nauczycieli uprawnionych do odpraw emerytalnych, rentowych, nagród jubileuszowych.

3.4. Skutki niewydania przez Ministra Edukacji Narodowej rozporządzenia o standardach zatrudnienia nauczycieli

Według art. 30 ust. 8 znowelizowanej Karty Nauczyciela środki niezbędne na średnie wynagrodzenie nauczycieli, dla liczby nauczycieli poszczególnych stopni zatrudnionych zgodnie ze standardami, wraz z pochodnymi od wynagrodzeń i odpisami, o których mowa w ustawie, zagwarantowane są przez państwo w dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Do określenia standardów zatrudnienia nauczycieli, w drodze rozporządzenia, został zobowiązany minister właściwy do spraw oświaty i wychowania. Przy określaniu standardów należało określić w szczególności liczbę nauczycieli na oddział oraz liczbę uczniów w oddziale. Minister Edukacji Narodowej nie wykonał ustawowej dyspozycji zawartej w wyżej cytowanym artykule Karty Nauczyciela.

Podkreślić należy, iż zgodnie z § 85 Załącznika do Uchwały Nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej,¹⁶ jeżeli funkcjonowanie ustawy jest uzależnione od wydania aktów wykonawczych, należy jednocześnie z projektem ustawy przygotować projekty aktów wykonawczych o podstawowym dla niej znaczeniu. Akty wykonawcze, o których mowa, powinny wchodzić w życie razem z ustawą, na której podstawie są wydawane. **Niewydanie rozporządzenia o standardach zatrudnienia nauczycieli pozostawiło nadal otwarty problem zagwarantowania przez państwo środków finansowych dla jednostek samorządu terytorialnego wraz z pochodnymi i odpisami, o których mowa w ustawie – Karta Nauczyciela, w roku budżetowym 2001.**

¹⁶ M.P. Nr 40, poz. 310

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli niewydanie rozporządzenia o standardach zatrudnienia nauczycieli świadczy o braku rzetelności pracowników Ministerstwa odpowiedzialnych za jego przygotowanie. W tym kontekście wyjaśnienia Sekretarz Stanu, które przedstawiają tok prac nad opracowaniem projektu rozporządzenia, nie stanowią usprawiedliwienia faktu niewydania rozporządzenia o standardach.

3.5. Wydanie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 maja 2000 r. w sprawie minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli bez porozumienia z Ministrem Finansów

W wykonaniu upoważnienia ustawowego (art. 30 ust. 5, art. 33 ust. 3 oraz art. 34 ust. 2 znowelizowanej Karty Nauczyciela) Minister Edukacji Narodowej podpisał 11 maja 2000 r. rozporządzenie w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, sposobu obliczania wysokości stawki wynagrodzenia zasadniczego za jedną godzinę przeliczeniową, wykazu stanowisk oraz dodatkowych zadań i zajęć uprawniających do dodatku funkcyjnego, ogólnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego, wykazu trudnych i uciążliwych warunków pracy stanowiących podstawę przyznawania dodatku za warunki pracy oraz szczególnych przypadków zaliczania okresów zatrudnienia i innych okresów uprawniających do dodatku za wysługę lat.

Projekt rozporządzenia został przygotowany przez Departament Kadr, Szkolenia i Organizacji MEN. Osobą bezpośrednio odpowiedzialną za merytoryczną stronę projektu była Wicedyrektor tego Departamentu. W karcie uzgodnień projektu rozporządzenia Wicedyrektor Departamentu Ekonomiki Edukacji MEN, **Główny Księgowy Budżetu Resortu napisała, że wdrożenie w życie rozporządzenia nie spowoduje skutków finansowych w budżecie państwa.** Dyrektor Departamentu Ekonomiki Edukacji wyjaśnił, iż zapis na karcie uzgodnień oznaczał przyjęcie do wiadomości braku skutków finansowych dla budżetu państwa na podstawie wyliczeń dokonanych przez Departament Kadr, Szkolenia i Organizacji wobec wejścia w życie noweli do ustawy Karta Nauczyciela, której skutki finansowe miały być uwzględnione w budżecie państwa.

Minister Finansów 14 kwietnia 2000 r. przekazał uwagi i zastrzeżenia do projektu rozporządzenia płacowego stwierdzając m.in., iż w uzasadnieniu do projektu nie została wypełniona dyspozycja zawarta w art. 31 ustawy o finansach publicznych, zobowiązująca do określenia szczegółowej kalkulacji skutków finansowych dla budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego, wynikających z wejścia w życie postanowień tego rozporządzenia. „Pragnę poinformować – napisał Minister Finansów – iż konieczne jest

uzupełnienie treści uzasadnienia o szczegółową kalkulację środków finansowych wdrożenia w latach 2000-2003 podanych minimalnych stawek wynagrodzeń dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, z której wyraźnie wynikałoby, **iż średnie wynagrodzenie zasadnicze nauczycieli stażystów wyniesie faktycznie 916,50 zł**, a minimalne wynagrodzenie kształtować się będzie na poziomie przedstawionym w załączniku do projektu rozporządzenia”. Minister Finansów poinformował, iż ostateczne stanowisko w sprawie projektu rozporządzenia wyrazi po uwzględnieniu jego uwag i uzupełnieniu treści uzasadnienia projektu.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej zajął stanowisko w sprawie uwag i zastrzeżeń Ministra Finansów dopiero 11 maja 2000 r., tj. w dniu, w którym Minister Edukacji Narodowej podpisał rozporządzenie w sprawie minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli (bez określenia skutków finansowych wdrożenia w życie tego rozporządzenia).

„Uwzględnienie wskazanej w ustawie relacji wynagrodzenie zasadnicze – 75% oraz dodatki i pozostałe składniki wynagrodzenia – 25% - Podsekretarz Stanu w MEN napisał do Ministra Finansów - sprawia, iż wysokość ustalonych w rozporządzeniu przez Ministra Edukacji Narodowej stawek wynagrodzenia nie kreuje skutków finansowych, a zlikwidowanie części dodatków i „przywilejów” dla nauczycieli (znowelizowaną ustawą – Karta Nauczyciela i rozporządzeniem płacowym) uwolni środki na inne składniki wynagrodzenia, w tym przede wszystkim na wynagrodzenia zasadnicze”. W załączeniu do pisma MEN przekazał „Symulację miesięcznych skutków finansowych wprowadzenia minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli” oraz wyraził „nadzieję, iż przedmiotowy projekt rozporządzenia został uzgodniony”.

Ministerstwo Edukacji Narodowej w symulacji miesięcznych skutków finansowych wprowadzenia minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego przyjęło wyższy procentowo udział nauczycieli stażystów i nauczycieli kontraktowych z najwyższymi kwalifikacjami (tj. ze stopniem naukowym doktora, doktora habilitowanego, z tytułem zawodowym magistra z przygotowaniem pedagogicznym), niższy natomiast procentowy udział nauczycieli z niższymi kwalifikacjami niż wskazywały dane z „ Informacji o stanie zatrudnienia nauczycieli w dniu 10 kwietnia 2000 r.” i „ Prognozy zatrudnienia nauczycieli od 1 września 2000 r. do 31 grudnia 2000 r.” W związku z tym, minimalne stawki wynagrodzenia zasadniczego określone ww. rozporządzeniem nie stanowią 75 % średniego wynagrodzenia nauczycieli (o czym stanowi art.30 ust.5 znowelizowanej Karty Nauczyciela).

Średnie wynagrodzenie zasadnicze nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w 2000 r. w przypadku przyjęcia przez samorządy minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, określonych w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej, wynosiłoby: nauczycieli stażystów - 828,14zł, nauczycieli kontraktowych - 1103,37 zł, nauczycieli mianowanych -1339,81 zł.

Na podstawie art. 30 ust. 3 i 4 Karty Nauczyciela, w związku z art. 12 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 18 lutego 2000 r., średnie wynagrodzenie nauczycieli poszczególnych stopni awansu w roku 2000 powinno ukształtować się następująco: nauczyciel stażysta - 1.222 zł; nauczyciel kontraktowy - 1.479 zł; nauczyciel mianowany -1.772 zł; co oznacza, że **średnie wynagrodzenie zasadnicze nauczycieli poszczególnych stopni awansu powinno wynosić: nauczyciel stażysta - 916,50 zł, nauczyciel kontraktowy - 1109,25 zł, nauczyciel mianowany - 1329 zł.**

3.6. Wstępny podział części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na 2000 r.

Ministerstwo Finansów w „Założeniach do projektu budżetu na 2000 r.” z 24 czerwca 1999 r. zaplanowało część oświatową subwencji ogólnej na finansowanie, przejętych przez jednostki samorządu terytorialnego placówek oświatowo – wychowawczych, w kwocie 17.649,5 mln zł, tj. o 6,6% wyższą nominalnie od kwoty części oświatowej subwencji na rok 1999 (16.551,1 mln zł). Minister Edukacji Narodowej zgłosił uwagi do projektu „Założeń...”, w których wnioskował o zwiększenie części oświatowej subwencji o 2.039.289 tys. zł z tytułu: wprowadzenia od 1 września 2000 r. czwartej i piątej godziny wychowania fizycznego, wprowadzenia dodatków dla dyrektorów gimnazjów, wzrostu kosztów dowozu uczniów, skutków przyspieszenia podwyżek wynagrodzeń w 1999 r., zadań finansowanych w 1999 r. z dotacji celowych, w ramach zadań wymienionych w art. 60 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000

Kwota części oświatowej subwencji ogólnej ujęta w projekcie ustawy budżetowej na 2000 r. została zwiększona o 1.619,8 tys. zł w stosunku do kwoty ujętej w „Założeniach do projektu budżetu na 2000 r.”.

Ustalono, że Minister Edukacji Narodowej nie wnioskował o zwiększenie części oświatowej subwencji ogólnej na 2000 r. z tytułu wdrożenia nowego systemu wynagradzania nauczycieli, pomimo że resort prowadził prace nad nowelizacją Karty Nauczyciela.

W „Średniookresowym programie finansowania edukacji w latach 2000-2002” z sierpnia 1999 r. Ministerstwo Edukacji Narodowej uznało, że w wydatkach budżetu państwa po roku 1999 należy uwzględnić m.in.:

- skutki wprowadzenia reformy wynagrodzeń nauczycieli w następstwie nowelizacji ustawy – Karta Nauczyciela,
- skutki uruchomienia od 2000 r. systemu osłon socjalnych dla nauczycieli odchodzących od zawodu na skutek redukcji zadań szkolnych i redukcji zatrudnienia.

Ministerstwo oceniało potrzeby finansowe na 2000 r. z tytułu reformy systemu wynagrodzeń nauczycieli, przy redukcji zatrudnienia o około 13,5 tys. nauczycieli, na kwotę 636,0 mln zł. W sierpniu 1999 r. Podsekretarz Stanu, w zastępstwie Ministra Edukacji Narodowej, złożył wniosek do Ministra Finansów o zaplanowanie w budżecie państwa środków dla jednostek samorządu terytorialnego na odprawy dla zwalnianych nauczycieli w wysokości ok. 162,5 mln zł oraz poinformował go o trwających pracach nad nowelizacją ustawy – Karta Nauczyciela i potrzebie przeznaczenia w 2000 r. środków w wysokości ok. 600,0 mln zł na sfinansowanie reformy systemu wynagrodzeń nauczycieli. W dniu 16 września 2000 r. Podsekretarz Stanu, w zastępstwie Ministra Edukacji Narodowej, zgłosił do Ministra Finansów m.in. postulat w sprawie utworzenia w budżecie państwa na rok 2000 nowej rezerwy celowej w dziedzinie oświaty i wychowania w kwocie 600,0 mln zł z przeznaczeniem na „wdrożenie nowej pragmatyki stanowisk nauczycielskich w następstwie nowelizacji ustawy Karta Nauczyciela”.

Podsekretarz Stanu w MEN wyjaśnił, iż spotkał się we wrześniu 1999 r. z Podsekretarzem Stanu i Sekretarzem Stanu w Ministerstwie Finansów, którzy przedstawili możliwości budżetu państwa na sfinansowanie skutków wdrożenia znowelizowanej Karty Nauczyciela w kwocie 400,0 mln zł, w związku ze zwiększeniem przyjętej w „Założeniach do projektu budżetu na 2000 r.” kwoty części oświatowej subwencji ogólnej. Spotkanie to było „odpowiedzią” na wniosek MEN w sprawie utworzenia nowej rezerwy celowej w budżecie państwa w dziedzinie oświaty i wychowania. **Rezerwa taka nie została utworzona w budżecie państwa.**

3.7. Zasady ostatecznego podziału części oświatowej subwencji ogólnej na 2000 r. i podział środków na wdrożenie nowelizacji Karty Nauczyciela

Kwota części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego ujęta w projekcie ustawy budżetowej na 2000 r. została określona na 19.269.311 tys. zł. Minister Finansów w dniu 5 października 1999 r. wystąpił do Ministra Edukacji Narodowej

o dokonanie podziału tej kwoty między jednostki samorządu terytorialnego „po wyłączeniu ustawowej 1% rezerwy części oświatowej subwencji.” Dnia 8 października 1999 r. Podsekretarz Stanu przekazał Ministrowi Finansów podział kwoty 19.076.616.274 zł (19.269.311.000 zł pomniejszona o 1% rezerwę w kwocie 192.693.100 zł) między poszczególne szczeble samorządu terytorialnego w następującym układzie :

- kwota bazowa + uzupełniająca
(na zadania szkolne SAO + B)¹⁷ - 17.177.104,2 tys. zł,
- część subwencji na realizację
zadań pozaszkolnych (SOC)¹⁸ - 1.427.975,6 tys. zł,
- „środki na sfinansowanie zmiany stanowisk nauczycieli
przewidzianej w nowelizacji ustawy – Karta Nauczyciela
oraz na wdrożenie podwyżki dla nauczycieli o 1% powyżej
planowanej inflacji (KN¹)” - 471.536,4 tys. zł,

Rozdziału tego dokonano zgodnie z zasadami przyjętymi w projekcie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na 2000 r.

Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego na posiedzeniu plenarnym w dniu 22 listopada 1999 r. przyjęła następujące stanowisko w sprawie propozycji rozdziału części oświatowej subwencji: „Przedstawiciele samorządu przyjmują projekt rozporządzenia ... pod warunkiem, że w budżecie państwa bądź zwiększona zostanie część oświatowa subwencji ogólnej, bądź utworzona zostanie rezerwa środków w wysokości 1 mld zł z przeznaczeniem: 500 mln zł na nowe wynagrodzenia nauczycieli na podstawie zamierzonej nowelizacji Karty Nauczyciela, 300 mln zł na restrukturyzację sieci szkolnej, 200 mln zł na inwestycje szkolne.” Przedstawiciele Rządu na tym posiedzeniu stwierdzili, że nie ma możliwości przeznaczenia dodatkowych środków na potrzeby oświaty, w ramach subwencji lub rezerwy, w przekazanym do Sejmu projekcie budżetu państwa na 2000 r.

W wykonaniu dyspozycji zawartej w art. 35 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 Minister Edukacji Narodowej wydał rozporządzenie z dnia 16 grudnia 1999 r. w sprawie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, „po zasięgnięciu

¹⁷ SOA- kwota bazowa części oświatowej subwencji ogólnej wg standardu A podziału części oświatowej subwencji, SOB- kwota uzupełniająca części oświatowej subwencji ogólnej wg wag P zwiększeń standardu A na realizację zadań szkolnych.

¹⁸ SOC – kwota części oświatowej subwencji na realizację pozaszkolnych zadań oświatowych

opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego”- czyli po spełnieniu wymogu określonego w ww. artykule przywołanej ustawy.

Dnia 27 stycznia 2000 r. Minister Edukacji Narodowej podpisał rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. Rozporządzenie to, wydane **bez uzyskania opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego**, tj. bez wypełnienia dyspozycji zawartej w art. 35 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000, wprowadziło m.in. zmianę wskaźnika określającego wysokość środków „na wdrożenie od 1 stycznia 2000 r. nowego wykazu stanowisk nauczycielskich oraz na 1% realny wzrost wynagrodzeń nauczycieli od dnia 1 stycznia 2000 r.” z 1,025344 (rozporządzenie z dnia 16 grudnia 1999 r.) na 1,040100. W wyniku powyższego kwota części oświatowej subwencji zaplanowana na sfinansowanie nowego systemu wynagradzania nauczycieli w wyniku nowelizacji Karty Nauczyciela i jednoprocentowego realnego wzrostu wynagrodzeń nauczycieli – 471.536,4 tys. zł została zwiększona do 735.782,5 tys. zł.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zmiana rozporządzenia w sprawie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej na 2000 r., tj. zwiększenie wskaźnika określającego wysokość środków na wdrożenie znowelizowanej Karty Nauczyciela i na 1% realny wzrost wynagrodzeń, nie było poprzedzone rzetelną kalkulacją skutków finansowych reformy wynagrodzeń.

Zwiększenie wskaźnika wynikało z rozdzielenia pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego „oszczędności” w kwocie 300 mln zł, powstałych na skutek zmniejszenia liczby uczniów w roku szkolnym 1999/2000. Podstawą zmiany wskaźnika były tzw. „robocze kalkulacje” przygotowane przez Departament Kadr, Szkolenia i Organizacji przedkładane bezpośrednio Podsekretarzowi Stanu, który wyjaśnił, że na zmianę wskaźnika miały wpływ:

- pierwsze analizy EN-3 (sprawozdania o stanie zatrudnienia nauczycieli w dniu 10 września 1999 r.), które nie wykazały zmniejszenia stanu zatrudnienia nauczycieli, zakładanego przy wyliczeniach skutków finansowych nowelizacji Karty Nauczyciela (przewidywano wówczas zwolnienie 11 tys. nauczycieli i związane z tym oszczędności około 330 mln zł);
- bilans sprawozdań GUS-u S-0...(dotyczących liczby uczniów w roku szkolnym 1999/2000) wykazał zmniejszenie liczby uczniów o około 130 tysięcy. Ponieważ kwoty

części oświatowej subwencji dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego zależne były od liczby uczniów, powstała do podziału kwota ok. 300 mln zł,

- środki te zostały podzielone jako środki na wdrożenie nowego systemu wynagradzania nauczycieli proporcjonalnie do kwot części oświatowej na 2000 r. dla jednostek samorządu terytorialnego, co w konsekwencji dało wskaźnik wzrostu kwot subwencji oświatowej dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego na wdrożenie znowelizowanej Karty Nauczyciela i na 1% realny wzrost wynagrodzeń nauczycieli o 4,01%.

Niecelowe było zwłaszcza – w ocenie NIK – wprowadzenie w roku, w którym rozpoczęto wdrażanie reformy wynagrodzeń nauczycieli zależnych m.in. od ich kwalifikacji zawodowych, nowych zasad podziału części oświatowej subwencji.

W stosunku do zasad podziału części oświatowej subwencji stosowanych do 1999 r., w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 grudnia 1999 r. w sprawie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej na 2000 r. dla jednostek samorządu terytorialnego, nie uwzględniono kwalifikacji nauczycieli zatrudnionych w szkołach danej jednostki samorządu terytorialnego, przyjmując za podstawę liczbę uczniów rzeczywistych i „przeliczeniowych”. Środki na sfinansowanie Karty Nauczyciela i na 1% realny wzrost wynagrodzeń nauczycieli podzielono dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego zwiększając o 4,01% wyliczoną kwotę części oświatowej subwencji na 2000 r. Natomiast w projekcie ustawy i w ustawie o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela wysokość wynagrodzeń zasadniczych nauczycieli uzależniona została m.in. od ich kwalifikacji. Nie znalazło to odzwierciedlenia w zasadach podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na 2000 r.

Ustawa budżetowa na rok 2000 z dnia 21 stycznia 2000 r.¹⁹ określiła wysokość części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na kwotę 19.277.285 tys. zł.

Dnia 7 lutego 2000 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej przekazał Ministrowi Finansów następujący podział kwoty części oświatowej subwencji:

- | | |
|---|-------------------------|
| • część subwencji na zadania szkolne (SOA + B) | - 16.912.220,6 tys. zł, |
| • części subwencji na zadania pozaszkolne (SOC) | - 1.436.507,5 tys. zł, |

¹⁹ Dz.U. Nr 7, poz. 85

- środki na sfinansowanie zmiany stanowisk nauczycieli przewidzianej w nowelizacji ustawy Karta Nauczyciela - 735.782,5 tys. zł, wraz z wdrożeniem podwyżki dla nauczycieli o 1% powyżej planowanej inflacji (KN¹)
- 1% rezerwa części oświatowej subwencji ogólnej - 192.775,9 tys. zł.

Informację o wysokości kwot części oświatowej subwencji ogólnej na 2000 r. przekazał jednostkom samorządu terytorialnego Minister Finansów, parametry podziału i kalkulacje kwot tej części subwencji – Minister Edukacji Narodowej.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli informacje przekazane, po uchwaleniu ustawy budżetowej na 2000 r., jednostkom samorządu terytorialnego przez Ministra Edukacji Narodowej były nierzetelne. W pismach do jednostek samorządu terytorialnego opracowanych i wysłanych przez Departament Ekonomiki Edukacji Ministerstwa Edukacji Narodowej środki na wdrożenie nowego systemu wynagradzania nauczycieli i na 1% realny wzrost wynagrodzeń nauczycieli zostały oznaczone tylko jako „kwota na wdrożenie KN”. Pominęto informację, iż były to również środki na 1% realny wzrost wynagrodzeń nauczycieli od dnia 1 stycznia 2000 r. Brak tej informacji spowodował, iż samorządy otrzymały nieprawdziwe (zawyżone) dane o wysokości środków na wdrożenie znowelizowanej Karty Nauczyciela.

3.8. Wydanie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 lutego 2000 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wynagradzania nauczycieli bez kalkulacji skutków finansowych jego wdrożenia

Projekt rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 lutego 2000 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wynagrodzeń nauczycieli nie zawierał w uzasadnieniu skutków finansowych jego wdrożenia, pomimo zgłaszanych przez Ministra Finansów uwag i zastrzeżeń w tej sprawie. Artykuł 31 ust. 2 ustawy o finansach publicznych obligował Ministra Edukacji Narodowej do porozumienia z Ministrem Finansów przed wydaniem aktu normatywnego wywołującego skutki finansowe dla budżetu państwa. Instytucja „porozumienia” oznacza uzyskanie ze strony Ministra Finansów potwierdzenia trafności przewidywanych skutków finansowych. Dla uzyskania potwierdzenia trafności przewidywanych skutków finansowych wdrożenia rozporządzenia waloryzacyjnego Ministerstwo Edukacji Narodowej winno je określić w uzasadnieniu projektu rozporządzenia.

Dnia 18 lutego 2000 r. Minister Edukacji Narodowej podpisał rozporządzenie zmieniające rozporządzenie z dnia 19 marca 1997 r. w sprawie wynagradzania nauczycieli. W uzasadnieniu do projektu rozporządzenia napisano m.in. „Projekt przewiduje waloryzację stawek wynagrodzenia zasadniczego, dodatków funkcyjnych, służbowych i innych składników wynagrodzenia ustalonych w stawkach kwotowych przeciętnie o około 5,14%. Wdrożenie rozporządzenia znajduje pokrycie w środkach finansowych przyznanych organom prowadzącym szkoły i placówki.”

Do projektu rozporządzenia Minister Finansów zgłosił następujące uwagi: „przedłożony projekt rozporządzenia nie spełnia wymogu istotnego ..., albowiem w jego uzasadnieniu nie została zawarta informacja dotycząca skutków finansowych dla budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego z tytułu wejścia w życie postanowień projektu. Nie zostało również jednoznacznie określone źródło ich sfinansowania ...”. Uwagi Ministra Finansów wpłynęły do Ministerstwa Edukacji Narodowej po wyznaczonym przez Ministra Edukacji Narodowej terminie, a tym samym nie zostały uwzględnione.

Załącznikiem do projektu rozporządzenia przedstawionego do uzgodnień ze stroną związkową była kalkulacja wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w roku 2000 w średniorocznej wysokości 6,7% (prognozowany wskaźnik inflacji – 5,7% plus 1%). Kalkulacja wskaźnika wzrostu wynagrodzeń nauczycieli w 2000 r. w stosunku do 1999 r. została opracowana w dwóch wariantach. W pierwszym wariantcie za podstawę przyjęto, iż 87% sumy środków finansowych (tj. części oświatowej subwencji ogólnej, dotacji na realizację zadań pozaszkolnych, dotacji na szkolnictwo artystyczne) przekazanych z budżetu państwa w 1999 r. organom prowadzącym szkoły i rezerwa na wcześniejsze podwyżki wynagrodzeń nauczycieli stanowiły wynagrodzenia osobowe, w tym 80,7% - wynagrodzenia nauczycieli, tj. 12.621.776 tys. zł. Zwiększając tę kwotę średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń określonym w ustawie budżetowej na 2000 r. (1,067) wyliczono wynagrodzenia osobowe nauczycieli w 2000 r. na kwotę 13.467.436 tys. zł. W drugim wariantcie za podstawę przyjęto, iż 87% kwoty części oświatowej subwencji na 1999 r. i rezerwa na wcześniejsze podwyżki wynagrodzeń stanowiły wynagrodzenia osobowe, w tym 80,7% - wynagrodzenia nauczycieli, tj. 11.668.030 tys. zł. Zwiększając tę kwotę średniorocznym wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń (1,067) obliczono wynagrodzenia nauczycieli w 2000 r. na kwotę 12.449.788 tys. zł. **Nie przeprowadzono precyzyjnej symulacji skutków uruchomienia waloryzacji budżetowej.** Pełniąca obowiązki Dyrektora Departamentu Kadr, Szkolenia i Organizacji poinformowała kontrolerów, że symulacja taka w roku uruchamiania nowego systemu wynagradzania nauczycieli nie była konieczna m.in.

z powodu „iż każdorazowo wysokość realizowana zgodnie z przepisami Karty Nauczyciela na rok 2000, a także lata 2001 i 2002, przekracza planowaną waloryzację budżetową. Znalazło to odzwierciedlenie w wykazywanych skutkach uruchomienia nowego systemu wynagrodzeń znajdujących się w uzasadnieniu do projektu ustawy Karta Nauczyciela (skutki ponad planowaną waloryzację) oraz zabezpieczonych środków w części oświatowej subwencji ogólnej. W istocie ... waloryzacja była już tylko zabiegiem formalnym”.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli niecelowe i nierzetelne było potraktowanie przez Ministerstwo Edukacji Narodowej waloryzacji wynagrodzeń nauczycieli w roku 2000 jako „zabiegu formalnego” i ograniczenie prac obliczeniowych tylko do kalkulacji wskaźnika wzrostu wynagrodzeń. W wyniku kalkulacji otrzymano dwie różne kwoty: 13.467.436 tys. zł oraz 12.449.788 tys. zł, które określiły wynagrodzenia nauczycieli w 2000 r. (po waloryzacji). Ministerstwo Edukacji Narodowej dysponowało zbiorczymi danymi liczbowymi nt. stanu i struktury zatrudnienia nauczycieli (sprawozdanie EN –3 z 10 września 1998 r. i EN – 3 z 10 września 1999 r.) pozwalającymi na dosyć precyzyjne wyliczenie wynagrodzeń nauczycieli w 2000 r. przed i po podwyżce wynagrodzeń o 1% powyżej planowanej inflacji. Kwota wynagrodzeń nauczycieli po waloryzacji stanowiłaby punkt wyjścia do obliczenia skutków finansowych wdrożenia znowelizowanej Karty Nauczyciela.

3.9. Przebieg prac nad wyliczeniem kwoty niedoboru środków na wdrożenie w 2000 r. nowelizacji Karty Nauczyciela

W czerwcu 2000 r. z inicjatywy Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego został utworzony Zespół, w skład którego weszło po czterech przedstawicieli każdej ze stron, w celu wyjaśnienia problematyki środków na pokrycie skutków finansowych znowelizowanej ustawy – Karta Nauczyciela. W związku z powyższym powołano w MEN zespół, którego zadaniem było przygotowanie do przedstawienia stronie samorządowej propozycji rozwiązań problemów finansowych związanych z wdrażaniem przepisów płacowych znowelizowanej Karty Nauczyciela.

Zespół powołany przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu odbył trzy posiedzenia (3, 7 i 11 lipca br.) i ustalił wspólną metodologię obliczania kosztów wdrożenia Karty Nauczyciela przy założeniu, że w kalkulacji kosztów uwzględnia się rzeczywiste dane jednostek samorządu terytorialnego.

Strona rządowa przedstawiła „Zasady wyrównywania wynagrodzeń nauczycieli od dnia 1 stycznia 2000 r. w świetle znowelizowanej Karty Nauczyciela”, których nie przyjęła strona samorządowa. Stwierdzono rozbieżność w sprawie określenia udziału dodatkowych wynagrodzeń rocznych (tzw. 13-tek) w skutkach wzrostu wynagrodzeń oraz rozbieżność w interpretacji § 1 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 stycznia 2000 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. Strona rządowa uznała, „że koszty wynagrodzeń nauczycieli w 2000 r. należy odnosić do całej kwoty części oświatowej subwencji, strona samorządowa stwierdziła, że oczekuje pełnego pokrycia skutków wdrożenia nowego systemu wynagrodzenia nauczycieli”.

Kolegium Ministerstwa Edukacji Narodowej na posiedzeniu w dniu 17 lipca 2000 r. powołało kolejny zespół wewnętrzny, który zobowiązano do określenia wskaźnika procentowego udziału wynagrodzeń nauczycieli w przekazanej w 2000 r. subwencji, a następnie określenia wielkości zwiększenia subwencji tym samorządom, w których wskaźnik ten jest niższy. Kolegium MEN zobowiązało Departament Kadr, Szkolenia i Organizacji do pilnego przygotowania propozycji nowelizacji ustawy Karta Nauczyciela i równocześnie stosownego rozporządzenia płacowego.

Dnia 18 sierpnia 2000 r. Zespół wydał Komunikat, w którym stwierdzono, że Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego zostaną przedstawione następujące propozycje:

- 1) przekazania wszystkim samorządom w sierpniu i na początku września pomostowej zaliczki w łącznej kwocie 220 mln zł,
- 2) wypłacenia w trybie pilnym samorządom jednorazowej kwoty wynikającej z przemnożenia 600 zł przez liczbę etatów nauczycielskich wykazanych w sprawozdaniu EN-3. Łączna kwota z tego tytułu wynosiła 344,4 mln zł,
- 3) przekazania gminom (otrzymującym subwencję wyrównawczą) dodatkowej kwoty wynikającej z przemnożenia kwoty 600 zł przez liczbę nauczycieli wykazaną w sprawozdaniach EN-3 poszerzoną o grupę nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach.

Łącznie z tego tytułu na 159.599 etatów w szkołach i 19.170 w przedszkolach zostanie przekazane 107,3 mln zł.

- 4) przygotowania rozwiązań finansowych i legislacyjnych, które weszłyby w życie od 1 stycznia 2001 roku i skorygowały system wdrażania skutków Karty Nauczyciela w perspektywie dwóch lat.

Dnia 28 sierpnia br. strona samorządowa Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego przyjęła następujące stanowisko w sprawie podwyżki płac nauczycieli wynikającej z nowelizacji Karty Nauczyciela:

- „samorządy gmin, powiatów i województw nie są stroną sporu dotyczącego wysokości niezbędnych środków z budżetu państwa na pokrycie zobowiązań wynikających z art. 30 ust. 8 ustawy – Karta Nauczyciela”,
- strona samorządowa domagała się pełnego pokrycia zobowiązań budżetu państwa wobec nauczycieli w bieżącym roku i w latach następnych i przedstawienia samorządom szczegółowego harmonogramu przekazywania niezbędnych środków finansowych zapewniających wdrożenie znowelizowanej Karty Nauczyciela.

Dnia 19 września 2000 r. Minister Edukacji Narodowej przedstawił kontrolerom NIK wyliczoną kwotę niedoboru środków na wdrożenie znowelizowanej Karty Nauczyciela w wysokości 1.196 mln zł.

Analizy i oceny skutków finansowych nowelizacji Karty Nauczyciela Ministerstwo dokonało w oparciu o następujące założenia:

- dodatek motywacyjny wynosi 10 zł na nauczyciela,
- dodatki funkcyjne i dodatek mieszkaniowy nie ulegają zwiększeniu,
- podwyżka na nauczyciela wynosi średnio miesięcznie nie więcej niż 280 zł (355,12 zł po doliczeniu pochodnych).

Dla ostatecznego ustalenia kwoty niedoboru na wdrożenie nowego systemu wynagradzania nauczycieli zdecydowano o zebraniu danych z wszystkich jednostek samorządu terytorialnego poprzez kuratoria oświaty. Sprawozdania przekazało 2868 jednostek samorządu terytorialnego (nie przekazało 10 jednostek). W ocenie Ministerstwa 132 jednostki popełniły ewidentne błędy i nie zostały wzięte pod uwagę przy wyliczaniu skutków finansowych Karty Nauczyciela.

Błędne oszacowanie skutków finansowych wdrożenia nowego systemu wynagradzania nauczycieli na etapie przygotowania projektu ustawy o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela, spowodowane nierzetelnością pracowników Ministerstwa Edukacji Narodowej, odpowiedzialnych za określenie skutków nowelizacji Karty Nauczyciela, to podstawowy powód – w ocenie Najwyższej Izby Kontroli – konfliktu pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a rządem. Skutki finansowe tego konfliktu (z tytułu roszczeń o odsetki za

nieterminowe przekazywanie należnych świadczeń) zwiększą koszty reformy wynagrodzeń nauczycieli, a ich ostateczna wysokość nie jest jeszcze możliwa do określenia.

Kwota niedoboru środków na wdrożenie nowego systemu wynagradzania, określona przez Ministerstwo Edukacji Narodowej na 1.196 mln zł, została wyliczona w oparciu o dane nt. stanu i struktury zatrudnienia nauczycieli przekazane przez jednostki samorządu terytorialnego. Ministerstwo nie posiadało możliwości weryfikacji przekazanych przez samorządy informacji. Brak standardów zatrudnienia nauczycieli uniemożliwił ocenę prawidłowości wyliczenia ww. kwoty i jej stosunku do rzeczywistych potrzeb finansowych samorządów na płace nauczycieli.

4. Kalendarz ważniejszych decyzji i wydarzeń związanych z przygotowaniem i wdrażaniem reformy wynagrodzeń nauczycieli w wyniku nowelizacji Karty Nauczyciela.

- **1998 r. styczeń – listopad** Trwała publiczna debata nad projektem reformy statusu zawodowego nauczycieli, rozpoczęto prac przygotowawcze nad opracowaniem projektu ustawy i warunków jej finansowania.
- **1998 r. 18 listopada** Projekt statusu zawodowego nauczycieli był przedmiotem dyskusji podczas posiedzenia Rady Konsultacyjnej do spraw Reformy Edukacji Narodowej.
- **1999 r. 20 stycznia** Projekt nowelizacji ustawy – Karta Nauczyciela przedstawiono na spotkaniu ze związkami zawodowymi.
- **1999 r. styczeń – maj** Trwały konsultacje ze związkami zawodowymi, środowiskami samorządowymi i zainteresowanymi resortami nad projektem ustawy o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela.
- **1999 r. 31 maja** Minister Edukacji Narodowej przesłał projekt nowelizacji Karty Nauczyciela do uzgodnień resortowych i ze związkami zawodowymi..
- **1999 r. 18 sierpnia** Odbyła się międzyresortowa konferencja, na której uzgodniono projekt ustawy o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela.
- **1999 r. 28 września** Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela (zobowiązując MEN do wprowadzenia autopoprawki – zmiany wskaźnika średniego wynagrodzenia nauczyciela mianowanego z 1,48 na 1,45) i

upoważniła Ministra Edukacji Narodowej do reprezentowania Rady Ministrów w toku prac parlamentarnych.

- **1999 r. 28 października** Prezes Rady Ministrów skierował projekt ustawy do Sejmu.
- **1999 r. 16 grudnia** Minister Edukacji Narodowej wydał rozporządzenie w sprawie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na 2000 r.
- **2000 r. 21 stycznia** Sejm uchwalił ustawę budżetową na 2000 r.
- **2000 r. 27 stycznia** Minister Edukacji Narodowej podpisał rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej na 2000 r. dla jednostek samorządu terytorialnego (w wyniku czego zwiększono środki na wdrożenie nowelizacji Karty Nauczyciela z 471,5 mln zł na 735,8 mln zł).
- **2000 r. 18 lutego** Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw.
- **2000 r. 18 lutego** Minister Edukacji Narodowej wydał rozporządzenie zmieniające rozporządzenie z dnia 19 marca 1997 r. w sprawie wynagradzania nauczycieli.
- **2000 r. 6 kwietnia** Ustawa o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela weszła w życie.
- **2000 r. 11 maja** Minister Edukacji Narodowej wydał rozporządzenie w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, sposobu obliczania wysokości stawki wynagrodzenia zasadniczego za jedną godzinę przeliczeniową, wykazu stanowisk oraz dodatkowych zajęć uprawniających do dodatku funkcyjnego, ogólnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego, wykazu trudnych i uciążliwych warunków pracy stanowiących podstawę przyznania dodatku za warunki pracy oraz szczególnych przypadków zaliczania okresów zatrudnienia i innych okresów uprawniających do dodatku za wysługę lat.
- **2000 r. czerwiec** Z inicjatywy Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego utworzono Zespół (w jego skład weszło po czterech przedstawicieli rządu i samorządów), który zobowiązał się do wyjaśnienia problematyki środków na pokrycie skutków finansowych wdrożenia znowelizowanej ustawy – Karta Nauczyciela.
- **2000 r. lipiec** Zespół odbył trzy posiedzenia (3, 7 i 11 lipca) i ustalił metodologię obliczania kosztów wdrożenia Karty Nauczyciela przy założeniu, że w kalkulacji tych

kosztów uwzględnione zostaną rzeczywiste dane nt. stanu i struktury zatrudnienia nauczycieli przekazane przez jednostki samorządu terytorialnego.

- **2000 r. 17 lipca** Kolegium MEN powołało resortowy zespół, który zobowiązano do określenia wskaźnika procentowego udziału wynagrodzeń nauczycieli w przekazanej jednostkom samorządu terytorialnego w 2000 r. części oświatowej subwencji ogólnej oraz określenie wielkości zwiększenia środków z subwencji tym samorządom, w których wskaźnik ten jest niższy od wskaźnika wyliczonego przez zespół. Kolegium zobowiązało Departament Kadr, Szkolenia i Organizacji do przygotowania propozycji nowelizacji ustawy – Karta Nauczyciela.
- **2000 r. 18 sierpnia** Zespół rządowo-samorządowy wydał komunikat, w którym przedstawił Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego propozycje rozwiązania problemu niedoboru środków na wdrożenie nowego systemu wynagradzania nauczycieli, tj.: przekazania wszystkim jednostkom samorządowym w sierpniu i na początku września b.r. pomostowej zaliczki w kwocie 220 mln zł, wypłacenia w trybie pilnym samorządom jednorazowej kwoty wynikającej z iloczynu: 600 zł przez liczbę etatów nauczycielskich wykazanych w sprawozdaniu EN – 3 (łącna kwota do wypłaty 344,4 mln zł), przekazania gminom otrzymującym subwencję wyrównawczą dodatkowej kwoty wynikającej z iloczynu : 600 zł przez liczbę nauczycieli wykazaną w sprawozdaniu EN - 3 zwiększoną o liczbę nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach, przygotowania rozwiązań legislacyjnych i finansowych, które weszłyby w życie od 1 stycznia 2001r. i skorygowały system wdrażania znowelizowanej Karty Nauczyciela w perspektywie dwóch lat.
- **2000 r. 28 sierpnia** Strona samorządowa Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego zażądała pełnego pokrycia skutków wdrożenia nowelizacji Karty Nauczyciela oraz przedstawienia samorządom szczegółowego harmonogramu przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego niezbędnych środków finansowych na wypłatę nauczycielom wynagrodzeń według nowych zasad z wyrównaniem od 1 stycznia 2000 r.
- **2000 r. 19 września** Minister Edukacji Narodowej przedstawił kontrolerom NIK wyliczoną przez MEN kwotę niedoboru środków na 2000 r. na wdrożenie nowelizacji Karty Nauczyciela w wysokości 1.196 mln zł.

- **2000 r. 22 grudnia** Na wniosek Ministra Edukacji Narodowej, po przyjęciu przez Radę Ministrów, Sejm RP uchwalił ustawę z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela, ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ustawy o oznaczaniu wyrobów znakami skarbowymi akcyzy, ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz. U. Nr 122, poz. 1323), która zlikwidowała zasadę, że średnia minimalna stawka wynagrodzenia zasadniczego stanowi co najmniej 75% średniego wynagrodzenia nauczycieli.
- **2000 r. 31 grudnia** Kwota niedoboru środków dla jednostek samorządu terytorialnego z tytułu wdrożenia nowelizacji Karty Nauczyciela wynosiła 1.286,5 mln zł. W 2001 r. pozostało do przekazania jednostkom samorządu terytorialnego 578,2 mln zł (oraz ewentualne odsetki).

III. PRZEBIEG POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Edukacji Narodowej w okresie od 24 lipca do 22 września 2000 r. Kontrolerzy w trybie art. 29 ust. 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli zasięgali informacji od Ministra Finansów, w Ministerstwie Finansów i Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Na podstawie art. 42 ust. 2 w związku z art. 47 ust. 1 i 2 ww. ustawy kontrolerzy przesłuchali w charakterze świadka b. Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej.

Minister Edukacji nie zgłosił zastrzeżeń do protokołu kontroli i podpisał go w dniu 9 października 2000 roku.

Wyniki kontroli zostały przedstawione przez Najwyższą Izbę Kontroli w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Edukacji Narodowej 13 listopada 2000 r. Dnia 20 listopada 2000 r. Minister Edukacji Narodowej wniósł zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli, informując jednocześnie o przyjęciu do realizacji wszystkich wniosków pokontrolnych. Zastrzeżenia z upoważnienia Ministra podpisała Sekretarz Stanu w MEN.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli 13 grudnia 2000 r. podjęło uchwałę oddalającą zastrzeżenia w całości.

Dnia 17 stycznia 2001 r. Najwyższa Izba Kontroli skierowała wystąpienie pokontrolne do Prezesa Rady Ministrów, w którym przedstawiła wyniki kontroli, wskazała

osoby odpowiedzialne za stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości oraz sformułowała wnioski wskazujące na potrzebę skutecznej koordynacji pracy ministrów: Ministra Edukacji Narodowej i Ministra Finansów w zakresie uzgadniania stanowisk dotyczących przygotowania i wydawania aktów normatywnych wywołujących obciążenie dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, której udzieliła dnia 26 stycznia 2001 r. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, poinformowano NIK, że Prezes Rady Ministrów przyjął do wiadomości przekazane w wystąpieniu uwagi i wnioski, do których nie zgłasza zastrzeżeń.

Warszawa, dnia marca 2001 r.

Dyrektor
Departamentu Samorządu Terytorialnego

Czesława Rudzka-Lorentz

Akceptuję
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Uczkiewicz

Warszawa, dnia marca 2001 r.

Zatwierdzam
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Janusz Wojciechowski

Warszawa, dnia **22** marca 2001 r.