

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

Mikołaj Herbst



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 (Dz.U. z 2003 r. Nr 137, poz. 1304 z późn. zm.). Ustawa ta (art. 5a) stanowi gwarantuje także, że 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 roku, kiedy wprowadzono zasadniczą reformę zarówno systemu wynagradzania, jak awansu zawodowego nauczycieli. Jednak, choć formalnie za ustalanie wynagrodzeń pracowników oświaty odpowiada obecnie samorząd, państwo zachowało prawo do ustanawiania ogólnych reguł, które muszą być respektowane w każdym lokalnym systemie płac nauczycielskich. Regulacje te są zawarte w ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.).

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 długości zatrudnienia), 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. Klawenek (2012) dzieli elementy składowe dochodu uzyskiwanego przez nauczyciela na cztery kategorie:

- pozostające w kompetencji ministra właściwego ds. oświaty i wychowania (także JST w zakresie stawek wyższych niż minimalnych);
- wynikające wprost z Karty Nauczyciela lub innych przepisów powszechnych;



- pozostające w kompetencji JST;
- świadczenia i dodatki socjalne.

Tabela 1. Składniki wynagrodzenia nauczyciela oraz przysługujące mu świadczenia i dodatki socjalne

L.p.	Składnik wynagrodzenia	Podstawa prawna
I.	Kompetencja ministra właściwego ds. oświaty i wychowania (także JST w zakresie stawek wyższych niż minimalnych).	
1.	wynagrodzenie zasadnicze	– art. 30 ust. 1 i ust. 2 KN, – załącznik do rozporządzenia z 31 stycznia 2005 r. – art. 30 ust. 10-10b KN
II.	Regulacje wynikające wprost z KN lub innych przepisów powszechnych	
1.	dodatek za uciążliwość pracy	– art. 19 ust. 2 KN
2.	dodatek za pracę w porze nocnej	– art. 42b ust. 2 KN.
3.	dotatkowe wynagrodzenie roczne	– art. 48 Karty Nauczyciela, – ustawa z 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej.
4.	odprawa emerytalna/rentowa	– art. 87 KN.
5.	odprawa z tytułu rozwiązania stosunku pracy	– art. 20 ust. 2, art. 28, art. 70 KN.
6.	nagroda jubileuszowa	– art. 47 KN, – rozporządzenie MENiS z 30.10. 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania okresów pracy i innych okresów uprawniających nauczyciela do nagrody jubileuszowej oraz szczegółowych zasad jej obliczania i wypłacania.
7.	zasilek na zagospodarowanie	– art. 61 KN.
8.	wynagrodzenie za pracę w dniu wolnym od pracy lub święto	– art. 42 c ust. 3 i ust. 4 KN, – § 10 rozporządzenia MENiS z 31 stycznia 2005 r.
9.	wynagrodzenie w stanie nieczynnym	– art. 20 ust. 6 KN.
10.	dodatki specjalistyczne	– art. 9 ustawy z 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw.
	jednorazowa gratyfikacja pieniężna z tytułu uzyskania tytułu honorowego profesora oświaty	– art. 31 KN.
11.	jednorazowy dodatek uzupełniający	– art. 30a ust. 3 KN
III.	Składniki pozostające w kompetencji JST. Samorząd ustala je w takiej wysokości, aby co najmniej osiągnąć wysokość średnich, o którym mowa w art. 30 ust. 3	
1.	dodatek funkcyjny	– art. 30 ust. 1 i ust. 2 KN, – § 5 rozp. z 31 stycznia 2005 r.,

		– uchwała organu prowadzącego.
2.	dodatek motywacyjny	– art. 30 ust. i ust. 2 KN, – § 6 rozp. z 31 stycznia 2005 r. – uchwała organu prowadzącego.
3.	dodatek za warunki pracy	– art. 30 ust. i ust. 2, art. 34 KN, – § 8 i § 9 rozp. z 31 stycznia 2005 r., – uchwała organu prowadzącego.
4.	dodatek za wysługę lat	– art. 30 ust. i ust. 2, art. 33 KN, – § 7 rozp. z 31 stycznia 2005 r., – uchwała organu prowadzącego.
5.	wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw	– art. 30 ust. 1, art. 35. – uchwała organu prowadzącego
6.	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. 1a KN.
4.	świadczenia z ZFŚS	– art. 53 ust. 1, ust. 2 Karty Nauczyciela, – ustawa z 14 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, – regulamin funduszu danej placówki.

Źródło: Klawenek 2011

Świadczenia i dodatki socjalne, wymienione w punkcie IV powyższej tabeli nie stanowią składników wynagrodzenia nauczyciela w rozumieniu ustawy Karata Nauczyciela, jednak powiększają jego dochody związane z zatrudnieniem na etacie nauczycielskim. Z kolei składniki wynagrodzenia wymienione 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.

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 w samorządy nie decydują się raczej na podwyższanie wynagrodzeń zasadniczych ponad wymagane przez rozporządzenie minimum, zatem

minimalne wynagrodzenia zasadnicze są w praktyce wynagrodzeniami zasadniczymi obowiązującymi (Herbst, Herczyński i Levitas 2009).

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

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

- dla nauczycieli stażystów – 100% kwoty bazowej ustalanej 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 2009, omawiane także w dalszej części niniejszego raportu) wykazały, że w wiele samorządów nie przestrzegało w przeszłości wymogu minimalnych średnich wynagrodzeń, począwszy od 2009 roku 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. 30a KN).

2. Wnioski z wcześniejszego badania zróżnicowania wynagrodzeń nauczycieli w Polsce

Szczegółowa analizę zróżnicowania wynagrodzeń nauczycielskich w Polsce między gminami i powiatami przeprowadzili Herbst, Herczyński i Levitas (2009). Jest ona oparta na danych z września 2007 roku, pochodzących z Systemu informacji Oświatowej. Z analizy wynika, że we wrześniu 2007 roku przeciętny nauczyciel pełnozatrudniony w placówce prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego otrzymywał wynagrodzenie całkowite brutto w wysokości 2 856 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 roku wynagrodzenia nauczycielskie w Polsce były bardzo zróżnicowane z uwagi na stopnie awansu zawodowego. Przeciętne wynagrodzenie nauczyciela dyplomowanego stanowiło aż 2,5-krotność 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 osiąganе na dwa sposoby: przez określenie wysokości dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, oraz przez gospodarowanie godzinami ponadwymiarowymi, za które nauczycielom przysługuje dodatkowe wynagrodzenie, zgodnie z art. 35 Karty Nauczyciela.

Ponadto analiza danych dotyczących zatrudnienia i wynagrodzeń nauczycieli zawartych w SIO z września 2007 pozwoliła autorom na sformułowanie następujących głównych wniosków:

1. Średnia liczba godzin nauczania w ciągu roku szkolnego w Polsce w 2007 roku, z uwzględnieniem godzin ponadwymiarowych, była bliska średniej dla krajów OECD. Jednak liczona bez godzin ponadwymiarowych („gołe pensum”) staje się jedną z najniższych w OECD. 18-godzinne pensum nie odpowiada ani potrzebom polskiej oświaty, ani standardom międzynarodowym.
2. Średnie zarobki polskiego nauczyciela po 15 latach pracy, przy uwzględnieniu poziomu rozwoju gospodarczego kraju, to znaczy w stosunku do produktu krajowego brutto na mieszkańca, były w 2007 roku bliskie średniej OECD. Jednak średnie zarobki nauczyciela zaczynającego karierę (w stosunku do PKB na mieszkańca) były najniższe w krajach OECD. Wynagrodzenia stażystów były zatem stanowczo zbyt niskie w porównaniu do standardów OECD.
3. 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.
4. Stawki minimalne wynagrodzenia zasadniczego, ustalone w rozporządzeniu MEN stały się de facto powszechnymi stawkami wynagrodzenia, gdyż praktycznie nie ma nauczycieli otrzymujących wynagrodzenie zasadnicze znacząco powyżej stawki minimalnej odpowiadającej ich stopniowi awansu zawodowego i poziomowi wykształcenia.
5. Podstawowym narzędziem regulowania wynagrodzeń nauczycieli przez organy prowadzące są dodatki do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe.



6. Pensum 18 godzin nauczania tygodniowego jest fikcją. Średnio nauczyciel polski o takim pensum prowadził w 2007 roku od 20 godzin lekcyjnych tygodniowo (stażysta) do 21 godzin (dyplomowany).
7. Traktowanie wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe jako składnika oficjalnego wynagrodzenia nauczycielskiego (art. 30 KN) powoduje zniekształcenie obrazu zróżnicowania wynagrodzeń całkowitych. Nauczyciele mogą uzyskiwać identyczne (w rozumieniu KN) wynagrodzenie, świadcząc znacząco różną liczbę godzin lekcyjnych.
8. Zróżnicowanie wysokości wynagrodzeń nauczycielskich miało w 2007 roku czytelny rozkład terytorialny, związany ze strukturą sieci szkolnej w gminach, wielkością dochodów budżetowymi 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.
9. Wymogi Karty Nauczyciela odnośnie średnich wynagrodzeń całkowitych dla nauczycieli na terenie danego organu prowadzącego często nie są kontrolowane, ani dotrzymywane. Dążenie do ich osiągnięcia utrudnia prowadzenie elastycznej polityki płacowej przez organy prowadzące.
10. 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 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.

3. Zróżnicowanie wynagrodzeń nauczycieli w gminach i powiatach we wrześniu 2010 roku

3.1. Ogólna charakterystyka wynagrodzeń nauczycielskich: stan obecny i tendencje

Placówki oświatowe prowadzone przez organy samorządu terytorialnego zatrudniały we wrześniu 2010 roku 580802 nauczycieli (w przeliczeniu na pełne etaty). Warto zauważyć, że liczba ta niemal nie zmieniła się od września 2007 roku (patrz tabela 2). Spadek między 2007 a 2010 rokiem



wyniósł zaledwie 0,4%. Jest to tym bardziej interesujące, że w tym samym czasie liczba uczniów w systemie szkolnym zmniejszyła się (wg. danych GUS) o około 10%.

Tabela 2. Liczba etatów nauczycielskich według stopni awansu zawodowego w 2007 i 2010 r.

Etaty nauczycielskie	2010	2007	Liczba etatów w 2010 r. w stosunku do 2007 r.	Struktura według stopni awansu w 2010 r.
Stażyści	20 509	29 807	68,8%	3,5%
Kontraktowi	108 264	96 810	111,8%	18,6%
Mianowani	165 928	227 658	72,9%	28,6%
Dyplomowani	286 101	228 611	125,1%	49,3%
Ogółem	580 802	582 886	99,6%	100,0%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO

Znacząco zmieniła się natomiast struktura kadry nauczycielskiej pod względem stopni awansu zawodowego. Nauczyciele dyplomowani już w 2007 roku byli najliczniejszą grupą, jednak w ciągu kolejnych trzech lat ich udział w całkowitej liczbie etatów jeszcze się zwiększył i obecnie wynosi 49%. O ponad 10 punktów procentowych – do 29% zmniejszył się za to odsetek nauczycieli mianowanych. Liczba stażystów spadła o blisko 1/3. W 2010 roku stanowili oni około 3,5% nauczycieli. Wreszcie liczba nauczycieli kontraktowych była w 2010 roku o 12% większa niż trzy lata wcześniej. Nauczyciele ci stanowili 18,6 kadry w skali kraju.

Przedstawiana w tym rozdziale analiza wynagrodzeń nauczycielskich obejmuje wszystkie składniki tych wynagrodzeń w rozumieniu ustawy Karta Nauczyciela, z wyjątkiem tak zwanego dodatku uzupełniającego (art. 30a Karty Nauczyciela), który jest wypłacany przez samorządy, wynagradzające nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego zbyt nisko w stosunku do wymogów art. 30 Karty Nauczyciela. Wynika to z faktu, że niniejsza analiza jest przeprowadzona na podstawie danych z Systemu Informacji Oświatowej zebranych we wrześniu 2010 roku, kiedy nie kwoty dodatków ani samorządy wypłacające je za 2010 rok nie były jeszcze znane. Tym 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 jednostki samorządu terytorialnego wyniosło we wrześniu 2010 roku 3787 zł. Było zatem (w ujęciu nominalnym) o 32,6% wyższe niż we wrześniu 2007 roku.

Tabela 3. Przeciętne wynagrodzenia nauczycieli w 2007 i 2010 r., według stopni awansu zawodowego

Stopień awansu	Przeciętne wynagrodzenie nauczyciela (zł)		Przeciętne wynagrodzenie nauczyciela w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia stażysty (%)	
	2007	2010	2007	2010
Stażysta	1401	2302	100	100
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 3, nauczyciel kontraktowy zarabiał średnio, według stanu na wrzesień 2010 roku, o 21% więcej niż nauczyciel stażysta, zaś nauczyciel mianowany – o 50% więcej niż stażysta i o 24% więcej niż nauczyciel kontraktowy. Nauczyciele dyplomowani osiągnęli wynagrodzenie o 91% wyższe niż stażyści i o 27% wyższe od nauczycieli dyplomowanych. Zróżnicowanie wynagrodzeń między stopniami awansu jest dość znaczne, jednak wyraźnie niższe niż obserwowane w 2007 roku, kiedy nauczyciel dyplomowany zarabiał przeciętnie około 2,5-krotność wynagrodzenia stażysty. Zmniejszenie się rozpiętości płacowych jest skutkiem zmiany zapisów art. 30 Karty Nauczyciel, określających minimalny stosunek między średnim wynagrodzeniem nauczycieli w danej grupie awansu zawodowego, a tzw. kwotą bazową, określaną corocznie w ustawie budżetowej. Między 2007 a 2010 rokiem średnie zarobki nauczyciela stażysty wzrosły (nominalnie) o 64%, podczas gdy nauczyciela dyplomowanego – o 26%.

Zarówno wzrost udziału nauczycieli dyplomowanych w populacji nauczycieli ogółem, jak podwyżki wynagrodzeń na każdym ze stopni awansu zawodowego miały wpływ na wzrost wydatków samorządów terytorialnych na wynagrodzenia nauczycielskie. Dane w tabeli 4 pokazują, że miesięczny koszt ponoszony przez samorzady wzrósł między wrześniem 2007 roku, a wrześniem 2010 roku o około 550 milionów złotych, czyli o 33% (w ujęciu nominalnym). Aż 92% z tego przyrostu wynika ze zwiększenia się przeciętnych wynagrodzeń nauczycieli na wszystkich szczeblach awansu zawodowego, zaś tylko około 8% jest efektem zmian w strukturze nauczycieli z uwagi na stopnie awansu.

Tabela 4. Dekompozycja zmiany wydatków samorządowych na wynagrodzenia nauczycielskie między 2007 a 2010 rokiem

	liczba etatów nauczycielskich		przeciętne wynagrodzenie miesięczne (na podstawie danych z września)		szacunkowe miesięczne wydatki samorządów na wynagrodzenia nauczycieli (tys. zł)		Szacunkowa zmiana wydatków 2007-2010 (tys. zł)	
nr kolumny	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	29,807	20,509	1,401	2,302	41,760	47,212	-13,026	18,479
kontraktowi	96,810	108,264	1,925	2,791	186,359	302,165	22,049	93,757
mianowani	227,658	165,928	2,676	3,472	609,213	576,102	-165,189	132,079
dypłomowani	228,611	286,101	3,492	4,394	798,310	1,257,128	200,755	258,063
ogółem	582,886	580,802			1,635,641	2,182,606	44,588	502,377

Źródło: opracowanie własne na podstawie SIO

W 2010 roku dwie trzecie zarobków przeciętnego nauczyciela (65,7%) stanowiło wynagrodzenie zasadnicze, a 25% – różnego rodzaju dodatki. Dodatki do wynagrodzenia zasadniczego miały większy udział w całkowitych wynagrodzeniach nauczycielskich w 2010 roku, w porównaniu do sytuacji z 2007 roku. Zmniejszył się natomiast wyraźnie udział 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 równoczesne zmniejszanie się liczby etatów nauczycielskich, stąd zmniejsza się obciążenie dydaktyczne przypadające na jednego nauczyciela.

Przeciętny nauczyciel pełnozatrudniony przepracowywał tygodniowo we wrześniu 2010 roku 2,3 godziny ponadwymiarowej (o 0,4 godziny mniej niż w 2007 roku). Najwięcej – 2,65 godziny ponadwymiarowej wypracowują średnio nauczyciele dyplomowani, a najmniej – 1,8 godziny – stażyści. Jak pokazuje tabela 5, liczba godzin ponadwymiarowych zmniejszyła się między 2007 a 2010 rokiem dla nauczycieli na wszystkich stopniach awansu zawodowego.

Tabela 5. Przeciętna liczba przepracowanych przez nauczycieli godzin ponadwymiarowych w 2007 i 2010 roku w stosunku do pensum, według stopni awansu (w %)

Nauczyciel:	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 6. Przeciętna liczba przepracowanych przez nauczycieli godzin nadwymiarowych w 2010 roku w stosunku do pensum, według stopni awansu i rodzaju placówki oświatowej (w %)

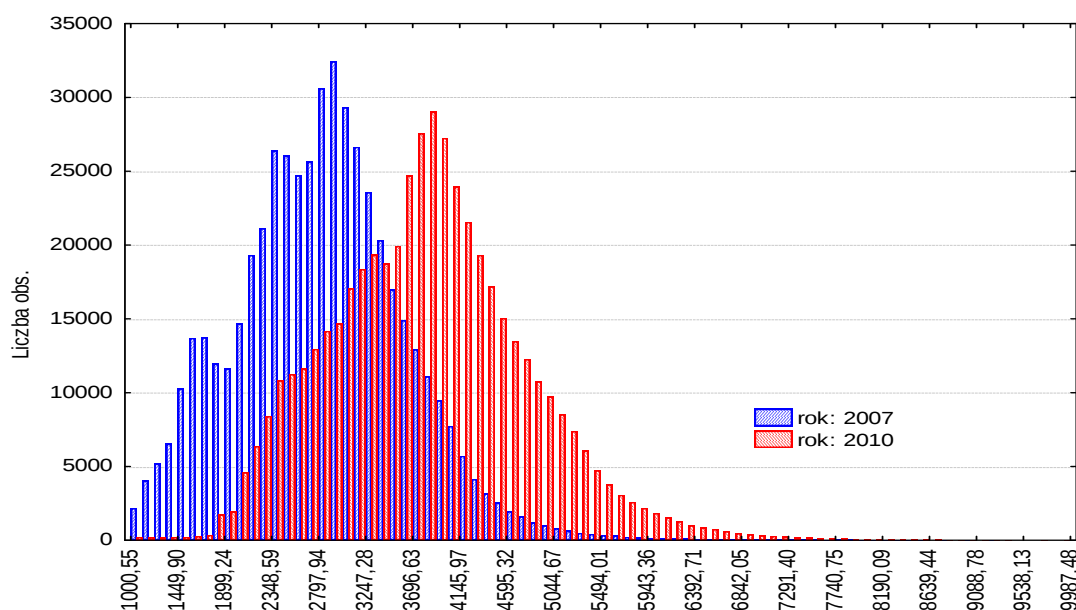
	Stażyści	Kontraktowi	Mianowani	Dyplomowani
Przedszkole	3,6	4,2	5,1	4,6
Szkoła podstawowa	8,0	10,6	10,7	12,0
Gimnazjum	13,5	15,0	15,1	16,6
Liceum ogólnokształcące	10,4	13,6	14,6	17,1
Liceum profilowane		14,8	6,7	41,7
Technikum	19,1	15,9	15,7	18,7
Zasadnicza szkoła zawodowa	5,0	21,2	26,6	27,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO

Zmiany w rozkładzie całkowitego wynagrodzenia nauczycielskiego w Polsce między 2007 i 2010 rokiem są przedstawione na rysunku 1. Porównanie nałożonych na siebie histogramów dla tych dwóch lat dobrze ilustruje kierunek zachodzących procesów, w szczególności zaś:

- Utrzymywane się liczby nauczycieli na mniej więcej stałym poziomie, mimo spadku liczby uczniów;
- Wzrost dominanty i przeciętnego wynagrodzenia o około 1/3 w porównaniu do wartości z 2007 roku;
- Wzrost udziału nauczycieli dyplomowanych (o stosunkowo wysokich wynagrodzeniach) i zmniejszenie się udziału nauczycieli mianowanych w ogólnej liczbie nauczycieli

Rysunek 1. Histogramy całkowitych wynagrodzeń nauczycieli pełnozatrudnionych we wrześniu 2007 r. i we wrześniu 2010 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO

3.2. Wynagrodzenia nauczycieli w placówkach oświatowych prowadzonych przez gminy

Nauczyciele pełnozatrudnieni w placówkach gminnych otrzymywali w 2010 roku (według danych z września) przeciętne wynagrodzenie w wysokości 3758 złotych (por. tabela 7). 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 nadwymiarowe (9%).

Tabela 7. Przeciętne wynagrodzenia nauczycieli pełnozatrudnionych w placówkach gminnych, według danych z września 2010 r.

Wynagrodzenie zasadnicze	Wynagrodzenie za godziny nadwymiarowe	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

Zróżnicowanie przeciętnych wynagrodzeń (a także poszczególnych składników wynagrodzeń) nauczycieli zatrudnionych w placówkach gminnych według stopni awansu zawodowego jest przedstawione w tabeli 8. Wynika z niej, że nauczyciel kontraktowy zarabiał średnio, według stanu na wrzesień 2010 roku, o 19,4% niż nauczyciel stażysta, zaś nauczyciel mianowany – o 50,6% więcej niż stażysta i o 26,2% więcej niż nauczyciel kontraktowy. Nauczyciele dyplomowani osiągalni wynagrodzenie o 92,1% wyższe niż stażyści i o 27,5% wyższe od nauczycieli dyplomowanych. Wynagrodzenie stażystów składa się przede wszystkim z części zasadniczej (86%). Zapłata za godziny nadwymiarowe 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 8. Przeciętne wynagrodzenia nauczycieli pełnozatrudnionych w placówkach gminnych na podstawie danych z września 2010 r., według stopni awansu

Stopień awansu	Wynagrodzenie zasadnicze	Wynagrodzenie za godziny nadwymiarowe	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

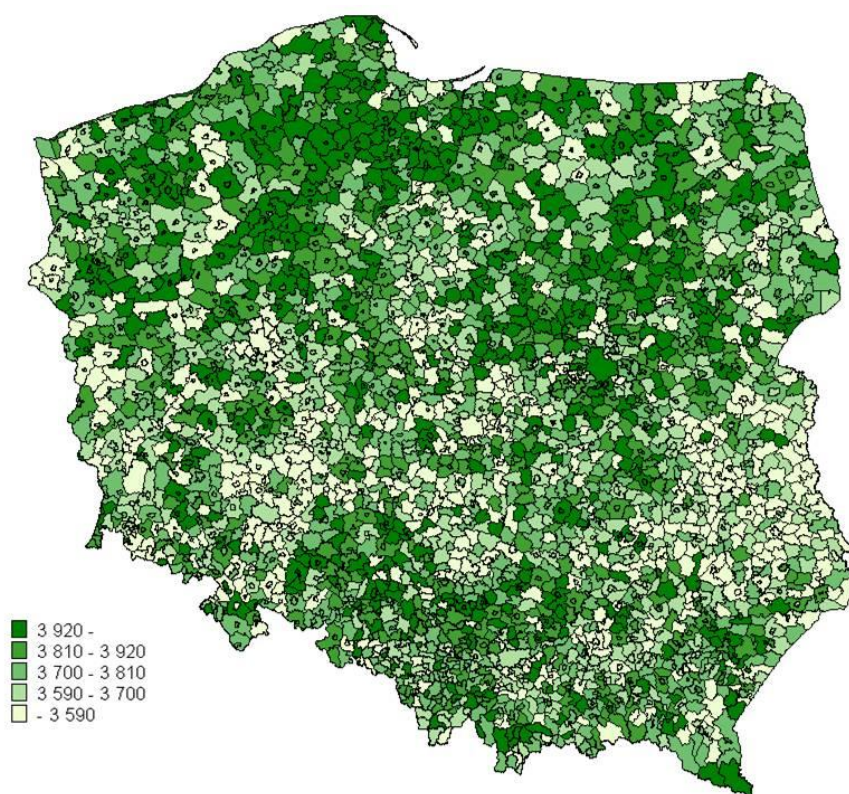
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO



Terytorialne zróżnicowanie wynagrodzeń nauczycieli w gminach jest przedstawione na rysunku 2. 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 złotych, ale nie w Krakowie, Wrocławiu lub Łodzi, gdzie przeciętne wynagrodzenia nauczycieli wynosiły we wrześniu 2010 roku odpowiednio: 3685, 3688 i 3549 złotych, 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.

Rysunek 2. Przeciętne wynagrodzenia 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 nauczycieli 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 (rysunki 3-6) przedstawiają zatem zróżnicowanie wynagrodzeń nauczycielskich dla poszczególnych stopni.

Rysunek 3. Przeciętne wynagrodzenia pełnozatrudnionych nauczycieli stażystów w placówkach gminnych, według danych z września 2010 r.

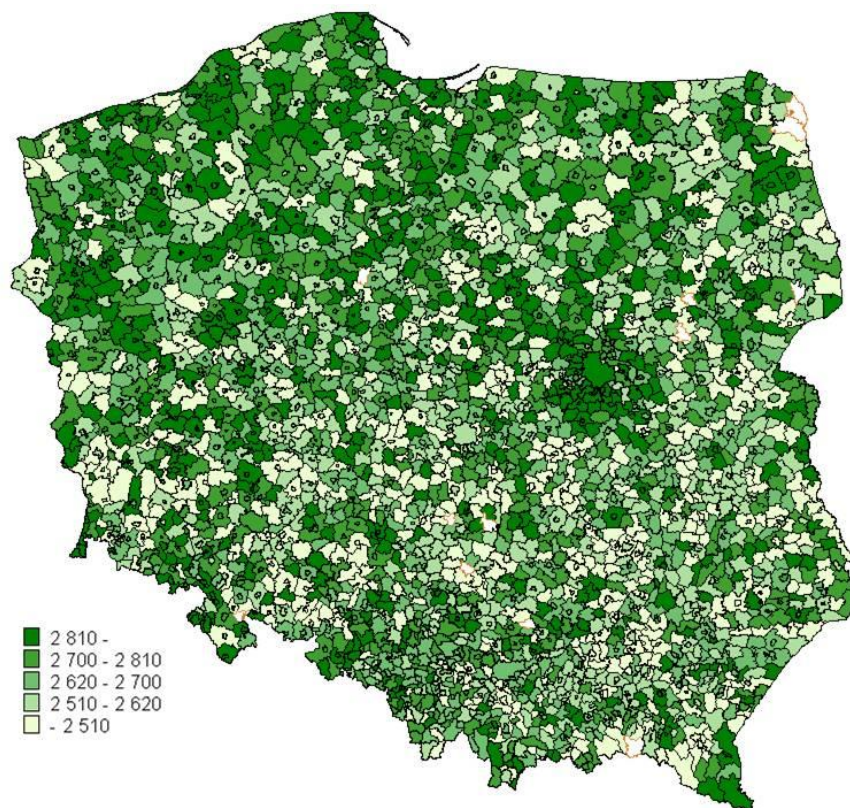


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO

Pierwszym wnioskiem wynikającym z rozkładu przeciętnych wynagrodzeń stażystów jest brak nauczycieli stażystów w wielu gminach (oznaczonych białym kolorem na rysunku 3). Żadnego stażysty nie zatrudniano w 612 gminach, a więc co czwartej jednostce 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.

Rysunek 4. Przeciętne wynagrodzenia pełnozatrudnionych nauczycieli kontraktowych w placówkach gminnych, według danych z września 2010 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO

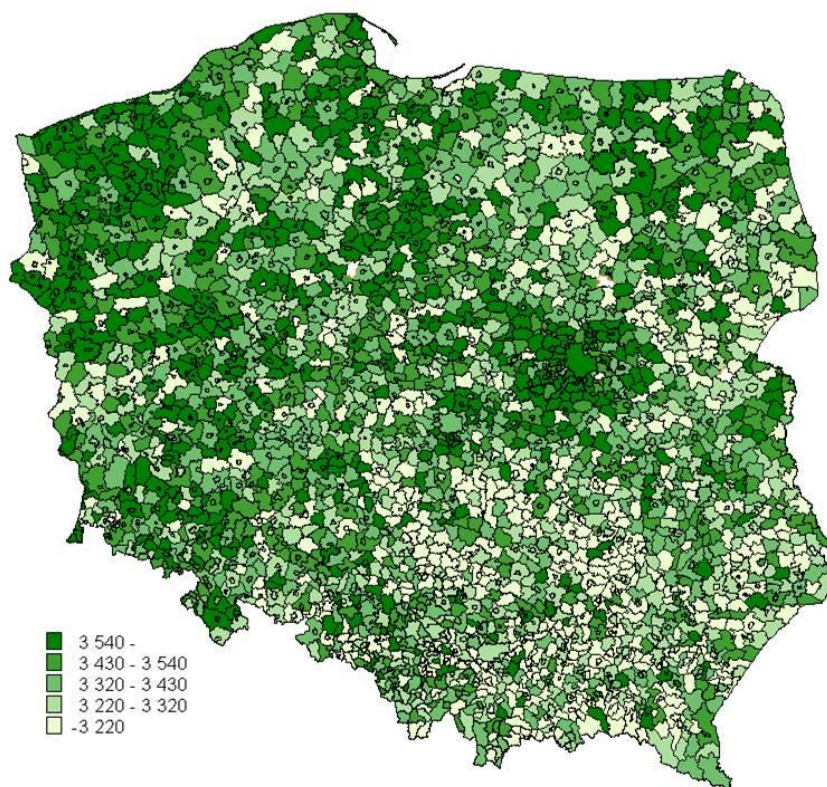
Na mapie przeciętnych wynagrodzeń nauczycieli kontraktowych w gminach wyraźnie wyróżnia się obszar metropolitalny Warszawy, gdzie zarobki nauczycieli należą do najwyższych w kraju (w samej Warszawie przekraczają 3000 zł). Poza tym najwyższe są wynagrodzenia nauczycieli kontraktowych na Pomorzu (województwa pomorskie i zachodniopomorskie), a najniższe – w województwach lubelskim i łódzkim. Jednak skala zróżnicowania wynagrodzeń między województwami nie jest wysoka. Średnie pensje nauczycieli kontraktowych w województwie pomorskim są tylko o około 6% wyższe niż na Lubelszczyźnie¹.

W przypadku nauczycieli mianowanych (rys. 5), 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

¹ 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.

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

Rysunek 5. Przeciętne wynagrodzenia pełnozatrudnionych nauczycieli mianowanych w placówkach gminnych, według danych z września 2010 r.



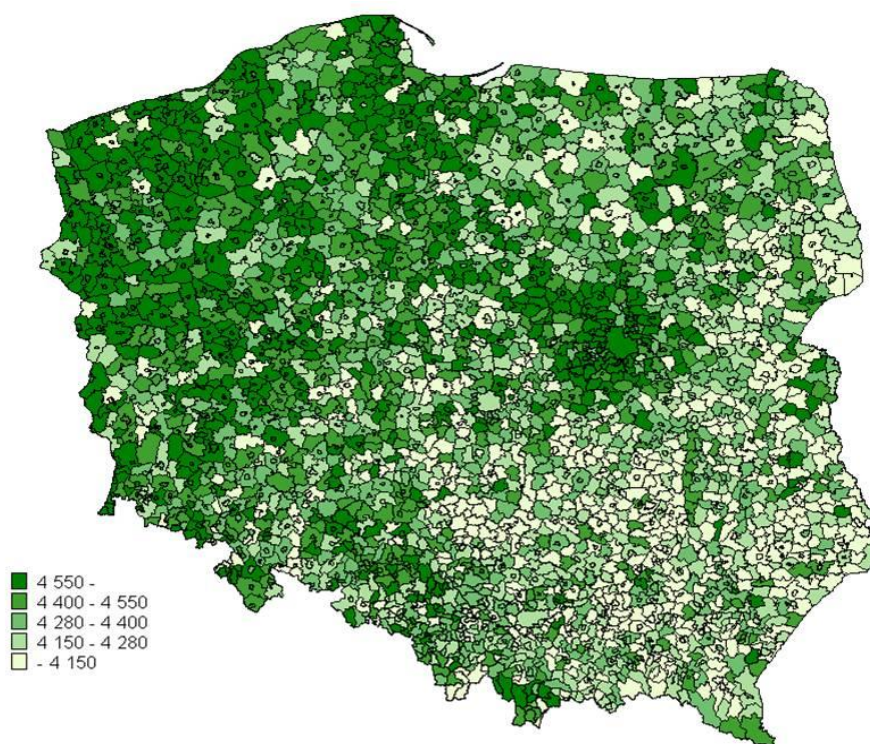
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO

Najsilniejsze jest regionalne zróżnicowanie przeciętnego wynagrodzenia nauczycieli dyplomowanych (rys. 6). 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 złotych (na przykład Piaseczno, Konstancin-Jeziorna, Raszyn), podczas gdy wiele innych wydawało na ten cel we wrześniu 2010 roku poniżej 4 tysięcy (co z dużym prawdopodobieństwem naraziło je na konieczność wypłaty dodatku uzupełniającego w styczniu w 2011 roku).

Warto zwrócić uwagę, że tak w przypadku nauczycieli dyplomowanych, jak 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, zaś 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.

Rysunek 6. Przeciętne wynagrodzenia pełnozatrudnionych nauczycieli dyplomowanych w placówkach gminnych, według danych z września 2010 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO

3.3. Miesięczne dodatki do wynagrodzenia nauczycieli w gminach

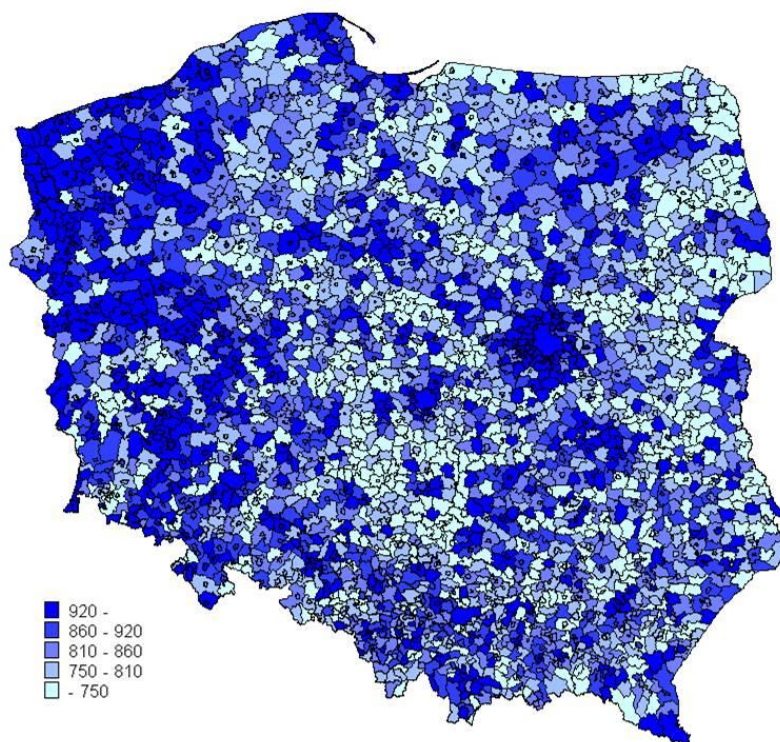
W badaniach Herbsta, Herczyńskiego i Levitasa (2009) stwierdzono, że w 2007 roku samorządy praktycznie nie korzystały z możliwości podwyższania zasadniczego wynagrodzenia nauczycieli powyżej wielkości minimalnych, ustalonych w drodze rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej. Analiza danych SIO z września 2010 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 przedmiotu 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, że dodatki miesięczne do wynagrodzenia są w przypadku tego stopnia awansu zawodowego najwyższe.

Rysunek 7 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 tys. złotych (w Warszawie średnio 1464 złote). 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 zł. 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 do ich otoczenia regionalnego. Po trzecie, widoczne są przypadki gmin o uprzywilejowanym dostępie do zasobów naturalnych (a przez to wysokich dochodach własnych), w których dodatki są wysokie. Ten ostatni czynnik dotyczy nie tylko dostępu gmin

do cennych surowców (Lubin – średnie dodatki 1467 złotych, Polkowice – 1413 złotych), ale także do atrakcji turystycznych (Mielno – 1236 złotych, Międzyzdroje – 1353 złote).

Rysunek 7. Przeciętne miesięczne dodatki do wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli dyplomowych w placówkach gminnych, według danych z września 2010



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO

3.4. Wykorzystanie godzin ponadwymiarowych w placówkach prowadzonych przez gminy

Wykorzystanie godzin ponadwymiarowych w zarządzaniu oświatą przez samorządy terytorialne ma istotne znaczenie z punktu widzenia finansów, elastyczności zarządzania, a także napięć społecznych w gminach. Zgodnie z ustawą Karta Nauczyciela, nauczyciel może w ramach godzin ponadwymiarowych przepracować nie więcej niż 50% godzin przypisanych mu w ramach obowiązkowego wymiaru (art. 35). Jednak w przypadku wystąpienia zapotrzebowania na pracę dydaktyczną, samorząd może zdecydować o zatrudnieniu nowego nauczyciela, zamiast przyznawać nauczycielom już pracującym godziny ponadwymiarowe. Z punktu widzenia samorządu rozważającą alternatywę polegającą na przyznaniu godzin ponadwymiarowych nauczycielom, bądź zatrudnieniu nowego pracownika posiadającego ten sam stopień awansu zawodowego, 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 wynagrodzenia². Godziny ponadwymiarowe są również instrumentem pozwalającym na bardziej elastyczne zarządzanie kadrą nauczycielską, niż zwiększanie zatrudnienia. W przypadku zmniejszenia się zapotrzebowania na pracę nauczycieli łatwiej jest podjąć decyzję o „obciążeniu” godzin ponadwymiarowych, niż o zwolnieniu nauczyciela. Jednak z drugiej strony, w związku z niżem demograficznym wiele samorządów znajduje się pod presją nauczycieli nie mogących 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.”³

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

„(...) w mojej gminie jest tak, że z powodu braków 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 pierwszej w domu.”⁴

Rysunek 8 pokazuje, że polityka zatrudniania nauczycieli w gminnych placówkach oświatowych jest zróżnicowana pod względem wykorzystania godzin ponadwymiarowych. Zróżnicowanie to ma czytelny układ przestrzenny. Większość 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

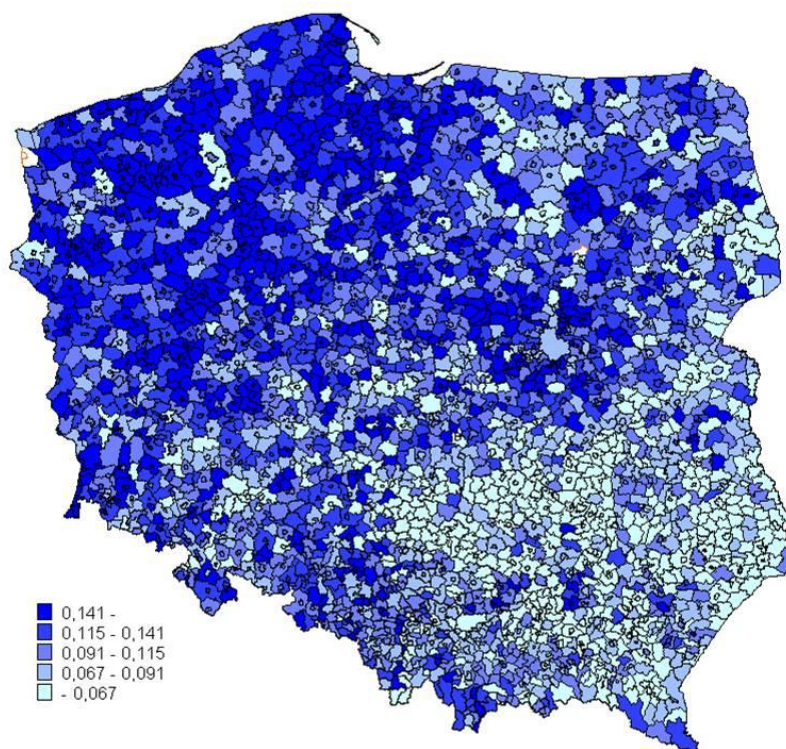
² Oczywiście dylemat finansowy jest bardziej złożony jeśli rozważa się zatrudnienie nauczyciela posiadającego niższy stopień awansu zawodowego, niż nauczyciel pracujący w godzinach ponadwymiarowych.

³ Cytowana wypowiedź przedstawiciela samorządu pochodzi z dyskusji eksperckiej pt. „Monitorowanie pracy szkół”, która miała miejsce w Warszawie w lutym 2011 r.

⁴ Cytowana wypowiedź przedstawiciela samorządu pochodzi z dyskusji eksperckiej pt. „Modele zarządzania oświatą – małe gminy”, która miała miejsce w Warszawie w lutym 2011 r.

w wielu gminach na zachodzie i północy kraju, a także w województwie mazowieckim, godziny nadwymiarowe stanowią powyżej 15% pensum (a więc tygodniowo jest ich 2 lub więcej).

Rysunek 8. Liczba godzin nadwymiarowych w stosunku do pensum w placówkach oświatowych prowadzonych przez gminy



źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO

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 złotych, 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 w o wyższych przeciętnych wynagrodzeniach w placówkach powiatowych decydują wyższe dodatki oraz większa liczba godzin nadwymiarowych 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 nadwymiarowe to odpowiednio 19% i 11% przeciętnej pensji – więcej niż u nauczycieli zatrudnianych przez gminy.

Tabela 9. Przeciętne wynagrodzenia nauczycieli pełnozatrudnionych w placówkach powiatowych na podstawie danych z września 2010 r.

Wynagrodzenie zasadnicze	Wynagrodzenie za godziny nadwymiarowe	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

Porównanie tabeli 10, przedstawiającej wynagrodzenia nauczycieli w powiatach według stopni awansu zawodowego, z analogiczną tabelą dla nauczycieli w placówkach gminnych (tabela 8), prowadzi do wniosku, że nauczyciele na każdym szczeblu awansu zawodowego są nieco lepiej wynagradzani przez powiaty, niż przez gminy⁵. Największa różnica występuje dla stażystów. Wynagrodzenia nauczycieli rozpoczynających karierę zawodową są przeciętnie o 10% wyższe w placówkach powiatowych, niż w prowadzonych przez gminy. W odniesieniu do nauczycieli dyplomowanych różnica ta wynosi około 5%.

Tabela 10. Przeciętne wynagrodzenia nauczycieli pełnozatrudnionych w placówkach powiatowych na podstawie danych z września 2010 r., według stopni awansu

Stopień awansu	Wynagrodzenie zasadnicze	Wynagrodzenie za godziny nadwymiarowe	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

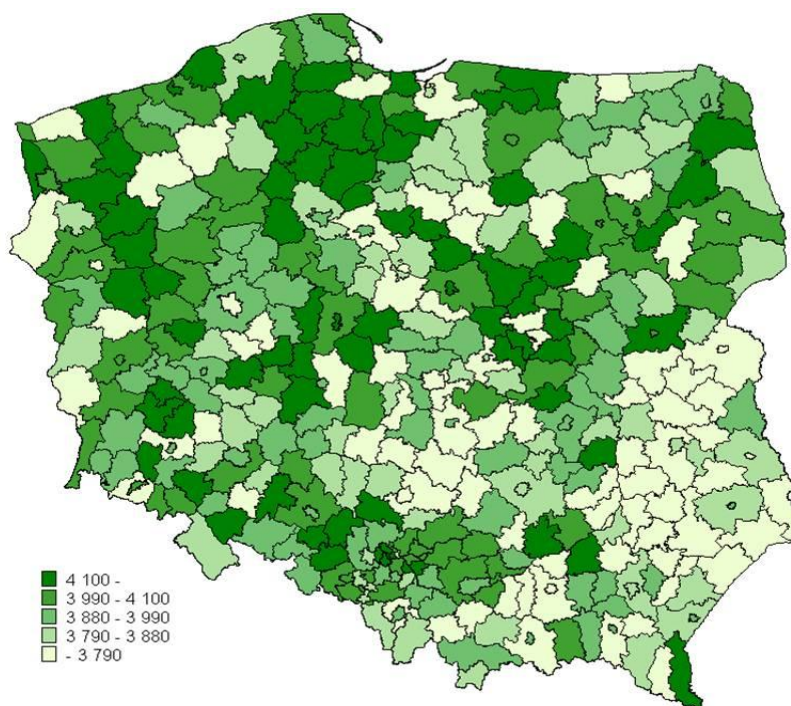
Jak już wspomniano, w placówkach prowadzonych przez powiaty nauczyciele przepracowują więcej godzin nadwymiarowych, a także otrzymują wyższe dodatki do wynagrodzeń zasadniczych. Dotyczy to wszystkich stopni awansu zawodowego. Ponownie, różnica jest najbardziej uderzająca w przypadku stażystów. Wyżej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

⁵ Należy jednak wziąć pod uwagę, że 65 miast na prawach powiatu (a więc dużych miast, w większości posiadających wysokie dochody budżetowe per capita) zostało w niniejszej analizie uwzględnione zarówno w części dotyczącej gmin, jak w obliczeniach dotyczących powiatów.

Rysunek 9 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 zróżnicowania jakie obserwujemy w placówkach gminnych. Odchylenie standardowe przeciętnych wynagrodzeń nauczycielskich w powiatach wynosi 202 złote, podczas gdy w gminach – 220 złotych.

Ciekawym zjawiskiem jest, że średnie wynagrodzenia nauczycieli pracujących w największych miastach Polski – na przykład we Wrocławiu, Poznaniu, Łodzi i Krakowie, są niższe, niż w powiatach bezpośrednio otaczających te miasta. Ta prawidłowość nie dotyczy jednak Warszawy, gdzie średnia pensja nauczyciela (4294 zł) należała w 2010 roku do najwyższych w kraju⁶.

Rysunek 9. Przeciętne wynagrodzenia pełnozatrudnionych nauczycieli w placówkach powiatowych, według danych z września 2010 r.



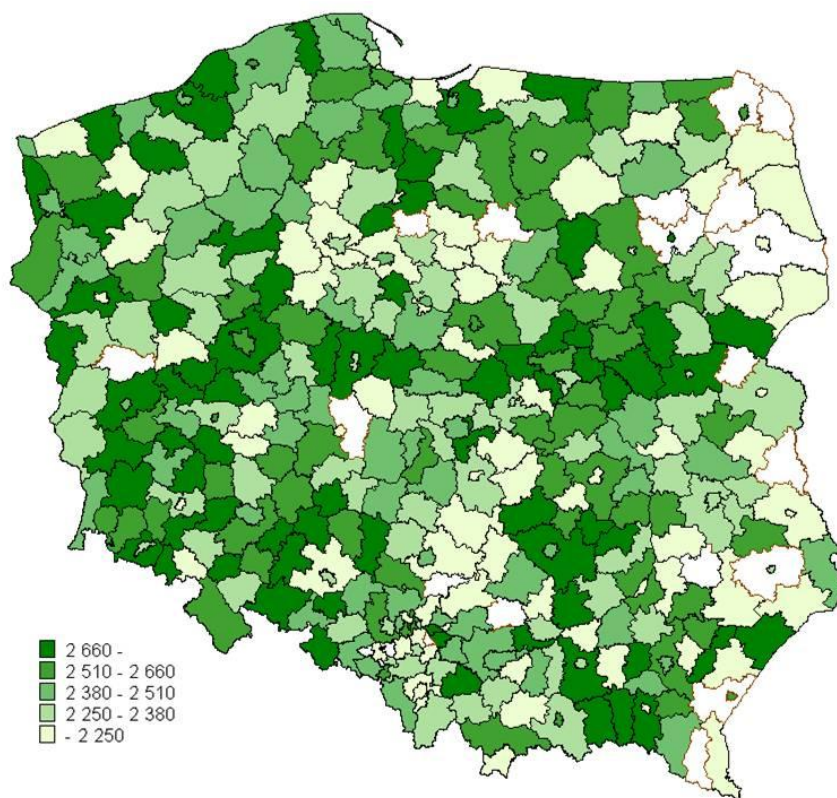
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO

Mapa średnich wynagrodzeń nauczycieli stażystów, przedstawiona na rysunku 10, nie ujawnia wyraźnego zróżnicowania regionalnego, natomiast pokazuje znaczną liczbę powiatów (20),

⁶ Relatywnie wysokie wynagrodzenia w powiatach „podmiejskich” mogą wynikać ze specyfiki szkolnictwa ponadgimnazjalnego w takich powiatach, a w szczególności z dużym udziałem szkół zawodowych w realizowanych zadaniach oświatowych.

w których stażyści w ogóle nie pracowali we wrześniu 2010 roku. Większość z tych powiatów jest położona w województwie lubelskim bądź podlaskim.

Rysunek 10. Przeciętne wynagrodzenia pełnozatrudnionych nauczycieli stażystów w placówkach powiatowych, według danych z września 2010 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO

Natomiast na kolejnych mapach (rysunki 11, 12 i 13) 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 11.

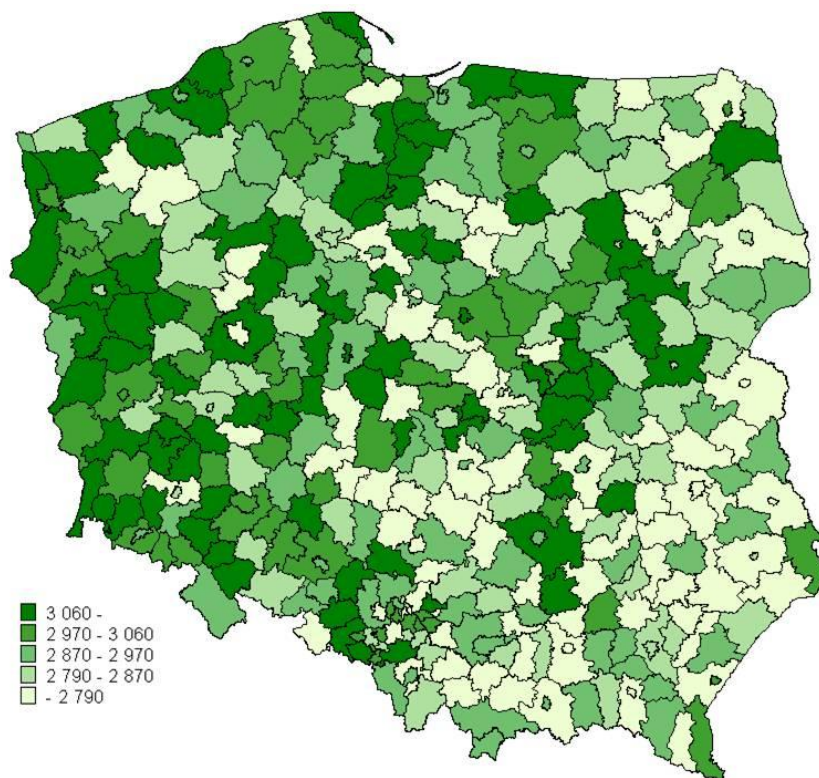
Tabela 11. Średnie, odchylenia standardowe i współczynniki zmienności wynagrodzeń nauczycielskich między powiatami, według danych z września 2010 r.

	Średnie wynagrodzenie nauczycielskie w powiatach	Odchylenie standardowe średnich wynagrodzeń w powiatach	Współczynnik zmienności
Stażyści	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 (por. Tabela 9). Różnica między wartościami wyznaczającymi pierwszy i piąty kwintyl powiatów z uwagi na wynagrodzenia stażystów wynosi 410 zł, czyli około 16% przeciętnego wynagrodzenia stażysty zatrudnionego w powiatowej placówce oświatowej (por. rysunek 10). Pod względem nominalnej rozpiętości płac najsilniejsze jest, zgodnie z oczekiwaniami 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 (rysunek 13). Różnica między tymi wielkościami – 430 zł, stanowi jednak tylko 9% przeciętnego wynagrodzenia nauczyciela dyplomowanego w placówkach prowadzonych przez powiaty.

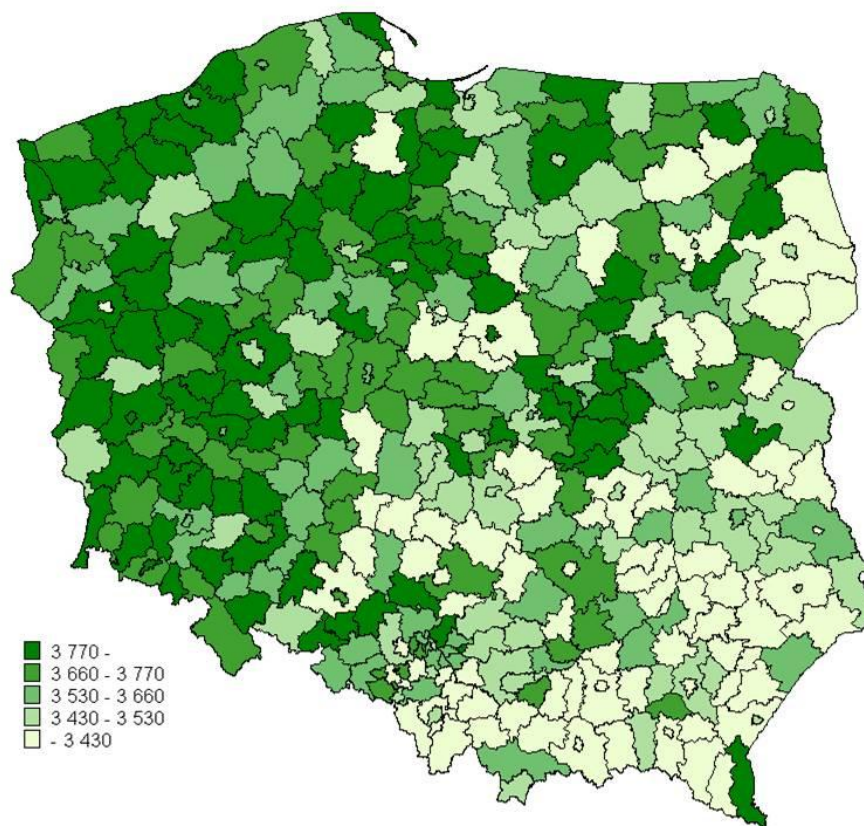
Rysunek 11. Przeciętne wynagrodzenia pełnozatrudnionych nauczycieli kontraktowych w placówkach powiatowych, według danych z września 2010 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO

Dla wyższych stopni awansu (nauczyciele mianowani i dyplomowani) bardzo wyraźnie występują różnice między wynagrodzeniami nauczycieli w powiatach położonych na zachodzie kraju (w województwach: zachodniopomorskie, lubuskie i dolnośląskie), a zarobkami nauczycieli w Polsce Wschodniej. Podobnie jak w placówkach gminnych, także w oświacie powiatowej wynagrodzenia na wschodzie, szczególnie w województwie lubelskim, podkarpackim i małopolskim, są niższe.

Rysunek 12. Przeciętne wynagrodzenia pełnozatrudnionych nauczycieli mianowanych w placówkach powiatowych, według danych z września 2010 r.



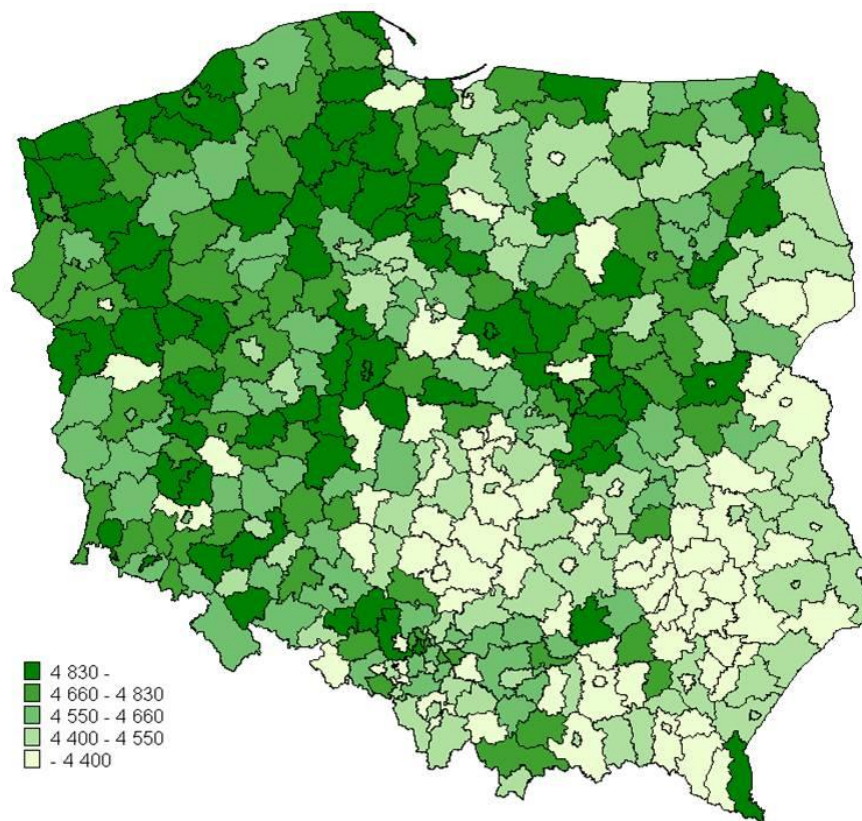
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO

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 – na przykład w powiecie średzkim, sławieńskim i konińskim, przekraczały, według danych z września 2010 roku, 3500 złotych, podczas gdy w powiatach: pińczowskim, giżyckim, czy sokólskim nie osiągały one nawet 2000 złotych. Dla tej drugiej grupy powiatów oznaczało to z pewnością konieczność wypłaty dodatku tych W praktyce oznaczało to z pewnością konieczność wypłacenia stażystom dodatku uzupełniającego w styczniu 2011 roku.

Jeśli chodzi o nauczycieli dyplomowanych, różnice między wynagrodzeniami najlepiej i najgorzej wynagradzającymi powiatami są również dość znaczące. Istnieje szereg powiatów, w tym powiat grodziski, golubsko-dobrzyński, policki, a wśród miast na prawach powiatu Płock i Warszawa,

w których przeciętne wynagrodzenie nauczyciela dyplomowanego wynosi ponad 5000 złotych. Jednocześnie w powiatach: niżańskim i pajęczańskim było to mniej niż 4000 złotych.

Rysunek 13 Przeciętne wynagrodzenia pełnozatrudnionych nauczycieli dyplomowanych w placówkach powiatowych, według danych z września 2010 r.

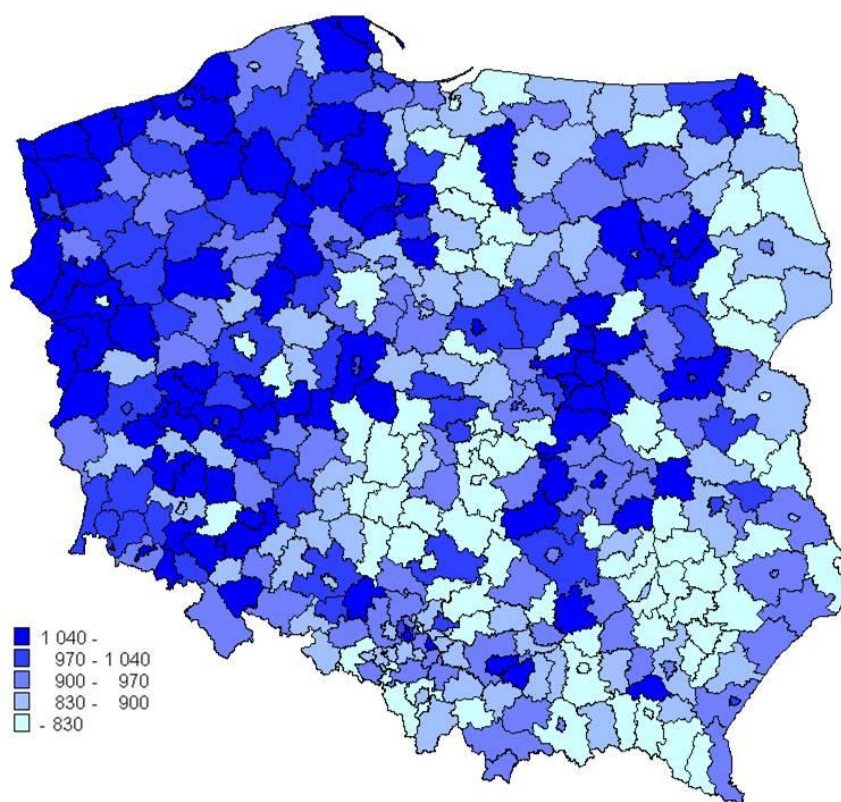


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO

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 przeciętnych udział w zarobkach nauczycieli ogółem waha się od 10% do 21%. W niniejszym opracowaniu skoncentrujemy się na dodatkach do wynagrodzeń nauczycieli dyplomowanych, jako że właśnie na tym szczeblu awansu dodatki stanowią największą część pensji.

Rysunek 14. Przeciętne miesięczne dodatki do wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli dyplomowych w placówkach powiatowych, według danych z września 2010



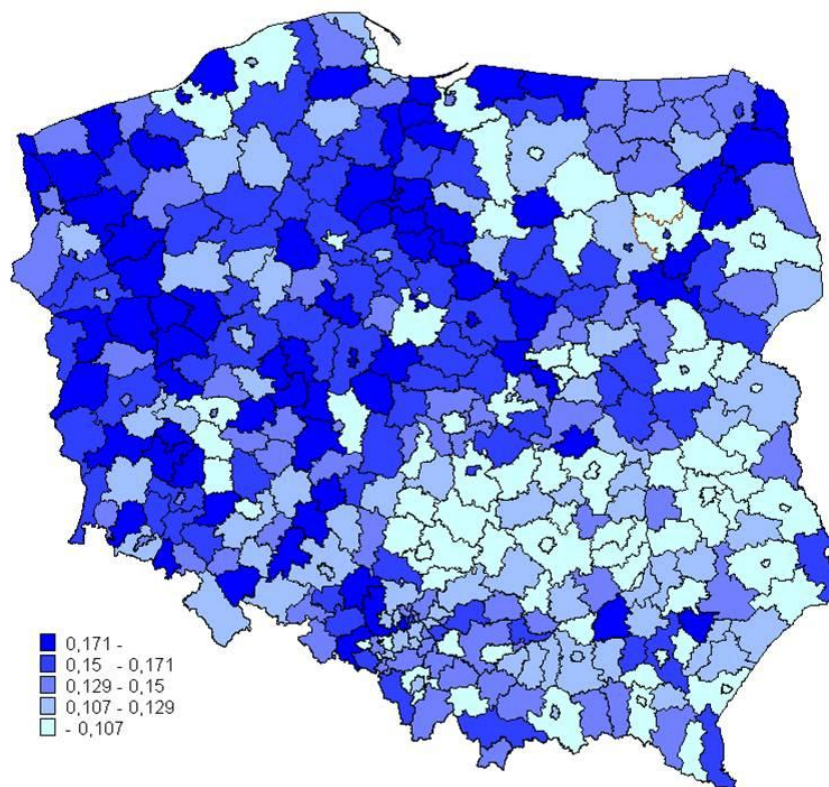
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO

Jak zauważono wcześniej w tym opracowaniu, dodatki wypłacane nauczycielom zatrudnionym w placówkach oświatowych prowadzonych przez powiaty są nieco wyższe, niż w placówkach gminnych. Jednak rozkład terytorialny pokazujący zróżnicowanie dodatków między powiatami jest zbliżony do rozkładu obserwowanego dla gmin (por. rys.7 i 14). We wschodniej części kraju jedynie powiaty znajdujące się w obszarze aglomeracji warszawskiej, a także niektóre inne powiaty w województwie mazowieckim, powiat suwalski oraz powiat strzyżowski przeznaczają przeciętnie ponad 1000 zł na dodatki do wynagrodzenia nauczyciela dyplomowanego. W większości powiatów na wschodzie kraju dodatki są jednak znacznie niższe – poniżej 800 zł. Najniższe dodatki miesięczne, według danych z września 2010 r., obserwujemy na Podkarpaciu (na przykład 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. Na przykład w powiecie koszańskim jest to średnio 1613 złotych, w Warszawie – 1565, a w powiecie siedleckim – 1543 zł.

3.7. Wykorzystanie godzin ponadwymiarowych w placówkach prowadzonych przez powiaty

Zróżnicowanie terytorialne wykorzystania godzin ponadwymiarowych wykorzystywanych w placówkach oświatowych w powiatach jest przedstawione na rys. 15. Obraz ten jest bardzo podobny do zróżnicowania 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, gdzie 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 o największym wykorzystaniu godzin ponadwymiarowych stanowią one przeciętnie ponad 17% pensum nauczyciela pełnozatrudnionego, a więc, w przypadku pensum 18-godzinnego, jest to więcej niż 3 godziny ponadwymiarowe w tygodniu.

Rysunek 15. Liczba godzin ponadwymiarowych w stosunku do pensum w placówkach oświatowych prowadzonych przez powiaty, wrzesień 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 roku ani jednej godziny ponadwymiarowej. W szeregu innych powiatów (na przykład w Chełmie, powiecie kraśnickim, powiecie siedleckim) liczba godzin ponadwymiarowych była bardzo niewielka. Z kolei w powiecie białobrzeskim liczba takich godzin stanowiła przeciętnie 38% obowiązkowego wymiaru realizowanego przez nauczyciela, a w powiatach: mogileńskim, grodziskim i rypińskim – około 33%.

3.8 Średnie wynagrodzenia a wymogi art. 30 Karty Nauczyciela w 2007 i 2010 roku

Artykuł 30 ustawy Karta Nauczyciela nakłada na organy prowadzące placówki oświatowe wymóg osiągnięcia, w skali roku, minimalnych przeciętnych wynagrodzeń nauczycieli, określonych odrębnie dla każdego szczebla awansu zawodowego. Herbst, Herczyński i Levitas (2009) zwracali uwagę, że wymóg ten jest dla samorządów terytorialnych organizacyjnie trudny do spełnienia. Ponadto autorzy Ci uważają, że w sytuacji kiedy 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 zwiększonej części oświatowej subwencji ogólnej⁷.

W 2007 roku, jak pokazują tabele 12 i 13, ponad połowa gmin i powiatów nie spełniała wymogów minimalnego przeciętnego wynagrodzenia dla przynajmniej jednego stopnia awansu zawodowego. Najwięcej gmin (72%) nie osiągało wymaganej wysokości wynagrodzenia nauczyciela kontraktowego. W przypadku powiatów najbardziej problematyczne były zarobki stażystów.

⁷ 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 12. Przeciętne wynagrodzenia całkowite nauczycieli pełnozatrudnionych w placówkach prowadzonych przez JST (według stopni awansu) a wymogi KN, wrzesień 2007 i 2010 r.

2007	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 nie spełniających kryterium przeciętnego wynagrodzenia	1713	1791	1708	1290
Liczba powiatów nie spełniających kryterium przeciętnego wynagrodzenia ⁸	217	151	150	128
2010				
Minimalne przeciętne wynagrodzenie zgodnie z art. 30 KN – według kwoty bazowej sprzed 1 września	2287	2538	3293	4208
Minimalne przeciętne wynagrodzenie zgodnie z art. 30 KN – według kwoty bazowej sprzed 1 września	2447	2716	3523	4502
Minimalne przeciętne wynagrodzenie zgodnie z art. 30 KN – średniorocznie	2340	2597	3370	4306
Przeciętne faktyczne wynagrodzenie całkowite we wrześniu 2010 r.	2302	2791	3472	4394
Liczba gmin nie spełniających kryterium przeciętnego wynagrodzenia (według kryterium średniorocznego)	1394	896	1232	1126
Liczba powiatów nie spełniających kryterium przeciętnego wynagrodzenia (według kryterium średniorocznego)	125	18	56	40

źródło: SIO, wrzesień 2007

Tabela 13. Liczba JST (w % ogółu) nie spełniających wymogów KN w odniesieniu do wynagrodzeń całkowitych nauczycieli we wrześniu 2007 i 2010r.

2007	S	K	M	D
Procent gmin nie spełniających kryterium przeciętnego wynagrodzenia	69%	72%	69%	52%
Procent powiatów nie spełniających kryterium przeciętnego wynagrodzenia	57%	40%	40%	34%
2010				
Procent gmin nie spełniających kryterium przeciętnego wynagrodzenia – średniorocznie	56%	36%	50%	45%
Procent powiatów nie spełniających kryterium przeciętnego wynagrodzenia – średniorocznie	33%	5%	15%	11%

źródło: SIO, wrzesień 2007

Herbst, Herczyński i Levitas (2009) rekomendowali częściową deregulację systemu wynagrodzeń, argumentując, że obecny system jest zbyt skomplikowany, by samorządy mogły wywiązywać się z regulacji zawartych w Karcie Nauczyciela, a także że zakres tych regulacji praktycznie uniemożliwia samorządom wykorzystywanie wynagrodzeń nauczycielskich jako instrumentu zarządzania lokalnym systemem oświatowym.

Jednak zmiany wprowadzone w Karcie Nauczyciela w 2008 roku, a obowiązujące od 2009 roku nie poszły w kierunku upraszczania regulacji, a raczej wymuszania respektowania przez

⁸ Miasta na prawach powiatu są uwzględnione w obu kategoriach JST, tj. jako gminy oraz powiaty.

samorządy istniejącego stanu prawnego. Stąd wprowadzenie dodatku uzupełniającego (art. 30a), wypłacanego na początku roku kalendarzowego nauczycielom na tym szczeblu 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 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 w równej kwocie 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 zależy od oceny jakości pracy nauczyciela, ani jego cech, które samorząd chciałby szczególnie wynagradzać);
- nie ma charakteru wyrównania socjalnego, jako że otrzymują go wszyscy nauczyciele na danym szczeblu awansu, niezależnie od tego, czy ich indywidualne wynagrodzenia są wysokie, czy niskie.

Z powyższych powodów organom prowadzącym szkoły powinno zależeć na uniknięciu konieczności wypłacania dodatku uzupełniającego i z wypowiedzi przedstawicieli samorządów (patrz ramka poniżej), wynika, że istotnie postrzegają wypłacanie go jako ostateczność.

„(...) w mojej gminie płaciliśmy i za 2009 rok i za 2010, 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 dopłacamy tym, którzy robią dużo. I zasugerowałam, żeby np. dyrektorom zwiększyć znacznie dodatki funkcyjne, no bo to wpływa na średnie. Też zostały trochę zwiększone motywacyjne, ale nie tak bardzo, bo u nas mamy 1 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.”⁹

⁹ Cytowana wypowiedź przedstawiciela samorządu pochodzi z dyskusji eksperckiej pt. „Proces budżetowania – małe gminy”, która miała miejsce w Warszawie w kwietniu 2011 r.

„(...)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.”¹⁰

Mimo, że przedstawiciele samorządów postrzegają płacenie dodatku uzupełniającego jako ostateczność, wiele samorządów go wypłaca. Próbę oszacowania liczby można podjąć na podstawie danych z tabel 10 i 11, gdzie zestawiono przeciętne wynagrodzenia nauczycieli na różnych stopniach awansu zawodowego z wymaganiami wynikającymi z art. 30 Karty Nauczyciela w 2010. Trudność polega na tym, że w 2010 roku obowiązywały dwie różne kwoty bazowe dla wynagrodzeń nauczycielskich – odrębne do 1 września i po 1 września. Na ich podstawie można obliczyć wymagane średnioroczne, minimalne przeciętne kwoty wynagrodzeń dla każdego szczebla awansu (patrz tabela 10). Natomiast jeśli chodzi o faktyczne wynagrodzenia nauczycieli, w obecnym opracowaniu posługujemy się danymi z września 2010 roku (z Systemu Informacji Oświatowej) i nie mamy możliwości analizowania jak zmieniały się przeciętne wynagrodzenia wcześniej, ani później w roku kalendarzowym.

Wydaje się jednak, że zestawienie wynagrodzeń z września 2010 roku ze średniorocznymi wymaganiami art. 30 Karty Nauczyciela pozwala z dość dobrym przybliżeniem oszacować liczbę samorządów, które z dużym prawdopodobieństwem musiały w styczniu 2011 wypłacać dodatku uzupełniające. 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 tabeli 11 wynika, że w 2010 roku, 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 najmniejszym – nauczycieli kontraktowych (35% gmin i 5% powiatów). W porównaniu do sytuacji z 2007 roku zwraca uwagę, że liczba samorządów, w których średnie wynagrodzenia nauczycieli kształtowały się poniżej wymaganego przez Kartę Nauczyciela progu, wyraźnie się zmniejszyły 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.

¹⁰ Cytowana wypowiedź przedstawiciela samorządu pochodzi z dyskusji eksperckiej pt. „Proces budżetowania – gminy miejskie”, która miała miejsce w Warszawie w kwietniu 2011 r.

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 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 ustawy Karta 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 o różnych stopniach awansu zawodowego. W porównaniu do 2007 roku, zróżnicowanie obserwowane we wrześniu 2010 roku 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).

Zróżnicowanie 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) na ogół nie przekracza 10%. Jednak rozpiętości między pojedynczymi samorządami na przeciwległych krańcach skali są znacznie większe i sięgają nawet 30%.

Zróżnicowanie 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 także odnośnie wykorzystania godzin nadwymiarowych 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 realizują także przeciętnie więcej godzin nadwymiarowych. Natomiast w miastach na prawach powiatu, szczególnie miastach metropolitalnych (Warszawa, Kraków, Łódź, Wrocław) realizuje się stosunkowo mało godzin nadwymiarowych.

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

- realizacja godzin nadwymiarowych 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 nadwymiarowe zarabia dzięki temu więcej w skali miesiąca, ale mniej w przeliczeniu na odbyte godziny lekcyjne (jako że przy obliczaniu wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe nie uwzględnia się większości dodatków). Oznacza to, że regulacje zawarte w Karcie Nauczyciela, mające na celu zapobieżenie 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 nadwymiarowych godzin lekcyjnych, ale otrzymuje bardzo wysokie dodatki do wynagrodzenia zasadniczego, natomiast drugi przepracowuje, licząc z godzinami nadwymiarowymi, 150% obowiązkowego wymiaru, ale otrzymuje tylko minimalne dodatki. W świetle zapisów Karty Nauczyciela całkowite wynagrodzenia tych nauczycieli mogą okazać się równe;
- choć Karta Nauczyciela stanowi inaczej, dodatki socjalne stanowią *de facto* element wynagrodzenia nauczycielskiego dla nauczycieli 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 Levitas (2009). Nie ma ważnego powodu, żeby wyłączać dodatki socjalne z kalkulacji wynagrodzeń, tym bardziej, że wbrew swojej nazwie nie realizują one funkcji socjalnej. Uprawnienie do nich, ani ich wysokość, nie zależy od wysokości dochodów danego nauczyciela, lub jego gospodarstwa domowego. Jedynym warunkiem jest

zatrudnienie w placówce oświatowej na terenie będącym, w sensie administracyjnym, terenem wiejski, lub małym miastem.

Wiele konkluzji i rekomendacji sformułowanych wcześniej, na podstawie danych o wynagrodzeniach nauczycielskich w 2007 roku (patrz rozdział 2). Z dzisiejszej perspektywy, po analizie zróżnicowania wynagrodzeń w 2010 roku i dynamiki zmian w okresie 2007-2010, kilka kwestii wysuwa się na pierwszy plan.

System regulacji wynagrodzeń nauczycieli, zawarty w ustawie Karta Nauczyciela, jest bardzo skomplikowany i nie służy dobrze ani nauczycielom, ani organom prowadzącym szkoły. Rozwiązania ustawowe stanowią obecnie bardziej zapis historii relacji nauczycielskich związków zawodowych z rządem RP, niż praktyczne narzędzie określające zasady zarządzania kadrą nauczycielską przez organy prowadzące. W szczególności, sposób kalkulowania wynagrodzeń całkowitych nauczycieli, oraz ograniczenia nakładane na samorządy w dziedzinie ustalania wysokości wynagrodzeń, nie sprzyjają ani sprawiedliwości, ani efektywności wydatkowania środków. Zamiast tego powodują koncentrowanie się samorządów na wypełnianiu zapisów ustawy, co zresztą w praktyce okazuje się często trudne.

„(...) po pierwsze chcielibyśmy, w ramach polityki związanej z wynagrodzeniem, to żeby zapewnić te średnie. To nie jest oczywiście taki nadrzędny cel, ale średnie musimy zapewnić.”¹¹

Mimo wprowadzenia zapisu o dodatku uzupełniającym, mającego wymusić osiągnięcie przez organy prowadzące wymaganych minimalnych przeciętnych wynagrodzeń dla nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego, ponad połowa samorządów nie jest w stanie osiągnąć tych standardów przez odpowiednie ustalanie tradycyjnych składników wynagrodzeń. Samorządy wypłacają więc dodatki uzupełniające, choć jest to rozwiązanie nieefektywne, jako że oznacza płacenie nauczycielom bez wymagania od nich dodatkowych godzin lekcyjnych, czy też dostarczania im motywacji do lepszej pracy.

Regulacje wynagrodzeń zawarte w Karcie Nauczyciela wymagają radykalnego uproszczenia, gdyż obecny system jest niefunkcjonalny i tylko pozornie umożliwia samorządom używanie wynagrodzeń jako instrumentu zarządzania oświatą. Jednocześnie jest oczywiste, że ustalanie wynagrodzeń nauczycieli musi podlegać regulacjom o charakterze ogólnokrajowym. Jednym

¹¹ Cytowana wypowiedź przedstawiciela samorządu pochodzi z dyskusji eksperckiej pt. „Modele zarządzania oświatą – duże gminy”, która miała miejsce w Warszawie w lutym 2011 r.

z możliwych kierunków zmian jest pozostawienie rządowi centralnemu ustalania wysokości całkowitych wynagrodzeń nauczycielskich dla poszczególnych stopni awansu, z tym że byłyby to stawki obowiązujące dla wszystkich nauczycieli (ewentualnie różnicowane na podstawie stażu pracy), a nie średnie dla całych organów prowadzących. 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, zabezpieczone zostałyby prawa wszystkich nauczycieli do określonego, minimalnego wynagrodzenia, jak również prawa samorządów do różnicowania płac. Innym wariantem jest ograniczenie zakresu regulacji ustawowych do wynagrodzeń zasadniczych, przy jednoczesnym ograniczeniu liczby dodatków do wynagrodzenia, tak, aby płaca zasadnicza stanowiła większą, niż obecnie, część wynagrodzenia całkowitego.

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 też świadectwo trudnych warunków pracy. Pomijając nawet, że tego rodzaju kryteria powinny się odnosić do sytuacji poszczególnych nauczycieli, a nie administracyjnego statusu jednostek osadniczych, należy zauważyć że zbiorowość obszarów wiejskich i małych miast w Polsce jest bardzo niejednorodna z uwagi na zamożność mieszkańców, warunki życia czy cechy lokalnych systemów szkolnych.

(..) Jakież 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 nauczycieli¹².

Choć liczba godzin nadwymiarowych realizowanych przez polskich nauczycieli uległa zmniejszeniu między 2007 a 2010 rokiem, 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 ustawy Karta Nauczyciela) dwóch dodatkowych godzin tygodniowo

¹² Cytowana wypowiedź przedstawiciela samorządu pochodzi z dyskusji eksperckiej pt. „Proces budżetowania – małe gminy”, która miała miejsce w Warszawie w kwietniu 2011 r.

do dyspozycji dyrektora, jako że czas ten nie jest przeznaczany 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 roku 35% nauczycieli w wieku 35 lat oraz 60% nauczycieli 40-letnich było już nauczycielami dyplomowanymi. Odbiera to stosunkowo młodym pracownikom oświaty motywację do dalszego rozwoju i podnoszenia kwalifikacji. Możliwym rozwiązaniem jest wprowadzenie kolejnego stopnia awansu o charakterze bardziej elitarnym. Jednak powinno temu towarzyszyć zwiększenie selektywności całego systemu awansu zawodowego.

Literatura:

Herbst M., Herczyński J., et al. (2009). Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości. Warszawa, WN Scholar.

Klawenek A., (2012). Analiza lokalnych regulaminów płacowych nauczycieli. raport z badań, Projekt: Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym, ICM UW.

OECD (2011). Education at a Glance: OECD Indicators 2011, OECD.





Interdyscyplinarne Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego

Uniwersytet Warszawski, ul. Pawińskiego 5a, 02-106 Warszawa

Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej
w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

