



ZARZĄD

PREZES

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZESI

Tadeusz Chrzan
POWIAT JAROSŁAWSKI

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁANCUCKI

Krzysztof Maćkiewicz
POWIAT WĄBRZESKI

Marian Niemirski
POWIAT PRZYSUSKI

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

CZŁONKOWIE

Mariusz Bieniek
POWIAT PŁOCKI

Mirosław Czajła
POWIAT MALBORSKI

Jarosław Dudkowiak
POWIAT GŁOGOWSKI

Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Józef Matysiak
POWIAT RAWSKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Wojciech Pałka
POWIAT KRAKOWSKI

Paweł Piasny
POWIAT OLKUSKI

Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

Tomasz Tamborski
POWIAT KOŁOBRZESKI

Małgorzata Tudaj
POWIAT KĘDZIERZYŃSKO-KOZIELSKI

Mirosław Walicki
POWIAT GARWOLIŃSKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Józef Swaczyna
POWIAT STRZELECKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

CZŁONKOWIE

Zdzisław Brezdeń
POWIAT OŁAWSKI

Andrzej Ciolek
POWIAT GOŁDAPSKI

Zdzisław Gamański
POWIAT CHEŁMIŃSKI

Andrzej Opala
POWIAT ŁÓDZKI WSCHODNI

Waldemar Trelka
POWIAT RADOMSKI

Jan Zalewski
POWIAT SIEMIATYCKI

Bogdan Zieliński
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A. 0531/146/19

Warszawa, 12 czerwca 2019 roku

Szanowny Pan

Rafał Grupiński

Przewodniczący Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży
Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący,

poniżej przedstawiamy opinie Związku Powiatów Polskich o projekcie nowelizacji ustawy Karta Nauczyciela (projekt z 05.06.2019, druk sejmowy nr 3496). Zwracamy uwagę na niestosowność przedkładania projektów rządowych jako poselskie. Przypominamy, że na początku kadencji kierownictwo resortu edukacji zapewniło, iż taka praktyka nie będzie już miała miejsca.

1. Zasadnicza uwaga dotyczy nieoszacowania w uzasadnieniu projektu ustawy skutków finansowych wprowadzanych rozwiązań. Chodzi głównie o podwyżki nauczycielskich wynagrodzeń. Z tekstu porozumienia, zawartego przez rząd ze Związkiem Zawodowym Solidarność, wynika, że łączny koszt dodatkowych dwóch podwyżek w roku 2019 szacowany jest na 1,3 mld zł. Wprowadzenie świadczenia "na start" dla stażysty autorzy ustawy wycenili na ok. 28 mln zł. Z kolei wprowadzenie minimalnej stawki dodatku za wychowawstwo, jak napisano w uzasadnieniu, nie pociągnie jakoby za sobą kosztów, ponieważ „zmiana w tym zakresie będzie się odbywać w ramach wynagrodzenia średniego obowiązującego od 1 września 2019 r.

Projektodawcy piszą w uzasadnieniu, że „skutek finansowy zmian przepisów będzie uwzględniony m. in. w zwiększonej kwocie części oświatowej subwencji ogólnej na 2019 r. Skutki finansowe na kolejne lata dla budżetu państwa zostaną ustalone w ustawach budżetowych i będą uwzględniały skutki przechodzące wzrostu wynagrodzeń nauczycieli.”. Ponadto czytamy, że środki na wzrost w okresie od dnia 1 września do 31 grudnia 2019 r. średnich wynagrodzeń nauczycieli wychowania przedszkolnego zatrudnionych przez JST, a nie objętych subwencją (nauczycieli dzieci

5-letnich i młodszych objętych wychowaniem przedszkolnym) zapewniony jest w dochodach własnych samorządów, "które w ostatnich latach wykazują silną dynamikę wzrostową". Po czym zaprezentowane zostały tabele i wykresy przedstawiające wzrost dochodów JST.

Po pierwsze, takie przedstawienie problemu jest manipulacją. Tak powszechnie określa się przedstawianie przez kogoś tzw. połowy prawdy lub „niecałej prawdy”. I tak jest właśnie w przypadku pokazywania w uzasadnieniu projektu rosnących dochodów JST, bez informacji o rosnących wydatkach samorządów terytorialnych, zwłaszcza w ostatnich latach, w sektorze edukacji, spowodowanych finansowaniem przez gminy i powiaty wdrażania reformy oświaty. Przedstawiciele samorządu terytorialnego wielokrotnie zwracali uwagę na tę sytuację. W roku 2018 wydatki oświatowe jednostek samorządu terytorialnego sięgnęły łącznie niemal 70 mld zł (w tym ponad 66 proc. stanowią koszty wynagrodzeń). Tymczasem wartość przekazanej samorządom części oświatowej subwencji wyniosła ok. 43 mld zł. Owszem dochody bieżące JST w ostatnich latach wzrosły, ale wzrosły również wydatki bieżące JST. I to bardziej niż dochody. Luka pomiędzy drugimi a pierwszymi znacznie się powiększyła. O ile w roku 2012 wynosiła ona nieco ponad 15 mld zł, to w 2016 już 18 mld, a w roku 2018 skoczyła do niemal 23 mld zł, czyli sięgnęła 50 proc. Oznacza to, że w roku 2018 samorzady do każdego 1 zł otrzymywanego z budżetu państwa dołożyły 0,5 zł z własnych dochodów. Wydatki samorządowe wzrosły znacznie szybciej niż dochody. O ile dochody oświatowe JST wzrosły nieznacznie: z 41 mld do 48 mld zł, to wydatki oświatowe JST skoczyły znacząco: z 57 mld do ponad 70 mld zł. Dlatego po raz kolejny podnosimy konieczność zwiększenia w budżecie państwa nakładów na oświatę trafiających do organów prowadzących szkoły.

Po drugie przywołane wyżej z uzasadnienia projektu ustawy przedstawienie kluczowego problemu finansowego rodzi - uzasadnione dotychczasowym doświadczeniem - obawy środowiska samorządowego, że znaczącą część skutków finansowych zmian, wprowadzanych przez rząd i większość sejmową, poniosą jednostki samorządu terytorialnego prowadzące szkoły.

Z uwagi na powyższe wnioskujemy o precyzyjne oszacowanie skutków finansowych związanych z wprowadzanymi zmianami, podanie danych do publicznej wiadomości, zagwarantowanie w budżecie państwa nakładów na pokrycie tych kosztów oraz przekazanie ich organom prowadzącym.

2. Pozostałe uwagi:

- a) Do art. 1 projektu, zm. 1) dot. zmian w art. 6a. Usunięcie wprowadzonego wcześniej systemu oceniania nauczycieli (podobnie jak i nowego systemu awansu zawodowego) oraz pozostałe zmiany są jedynie formą „gaszenia pożaru”, jakim był (jest?) protest nauczycieli, i ceną kompromisu. Nie rozwiązują one jednak jakiegokolwiek problemu polskiego systemu edukacji. System oceny nie będzie powiązany z systemem awansu zawodowego i systemem doskonalenia,

co oznacza, że system pozbawiony zostanie jakichkolwiek, choćby śladowo wzmiankowanych, aspektów jakościowych. Projektodawcy usunęli dla przykładu przepis dotyczący częstotliwości oceniania (pkt 3 ust. 1 art. 6a w brzmieniu *"co 5 lat pracy w szkole od dnia uzyskania stopnia nauczyciela kontraktowego, nauczyciela mianowanego i nauczyciela dyplomowanego"*). W zaprojektowanym ust. 1 art. 6a pozostaje jedynie warunek minimalnie jednego roku od poprzedniej oceny. Jeśli system ma zawierać choćby śladowo występujące aspekty jakościowe, to powinien zawierać regulacje określające częstotliwość i zasady oceny nauczyciela. Zdarzają się bowiem przypadki nauczycieli nieocenianych przez długie lata.

- b) Do art. 1 projektu, zm. 2-7 wprowadzające zmiany w art. 9b-9d. Model awansu zawodowego nauczyciela (obecnie obowiązujący, czy przywracany sprzed zmiany) jest jednym z najbardziej krytykowanych elementów systemu edukacji. Nawet przez samych nauczycieli. Model ten nie jest w jakikolwiek sposób powiązany z doskonaleniem zawodowym nauczyciela i przede wszystkim z wynikami jego pracy. Nie uwzględnia jakiegokolwiek aspektu jakości pracy nauczyciela, co powinno być kluczowym wyznacznikiem awansu. Model ten ma charakter wyłącznie stażowy, nie jakościowy. Jest to wiedza powszechna. Przywracanie tzw. starego modelu pod presją zawiązków zawodowych nic nie zmienia. W ust. 4 zmienianego art. 9d KN znacznie skrócono okres, po jakim nauczyciel może rozpocząć staż na kolejny stopień awansu (kontraktowemu skrócono o rok, a mianowanemu aż o trzy lata). Stażyście skrócono staż do 9 miesięcy. Jasne jest, że jest to wynik porozumienia ze związkami zawodowymi, jednak pociąga za sobą negatywne konsekwencje dla organów prowadzących. Znacznie zwiększa bowiem koszty utrzymania nauczycieli, co przy obecnych obciążeniach finansowych samorządów będzie pogłębiało rozbieżności między rzeczywistymi kosztami zadań oświatowych, a subwencją, która już teraz nie pokrywa nawet kosztów wynagrodzeń nauczycieli. Do zm. 7) wprowadzającej modyfikację ust. 8 art. 9g. Sformułowanie *"tylko jeden raz w danej szkole"* odbiera nauczycielowi możliwość awansu w danej szkole po pierwszym niepowodzeniu.

Ponadto, ze względu na likwidację rozszerzenia kręgu nauczycieli uprawnionych do otrzymywania dodatku za wyróżniającą pracę rodzi się pytanie, co w przypadku nauczycieli, którzy w roku szkolnym 2018/2019 uzyskali ocenę uprawniającą do otrzymania tego dodatku?

- c) Do art. 1 projektu, zm. 8) dot. korekt w art. 10 KN. Dodaje nowych ustępów 12-17 wprowadza zmiany w zakresie ciągłości umów. Zaprojektowane przepisy ograniczają możliwość zawierania czasowych umów o pracę w przypadku zatrudniania nauczycieli w szkołach ponadpodstawowych (ponadgimnazjalnych), zwłaszcza nauczycieli przedmiotów zawodowych. Utrudni to prowadzenie racjonalnej polityki zatrudnienia w szkołach. Szczególnie w ponadpodstawowych (ponadgimnazjalnych), w których każdego roku potrzebni są inni specjaliści (np. z zakresu kształcenia zawodowego). Nabór kandydatów do klas pierwszych jest każdego roku inny, zmienia się nie tylko oferta kształcenia (którą ma determinować rynek pracy), ale również zmieniają się preferencje uczniów. To powoduje, że każdego roku zatrudniani są różni specjaliści. Wprowadzane przepisy

utrudnią nie tylko prowadzenie polityki kadrowej, ale również dostosowanie oferty szkół do potrzeb rynku pracy. Przepis ten może spowodować obniżenie jakości kształcenia, bowiem szkoły będą częściej sięgać po nauczycieli nie posiadających wymaganych kwalifikacji (do których przepis ten nie ma zastosowania). Zagrożenie nadużywania umów na czas określony mogą ograniczać odpowiednie służby kontrolne, np. Państwowa Inspekcja Pracy;

- d) Do art. 1 projektu, zm. 11) dot. zmiany art. 30 KN. Wyłączenie ze średnich wynagrodzeń świadczenia "na start" oznacza de facto wprowadzenie go jako nowego zadania własnego JST. Wyraźnie mówi o tym uzasadnienie projektu w p. 2 str. 4 " *Prowadzenie szkół i placówek oświatowych jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego, zatem wypłata świadczenia na start dla nauczyciela stażysty będzie zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego.*" Na dodatek to nowe zadanie nie będzie miało zapewnionego finansowania, projektodawcy przenoszą jego koszty na JST. Nie zgadzamy się na to. Jest to niezgodne z elementarną przyzwoitością i sprzeczne z art. 167 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ust. 4. mówiącym, iż zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.
- e) Do art. 1 projektu, zm. 11c) dot. ust. 8a – określenie „szkolenia branżowe”, o których jakoby mowa w art. 70a ust. 1. W przywołanym ust. 1 art. 70a nie ma mowy o szkoleniach branżowych. Jakie szkolenia mieli na myśli projektodawcy?
- f) Do art. 1 projektu, zm. 12) dot. wprowadzenia art. 34a KN. Po pierwsze, wprowadzenie minimalnej stawki dodatku funkcyjnego ogranicza samodzielność organów prowadzących w realizacji uprawnień wynikających z ust. 6 art. 30 KN oraz wynikających z zasady racjonalnego zarządzania finansami publicznymi. Po drugie, samorządy obawiają się, że będzie to kolejny koszt do sfinansowania z ich dochodów własnych. Bowiem, jak napisano w uzasadnieniu, „*zmiana w tym zakresie będzie się odbywać w ramach wynagrodzenia średniego obowiązującego od 1 września 2019 r.*”, w związku z tym autorzy projektu nie przewidzieli kosztów z tego tytułu. Ponadto, w ust. 2 wprowadzanego art. 34a nie wskazano, czy określona minimalna stawka dodatku jest kwotą brutto, czy netto. Poza tym, uważamy, że wprowadzeniu minimalnej kwoty dodatku za wychowawstwo powinno towarzyszyć określenie minimum liczebności w klasach dla tej wysokości dodatku. Istnieją bowiem oddziały o różnej liczebności, od 12-15 do 36 uczniów. Wprowadzana minimalna stawka dodatku nie uwzględnia tego aspektu.
- g) Do art. 1 projektu, zm. 13c) dot. korekt w ust. 7 art. 42 KN. Wprowadzenie przepisu lit. d) w zaprojektowanym brzmieniu umożliwi obniżanie obowiązkowego wymiaru godzin z 22 do maksymalnie 20 godzin nauczycielom praktycznej nauki zawodu. Zmiana wychodzi naprzeciw

postulatом tej grupy nauczycieli, jednak może spowodować naciski ze strony dyrektorów i nauczycieli na zmniejszanie pensum;

- h) Do art. 1 projektu, zm. 14) wprowadzająca art. 53a (świadczenie „na start”). W uzasadnieniu projektodawcy napisali, że wprowadzenie świadczenia socjalnego ma zwiększyć atrakcyjność zawodu nauczyciela. Wprowadzanie dodatkowych świadczeń socjalnych, niezaliczanych do wynagrodzeń, jest zbędne. Nie podnosi atrakcyjności zawodu. Fundusze na ten cel powinny być przeznaczone na zwiększenie wynagrodzenia nauczycieli.
- i) Do art. 2 projektu dot. zmian w *ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, zm. 2) dot. wprowadzanego pkt 11), mówiącego, że jednym z czynników warunkujących naliczanie subwencji oświatowej ma być „*sytuacja finansowa JST*”. Idea wsparcia samorządów w trudnej sytuacji finansowej jest słuszna, ze względu na zróżnicowanie wewnątrz podsektora samorządowego. Jednak tak sformułowany przepis tworzy jedynie pozór pozytywnego rozwiązania. Po pierwsze, sytuacja finansowa JST nie może być kryterium podziału części oświatowej subwencji ogólnej. Subwencja powinna być kierowana w oparciu o wycenę czynników związanych z kosztami. Po drugie, zapis jest nieostry. Nie wiadomo, co projektodawcy mieli na myśli pisząc o „sytuacji finansowej”. Nie wiadomo, kto i w jaki sposób miałby ją określać oraz kwantyfikować, uzależniając od wyniku dalsze decyzje. Tak sformułowany przepis generuje uznaniowość decyzji.
- j) Do art. 4 dot. zmian w *ustawie o systemie informacji oświatowej*, zm. 2b) dot. ust. 2-3 art. 50 KN. Zmieniając termin udostępnienia samorządom danych subwencyjnych w SIO z 17. października na 15. grudnia (o 2 miesiące) projektodawcy wydłużają czas do dyspozycji MEN na przygotowanie danych. Nie oszacowano jednak konsekwencji tej zmiany dla określenia ostatecznej wartości subwencji oświatowej dla organu prowadzącego. Okres 30 dni od 15 grudnia na potwierdzenie prawdziwości danych przez JST w SIO oznacza połowę stycznia. Kiedy więc zostanie naliczona samorządom ostateczna wartość części oświatowej subwencji? W maju, w czerwcu? Projektodawcy nie oszacowali wpływu tego rozwiązania na stabilność finansów samorządowych.

Z poważaniem,

Prezes Zarządu

Związku Powiatów Polskich

Andrzej Płonka