



# ZWIĄZEK NAUCZYCIELSTWA POLSKIEGO

ROK ZAŁOŻENIA 1905

## ZARZĄD GŁÓWNY

00-389 Warszawa, ul. Smulikowskiego 6/8  
tel. (22) 318 91 00, 318 92 17, fax (22) 318 92 19  
www.znp.edu.pl e-mail: znp@znp.edu.pl

ZPE 624/20 / KL/17

Warszawa, 24 października 2017 r.

Szanowny Pan

Rafał Grupiński

Przewodniczący  
Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży  
Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Zarząd Główny Związku Nauczycielstwa Polskiego w nawiązaniu do projektu budżetu państwa na rok 2018 r. oraz *Informacji o projekcie budżetu państwa na rok 2018 w zakresie oświaty i wychowania oraz edukacyjnej opieki wychowawczej, a także części 30 „Oświata i wychowanie”* – przedstawia opinię do założeń budżetowych państwa w zakresie oświaty.

1) Z danych zawartych w projekcie ustawy budżetowej na 2018, r. planowane dochody budżetu państwa przewiduje się w wysokości 355.703 mln zł. W porównaniu do wartości 325.428 mln zł z 2017 r. stanowi to wzrost o 9,3%.

W projekcie budżetu na 2018 r. wysokość wydatków w zakresie oświaty i wychowania oraz edukacyjnej opieki wychowawczej wynosi 47.449,2 mln zł, tj. kształtuje się na poziomie o 2,7% wyższym w porównaniu z ustawą budżetową na rok 2017 (46.180,8 mln zł).

Planowany w 2018 r. wskaźnik udziału wydatków na oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opiekę wychowawczą w wydatkach budżetu państwa wynosić ma 11,95 % (12% w 2017 r.). Zatem w porównaniu do roku ubiegłego zapisany został spadek o 0,05 punktu % wskaźnika udziału wydatków na oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opiekę wychowawczą w odniesieniu do całości wydatków budżetu państwa.

Planowany udział wydatków na oświatę i wychowanie w PKB został zaprojektowany w wysokości tylko 2,31%, malejąc o 0,07 punktu %. Jest to kolejny rok spadku udziału tychże wydatków w PKB. Jednakże należy zwrócić uwagę, że wielkość tego wskaźnika musi być odnoszona do 3,8 % wzrostu PKB (jedynie 0,2 punktu % wzrostu), planowanego w 2018 r.

Mamy więc do czynienia z utrzymaniem wieloletniego trendu spadkowego w zakresie udziału wydatków na oświatę w relacji do PKB; w roku bieżącym wynosił on bowiem 2,38% (udział w PKB w 2016 r. – 2,46%, 2015 r. – 2,55%, 2014 r. – 2,52%, 2013 r. – 2,2%, 2012 r. – 2,5%, 2011 r. – 3,5%, 2010 r. – 3,8%, 2009 r. – 2,63 %, 2008 r. – 2,65%, 2007 r. – 2,7%, 2006 r. – 2,87% zaś w 2005 r. – 3,00%). Faktycznie spadek ten jest jeszcze wyższy ze względu na w zasadzie stagnacyjny wskaźnik wzrostu PKB w porównaniu do lat ubiegłych.

2) W projekcie budżetu na rok 2018 w zakresie oświaty i wychowania oraz edukacyjnej opieki wychowawczej zwiększono część oświatową subwencji ogólnej o 1.169.799 tys. zł (43.079,3 mln zł w stosunku do 41.909,9 mln zł w roku ubiegłym – co daje wzrost o 2,8% (w roku ubiegłym wzrost wynosił 1%).

Należy jednak zauważyć, że wzrost w wysokości 2,8% został osiągnięty poprzez likwidację rezerwy celowej nr 81 i zaliczenie jej wysokości do ogólnej kwoty subwencji oświatowej.

Pierwotnie bowiem – w projekcie ustawy budżetowej państwa na rok 2018 (wersja – sierpień 2017 r.) część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego została zaplanowana na rok 2018 w wysokości 41.932.752 tys. zł i miała być tylko o 0,1% wyższa od kwoty części oświatowej subwencji ogólnej określonej w ustawie budżetowej na rok 2017.

Jednocześnie w ww. projekcie (wersja – sierpień 2017 r.) w rezerwie celowej nr 81 znalazła się kwota 1.092.000.000 zł z przeznaczeniem na podwyższenie wynagrodzeń dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

W Informacji MEN o projekcie budżetu państwa na rok 2018 (wersja – październik 2017 r.) rezerwy celowej nr 81 już nie ma.

Z tego względu należy uznać, że rezerwa ta została zaliczona do ogólnej kwoty subwencji oświatowej, gdyż po zsumowaniu pierwotnej kwoty subwencji oświatowej (41.932.752 tys. zł) i kwoty rezerwy celowej nr 81 otrzymujemy w przybliżeniu kwotę subwencji oświatowej określonej w Informacji MEN (43.024.752 tys. zł – stan na październik 2017 r.).

W związku z tym należy założyć, że prawdziwy wzrost subwencji oświatowej wynosi tyle, ile wskazywał projekt ustawy budżetowej z października 2017 r. – a więc 0,1%. Mamy więc do czynienia ze zdecydowanym zahamowaniem wzrostu subwencji oświatowej, a nawet jej faktycznym zmniejszeniem, biorąc pod uwagę zakładany w 2018 r. stopień inflacji w wysokości 2,3%.

3) Zdaniem ZNP śladowy wzrost nakładów państwa w zakresie oświaty i wychowania nie zabezpiecza finansowania zadań oświatowych w sposób umożliwiający zagwarantowanie prawidłowej ich realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego.

Związek wyraża wątpliwość, czy działania władz publicznych w dziedzinie edukacji w Polsce wpisują się w ramy Strategii Lizbońskiej. Zgodnie z zapisami Strategii – wszystkie państwa członkowskie powinny dążyć do starania, aby gospodarka europejska stała się „gospodarką opartą na wiedzy.” Realizacji powyższych celów, zgodnie z przyjętymi przez Polskę standardami, musi towarzyszyć

zagwarantowanie w budżecie państwa odpowiednich środków finansowych. Zatem realizacja strategicznych założeń konwergencyjnych państwa polskiego do wymogów Unii Europejskiej na najbliższe lata musi wymagać ustalenia stałego wzrostu tych nakładów lub przynajmniej ustalenia stałego udziału tych środków w Produkcie Krajowym Brutto.

Wydatki na edukację w Unii Europejskiej wynoszą około 5% PKB, zaś średnia trzech najlepszych wyników w UE wynosi 7,3% PKB.<sup>1</sup> Największy udział nakładów sektora instytucji rządowych i samorządowych na edukację w relacji do PKB odnotowano w: Danii (7%), Szwecji (6,5%), Belgii (6,4%), Finlandii (6,2%), Estonii (6,1%), Portugalii i na Łotwie (6,0%).

Wartości te powinny stanowić standard także w polskich warunkach budżetowych. Niestety udział wydatków na oświatę i wychowanie w PKB został zaprojektowany na 2018 r. w wysokości tylko 2,31% malejąc o 0,07 punktów %. Mamy więc do czynienia z utrzymaniem trendu spadkowego w zakresie faktycznego udziału wydatków na oświatę w relacji do PKB.

4) Budżet państwa na rok 2018 w zakresie części oświatowej subwencji ogólnej, a szczególnie wzrost wysokości subwencji oświatowej, nie gwarantuje pokrycia finansowego wielu kluczowych zadań w zakresie oświaty.

Zdaniem ZNP bez pokrycia w subwencji oświatowej pozostają zadania związane z zabezpieczeniem kosztów objęcia wychowaniem przedszkolnym 6-latków oraz zabezpieczenia kosztów kontynuowania reformy ustroju oświaty, polegającej na likwidacji gimnazjów. Jest oczywiste, że reforma ustroju oświaty generuje bardzo wysokie koszty związane chociażby z koniecznością wypłaty odpraw nauczycielom, którzy stracą pracę.

Należy także przypomnieć, że od 1 września 2017 r. zgodnie z dyspozycją art. 42 ust. 2d KN nauczyciel nie prowadzi w ramach zajęć i czynności statutowych (art. 42 ust. 2 pkt 2 KN) zajęć świetlicowych oraz zajęć z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej. Oznacza to, że zajęcia rozwijające uzdolnienia, zajęcia rozwijające umiejętności uczenia się oraz zajęcia dydaktyczno-wyrównawcze są obecnie zajęciami płatnymi, wchodzącymi w skład obowiązkowego pensum.

Wydaje się, że wobec śladowego wzrostu kwoty subwencji oświatowej, także i ten koszt nie został uwzględniony w ramach zadań finansowanych z tejże subwencji.

W związku z tym powstaje kluczowe pytanie w jakim zakresie ww. zadania zostaną sfinansowane z części oświatowej subwencji ogólnej, w jakiej części z 0,4% rezerwy subwencji oświatowej, a jaką część sfinansować będą musiały samorządy terytorialne z własnych dochodów.

Skoro z założeń budżetowych wynika, że subwencja oświatowa odzwierciedla zakres zadań oświatowych, realizowanych przez samorząd terytorialny, należy wskazać konkretne pozycje w budżecie państwa, które w konkretnych kwotach zabezpieczą sfinansowanie zadań związanych np. z objęciem wychowaniem przedszkolnym 6-latków oraz zabezpieczeniem kosztów przeprowadzenia

---

<sup>1</sup><http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/printproduct/en/catalogue=Eurostat&product=1-ir010-EN&mode=download>, str.20

reformy ustroju oświaty, polegającej na likwidacji gimnazjów, czy finansowania zajęć rozwijających uzdolnienia, umiejętności uczenia się oraz zajęć dydaktyczno-wyrównawczych.

5) W art. 9 ust. 2 pkt 2 projektu ustawy budżetowej państwa na rok 2018 ustalono kwotę bazową dla nauczycieli – w wysokości 2 890,57 zł, obowiązującą od dnia 1 kwietnia 2018 r.

Należy zwrócić jednak uwagę na inną kwestię – przyjęcie wyżej wskazanego rozwiązania wywołuje skutek w postaci znacznego zniżenia średniorocznego wskaźnika podwyżki. Podwyższenie wynagrodzeń dopiero od maja zdecydowanie obniży 5% średnioroczny wskaźnik podwyżki, ustalając go na poziomie 3,75%.

Stąd też postulatem ZNP jest zmiana treści art. 9 ustawy o budżecie w taki sposób, aby **wypłata podwyżki wynagrodzeń następowała z wyrównaniem od 1 stycznia 2018 r.**, tak aby średniorocznie zachować 5% wskaźnik podwyżki.

Jednocześnie ZNP podtrzymuje swój wcześniejszy postulat zwiększenia wynagrodzeń nauczycieli o 15% od 1 stycznia 2018 r.

6) Wśród zadań budżetowych w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej państwa (projekt z sierpnia 2017 r.) wymieniono cel w postaci zapewnienia niezbędnych środków na wzrost wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego zatrudnionych w szkołach i placówkach **objętych subwencjonowaniem** prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego o 5%.

Należy zwrócić uwagę, że subwencją oświatową objęte są zadania szkolne związane m.in. z prowadzeniem szkół podstawowych i szkół ponadpodstawowych, w tym oddziałów i szkół specjalnych. Natomiast subwencją oświatową **nie jest** objęte zadanie w postaci prowadzenia przedszkoli przez jednostki samorządu terytorialnego.

Jeżeli jednak środki budżetowe przeznaczone na sfinansowanie wzrostu wynagrodzeń nauczycielskich zostaną ukierunkowane jedynie na finansowanie podwyżek nauczycieli szkół objętych subwencją oświatową to oznaczać będzie, że wzrost wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych np. w przedszkolach, będzie musiał być finansowany ze środków własnych jednostek samorządu terytorialnego.

Normatywny obowiązek podwyższenia wynagrodzenia obejmować będzie bowiem wszystkich nauczycieli zatrudnionych na podstawie Karty Nauczyciela, a więc także tych nauczycieli zatrudnionych w jednostkach oświatowych nieobjętych subwencją oświatową. Stąd brak zabezpieczenia środków finansowych na realizację ww. zadania prowadzić będzie do bardzo niekorzystnych skutków.

Dochody poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego są bardzo zróżnicowane, nie zostały one przy tym kwotowo wskazane w projekcie niniejszego budżetu, może to więc prowadzić do sytuacji, kiedy samorząd terytorialny będzie zmuszony do zrezygnowania z obowiązku prowadzenia przedszkoli, cedując to zadanie na inne podmioty. Będzie to oznaczało dalszą redukcję zatrudnienia nauczycieli w przedszkolach samorządowych.

7) Należy przypomnieć, że Związek Nauczycielstwa Polskiego negatywnie zaopiniował część projektu ustawy *o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej*.

- W art. 2 ww. projektu ustawy ustala się wysokość kwoty bazowej, stanowiącej składową odpisu na nauczycielski fundusz socjalny (art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1189 ze zm. – dalej KN), na poziomie kwoty bazowej obowiązującej na dzień 1 stycznia 2012 r. – 2.618 zł.

Oznacza to dalsze zamrożenie odpisu socjalnego. Jest to kolejny, piąty już rok, ograniczania wysokości odpisu socjalnego dla nauczycieli bez wskazania przyczyny takiego działania.

Z treści art. 2 ww. projektu ustawy wynika, że wysokość odpisu o którym mowa w art. 53 ust. 1 KN w roku 2018 ponownie wynosić będzie 2879,91 zł (110% x 2618,10 zł).

W odniesieniu do roku 2017 r., kwota bazowa dla nauczycieli wynosiła 2752,59 zł (art. 9 ust. 2 ustawy budżetowej z dnia 16 grudnia 2016 r., Dz.U. z 2017 r. poz. 108), a więc kwota odpisu na fundusz socjalny, zgodnie z dyspozycją art. 53 ust. 1 KN, powinna wynosić 3.028,2 zł (gdyby nie zapis art. 2 ustawy tzw. ustawy okotobudżetowej z dnia 2 grudnia 2016 r., Dz.U. poz. 1984, który również obniżał jego wysokość do stanu z roku 2012 – czyli do wysokości 2618,10 zł).

Pomiędzy wysokością odpisu na fundusz socjalny nauczycieli, określonego w art. 53 ust. 1 KN – 3.028,2 zł (2017 r.), a wysokością tegoż odpisu ustalonego w tzw. ustawie okotobudżetowej – 2879,91 zł, występuje różnica 148,3 zł. Wydatki związane z funduszem socjalnym nauczycieli uwzględniane są jako wydatek finansowany z części oświatowej subwencji ogólnej. Odnosząc ww. kwotę różnicy do liczby etatów nauczycielskich<sup>2</sup> (łącznie 673.232 etatów) oszczędność po stronie budżetu państwa w zakresie naliczenia części oświatowej subwencji ogólnej wynosić będzie ponad 99 milionów zł rocznie.

ZNP stoi na stanowisku, że naliczenie odpisów na fundusz socjalny musi opierać się o kwotę bazową dla nauczycieli, przyjętą w aktualnie obowiązującej ustawie budżetowej państwa, tym bardziej, że uzasadnienie projektu ustawy nie wskazuje doniosłych przyczyn dla wprowadzenia regulacji zawieszającej działanie art. 53 ust. 1 KN.

- Art. 25 ww. projektu ustawy, na potrzeby ustalenia wysokości odpisu podstawowego na użytek ustawy z dnia 4 marca 1994 r. *o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych* (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 800) – dalej u.z.f.ś.s., ustala wysokość przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w wysokości obowiązującej w drugim półroczu 2012 r.

Należy zauważyć, że będzie to już siódmy rok ustawowego zaniżania wysokości odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych.

---

<sup>2</sup>[https://danepubliczne.gov.pl/dataset/nauczyciele\\_\\_w\\_osobach\\_i\\_etatach\\_/resource/6a67633b-8b9c-49f9-8413-8958329964dd](https://danepubliczne.gov.pl/dataset/nauczyciele__w_osobach_i_etatach_/resource/6a67633b-8b9c-49f9-8413-8958329964dd)

Skutkować to będzie ustaleniem wysokości odpisu podstawowego na fundusz socjalny np. pracowników niepedagogicznych szkoły – na poziomie 3.161,77 zł<sup>3</sup>, co wywołuje skutek w postaci dalszego zamrożenia wysokości odpisu socjalnego.

Różnica kwot jest bardzo duża – tzw. ustawa okotobudżetowa utrzymuje kwotę 3.161,77 zł, natomiast kwota przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej wynosiła w 2016 r. – 4047 zł, zaś za II kwartał 2017 r. wynosi 4221 zł<sup>4</sup>.

ZNP stoi na stanowisku, że naliczenie odpisów na fundusz socjalny musi opierać się o regulację wskazaną w treści art. 5 ust. 2 u.z.f.s.s. Powinno więc wynosić 37,5% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim lub w drugim półroczu roku poprzedniego, jeżeli przeciętne wynagrodzenie z tego okresu stanowiło kwotę wyższą.

Zdaniem ZNP regulacja art. 25 ww. projektu ustawy jest nieuzasadniona: w uzasadnieniu niniejszego projektu ustawy nie wyjaśniono przyczyn, które potwierdzałyby zasadność przyjętej regulacji normatywnej. W związku z tym ZNP sprzeciwia się propozycji utrzymania wartości przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej na poziomie drugiego półrocza 2012 r. w zakresie ustalania wysokości odpisu podstawowego funduszu świadczeń socjalnych.

Z tego powodu ZNP wnosił o wykreślenie z projektu ww. artykułów, jednak uwaga ta została pominięta.

8) W budżecie oświatowym na rok 2018, podobnie jak w latach ubiegłych, nie zabezpieczono środków finansowych przeznaczonych na sfinansowanie kosztów pracy nauczycieli przy ustnych egzaminach maturalnych. W Informacji nie podano żadnych danych dotyczących kosztów finansowania tego zadania.

Będzie więc to zadanie finansowane ze środków subwencji oświatowej, wydatkowanej z puli wynagrodzeń nauczycielskich. Zatem organy prowadzące ponownie poniosą część skutków finansowych przeprowadzania egzaminów zewnętrznych, mimo że formalnie nie są one podmiotem odpowiedzialnym za przygotowanie i realizację egzaminów zewnętrznych.

9) W „Informacji o projekcie budżetu państwa na rok 2018 w zakresie oświaty i wychowania”, ponownie nie została również wyodrębniona pozycja związana z kosztami wypłat tzw. dodatku uzupełniającego w związku z niewypłaceniem nauczycielom wynagrodzenia w wysokości przewidzianej prawem. Obowiązek wypłaty dodatku uzupełniającego występuje do końca roku, w którym wyliczono nieosiągnięcie stawek średniego wynagrodzeń nauczycieli – a więc faktycznie w ramach tych samych środków subwencyjnych.

Nie jest to składnik wynagrodzenia nauczycieli, więc formalnie nie powinien być uwzględniony w części oświatowej subwencji ogólnej dotyczącej wynagrodzeń. Powstaje więc wątpliwość, z jakich źródeł dodatek uzupełniający będzie wypłacany i czy mają to być środki pochodzące z części

<sup>3</sup> Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 18 lutego 2013 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w 2012 r. i w drugim półroczu 2012 r. MP.2013.10

<sup>4</sup> <https://wynagrodzenia.pl/gus>

oświatowej subwencji ogólnej, czy też innej. Informacja jednak nie zawiera żadnych danych na ten temat.

Brak jest korelacji między zadaniem jednostek samorządu terytorialnego związanym z wypłatą dodatku uzupełniającego a koniecznością zagwarantowania przez państwo w dochodach organów prowadzących źródła jego finansowania. Być może jest to związane z normatywnym odejściem od dokonywania analizy osiągania średnich wynagrodzeń na poszczególnych stopniach awansu zawodowego na rzecz wyliczania średniej wartości łącznie ze wszystkich stawek średniego wynagrodzenia. Takie rozwiązanie w sposób ewidentny ograniczy wysokość dodatku uzupełniającego, o ile nie doprowadzi do zaprzestania jego wypłaty.

10) Związek Nauczycielstwa Polskiego uważa, że wzrost wydatków budżetu państwa, jaki został zaplanowany na rok 2018, nie gwarantuje prawidłowej realizacji zadań oświatowych państwa. Przedłożony do zaopiniowania projekt budżetu nie odzwierciedla rzeczywistych potrzeb niezbędnych do realizacji zadań edukacyjnych w roku 2018.

Przed wszystkim założone wydatki nie uwzględniają kosztów związanych z zabezpieczeniem sfinansowania objęcia wychowaniem przedszkolnym 6-latków oraz zabezpieczenia kosztów przeprowadzenia reformy ustroju oświaty, polegającej na likwidacji gimnazjów. Jest oczywiste, że planowana reforma ustroju oświaty będzie generowała bardzo wysokie koszty związane chociażby z koniecznością wypłaty odpraw nauczycielom, którzy stracą pracę.

Tym samym zagrożona jest realizacja pozostałych zadań, których wykonywanie jest nadal aktualnym zadaniem oświatowym finansowanym z budżetu państwa.

Zdaniem ZNP budżet państwa powinien zakładać możliwość realnego finansowania zadań publicznych. Z tego względu prawidłowy plan finansowy państwa musi być poprzedzony analizą finansową rzeczywistych dochodów samorządu terytorialnego. Występujące już dziś problemy jednostek samorządu terytorialnego z finansowaniem zadań własnych wskazują, że minister właściwy do spraw finansów publicznych nie dokonuje właściwej analizy rzeczywistych możliwości finansowych organów prowadzących szkoły.

Tym samym nieodzownym jest przeznaczenie większej niż dotychczas części PKB na naukę i oświatę. Tylko inwestycje skierowane na zdobywanie wiedzy i samokształcenie przynoszą najwyższe stopy zwrotu, stąd polityka budżetowa państwa powinna kłaść nacisk przede wszystkim na powyższe zależności. Zatem budżet państwa w większym stopniu musi przekładać się bezpośrednio na realny i odczuwalny wzrost nakładów na naukę i oświatę.

W związku z powyższym ZNP wnosi o negatywną rekomendację Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży Sejmu RP do projektu założeń budżetowych państwa na rok 2018 w zakresie oświaty.

Z poważaniem -

**WICEPREZES**  
**Zarządu Głównego ZNP**  
*Krzysztof Baszczyński*