

WYNAGRODZENIA
NAUCZYCIELI W POLSCE
– ROZWIĄZANIA SYSTEMOWE,
DYNAMIKA I ZRÓŻNICOWANIE
TERYTORYALNE

2.1. Wybrane regulacje dotyczące wynagradzania nauczycieli w Polsce

Realizacja wielu zadań oświatowych, w tym przede wszystkim prowadzenie przedszkoli, szkół podstawowych, szkół gimnazjalnych, szkół ponadgimnazjalnych, jest w Polsce zadaniem własnym samorządu terytorialnego. Wynika to z art. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.³ Zgodnie z tą ustawą (art. 5a) środki niezbędne do realizacji zadań oświatowych są zagwarantowane w dochodach jednostek samorządu.

W ramach swoich kompetencji samorządy ustalają między innymi kształt lokalnej sieci szkół, mają decydujący wpływ na obsadę stanowisk dyrektorów, a także decydują o wysokości budżetów poszczególnych placówek. Kluczową kompetencją samorządów jest ustalanie wysokości wynagrodzeń nauczycielskich. Samorządy uzyskały uprawnienia w tym zakresie w 2000 r., kiedy wprowadzono zasadniczą reformę zarówno systemu wynagradzania, jak i awansu zawodowego nauczycieli. Choć formalnie za ustalanie wynagrodzeń pracowników oświaty odpowiada obecnie samorząd, to jednak państwo zachowało prawo do ustanawiania ogólnych reguł, które muszą być respektowane w każ-

3 Dz.U. 1991 Nr 95 poz. 425 ze. zm

dym lokalnym systemie płac nauczycielskich. Regulacje te są zawarte w ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta nauczyciela.⁴

Teoretycznie przekazanie samorządowi prawa do decydowania o wysokości wynagrodzeń nauczycieli w szkołach prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego (JST) ma kluczowe znaczenie dla możliwości zarządzania przez nią lokalnym systemem oświatowym. Jako organ prowadzący szkoły samorząd jest uprawniony do różnicowania wynagrodzeń nauczycielskich nie tylko w zależności od spełnienia przez nauczycieli pewnych formalnych warunków (na przykład poziomu wykształcenia i stażu pracy), ale także od realizowania przez nich zadań stawianych przez samorząd (na przykład związanych z lokalną strategią rozwoju oświaty) oraz od jakości pracy nauczyciela, która może być oceniana w sposób ustalony przez organ prowadzący.

W praktyce ustawa – Karta nauczyciela ściśle definiuje składniki wynagrodzenia nauczycielskiego, a także kryteria ustalania ich wysokości. Na wysokość wielu składników samorządy nie mają żadnego wpływu. W przypadku innych rola organu prowadzącego jest ograniczona. Klawenek⁵ dzieli elementy składowe dochodu uzyskiwanego przez nauczyciela na cztery kategorie:

- pozostające w kompetencji ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania (także JST w zakresie stawek wyższych niż minimalne),
- wynikające wprost z Karty nauczyciela lub innych przepisów powszechnych,
- pozostające w kompetencji JST,
- świadczenia i dodatki socjalne.

Świadczenia i dodatki socjalne, wymienione w tabeli 12 w punkcie IV nie stanowią składników wynagrodzenia nauczyciela zgodnie z ustawą – Karta nauczyciela, jednak powiększają jego dochody związane z zatrudnieniem na etacie nauczycielskim. Z kolei składniki wynagrodzenia wymienione w tabeli w punktach I oraz II nie mogą być wyszczególniane i regulowane w lokalnych regulaminach płacowych, będących podstawowym instrumentem zarządzania wynagrodzeniami nauczycieli przez organy prowadzące (JST). Regulaminy mogą natomiast (i powinny) obejmować składniki wymienione w punkcie III.

4 (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.).

5 A. Klawenek, *Analiza lokalnych regulaminów płacowych nauczycieli*. Raport z badań, w ramach projektu *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*, dostępne na stronie www.ore.edu.pl

TABELA 12. SKŁADNIKI WYNAGRODZENIA, ŚWIADCZENIA I DODATKI SOCJALNE, PRZYSŁUGUJĄCE NAUCZYCIELOWI

L.p.	Składnik wynagrodzenia	Podstawa prawna
I.	Kompetencja ministra właściwego ds. oświaty i wychowania (także JST w zakresie stawek wyższych niż minimalne).	
1.	Wynagrodzenie zasadnicze	art. 30 ust. 1 i 2 KN załącznik do rozporządzenia z 31 stycznia 2005 r. art. 30 ust. 10-10 b KN
II.	Regulacje wynikające wprost z KN lub innych przepisów powszechnych	
1.	Dodatek za uciążliwość pracy	art. 19 ust. 2 KN
2.	Dodatek za wysługę lat	art. 30 ust. 2, art. 33 KN § 7 rozporządzenia z 31 stycznia 2005 r. uchwała organu prowadzącego
3.	Dodatek za pracę w porze nocnej	art. 42 lit. b) ust. 2 KN
4.	Dodatkowe wynagrodzenie roczne	art. 48 KN ustawa z 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej
5.	Odprawa emerytalna/rentowa	art. 87 KN
6.	Odprawa z tytułu rozwiązania stosunku pracy	art. 20 ust. 2, art. 28 KN
7.	Nagroda jubileuszowa	art. 47 KN rozporządzenie MENiS z 30 października 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania okresów pracy i innych okresów, uprawniających nauczyciela do nagrody jubileuszowej oraz szczegółowych zasad jej obliczania i wypłacania
8.	Zasiłek na zagospodarowanie	art. 61 KN
9.	Wynagrodzenie za pracę w dniu wolnym od pracy lub święto	art. 42 lit. c ust. 3 i 4 KN § 10 rozporządzenia MENiS z 31 stycznia 2005 r.
10.	Dodatki specjalistyczne	art. 9 ustawy z 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw
11.	Jednorazowa gratyfikacja pieniężna z tytułu uzyskania tytułu honorowego profesora oświaty	art. 31 KN
12.	Jednorazowy dodatek uzupełniający	art. 30 lit. a ust. 3 KN
III.	Składniki pozostające w kompetencji JST. Samorząd ustala je w takiej wysokości, aby osiągnąć wysokość co najmniej średnich, o których mowa w art. 30 ust. 3	
1.	Dodatek funkcyjny	art. 30 ust. 1, 2 KN § 5 rozporządzenia z 31 stycznia 2005 r. uchwała organu prowadzącego

2.	Dodatek motywacyjny	art. 30 ust. 2 KN § 6 rozporządzenia z 31 stycznia 2005 r. uchwała organu prowadzącego
3.	Dodatek za warunki pracy	art. 30 ust. 2, art. 34 KN § 8, 9 rozporządzenia z 31 stycznia 2005 r. uchwała organu prowadzącego
4.	Wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw	art. 30 ust. 1, art. 35 KN uchwała organu prowadzącego
5.	Nagroda ze specjalnego funduszu nagród	art. 49 KN uchwała organu prowadzącego rozporządzenie MEN
IV.	Świadczenia i dodatki socjalne	
1.	Dodatek mieszkaniowy	art. 54 ust. 3 KN uchwała organu prowadzącego w sprawie nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego
2.	Dodatek wiejski	art. 54 ust. 5 KN
3.	Świadczenie urlopowe	art. 53 ust. 1 lit. a KN
4.	Świadczenia z ZFŚS	art. 53 ust. 1, 2 KN ustawa z 14 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych regulamin funduszu danej placówki

Źródło na podstawie: A. Klawenek, *Analiza lokalnych regulaminów płacowych nauczycieli*. Raport z badań, w ramach projektu *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*, dostępne na stronie www.ore.edu.pl

Ponieważ minister właściwy ds. oświaty ustala (w drodze rozporządzenia) tylko minimalny poziom wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela na danym stopniu awansu zawodowego, faktyczną wysokość tego wynagrodzenia ustanawia organ prowadzący szkołę, czyli w większości przypadków samorząd terytorialny. Jednak badania dowodzą, że samorzady nie decydują się raczej na podwyższanie wynagrodzeń zasadniczych ponad wymagane przez rozporządzenie minimum, zatem minimalne wynagrodzenia zasadnicze są w praktyce wynagrodzeniami zasadniczymi obowiązującymi.⁶

Ustawa – Karta nauczyciela reguluje także minimalną wysokość przeciętnego całkowitego wynagrodzenia nauczyciela posiadającego określony stopień awansu zawodowego na terenie organu prowadzącego (art. 30 ust. 3, 6)

Zgodnie z tymi zapisami średnie wynagrodzenie na terenie organu prowadzącego powinno wynosić:

6 M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.

- dla nauczycieli stażystów – 100% kwoty bazowej ustalonej w ustawie budżetowej na dany rok,
- dla nauczycieli kontraktowych – 111% kwoty bazowej,
- dla nauczycieli mianowanych – 144% kwoty bazowej,
- dla nauczycieli dyplomowanych – 184% kwoty bazowej.

Ponieważ badania (między innymi Herbst, Herczyńskiego i Levitasa, omawiane także w dalszej części niniejszego raportu) wykazały, że wiele samorządów nie przestrzegało w przeszłości wymogu minimalnych średnich wynagrodzeń, począwszy od 2009 r. organy prowadzące są zobowiązane do analizowania średnich w całym roku i w razie występowania wielkości niższych niż wymagane przez Kartę nauczyciela – do wypłaty nauczycielom na danym stopniu awansu zawodowego jednorazowego dodatku uzupełniającego (art. 30 lit. a) KN).

2.2. Wnioski z wcześniejszego badania zróżnicowania wynagrodzeń nauczycieli w Polsce

Szczegółową analizę zróżnicowania wynagrodzeń nauczycielskich w Polsce między gminami i powiatami przeprowadzili Herbst, Herczyński i Levitas⁷, opierając się na danych z września 2007 r., pochodzących z Systemu Informacji Oświatowej. Wynika z niej, że przeciętny nauczyciel pełnozatrudniony w placówce prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego otrzymywał wynagrodzenie całkowite brutto w wysokości 2856 złotych. Prawie dwie trzecie (65,7%) zarobków przeciętnego nauczyciela stanowiło tak zwane wynagrodzenie zasadnicze, a 24,2% – dodatki wypłacane co miesiąc lub raz do roku oraz nagrody. Około 10% wynagrodzenia wynikało z przepracowania godzin ponadwymiarowych.

Z badania wynika, że w 2007 r. wynagrodzenia nauczycielskie w Polsce były bardzo zróżnicowane ze względu na stopnie awansu zawodowego. Przeciętne wynagrodzenie nauczyciela dyplomowanego było 2,5-krotnie wyższe od wynagrodzenia stażysty. Niemal dwukrotnie więcej od stażysty zarabiał przeciętnie nauczyciel mianowany. Rozpiętości były wyraźnie wyższe niż występujące w większości krajów OECD między nauczycielami na różnych etapach kariery zawodowej.

Różnicowanie wynagrodzeń nauczycieli przez organy prowadzące było w praktyce osiągane na dwa sposoby: przez określenie wysokości dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz przez gospodarowanie godzinami ponadwy-

7 Tamże.

miarowymi, za które nauczycielom przysługuje dodatkowe wynagrodzenie, zgodnie z art. 35 Karty nauczyciela.

Analiza danych pozwoliła ponadto autorom na sformułowanie zasadniczych wniosków:

- Średnia liczba godzin nauczania w ciągu roku szkolnego w Polsce w 2007 r., z uwzględnieniem godzin ponadwymiarowych, była bliska średniej dla krajów OECD. Liczona jednak bez godzin ponadwymiarowych („gołe pensum”) staje się jedną z najniższych w OECD. Pensum 18-godzinne nie odpowiada ani potrzebom polskiej oświaty, ani standardom międzynarodowym.
- Średnie zarobki polskiego nauczyciela po 15 latach pracy, z uwzględnieniem poziomu rozwoju gospodarczego kraju, to znaczy w stosunku do produktu krajowego brutto na mieszkańca, były w 2007 r. bliskie średniej OECD. Średnie jednak zarobki nauczyciela, zaczynającego karierę (w stosunku do PKB na mieszkańca) były najniższe w krajach OECD. Wynagrodzenia stażystów były zatem stanowczo zbyt niskie w porównaniu ze standardami OECD.
- System awansu zawodowego ewoluował w złym kierunku i nie sprzyjał promowaniu wysokiej jakości pracy. O ile w intencji twórców systemu nauczycielami dyplomowanymi mieli być tylko wyjątkowi nauczyciele, „najlepsi z najlepszych”, to obecnie awans do grupy najwyższej po przejściu odpowiedniej procedury stał się raczej normą niż wyjątkiem.
- Stawki minimalne wynagrodzenia zasadniczego, ustalone w rozporządzeniu MEN, stały się *de facto* powszechnymi stawkami wynagrodzenia. Praktycznie bowiem nie ma nauczycieli otrzymujących zasadnicze wynagrodzenie znacznie powyżej stawki minimalnej, odpowiadającej ich stopniowi awansu zawodowego i poziomowi wykształcenia.
- Podstawowym narzędziem regulowania wynagrodzeń nauczycieli przez organy prowadzące są dodatki do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe.
- Pensum 18 godzin nauczania tygodniowego jest fikcją. Średnio nauczyciel polski o takim pensum prowadził w 2007 r. od 20 godzin lekcyjnych tygodniowo (stażysta) do 21 godzin (dyplomowany).
- Traktowanie wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe jako składnika średniego wynagrodzenia nauczycielskiego (art. 30 KN) powoduje zniekształcenie obrazu różnicowania wynagrodzeń całkowitych. Nauczyciele mogą uzyskiwać identyczne (zgodnie ze znaczeniem KN) wynagrodzenie, świadcząc wyraźnie różną liczbę godzin lekcyjnych.

- Zróżnicowanie wysokości wynagrodzeń nauczycielskich miało w 2007 r. czytelny rozkład terytorialny, związany ze strukturą sieci szkolnej w gminach, wielkością dochodów budżetowych samorządów, a także ze stosowaniem w systemie finansowania oświaty administracyjnych kryteriów podziału środków (współczynnik „wiejski” i „małomiejski” w algorytmie podziału subwencji), bez refleksji nad faktycznym zróżnicowaniem rozwoju i sytuacji finansowej obszarów wiejskich i małych miast.
- Wymogi Karty nauczyciela wobec średnich wynagrodzeń całkowitych dla nauczycieli na terenie danego organu prowadzącego często nie są realizowane, a to często też nie podlega kontroli. Dążenie do ich sprostania utrudnia prowadzenie elastycznej polityki płacowej przez organy prowadzące.
- Tak zwane dodatki socjalne do wynagrodzeń nauczycieli (za pracę na obszarach wiejskich i w miastach poniżej 5 tys. mieszkańców) nie mają w istocie socjalnego charakteru i stanowią ukrytą formę wynagrodzenia. Nie przyczyniają się też do wyrównania różnic w poziomie dochodów nauczycieli. Instrument ten ma raczej motywować nauczycieli do pracy w mniej atrakcyjnym środowisku i jest wyrazem polityki oświatowej państwa. O jego otrzymywaniu nie decyduje status materialny nauczyciela, ale jego miejsce pracy. Nie ma powodów, by dodatków tych nie traktować jako części wynagrodzenia nauczycielskiego.

2.3. Zróżnicowanie wynagrodzeń nauczycieli w jednostkach samorządu terytorialnego we wrześniu 2010 roku

2.3.1. Ogólna charakterystyka wynagrodzeń nauczycielskich: stan obecny i tendencje

Placówki oświatowe, prowadzone przez organy samorządu terytorialnego zatrudniały we wrześniu 2010 r. 580802 nauczycieli (w przeliczeniu na pełne etaty). Warto zauważyć, że liczba ta praktycznie nie zmieniła się od września 2007 r. (zob. tabela 13). Jest to tym bardziej interesujące, że w tym samym czasie liczba uczniów w systemie szkolnym zmniejszyła się (według danych GUS) o około 10%⁸.

8 W kalkulacji, opartej na danych SIO z września 2007 r. i z września 2010 r., uwzględniono nauczycieli posiadających stopień awansu, zatrudnionych w placówkach prowadzonych przez JST, dla których wykazano niezerowe wynagrodzenie zasadnicze. Departament Współpracy z Samorządem Terytorialnym MEN, formułując uwagi do roboczej wersji tego rozdziału, przyjął inne założenia analityczne i obliczył, że między 2007 r. i 2010 r. liczba etatów nauczycielskich zmniejszyła się o 1,8%.

TABELA 13. LICZBA ETATÓW NAUCZYCIELSKICH W PLACÓWKACH PROWADZONYCH PRZEZ JST, WEDŁUG STOPNIA AWANSU ZAWODOWEGO W 2007 R. I 2010 R.

Etaty nauczycielskie	2010 r.	2007 r.	Liczba etatów w 2010 r. w stosunku do 2007 r., (%)	Struktura kadry nauczycielskiej w 2010 r. (%)
Stażyści	20 509	29 770	68,9	3,5
Kontraktowi	108 264	97 730	110,8	18,6
Mianowani	165 928	225 805	73,5	28,6
Dyplomowani	286 101	227 910	125,5	49,3
Ogółem	580 802	581 215	99,9	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

Znacznie zmieniała się natomiast struktura kadry nauczycielskiej pod względem stopni awansu zawodowego. Nauczyciele dyplomowani już w 2007 r. byli najliczniejszą grupą, w ciągu kolejnych trzech lat ich udział w całkowitej liczbie etatów jeszcze się zwiększył i w 2010 r. wynosił 49%. O ponad 10 punktów procentowych (do 29%) zmniejszył się natomiast odsetek nauczycieli mianowanych. Liczba stażystów spadła o blisko jedną trzecią. W 2010 r. stanowili oni około 3,5% nauczycieli. Wreszcie nauczycieli kontraktowych było w 2010 r. o 12% więcej niż trzy lata wcześniej, co dało 18,6% kadry w skali kraju.

Przedstawiana w tym rozdziale analiza wynagrodzeń nauczycielskich obejmuje wszystkie ich składniki zgodnie z ustawą – Karta nauczyciela, z wyjątkiem tak zwanego dodatku uzupełniającego (art. 30 lit. a); jest on wypłacany przez samorzady, które wynagradzają nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego zbyt nisko uposażonych w stosunku do przepisów ustawowych. Wynika to z faktu, że niniejsza analiza jest przeprowadzona na podstawie danych SIO zebranych we wrześniu 2010 r., a wtedy brak jeszcze było informacji na ten temat. Niemniej, w dalszej części analizy zostanie podjęta próba oszacowania liczby samorządów potencjalnie „zagrożonych” wypłacaniem dodatku.

Przeciętne całkowite wynagrodzenie nauczyciela pełnozatrudnionego w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez JST wyniosło we wrześniu 2010 r. 3787 zł; było zatem (w ujęciu nominalnym) o 32,6% wyższe niż we wrześniu 2007 roku.

TABELA 14. PRZECIĘTNE WYNAGRODZENIA NAUCZYCIELI W 2007 R. I 2010 R.,
WEDŁUG STOPNI AWANSU ZAWODOWEGO

Stopień awansu	Przeciętne wynagrodzenie nauczyciela (zł)		Przeciętne wynagrodzenie nauczyciela w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia stażysty (%)	
	2007 r.	2010 r.	2007 r.	2010 r.
Rok				
Stażysta	1401	2302	100,0	100,0
Kontraktowy	1925	2791	137,4	121,2
Mianowany	2676	3472	191,0	150,8
Dyplomowany	3492	4394	248,8	190,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

Jak wynika z tabeli 14, nauczyciel kontraktowy zarabiał średnio, według stanu na wrzesień 2010 r., o 21% więcej niż nauczyciel stażysta, a nauczyciel mianowany – o 50% więcej niż stażysta i o 24% więcej niż nauczyciel kontraktowy. Nauczyciele dyplomowani osiągnęli wynagrodzenie o 91% wyższe niż stażysty i o 27% wyższe od nauczycieli dyplomowanych. Zróżnicowanie wynagrodzeń między stopniami awansu jest dość znaczne, jednak wyraźnie niższe niż obserwowane w 2007 r., kiedy nauczyciel dyplomowany zarabiał przeciętnie około 2,5-krotnie więcej od stażysty. Zmniejszenie się rozpiętości płacowych jest skutkiem zmiany zapisów art. 30 Karty nauczyciela, określających minimalny stosunek między średnim wynagrodzeniem nauczycieli w danej grupie awansu zawodowego a tzw. kwotą bazową, określaną corocznie w ustawie budżetowej. Między 2007 r. a 2010 r. średnie zarobki nauczyciela stażysty wzrosły (nominalnie) o 64%, podczas gdy nauczyciela dyplomowanego o 26%.

Zarówno wzrost udziału nauczycieli dyplomowanych w populacji nauczycieli ogółem, jak i podwyżki wynagrodzeń na każdym ze stopni awansu zawodowego przyczyniły się do wzrostu wydatków JST na wynagrodzenia nauczycielskie. Dane w tabeli 15 pokazują, że miesięczne koszty ponoszone przez samorządy wzrosły między wrześniem 2007 r. a 2010 r. o około 550 mln złotych, czyli o 33% (w ujęciu nominalnym). Aż 91% z tego przyrostu wynika ze zwiększenia się przeciętnych wynagrodzeń nauczycieli na wszystkich szczeblach awansu zawodowego, a tylko około 9% jest efektem zmian w strukturze nauczycieli ze względu na stopnie awansu.

TABELA 15. DEKOMPOZYCJA ZMIANY WYDATKÓW SAMORZĄDOWYCH NA WYNAGRODZENIA NAUCZYCIELSKIE MIĘDZY 2007 R. A 2010 R.

Nr kolumny	Liczba etatów nauczycielskich		Przeciętne wynagrodzenie miesięczne (na podstawie danych z września)		Szacunkowe miesięczne wydatki samorządów na wynagrodzenia nauczycieli (tys. zł)		Szacunkowa zmiana wydatków w latach 2007–2010 (tys. zł)	
	1	2	3	4	5	6	Efekt zmiany liczebności (2-1)*3	Efekt podwyżek wynagrodzeń (4-3) *2
Rok	2007	2010	2007	2010	2007	2010		
Stażyści	29 770	20 509	1 401	2 302	41 708	47 212	-12 975	18 479
Kontraktowi	97 730	108 264	1 925	2 791	188 130	302 165	20 278	93 757
Mianowani	225 805	165 928	2 676	3 472	604 256	576 104	-160 230	132 079
Dyplomowani	227 910	286 101	3 492	4 394	795 862	1 257 128	203 203	258 063
Ogółem	581 215	580 802			1 629 954	2 182 608	50 277	502 377

Źródło: opracowanie własne na podstawie SIO.

W 2010 r. dwie trzecie zarobków przeciętnego nauczyciela (65,7%) stanowiło wynagrodzenie zasadnicze, a 25% – różnego rodzaju dodatki, które w ciągu trzech lat zwiększyły swój udział w całkowitych wynagrodzeniach nauczycielskich. Zmniejszyła się natomiast wyraźnie część wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe – z 10,1% do 9,3%. Jest to niewątpliwie efekt niżu demograficznego i zmniejszania się liczby godzin dydaktycznych w szkołach. Proces ten następuje szybciej niż jednoczesne redukcje etatów nauczycielskich, stąd zmniejsza się obciążenie dydaktyczne przypadające na jednego nauczyciela.

Przeciętny nauczyciel pełnozatrudniony przepracował tygodniowo we wrześniu 2010 r. 2,3 godziny ponadwymiarowej (o 0,4 godziny mniej niż w 2007 r.). Najwięcej – 2,65 godziny ponadwymiarowej wypracowują średnio nauczyciele dyplomowani, a najmniej – 1,8 godziny – stażyści. Jak pokazuje tabela 16, w omawianym okresie liczba godzin ponadwymiarowych zmniejszyła się dla nauczycieli na wszystkich stopniach awansu zawodowego.

TABELA 16. STOSUNEK LICZBY GODZIN PONADWYMIAROWYCH PRZEPRACOWANYCH PRZEZ NAUCZYCIELI W 2007 R. I 2010 R. DO PENSUM, WEDŁUG STOPNI AWANSU (%)

Rok	Stażysta	Kontraktowy	Mianowany	Dyplomowany
2007	10,9	14,9	14,2	16,1
2010	9,2	12,6	12,8	14,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

TABELA 17. STOSUNEK LICZBY GODZIN PONADWYMIAROWYCH PRZEPRACOWANYCH PRZEZ NAUCZYCIELI W 2010 R. W STOSUNKU DO PENSUM, WEDŁUG STOPNI AWANSU I RODZAJU PLACÓWKI OŚWIATOWEJ (%)

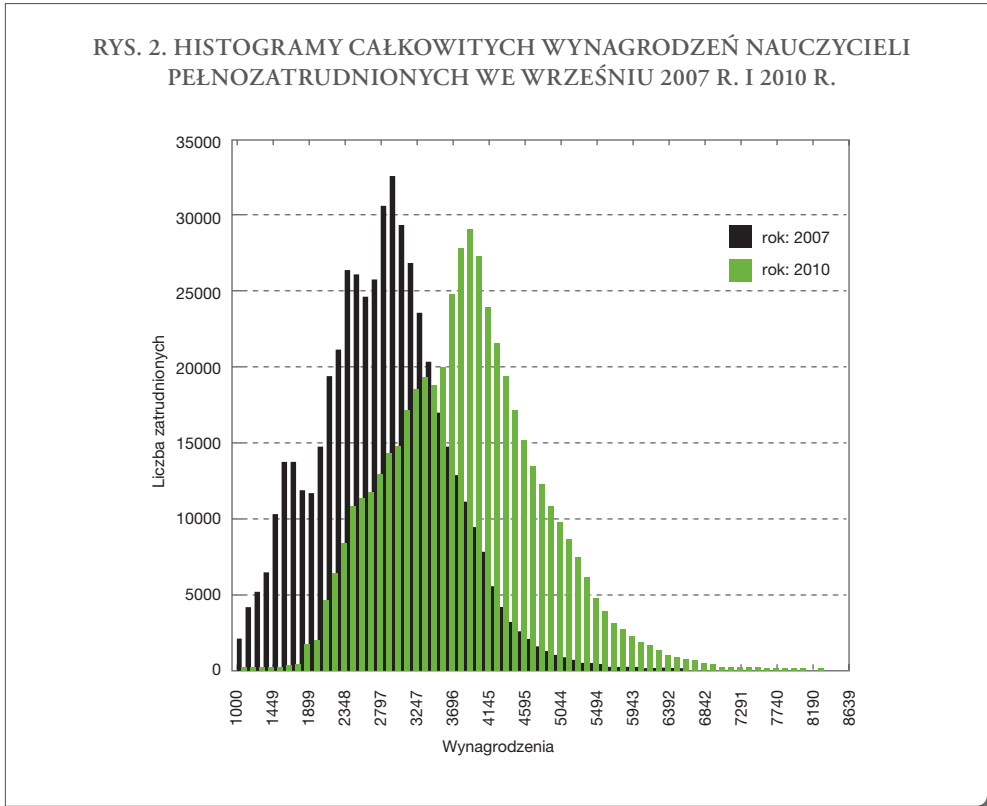
Placówka oświatowa	Stażyści	Kontraktowi	Mianowani	Dyplomowani
Przedszkole	3,6	4,2	5,1	4,6
Szkoła podstawowa	8,0	10,6	10,7	12,0
Gimnazjum	13,5	15,0	15,1	16,6
Liceum ogólnokształcące	10,4	13,6	14,6	17,1
Liceum profilowane		14,8	6,7	41,7
Technikum	19,1	15,9	15,7	18,7
Zasadnicza szkoła zawodowa	5,0	21,2	26,6	27,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

Zmiany w rozkładzie całkowitego wynagrodzenia nauczycielskiego w Polsce między 2007 r. i 2010 r. rokiem są przedstawione na rysunku 2. Porównanie nałożonych na siebie histogramów dla tych dwóch lat dobrze ilustruje kierunek zachodzących procesów, w szczególności:

- Utrzymywanie się liczby nauczycieli na mniej więcej stałym poziomie, mimo spadku liczby uczniów.
- Wzrost dominanty i przeciętnego wynagrodzenia o około jedną trzecią w porównaniu z wartościami z 2007 r.

- Wzrost proporcjonalny liczby nauczycieli dyplomowanych (o stosunkowo wysokich wynagrodzeniach) i zmniejszenie się udziału nauczycieli mianowanych w ogólnej liczbie nauczycieli.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

2.3.2. Wynagrodzenia nauczycieli w placówkach oświatowych prowadzonych przez gminy

Nauczyciele pełnozatrudnieni w placówkach gminnych otrzymywali w 2010 r. (według danych z września) przeciętne wynagrodzenie w wysokości 3758 zł (zob. tabela 18). Na kwotę tę składało się wynagrodzenie zasadnicze, stanowiące przeciętnie 66% wynagrodzenia całkowitego, dodatki miesięczne (18%), dodatki i nagrody wypłacane raz w roku (7%) oraz wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe (9%).

TABELA 18. PRZECIĘTNE WYNAGRODZENIA (ZŁ) NAUCZYCIELI PEŁNOZATRUDNIONYCH W PLACÓWKACH GMINNYCH, WEDŁUG DANYCH Z WRZEŚNIA 2010 R.

Wynagrodzenie zasadnicze	Wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe	Dodatki miesięczne	Dodatki i nagrody roczne w przeliczeniu na miesiąc	Całkowite wynagrodzenie miesięczne
2492,16	323,17	688,81	253,98	3758,13

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

Zróznicowanie przeciętnych wynagrodzeń (a także poszczególnych składników wynagrodzeń) nauczycieli zatrudnionych w placówkach gminnych według stopni awansu zawodowego jest przedstawione w tabeli 19. Wynika z niej, że nauczyciel kontraktowy zarabiał średnio (wrzesień 2010 r.) o 19,4% więcej niż nauczyciel stażysta, zaś nauczyciel mianowany – o 50,6% więcej niż stażysta i o 26,2% – niż nauczyciel kontraktowy. Nauczyciele dyplomowani osiągnęli wynagrodzenie o 92,1% wyższe niż stażyści i o 27,5% wyższe od nauczycieli mianowanych. Wynagrodzenie stażystów składa się przede wszystkim z części zasadniczej (86%). Zapłata za godziny ponadwymiarowe oraz dodatki stanowią w tym przypadku po 7% całkowitej pensji. Wraz z awansem zawodowym rośnie udział dodatków w pensjach nauczycielskich. Nauczyciele dyplomowani czerpią z nich przeciętnie 28% wynagrodzenia, podczas gdy udział składnika zasadniczego w ich wynagrodzeniu stanowi tylko 64%.

TABELA 19. PRZECIĘTNE WYNAGRODZENIA (ZŁ) NAUCZYCIELI PEŁNOZATRUDNIONYCH W PLACÓWKACH GMINNYCH NA PODSTAWIE DANYCH Z WRZEŚNIA 2010 R., WEDŁUG STOPNI AWANSU

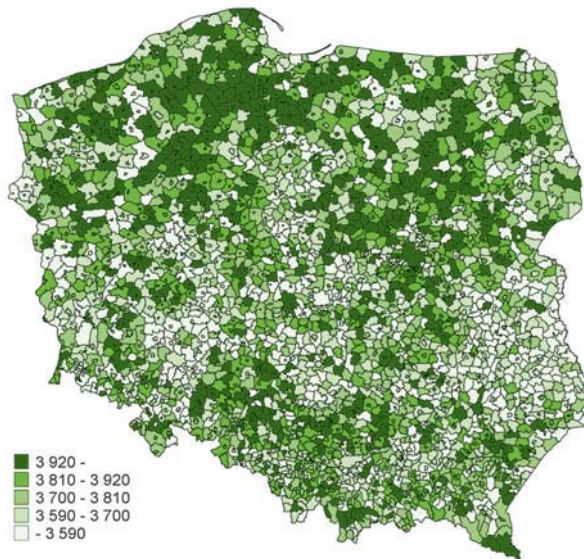
Stopień awansu	Wynagrodzenie zasadnicze	Wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe	Dodatki miesięczne	Dodatki i nagrody roczne w przeliczeniu na miesiąc	Całkowite wynagrodzenie miesięczne
Stażysta	1937,32	163,49	143,99	17,09	2261,90
Kontraktowy	2019,17	241,46	294,25	144,85	2699,72
Mianowany	2299,83	279,77	600,51	228,21	3408,33
Dyplomowany	2767,56	379,37	884,92	313,36	4345,21

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

Terytorialne zróżnicowanie wynagrodzeń nauczycieli w gminach jest przedstawione na rys. 3. Widoczne są na nim następujące prawidłowości:

- Wynagrodzenia nauczycielskie są stosunkowo wysokie w gminach województw mazowieckiego, pomorskiego i śląskiego, natomiast niskie – na Lubelszczyźnie, w województwie łódzkim i dolnośląskim.
- Wbrew obiegowym opiniom nie we wszystkich dużych miastach wynagrodzenia nauczycieli są wysokie. Tak jest na przykład w Warszawie, gdzie średnia pensja nauczycielska przekracza 4 tysiące zł, ale nie w Krakowie, Wrocławiu lub Łodzi, gdzie przeciętne wynagrodzenia nauczycieli wynosiły we wrześniu 2010 r. odpowiednio: 3685, 3688 i 3549 zł, zatem mniej niż średnia ogólnopolska.
- Wysokie wynagrodzenia występują w niektórych gminach wiejskich na północy kraju (szczególnie w województwie zachodniopomorskim, pomorskim i kujawsko-pomorskim), podczas gdy wieś w Polsce południowej charakteryzuje się relatywnie niskimi zarobkami nauczycieli.

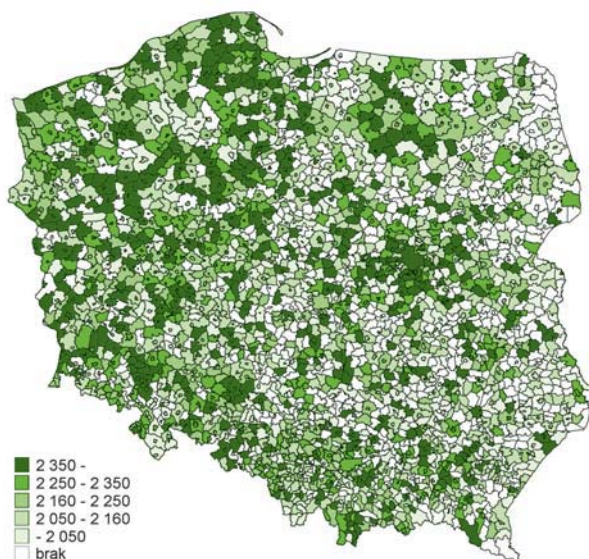
RYS. 3. PRZECIĘTNE WYNAGRODZENIA (ZŁ) NAUCZYCIELI PEŁNOZATRUDNIONYCH W PLACÓWKACH GMINNYCH, WEDŁUG DANYCH Z WRZEŚNIA 2010 R.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

Zróżnicowanie poziomu wynagrodzeń między gminami może wynikać albo z odmiennej struktury kadry nauczycielskiej z uwagi na stopnie awansu zawodowego (które, zgodnie z Kartą nauczyciela, w znacznym stopniu implikują zarobki nauczycieli), albo ze zróżnicowania wynagrodzeń nauczycieli w ramach tego samego stopnia awansu. Kolejne cztery mapy (rys. 4 – 7) przedstawiają zatem zróżnicowanie wynagrodzeń nauczycielskich dla poszczególnych stopni.

RYS. 4. PRZECIĘTNE WYNAGRODZENIA (ZŁ) PEŁNOZATRUDNIIONYCH NAUCZYCIELI STAŻYSTÓW W PLACÓWKACH GMINNYCH, WEDŁUG DANYCH Z WRZEŚNIA 2010 R.

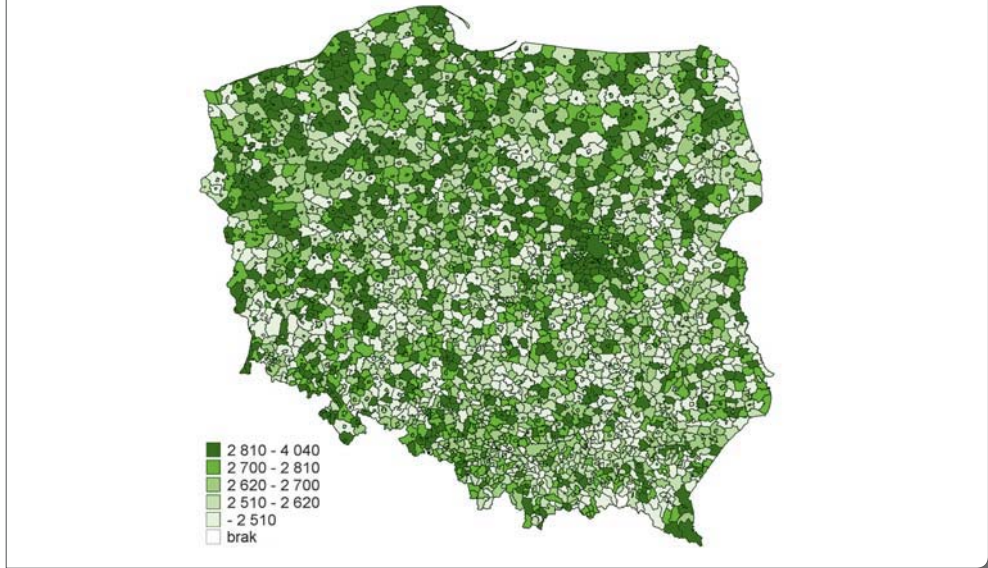


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

Pierwszym wnioskiem wynikającym z rozkładu przeciętnych wynagrodzeń stażystów jest brak nauczycieli stażystów w wielu gminach (oznaczonych białym kolorem na rysunku 4). Żadnego stażysty nie zatrudniono w 612 gminach, a więc w co czwartej jednostce samorządowej w Polsce. Szczególnie dużo gmin bez nauczycieli stażystów występuje w Polsce Wschodniej – na Podlasiu i Lubelszczyźnie, a także w województwie świętokrzyskim. Z kolei w zachodniej części kraju większość gmin zatrudnia przynajmniej jednego stażystę.

Najwyższe wynagrodzenia otrzymują stażyści w Warszawie i gminach podwarszawskich, a także w niektórych gminach w województwach dolnośląskim i pomorskim. Najniższe – na Lubelszczyźnie i Podkarpaciu.

RYS. 5. PRZECIĘTNE WYNAGRODZENIA (ZŁ) PEŁNOZATRUDNIONYCH NAUCZYCIELI KONTRAKTOWYCH W PLACÓWKACH GMINNYCH, WEDŁUG DANYCH Z WRZEŚNIA 2010 R.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

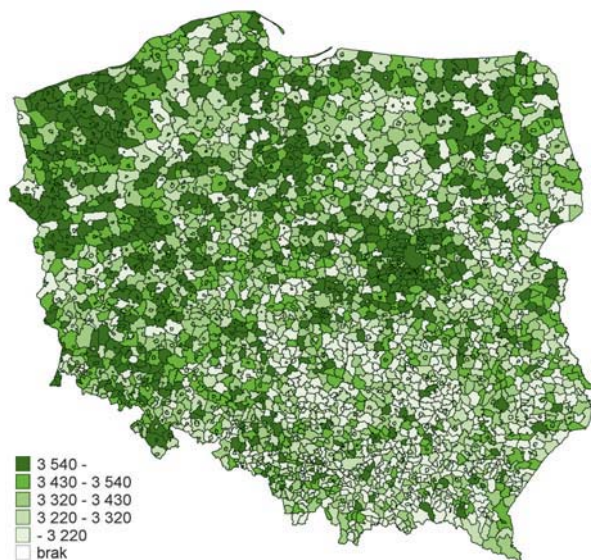
Na mapie przeciętnych wynagrodzeń nauczycieli kontraktowych w gminach wyraźnie wyróżnia się obszar metropolitalny Warszawy, gdzie zarobki nauczycieli należą do najwyższych w kraju (w samej Warszawie przekraczają 3000 zł). Poza tym najwyższe są wynagrodzenia nauczycieli kontraktowych na Pomorzu (województwa pomorskie i zachodniopomorskie), a najniższe – w województwach lubelskim i łódzkim. Skala zróżnicowania wynagrodzeń między województwami nie jest jednak wysoka. Średnie pensje nauczycieli kontraktowych w województwie pomorskim są tylko o około 6% wyższe niż na Lubelszczyźnie⁹.

W przypadku nauczycieli mianowanych (rys. 6) przeciętne wynagrodzenia są najwyższe w obszarze metropolitalnym Warszawy, a także w województwach: kujawsko-pomorskim, pomorskim i zachodniopomorskim. Widoczny jest duży kontrast między Warszawą (wraz z bezpośrednim otoczeniem) i resztą województwa mazowieckiego, gdzie wynagrodzenia są niskie. Najniższe średnie wynagrodzenia otrzymują nauczyciele w gminach województw: świętokrzyskiego i małopolskiego.

⁹ Liczba ta wynika z porównania średnich nieważonych obliczonych dla poszczególnych województw na podstawie przeciętnych wielkości wynagrodzeń nauczycielskich w gminach. Daje to przybliżoną orientację co do skali zróżnicowania wynagrodzeń, ale nie jest to informacja dokładnie odzwierciedlająca przeciętne wynagrodzenie nauczyciela w województwie.

Różnice międzyregionalne są silniejsze niż w przypadku nauczycieli kontraktowych i sięgają 10% (między województwami: zachodniopomorskim i świętokrzyskim).

RYS. 6. PRZECIĘTNE WYNAGRODZENIA (ZŁ) PEŁNOZATRUDNIONYCH NAUCZYCIELI MIANOWANYCH W PLACÓWKACH GMINNYCH, WEDŁUG DANYCH Z WRZEŚNIA 2010 R.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

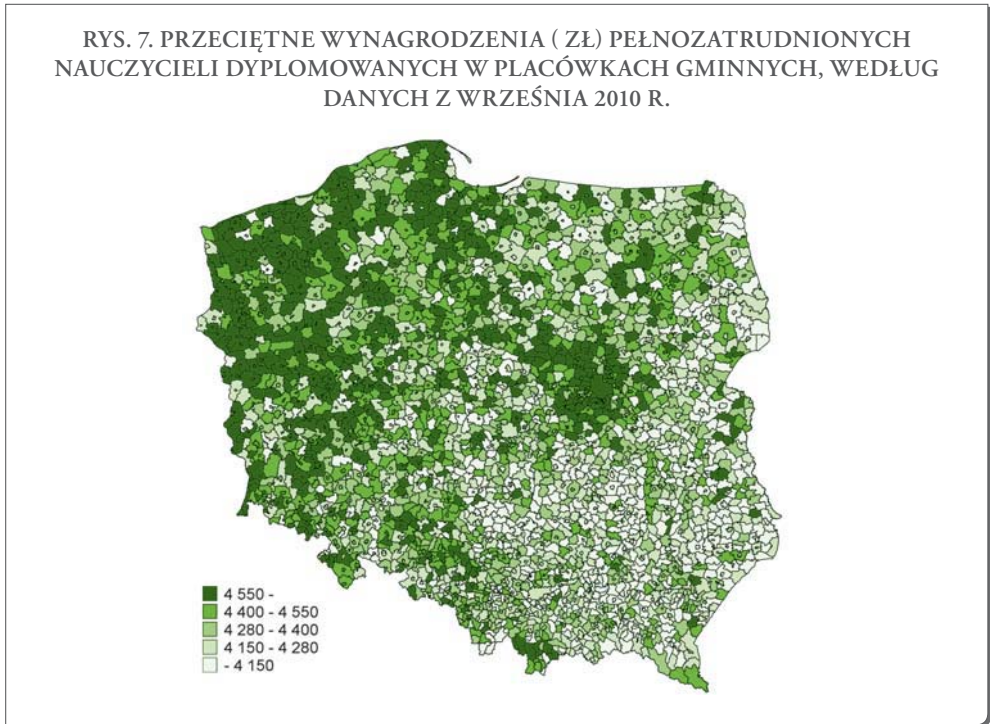
Najsilniejsze jest regionalne zróżnicowanie przeciętnego wynagrodzenia nauczycieli dyplomowanych (rys. 7). Widoczny jest kontrast między regionami na wschodzie Polski, gdzie wynagrodzenia są relatywnie niskie i na zachodzie (a szczególnie na północnym zachodzie), gdzie są one wysokie. Obszarem podwyższonych wynagrodzeń jest ponownie obszar metropolitalny Warszawy. Pensje nauczycieli dyplomowanych w aglomeracji warszawskiej są wyraźnie wyższe niż na peryferiach województwa mazowieckiego. Niektóre gminy podwarszawskie są w stanie przeznaczyć na wynagrodzenia dyplomowanego nauczyciela średnio ponad 5 tysięcy zł (np. Piaseczno, Konstancin-Jeziorna, Raszyn), podczas gdy wiele innych wydawało na ten cel we wrześniu 2010 r. poniżej 4 tysięcy zł (co z dużym prawdopodobieństwem naraziło je na konieczność wypłaty dodatku uzupełniającego w styczniu 2011 r.).

Warto zwrócić uwagę, że zarówno w przypadku nauczycieli dyplomowanych, jak i innych stopni awansu Warszawa jest jedynym miastem metropolitalnym,

w którym przeciętne wynagrodzenia nauczycielskie są wyraźnie wyższe od średniej krajowej (dla danego stopnia awansu). W przypadku Łodzi i Krakowa wynagrodzenia nauczycieli dyplomowanych kształtują się poniżej przeciętnych w Polsce, a Wrocław i Poznań oferują pensje zbliżone do średniej.

Zróżnicowanie wynagrodzeń między województwami jest dla nauczycieli dyplomowanych nieco większe niż w przypadku wcześniejszych stopni awansu. W województwie zachodniopomorskim, gdzie średnia nieważona z przeciętnych wynagrodzeń w gminach jest najwyższa, nauczyciele dyplomowani zarabiają o 13% więcej niż w województwie świętokrzyskim, gdzie pensje są, średnio rzecz biorąc, najniższe.

RYS. 7. PRZECIĘTNE WYNAGRODZENIA (ZŁ) PEŁNOZATRUDNIONYCH NAUCZYCIELI DYPLOMOWANYCH W PLACÓWKACH GMINNYCH, WEDŁUG DANYCH Z WRZEŚNIA 2010 R.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

2.3.3. Miesięczne dodatki do wynagrodzenia nauczycieli w gminach

W badaniach Herbst, Herczyńskiego i Levitasa¹⁰ stwierdzono, że w 2007 r. samorządy praktycznie nie korzystały z możliwości podwyższania zasadniczego wynagrodzenia nauczycieli powyżej wielkości minimalnych, ustalonych w dro-

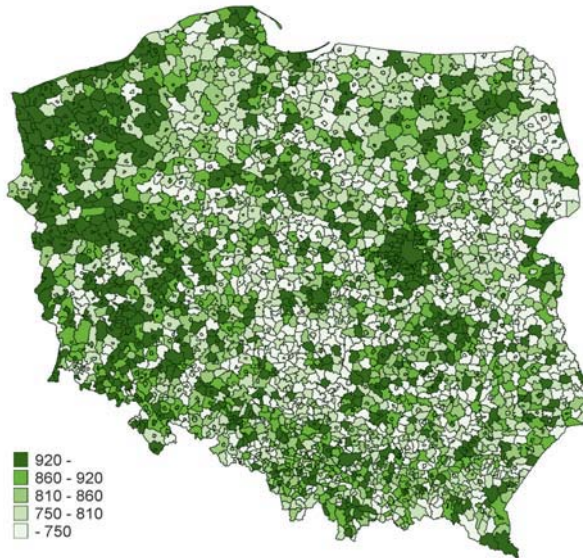
10 M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *Finansowanie oświaty w Polsce...*

dze rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej. Analiza danych SIO z września 2010 r. przynosi podobne obserwacje. Wobec tego głównymi narzędziami, za pomocą których samorządy mogą wpływać na wynagrodzenia nauczycielskie, są miesięczne dodatki do wynagrodzeń (przede wszystkim dodatek funkcyjny i motywacyjny), a także godziny ponadwymiarowe.

Analiza zróżnicowania wysokości dodatków do wynagrodzenia będzie przeprowadzona na przykładzie nauczycieli dyplomowanych. Porównywanie dodatków między nauczycielami o różnych stopniach awansu jest bezcelowe, gdyż te odmienności w niewielkim stopniu odzwierciedlają politykę gminy, a wynikają przede wszystkim z różnego stażu zawodowego i funkcji pełnionych na poszczególnych etapach kariery zawodowej. W raporcie brak jest natomiast miejsca na odrębną analizę dodatków dla wszystkich stopni awansu. Wybór nauczycieli dyplomowanych, jako obiektu analizy wynika z tego, że nauczyciele o takim stopniu awansu występują we wszystkich gminach (co nie zachodzi w przypadku nauczycieli stażystów i kontraktowych), a także z tego, że dodatki miesięczne do wynagrodzenia są w przypadku tego stopnia awansu zawodowego najwyższe.

Rysunek 8 przedstawia średnią wysokość dodatków miesięcznych do wynagrodzeń nauczycieli dyplomowanych w gminach. Wynika z niego, że zróżnicowanie dodatków jest dość znaczne. Gminy aglomeracji warszawskiej, a także duża część gmin w województwach: zachodniopomorskim, wielkopolskim, lubuskim i dolnośląskim wypłaca nauczycielom dyplomowanym przeciętnie dodatki powyżej 1 tysiąca zł (w Warszawie średnio 1464 zł). Jednocześnie w około 20% gmin wysokość dodatków nie przekracza 750 złotych. W niektórych gminach województw lubelskiego i podkarpackiego dodatki dla nauczycieli dyplomowanych nie przekraczają 600 złotych. Bliższa analiza ujawnia trzy wymiary mające wpływ na zróżnicowanie dodatków miesięcznych. Po pierwsze, widoczna jest różnica między Polską Wschodnią i Zachodnią. Gminy położone na zachodzie charakteryzują się, średnio rzecz biorąc, wyższymi dodatkami. Po drugie, większość miast metropolitalnych (a w przypadku Warszawy cały obszar metropolitalny) wyróżnia się wyższymi dodatkami w porównaniu z ich otoczeniem regionalnym. Po trzecie, widoczne są przypadki gmin z uprzywilejowanym dostępem do zasobów naturalnych (a przez to mających wysokie dochody własne), w których dodatki są wysokie. Ten ostatni czynnik dotyczy nie tylko dostępu gmin do cennych surowców (Lubin – średnie dodatki 1467 zł, Polkowice – 1413 zł), ale także do atrakcji turystycznych (Mielno – 1236 zł, Międzyzdroje – 1353 zł).

RYS. 8. PRZECIĘTNE MIESIĘCZNE DODATKI (ZŁ) DO WYNAGRODZENIA ZASADNICZEGO NAUCZYCIELI DYPLOMOWANYCH W PLACÓWKACH GMINNYCH, WEDŁUG DANYCH Z WRZEŚNIA 2010 R.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

2.3.4. Wykorzystanie godzin ponadwymiarowych w placówkach prowadzonych przez gminy

Wykorzystanie godzin ponadwymiarowych przez nauczycieli ma dla samorządów istotne znaczenie w zarządzaniu oświatą z punktu widzenia finansów, elastyczności zarządzania, a także napięć społecznych w gminach. Zgodnie z ustawą, nauczyciel może w ramach godzin ponadwymiarowych przepracować nie więcej niż 50% godzin przypisanych mu w ramach obowiązkowego wymiaru (Karta nauczyciela art. 35). W przypadku jednak wystąpienia zapotrzebowania na pracę dydaktyczną dyrektor placówki (w porozumieniu z organem prowadzącym) może zdecydować o zatrudnieniu nowego nauczyciela, posiadającego ten sam stopień awansu zawodowego, zamiast przyznawać nauczycielom już pracującym godziny ponadwymiarowe. Dyrektor (samorząd) rozważający taką alternatywę musi wziąć pod uwagę, że godziny ponadwymiarowe są na ogół rozwiązaniem tańszym. Wynagrodzenie za nie jest bowiem kalkulowane tylko

na podstawie wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela z uwzględnieniem dodatku za warunki pracy, bez uwzględniania innych dodatków. Tymczasem nowy nauczyciel musiałby otrzymywać za te same godziny pracy wszystkie składniki wynagrodzenia¹¹. Godziny ponadwymiarowe są również instrumentem pozwalającym na bardziej elastyczne zarządzanie kadrą nauczycielską niż w przypadku zwiększania zatrudnienia. W sytuacji zmniejszenia się zapotrzebowania na pracę nauczycieli łatwiej jest podjąć decyzję o „obciążeniu” godzin ponadwymiarowych niż o zwolnieniu nauczyciela. Z drugiej jednak strony, w związku z niżem demograficznym wiele samorządów znajduje się pod presją nauczycieli niemogących znaleźć zatrudnienia. Z pobudek socjalnych wybierają więc większe zatrudnienie i ograniczanie liczby godzin ponadwymiarowych.

*[...] mówiliśmy /szkołom/, żeby ograniczać nadgodziny i tak dalej, bo tak też prezydent wymagał, bo tu poszukują pracy, a tu mają po 1,5 etatu, była to trudna walka, żeby przekonać, że w niektórych wypadkach musi tak być. Też szliśmy ku temu, żeby jednak było troszeczkę tych nadgodzin.*¹²

Bywają także samorzady, w których brak jest chętnych do podjęcia pracy w szkole. W takich przypadkach zwiększanie liczby godzin ponadwymiarowych, niekiedy przy niechętniej postawie nauczycieli, wynika z konieczności realizacji programu nauczania, przy ograniczonej liczebności kadry.

*[...] w mojej gminie jest tak, że z powodu braku nauczycieli, nauczyciele mają dużo godzin ponadwymiarowych. Borykamy się właśnie z trudnościami kadrowymi. [...] nie jesteśmy w stanie zatrudnić nauczycieli, bo ich po prostu nie ma. Więc nauczyciele pracujący mają dużo godzin ponadwymiarowych. Często mamy problem z tym, że oni nie chcą tych godzin. Często jest tak, że chcą mieć tylko etat, 18 godzin, chcą być o pierwszemu w domu.*¹³

Rysunek 9 pokazuje, że polityka zatrudniania nauczycieli w gminnych placówkach oświatowych jest zróżnicowana pod względem wykorzystania godzin ponadwymiarowych. Zróżnicowanie to ma czytelny układ przestrzenny. Więk-

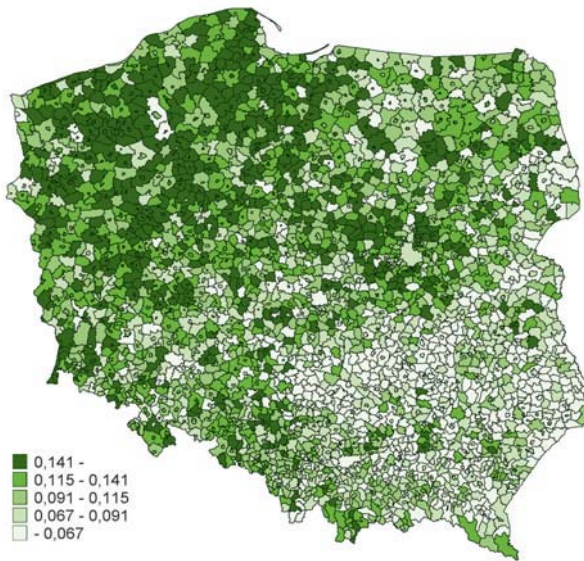
11 Oczywiście dylemat finansowy jest bardziej złożony jeśli się rozważa zatrudnienie nauczyciela mającego niższy stopień awansu zawodowego niż nauczyciel pracujący w godzinach ponadwymiarowych.

12 Cytowana wypowiedź przedstawiciela samorządu pochodzi z dyskusji eksperckiej *Monitorowanie pracy szkół*, która odbyła się w Warszawie w lutym 2011 r.

13 Cytowana wypowiedź przedstawiciela samorządu pochodzi z dyskusji eksperckiej *Modele zarządzania oświatą – małe gminy*, która odbyła się w Warszawie w lutym 2011 r.

szkość gmin na wschodzie i południowym wschodzie Polski (woj. świętokrzyskie, lubelskie, podkarpackie i małopolskie) korzysta z godzin ponadwymiarowych w ograniczonym zakresie. Przeciętnie w gminach tych liczba godzin ponadwymiarowych nie przekracza 6% obowiązkowego wymiaru zajęć dydaktycznych, co w przypadku pensum 18-godzinnego oznacza jedną dodatkową godzinę w tygodniu. Tymczasem w wielu gminach na zachodzie i północy kraju, a także w województwie mazowieckim, godziny ponadwymiarowe stanowią powyżej 15% pensum (na tydzień przypada dwie lub więcej).

RYS. 9. LICZBA GODZIN PONADWYMIAROWYCH W STOSUNKU DO PENSUM W PLACÓWKACH OŚWIATOWYCH PROWADZONYCH PRZEZ GMINY



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

2.3.5. Wynagrodzenia nauczycieli w placówkach oświatowych prowadzonych przez powiaty

Przeciętny nauczyciel pełnozatrudniony w placówce oświatowej, której organem prowadzącym był powiat, zarabiał miesięcznie w 2010 r. (na podstawie danych z września) 3949 zł, a więc prawie o 200 zł więcej niż w przypadku nauczycieli „gminnych”. Przeciętne wynagrodzenia zasadnicze kształtują się

na takim samym poziomie w gminach i w powiatach, natomiast o wyższych przeciętnych wynagrodzeniach w placówkach powiatowych decydują wyższe dodatki oraz większa liczba godzin ponadwymiarowych przepracowanych przez nauczycieli.

Nauczyciele w powiatach otrzymują około 63% całkowitego wynagrodzenia w formie wynagrodzenia zasadniczego. Jest to mniej niż w placówkach gminnych. Natomiast miesięczne dodatki do wynagrodzeń oraz zapłata za godziny ponadwymiarowe to odpowiednio 19% i 11% przeciętnej pensji więcej w porównaniu z nauczycielami zatrudnionymi przez gminy.

TABELA 20. PRZECIĘTNE WYNAGRODZENIA (ZŁ) NAUCZYCIELI PEŁNOZATRUDNIONYCH W PLACÓWKACH POWIATOWYCH NA PODSTAWIE DANYCH Z WRZEŚNIA 2010 R.

Wynagrodzenie zasadnicze	Wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe	Dodatki miesięczne	Dodatki i nagrody roczne w przeliczeniu na miesiąc	Całkowite wynagrodzenie miesięczne
2485,02	449,15	751,51	263,50	3949,18

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

TABELA 21. PRZECIĘTNE WYNAGRODZENIA (ZŁ) NAUCZYCIELI PEŁNOZATRUDNIONYCH W PLACÓWKACH POWIATOWYCH NA PODSTAWIE DANYCH Z WRZEŚNIA 2010 R., WEDŁUG STOPNI AWANSU

Stopień awansu	Wynagrodzenie zasadnicze	Wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe	Dodatki miesięczne	Dodatki i nagrody roczne w przeliczeniu na miesiąc	Całkowite wynagrodzenie miesięczne
Stażysta	1923,08	272,60	259,81	27,26	2482,74
Kontraktowy	2030,13	358,66	390,62	163,01	2942,41
Mianowany	2317,78	405,45	656,50	238,19	3617,91
Dyplomowany	2772,98	515,42	960,50	325,65	4574,55

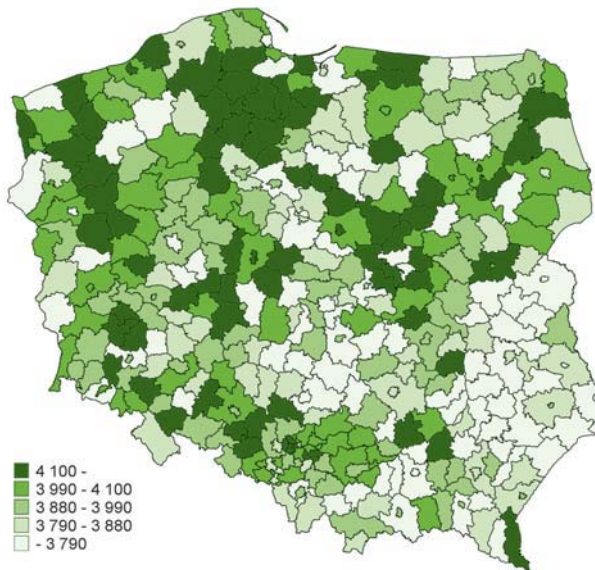
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

Porównanie tabeli 21, przedstawiającej wynagrodzenia nauczycieli w powiatach według stopni awansu zawodowego, z analogiczną (tabela 19), dla nauczycieli w placówkach gminnych, prowadzi do wniosku, że nauczyciele na każdym szczeblu awansu zawodowego są nieco lepiej wynagradzani przez

powiaty niż przez gminy¹⁴. Największa różnica występuje między stażystami. Wynagrodzenia nauczycieli rozpoczynających pracę zawodową są przeciętnie o 10% wyższe w placówkach powiatowych niż w prowadzonych przez gminy. W odniesieniu do nauczycieli dyplomowanych różnica ta wynosi około 5%.

Jak już wspomniano, w placówkach prowadzonych przez powiaty nauczyciele przepracowują więcej godzin ponadwymiarowych, a także otrzymują wyższe dodatki do wynagrodzeń zasadniczych. Dotyczy to wszystkich stopni awansu zawodowego. Ponownie, różnica jest najbardziej uderzająca w przypadku stażystów. Wyżej wymienione dwa składniki wynagrodzeń odpowiadają za około 23% całkowitego wynagrodzenia przeciętnego stażysty w placówce powiatowej, podczas gdy w placówkach gminnych jest to tylko 13%.

RYS. 10. PRZECIĘTNE WYNAGRODZENIA (ZŁ) PEŁNOZATRUDNIONYCH NAUCZYCIELI W PLACÓWKACH POWIATOWYCH, WEDŁUG DANYCH Z WRZEŚNIA 2010 R.



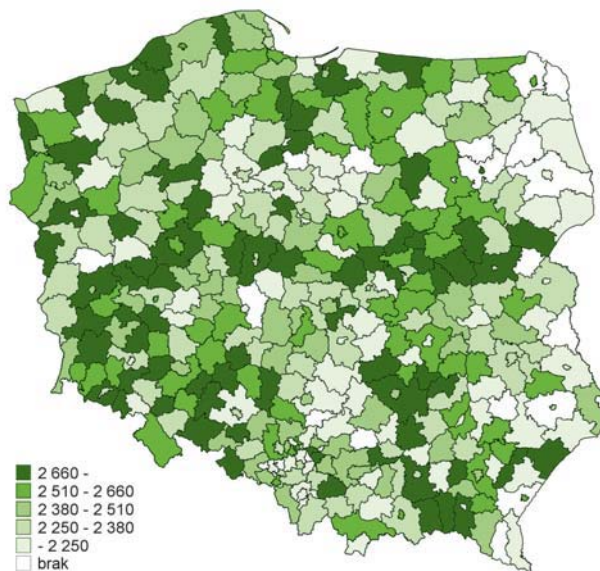
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

¹⁴ Należy jednak wziąć pod uwagę, że 65 miast na prawach powiatu (a więc dużych miast, w większości mających wysokie dochody budżetowe *per capita*) zostało w niniejszej analizie uwzględnionych zarówno w części dotyczącej gmin, jak w obliczeniach dotyczących powiatów.

Rysunek 10 przedstawia zróżnicowanie terytorialne przeciętnych wynagrodzeń nauczycielskich w powiatach. Zwracają uwagę relatywnie niskie wynagrodzenia w większości powiatów na Lubelszczyźnie oraz w województwie łódzkim. Najwyższe wynagrodzenia osiągają natomiast nauczyciele w aglomeracji warszawskiej oraz na Pomorzu. Skala zróżnicowania przeciętnych wynagrodzeń między powiatami jest zbliżona do tej, jaką obserwujemy w placówkach gminnych. Odchylenie standardowe przeciętnych wynagrodzeń nauczycielskich w powiatach wynosi 202 zł, natomiast w gminach – 220 zł.

Ciekawym zjawiskiem jest, że średnie wynagrodzenia nauczycieli pracujących w największych miastach Polski – na przykład we Wrocławiu, Poznaniu, Łodzi i Krakowie, są niższe w porównaniu z powiatami bezpośrednio otaczającymi te miasta. Ta prawidłowość nie dotyczy jednak Warszawy, gdzie średnia pensja nauczyciela (4294 zł) w 2010 r. należała do najwyższych w kraju¹⁵.

RYS. 11. PRZECIĘTNE WYNAGRODZENIA PEŁNOZATRUDNIONYCH NAUCZYCIELI STAŻYSTÓW W PLACÓWKACH POWIATOWYCH, WEDŁUG DANYCH Z WRZEŚNIA 2010 R.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

15 Relatywnie wysokie wynagrodzenia w powiatach „podmiejskich” mogą wynikać ze specyfiki szkolnictwa ponadgimnazjalnego w takich powiatach, a w szczególności z dużego udziału szkół zawodowych w realizowanych zadaniach oświatowych.

Mapa średnich wynagrodzeń nauczycieli stażystów, przedstawiona na rys. 11, nie ujawnia wyraźnego zróżnicowania regionalnego, natomiast pokazuje znaczną liczbę powiatów (20), w których stażyści w ogóle nie pracowali we wrześniu 2010 r. Większość z tych powiatów jest położona w województwie lubelskim bądź podlaskim.

Natomiast na kolejnych mapkach (rys. 12, 13 i 14) widoczne jest zróżnicowanie wynagrodzeń, odpowiednio, nauczycieli kontraktowych, mianowanych i dyplomowanych. Warto zwrócić uwagę, że im wyższy stopień awansu nauczycieli, tym bardziej czytelne (w sensie geograficznym) są nierówności wynagrodzeń między regionami. Niekoniecznie oznacza to jednak, że skala zróżnicowania rośnie wraz ze stopniem awansu.

Odchylenia standardowe przeciętnego wynagrodzenia nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych prowadzonych przez powiaty są przedstawione w tabeli 22.

TABELA 22. ŚREDNIE WYNAGRODZENIE (ZŁ), ODCHYLENIA STANDARDOWE (ZŁ) I WSPÓŁCZYNNIKI ZMIENNOŚCI WYNAGRODZEŃ NAUCZYCIELSKICH MIĘDZY POWIATAMI, WEDŁUG DANYCH Z WRZEŚNIA 2010 R.

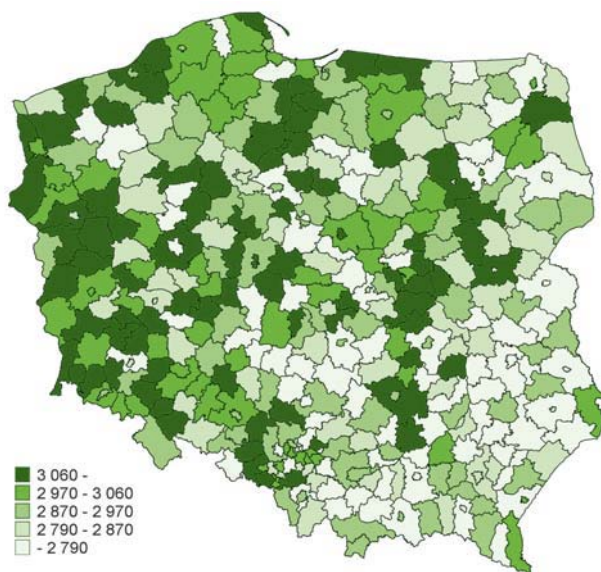
Stopień awansu zawodowego	Średnie wynagrodzenie nauczycielskie w powiatach	Odchylenie standardowe średnich wynagrodzeń w powiatach	Współczynnik zmienności
Stażyci	2467,10	309,83	0,126
Kontraktowi	2923,59	201,09	0,069
Mianowani	3610,14	233,79	0,065
Dyplomowani	4620,04	274,80	0,059
Ogółem	3939,04	202,16	0,051

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

Najsilniejsze zróżnicowanie wynagrodzeń nauczycielskich, relatywnie do przeciętnego poziomu płac na danym poziomie awansu zawodowego, występuje na poziomie nauczycieli stażystów. Współczynnik zmienności (iloraz odchylenia standardowego i średniej arytmetycznej) wynosi tu 0,12, a więc około dwa razy więcej niż w przypadku innych szczebli awansu (zob. tabela 22). Różnica między wartościami wyznaczającymi pierwszy i piąty kwintyl powiatów ze względu na wynagrodzenia stażystów wynosi 410 zł, czyli około 16% przeciętnego wynagrodzenia stażysty zatrudnionego w powiatowej placówce

oświatowej (zob. rys. 11). Pod względem nominalnej rozpiętości płac, zgodnie z oczekiwaniami, najsilniejsze jest zróżnicowanie przeciętnych wynagrodzeń nauczycieli dyplomowanych między powiatami. W powiatach znajdujących się w pierwszym kwintylu pod względem wysokości wynagrodzeń nauczyciele dyplomowani zarabiają przeciętnie poniżej 4400 zł, podczas gdy w piątym, najwyższym kwintylu zarobki przekraczają 4830 zł miesięcznie (rys. 14). Różnica między tymi wielkościami (430 zł) stanowi jednak tylko 9% przeciętnego wynagrodzenia nauczyciela dyplomowanego w placówkach prowadzonych przez powiaty.

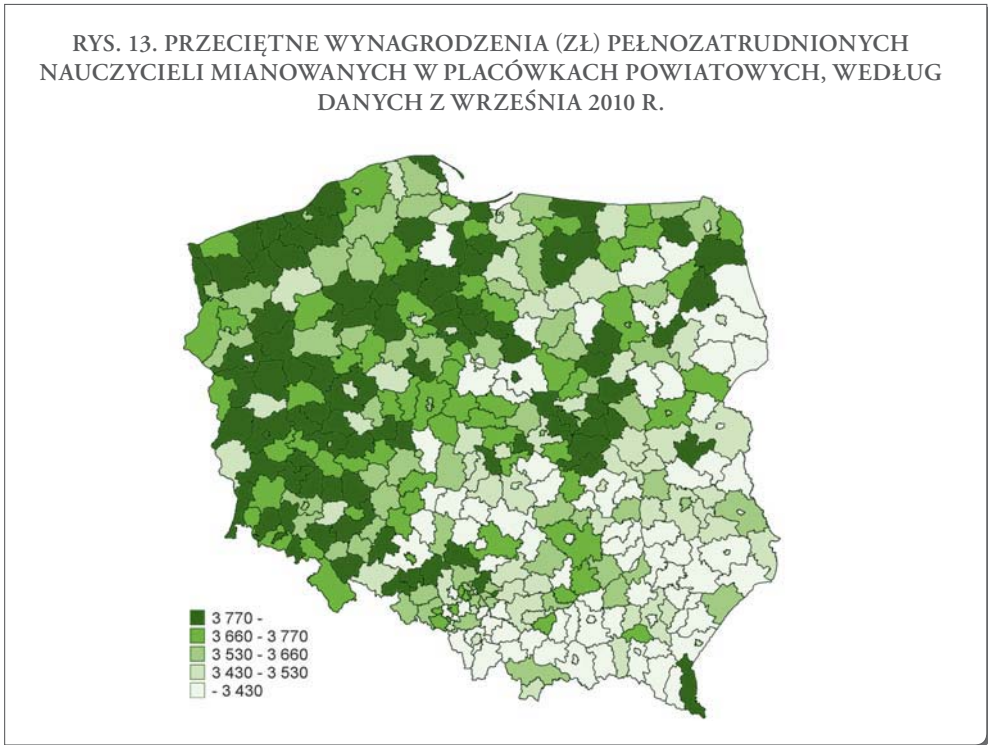
RYS. 12. PRZECIĘTNE WYNAGRODZENIA (ZŁ) PEŁNOZATRUDNIONYCH NAUCZYCIELI KONTRAKTOWYCH W PLACÓWKACH POWIATOWYCH, WEDŁUG DANYCH Z WRZEŚNIA 2010 R.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

W przypadku wyższych stopni awansu (nauczyciele mianowani i dyplomowani) bardzo wyraźne występują różnice między wynagrodzeniami nauczycieli w powiatach położonych na zachodzie kraju (w województwach: zachodniopomorskim, lubuskim i dolnośląskim) a zarobkami nauczycieli w Polsce Wschodniej. Podobne wyniki daje porównanie w placówkach gminnych oraz w oświacie powiatowej; niższe są wynagrodzenia na wschodzie, szczególnie w województwach: lubelskim, podkarpackim i małopolskim.

RYS. 13. PRZECIĘTNE WYNAGRODZENIA (ZŁ) PEŁNOZATRUDNIONYCH NAUCZYCIELI MIANOWANYCH W PLACÓWKACH POWIATOWYCH, WEDŁUG DANYCH Z WRZEŚNIA 2010 R.

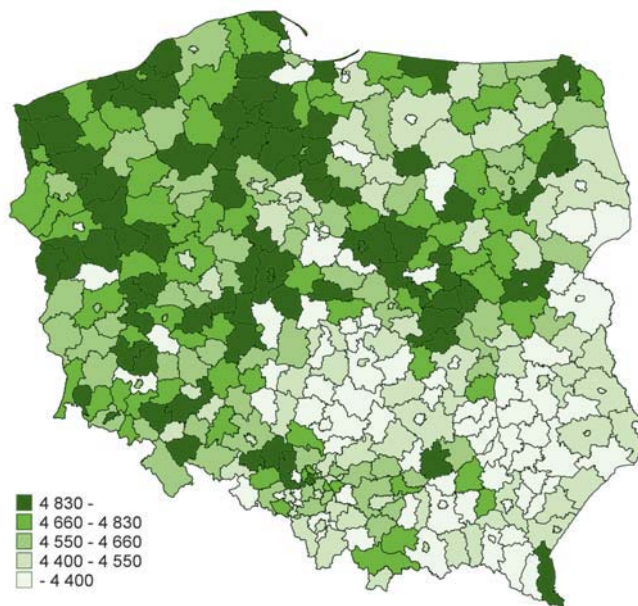


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

Choć przytoczone statystyczne miary zróżnicowania wynagrodzeń nauczycielskich między powiatami nie wykazują bardzo znacznych nierówności, to przykłady pojedynczych powiatów dowodzą, że rozpiętości mogą być jednak duże. W przypadku nauczycieli stażystów średnie wynagrodzenia w niektórych powiatach na zachodzie Polski (np. średzkim, sławieńskim i konińskim) przekraczały (wg danych z września 2010 r.) 3500 zł, podczas gdy w powiatach pińczowskim, giżyckim czy sokólskim nie osiągały nawet 2000 zł. Dla tej drugiej grupy powiatów oznaczało to z pewnością konieczność wypłaty dodatku. W praktyce oznaczało to konieczność wypłacenia stażystom dodatku uzupełniającego w styczniu 2011 r.

W poziomie nauczycieli dyplomowanych dość znaczne różnice są między powiatami najlepiej i najgorzej wynagradzającymi. Istnieje wiele powiatów (np. grodziski, golubsko-dobrzyński, policki, a wśród miast na prawach powiatu Płock i Warszawa), w których przeciętne wynagrodzenie nauczyciela dyplomowanego wynosi ponad 5000 zł. Jednocześnie w powiatach niżańskim i pajęczańskim nie osiąga 4000 zł.

RYS. 14. PRZECIĘTNE WYNAGRODZENIA (ZŁ) PEŁNOZATRUDNIONYCH NAUCZYCIELI DYPLOMOWANYCH W PLACÓWKACH POWIATOWYCH, WEDŁUG DANYCH Z WRZEŚNIA 2010 R.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

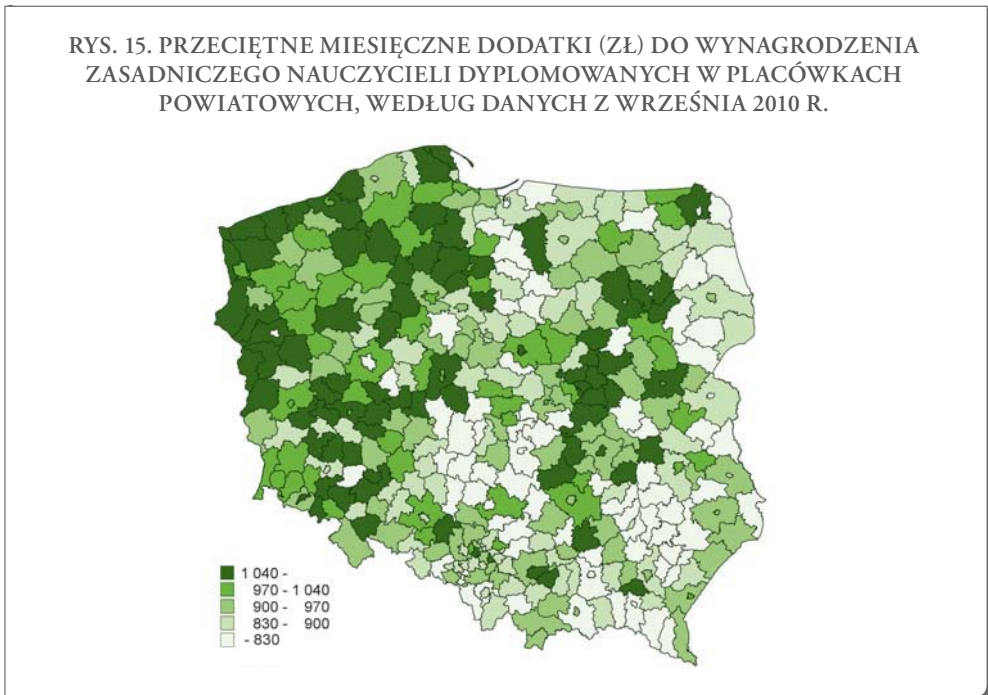
2.3.6. Miesięczne dodatki do wynagrodzenia nauczycieli w powiatach

Dodatki do wynagrodzenia zasadniczego, wypłacane co miesiąc, stanowią istotny składnik całkowitych wynagrodzeń nauczycieli w placówkach powiatowych. W zależności od stopnia awansu zawodowego ich przeciętny udział w zarobkach nauczycieli waha się od 10% do 21%. W niniejszym opracowaniu skoncentrujemy się na dodatkach do wynagrodzeń nauczycieli dyplomowanych, jako że właśnie na tym poziomie awansu dodatki stanowią największą część pensji.

Jak zauważono wcześniej w tym opracowaniu, dodatki wypłacane nauczycielom zatrudnionym w placówkach oświatowych prowadzonych przez powiaty są nieco wyższe niż w placówkach gminnych. Rozkład terytorialny jednak, pokazujący zróżnicowanie dodatków, pozwala zaobserwować, że zarówno między powiatami, jak i między gminami zachodzi podobieństwo (zob. rys. 8 i 15). We wschodniej części kraju jedynie powiaty znajdujące się w obszarze aglomeracji warszawskiej, a także

niektóre inne powiaty w województwie mazowieckim (suwalski oraz strzyżowski) przeznaczają przeciętnie ponad 1000 zł na dodatki do wynagrodzenia nauczyciela dyplomowanego. W większości powiatów na wschodzie kraju dodatki nie osiągają nawet 800 zł. Najniższe dodatki miesięczne, obserwujemy na Podkarpaciu (np. w powiatach: niżańskim – 585 zł, przeworskim – 657 zł i leskim – 677 zł). Relatywnie wysokie dodatki do wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli dyplomowanych występują natomiast w powiatach położonych w zachodnich województwach: zachodniopomorskim, dolnośląskim i mazowieckim. W przeliczeniu na średnią kwotę jest to na przykład w powiecie koszalińskim 1613 zł, w Warszawie – 1565 zł, a w powiecie siedleckim – 1543 zł.

RYS. 15. PRZECIĘTNE MIESIĘCZNE DODATKI (ZŁ) DO WYNAGRODZENIA ZASADNICZEGO NAUCZYCIELI DYPLMOWANYCH W PLACÓWKACH POWIATOWYCH, WEDŁUG DANYCH Z WRZEŚNIA 2010 R.



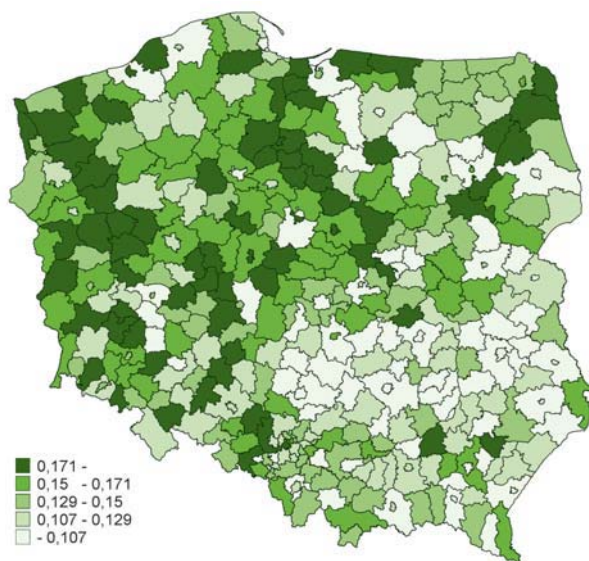
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

2.3.7. Wykorzystanie godzin ponadwymiarowych w placówkach prowadzonych przez powiaty

Zróznicowanie pod względem terytorialnym liczby wykorzystanych godzin ponadwymiarowych w stosunku do pensum przez placówki oświatowe powiatów

jest przedstawione na rys. 16. Widoczne jest wyraźne podobieństwo tego obrazu ze zróżnicowaniem wysokości dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, omawianego powyżej. W południowo-wschodniej Polsce (województwa: lubelskie, podkarpackie i małopolskie) oraz w województwie łódzkim nauczyciele przepracowują mniej godzin ponadwymiarowych niż na zachodzie i północnym zachodzie kraju. W powiatach, w których godziny ponadwymiarowe są wykorzystywane w mniejszym stopniu, ich liczba stanowi mniej niż 10% obowiązkowego wymiaru godzin. Jest tak w około 20% wszystkich powiatów. Z kolei w 20% powiatów, w których wykorzystuje się najwięcej godzin ponadwymiarowych, w przeliczeniu wynoszą one przeciętnie ponad 17% pensum nauczyciela pełnozatrudnionego, a więc w przypadku pensum 18-godzinnego jest to więcej niż 3 godziny ponadwymiarowe w tygodniu.

RYS. 16. LICZBA GODZIN PONADWYMIAROWYCH W STOSUNKU DO PENSUM W PLACÓWKACH OŚWIATOWYCH PROWADZONYCH PRZEZ POWIATY, WEDŁUG ROZKŁADU TERYTORIALNEGO; DANE Z WRZEŚNIA 2010 R.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

Przykłady pojedynczych powiatów pokazują, że podejście różnych organów prowadzących do godzin ponadwymiarowych może być skrajnie odmienne. W powiecie łomżyńskim nauczyciele nie zrealizowali we wrześniu 2010 r. ani

jednej godziny ponadwymiarowej. W wielu innych powiatach (np. kraśnickim, siedleckim, w Chełmie) liczba godzin ponadwymiarowych była bardzo niewielka; z kolei w białobrzeskim stanowiła przeciętnie 38% obowiązkowego wymiaru realizowanego przez nauczyciela, a w mogileńskim, grodziskim i rypińskim – około 33%.

2.3.8. Średnie wynagrodzenia a wymogi art. 30 Karty nauczyciela w latach 2007 i 2010

Artykuł 30 ustawy – Karta nauczyciela nakłada na organy prowadzące placówki oświatowe wymóg osiągnięcia, w skali roku, minimalnych przeciętnych wynagrodzeń nauczycieli, określonych odrębnie dla każdego poziomu awansu zawodowego. Herbst, Herczyński i Levitas¹⁶ zwracali uwagę, że wymóg ten jest dla samorządów terytorialnych organizacyjnie trudny do spełnienia. Ponadto uważają, że w sytuacji, gdy wysokość wynagrodzeń jest negocjowana przez nauczycieli zarówno na poziomie lokalnym (z samorządami), jak centralnym (z Ministerstwem Edukacji Narodowej i Ministerstwem Finansów), wymogi zawarte w art. 30 Karty nauczyciela w połączeniu z wysokością kwoty bazowej, ustalonej corocznie w ustawie budżetowej, a także z minimalnymi stawkami wynagrodzeń zasadniczych, ustalanych przez Ministra Edukacji Narodowej, mogą prowadzić do bardzo silnej presji finansowej na samorządy terytorialne. Istnieje niebezpieczeństwo, że koszty, będące implikacją wyżej wymienionych regulacji, będą dla niektórych samorządów niemożliwe do udźwignięcia. Nie jest także oczywiste, czy wzrost kosztów wynagrodzeń, na który samorządy nie miały wpływu, znajduje w ostatnich latach pełne odzwierciedlenie w zwiększeniu na oświatę części subwencji ogólnej¹⁷.

W 2007 r. (Tabele 23 i 24) ponad połowa gmin i powiatów nie spełniała ustawowego wymogu minimalnego przeciętnego wynagrodzenia dla przynajmniej jednego stopnia awansu zawodowego. Najwięcej gmin (72%) nie przyznało wymaganej wysokości wynagrodzenia nauczycielom kontraktowym. W powiatach najbardziej problematyczne były zarobki stażystów.

16 M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *Finansowanie oświaty w Polsce...*

17 Wobec braku standardów, które określałyby podstawowe założenia kalkulacji kosztów zadań oświatowych według MEN, odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu subwencja oświatowa pokrywa koszty danego zadania jest w zasadzie niemożliwa.

TABELA 23. PRZECIĘTNE WYNAGRODZENIA (ZŁ) CAŁKOWITE NAUCZYCIELI PEŁNOZATRUDNIONYCH W PLACÓWKACH PROWADZONYCH PRZEZ JST (WG STOPNI AWANSU) A WYMOGI KN, WRZESIEŃ 2007 R. I 2010 R.¹⁸

2007 r.	S	K	M	D
Minimalne przeciętne wynagrodzenie zgodnie z art. 30 KN	1546	1933	2706	3479
Przeciętne wynagrodzenie całkowite faktyczne	1401	1925	2676	3492
Liczba gmin niespełniających kryterium przeciętnego wynagrodzenia	1713	1791	1708	1290
Liczba powiatów niespełniających kryterium przeciętnego wynagrodzenia ¹⁹	217	151	150	128
2010 r.				
Minimalne przeciętne wynagrodzenie zgodnie z art. 30 KN – wg kwoty bazowej sprzed 1 września	2287	2538	3293	4208
Minimalne przeciętne wynagrodzenie zgodnie z art. 30 KN – wg kwoty bazowej po 1 września	2447	2716	3523	4502
Minimalne przeciętne wynagrodzenie zgodnie z art. 30 KN – średnioroczne	2340	2597	3370	4306
Przeciętne faktyczne wynagrodzenie całkowite we wrześniu 2010 r.	2302	2791	3472	4394
Liczba gmin niespełniających kryterium przeciętnego wynagrodzenia (wg kryterium średniorocznego)	1394	896	1232	1126
Liczba powiatów niespełniających kryterium przeciętnego wynagrodzenia (wg kryterium średniorocznego)	125	18	56	40

Źródło: SIO, wrzesień 2007 r. i 2010 r.

TABELA 24. PROCENT JST (WG TYPÓW) NIESPEŁNIAJĄCYCH KRYTERIUM PRZECIĘTNEGO WYNAGRODZENIA KN W ODNIESIENIU DO WYNAGRODZEŃ CAŁKOWITYCH NAUCZYCIELI. OSZACOWANIE NA PODSTAWIE DANYCH Z WRZEŚNIA 2007 R. I 2010 R.²⁰

2007	S	K	M	D
Gminy niespełniające kryterium	69	72	69	52
Powiaty niespełniające kryterium	57	40	40	34
2010				
Gminy niespełniające kryterium	56	36	50	45
Powiaty niespełniające kryterium	33	5	15	11

Źródło: SIO, wrzesień 2007r. i 2010 r.

18 Skróty S, K, M, D – odpowiednio oznaczają: stażysta, nauczyciel kontraktowy, mianowany, dyplomowany.

19 Miasta na prawach powiatu są uwzględnione w obu kategoriach JST – jako gminy oraz powiaty.

20 Skróty S, K, M, D odpowiednio oznaczają: stażysta, nauczyciel kontraktowy, mianowany, dyplomowany.

Herbst, Herczyński i Levitas²¹ rekomendowali częściową deregulację systemu wynagrodzeń, argumentując, że obecny system jest zbyt skomplikowany, by samorządy mogły wywiązywać się z regulacji zawartych w Karcie nauczyciela, oraz, że zakres tych regulacji praktycznie uniemożliwia samorządom wykorzystywanie wynagrodzeń nauczycielskich jako instrumentu zarządzania lokalnym systemem oświatowym.

Jednak zmiany wprowadzone w Karcie nauczyciela w 2008 r., a obowiązujące od 2009 r. przyjęły inny kierunek; nie upraszczają regulacji wynagrodzeń, a raczej wymuszają na samorządach respektowanie istniejącego stanu prawnego. Stąd wprowadzenie dodatku uzupełniającego (art. 30 lit. a)), wypłacanego na początku roku kalendarzowego nauczycielom na tym poziomie awansu zawodowego, dla którego organ prowadzący nie zdołał osiągnąć w roku poprzedzającym wymaganego minimalnego wynagrodzenia przeciętnego.

Należy podkreślić, że z punktu widzenia efektywności zarządzania oświatą na poziomie lokalnym, konieczność wypłacania dodatku uzupełniającego jest dla samorządu wydarzeniem bardzo niekorzystnym. Po pierwsze, lepiej byłoby te same pieniądze wydać na dodatkowe godziny lub etaty dla nauczycieli, płacąc im w ten sposób za wykonaną pracę, a nie „za nic”. Po drugie, dodatek uzupełniający jest wypłacany wszystkim nauczycielom na danym szczeblu awansu zawodowego (dla którego nie osiągnięto wymaganej średniej). Nie stanowi zatem w żadnym stopniu instrumentu zarządzania oświatą, a w szczególności:

- nie ma charakteru motywacyjnego (nie jest związany z oceną pracy nauczyciela ani jego cech, które samorząd chciałby szczególnie wynagradzać),
- nie jest formą wyrównania socjalnego, ponieważ otrzymują go wszyscy nauczyciele na danym szczeblu awansu zawodowego, niezależnie od wysokości ich indywidualnych wynagrodzeń.

Z wymienionych powodów organom prowadzącym szkoły powinno zależeć na uwolnieniu się od konieczności wypłacania dodatku uzupełniającego, i istotnie, z wypowiedzi przedstawicieli samorządów (zob. ramka dalej) wynika, że postrzegają taką praktykę jako ostateczność.

Mimo że przedstawiciele samorządów postrzegają płacenie dodatku uzupełniającego jako ostateczność, wiele samorządów go wypłaca. Próbę oszacowania liczby można podjąć na podstawie danych z tabel 23 i 24, gdzie zestawiono

21 M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *Finansowanie oświaty w Polsce...*

przeciętne wynagrodzenia nauczycieli na różnych stopniach awansu zawodowego z wymaganiami wynikającymi z art. 30 Karty nauczyciela w 2010 roku. Trudność polega na tym, że w roku tym obowiązywały dwie różne kwoty bazowe dla wynagrodzeń nauczycielskich: 1) do pierwszego września i 2) po pierwszym wrześniu. Na ich podstawie można obliczyć wymagane średnioroczne, minimalne przeciętne kwoty wynagrodzeń dla każdego szczebla awansu (zob. tabela 23). W niniejszym opracowaniu, mówiąc o faktycznych wynagrodzeniach nauczycieli, opieramy się na danych SIO z września 2010 r. i nie mamy możliwości analizowania, jak się zmieniały przeciętne wynagrodzenia wcześniej, ani później w roku kalendarzowym.

[...] w mojej gminie płaciliśmy i za 2009 r. i za 2010 r. przy czym właśnie 2 lata temu, jak ten dodatek miał wejść, jednorazowy, to przekonałam wójtów, żeby w związku z tym, że i tak będziemy dopłacać [...], to dopłacajmy tym, którzy robią dużo. I zasugerowałam, żeby na przykład dyrektorom zwiększyć znacznie dodatki funkcyjne, no bo to wpływa na średnie. Też zostały trochę zwiększone motywacyjne, ale nie tak bardzo, bo u nas mamy jedną pulę na motywacyjne i kosztem nauczycieli by się to odbywało. [...] Dostałam zgodę, dostaliśmy większą pulę i w związku z tym w tym roku zapłaciliśmy trochę mniej dodatku uzupełniającego.²²

[...] zdarza się tak, że po prostu musimy wprowadzić dodatkowe godziny, żeby tą średnią nauczyciele wypracowali, bo za darmo dawanie dodatków uzupełniających jest po prostu katastrofą dla gminy, to chociaż niech dzieci skorzystają.²³

Wydaje się jednak, że zestawienie wynagrodzeń z września 2010 r. z wymogami ustalonymi w art. 30 Karty nauczyciela w stosunku do wynagrodzeń średnich rocznych, pozwala w przybliżeniu określić liczbę samorządów, które prawdopodobnie musiały w styczniu 2011 r. wypłacać dodatki uzupełniające²⁴. Ponieważ oszacowania te mogą być mylne w stosunku do poszczególnych gmin i powiatów, przytaczamy tylko ogólne statystyki, bez wskazywania konkretnych jednostek samorządu terytorialnego. Z wyliczeń przedstawionych w

22 Cytowana wypowiedź przedstawiciela samorządu pochodzi z dyskusji eksperckiej *Proces budżetowania – małe gminy*, która odbyła się w Warszawie w kwietniu 2011 r.

23 Cytowana wypowiedź przedstawiciela samorządu pochodzi z dyskusji eksperckiej *Proces budżetowania – gminy miejskie*, która odbyła się w Warszawie w marcu 2011 r.

24 Należy oczekiwać, że przedstawione oszacowanie liczby samorządów znajdujących się poniżej progu średnich wynagrodzeń wymaganych przez KN jest raczej zaniżone niż zawyżone. Oparcie obliczeń na danych z września 2010 roku powoduje, że wynagrodzenia nauczycieli powinny już uwzględniać podwyżki obowiązujące od 1 września. Faktyczne wynagrodzenie średnie roczne jest więc raczej niższe, niż podawane w tym rozdziale.

tabeli 24 wynika, że w 2010 r., mimo grożącej konieczności wypłacenia dodatków uzupełniających, znaczna część samorządów nie osiągała przewidzianych w Karcie nauczyciela poziomów wynagrodzeń dla nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu. W największej skali problem dotyczy obecnie nauczycieli stażystów (w 56% gmin i 33% powiatów), a w najmniejszej – nauczycieli kontraktowych (35% gmin i 5% powiatów). Należy zwrócić uwagę, że w porównaniu z sytuacją z 2007 r. liczba samorządów, w których średnie wynagrodzenia nauczycieli kształtowały się poniżej wymaganego przez Kartę nauczyciela progu, wyraźnie się zmniejszyła dla wszystkich stopni awansu (najbardziej dla nauczycieli kontraktowych). Ponadto, choć konieczność wypłacania dodatku uzupełniającego dotyczy w sumie ponad połowy samorządów, zdecydowanie częściej udaje się tego uniknąć samorządom powiatowym niż gminnym.

2.4. Wnioski i rekomendacje

W latach 2007–2010 przeciętne miesięczne wynagrodzenie nauczyciela w Polsce zwiększyło się o 33% (w ujęciu nominalnym). O jedną trzecią wzrosły też całkowite wydatki samorządów terytorialnych na wynagrodzenia nauczycieli, jako że w omawianym okresie liczba nauczycieli w systemie praktycznie się nie zmniejszyła (o 0,4%). W tym samym czasie liczba uczniów szkół i placówek oświatowych spadła jednak o około 10%. Z analizy wynika, że wzrost wydatków samorządowych na wynagrodzenia nauczycieli jest spowodowany przede wszystkim podwyżkami kwoty bazowej i minimalnego wynagrodzenia zasadniczego. Wpływają one na podnoszenie się wymaganych przeciętnych poziomów wynagrodzenia całkowitego dla nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego, zgodnie z art. 30 Karty nauczyciela. Ten efekt jest odpowiedzialny za około 92% całego wzrostu kosztów płacowych. Pozostały wzrost wynika ze zmiany struktury awansu zawodowego nauczycieli, a w szczególności ze zwiększającego się odsetka nauczycieli dyplomowanych w całej populacji nauczycieli.

Wynagrodzenia nauczycieli są w Polsce dość zróżnicowane, co wynika przede wszystkim z zawartych w Karcie nauczyciela regulacji dotyczących wynagradzania nauczycieli na różnych stopniach awansu zawodowego. W porównaniu z 2007 r., zróżnicowanie obserwowane we wrześniu 2010 r. jest mniejsze. Jest to spowodowane w największym stopniu zmianami w art. 30 Karty nauczyciela, które doprowadziły do zwiększenia przeciętnych płac nauczycieli stażystów w relacji do

nauczycieli o długim stażu zatrudnienia (w tym nauczycieli dyplomowanych).

Zróźnicowanie przeciętnych wynagrodzeń nauczycielskich między jednostkami samorządu terytorialnego dla poszczególnych stopni awansu zawodowego jest umiarkowane. Różnica między wartościami oddzielającymi piąty i pierwszy kwintyl samorządów z uwagi na wysokość wynagrodzeń (20% JST o najwyższych i najniższych płacach) nie przekracza na ogół 10%. Rozpiętości między pojedynczymi samorządami na przeciwległych krańcach skali są jednak znacznie większe i sięgają nawet 30%.

Zróźnicowanie wynagrodzeń nauczycielskich ma wyraźny wymiar terytorialny. Wyższe niż przeciętne wynagrodzenia obserwujemy w gminach należących do obszaru metropolitalnego Warszawy, a także niektórych innych wielkich miast. Przeciętne wynagrodzenia nauczycieli są wyższe na zachodzie Polski niż w regionach wschodnich. Ponadto wynagrodzenia w placówkach oświatowych prowadzonych przez powiaty są przeciętnie o 5% wyższe niż w placówkach gminnych.

Dość znaczne różnice między JST obserwujemy, porównując liczbę wykorzystanych godzin ponadwymiarowych oraz wysokości miesięcznych dodatków do wynagrodzenia. Gminy i powiaty położone w zachodnich województwach, a także duże miasta, charakteryzują się relatywnie wysokimi dodatkami, w porównaniu do JST na wschodzie oraz obszarów wiejskich i mniejszych miast. Nauczyciele w Polsce Zachodniej przepracowują także przeciętnie więcej godzin ponadwymiarowych. Natomiast w miastach na prawach powiatu, szczególnie w miastach metropolitalnych (Warszawa, Kraków, Łódź, Wrocław) realizuje się stosunkowo mało godzin ponadwymiarowych.

Należy podkreślić, że pojęcie przeciętnego wynagrodzenia stosowane jest w niniejszym opracowaniu zgodnie z zapisami Karty nauczyciela, to jest z uwzględnieniem odpowiednich dodatków do wynagrodzenia oraz zapłaty za godziny ponadwymiarowe, ale bez uwzględniania dodatków socjalnych do wynagrodzeń – dodatku wiejskiego i mieszkaniowego. Takie podejście utrudnia jednak ocenę realnego zróźnicowania dochodów nauczycieli z tytułu pełnienia zawodu, z następujących przyczyn:

- Realizacja godzin ponadwymiarowych wpływa na wysokość wynagrodzenia całkowitego, jednak oznacza także zwiększenie nakładu pracy, a w każdym razie wydłużenie czasu pracy w sali lekcyjnej. Zatem nauczyciel otrzymujący wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe zarabia dzięki temu więcej w skali miesiąca, ale mniej w przeliczeniu na odbyte godziny lekcyjne

(jako że przy obliczaniu wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe nie uwzględnia się większości dodatków). Oznacza to, że regulacje zawarte w Karcie nauczyciela, mające zapobiegać zbytniemu różnicowaniu się wynagrodzeń, mogą być nieskuteczne. W skrajnej sytuacji można sobie wyobrazić dwóch nauczycieli o takim samym wynagrodzeniu zasadniczym, z których jeden nie odbywa zajęć w ponadwymiarowych godzinach lekcyjnych, ale otrzymuje bardzo wysokie dodatki do wynagrodzenia zasadniczego, natomiast drugi przepracowuje, licząc z godzinami ponadwymiarowymi, 150% obowiązkowego wymiaru godzin, ale otrzymuje tylko minimalne dodatki. W świetle zapisów Karty nauczyciela całkowite wynagrodzenia tych nauczycieli mogą okazać się równe.

- Choć Karta nauczyciela ustanawia inaczej, dodatki socjalne są *de facto* elementem wynagrodzenia nauczycieli, ale tylko pracujących na wsi oraz w miastach o liczbie mieszkańców poniżej 5000. Rolę tych dodatków w systemie świadczeń na rzecz nauczycieli omówili szczegółowo Herbst, Herczyński i Levitas²⁵. Nie ma żadnego powodu, żeby wyłączać dodatki socjalne z kalkulacji wynagrodzeń, tym bardziej, że wbrew swojej nazwie nie realizują one funkcji socjalnej. Ani uprawnienie do nich, ani ich wysokość nie zależą od stanu majątkowego danego nauczyciela. Jedynym warunkiem otrzymania dodatku socjalnego jest zatrudnienie w placówce oświatowej na terenie będącym, w sensie administracyjnym, terenem wiejskim lub małym miastem.
- Wiele nasuwających się konkluzji i rekomendacji pokrywa się ze sformułowanymi wcześniej, na podstawie danych o wynagrodzeniach nauczycielskich w 2007 r. (zob. punkt 2.2). Z dzisiejszej perspektywy, po analizie różnicowania wynagrodzeń w 2010 r. i dynamiki zmian w latach 2007–2010, kilka kwestii wysuwa się na plan pierwszy.
- System regulacji wynagrodzeń nauczycieli, zapisany w ustawie – Karta nauczyciela, jest bardzo skomplikowany i nie służy dobrze ani nauczycielom, ani organom prowadzącym szkoły. Rozwiązania ustawowe są obecnie bardziej zapisem historii wzajemnych relacji nauczycielskich związków zawodowych i rządu RP niż praktycznym narzędziem, określającym zasady zarządzania kadrą nauczycielską przez organy prowadzące. W szczególności, sposób kalkulowania całkowitych wynagrodzeń nauczycieli oraz ogranicze-

25 M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *Finansowanie oświaty w Polsce...*

nia nakładane na samorządy w zakresie ustalania wysokości wynagrodzeń nie sprzyjają ani sprawiedliwości, ani efektywności wydatkowania środków. Zamiast tego powodują koncentrowanie się samorządów na wypełnianiu regulacji ustawy, co zresztą w praktyce okazuje się często trudne.

*[...] po pierwsze chcielibyśmy, w ramach polityki związanej z wynagrodzeniem, żeby zapewnić te średnie. To nie jest oczywiście taki nadrzędny cel, ale średnie musimy zapewnić.*²⁶

Mimo wprowadzenia przepisu o dodatku uzupełniającym, mającego wymusić na organach prowadzących osiąganie wymaganych minimalnych przeciętnych wynagrodzeń dla nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego, ponad połowa samorządów nie jest w stanie osiągnąć tych standardów za pomocą odpowiedniego ustalania tradycyjnych składników wynagrodzeń. Samorządy wypłacają więc dodatki uzupełniające, choć jest to rozwiązanie nieefektywne, ponieważ nie motywuje nauczycieli ani do intensywności (dodatkowe godziny lekcyjne), ani do podnoszenia jakości pracy.

Zapis w Karcie nauczyciela o regulacjach wynagrodzeń wymaga radykalnego uproszczenia; obowiązujący system jest niefunkcjonalny i tylko pozornie umożliwia samorządom traktowanie wynagrodzeń jako instrumentu zarządzania oświatą. Jest przy tym oczywiste, że ustalanie wynagrodzeń nauczycieli musi podlegać regulacjom w skali ogólnokrajowej. Jednym z możliwych kierunków zmian jest utrzymanie centralnego ustalania przez rząd wysokości całkowitych wynagrodzeń nauczycielskich dla poszczególnych stopni awansu, pod warunkiem jednak że nie byłyby to średnie stawki dla całych organów prowadzących, lecz indywidualnie obowiązujące dla wszystkich nauczycieli (różnicowane jedynie według stażu pracy). Samorządy zachowałyby przy tym prawo do wypłacania dodatków o charakterze motywacyjnym lub funkcyjnym ponad oficjalne wynagrodzenie „podstawowe”. W ten sposób, daleko mniej skomplikowany od obecnych regulacji, zostałyby zabezpieczone prawa wszystkich nauczycieli do określonego, minimalnego wynagrodzenia, jak również prawa samorządów do różnicowania płac. Innym wariantem jest ograniczenie zakresu regulacji ustawowych do wynagrodzeń zasadniczych, z jednoczesnym ograniczeniem liczby dodatków do wynagrodzenia, tak aby płaca zasadnicza stanowiła większą niż obecnie część wynagrodzenia całkowitego.

26 Cytowana wypowiedź przedstawiciela samorządu pochodzi z dyskusji eksperckiej *Modele zarządzania oświatą – duże gminy*, która odbyła się w Warszawie w styczniu 2011 r.

Należy odejść od wypłacania dodatków socjalnych do wynagrodzeń nauczycieli na podstawie czysto administracyjnych kryteriów (typ jednostki osadniczej). Świadczenia wypłacane na podstawie kryteriów innych niż sytuacja materialna danego nauczyciela i jego rodziny powinny być traktowane jako część wynagrodzenia. W szczególności fakt zatrudnienia w szkole wiejskiej lub w mieście o liczbie ludności poniżej 5000 nie może być uznany za wyznacznik zwiększonych potrzeb socjalnych nauczyciela ani świadectwo trudnych warunków pracy. Nie status administracyjny jednostek osadniczych, lecz osobista sytuacja poszczególnych nauczycieli może być tego rodzaju kryterium. Poza tym należy zauważyć, że zbiorowość obszarów wiejskich i małych miast w Polsce jest bardzo niejednorodna ze względu na zamożność mieszkańców, warunki życia czy cechy lokalnych systemów szkolnych.

Jakieś dziwne pieniądze wydaje ministerstwo na dodatki wiejskie dla nauczycieli, które są niczym nieuzasadnione, i jeszcze drugi dodatek mieszkaniowy. Z jakiego powodu? [Też tego], to jest trudne do zrozumienia, trudniejsze warunki pracy są w szkołach miejskich, nie w wiejskich, dla nauczycieli.²⁷

Choć liczba godzin ponadwymiarowych realizowanych przez polskich nauczycieli uległa zmniejszeniu między 2007 r. a 2010 r., nadal wydaje się, że 18-godzinne pensum, obowiązujące większość nauczycieli pracujących z uczniami w klasach, jest zbyt niskie w stosunku do potrzeb i znacznie niższe niż w większości krajów o podobnym poziomie rozwoju. Nie zmieniło tego wprowadzenie (art. 42 ust. 2 Karty nauczyciela) dwóch dodatkowych godzin tygodniowo do dyspozycji dyrektora, ponieważ czas ten nie jest przeznaczony na godziny lekcyjne. Według danych OECD (2011), spośród krajów OECD mniejszy wymiar pensum niż w Polsce obowiązuje tylko w Grecji.

System awansu zawodowego nauczycieli wymaga ponownego przemyślenia. Obecne rozwiązania nie mają selektywnego charakteru i stanowią raczej formalny mechanizm przyznawania kolejnych stopni niż system motywacyjny, w którym awans jest nagrodą za dobrą pracę. W efekcie, dziesięć lat od wprowadzenia systemu połowa kadry (49,3%) osiągnęła stopień nauczyciela dyplomowanego. Najwyższy stopień awansu zawodowego jest osiągalny przy relatywnie krótkim stażu (poniżej 10 lat). W 2010 r. 35% nauczycieli w wieku 35 lat oraz 60% nauczycieli 40-letnich było już nauczycielami dyplomowanymi.

27 Cytowana wypowiedź przedstawiciela samorządu pochodzi z dyskusji eksperckiej *Proces budżetowania – małe gminy*, która odbyła się w Warszawie w kwietniu 2011 r.

mi. Odbiera to stosunkowo młodym pracownikom oświaty motywację do dalszego rozwoju i podnoszenia kwalifikacji. Możliwym rozwiązaniem jest wprowadzenie kolejnego stopnia awansu o charakterze bardziej elitarnym. Powinno temu jednak towarzyszyć zwiększenie selektywności całego systemu awansu zawodowego.

Bibliografia

Herbst M., Herczyński J., Levitas A., *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009

Klawenek A., *Analiza lokalnych regulaminów płacowych nauczycieli*. Raport z badań w ramach projektu *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*, ICM UW, 2012.

OECD, *Education at a Glance 2011*, Paryż 2011, www.oecd.org/edu/eag2011.