
NOTATKA SŁUŻBOWA

TEMAT: Podsumowanie ustaleń podjętych w trakcie spotkania grupy roboczej ds. Priorytetu IX w ramach PO KL, zorganizowanej w dniu 20 grudnia 2010 r.

DATA: 26.01.2011

DZF-I-82203-43-BW/10

NK 109M/11

20 grudnia 2010 roku w siedzibie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego odbyło się spotkanie dotyczące wdrażania Priorytetu IX *Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach*. W spotkaniu wzięli udział przedstawiciele Instytucji Pośredniczących PO KL oraz Instytucji Pośredniczących II stopnia zajmujący się wdrażaniem Priorytetu IX PO KL, przedstawiciel Departamentu Funduszy Strukturalnych w Ministerstwie Edukacji Narodowej, przedstawiciel Departamentu Strategii w Ministerstwie Edukacji Narodowej oraz przedstawiciele Instytucji Zarządzającej PO KL.

Pierwsza część spotkania poświęcona była omówieniu kwestii merytorycznych związanych z realizacją Priorytetu IX oraz wstępnej koncepcji zmian Priorytetu IX w ramach przeglądu śródkresowego, druga zaś dotyczyła głównych problemów, które pojawiły się podczas realizacji Priorytetu IX.

1. IZ PO KL zaprezentowała zakres zmian w Priorytecie IX planowanych do wprowadzenia w ramach przeglądu śródkresowego programu. Główne kwestie omówione podczas spotkania dotyczyły zaproponowanych przez IZ modyfikacji w następujących obszarach:

- Sposób dalszej realizacji wsparcia dotyczącego **oddolnych inicjatyw lokalnych**;

Instytucja Zarządzająca poinformowała, iż konieczna jest analiza zasadności i efektów jakie przynosi wdrażanie działań ukierunkowanych na wspieranie inicjatyw oddolnych (dotyczy to zarówno Działania 6.3, jaki 7.3 i 9.5). W opinii IZ PO KL niezbędna jest dyskusja w jakim kształcie będzie kontynuowane wdrażanie tego typu wsparcia. Jak pokazały wyniki przeprowadzonego badania ewaluacyjnego *Ocena projektów realizowanych przez podmioty podejmujące lokalne inicjatywy w ramach PO KL*, wsparcie to charakteryzuje relatywnie niski poziom efektywności, który wiąże się z powielaniem interwencji realizowanych w ramach innych działań PO KL. Ponadto, badania wykazały duże dysproporcje pomiędzy wykonaniem wskaźnika a wartością podpisanych umów (w Priorytecie IX poziom wykonania wskaźnika wynosił: 76,3%, natomiast stopień wykorzystania alokacji, zgodnie ze stanem na dzień 17 grudnia 2010 r. wynosił 23,7%).

- Wzmocnienie edukacji przedszkolnej;

IZ dostrzega potrzebę wzmocnienia działań związanych z edukacją przedszkolną również w kontekście zapewnienia trwałości rozwiązań. IZ podkreśliła, iż instytucje organizujące konkursy mają możliwość zwracać uwagę na kwestie zachowania rezultatów projektu po zakończeniu jego finansowania w ramach oceny wniosków i wyborów projektów do dofinansowania i obniżać ocenę tych wniosków, które nie zawierają informacji o tym, w jaki sposób produkty wytworzone w ramach projektu zostaną utrzymane po zaprzestaniu finansowania ze środków EFS. Ponadto, obecny system wyboru projektów umożliwia wprowadzenie kryterium, odnoszącego się do zapewnienia organu prowadzącego funkcjonowanie ośrodka przedszkolnego po zakończeniu realizacji projektu. Powyższe założenia mogłyby zostać przeniesione do umowy o dofinansowanie projektu.

Kolejnym elementem służącym zapewnieniu trwałości jest zapewnienie wkładu własnego organu prowadzącego ośrodek od początku jego funkcjonowania. Dzięki temu organ prowadzący (JTS lub inna instytucja) otwierając nowy ośrodek przedszkolny angażuje już własne środki finansowe w jego funkcjonowanie, dzięki czemu po zaprzestaniu finansowania EFS, wielkość dodatkowych środków organu prowadzącego koniecznych do zaangażowania jest mniejsza, a tym samym szansa na ich zaangażowanie wzrasta.

Dodatkowo, IZ uznała za niezbędne skoncentrowanie wsparcia od 2011 lub 2012 roku na tych obszarach lub istniejących ośrodkach edukacji przedszkolnej, które nie otrzymywały dotąd środków EFS.

- Koncentracja wsparcia dotyczącego kształcenia osób dorosłych, które z własnej inicjatywy są zainteresowane nabyciem nowych, uzupełnianiem lub podwyższaniem kwalifikacji i umiejętności w ramach jednego Priorytetu;

Kolejną kwestią wymagającą dyskusji w ramach przeglądu śródkresowego jest problem rozproszenia wsparcia w obszarze kształcenia dorosłych pomiędzy Priorytetem VIII i IX. Przyjęty schemat linii demarkacyjnej pomiędzy Priorytetami w praktyce okazał się nieadekwatny do sytuacji na rynku edukacyjnym. IZ PO KL dostrzega więc potrzebę koncentracji działań w kształcenia osób dorosłych zarówno w formach szkolnych jak i pozaszkolnych bez względu na ich status na rynku pracy w ramach jednego z ww. Priorytetów. Ponadto, w opinii IZ PO KL należy dążyć do koncentracji działań związanych z kształceniem (z własnej inicjatywy) osób dorosłych w formach szkolnych i pozaszkolnych w ramach jednego działania. Podstawą do dokonania ewentualnych zmian mogłyby być założenia dokumentu Perspektywa LLL (nad którym obecnie pracuje Zespół ds. powołany przy Ministrze Edukacji Narodowej). Umożliwiłoby to zaplanowanie odrębnego Działania w Priorytecie IX, które zastąpiłoby Działanie 9.3 w jego obecnym kształcie.

- Utworzenie systemu instytucjonalnego świadczącego usługi w zakresie doradztwa (brokeringu) edukacyjnego.

Institucja Zarządzająca podkreśliła, iż w celu zwiększenia adekwatności podejmowanych działań planowane jest **utworzenie systemu świadczącego usługi w zakresie doradztwa (brokeringu) edukacyjnego**, który przy obecnym rozproszeniu i różnorodności ofert szkoleniowych oraz braku doradztwa edukacyjnego (z wyłączeniem doradztwa świadczonego przez publiczne i niepubliczne służby zatrudnienia) dla dorosłych pozwoli na lepsze dostosowanie wsparcia do rzeczywistych potrzeb edukacyjnych.

W wyniku uwag zgłoszonych w toku dyskusji nad kształtem nowego instrumentu, planowanego do realizacji w Priorytecie IX Instytucja Zarządzająca zobowiązała się do przygotowania projektu koncepcji wdrażania brokeringu edukacyjnego, a następnie skonsultowania z regionami i MEN jego założeń.

2. Jednocześnie, w trakcie omawiania kwestii merytorycznych związanych z wdrażaniem Priorytetu IX Instytucja Zarządzająca podkreśliła potrzebę wsparcia szkolnictwa zawodowego.

- Zwrócono również uwagę na kwestie zapewnienia komplementarności pomiędzy Priorytetem III i IX w kontekście wspierania szkolnictwa zawodowego. Dotychczasowe, niewielkie powiązanie pomiędzy tymi dwoma Priorytetami stanowiło konsekwencję specyfiki działań, które są realizowane w ich ramach, głównie dlatego, iż w ramach Priorytetu III trwały prace nad opracowaniem reformy szkolnictwa zawodowego. W tej chwili widać, że efekty wypracowane w ramach projektów systemowych MEN mogą być wdrażane na poziomie regionalnym np.: projekt podstawy programowej, współpraca pracodawców z sektorem oświaty. Wypracowanie trwałych rozwiązań w ramach Priorytetu III umożliwi ich transfer na grunt regionalny

3. Kwestie problemowe:

W trakcie prezentacji głównych problemów, które pojawiły się w trakcie wdrażania Priorytetu IX omówiona została kwestia zatrudniania nauczycieli. Pozostałe zagadnienia, które nie zostały omówione w trakcie spotkania znajdują się w Prezentacji, stanowiącej załącznik do niniejszej notatki.

- Instytucja Zarządzająca wskazała, iż zgodnie z interpretacją MEN z dn. 30 września 2010 r. nie jest możliwe finansowanie średnich wynagrodzeń nauczycieli, jak i podwyższanie wynagrodzenia nauczycieli zatrudnionych zgodnie z przepisami ustawy Karta Nauczyciela ze środków przeznaczonych na realizację programów unijnych. Wynika to z faktu, że zgodnie z art. 30 ust. 8 KN środki finansowe na wypłatę średnich wynagrodzeń dla nauczycieli zagwarantowane jest przez państwo w dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie art. 30 ust. 10b Karty Nauczyciela precyzuje, że „zwiększenie środków na poszczególne składniki wynagrodzenia dla nauczycieli ponad poziom określony w art. 10 ust. 3 ustawy może mieć miejsce wyłącznie z dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego”. Źródła dochodów JST określa z kolei ustawa z dnia 13 listopada 2002 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z którą dochód własny gminy oraz powiatu stanowią dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego. Środki finansowe pochodzące z funduszy europejskich stanowią dochód JST, ale nie są jej dochodem własnym w rozumieniu cyt. ustawy. Zatem nie można ich wykorzystać na zwiększenie środków na poszczególne składniki wynagrodzenia nauczycieli zatrudnionych zgodnie

z przepisami ustawy – Karta Nauczyciela, natomiast mogą one zostać przeznaczone wyłącznie na sfinansowanie przez beneficjenta projektu zakupu usługi edukacyjnej.

- Podkreślono, iż konieczność przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wynika ze specyfiki projektów dotyczących indywidualizacji nauczania (które oprócz wspomnianych już zajęć edukacyjnych obejmują również zakup sprzętu) oraz charakteru Beneficjentów, którymi są (generalnie) jednostki samorządu terytorialnego (JST) należące do sektora finansów publicznych. Obowiązek ten wynika z zapisów Ustawy Prawo Zamówień Publicznych (art. 3). Co więcej, zastosowany tryb wyboru wykonawców ww. usług powinien spełniać wszelkie przesłanki przejrzystości i konkurencyjności. Dlatego też zakup sprzętu i usługi edukacyjnej powinien nastąpić w formie zamówienia publicznego przeprowadzanego przez beneficjenta projektu (organ prowadzący szkoły – JST).

- Wyboru właściwego trybu przeprowadzenia zamówienia dokonuje organ prowadzący. Wybór dwóch podstawowych trybów, tj. przetargu ograniczonego lub nieograniczonego jest możliwy bez przedstawiania uzasadnienia ich zastosowania. Aby zastosować inny tryb (zapytanie o cenę, z wolnej ręki) trzeba przedstawić dowody na wystąpienie przesłanek uzasadniających ich zastosowanie. W przeciwnym razie ze strony organów kontrolujących (np. Komisja Europejska) mogą pojawić się zarzuty niezapewnienia zasady konkurencyjności oraz przejrzystości.

- Zaprezentowane przez IZ rozwiązanie polega na przeprowadzeniu jednego zamówienia z dopuszczeniem możliwości składania ofert częściowych. Warunki dopuszczenia składania ofert częściowych:

- przedmiot zamówienia musi być podzielny (podział nie zmienia istotnie przedmiotu i wartości)
- określenie możliwości składania ofert częściowych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

Dopuszcza się także możliwość podziału zamówienia na kilka postępowań, ale wartością każdej części jest łączna wartość wszystkich części i w odniesieniu do każdej części pojawia się obowiązek stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych właściwych dla łącznej wartości zamówienia. Jeśli szkoła stosuje przepisy właściwe dla wartości całego zamówienia, to może prowadzić postępowanie. Musi być jednak do tego odpowiednio upoważniona.

- Dopuszczalne jest przeprowadzenie dwóch postępowań na zakup sprzętu i usługi edukacyjnej. Zgodnie z art. 13 pkt.2 ustawy *Prawo Zamówień Publicznych* zamówienia, których przedmiotem są dostawy, muszą w celu wprowadzenia ich do planu zostać zsumowane w ramach grupy wynikającej ze wspólnego słownika zamówień CPV. Usługi edukacyjne i zakup sprzętu dydaktycznego to różna grupa CPV, więc można je rozdzielić w ramach dwóch postępowań. Podkreślono także, iż różne zajęcia realizowane w ramach usługi edukacyjnej mają taką samą kategorię CPV. Możliwe jest również ujęcie dostaw sprzętu i realizacji zajęć edukacyjnych jako dwóch odrębnych zadań realizowanych w ramach jednego zamówienia. Wówczas stosuje się przepisy dotyczące tego przedmiotu zamówienia, którego wartościowy udział w danym zamówieniu jest największy.

- IZ zwróciła uwagę, iż zaproponowany sposób postępowania w kwestii zatrudniania i wynagradzania nauczycieli, który został wskazany w stanowisku MEN z dn. 30 września 2010 roku ma również zastosowanie do projektów konkursowych. Dotyczy to w równym stopniu projektów realizowanych w ramach Poddziałania 9.1.1, 9.1.2, Działania 9.2 i 9.3. Przedstawiciele IP/IP2 zostali poinformowani, iż powyższa interpretacja została wydana w kontekście realizacji projektów indywidualizacji, jednak ma ona zastosowanie do analogicznych Działań/Poddziałania Priorytetu IX PO KL, które przewidują możliwość zatrudnienia nauczycieli do prowadzenia zajęć zaplanowanych w projektach i tym samym sfinansowania wynagrodzeń tych osób.

- MEN poinformowało, iż do prowadzenia obowiązkowych, wynikających z realizacji podstawy programowej zajęć powinni być zatrudniani nauczyciele na podstawie przepisów ustawy Karta Nauczyciela. Etat nauczyciela obejmuje 40 h w wymiarze tygodniowym, na co składają się godziny zajęć obowiązkowych (pensum), inne zajęcia i czynności wynikające z zadań statutowych szkoły, a także zajęcia i czynności związane z przygotowaniem się do zajęć, samokształceniem i doskonaleniem.

W myśl zapisów *Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 12 lutego 2002 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach* zajęcia dydaktyczno-wyrównawcze mogą być realizowane w ramach godzin pozostawionych do dyspozycji dyrektora szkoły, przewidzianych w ramowym planie nauczania. Jeżeli zaplanowane zajęcia wykraczają poza tygodniowy wymiar pracy nauczyciela dyrektor szkoły może dokonać zakupu usługi edukacyjnej.

Ponadto, Karta Nauczyciela precyzuje, że jeżeli nauczyciel jest zatrudniony zgodnie z kwalifikacjami w danej szkole to musi być zatrudniony na umowę o pracę, w oparciu o ww. ustawę (por. art. 11 KN).

- Nauczyciel może być zatrudniony na podstawie umowy cywilnoprawnej wyłącznie do świadczenia usług, które ze względu na specyficzne potrzeby i szczególny charakter wykraczają poza określony ustawowo wymiar czasu pracy nauczyciela, a także zakres merytoryczny określony w podstawie programowej. Trzeba podkreślić, że zważywszy na brzmienie art. 22 Kodeksu Pracy zawieranie umów cywilnoprawnych z nauczycielami jest możliwe tylko wtedy, gdy umowa nie spełnia warunków określonych w przepisie Kodeksu pracy. Przepis ten ma zastosowanie w przypadku dodatkowych zajęć dydaktycznych realizowanych w ramach Poddziałania 9.1.2 (w tym indywidualizacja), jak i Działania 9.2. Jednocześnie IZ podkreśliła, iż w zaprezentowanym przypadku obligatoryjnie wymagane jest zastosowanie przepisów ustawy PZP. Wynika to z faktu, że powyższa ustawa nie ma zastosowania wyłącznie do umów o pracę, natomiast umowy cywilno-prawne powinny być zawierane po uprzednim zastosowaniu przepisów wynikających z Prawa Zamówień Publicznych.

- W ramach Poddziałania 9.1.1, tworzone ośrodki przedszkolne obligatoryjnie muszą realizować podstawę programową, co w świetle przywołanych powyżej przepisów oznacza brak możliwości zatrudniania nauczycieli ze środków innych niż dochód JST.

- Jednocześnie, w kontekście realizacji projektów w ramach Poddziałania 9.1.1 przedstawiciele MEN poinformowali, szkoły niepubliczne nie zatrudniają nauczycieli w oparciu o Kartę Nauczyciela. Zatem nie mają zastosowania ograniczenia z niej wynikające.

- W toku dyskusji nad możliwościami sfinansowania wynagrodzenia nauczycieli ze środków EFS przedstawiciel MEN jednoznacznie podkreślił, iż nie można wykorzystać tych środków na zwiększenie środków na poszczególne składniki wynagrodzenia dla nauczycieli ponad poziom określony w art. 30 ust.3 Karty Nauczyciela. Zgodnie z art. 30 ust. 1 średnie wynagrodzenie nauczyciela składa się z następujących elementów:

- 1) wynagrodzenie zasadnicze;
- 2) dodatki: za wysługę lat, motywacyjny, funkcjonujący i za warunki pracy;
- 3) wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw;
- 4) nagrody i inne świadczenia wynikające ze stosunku pracy, w tym odpraw (np. emerytalnych, z tytułu rozwiązania stosunku pracy w sytuacjach przewidzianych w Kartę Nauczyciela), nagrody jubileuszowe, dodatkowe wynagrodzenie roczne, z wyjątkiem świadczeń zakładowego funduszu świadczeń socjalnych oraz dodatków socjalnych: dodatku wiejskiego i nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego.

Jednocześnie państwo gwarantuje jednostkom samorządu terytorialnego środki niezbędne na średnie wynagrodzenia nauczycieli wraz z pochodnymi. W związku z powyższym nie ma możliwości wykorzystywania środków pochodzących z funduszy europejskich na zwiększenie środków na poszczególne składniki wynagrodzenia dla nauczycieli, w tym także na powiększenie dodatku motywacyjnego czy godzin nadwymiarowych, które zostały zaproponowane w czasie spotkania. Ponadto, brak jest także możliwości innego określania dodatku do wynagrodzenia nauczyciela, np. poprzez określenia zamiast dodatek motywacyjny, dodatek specjalny, bowiem, zgodnie z opinią kancelarii prawnej, uznane zostanie to za przekraczające upoważnienia ustawowe.

- W kontekście zapisów interpretacji MEN z dn. 30 września 2010 r., dotyczącej kwestii zatrudniania i wynagradzania nauczycieli, a także mając na uwadze prawidłową realizację Priorytetu IX IZ wystosowała pismo do Minister Edukacji Narodowej z prośbą o pilną interwencję w związku z zaistniałą sytuacją problemową i efektywną współpracę w celu jej rozwiązania. Jednocześnie IZ zwróciła się prośbą do Ministerstwa Finansów o zajęcie stanowiska w sprawie katalogu źródeł dochodów własnych JST.

Opracowanie:
Beata Wernio –
Akceptacja:

ZASTĘPCA DYREKTORA
DEPARTAMENTU

Dorota Bortnowska