Alicja Sekuła*
Joanna Nucińska**

System wynagradzania nauczycieli w Polsce – skutki dla lokalnych budżetów

Teachers' remuneration system in Poland – the consequences for local budgets

The paper investigates the issue of teachers' remuneration system in Poland. The first section presents education as a public task of Polish municipalities, powiats and voivodeships, as well as cities with powiat status that fulfil the responsibilities of both communes and powiats. The next part discusses the criteria (especially those concerning teachers) for dividing the educational part of the general subsidy from the state budget among local government units. The following section covers the principles by which teachers' salaries are calculated. The empirical part of the article presents the structure and dynamics of educational expenditure on salaries in the years 2004–2020 and compares its amount with the educational part of the subsidy. Then the difference between the minimum and average salaries of teachers is analysed. The last part is a case study showing the impact of teachers' salaries on expenditure in Lublin's budget.

DOI	https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2022.12
Słowa kluczowe	nauczyciele, wynagrodzenia nauczycieli, część oświatowa subwencji ogólnej, wydatki oświatowe
Keywords	teachers, teachers' salaries, educational part of the general subsidy, expenditure on education

O autorkach

* doktor hab., prof. PG, Politechnika Gdańska • ✉ alicja.sekula@zie.pg.gda.pl • ORCID 0000-0003-4396-3811

** doktor nauk ekonomicznych, adiunkt, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II • ✉ joanna.nucinska@kul.pl • ORCID 0000-0001-8021-3951

Artykuł został udostępniony na licencji Creative Commons – Uznanie Autorstwa 3.0 Polska (CC BY 3.0 PL).

Wstęp

W ramach reformy ustroju państwa, przeprowadzonej na przełomie lat 80. i 90. XX w., dokonano m.in. decentralizacji zarządzania oświatą. W jej wyniku gminy i powiaty, a także (w dużo mniejszym stopniu) województwa samorządowe stały się podmiotami odpowiedzialnymi za publiczne szkoły i placówki oświatowe. Samorząd terytorialny ma od tego czasu istotny udział w realizacji polityki oświatowej państwa. Niektóre jej elementy, np. zasady wynagradzania nauczycieli, są regulowane na poziomie centralnym. Rozwiązanie to jest dla wielu jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) dużym wyzwaniem finansowym, gdyż ich wydatki na płace dla tej grupy zawodowej muszą osiągnąć wymagane poziomy.

Celem artykułu jest analiza znaczenia wydatków budżetowych na wynagrodzenia nauczycieli ponoszonych na poziomie lokalnym w Polsce oraz czynników oddziałujących na te wydatki. W pracy przedstawiono rozwiązania według stanu prawnego na dzień 15 marca 2022 r., natomiast zakres analiz empirycznych dotyczy lat: od 2004 r., tj. od wejścia w życie ustawy

o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[1], do 2020 r., co wynika z dostępności danych budżetowych[2]. Niekiedy, ze względu na długi okres badawczy i w przypadku stabilnego poziomu danych, dla większej czytelności zaprezentowano informacje dla co trzeciego oraz dla ostatniego roku. Zakres przestrzenny badań obejmuje całą Polskę, choć niekiedy posłużono się analizą przypadku (Lublin) ze względu na brak danych dla całego państwa. Zakres podmiotowy analizy dotyczy jednostek samorządu lokalnego. Zgodnie ze statystyką Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) i Ministerstwa Finansów (MF) wydzielono ich trzy grupy: gminy, powiaty oraz miasta na prawach powiatu (dalej: m.n.p.p.).

Edukacja zadaniem własnym lokalnych jednostek samorządu terytorialnego

Dynamiczny rozwój polityki edukacyjnej i wzrost jej znaczenia obserwowany w większości państw europejskich od początku XX w. wynika – z jednej strony – z włączenia dzieci w system edukacji wczesnoszkolnej, a z drugiej – z wydłużenia obowiązkowego okresu nauki do 18. roku życia[3]. Edukacja to proces instytucjonalnego kształcenia, dzięki któremu osiąga się założone cele i wyniki, umożliwiający uświadomienie sobie istnienia określonych wartości, takich jak np. ludzka godność, czy znaczenia rozwoju osobowości[4]. System edukacji dzieli się na system oświaty, czyli kształcenie wszystkich szczebli poza edukacją na poziomie wyższym, oraz system szkolnictwa wyższego[5].

Edukacja formalna, której dotyczą rozważania podjęte w niniejszym artykule, odbywa się głównie w instytucji edukacyjnej, np. szkole, i jest realizowana jako obowiązek lub prawo. Jej zakres wynika z regulacji prawnych danego państwa. W przypadku Polski są one zawarte m.in. w Konstytucji RP, ustawie Prawo oświatowe, ustawie o systemie oświaty, ustawie o finansowaniu zadań oświatowych oraz ustawach ustrojowych, przy czym do gmin, powiatów i m.n.p.p. mają zastosowanie ustawa o samorządzie gminnym i/lub ustawa o samorządzie powiatowym[6].

---

1 Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2021, poz. 1672, ze zm.).

2 Dane za 2021 r. były niedostępne w czasie pisania artykułu.

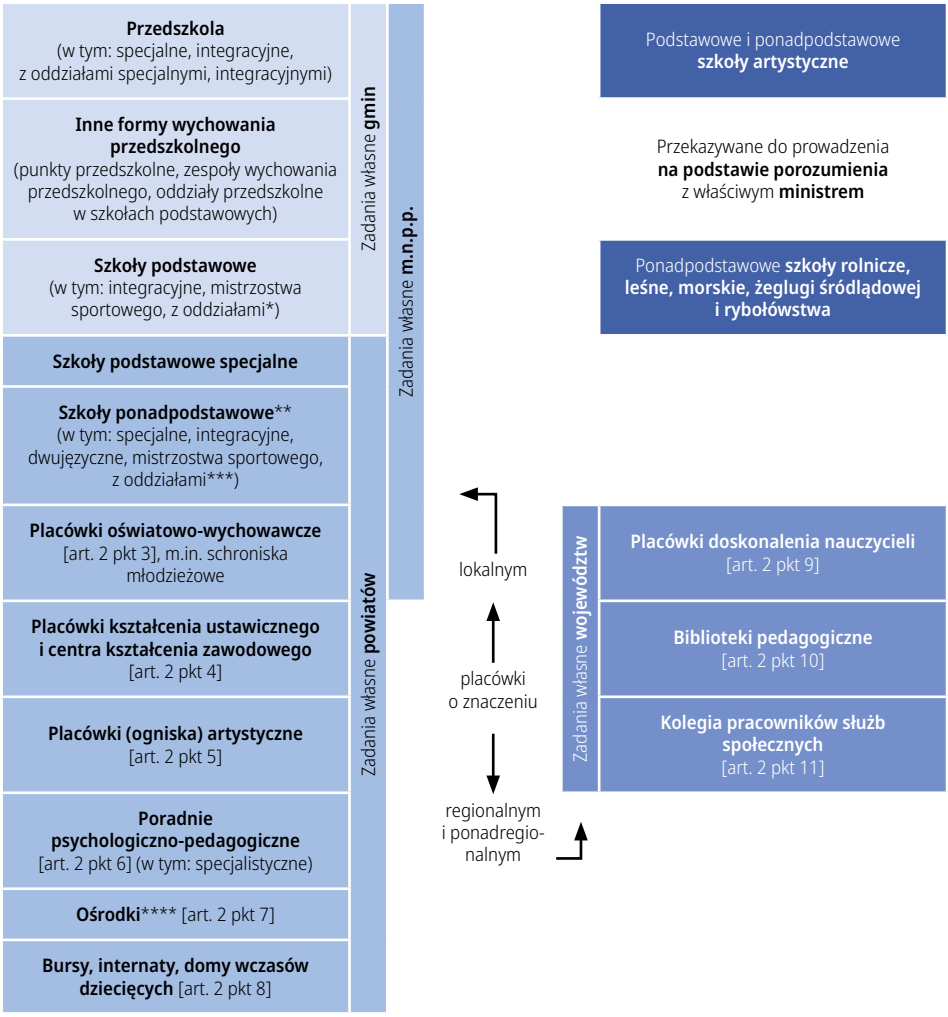
3 A. Dzhurylo, *Educational Reform in the EU Countries and Ukraine: Historical Background, Current Issues and Future Prospects*, „Studies in Comparative Education" 2018, nr 2, s. 1, https://doi.org/10.31499/2306-5532.2.2018.153407.

4 J. Lee, *The Human Right to Education: Definition, Research and Annotated Bibliography*, „Emory International Law Review" 2020, t. 34, nr 3, s. 756–823.

5 Eurydice, European Commission, *Poland. Organisation of the Education System and of its Structure*, https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/organisation-education-system-and-its-structure-56_en [dostęp: 15 marca 2022 r.].

6 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.); ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. 2021, poz. 1082, ze zm.) (dalej: Prawo oświatowe); ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 2021, poz. 1915, ze zm.); ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. 2021, poz. 1930, ze zm.) (dalej: ustawa o finansowaniu zadań oświatowych); ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2022, poz. 559); ustawa z dnia

Rysunek 1. Rodzaje zadań oświatowych j.s.t. w ujęciu podmiotowym



Szkoły i placówki, których prowadzenie należy do zadań:

- gmin
- powiatów
- województw
- właściwego ministra

Objaśnienia: * przedszkolne, integracyjne, specjalne, przysposabiające do pracy, dwujęzyczne, sportowe, mistrzostwa sportowego; ** licea ogólnokształcące, technika, branżowe szkoły I i II stopnia, szkoły policealne, szkoły specjalne przysposabiające do pracy; *** integracyjne, specjalne, dwujęzyczne, przygotowania wojskowego, sportowe i mistrzostwa sportowego; **** młodzieżowe ośrodki wychowawcze i socjoterapii, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze i wychowawcze, ośrodki rewalidacyjno-wychowawcze.

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 8 ust. 15–18, 22, 26 i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. 2021, poz. 1082, ze zm.).

MOST WIEDZY Pobrano z mostwiedzy.pl

Edukacja publiczna została wskazana jako zadanie samorządu terytorialnego m.in. w art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym i w art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Zakres zadań gmin, powiatów i m.n.p.p., wykonujących jednocześnie zadania gmin i powiatów[7] z dziedziny oświaty, a także województw określa ustawa Prawo oświatowe. Te zadania zdefiniowano we wskazanych aktach jako kształcenie, wychowanie i opiekę, w tym profilaktykę społeczną[8]. Warto dodać, że powierzenie odpowiedzialności za organizację edukacji publicznej na poziomach podstawowym i średnim samorządowi lokalnemu oraz regionalnemu jest powszechnym rozwiązaniem w Europie[9].

Jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane do zakładania i prowadzenia publicznych szkół oraz placówek oświatowych, odpowiadają za ich działalność jako organ prowadzący, a zadania i kompetencje w tym zakresie określono w Prawie oświatowym[10]. Można je podzielić na kilka obszarów obejmujących: organizację i administrowanie siecią szkół oraz placówek, warunki materialne, sprawy kadrowe i obsługę administracyjną, organizację kształcenia i opieki, finanse i nadzór merytoryczny.

Zadania oświatowe poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego można też ująć podmiotowo – według prowadzonych przez nie szkół i placówek. Podział zadań obowiązujący w roku szkolnym 2021/2022 przedstawiono na rysunku 1. Warto wspomnieć, że w okresie 2004–2020 przez gminy i m.n.p.p. były prowadzone gimnazja wygaszane do 2019 r. Z kolei w gestii powiatów i m.n.p.p. było prowadzenie gimnazjów specjalnych oraz szkół ponadgimnazjalnych, zastąpionych w 2017 r. szkołami ponadpodstawowymi, a zamiast zasadniczych szkół zawodowych utworzono szkoły branżowe.

Ponadto ustawodawca umożliwia prowadzenie szkół i placówek spoza katalogu instytucji oświatowych podległych danej j.s.t., po zawarciu porozumienia z j.s.t. lub z ministrem, których zadaniem jest kierowanie nimi[11] (przykładowo – szkół artystycznych na podstawie porozumienia z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego).

Kryteria dotyczące nauczycieli przy podziale części oświatowej subwencji ogólnej

Z dotychczasowych rozważań jednoznacznie wynika, że edukacja to zadanie własne samorządu terytorialnego. Brak możliwości zapewnienia j.s.t. odpowiedniego udziału w dochodach publicznych pod postacią dochodów własnych, tak by mogły realizować przydzielone zadania

5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2022, poz. 528) (dalej: ustawa o samorządzie powiatowym).

7 Art. 92 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

8 Art. 4 pkt 28 Prawa oświatowego.

9 A. Schlett, *Decentralisation and Centralisation – Financing Public Education in Hungary*, „International Journal of Arts & Sciences" 2017, t. 10, nr 1, s. 384; S. Lindblad *et al.*, *School Lockdown? Comparative Analyses of Responses to the COVID-19 Pandemic in European Countries*, „European Educational Research Journal" 2021, t. 20, nr 5, s. 570–576, https://doi.org/10.1177/14749041211041237.

10 Art. 29 ust. 1–2 Prawa oświatowego.

11 Art. 8 ust. 17–20 Prawa oświatowego.

z zakresu oświaty i wychowania, spowodował konieczność dofinansowania realizacji tych obowiązków z budżetu państwa pod postacią części oświatowej subwencji ogólnej (SO), określanej skrótowo jako część oświatowa[12].

Mechanizm naliczania części oświatowej określono w ustawie z 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, obowiązującej od 2004 r. Jako subwencja[13] powinna mieć ona zapisane w ustawie jednoznaczne reguły obliczania, oparte na kalkulacji środków niezbędnych do sfinansowania standardowych zadań oświatowych.

Część oświatowa ma istotne znaczenie dla budżetów j.s.t. oraz budżetu państwa, co potwierdzają dane zamieszczone w tabelach 1 i 2.

Tabela 1. Wysokość i dynamika zmian części oświatowej subwencji ogólnej na tle inflacji oraz zmian wydatków budżetu państwa w wybranych latach z okresu 2004–2020

Wyszczególnienie	Miara	2004	2007	2010	2013	2016	2019	2020
Część oświatowa (SO)	mld zł	25,1	28,2	35,0	39,5	41,5	46,9	50,2
Wydatki budżetu państwa		197,7	252,3	294,9	321,3	360,8	414,3	585,6
Udział SO w wydatkach budżetu państwa	%	12,7	11,2	11,9	12,3	11,5	11,3	8,6
Inflacja CPI	%, r/r	103,5	102,5	102,6	100,9	99,4	102,3	103,4
Część oświatowa		103,1	105,3	104,8	100,8	102,7	108,8	106,9
Wydatki budżetu państwa		104,5	113,0	98,9	101,0	108,8	106,1	121,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie analiz wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej (dla odpowiednich lat), https://www.nik.gov.pl/kontrole/analiza-budzetu-panstwa/ [dostęp: 15 marca 2022 r.].

Tabela 2. Wielkość części oświatowej na tle subwencji ogólnej w wybranych latach z okresu 2004–2020

Subwencja ogólna	2004	2007	2010	2013	2016	2019	2020
Wartość ogółem (mld zł), w tym	31,31	36,75	47,17	51,26	53,04	61,73	67,03
▪ część oświatowa	25,08	28,21	35,01	39,51	41,50	46,90	50,16
Struktura (%) ogółem, w tym	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
▪ część oświatowa	80,10	76,76	74,23	77,08	78,24	75,98	74,83

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego: https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/temat [dostęp: 15 marca 2022 r.].

12 Por. np. art. 2 ust. 3 (a także wcześniejsze rozporządzenia dotyczące tego zagadnienia) rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2022 (Dz.U. 2021, poz. 2453) (dalej: rozporządzenie MEN w sprawie sposobu podziału).

13 A. Sekuła, J. Nucińska, *Finansowanie zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego*, Instytut Badań Gospodarczych, Olsztyn 2021, s. 99.

MOST WIEDZY Pobrano z mostwiedzy.pl

W analizowanym okresie, poza dwoma ostatnimi latami, wielkość części oświatowej wzrastała w równym tempie, choć z reguły wolniej niż wydatki budżetu państwa (tabela 1). Analiza kolejnych danych z tabeli 1 wskazuje na systematycznie malejący udział części oświatowej w wydatkach budżetu państwa. Trend ten jest widoczny mimo znacznego zwiększenia jej całkowitej kwoty w latach 2019 i 2020. Relatywnie mniejszy przyrost subwencji niż wydatków budżetowych (z pominięciem 2020 r.[14]) uznawany jest za jedną z jej wad. Z kolei nieporównywalny z wcześniejszymi latami wzrost części oświatowej w 2019 r. (tabela 2) był skutkiem podwyżek wynagrodzeń przyznanych nauczycielom w kwietniu 2018 r. oraz w styczniu i we wrześniu 2019 r.[15]

W 2020 r. wartość części oświatowej przekroczyła 50 mld zł, więc stronie zarówno rządowej, jak i samorządowej powinno zależeć, aby kalkulacja tej kwoty i jej podział odzwierciedlały realną wartość potrzeb edukacyjnych i stanowiły podstawę podejmowanych przez władze decyzji rozwojowych. Dziwi więc, że w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zawarto tylko ogólne zasady podziału subwencji[16].

We wcześniejszej ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, z 1998 r., podstawowymi kryteriami podziału części oświatowej były: typy i rodzaj szkół prowadzonych przez samorząd, liczba uczniów w tych szkołach, a także stopnie awansu zawodowego nauczycieli[17]. Obecnie kryteria te rozbudowano. Można połączyć je w grupy, które przedstawiono w pierwszej kolumnie tabeli 3.

Obowiązujące w 2022 r. kryteria podziału części oświatowej, zawarte w rozporządzeniu z 2021 r.[18], są uszczegółowieniem przepisów ustawy (tabela 3). Rozbudowano zwłaszcza obszar wynagrodzeń nauczycieli, przy czym uwzględniono różnorodną aktywność zawodową tej grupy pracowników. Należy jednak podkreślić, że kryteria te dotyczą procedury podziału części oświatowej. Ze względu na cechy subwencji (przyznawana z tytułu realizacji zadania, a nie na jego wykonanie) nie musi ona pokrywać wynikających z tych kryteriów kosztów wykonania zadań oświatowych.

Oprócz przedstawionych przesłanek w załączniku do rozporządzenia określono mechanizm podziału środków części oświatowej (po odjęciu rezerwy) dla j.s.t. – tzw. algorytm. Pozwala on obliczyć dochody z tytułu części oświatowej na podstawie mierników realizowanych zadań oświatowych, z wyłączeniem niektórych z nich.

Dla każdej j.s.t. jest ustalana przeliczeniowa liczba uczniów U_p. Podział części oświatowej przez U_p pozwala wyznaczyć tzw. finansowy standard A. Kwota przekazywana danej j.s.t. zależy także od wskaźnika korygującego D_i. Uwzględnia on strukturę zatrudnienia i płac nauczycieli według stopni awansu zawodowego oraz zakres kształcenia na terenach wiejskich i w małych

14 Malejący udział części oświatowej w 2020 r. wynikał z radykalnego wzrostu wydatków budżetu państwa, który częściowo był spowodowany działaniami interwencyjnymi podjętymi w związku z pandemią COVID-19.

15 Najwyższa Izba Kontroli, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 r.*, Warszawa 2020, s. 340, https://www.nik.gov.pl/plik/id,22414.pdf [dostęp: 23 czerwca 2022 r.].

16 Szerzej na ten temat: A. Sekuła, *System subwencjonowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce: dysfunkcje i pożądane kierunki racjonalizacji*, Politechnika Gdańska, Gdańsk 2016, s. 207–221.

17 Art. 35 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2003 (Dz.U. nr 150, poz. 983, ze zm.).

18 Rozporządzenie MEN w sprawie sposobu podziału.

Tabela 3. Porównanie kryteriów podziału części oświatowej z ustawy i rozporządzenia dotyczącego 2022 r.

Skrócona nazwa kryterium z art. 28 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego	Kryteria z § 2 rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z 21 grudnia 2021 r.
Typy, rodzaje szkół i placówek	▪ wydatki bieżące szkół i placówek, w tym wynagrodzenia pracowników wraz z pochodnymi ▪ dotowanie publicznych oraz niepublicznych szkół i placówek ▪ finansowanie doradztwa zawodowego
Nauczyciele, ich awans zawodowy i możliwości otrzymywania dodatkowego wsparcia finansowego	▪ wydatki na dokształcanie i doskonalenie zawodowe ▪ odprawy ▪ urlopy dla poratowania zdrowia ▪ dodatki i premie dla opiekunów praktyk zawodowych ▪ odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (ZFŚS) dla nauczycieli emerytów i rencistów ▪ wynagrodzenia za udział w części ustnej egzaminu maturalnego ▪ finansowanie prac komisji egzaminacyjnych w związku z awansem zawodowym nauczycieli ▪ świadczenia na start
Liczba uczniów, dzieci, słuchaczy	▪ nauczanie indywidualne ▪ kształcenie uczniów niebędących obywatelami polskimi ▪ wczesne wspomaganie rozwoju dzieci ▪ badania psychologiczne kandydatów do kształcenia się jako kierowca mechanik albo technik transportu drogowego
Sytuacja finansowa j.s.t.	▪ sytuacja finansowa j.s.t.

Źródło: opracowanie własne.

miastach. Odzwierciedla więc kosztochłonność kadry nauczycielskiej, zależy też od poziomu płac pracowników administracji i obsługi, a także od wydatków rzeczowych.

Uwzględnianie coraz większej liczby różnych czynników skutkuje komplikacją zasad podziału części oświatowej, ale głównym problemem jest niedoszacowanie przekazywanych środków, zwłaszcza wobec sztywnych wydatków na wynagrodzenia nauczycieli.

Zasady wynagradzania nauczycieli

Zasady wynagradzania osób zatrudnionych w oświacie znacznie się różnią w zależności od ich przynależności do jednej z dwóch grup: nauczycieli bądź pracowników administracji i obsługi, nazywanych też pracownikami niepedagogicznymi. Przedstawiciele drugiej grupy zatrudniani są na podstawie ustawy Kodeks pracy[19] lub ustawy o pracownikach samorządowych[20]. Z kolei sposób zatrudniania i wynagradzania pracowników pedagogicznych regulują: ustawa Karta nauczyciela[21], jej akty wykonawcze[22] i samorządowe regulaminy wynagradzania nauczycieli.

19 Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. 2020, poz. 1320, ze zm.).

20 Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. 2022, poz. 530).

21 Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta nauczyciela (Dz.U. 2021, poz. 1762).

22 M.in. rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków

MOST WIEDZY Pobrano z mostwiedzy.pl

Miesięczne wynagrodzenie nauczyciela składa się z: wynagrodzenia zasadniczego zależnego od ich stopnia awansu zawodowego i poziomu wykształcenia, wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i za doraźne zastępstwa, dodatku za wysługę lat (przysługującego od 4. roku pracy w wysokości 1% wynagrodzenia zasadniczego za każdy rok, do 20%), innych dodatków (motywacyjnego, funkcyjnego, np. za wychowawstwo; za trudne warunki pracy, np. w szkole specjalnej; za pracę w porze nocnej, np. w internacie lub ośrodku; mieszkaniowego, wiejskiego) i jednorazowych świadczeń (np. zasiłek na zagospodarowanie dla nauczyciela kontraktowego). Nauczycielom przysługują też odprawy z tytułu rozwiązania stosunku pracy[23].

Zarówno nauczyciele, jak i pracownicy administracji i obsługi otrzymują dodatkowe wynagrodzenie roczne (tzw. trzynastkę) w wysokości 8,5% zarobków z poprzedniego roku, pod warunkiem przepracowania w nim co najmniej 6 miesięcy. Mogą też otrzymać nagrodę jubileuszową za osiągnięcie stażu pracy 20, 25, 30, 35 i 40 lat oraz odprawę emerytalną przy rozwiązaniu stosunku pracy z tytułu przejścia na emeryturę[24].

Przy określaniu wysokości wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w prowadzonych przez j.s.t. placówkach jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane uwzględnić minimalny poziom ich poszczególnych składników, wynikający z przepisów uchwalanych na poziomie centralnym. Kluczowe znaczenie mają w tym przypadku minimalne stawki wynagrodzenia zasadniczego, stanowiące największą część poborów, a także podstawę naliczania niektórych dodatków. Odgórne regulacje, wynikające wprost z Karty nauczyciela lub innych przepisów powszechnych, obejmują także: wynagrodzenie za pracę w dniu wolnym od pracy lub święto, wynagrodzenie w stanie nieczynnym, dodatki za pracę w porze nocnej lub uciążliwych warunkach, dodatkowe wynagrodzenie roczne, odprawę emerytalną/rentową oraz z tytułu rozwiązania stosunku pracy, nagrodę jubileuszową, zasiłek na zagospodarowanie, gratyfikację za tytuł honorowego profesora oświaty czy jednorazowy dodatek uzupełniający (tzw. czternastkę).

Z kolei składniki płac nauczycieli, których określenie pozostaje w kompetencji organów j.s.t., to m.in. dodatki: funkcyjny, motywacyjny i za warunki pracy, wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i doraźne zastępstwa oraz nagrody z funduszu nagród. Jednostka samorządu terytorialnego ustala je samodzielnie, ale w takiej wysokości, aby osiągnąć co najmniej średni poziom wynagrodzenia według stopni awansu zawodowego nauczycieli[25]. Zgodnie z art. 30 Karty nauczyciela jego wysokość obliczana jest jako odsetek[26] kwoty bazowej zawartej co roku w ustawie budżetowej.

---

do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz.U. 2014, poz. 416, ze zm.).

23 D. Gnacik, *Zarządzanie finansami placówki oświatowej. Przewodnik dla dyrektorów szkół*, Presscom, Wrocław 2017, s. 167–175.

24 *Ibidem*, s. 167–185.

25 A. Klawenek, *Analiza lokalnych regulaminów płacowych nauczycieli*, Wydawnictwo ICM, Warszawa 2012, s. 21–22.

26 Odsetek kwoty bazowej do ustalenia poziomu średniego wynagrodzenia dla nauczycieli stażystów, kontraktowych, mianowanych i dyplomowanych w latach 2004–2008 wynosił, odpowiednio, 82%, 102,5%, 143,5% i 184,5%, a w latach 2009–2020 było to: 100%, 111%, 144% i 184%.

Średnie wynagrodzenie nauczycieli obejmuje wynagrodzenie zasadnicze, powiększone o wypłatę za godziny ponadwymiarowe i zastępstwa oraz nagrody i dodatki. Wlicza się do niego także dodatkowe wynagrodzenie roczne.

Gminy, powiaty i m.n.p.p. prowadzące szkoły i placówki do 20 stycznia mają obowiązek ustalić tak określone wydatki na wynagrodzenia osobowe nauczycieli według stopni awansu zawodowego za poprzedni rok. Jeżeli analiza wykaże ich zbyt niski poziom w stosunku do wymaganych średnich wynagrodzeń, to różnicę należy wypłacić nauczycielom w formie dodatku uzupełniającego do 31 stycznia zgodnie z art. 30a ust. 2–3 Karty nauczyciela. Rozwiązanie to jest krytykowane z dwóch powodów. Dodatek nie ma ani charakteru motywacyjnego, gdyż nie jest związany z oceną pracy nauczyciela, ani charakteru socjalnego, skoro otrzymują go wszyscy nauczyciele danego stopnia awansu zawodowego, niezależnie od wysokości ich indywidualnych wynagrodzeń[27]. W ramach podsumowania można stwierdzić, że z perspektywy j.s.t. wymagane prawem wydatki na płace nauczycieli określono *de facto* na poziomie wynagrodzenia średniego, a nie minimalnego zasadniczego, co może sugerować jego nazwa[28].

Oprócz samych wynagrodzeń j.s.t. ponoszą sztywne wydatki związane z zatrudnianiem pracowników. Należą do nich m.in. naliczane od wynagrodzeń składki na ubezpieczenia społeczne, Fundusz Pracy i Fundusz Solidarnościowy oraz składka na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON). Ważnym dla j.s.t. kosztem powiązanym z wynagrodzeniami jest też tworzony obowiązkowo ZFŚS. Wysokość odpisów dla nauczycieli na ZFŚS ustalono w Karcie nauczyciela na poziomie 2–3 razy większym, niż wymagałby tego Kodeks pracy[29].

Struktura i dynamika wydatków oświatowych na wynagrodzenia

Wynagrodzenia nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez gminy, powiaty i m.n.p.p. są formalnie finansowane z ich budżetów. Przesądza o tym obowiązek funkcjonowania tych podmiotów jako jednostek budżetowych[30] przy jednoczesnym zakazie finansowania wynagrodzeń osobowych ze środków gromadzonych na wydzielonych rachunkach dochodów, jakie mogą być utworzone na podstawie uchwały j.s.t.[31]

Do 2021 r. wynagrodzenia nauczycieli nie były ujmowane odrębnie w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetowych Rb-28S. Stanowiły część wydatków oświatowych sklasyfikowanych w działach 801 – Oświata i wychowanie oraz 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, przeznaczonych na płace i składniki od nich pochodne[32]. W tabeli 4 przedstawiono poziom wydatków na wynagrodzenia w oświacie wraz ze składkami i z odpisem na ZFŚS, których obo-

27 *Finansowanie oświaty*, red. M. Herbst, Wydawnictwo ICM, Warszawa 2012, s. 90.

28 *Prywatne i publiczne wydatki na oświatę. Raport jubileuszowy*, red. A. Kopańska, U. Sztanderska, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2015, s. 92–93.

29 *Ibidem*, s. 93.

30 Art. 4 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

31 Art. 223 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2021, poz. 305, ze zm.).

32 Załączniki nr 2 i 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. 2022, poz. 513).

MOST WIEDZY Pobrano z mostwiedzy.pl

wiązek odprowadzania obciąża pracodawcę. Dane obejmują okres od 2012 r., od kiedy MF udostępnia samorządowe szczegółowe sprawozdania Rb-28S.

Tabela 4. Wydatki budżetowe na wynagrodzenia z pochodnymi składkami oraz odpisem na ZFŚS w samorządowych szkołach i placówkach oświatowych w latach 2012–2020 (mln zł)

Rok	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gminy	22 526	22 705	23 129	23 776	24 274	24 811	26 677	29 044	30 660
M.n.p.p.	14 976	15 186	15 448	15 962	16 404	16 863	18 045	19 760	21 636
Powiaty	6 704	6 705	6 712	6 735	6 688	6 774	7 054	7 812	8 984

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-28S, https://www.gov.pl/web/finanse/budzety-jst [dostęp: 15 marca 2022 r.].

Wydatki ponoszone w latach 2012–2020 z tytułu zatrudnienia pracowników szkół i placówek oświatowych, w tym nauczycieli, wyniosły w gminach od 22,5 do 30,7 mld zł, w m.n.p.p. – od blisko 15 do 21,6 mld zł, a w powiatach – od 6,7 do blisko 9 mld zł. Analiza danych z tabeli 4 wykazała stabilny w czasie charakter ich struktury, jednolitej dla wszystkich jednostek samorządu lokalnego. Główną grupę (80%) wydatków stanowiły wynagrodzenia osobowe i bezosobowe, dodatkowe wynagrodzenie roczne oraz honoraria. Składki naliczane od wynagrodzeń na ubezpieczenia społeczne, Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy oraz PFRON i Fundusz Emerytur Pomostowych odpowiadały 15% ogółu wydatków płacowych w oświacie. Z kolei odsetek tych wydatków przeznaczanych na obowiązkowy odpis na ZFŚS dla osób zatrudnionych oraz emerytów i rencistów kształtował się na poziomie 5%.

Wydatki oświatowe na wynagrodzenia i składniki pochodne ponoszone z budżetów gmin, powiatów i m.n.p.p. miały w latach 2012–2020 tendencję wzrostową. Jedyny wyjątek stanowił nieznaczny spadek wydatków powiatów w 2016 r. (tabela 4, wykres 1).

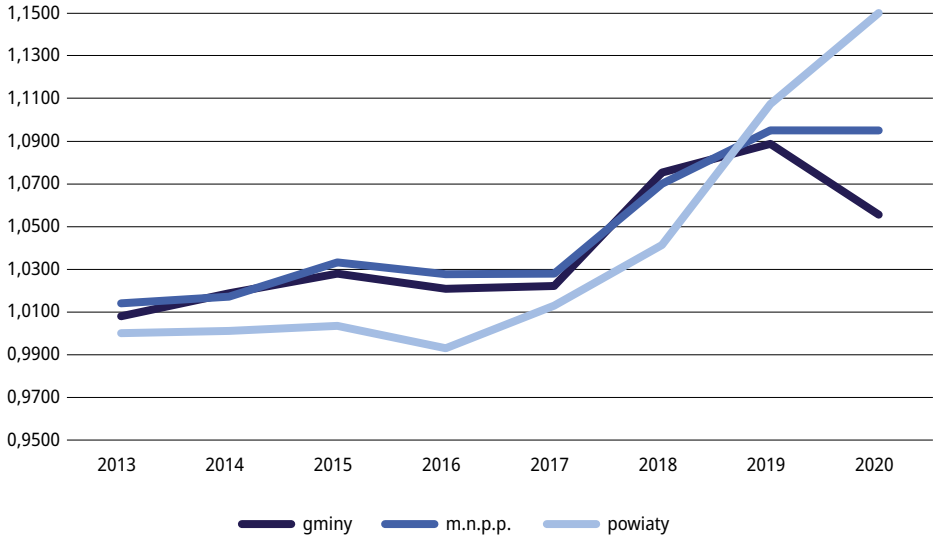
Na wykresie 1 zilustrowano przebieg indeksów łańcuchowych dynamiki wydatków gmin, powiatów i m.n.p.p. na wynagrodzenia wraz z pochodnymi w oświacie. Obliczono je dla wartości nominalnych wykonania wydatków rok do roku.

W latach 2012–2016 zaobserwowano stabilny poziom wydatków oświatowych na płace, które wzrastały w gminach i m.n.p.p. o 1–2%, a w powiatach pozostały na poziomie zbliżonym do poziomu z roku poprzedniego. Od 2017 do 2019 r. badane wydatki zwiększały się w tempie rosnącym z 1–3% do 9–11%, co należy wiązać zarówno z podwyżkami wynagrodzeń, jak i ze zmianami wynikającymi z reformy ustroju szkolnego. W 2020 r. tempo wzrostu wydatków oświatowych na wynagrodzenia i pochodne miało w gminach charakter gasnący[33], w powiatach dynamicznie wzrastało[34], a w m.n.p.p. utrzymało się na poziomie z 2019 r. i stanowiło wypadkową realizowanych przez nie zadań gmin i powiatów.

33 Wzrost o 5,5% był związany z ustabilizowaniem zatrudnienia w 8-letniej szkole podstawowej po zakończeniu funkcjonowania gimnazjów.

34 Wzrost o 15% wynikał m.in. z trwających nadal zmian organizacyjnych w obszarze kształcenia zawodowego wprowadzonych przez reformę z 2017 r.

Wykres 1. Dynamika (r/r) wydatków budżetowych na wynagrodzenia z pochodnymi składkami i odpisem na ZFŚS w samorządowych szkołach i placówkach oświatowych w latach 2012–2020



Źródło: obliczenia własne na podstawie tabeli 4.

Wydatki płacowe w oświacie a wysokość części oświatowej

Jak wskazano wcześniej, kryteria dotyczące wynagrodzeń nauczycieli są uwzględniane przy podziale części oświatowej. Związek między tymi wielkościami nie ogranicza się jedynie do sposobu ustalania wysokości tej części subwencji dla poszczególnych j.s.t., ale dotyczy też terminu jej otrzymania. Zgodnie z art. 34 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego Minister Finansów przekazuje im część oświatową w 12 ratach do 25. dnia miesiąca poprzedzającego miesiąc wypłaty wynagrodzeń. Przywołany przepis świadczy o tym, że część oświatowa ma zabezpieczać terminowość wypłat dla pracowników szkół i placówek samorządowych, a także płynność realizacji wydatków z budżetów lokalnych w tym zakresie. Dlatego zasadna jest analiza części oświatowej w porównaniu z wydatkami oświatowymi na płace (tabela 5).

Dane zawarte w tabeli 5 o wydatkach gmin, powiatów i m.n.p.p. na płace w oświacie pochodzą ze zbiorczych zestawień załączonych do informacji rocznej o wykonaniu budżetów j.s.t., będącej częścią sprawozdania z wykonania budżetu państwa. Wydatki ujęte według działów i rodzaju dotyczyły m.in. wynagrodzeń i składek, nie wskazano jednak ich zakresu według paragrafów klasyfikacji budżetowej. Stąd trudno ustalić, czy różnica między wydatkami na płace w tabelach 4 i 5 dla lat 2012–2020 wynika tylko z odpisu na ZFŚS, czy obejmuje też inne wydatki. Mimo to dalsze analizy dla okresu 2004–2020 przeprowadzono według zestawień zbiorczych

MOST WIEDZY Pobrano z mostwiedzy.pl

opracowanych przez MF. Założono, że były sporządzane w sposób porównywalny i zawierają wszystkie istotne elementy wydatków płacowych w oświacie.

Tabela 5. Wysokość części oświatowej i wydatków budżetowych na wynagrodzenia i składki w oświacie w latach 2004–2020 (mln zł)

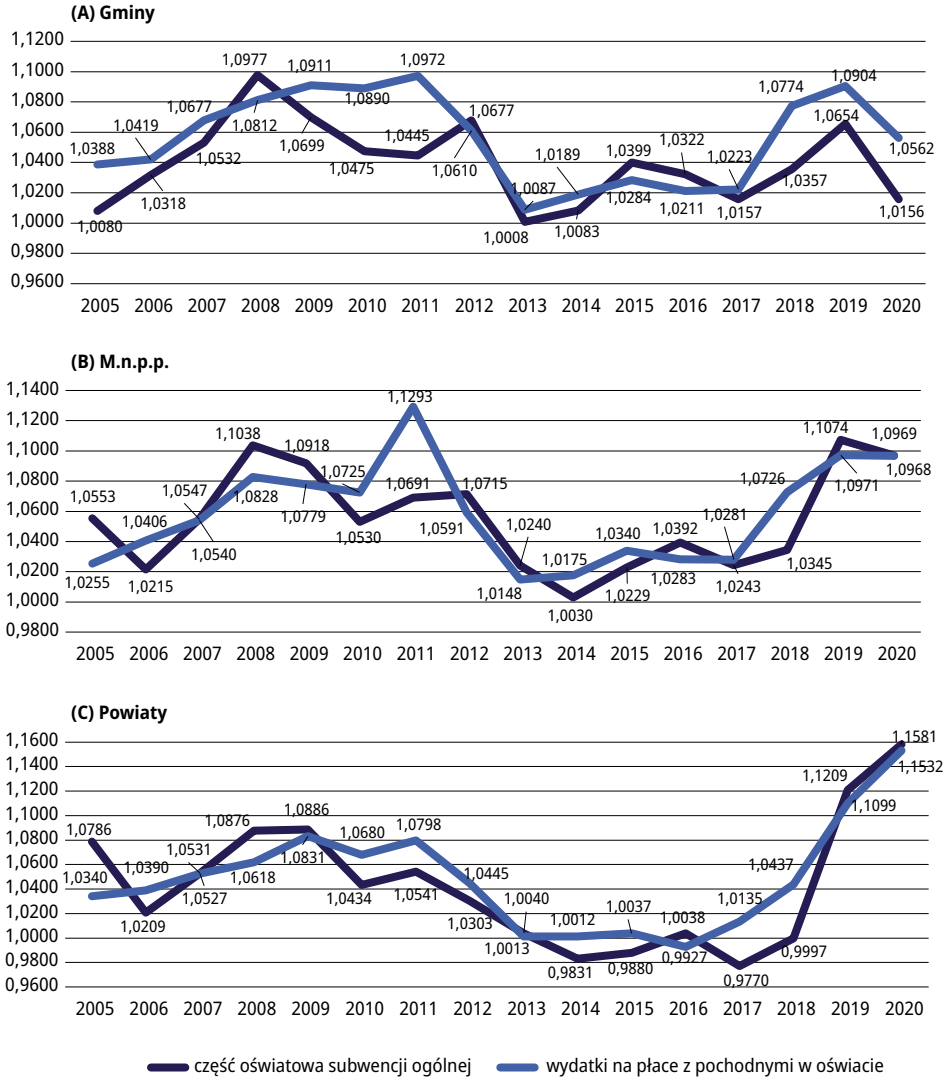
Rok	Gminy		M.n.p.p.		Powiaty	
	Część oświatowa	Wydatki płacowe w oświacie	Część oświatowa	Wydatki płacowe w oświacie	Część oświatowa	Wydatki płacowe w oświacie
2004	12 043	12 378	7 440	8 421	5 138	4 056
2005	12 140	12 858	7 851	8 636	5 542	4 194
2006	12 526	13 397	8 020	8 986	5 658	4 358
2007	13 193	14 304	8 459	9 471	5 958	4 587
2008	14 481	15 465	9 336	10 255	6 480	4 871
2009	15 494	16 874	10 193	11 055	7 054	5 275
2010	16 230	18 376	10 733	11 856	7 360	5 634
2011	16 953	20 162	11 475	13 390	7 758	6 084
2012	18 101	21 392	12 296	14 181	7 993	6 355
2013	18 115	21 578	12 590	14 391	8 024	6 363
2014	18 265	21 986	12 628	14 643	7 888	6 371
2015	18 993	22 611	12 917	15 141	7 793	6 394
2016	19 604	23 088	13 424	15 570	7 823	6 348
2017	19 912	23 602	13 750	16 008	7 643	6 433
2018	20 622	25 430	14 225	17 170	7 641	6 714
2019	21 972	27 728	15 753	18 838	8 564	7 452
2020	22 316	29 288	17 280	20 661	9 919	8 594

Źródło: opracowanie własne na podstawie zestawień zbiorczych MF dotyczących sprawozdań z wykonania budżetów j.s.t., https://www.gov.pl/web/finanse/budzety-jst [dostęp: 15 marca 2022 r.].

W badanym okresie otrzymana część oświatowa przekraczała wydatki płacowe jedynie w powiatach. W przypadku gmin i m.n.p.p. przekazane z budżetu państwa środki pokrywały od 76% do 97% wydatków na wynagrodzenia i składki pracowników szkół oraz placówek edukacyjnych.

Analiza danych w tabeli 5 pozwala zauważyć wahania w poziomie sfinansowania środkami części oświatowej wydatków na wynagrodzenia i pochodne w szkołach i placówkach. Mimo początkowego wzrostu lub stabilizacji w kolejnych latach nastąpiło wyraźne obniżenie stopnia pokrycia wydatków płacowych z części oświatowej. Niekorzystne zmiany stopnia pokrycia częścią oświatową wydatków oświatowych na płace i pochodne przypadły m.in. na pierwsze dwa lata reformy ustroju szkolnego. Świadczy to o niewystarczającym ujęciu skutków podwyżek i koniecznych zmian w jej całkowitej wielkości oraz w algorytmie podziału części oświatowej. Powyższe tendencje obrazuje przebieg indeksów dynamiki obliczonych dla porównywanych strumieni pieniężnych (wykres 2).

Wykres 2. Dynamika (r/r) wydatków budżetowych na wynagrodzenia i składki oraz części oświatowej dla gmin (A), m.n.p.p. (B) i powiatów (C) w latach 2004–2020



Źródło: obliczenia własne na podstawie tabeli 5.

Analiza wykresu 2 (A) pozwala stwierdzić, że wydatki płacowe gmin niemal w całym okresie zwiększały się szybciej niż część oświatowa, zwłaszcza w latach 2009–2011 i 2018–2020. Przełożyło się to na różnicę rzędu 21 p.p. w stopniu pokrycia wypłat wynagrodzeń środkami subwencyjnymi między 2004 a 2020 r. Niekorzystna relacja indeksów dynamiki płac i części oświatowej jest widoczna dla powiatów na wykresie 2 (C) w latach 2010–2011 i 2017–2018. Różnica w stopniu

MOST WIEDZY Pobrano z mostwiedzy.pl

pokrycia wypłat dla pracowników oświatowych środkami subwencji między 2018 a 2009 r. była w tym przypadku równa 20 p.p. Dla m.n.p.p. wyniosła tylko 9 p.p., co wynikało ze zbliżonych wartości indeksów zmian wydatków na wynagrodzenia i części oświatowej, widocznych na wykresie 2 (B). Wyraźnie niekorzystna relacja wystąpiła jedynie w latach 2011 i 2018.

Analiza wykresu 2 pozwala zaobserwować podobieństwo jego przebiegu w odniesieniu do różnych jednostek samorządu terytorialnego oznaczonych na nim symbolami (A), (B) i (C). Dotyczy ono niższego tempa wzrostu wydatków płacowych w oświacie w 2008 r. w stosunku do części oświatowej, prawdopodobnie z powodu obniżenia składki rentowej naliczanej od płac i utrzymania minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli na poziomie z 2007 r. Drugą cechą wspólną dla gmin, powiatów i m.n.p.p. jest wyraźny spadek tempa wzrostu wydatków oświatowych na płace w latach 2013–2016, gdy „zamrożono" minimalne i średnie wynagrodzenia nauczycieli. Zagadnienie poddano analizie w kolejnej części artykułu.

Problem zwiększającej się różnicy między kwotami części oświatowej a wydatkami płacowymi był wielokrotnie podnoszony przez stronę samorządową. W latach 2019–2020 osiągnął jednak niespotykany rozmiar w związku z uchwaleniem wielu podwyżek płac dla nauczycieli. Przyrost wydatków z tytułu podwyżek był większy niż przyrost części oświatowej, stąd wobec niewystarczających transferów z budżetu państwa j.s.t. musiały znaleźć środki na wynagrodzenia nauczycieli we własnych budżetach. Na skutek tego borykały się z problemem zapewnienia np. wkładu własnego dla przedsięwzięć współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej czy zabezpieczenia środków na sfinalizowanie rozpoczętych już inwestycji.

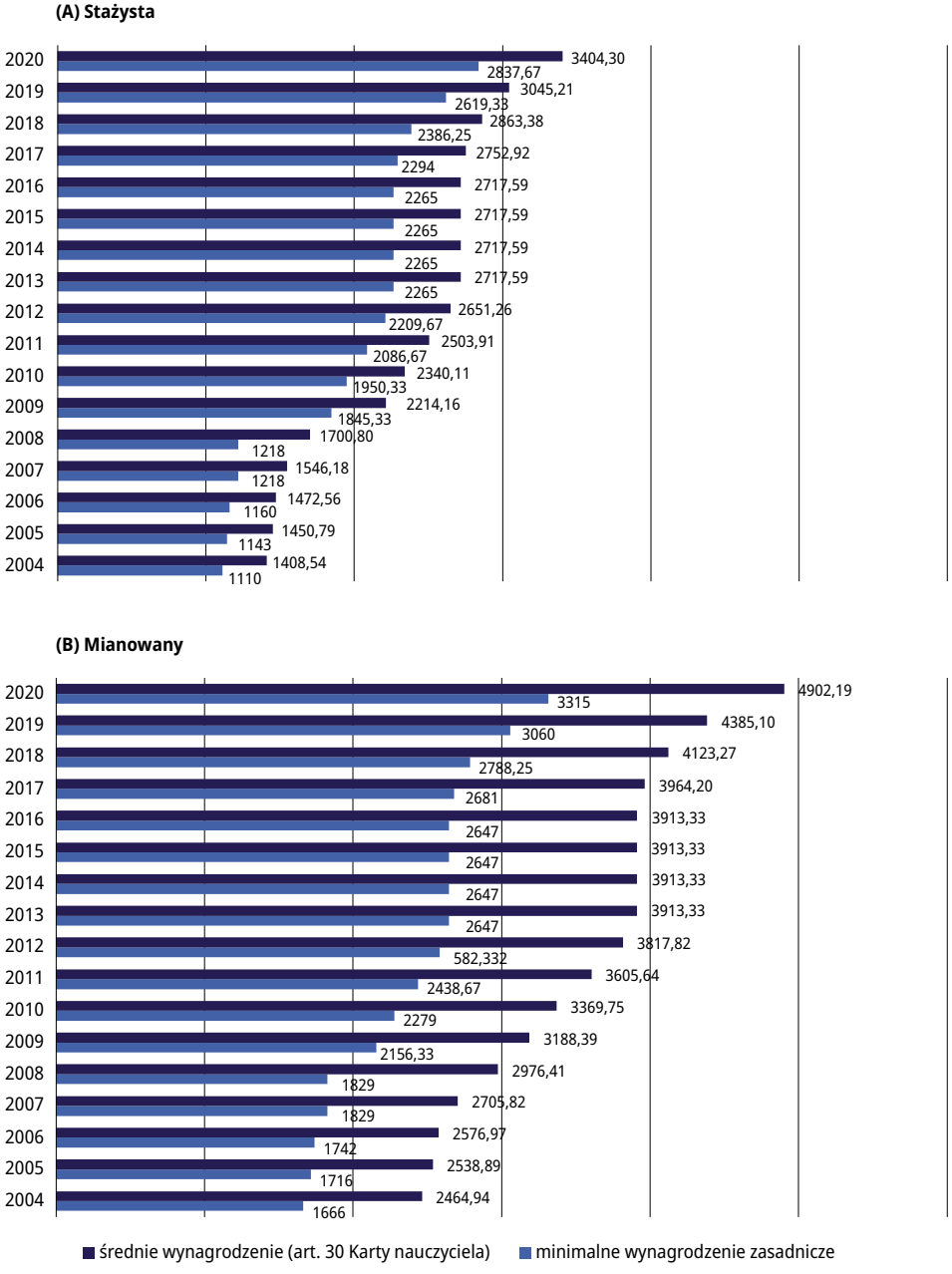
Zgodnie z zasadą adekwatności zwiększeniu zadań (i ponoszonych na nie, odgórnie zdeterminowanych wydatków) powinien towarzyszyć odpowiedni wzrost liczby źródeł dochodów lub ich wydajności. W badanym okresie j.s.t. nie zapewniono jednak dodatkowych źródeł dochodów własnych. Mimo wzrostu wpływów z części oświatowej nie były one adekwatne do rosnących wydatków na wynagrodzenia w oświacie. Wprawdzie opisany algorytm podziału części oświatowej uwzględnia kryteria dotyczące płac nauczycieli, ale nie rozwiązuje to realnie występujących problemów gmin, powiatów i m.n.p.p.

Problematyka minimalnego i średniego wynagrodzenia nauczycieli

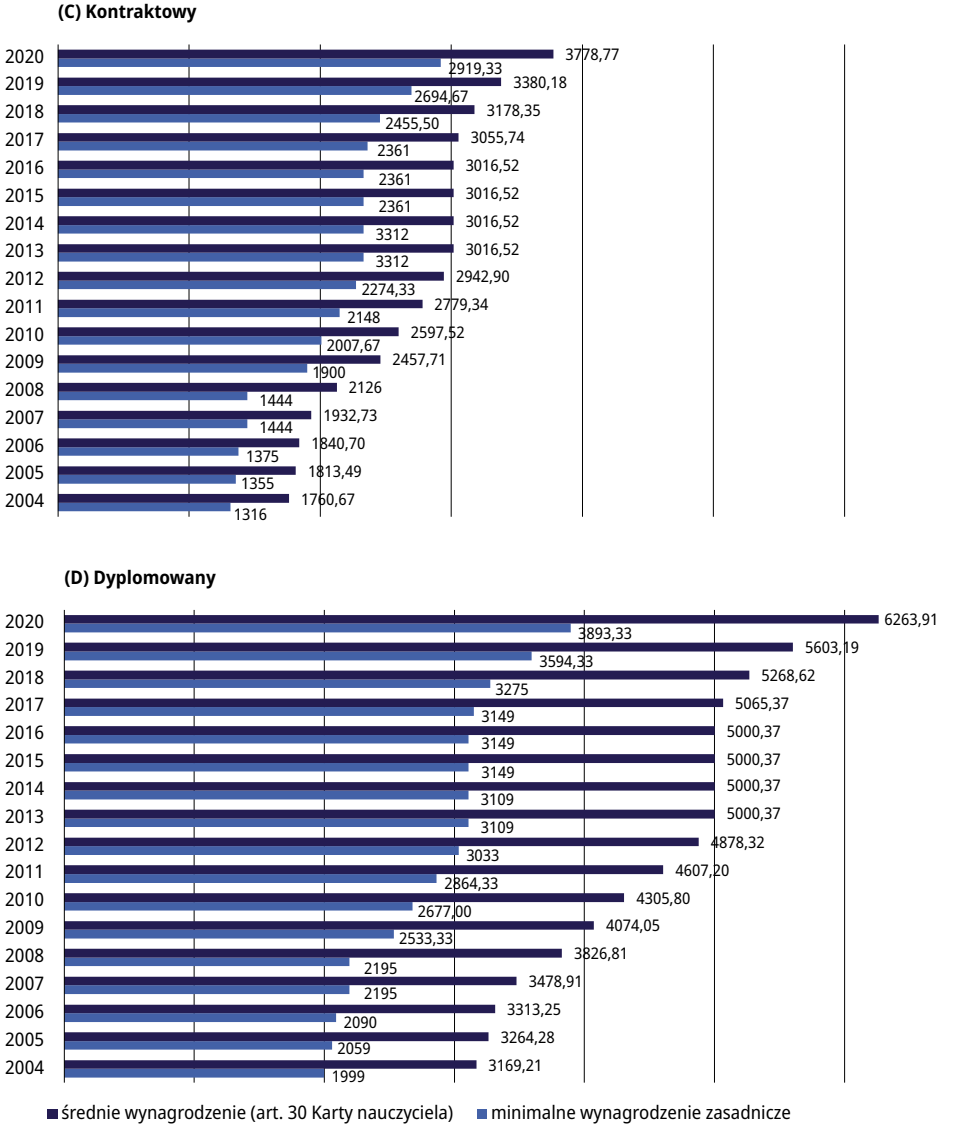
Przy ustalaniu wynagrodzeń osobowych nauczycieli j.s.t. muszą uwzględniać wymogi ich minimalnego i średniego poziomu (opisane w części *Zasady wynagradzania nauczycieli* niniejszego artykułu). Na wykresie 3 zestawiono wysokość minimalnych miesięcznych wynagrodzeń zasadniczych (w ujęciu średniorocznym) ze średnimi wynagrodzeniami nauczycieli dla stopni awansu zawodowego w latach 2004–2020.

Ich dynamika w badanym okresie była jednakowa dla wszystkich stopni awansu. Jedynie w 2009 r. skala podwyżek płac została zróżnicowana, aby zmniejszyć występujące między nimi dysproporcje. Ponadto w 2008 r. wynagrodzenia minimalne pozostały na poziomie z roku poprzedniego, zwiększono zaś o 10% wymagany średni poziom płac. Różnice między skalą wzrostu wynagrodzeń rok do roku wystąpiły też w 2019 r. (płace minimalne +9,7%, średnie +6,4%) i 2020 r. (minimalne +8,3%, średnie +11,8%).

Wykres 3. Wysokość średniorocznego minimalnego wynagrodzenia zasadniczego i średniego wynagrodzenia nauczycieli stażystów (A), kontraktowych (B), mianowanych (C) i dyplomowanych (D), posiadających najwyższy poziom kwalifikacji w latach 2004–2020 (zł)



MOST WIEDZY Pobrano z mostwiedzy.pl



Źródło: opracowanie własne na podstawie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 maja 2000 r. w sprawie minimalnych stawek wynagradzania 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 przyznania dodatku za warunki pracy oraz szczególnych przypadków zaliczania okresów zatrudnienia i innych okresów uprawniających do dodatku za wysługę lat (Dz.U. nr 39, poz. 455, ze zm.); rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz.U. 2014, poz. 416, ze zm.); ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta nauczyciela (Dz.U. 2021, poz. 1762) oraz ustawy budżetowej na rok 2004 z dnia 23 stycznia 2004 r. (Dz.U. nr 17, poz. 167), ustawy budżetowej na rok

2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. (Dz.U. nr 278, poz. 2755), ustawy budżetowej na rok 2006 z dnia 17 lutego 2006 r. (Dz.U. nr 35, poz. 244), ustawy budżetowej na rok 2007 z dnia 25 stycznia 2007 r. (Dz.U. nr 15, poz. 90), ustawy budżetowej na rok 2008 z dnia 23 stycznia 2008 r. (Dz.U. nr 19, poz. 117), ustawy budżetowej na rok 2009 z dnia 9 stycznia 2009 r. (Dz.U. nr 10, poz. 58), ustawy budżetowej na rok 2010 z dnia 22 stycznia 2010 r. (Dz.U. nr 19, poz. 102), ustawy budżetowej na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r. (Dz.U. nr 29, poz. 150), ustawy budżetowej na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r. (Dz.U. 2012, poz. 273), ustawy budżetowej na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz.U. 2013, poz. 169), ustawy budżetowej na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r. (Dz.U. 2014, poz. 162), ustawy budżetowej na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz.U. 2015, poz. 153), ustawy budżetowej na rok 2016 z dnia 25 lutego 2016 r. (Dz.U. 2016, poz. 278), ustawy budżetowej na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz.U. 2017, poz. 108), ustawy budżetowej na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. (Dz.U. 2018, poz. 291), ustawy budżetowej na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r. (Dz.U. 2019, poz. 198), ustawy budżetowej na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 571).

Mimo widocznych na wykresie 3 zmian wysokości stawek miesięcznych wynagrodzeń nauczycieli udział minimalnego wynagrodzenia zasadniczego w wymaganym średnim poziomie płac według stopni awansu zawodowego pozostał stabilny w badanym okresie. Od 2004 do 2007 r. wynosił on w przypadku nauczycieli stażystów 78,8%, a dla kontraktowych, mianowanych i dyplomowanych odpowiednio 74,7%, 67,6% i 63,1%. W 2008 r. odsetek ten uległ obniżeniu odpowiednio do 71,6%, 67,9%, 61,5% i 57,4%. W pozostałych latach udział wynagrodzenia minimalnego w średnim poziomie płac był równy odpowiednio 83,3%, 77,3%, 67,6% i 62,2% z wyjątkiem 2019 r., kiedy był on nieco wyższy i wynosił 86,0%, 79,7%, 69,8% i 64,2%.

Warto pamiętać, że nauczycielom stażystom nie przysługuje najczęściej dodatek za wysługę lat, stanowiący od 3% do 20% wynagrodzenia zasadniczego, który jest już wypłacany nauczycielom mającym wyższe stopnie awansu. Rosnące wraz z awansem zawodowym różnice między minimalnym a średnim poziomem płac wynikają też z wyższych stawek za godziny ponadwymiarowe i doraźne zastępstwa oraz z dodatków przysługujących nauczycielom z wyższym stopniem awansu. W przypadku tej grupy pedagogów łatwiej jest zatem j.s.t. osiągnąć wymagane średnie wynagrodzenia bez opierania ich bezpośrednio na wynagrodzeniu zasadniczym.

Udział wynagrodzeń nauczycieli w wydatkach budżetowych na przykładzie Lublina

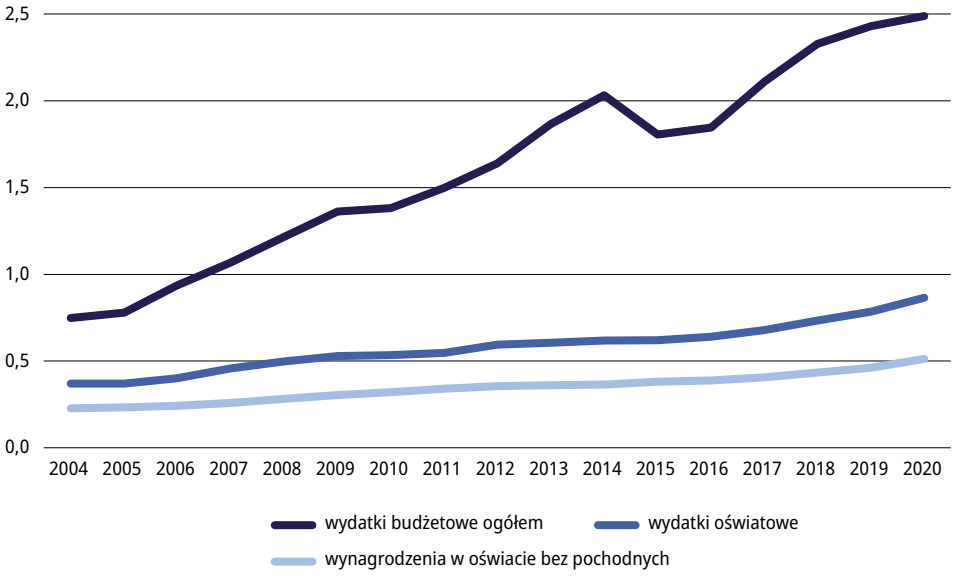
Jak podkreślono wcześniej, obowiązująca w latach 2004–2020 klasyfikacja budżetowa wydatków nie wymagała odrębnego ujmowania wynagrodzeń nauczycieli i pracowników niepedagogicznych szkół oraz placówek w sprawozdaniach budżetowych. Stąd znane są tylko łączne wydatki płacowe w oświacie poniesione z budżetów gmin, powiatów i m.n.p.p.

Oprócz sprawozdań na jednolitych formularzach Rb jednostki samorządu terytorialnego sporządzają też roczne sprawozdania opisowe z wykonania budżetu, których szczegółowość mogą w dużym stopniu samodzielnie kształtować.

W efekcie szerokiego przeglądu sprawozdań opisowych z wykonania budżetów j.s.t. wykazano, że jedynie w sprawozdaniach Lublina zawarto informacje, które pozwoliły określić znaczenie wynagrodzeń nauczycieli dla budżetu lokalnego w latach 2004–2020. Na wykresie 4 przedstawiono wysokość zarówno wydatków na płace (bez składek od nich pochodnych) w Lublinie dla

MOST WIEDZY Pobrano z mostwiedzy.pl

Wykres 4. Poziom wynagrodzeń (bez składek pochodnych) w oświacie na tle łącznych wydatków oświatowych oraz ogółu wydatków z budżetu Lublina w latach 2004–2020 (mld zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu miasta Lublina w latach 2004–2020, http://bip.lublin.eu [dostęp: 15 marca 2022 r.].

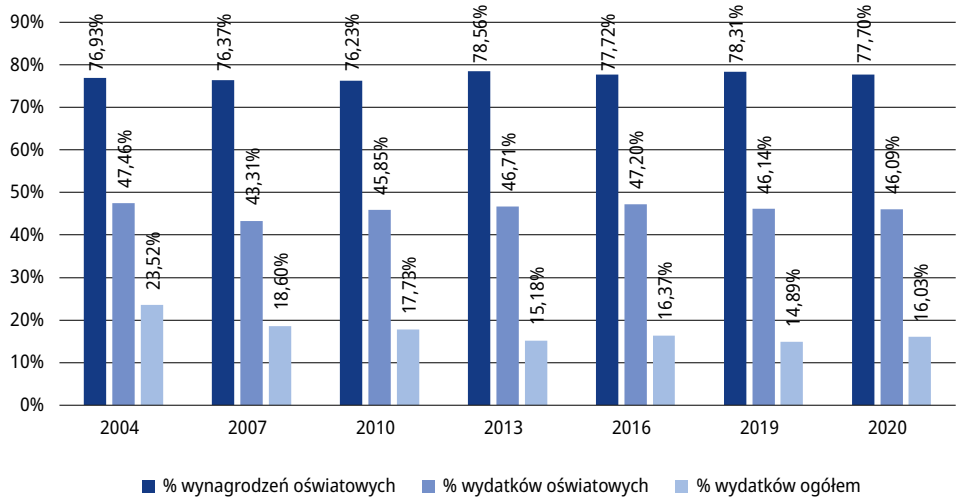
pracowników miejskich szkół i placówek na tle wydatków na oświatę, jak i ogółu wydatków budżetowych w badanym okresie. Wynagrodzenia w szkołach stanowiły około 60% wydatków oświatowych i 20–30% ogółu wydatków z budżetu Lublina.

Następnie zestawiono zawarte w sprawozdaniach opisowych dane o średniej płacy i zatrudnieniu w miejskich szkołach i placówkach w podziale na nauczycieli i pracowników niepedagogicznych. Na tej podstawie oszacowano miesięczną i roczną wartość wynagrodzeń nauczycieli bez wypłat jednorazowych (m.in. nagród jubileuszowych, odpraw) i składek pochodnych, będących kosztem pracodawcy. Na płace nauczycieli w Lublinie wydatkowano z budżetu miasta od 176 mln zł do blisko 400 mln zł. Na wykresie 5 przedstawiono udział wynagrodzeń nauczycieli w wyróżnionych kategoriach wydatków budżetowych Lublina.

W latach 2004–2020 płace nauczycieli w Lublinie stanowiły blisko 80% wynagrodzeń pracowników szkół i placówek samorządowych. Ich udział w wydatkach budżetowych na oświatę kształtował się na poziomie 40–50%, a na tle wszystkich wydatków budżetu Lublina odsetek ten zmniejszał się z 24% do 14–16% pod koniec badanego okresu.

Niestety, w latach 2004–2020 nie były dostępne dane o wydatkach wszystkich j.s.t. na płace nauczycieli. Rzetelna analiza wydatków gmin, powiatów i m.n.p.p. na wynagrodzenia tej grupy zawodowej wymaga wyodrębnienia tego typu kosztów w klasyfikacji budżetowej, gdyż sprawo-

Wykres 5. Udział wynagrodzeń nauczycieli* w wydatkach na wynagrodzenia w oświacie, łącznych wydatkach oświatowych oraz wydatkach ogółem z budżetu Lublina w wybranych latach z okresu 2004–2020**



Objaśnienia: *bez składek pochodnych, z wyłączeniem jednorazowych odpraw i nagród jubileuszowych; **bez składek pochodnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu miasta Lublina w latach 2004–2020, http://bip.lublin.eu [dostęp: 15 marca 2022 r.].

zdania budżetowe z wykonania wydatków sporządzane są według tam określonej szczegółowości. Postulat ten został już zrealizowany w rozporządzeniu z dnia 26 lipca 2021 r.[35], zgodnie z którym wynagrodzenia osobowe nauczycieli są od 2022 r. ujmowane w § 479, wydzielonym z § 401, a dodatkowe wynagrodzenie roczne tej grupy zawodowej – w § 480 wyłączonym z § 404. Wprowadzone rozwiązanie umożliwia gromadzenie danych wspierających proces decyzyjny dotyczący systemu wynagradzania nauczycieli.

Podsumowanie

Z zaprezentowanych rozważań teoretycznych i badań empirycznych wynika, że mimo przeniesienia na samorząd terytorialny zarządczej i finansowej odpowiedzialności za działanie szkół i placówek system wynagradzania pracujących w tych instytucjach nauczycieli pozostał silnie scentralizowany, co ogranicza zakres swobody organów władz lokalnych w opracowywaniu

35 Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 26 lipca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. 2021, poz. 1382).

MOST WIEDZY Pobrano z mostwiedzy.pl

miejscowej polityki płacowej nauczycieli[36]. Wsparcie ze strony budżetu państwa pod postacią części oświatowej subwencji ogólnej w przypadku gmin (i m.n.p.p. ze względu na większy zakres ich zadań gminnych niż powiatowych) nie pokrywa wydatków na płace w oświacie, a różnica między wysokością subwencji a środkami wydawanymi na wynagrodzenia nauczycieli systematycznie rośnie. Świadczy to (pośrednio) o niedostosowaniu dochodów z części oświatowej, przyznawanych z tytułu realizacji zadań (a nie na zadania), do ponoszonych wydatków. Brak w algorytmie kryteriów modyfikacji wielkości przydzielonych środków adekwatnie do zakresu zadań oświatowych powoduje m.in. szybszy wzrost wydatków na odgórnie ustalane wynagrodzenia niż otrzymywanej kwoty części oświatowej i jako wada tej subwencji wymaga zmiany. Przy nieadekwatnej kwocie części oświatowej wydatki na oświatę z budżetów lokalnych są pokrywane kosztem np. inwestycji infrastrukturalnych.

Z powodu zbyt dużego obciążenia budżetów j.s.t. i braku realnego wpływu gmin, powiatów i m.n.p.p. na koszty zatrudnienia nauczycieli w prowadzonych przez te j.s.t. szkołach i placówkach postuluje się decentralizację systemu, umożliwiającą dostosowanie polityki płacowej w oświacie do lokalnych uwarunkowań. Ponadto należy pamiętać, że wydatki na zadania edukacyjne realizowane przez j.s.t. nie obejmują jedynie wynagrodzeń. Oprócz nich z budżetów j.s.t. ze środków z dochodów własnych finansowane są wymagane wydatki rzeczowe.

Bibliografia

Dzhurylo A., *Educational Reform in the EU Countries and Ukraine: Historical Background, Current Issues and Future Prospects*, „Studies in Comparative Education" 2018, nr 2, https://doi.org/10.31499/2306-5532.2.2018.153407.

Eurydice, European Commission, *Organisation of the Education System and of its Structure*, https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/organisation-education-system-and-its-structure-56_en.

Finansowanie oświaty, red. M. Herbst, Wydawnictwo ICM, Warszawa 2012.

Gnacik D., *Zarządzanie finansami placówki oświatowej. Przewodnik dla dyrektorów szkół*, Presscom, Wrocław 2017.

Klawenek A., *Analiza lokalnych regulaminów płacowych nauczycieli*, Wydawnictwo ICM, Warszawa 2012.

Lee J., *The Human Right to Education: Definition, Research and Annotated Bibliography*, „Emory International Law Review" 2020, t. 34, nr 3.

Lindblad S. *et al.*, *School Lockdown? Comparative Analyses of Responses to the COVID-19 Pandemic in European Countries*, „European Educational Research Journal" 2021, t. 20, nr 5, https://doi.org/10.1177/14749041211041237.

Nucińska J., *Źródła finansowania zadań oświatowych JST w latach 2012–2016 ze szczególnym uwzględnieniem miast na prawach powiatu*, „Studia BAS" 2017, nr 4(52) [*Finansowanie zadań publicznych w Polsce*, red. P. Russel].

Prywatne i publiczne wydatki na oświatę. Raport jubileuszowy, red. A. Kopańska, U. Sztanderska, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2015.

Schlett A., *Decentralisation and Centralisation – Financing Public Education in Hungary*, „International Journal of Arts & Sciences" 2017, t. 10, nr 1.

36 Por.: J. Nucińska, *Źródła finansowania zadań oświatowych JST w latach 2012–2016 ze szczególnym uwzględnieniem miast na prawach powiatu*, „Studia BAS" 2017, nr 4(52) [*Finansowanie zadań publicznych w Polsce*, red. P. Russel], s. 99.

Sekuła A., *System subwencjonowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce: dysfunkcje i pożądane kierunki racjonalizacji*, Politechnika Gdańska, Gdańsk 2016.

Sekuła A., Nucińska J., *Finansowanie zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego*, Instytut Badań Gospodarczych, Olsztyn 2021, https://doi.org/10.24136/eep.mon.2021.15.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2022 (Dz.U. 2021, poz. 2453).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 11 maja 2000 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagradzania 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 przyznania dodatku za warunki pracy oraz szczególnych przypadków zaliczania okresów zatrudnienia i innych okresów uprawniających do dodatku za wysługę lat (Dz.U. nr 39, poz. 455, ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz.U. 2014, poz. 416, ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. 2022, poz. 513).

Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 26 lipca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. 2021, poz. 1382).

Ustawa budżetowa na rok 2004 z dnia 23 stycznia 2004 r. (Dz.U. nr 17, poz. 167).

Ustawa budżetowa na rok 2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. (Dz.U. nr 278, poz. 2755).

Ustawa budżetowa na rok 2006 z dnia 17 lutego 2006 r. (Dz.U. nr 35, poz. 244).

Ustawa budżetowa na rok 2007 z dnia 25 stycznia 2007 r. (Dz.U. nr 15, poz. 90).

Ustawa budżetowa na rok 2008 z dnia 23 stycznia 2008 r. (Dz.U. nr 19, poz. 117).

Ustawa budżetowa na rok 2009 z dnia 9 stycznia 2009 r. (Dz.U. nr 10, poz. 58).

Ustawa budżetowa na rok 2010 z dnia 22 stycznia 2010 r. (Dz.U. nr 19, poz. 102).

Ustawa budżetowa na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r. (Dz.U. nr 29, poz. 150).

Ustawa budżetowa na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r. (Dz.U. 2012, poz. 273).

Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz.U. 2013, poz. 169).

Ustawa budżetowa na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r. (Dz.U. 2014, poz. 162).

Ustawa budżetowa na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz.U. 2015, poz. 153).

Ustawa budżetowa na rok 2016 z dnia 25 lutego 2016 r. (Dz.U. 2016, poz. 278).

Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz.U. 2017, poz. 108).

Ustawa budżetowa na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. (Dz.U. 2018, poz. 291).

MOST WIEDZY Pobrano z mostwiedzy.pl

Ustawa budżetowa na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r. (Dz.U. 2019, poz. 198).
Ustawa budżetowa na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 571).
Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. 2020, poz. 1320, ze zm.).
Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta nauczyciela (Dz.U. 2021, poz. 1762).
Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2022, poz. 559).
Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 2021, poz. 1915, ze zm.).
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2022, poz. 528).
Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2003 (Dz.U. nr 150, poz. 983, ze zm.).
Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2021, poz. 1672, ze zm.).
Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. 2022, poz. 530).
Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2021, poz. 305, ze zm.).
Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. 2021, poz. 1082, ze zm.).
Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. 2021, poz. 1930, ze zm.).

Strony internetowe

Biuletyn Informacji Publicznej. Lublin, http://bip.lublin.eu.
Główny Urząd Statystyczny, *Bank Danych Lokalnych*, https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/temat.
Ministerstwo Finansów, *Budżety jednostek samorządu terytorialnego*, https://www.gov.pl/web/finanse/budzety-jst.
Najwyższa Izba Kontroli, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki państwa w 2019 r.*, Warszawa 2020, https://www.nik.gov.pl/kontrole/analiza-budzetu-panstwa/.