

Budżet na rok 2015 w Sejmie

Opinia ZNP do założeń budżetowych państwa na rok 2015 w zakresie oświaty

Wczoraj (21.10.2014) połączone komisje Edukacji, Nauki i Młodzieży oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej rozpatrzyły dla Komisji Finansów Publicznych rządowy projekt ustawy budżetowej na rok 2015 (druk nr 2772) w zakresie części budżetowej 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego w zakresie części oświatowej (801 – Oświata i wychowanie, 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza). Pomimo negatywnych uwag zgłaszanych przez ZNP, komisje - głosami posłów koalicji PO i PSL – pozytywnie zaopiniowały projekt budżetu.

Opinia ZNP do założeń budżetowych państwa na rok 2015 w zakresie oświaty

Zarząd Główny Związku Nauczycielstwa Polskiego w nawiązaniu do Informacji o projekcie budżetu państwa na rok 2015 w zakresie oświaty i wychowania oraz edukacyjnej opieki wychowawczej a także części 30 „Oświata i wychowanie” – przedstawia opinię do założeń budżetowych państwa na rok 2015 w zakresie oświaty.

1. Założenia budżetowe

Z danych zawartych w projekcie ustawy budżetowej na 2015 r. planowane dochody budżetu państwa przewidyuje się w wysokości 297.252,9 mln zł. W porównaniu do wartości 277.782,2 mln zł z 2014 r. stanowi to wzrost o 7,01 %. Stanowi to znaczny wzrost dochodów budżetu państwa w odniesieniu do roku ubiegłego, gdy wzrost wynosił 0,43%.

W projekcie budżetu na 2015 r. wysokość wydatków w zakresie oświaty i wychowania oraz edukacyjnej opieki wychowawczej wynosi 44.719,9 mln zł, tj. kształtuje się na poziomie o 2,04% wyższym w porównaniu z ustawą budżetową na rok 2014 (43.825,9 mln zł).

Planowany w 2015 r. wskaźnik udziału wydatków na oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opiekę wychowawczą wynosić ma 13,03 % (13,47% w 2014 r.). W projekcie budżetu na rok 2015 w porównaniu do roku ubiegłego zapisany więc został niższy o 0,44% wskaźnik udziału wydatków na oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opiekę wychowawczą w całości wydatków budżetu państwa.

Planowany udział wydatków na oświatę i wychowanie w PKB został zaprojektowany w wysokości tylko 2,52%, malejąc o 0,03 %. Jest to kolejny rok spadku udziału tychże wydatków w PKB (w 2014 r. spadek o 0,07 %). Jednakże należy zwrócić uwagę, że wielkość tego wskaźnika musi być odnoszona do 0,9% wzrostu PKB, planowanego w 2015 r. Mamy więc do czynienia z utrzymaniem wieloletniego trendu spadkowego w zakresie udziału wydatków na oświatę w relacji do PKB; w roku ubiegłym wynosił on bowiem 2,55%, (w 2009 r. 2,63 %, w 2008 r. - 2,65%, w 2007 r. - 2,70%, w 2006 r. - 2,87% zaś w 2005 r. – 3,00%).

W projekcie budżetu na rok 2015 w zakresie oświaty i wychowania oraz edukacyjnej opieki wychowawczej zwiększono część oświatową subwencji ogólnej o 877.355 tys. zł (40.376,9 mln zł w stosunku do 39.499,6 mln zł w roku ubiegłym – co daje wzrost o 2,22%).

2. Uwagi do założeń budżetowych

1) 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 dołożyć starań, aby gospodarka europejska stała się „gospodarką opartą na wiedzy.” Rolę edukacji i szkoły jako istotnego narzędzia polityki spójności wyeksponowano również w „Strategicznych Wytocznych Wspólnoty dotyczących polityki spójności na lata 2007- 2013”.

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. Wartości te powinny stanowić standard także w polskich warunkach budżetowych. Niestety udział wydatków na oświatę i wychowanie w PKB został zaprojektowany na 2015 r. w wysokości tylko 2,52%, malejąc o 0,03 %. Mamy więc do czynienia z utrzymaniem trendu spadkowego w zakresie faktycznego udziału wydatków na oświatę w relacji do PKB.

Budżet państwa na rok 2015 nie zawiera także środków na podwyżkę wynagrodzeń nauczycielskich. Ostatnia podwyżka wynagrodzeń nauczycielskich miała miejsce w roku 2012 r.

2) Z uzasadnienia Informacji wynika, że wysokość części oświatowej subwencji ogólnej została skalkulowana zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego a także z uwzględnieniem nowych zadań: objęciem dzieci 6-letnich obowiązkiem szkolnym od 1 września 2014 r. i kolejnej grupy tej grupy wiekowej od 1 września 2015 r.

3) Z Informacji wynika, że w projekcie budżetu państwa w zakresie oświaty i wychowywania zrezygnowano z finansowania programu dofinansowania zadań wynikających z obniżenia wieku szkolnego – środki na realizację programu „Radosna szkoła” (rezerwa celowa nr 44 – 81.857 tys. zł).

4) W budżecie oświatowym na rok 2015, 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.

W projekcie budżetu państwa w rozdziale 80145 („Komisje egzaminacyjne”) znajduje się jedynie pozycja odnosząca się do finansowania statutowej działalności m.in. Centralnej Komisji Egzaminacyjnej a także czterech projektów.

Z pozycji tej z całą pewnością zostanie sfinansowana działalność m.in. Centralnej Komisji Egzaminacyjnej, jednak nie będą z tej pozycji finansowane wynagrodzenia nauczycieli biorących udział w części ustnej egzaminu maturalnego, gdyż te mają pochodzić z subwencji oświatowej, ponieważ praca ta finansowana jest tak jak za pracę w godzinach nadwymiarowych – a więc stanowi tę część wynagrodzenia, która finansowana jest z subwencji oświatowej.

Powstaje więc uzasadniona wątpliwość, czy przewidziane w budżecie środki konsumują powstałe potrzeby związane z pracą nauczycieli w części ustnej egzaminu maturalnego, skoro nie stanowią one nawet wyodrębnionego zadania w ramach Informacji. Będzie 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.

5) W „Informacji o projekcie budżetu państwa na rok 2015 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 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.

6) Należy jednak zauważyć, że korekta subwencji oświatowej opiera się o założenie, iż do szkół trafi połowa rocznika dzieci 6-letnich. Nie wskazano natomiast źródła takiego założenia. Uznać więc należy, że jest to założenie aprioryczne, nie oparte o dane, które podlegałyby statystycznej weryfikacji.

7) Związek Nauczycielstwa Polskiego zwraca uwagę na błędny sposób dokonywania oceny kosztów realizacji zadań edukacyjnych. Niestety odnieść należy wrażenie, że aprioryczność założeń budżetowych od wielu lat stanowi źródło podstawowych problemów dotyczących finansowania edukacji w Polsce. Założenia budżetowe państwa w dziedzinie oświaty i wychowania, nie wskazują rzeczywistych kosztów wykonywania zadań edukacyjnych państwa, dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, które mogą uzupełniać środki subwencyjne.

To wszystko prowadzi do skutku w postaci ustrojowego niedoszacowania kosztów wykonywania zadań edukacyjnych przez państwo. W związku z tym organy prowadzące szkoły samorządowe w drodze określonych czynności prawnych dokonują fikcyjnych likwidacji szkół samorządowych, zastępując je powoływanymi przez siebie szkołami prywatnymi. W wyniku takich działań pozbawiają jednych nauczycieli prawa do zatrudnienia na podstawie Karty Nauczyciela, zaś innych - jakiegokolwiek zatrudnienia. Wywołuje to oczywiście określony skutek finansowy w postaci oszczędności budżetowych danej jednostki samorządu terytorialnego.

Jednocześnie w niektórych przypadkach taka polityka władz samorządowych doprowadziła do całkowitej likwidacji wszystkich szkół samorządowych. Wyzbycie się przez jednostkę samorządu terytorialnego obowiązku prowadzenia szkół publicznych, na gruncie dotychczas obowiązujących przepisów dotyczących finansowania zadań oświatowych, wywoływało skutek w postaci drastycznego obniżenia wysokości subwencji oświatowej. Wiązałoby się to z 80% obniżką kwoty subwencji oświatowej.

Dlatego w 2014 r. do treści rozporządzenia o podziale części oświatowej subwencji ogólnej MEN wprowadził wskaźnik korygujący D_i w wielkości 0,87. Wskaźnik ten miał zabezpieczać wysokość subwencji oświatowej na określonym poziomie, mimo nie wykazania przez daną jednostkę samorządu terytorialnego nauczycieli zatrudnionych w szkołach samorządowych (a więc zatrudnionych na podstawie ustawy Karta Nauczyciela).

Natomiast w aktualnym projekcie rozporządzenia o podziale części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2015 resort edukacji dokonał dalszej zmiany płacowego wskaźnika $W_{a,i}$ – ustalono go w wielkości 1 w sytuacji, gdy ogólna liczba etatów nauczycieli w danej jednostce samorządu terytorialnego jest równa zero. Zatem wprowadzono regulację stanowiącą rozwinięcie rozwiązania z roku ubiegłego, co do którego ZNP podnosił zarzuty braku konstytucyjności.

Rozporządzenie o podziale subwencji we wskazanej części dokonuje podziału subwencji oświatowej w oderwaniu od kryterium typu i rodzaju szkół prowadzonych przez te jednostki oraz stopni awansu

zawodowego nauczycieli. Stanowi to przekroczenie delegacji ustawowej przewidzianej do wydania aktu wykonawczego. Jest to zdaniem Związku ewidentne obejście regulacji normatywnej o konieczności uwzględniania płacowego wskaźnika struktury zatrudnienia nauczycieli w szkołach samorządowych. Jest to działanie w celu obejścia prawa, a więc działanie bezprawne

Związek Nauczycielstwa Polskiego nieustannie podnosił kwestię skutków akceptacji organów państwa odnośnie przekazywania wszystkich szkół samorządowych do prowadzenia podmiotom prywatnym. Jednym z takich skutków było zlikwidowanie wszystkich samorządowych szkół w Gminie Hanna i Gminie Leśniowice, z jednoczesnym uchYLENIEM stosowania Karty Nauczyciela. To doprowadziło do stanu wymuszającego na resorcie edukacji dostosowanie norm subwencyjnych do praktyki samorządu terytorialnego.

Ustawodawca do czasu nowelizacji rozporządzenie o podziale subwencji oświatowej w 2014 r. nie przewidział możliwości całkowitego wyzbywania się obowiązku prowadzenia szkół publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego. Dofinansowanie oświaty prywatnej zawsze uzależnione było od nakładów opartych o płacowy wskaźnik struktury zatrudnienia w szkołach samorządowych, uwzględniający m.in. ilość nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego, zatrudnionych w szkołach samorządowych oraz ich średnie wynagrodzenia.

Należy zauważyć jednak, że działania organów prowadzących, mające na celu „wyprowadzanie” Karty Nauczyciela z polskich szkół, wpisują się w ogólną tendencję działania władz publicznych odnośnie spraw oświatowych. Wydaje się, że wynika to wprost z przyjętej przez Rząd „Strategii Zarządzania Długiem Sektora Finansów Publicznych 2013-2016” , która ogranicza swobodę budżetową samorządów terytorialnych w zakresie pozyskiwania środków finansowych.

Zatem najważniejszym skutkiem nieadekwatnego do potrzeb ustalania wysokości subwencji oświatowej, jest pogłębienie procesu bezprawnej likwidacji szkół i masowej prywatyzacji oświaty publicznej - z jednoczesnym wyzbyciem się przez państwo odpowiedzialności za realizację konstytucyjnych zadań w zakresie oświaty.

Należy uznać na podstawie działań podejmowanych przez Ministerstwo Edukacji Narodowej, że istnieje akceptacja rządu dla pełzającej prywatyzacji oświaty publicznej. Można nawet postawić tezę, że prywatyzacja oświaty publicznej stała się ukrytym celem rządów aktualnej koalicji. Wskazuje na to całkowity brak reakcji na wystąpienia ZNP nie tylko Ministra Edukacji Narodowej, Ministra Administracji i Cyfryzacji, ale i samego Prezesa Rady Ministrów.

Zdaniem ZNP budżet państwa w dziedzinie oświaty i wychowania, musi wskazywać rzeczywisty koszt wykonywania zadań edukacyjnych państwa, dochody własnych jednostek samorządu terytorialnego, które mogą uzupełniać środki subwencyjne oraz – dopiero w konsekwencji - środki pochodzące z budżetu państwa. Wówczas będzie można uznać, że budżet oświatowy uwzględnia relację między kosztami, wydatkami a środkami finansowymi przeznaczanymi w ramach budżetu państwa.

3. Konkluzja

Związek Nauczycielstwa Polskiego uważa, że wzrost wydatków budżetu państwa, jaki został zaplanowany na rok 2015, nie gwarantuje prawidłowej realizacji zadań oświatowych państwa. Tym samym zagrożona jest realizacja pozostałych zadań, których wykonywanie jest nadal aktualnym zadaniem oświatowym finansowanym z budżetu państwa.

Ogromną częścią kosztu wykonywania zadań oświatowych państwa zostały obciążone budżety jednostek samorządu terytorialnego, które w związku z nowymi zasadami rozliczania długu publicznego, obniżeniem wpływów w ramach dochodów własnych, często nie są w stanie prawidłowo wykonywać swych zadań w tym zakresie; nie tylko ze względu na brak środków finansowych, ale i niemożność ich pozyskania w drodze kredytu.

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.

Niedofinansowanie zadań oświatowych w budżecie państwa, będzie pogłębiało, już i dziś bardzo widoczny, proces narastania patologii w systemie oświaty. Bezpośrednim skutkiem przyjętych założeń budżetowych będzie więc dalsze przekazywanie prowadzenia szkół przez organy prowadzące podmiotom prywatnym. Może to prowadzić do zakwestionowania realizacji konstytucyjnego obowiązku zagwarantowania przez państwo równego dostępu do edukacji publicznej.

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.

Przedłożony projekt budżetu nie odzwierciedla rzeczywistych potrzeb niezbędnych do realizacji zadań edukacyjnych, a rok 2015 będzie kolejnym rokiem poważnego niedoszacowania subwencji oświatowej i narastania patologii w wykonywaniu zadań państwa w zakresie edukacji.

Z poważaniem,

Krzysztof Baszczyński

Wiceprezes ZG ZNP