

**Finansowe skutki wdrożenia zmian  
w Karcie Nauczyciela  
na przykładzie kilku wybranych miast**



**VULCAN**  
ZARZĄDZANIE OŚWIATĄ

Wrocław 2000

Przygotowano na zlecenie Związku Miast Polskich

© Copyright by VULCAN 2000  
Wszelkie prawa zastrzeżone

VULCAN sp. z o. o.  
ul. Kazimierska 15  
51-657 Wrocław  
tel. (071) 348 01 01  
e-mail: [vulcan@vulcan.edu.pl](mailto:vulcan@vulcan.edu.pl)  
<http://www.vulcan.edu.pl/>

Autor:

Mariusz Tobor  
współpraca: Tadeusz Słowik,  
zespół konsultantów Ośrodka Doskonalenia Kadry  
Kierowniczej Oświaty VULCAN

# Spis treści

<b>Spis treści</b>	<b>3</b>
<b>Wprowadzenie</b>	<b>5</b>
Warunki przygotowywania budżetów samorządów na rok 2000	6
Nowe przepisy określające wysokość nakładów na wynagrodzenia nauczycieli	7
Znowelizowana Karta Nauczyciela	7
Rozporządzenie płacowe	9
Lokalny regulamin wynagradzania nauczycieli	10
<b>Stan zatrudnienia nauczycieli w okresie, którego dotyczą obliczenia</b>	<b>11</b>
Metoda porównywania warunków organizacyjnych	12
Wskaźnik organizacyjnych warunków kształcenia	12
Wzór na wskaźnik warunków kształcenia	13
Szkoła odniesienia	14
Wyliczenie zmiany liczby etatów	14
<b>Wyliczenie kosztów według dotychczasowych przepisów</b>	<b>16</b>
Zbiorczy arkusz organizacyjny	16
Przeciętne wynagrodzenia miesięczne	16
Koszty odpraw dla zwalnianych nauczycieli	17
<b>Wyliczenie kosztów wynikających z nowego rozporządzenia płacowego</b>	<b>20</b>
Przeciętne koszty wynagrodzeń miesięcznych	20
Wynagrodzenia zasadnicze	20
Dodatki za wysługę lat	22
Godziny ponadwymiarowe	24
Pozostałe dodatki	25
Wynagrodzenia wynikające z umów o pracę	27
Doraźne zastępstwa, nagrody i „trzynastki”	27
Łączne miesięczne koszty wynagrodzeń	29

Koszty odpraw dla zwalnianych nauczycieli	30
<b>Wyliczenie kosztów wynikających ze średnich ustawowych</b>	<b>31</b>
<b>Koszty całkowite</b>	<b>32</b>
Czynniki mające wpływ na koszty wdrożenia zmian	34
Wpływ stażu pracy nauczycieli na koszty wdrożenia zmian	34
<b>Zasady finansowania oświaty a zmiany w Karcie Nauczyciela</b>	<b>37</b>
Koszty zmian a subwencja oświatowa	37
Wynagrodzenia wynikające z rozporządzenia płacowego a średnie ustawowe	39
Wpływ struktury zatrudnienia na koszty wdrożenia zmian	40
Problem wynagrodzeń nauczycieli stażystów	43
Państwowa gwarancja wynagrodzeń nauczycieli	43
Nowe przepisy a motywacyjne działanie systemu wynagrodzeń	45
<b>Wnioski</b>	<b>46</b>

# Wprowadzenie

Opracowanie zawiera analizę wpływu, jaki na koszty utrzymania szkół w kilku wybranych miastach wywrze wdrożenie ustawy z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 19, poz. 239). W tym celu wyliczyliśmy:

- Roczne koszty zatrudnienia nauczycieli szkół wg przepisów obowiązujących przed wprowadzeniem zmian w Karcie Nauczyciela.
- Roczne koszty zatrudnienia nauczycieli wynikające z rozporządzenia ministra edukacji narodowej z dnia 11 maja 2000 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, sposobu obliczania wysokości stawki wynagrodzenia zasadniczego za jedną godzinę przeliczeniową, wykazu stanowisk oraz dodatkowych zadań i zajęć uprawniających do dodatku funkcyjnego, ogólnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego, wykazu trudnych i uciążliwych warunków pracy stanowiących podstawę przyznania dodatku za warunki pracy oraz szczegółowych przypadków zaliczania okresów zatrudnienia i innych okresów uprawniających do dodatku za wysługę lat.
- Roczne koszty zatrudnienia nauczycieli przy założeniu, że organy prowadzące zapewniają średnie wynagrodzenia nauczycieli szkół na poziomie określonym w art. 30 ust. 3 i 4 Karty Nauczyciela z uwzględnieniem art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

Obliczenia dotyczą roku 2000 i uwzględniają zmiany w organizacji szkół od 1 września.

Analiza zawiera między innymi odpowiedzi na następujące pytania:

- Czy na podstawie dotychczasowych doświadczeń i danych dostępnych samorządom mogły one – posiłkując się informacjami udzielanymi przez przedstawicieli władz centralnych – trafnie przewidzieć skalę wzrostu wydatków na utrzymanie szkół w związku ze zmianami w Karcie Nauczyciela i, co za tym idzie, czy mogły się właściwie przygotować do wprowadzenia tych zmian?
- W jakim stopniu zwiększone wydatki na wynagrodzenia nauczycieli zostały uwzględnione w subwencji oświatowej?

- Czy – w świetle rozporządzenia płacowego MEN – osiągalny jest poziom kosztów zatrudnienia nauczycieli zbliżony do tego, który wynika z określonych w ustawie średnich wynagrodzeń nauczycieli poszczególnych stopni?

W obliczeniach wykorzystano dane źródłowe opisujące zadania edukacyjne, gromadzone elektronicznie za pomocą programu *Zbiorczy arkusz organizacyjny*, pochodzące z trzech miast:

- Cieszyna, który prowadzi 7 szkół podstawowych (1 z nich podlega stopniowej likwidacji) i 3 gimnazja.
- Nysy, która prowadzi 21 szkół, w tym, jako jedyna z badanych jednostek samorządu terytorialnego, 10 na wsi. Spośród szkół miejskich 3 to gimnazja, 7 szkoły podstawowe, a jedna to zespół szkół. Trzy miejskie szkoły podstawowe są stopniowo likwidowane.
- Radomska, które prowadzi 10 szkół podstawowych i 3 gimnazja (dwie szkoły podstawowe są likwidowane).

## Warunki przygotowywania budżetów samorządów na rok 2000

Przygotowując swoje budżety na rok 2000 samorządy terytorialne nie mogły rzecz jasna wiedzieć, jaka będzie ostateczna treść znowelizowanych przepisów Karty Nauczyciela i rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy. Planując dochody z części oświatowej subwencji ogólnej oraz wydatki na cele oświatowe, można było, jak co roku, opierać się na informacjach o przewidywanych wskaźnikach inflacji i wzrostu płac, uwzględniając przy tym dotychczasowe doświadczenia. Pod koniec ubiegłego roku dodatkowe dane przyniosło nowe rozporządzenie ministra edukacji narodowej w sprawie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej oraz dostarczona poszczególnym samorządom informacja Ministerstwa Finansów o przewidywanej wysokości tej części subwencji<sup>1</sup>.

Rozporządzenie zawierało nowy algorytm podziału subwencji oświatowej. Jednym z jego założeń było zrównanie zasad finansowania szkolnictwa podstawowego i ponadpodstawowego. Efektem tego zrównania miało być przesunięcie środków do jednostek samorządu terytorialnego prowadzących licea i szkoły zawodowe, czyli przede wszystkim do powiatów. Oczywiście musiało się to odbyć kosztem miast i gmin prowadzących szkoły podstawowe i gimnazja; Ministerstwo Edukacji Narodowej wyraźnie o tym uprzedzało<sup>2</sup>.

Jak powszechnie wiadomo, w zdecydowanej większości miast i gmin już w poprzednich latach subwencja oświatowa nie wystarczała na utrzymanie szkół. Teraz należało się tylko liczyć z tym, że konieczne będzie zwiększenie udziału własnych środków w finansowaniu oświaty. Skalę tego zwiększenia pozwalała oszacować m. in. informacja Ministerstwa Finansów o przewidywanej wysokości subwencji<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> W dalszej części opracowania część oświatową subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego nazywać będziemy w skrócie *subwencją* lub *subwencją oświatową*.

<sup>2</sup> Zob. np. opublikowany w witrynie internetowej MEN *Komentarz do Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 grudnia w sprawie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego* opracowany przez Jana Herczyńskiego.

<sup>3</sup> W wypadku wielu miast i gmin przyznana subwencja okazała się o wiele mniejsza od zapowiadanej w grudniu, co oczywiście sprawiło zainteresowanym samorządom wiele kłopotów – problem ten wykracza jednak poza nasze rozważania.

Druga istotna zmiana, która miała nastąpić w roku 2000 dotyczyła zasad wynagradzania nauczycieli. W okresie przygotowywania budżetów prace nad nowelizacją Karty Nauczyciela były w toku, dlatego też niewiadomy był wówczas ostateczny kształt nowych regulacji prawnych. Jednak inicjator zmian, minister edukacji narodowej, w załączniku do rozporządzenia wprowadzającego nowy algorytm podziału subwencji oświatowej zawarł przepis, który wydawał się mieć bardzo istotną wartość informacyjną: *Określone w ust. 8 kwoty części oświatowej subwencji (SOi) zostają zwiększone wskaźnikiem 1,025344 (o 2,5344%) o środki wymienione w ust. 1 na wdrożenie od 1 stycznia 2000 r. nowego wykazu stanowisk nauczycielskich oraz na 1% realny wzrost wynagrodzeń nauczycieli od 1 stycznia 2000 r<sup>4</sup>*. Na podstawie tego zapisu można więc było sądzić, że Ministerstwo Edukacji Narodowej przewiduje, iż z powodu wzrostu płac nauczycieli bieżące koszty utrzymania szkół wzrosną o około 2,5 %.

Ostatecznie wskaźnik ten został ustalony na wyższym poziomie, bowiem na początku 2000 r. odpowiedni przepis przybrał następujący kształt: *Określone w ust. 8 kwoty części oświatowej subwencji (SOi) zostają zwiększone wskaźnikiem 1,0401 (o 4,01%) o środki na wdrożenie od dnia 1 stycznia 2000 r. nowego wykazu stanowisk nauczycielskich oraz na 1% realny wzrost wynagrodzeń nauczycieli od dnia 1 stycznia 2000 r<sup>5</sup>*.

Rzecz jasna samorządy powinny były liczyć się z tym, że poniosą część kosztów związanych z podwyżkami płac nauczycieli, ponieważ już wcześniej z własnych środków musiały finansować część kosztów utrzymania szkół. Można się było jednak spodziewać, że w zasadzie zachowane zostaną proporcje pomiędzy nakładami pochodzącymi z subwencji a pieniędzmi z dochodów własnych miast i gmin. Jednak odpowiedzi na pytanie, jakie będą faktyczne koszty zmian można było udzielić dopiero po wejściu w życie nowelizacji Karty Nauczyciela oraz rozporządzenia określającego wysokość minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli.

## Nowe przepisy określające wysokość nakładów na wynagrodzenia nauczycieli

### Znowelizowana Karta Nauczyciela

Art. 30 ust. 6 znowelizowanej Karty Nauczyciela nakłada na organ prowadzący szkoły obowiązek takiego kształtowania wynagrodzeń, by średnie wynagrodzenia nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego nie były mniejsze od określonych kwot. Sposób ustalenia tych kwot określa art. 30 ust. 3 i 4 Karty Nauczyciela, z tym, że w latach 2000 i 2001 treść przepisów ust. 4 modyfikowana jest przez art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw. W rezultacie w bieżącym roku obowiązują następujące średnie minimalne wynagrodzenia nauczycieli:

---

<sup>4</sup> Ust. 11. załącznika do rozporządzenia ministra edukacji narodowej z dnia 16 grudnia 1999 r. w sprawie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 111, poz. 1284).

<sup>5</sup> Na mocy rozporządzenia ministra edukacji narodowej z dnia 27 stycznia 2000 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 6, poz. 74).

- ♦ nauczyciel stażysta 1 222 zł,
- ♦ nauczyciel kontraktowy 1 479 zł,
- ♦ nauczyciel mianowany 1 772 zł,
- ♦ nauczyciel dyplomowany 1 883 zł,

W dalszej części opracowania wielkości te nazywać będziemy *średnimi ustawowymi*.

Niektóre sformułowania art. 30 znowelizowanej Karty Nauczyciela są niejednoznaczne. Wątpliwości budzi kilkakrotnie używany w tym artykule termin *średnie wynagrodzenie nauczyciela(i)*, nie określono bowiem sposobu liczenia nauczycieli. W art. 3 stwierdza się, że ilekroć w tej ustawie jest mowa o *nauczycielach bez bliższego określenia – rozumie się przez to nauczycieli, wychowawców i innych pracowników pedagogicznych zatrudnionych w przedszkolach, szkołach i placówkach wymienionych w art. 1 ust. 1*. Wykładnia językowa tych przepisów prowadzi do stwierdzenia, że podczas obliczania średnich wynagrodzeń nauczycieli poszczególnych stopni sumę wynagrodzeń należy dzielić przez liczbę wszystkich nauczycieli – rozumianą dosłownie jako liczbę wszystkich osób – zatrudnionych na terenie działania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego lub całego kraju. Jednak w takim wypadku wielkość owych średnich w decydującym stopniu może być uzależniona od liczby nauczycieli, którzy nie są zatrudnieni w pełnym wymiarze godzin, co w rezultacie może prowadzić do kuriozalnych sytuacji.

Wyobraźmy sobie na przykład miasto, w którym 10 etatów<sup>6</sup> nauczycielskich (180 godzin lekcyjnych) przydzielono nauczycielom stażystom. Przeciętne wynagrodzenie nauczyciela tego stopnia powinno wynosić co najmniej 1 222 zł. Jeśli owe godziny zostałyby przydzielone 10 pełnozatrudnionym nauczycielom miasto musiałoby wydawać na ich wynagrodzenia co najmniej 12 220 zł miesięcznie (plus pochodne), ponieważ:  $1\ 222 \times 10 = 12\ 220$ . Jednak gdyby te same zajęcia prowadziło 20 nauczycieli stażystów zatrudnionych w wymiarze po 0,5 etatu, to ich łączne wynagrodzenia musiałoby wynieść aż 24 440 zł ( $20 \times 1\ 222 = 24\ 440$ ).

Z ekonomicznego punktu widzenia to absurd, co skłania do interpretacji funkcjonalnej. Taką wykładnię stosuje Ministerstwo Edukacji Narodowej. Świadczą o tym m. in. *Uwagi w sprawie ustalania przez jednostki samorządu terytorialnego regulaminów na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy – Karta Nauczyciela*<sup>7</sup>, zawierające przykład wyliczenia skutków finansowych wdrożenia nowelizacji Karty Nauczyciela oraz formularz *Informacji o stanie zatrudnienia nauczycieli w dniu 10 kwietnia*, który organy prowadzące szkoły wypełniały na życzenie MEN<sup>8</sup>. W obu tych dokumentach stosuje się zasadę przeliczania nauczycieli niepełnozatrudnionych na pełne etaty. Taki sposób ustalania liczby nauczycieli pozwala uniknąć zaniżania średnich przez nauczycieli niepełnozatrudnionych. 20 niepełnozatrudnionych nauczycieli z naszego przykładu po przeliczeniu daje 10 etatów; każdy „półetatowiec” może więc otrzymać połowę wynagrodzenia pełnozatrudnionego nauczyciela, a mimo to w świetle wykładni funkcjonalnej średnie wynagrodzenie spełnia wymagania ustawowe. Niestety, w Karcie Nauczyciela nie znaleźliśmy żadnego przepisu uzasadniającego taką interpretację jej art. 30. Mimo wszystko w zamieszczonych dalej rozważaniach i obliczeniach zastosujemy właśnie takie podejście do ustalania liczb

---

<sup>6</sup> W niniejszym opracowaniu pod pojęciem *etat* rozumiemy zawsze pensum (tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych) nauczyciela zatrudnionego w pełnym wymiarze zajęć (bez zwiększeń, o których mowa w art.42 ust. 2a Karty Nauczyciela).

<sup>7</sup> Uwagi te opublikowano w witrynie internetowej Ministerstwa Edukacji Narodowej.

<sup>8</sup> Sposób podawania liczb nauczycieli w tym formularzu jest analogiczny do obowiązującego dotychczas sprawozdania EN-3.

nauczycieli. Zrobimy tak ze względu na powszechną, jak się wydaje, akceptację tej – chyba bardziej zdroworozsądkowej niż formalnoprawnej – wykładni art. 30. Jednak zamiast pojęć *liczba nauczycieli* i *średnie wynagrodzenie nauczycieli* będziemy używać bardziej jednoznacznych terminów *liczba nauczycieli przeliczeniowych* (na którą składa się liczba nauczycieli pełnozatrudnionych i suma etatów nauczycieli niepełnozatrudnionych) oraz *średnie wynagrodzenie nauczycieli przeliczeniowych*.

Analiza ministerialnych *Uwag w sprawie ustalania przez jednostki samorządu terytorialnego regulaminów na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy – Karta Nauczyciela* nasuwa wniosek, iż w trakcie opracowywania przykładu niesłusznie zastosowano zawężającą wykładnię art. 30 ust. 6 w związku z artykułem 3 Karty Nauczyciela, wskazując, których nauczycieli należy brać pod uwagę podczas sprawdzania, czy średnie wynagrodzenia osiągają poziomy wymagane przez ustawę. W uwagach tych czytamy m.in. *Dla przykładu rozliczenia przyjęto jedną z gmin typu miejsko-wiejskiego, prowadzącą 11 szkół podstawowych (w tym jedna filia) i 1 gimnazjum. Łącznie w gminie zatrudnionych jest 186,01 nauczycieli(...)* Widać więc, że w przykładowym rozliczeniu pominięto przedszkola i zatrudnionych tam nauczycieli. Tymczasem Karta Nauczyciela stwierdza w art. 30 ust. 6, że *organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego* odpowiada za to, by na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego średnie wynagrodzenia nauczycieli poszczególnych stopni były równe co najmniej średnim ustawowym.

Przedszkola oczywiście muszą znajdować się na terenie działania gminy, a odczytując sformułowanie *organ prowadzący szkołę* nie wolno zapominać, że art. 3 Karty Nauczyciela głosi m. in., iż ilekroć w ustawie jest mowa o *szkołach bez bliższego określenia – rozumie się przez to przedszkola, szkoły i placówki oraz inne jednostki organizacyjne wymienione w art. 1 ust. 1*. Wobec tego należy wnioskować – wbrew temu co sugeruje treść ministerialnego przykładu – iż wymagania ustawowe dotyczące średnich wynagrodzeń odnoszą się do nauczycieli zatrudnionych we wszystkich szkołach i innych placówkach podległych danej jednostce samorządu terytorialnego.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza wpływu, jaki zmiany w Karcie Nauczyciela wywierają na koszty utrzymania samych szkół. Dlatego też nie zbieraliśmy danych dotyczących przedszkoli i nie będziemy ich uwzględniać w zamieszczonych dalej wyliczeniach.

## Rozporządzenie płacowe

Z punktu widzenia skutków wdrożenia zmian w Karcie Nauczyciela najważniejszą częścią nowego rozporządzenia płacowego wydanego przez ministra edukacji narodowej<sup>9</sup> jest tabela zaszeregowania oraz minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli.

Konstruując tę tabelę, minister musiał uwzględnić postanowienia artykułu 30 ust 5 pkt 1 Karty Nauczyciela, który nakazuje, by średnie minimalne stawki wynagrodzeń zasadniczych nauczycieli poszczególnych stopni stanowiły co najmniej 75% średnich ustawowych.

---

<sup>9</sup> Rozporządzenie ministra edukacji narodowej z dnia 11 maja 2000 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, sposobu obliczania wysokości stawki wynagrodzenia zasadniczego za jedną godzinę przeliczeniową, wykazu stanowisk oraz dodatkowych za dań i zajęć uprawniających do dodatku funkcyjnego, ogólnych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego, wykazu trudnych i uciążliwych warunków pracy stanowiących podstawę przyznania dodatku za warunki pracy oraz szczegółowych przypadków zaliczania okresów zatrudnienia i innych okresów uprawniających do dodatku za wysługę lat.

Tabela 1. Tabela zaszeregowania oraz minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli

Posiadane kwalifikacje		Stopnie awansu zawodowego			
		Nauczyciel stażysta	Nauczyciel kontraktowy	Nauczyciel mianowany	Nauczyciel dyplomowany
1	Stopień naukowy doktora lub doktora habilitowanego, tytuł zawodowy magistra z przygotowaniem pedagogicznym	1 009	1 177	1 401	1 513
2	Tytuł zawodowy magistra bez przygotowania pedagogicznego, tytuł zawodowy licencjata (inżyniera) z przygotowaniem pedagogicznym	866	1 010	1 204	1 300
3	Tytuł zawodowy licencjata (inżyniera) bez przygotowania pedagogicznego, dyplom ukończenia kolegium nauczycielskiego, nauczycielskiego kolegium języków obcych, studium nauczycielskiego i pedagogicznego studium technicznego	745	872	1 039	1 122
4	Pozostałe kwalifikacje	618	724	862	

### Lokalny regulamin wynagradzania nauczycieli

Na podstawie art. 30 ust 6 Karty Nauczyciela organy prowadzące szkołę muszą opracować regulaminy, w których określą m.in. wysokość dodatków motywacyjnych, funkcyjnych oraz za warunki pracy. Rozwiązania przyjęte w poszczególnych miastach, gminach i powiatach mogą więc być bardzo zróżnicowane i trudne do przewidzenia. Dlatego też – na potrzeby dalszych obliczeń – przyjęliśmy, że:

- Dodatki funkcyjne dla nauczycieli na stanowiskach kierowniczych będą miały dotychczasową wysokość.
- Dodatki funkcyjne dla wychowawców klas będą równe dotychczasowym dodatkom za wychowawstwo.
- Na 1 nauczyciela przeliczeniowego przypadać będzie przeciętnie 10 zł dodatku motywacyjnego.

Zdajemy sobie sprawę, że określona w ten sposób pula środków na dodatki motywacyjne jest bardzo mała. Nie chcieliśmy jednak narazić się na zarzut, że zawyżamy koszty wdrożenia zmian w Karcie Nauczyciela i dlatego przejęliśmy sposób wyznaczania tych dodatków z przykładu zawartego w ministerialnych *Uwagach w sprawie ustalania przez jednostki samorządu terytorialnego regulaminów na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy – Karta Nauczyciela*.

- Nie będziemy uwzględniać dodatków za warunki pracy, ponieważ mają one niewielki wpływ na koszty utrzymania typowych szkół podstawowych i gimnazjów.

# Stan zatrudnienia nauczycieli w okresie, którego dotyczą obliczenia

Nowe zasady wynagradzania nauczycieli obowiązują z mocą od 1 stycznia 2000 r. Wywierają więc wpływ na koszty utrzymania placówek oświatowych przez większą część roku szkolnego 1999/2000. Organizacyjne warunki działania szkół w tym okresie zostały jednak praktycznie przesądzone na wiele miesięcy przed uchwaleniem ustawy nowelizującej Kartę Nauczyciela. Dlatego też oczywiste jest założenie, iż koszty płac nauczycieli w okresie od 1 stycznia do 31 sierpnia należy obliczać, przyjmując za podstawę aktualny stan zatrudnienia nauczycieli. Uznaliśmy, że najlepiej będzie przyjąć, że jest to stan przedstawiony w *Informacji o stanie zatrudnienia nauczycieli w dniu 10 kwietnia* przygotowanej przez samorządy na życzenie MEN.

Więcej problemów stwarza kwestia wyliczenia kosztów w okresie od 1 września do 31 grudnia. Wraz z początkiem nowego roku szkolnego zmieni się bowiem organizacja poszczególnych szkół. Na pewno będą to zmiany dość radykalne, ponieważ do przekształceń organizacyjnych związanych z pogłębiającym się niżem demograficznym dołączy się w tym roku zaniknięcie klas VIII szkoły podstawowej i pojawienie się II klas gimnazjalnych. Rozważaliśmy różne sposoby podejścia do kwestii wyliczenia kosztów w okresie od 1 września do 31 grudnia:

- Zignorowanie problemu i założenie, że zatrudnienie w szkołach nie zmieni się w nowym roku szkolnym. W takim wypadku jednak wyliczone przez nas koszty wdrożenia zmian w Karcie Nauczyciela byłyby zafałszowane. Oczywiście jest przecież, że organy prowadzące szkoły w swojej polityce oświatowej muszą mieć wzgląd na następstwa zmian demograficznych oraz przekształceń ustroju szkolnego. Jeśli natomiast z tytułu nieuwzględnienia tych czynników ponoszą zwiększone koszty utrzymania szkół, nie mogą oczekiwać pokrycia ich ze środków pochodzących z budżetu państwa.
- Skorzystanie z zawartej w *Informacji o stanie zatrudnienia nauczycieli w dniu 10 kwietnia* tabeli zawierającej prognozę zatrudnienia na 10 września. Uznaliśmy jednak tę część *Informacji* za mało miarodajną ze względu na to, iż była ona przygotowywana przed zatwierdzeniem arkuszy organizacyjnych. Ponadto podane są tam tylko liczby nauczycieli przeliczeniowych, nie ma zaś na przykład bardzo istotnych danych dotyczących liczby godzin ponadwymiarowych.

- Ostatecznie zdecydowaliśmy się na przyjęcie założenia, że w badanych miastach, mimo oddziaływania czynników demograficznych i przekształcenia szkół, organizacyjne warunki kształcenia pozostaną na tym samym poziomie.

Na podstawie, pochodzących z badanych miast, danych o przewidywanych liczbach uczniów w poszczególnych klasach, korzystając ze specjalnej metody porównywania organizacyjnych warunków kształcenia, uwzględnimy wszelkie aspekty zmian strukturalnych i demograficznych. Na przykład: następstwa likwidacji klas VIII i zmniejszania się liczb uczniów klas I szkół podstawowych.

Metodę, umożliwiającą określanie poziomu i porównywanie warunków organizacyjnych szkół niezależnie od ich wielkości, sytuacji demograficznej i rodzaju przedstawimy w następnym rozdziale.

## **Metoda porównywania warunków organizacyjnych**

Podczas porównywania warunków organizacyjnych w szkołach należy pamiętać, że konkretne rozwiązania mogą bardzo się od siebie różnić. Przykładowo, w jednej szkole tworzy się większe oddziały, a w zamian za to realizuje więcej zajęć pozalekcyjnych, w drugiej zaś oddziały są małe, ale przez to zajęć pozalekcyjnych praktycznie nie ma. Tak różne opcje mogą być przy tym optymalne w konkretnych warunkach. Ale jak ustalić, które rozwiązanie jest korzystniejsze? To zależy od kryterium oceny. W konkurencji wielkości oddziałów wygra pierwszy sposób, ale jeśli uznamy, że „zawody” dotyczą liczby zajęć pozalekcyjnych, to zwycięży druga metoda. Potrzebny jest zatem jeden wskaźnik syntetyzujący różne aspekty organizacji szkół. Musi on przy tym być łatwy do wyliczenia i umożliwiać porównywanie sytuacji placówek niezależnie od ich wielkości.

Mogłoby się wydawać, że wskaźnikiem, który spełnia te warunki, jest *liczba etatów nauczycielskich przypadających na jednego ucznia* (w skrócie – *etaty/ucznia*), która wyraża *dostępność nauczyciela dla ucznia*.

Niestety, porównania prowadzone za pomocą tego wskaźnika mogą prowadzić do mylących wniosków. Dowodem na to niech będzie przykład dwóch oddziałów ośmioletniej szkoły podstawowej: jeden w pierwszej klasie, a drugi – w ósmej. W obu tych oddziałach na jednego ucznia przypadało ok. 0,07 etatu nauczycielskiego<sup>10</sup>. Na pierwszy rzut oka mogłoby się więc wydawać, że warunki organizacyjne były tam identyczne, lecz w rzeczywistości oddział klasy I liczył 20 uczniów, natomiast w VIII uczyło się ich aż 31.

Zatem porównywanie organizacji szkół za pomocą tego wskaźnika ma sens tylko pod warunkiem, iż rozpatrywane placówki mają podobną strukturę demograficzną, tzn. podobne proporcje pomiędzy liczbami uczniów w klasach młodszych i starszych. Potrzebny jest więc bardziej uniwersalny wskaźnik, który umożliwi dokonywanie porównań organizacji szkół niezależnie od ich struktury demograficznej.

## **Wskaźnik organizacyjnych warunków kształcenia**

Wskaźnikiem, który syntetyzuje rozmaite aspekty organizacji szkół i umożliwia dokonywanie porównań organizacji szkół niezależnie od ich wielkości, struktury demograficznej oraz rodzaju jest wskaźnik organizacyjnych warunków kształcenia.

---

<sup>10</sup> W liczbie tej zostały uwzględnione tylko etaty nauczycieli pracujących bezpośrednio z uczniami tych oddziałów, zatem nie wliczono tu etatów bibliotekarzy, pedagoga itp.

Opiera się on na przyrównaniu warunków istniejących w opisywanej szkole do warunków pewnego, określonego wcześniej, układu odniesienia. Taki układ odniesienia wynika z organizacji hipotetycznej szkoły – zwanej *szkołą odniesienia*. Oddziały tej szkoły stanowią *oddziały odniesienia*.

### Wzór na wskaźnik warunków kształcenia

Organizacyjne warunki kształcenia w szkole można wyrazić wzorem:

$$\frac{\textit{suma\_etatów\_nauczycielskich\_realizowanych\_w\_szkole}}{\textit{suma\_etatów\_odniesienia\_w\_szkole}}$$

Gdzie:

- *Suma etatów nauczycielskich realizowanych w szkole* oznacza sumę wszystkich etatów czynnych nauczycieli danej szkoły, obliczonych przy zachowaniu następujących zasad:
  - ♦ Całkowity wymiar etatu nauczyciela wylicza się przez dodanie do siebie części tego etatu realizowanych według różnych pensów. Dla każdego rodzaju zajęć nauczyciela odpowiednią część etatu stanowi stosunek liczby przydzielonych mu godzin tego rodzaju do pensum, według którego są one realizowane. Na przykład całkowity wymiar etatu nauczyciela mającego 13 godzin zajęć w świetlicy i 12 godzin języka polskiego wynosi  $\frac{13}{26} + \frac{12}{18} \approx 1,17$ .
  - ♦ Do wymiaru etatów nauczycieli zajmujących stanowiska kierownicze wlicza się przysługujące im zniżki godzin, np. wymiar etatu dyrektora, który prowadzi 3 godziny historii i ma 15 godzin zniżki wynosi 1.
  - ♦ Do sumy etatów nauczycieli nie wlicza się etatów, które z punktu widzenia danej szkoły mają charakter losowy, tj. zostały jej wprawdzie przypisane, ale nie wskutek świadomych zamierzeń organizacyjnych dyrektora i organu prowadzącego, lecz na przykład w rezultacie orzeczenia komisji lekarskiej. Będą to więc etaty zajmowane przez osoby przebywające na urloпах płatnych (np. dla poratowania zdrowia) i bezpłatnych (np. wychowawczych) oraz etaty przeznaczone na prowadzenie nauczania indywidualnego.

Do sumy etatów nauczycieli nie wlicza się również etatów wynikających ze zniżek godzin nauczycieli pełniących funkcje doradców metodycznych i konsultantów oraz innych nauczycieli, którym obniżono obowiązkowy wymiar godzin zajęć (oczywiście poza nauczycielami na stanowiskach kierowniczych). Na przykład do wymiaru etatu doradcy metodycznego matematyki, którego obowiązkowy wymiar zajęć wynosi 9 godzin, wlicza się tylko 0,5 etatu prowadzonych przez niego zajęć z uczniami; 0,5 etatu faktycznej zniżki godzin nie ma powiązania z warunkami kształcenia w szkole.
- *Suma etatów odniesienia w szkole* oznacza sumę etatów nauczycielskich, która przysługiwałaby szkole, gdyby jej oddziały zorganizowane były w analogiczny sposób jak oddziały w szkole odniesienia. Dla pojedynczego oddziału wielkość tę wylicza się mnożąc liczbę uczniów w oddziale przez wskaźnik dostępności nauczyciela dla ucznia (*etaty/ucznia*) w analogicznym oddziale szkoły odniesienia. Zatem liczba etatów odniesienia rzeczywiście istniejącego oddziału wyraża się wzorem:

$$\text{liczba\_uczniów\_w\_oddziale\_rzeczywistym} \times \frac{\text{liczba\_etatów\_w\_oddziale\_odniesienia}}{\text{liczba\_uczniów\_w\_oddziale\_odniesienia}}$$

Po dodaniu liczb etatów odniesienia przypadających na każdy z oddziałów rzeczywistej szkoły otrzymuje się *sumę etatów odniesienia w szkole*.

Zatem, jeśli wskaźnik warunków kształcenia konkretnej szkoły wynosi 1, oznacza to, że warunki organizacyjne w tej szkole odpowiadają warunkom szkoły odniesienia. Jednak nie muszą być identyczne. Na przykład oddziały w prawdziwej szkole mogą być większe niż oddziały w hipotetycznej szkole odniesienia, a w zamian za to prawdziwi uczniowie mają więcej zajęć pozalekcyjnych. Oczywiście może też być odwrotnie.

Sposób wyliczania wskaźnika organizacyjnych warunków kształcenia uwzględnia przy tym różnicowanie liczby godzin nauczycielskich niezbędnych do zrealizowania ramowych planów nauczania na różnych poziomach nauczania. Zatem szkoły tego samego rodzaju, na przykład typowe masowe szkoły podstawowe, powinny mieć zbliżone wskaźniki organizacyjnych warunków kształcenia.

### Szkoła odniesienia

Użyta do wyliczenia wskaźników szkoła odniesienia liczy 24 oddziały po 26 uczniów. W każdym z oddziałów realizowane są zajęcia wymagane przez przepisy o ramowych planach nauczania wraz z niezbędnymi podziałami na grupy. Dodatkowo każdemu oddziałowi przypisuje się jedną godzinę przeznaczoną na zajęcia pozalekcyjne. Liczbę etatów nauczycieli prowadzących lekcje i zajęcia pozalekcyjne w danym oddziale odniesienia wylicza się, dzieląc całkowitą liczbę godzin nauczycieli prowadzących te zajęcia przez 18, czyli pensum, wg którego te zajęcia są realizowane.

Ponadto przy konstruowaniu szkoły odniesienia uwzględniane są etaty nauczycieli, którzy nie prowadzą lekcji (dyrektor i wicedyrektorzy, pedagog, bibliotekarze i wychowawcy świetlicy w szkole podstawowej i gimnazjum<sup>11</sup>).

## Wyliczenie zmiany liczby etatów

Rozważając problem zmian zatrudnienia związanych z oddziaływaniem czynników demograficznych i przekształceniami szkół, które nastąpią od 1 września, przyjęliśmy założenie, że przeciętne wskaźniki organizacyjnych warunków kształcenia w badanych miastach nie ulegną zmianie. Obliczenia opieramy zatem na domniemaniu stałości polityki oświatowej w tym zakresie (organ prowadzący dostosowuje organizację szkół do zmieniających się warunków zewnętrznych, pozostawiając niejako ten sam poziom dostosowania). Rzeczywiste decyzje władz poszczególnych miast mogą oczywiście być inne.

Tabela 2. zawiera zestawienie wskaźników przeciętnych organizacyjnych warunków kształcenia oraz wyliczenia liczby etatów odniesienia w bieżącym i następnym roku szkolnym. Wskaźniki organizacyjnych warunków kształcenia i liczby etatów odniesienia w roku szkolnym 1999/2000 wyliczono na podstawie danych

---

<sup>11</sup> Konstrukcja szkoły odniesienia wraz z całą koncepcją wskaźnika organizacyjnych warunków kształcenia jest szczegółowo przedstawiona w artykule Mariusza Tobora *Porównywanie warunków kształcenia* zamieszczonym w Biuletynie Informacyjnym firmy VULCAN nr 3/99. Tekst ten dostępny jest także w Internecie pod adresem <http://www.vulcan.edu.pl/idee/>.

nych zgromadzonych za pomocą programu *Zbiorczy arkusz organizacyjny*<sup>12</sup>. Do obliczenia liczby etatów odniesienia na rok 2000/01 wykorzystano informacje o przewidywanych liczbach uczniów klas I. Stosunek liczby etatów odniesienia w roku 2000/01 do liczby etatów odniesienia w roku 1999/2000 określa wskaźnik zmiany zatrudnienia nauczycieli spowodowanej czynnikami demograficznymi oraz przekształceniami szkół.

O tym jak duży może być wpływ odejścia ostatnich klas VIII ze szkół podstawowych i pojawienia się klas II gimnazjum świadczą dane z miasta i gminy Nysa. Liczba etatów nauczycieli w szkołach wiejskich zmniejszy się od 1 września do 80,3% dotychczasowego poziomu przede wszystkim wskutek likwidacji klas VIII. Jednocześnie absolwenci klas VI z całego miasta i gminy Nysa, a także pewna ich liczba z sąsiednich gmin, znajdują się w usytuowanych w mieście gimnazjach. Dlatego też ogólna liczba etatów w szkołach miejskich prawie się nie zmieni.

Tabela 2. Wyliczenie wskaźników zmiany zatrudnienia

Miejscowość	Wskaźnik organizacyjnych warunków kształcenia	Liczba etatów odniesienia w roku 1999/2000	Liczba etatów odniesienia w roku 2000/2001	Wskaźnik zmiany
Cieszyn	0,98	295,65	274,85	93,0%
Nysa	1,04	533,22	512,90	96,2%
miasto	0,98	449,91	445,98	99,1%
wieś	1,41	83,31	66,92	80,3%
Radomsko	1,01	447,74	445,43	99,5%

Wskaźniki zmiany zatrudnienia będziemy wykorzystywać do wyliczania liczby etatów lub nauczycieli przeliczeniowych w okresie od 1 września do 31 grudnia. Liczba etatów lub nauczycieli przeliczeniowych w tym okresie będzie równa tej liczbie z okresu od 1 stycznia do 31 sierpnia pomnożonej przez wskaźnik zmiany zatrudnienia.

---

<sup>12</sup> Więcej informacji o tym programie zawiera rozdział *Zbiorczy arkusz organizacyjny*, str. 16.

# Wyliczenie kosztów według dotychczasowych przepisów

## Zbiorczy arkusz organizacyjny

Wyliczenia kosztów zatrudnienia nauczycieli, które wynikają z dotychczasowych przepisów płacowych, dokonaliśmy, wykorzystując używany w badanych miastach system informatyczny VULCAN PLAN wspomagający zarządzanie oświatą. System ten gromadzi m. in. szczegółowe dane o organizacji szkół, w tym wszelkie informacje o czynnikach mających wpływ na obciążenie pracą i wynagrodzenia poszczególnych nauczycieli (na przykład: wykształcenie, staż pracy, dodatki do wynagrodzeń, przydzielone zajęcia i inne płatne obowiązki) oraz dane o oddziałach i uczniach. Dzięki temu umożliwia on precyzyjne wyliczenie kosztów wynikających z aktualnej organizacji placówek.

Dane do tego systemu wprowadzane są w poszczególnych szkołach za pomocą programu komputerowego *Arkusz organizacyjny 2000*, który służy do przygotowywania arkusza organizacyjnego placówki. Następnie dane te, w postaci elektronicznej, przekazuje się do Urzędu Miasta, który dysponuje programem *Zbiorczy arkusz organizacyjny*, służącym do gromadzenia i przetwarzania informacji z wielu placówek oraz sporządzania różnorodnych zestawień i wyliczeń. Istnieje także możliwość przekazania danych z niektórych lub wszystkich placówek na formularzach papierowych i wprowadzenia ich do komputera w Urzędzie Miasta.

## Przeciętne wynagrodzenia miesięczne

Tabela 3. podaje wyliczenie przeciętnych miesięcznych kosztów wynagrodzeń nauczycieli. Jej kolejne wiersze zawierają informacje o:

- Przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniu za 1 etat (z uwzględnieniem wszystkich wypłacanych dodatków, za wyjątkiem wiejskiego i mieszkaniowego<sup>13</sup>).
- Liczbie etatów w okresie od stycznia do sierpnia (wg stanu z 10 kwietnia).

---

<sup>13</sup> Dodatki wiejski i mieszkaniowy nie są w myśl obecnych przepisów zaliczane do wynagrodzeń.

- Liczbie etatów w okresie od września do grudnia oszacowanej z uwzględnieniem wskaźnika zmiany zatrudnienia, o którym mowa w rozdziale *Wyliczenie zmiany liczby etatów*.
- Średniorocznej liczbie etatów.
- Przeciętnym miesięcznym koszcie wynagrodzeń wszystkich nauczycieli obliczonym jako iloczyn przeciętnego wynagrodzenia za 1 etat i średniorocznej liczby etatów.
- Łącznym miesięcznym koszcie wynagrodzeń nauczycieli (bez pochodnych).

Tabela 3. Przeciętne miesięczne koszty wynagrodzeń nauczycieli według dotychczasowych przepisów

	Cieszyn	Nysa	Radomsko
Przeciętne wynagrodzenie za 1 etat	1 306,88	1 253,88	1 262,61
Liczba etatów w miesiącach od stycznia do sierpnia	311,96	579,07	497,80
Liczba etatów w miesiącach od września do grudnia	290,12	557,06	495,31
Przeciętna liczba etatów	304,68	571,73	496,97
Wynagrodzenia miesięcznie	398 185	716 881	627 483
Zastępstwa doraźne i nagrody dyrektora	15 927	28 675	25 099
1/12 dodatkowego wynagrodzenia rocznego	43 487	58 467	47 988
Łącznie na 1 miesiąc	<b>457 599</b>	<b>804 023</b>	<b>700 571</b>

Pełne – roczne i z wszystkimi pochodnymi – koszty wynagrodzeń nauczycieli wyliczone według dotychczasowych przepisów zostaną podane w tabeli 25.

## Koszty odpraw dla zwalnianych nauczycieli

Zmiany w organizacji placówek, które nastąpią od 1 września, spowodują konieczność zwolnienia zbędnych nauczycieli. Niektórym z nich przysługiwać będą odprawy lub przejście w stan nieczynny, co oczywiście będzie miało wpływ na koszty utrzymania szkół. Tabela 4. przedstawia oszacowanie zmiany liczby nauczycieli przy założeniu, że przeciętna, przypadająca na jednego nauczyciela, liczba etatów wynikających z godzin ponadwymiarowych pozostanie stała.

Tabela 4. Zmiana liczby nauczycieli przeliczeniowych od 1 września

	Cieszyn	Nysa	Radomsko
Przeciętna liczba etatów z godzin ponadwymiarowych na 1 nauczyciela przeliczeniowego	0,097	0,143	0,125
Zmiana liczby etatów	-21,84	-22,00	-2,49
Zmiana liczby nauczycieli przeliczeniowych	-19,90	-19,26	-2,21

Dla celów naszego opracowania przyjmujemy, że koszty będą wiązać się tylko ze zwolnieniami nauczycieli mianowanych, wszyscy ci nauczyciele skorzystają z wynikającego z art. 20 Karty Nauczyciela prawa do odprawy w wysokości sześciomiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego. Tabela 5. zawiera informacje o tym, jaki procent ogółu nauczycieli przeliczeniowych stanowią nauczyciele mianowani<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> W celu ujednoczenia obliczeń przedstawiamy dane dla 4 grup wykształcenia odpowiadających grupom wykształcenia wynikających z nowych przepisów płacowych (Tabela 1. na str.10). Występująca

Zakładamy jednak, że zwolnienia dotkną nauczycieli mianowanych w nieco mniejszym stopniu, niżby to wynikało z ich udziału w ogólnej liczbie nauczycieli. Dlatego też przy wyliczaniu liczby zwalnianych nauczycieli mianowanych (Tabela 6.) przyjęliśmy, że będą oni stanowić 75% liczby wynikającej z udziału nauczycieli mianowanych w ogólnej liczbie nauczycieli.

Tabela 5. Nauczyciele mianowani jako procent ogółu nauczycieli przeliczeniowych

Grupa wykształcenia	Cieszyn	Nysa	Radomsko
1	68,6%	71,1%	64,6%
2	4,5%	2,1%	4,2%
3	6,7%	8,1%	9,2%
4	2,4%	1,3%	1,4%
<b>Razem</b>	<b>82,2%</b>	<b>82,5%</b>	<b>79,3%</b>

Tabela 6. Liczba zwalnianych nauczycieli mianowanych

Grupa wykształcenia	Cieszyn	Nysa	Radomsko
1	10,23	10,27	1,07
2	0,67	0,30	0,07
3	1,00	1,17	0,15
4	0,36	0,19	0,02
<b>Razem</b>	<b>12,27</b>	<b>11,92</b>	<b>1,32</b>

Ponieważ według dotychczasowych przepisów wysokość wynagrodzenia zasadniczego zależy od stażu pracy pedagogicznej oraz wykształcenia, konieczne było uwzględnienie tych czynników. Tabela 7. zawiera zestawienie przeciętnych stażów pracy pedagogicznej nauczycieli poszczególnych grup wykształcenia oraz odpowiadających im stawek wynagrodzenia zasadniczego.

Tabela 7. Wynagrodzenia zasadnicze zwalnianych nauczycieli

Grupa wykształcenia	Cieszyn		Nysa		Radomsko	
	Staż ped.	Stawka	Staż ped.	Stawka	Staż ped.	Stawka
1	17,36	1 088	15,52	1 071	16,97	1 088
2	21,29	1 002	20,81	1 002	21,06	1 002
3	18,89	873	24,88	929	26,00	948
4	21,33	763	28,25	829	25,80	796

w dotychczasowych przepisach piąta grupa wykształcenia (wykształcenie średnie i inne) nie ma znaczenia dla naszych rozważań, ponieważ nie mogą się z niej rekrutować nauczyciele mianowani. Druga rozbieżność pomiędzy nowym i starym układem grup wykształcenia dotyczy usytuowania nauczycieli po kolegium nauczycielskim. Dotychczas byli oni zaliczani do grupy drugiej, natomiast nowe przepisy zaliczyły ich do grupy trzeciej. Jednak liczba mianowanych nauczycieli i z tym wykształceniem jest w badanych miastach pomijalnie mała (w Cieszynie jeden, w Nysie i Radomsku po dwóch).

Tabela 8. przedstawia oszacowanie łącznych wysokości odpraw dla zwalnianych nauczycieli.

Tabela 8. Odprawy dla zwalnianych nauczycieli

Grupa wykształcenia	Cieszyn	Nysa	Radomsko
1	66 796,13	65 985,70	6 992,96
2	4 049,53	1 780,24	422,04
3	5 241,40	6 521,16	865,14
4	1 643,96	921,43	107,46
Razem	<b>77 731,03</b>	<b>75 208,54</b>	<b>8 387,60</b>

# Wyliczenie kosztów wynikających z nowego rozporządzenia płacowego

Tabela zaszeregowania oraz minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli przewiduje 15 kategorii zaszeregowania wynikających ze stopnia awansu zawodowego i grupy wykształcenia (Tabela 1.). W bieżącym roku kalendarzowym żaden nauczyciel nie uzyska stopnia nauczyciela dyplomowanego, dlatego też podczas obliczeń niezbędne będą informacje o liczbach nauczycieli należących do 12 kategorii (trzech pierwszych stopni awansu). Ze zrozumiałych względów nie było jeszcze możliwe zebranie tych danych za pomocą *Zbiorczego arkusza organizacyjnego*<sup>15</sup>, w takiej sytuacji skorzystaliśmy z *Informacji o stanie zatrudnienia nauczycieli w dniu 10 kwietnia* przygotowanej przez samorządy na życzenie MEN.

## Przeciętne koszty wynagrodzeń miesięcznych

### Wynagrodzenia zasadnicze

Tabela 9. przedstawia przeliczeniowe liczby nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego z podziałem na grupy wykształcenia. Tabela 10. zawiera przeliczeniowe liczby nauczycieli w okresie od września do grudnia oszacowane z uwzględnieniem wskaźnika zmiany zatrudnienia, o którym mowa w rozdziale *Wyliczenie zmiany liczby etatów*. Tabela 11. mieści zaś średnioroczne liczby nauczycieli przeliczeniowych, które posłużyły do wyliczenia przeciętnego miesięcznego kosztu wypłacenia wynagrodzeń zasadniczych – wyliczenie to zawiera następną tabelę (Tabela 12.).

---

<sup>15</sup> Nowa wersja systemu *Arkusz organizacyjny 2000 – Zbiorczy arkusz organizacyjny* będzie uwzględniać wszelkie zmiany wynikające z nowelizacji Karty Nauczyciela.

Tabela 9. Nauczyciele przeliczeniowi według sprawozdania

Grupa wykształcenia	Stopień awansu			Razem
	Stażysta	Kontraktowy	Mianowany	
Cieszyn				
1	5,32	33,27	194,90	233,49
2	1,10	1,27	12,83	15,20
3	1,66	3,20	19,06	23,92
4	3,82	1,00	6,84	11,66
Razem	11,90	38,74	233,63	284,27
Nysa				
1	0,11	53,45	360,30	413,86
2	0,00	7,56	10,39	17,95
3	0,00	10,17	41,05	51,22
4	7,11	10,11	6,50	23,72
Razem	7,22	81,29	418,24	506,75
Radomsko				
1	6,80	65,21	285,66	357,67
2	0,00	14,55	18,72	33,27
3	0,00	2,49	40,56	43,05
4	2,00	0,50	6,00	8,50
Razem	8,80	82,75	350,94	442,49

Tabela 10. Nauczyciele przeliczeniowi od 1 września

Grupa wykształcenia	Stopień awansu			Razem
	Stażysta	Kontraktowy	Mianowany	
Cieszyn				
1	4,95	30,94	181,26	217,15
2	1,02	1,18	11,93	14,14
3	1,54	2,98	17,73	22,25
4	3,55	0,93	6,36	10,84
Razem	11,07	36,03	217,28	264,37
Nysa				
1	0,11	51,42	346,61	398,13
2	0,00	7,27	10,00	17,27
3	0,00	9,78	39,49	49,27
4	6,84	9,73	6,25	22,82
Razem	6,95	78,20	402,35	487,49
Radomsko				
1	6,77	64,88	284,23	355,88
2	0,00	14,48	18,63	33,10
3	0,00	2,48	40,36	42,83
4	1,99	0,50	5,97	8,46
Razem	8,76	82,34	349,19	440,28

Tabela 11. Średnioroczna liczba nauczycieli przeliczeniowych

Grupa wykształcenia	Stopień awansu			Razem
	Stażysta	Kontraktowy	Mianowany	
Cieszyn				
1	5,20	32,49	190,35	228,04
2	1,07	1,24	12,53	14,85
3	1,62	3,13	18,62	23,36
4	3,73	0,98	6,68	11,39
Razem	11,62	37,84	228,18	277,64
Nysa				
1	0,11	52,77	355,74	408,62
2	0,00	7,46	10,26	17,72
3	0,00	10,04	40,53	50,57
4	7,02	9,98	6,42	23,42
Razem	7,13	80,26	412,94	500,33
Radomsko				
1	6,79	65,10	285,18	357,07
2	0,00	14,53	18,69	33,21
3	0,00	2,49	40,49	42,98
4	2,00	0,50	5,99	8,49
Razem	8,79	82,61	350,36	441,75

Tabela 12. Przeciętny miesięczny koszt wynagrodzeń zasadniczych

Grupa wykształcenia	Stopień awansu			Razem
	Stażysta	Kontraktowy	Mianowany	
Cieszyn				
1	5 243	38 245	266 684	310 171
2	930	1 253	15 087	17 270
3	1 208	2 725	19 341	23 274
4	2 306	707	5 759	8 771
Razem	9 687	42 930	306 870	<b>359 487</b>
Nysa				
1	110	62 114	498 386	560 610
2	0	7 539	12 351	19 890
3	0	8 756	42 111	50 867
4	4 338	7 227	5 532	17 097
Razem	4 448	85 635	558 380	<b>648 464</b>
Radomsko				
1	6 850	76 624	399 543	483 017
2	0	14 671	22 501	37 172
3	0	2 168	42 072	44 239
4	1 234	361	5 163	6 759
Razem	8 084	93 824	469 279	<b>571 187</b>

Na podstawie danych z *Informacji o stanie zatrudnienia nauczycieli w dniu 10 kwietnia* można określić jedynie wydatki na wynagrodzenia zasadnicze. W celu wyliczenia pozostałych składników ogólnych kosztów zatrudnienia nauczycieli będziemy zatem musieli wykorzystać dane *Zbiorczego arkusza organizacyjnego*.

### Dodatki za wysługę lat

Do wyliczenia sumy dodatków za wysługę lat potrzebne są dane o stażach pracy nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego i grup wykształcenia. Dotychczasowa wersja *Zbiorczego arkusza organizacyjnego* nie udostępnia rzecz jasna in-

formacji w takim układzie. Umożliwia jednak ustalenie, którzy nauczyciele zostali zatrudnieni na podstawie mianowania, a jak wiadomo wszyscy oni uzyskają status nauczyciela mianowanego. Program może zatem bez kłopotu precyzyjnie wyliczyć przeciętny procent dodatku stażowego<sup>16</sup> nauczycieli mianowanych w każdej z grup wykształcenia.

Więcej trudności sprawia określenie wartości tego parametru w odniesieniu do nauczycieli stażystów i kontraktowych. W tych wypadkach konieczne więc było dokonanie pewnych założeń bazujących na wielkościach przybliżonych. Przyjęliśmy zatem, że nauczyciele stażyści nie będą otrzymywać dodatków za wysługę lat, ponieważ ta niewielka grupa rekrutuje się spośród osób rozpoczynających pracę w zawodzie nauczycielskim oraz nauczycieli nieposiadających wymaganych kwalifikacji. Przeciętny procent dodatku stażowego nauczycieli kontraktowych wyliczymy zaś jako przeciętny procent dodatków stażowych wszystkich nauczycieli, którzy do tej pory nie byli zatrudnieni na podstawie mianowania, lecz na mocy umów o pracę.

Tabela 13. przedstawia rezultaty wyliczeń poczynionych na podstawie powyższych założeń.

Tabela 13. Przeciętny procent dodatku stażowego

Grupa wykształcenia	Stopień awansu			Razem
	Stażysta	Kontraktowy	Mianowany	
Cieszyn				
1	0,0	8,5	15,4	13,6
2	0,0	6,3	17,8	11,6
3	0,0	15,2	17,4	17,0
4	0,0	15,5	19,0	16,7
Razem	0,0	8,8	15,8	13,7
Nysa				
1	0,0	6,9	14,4	12,2
2	0,0	7,7	17,5	11,8
3	0,0	7,7	17,9	15,1
4	0,0	4,7	20,0	7,4
Razem	0,0	6,8	14,9	12,2
Radomsko				
1	0,0	4,2	15,0	11,9
2	0,0	7,6	16,5	11,5
3	0,0	9,6	17,9	16,6
4	0,0	0,0	19,2	16,0
Razem	0,0	5,0	15,4	12,4

Dodatki ustalone za pomocą tych parametrów będą zapewne nieznacznie niższe od rzeczywistych, tym bardziej, że, w celu uproszczenia obliczeń, pominęliśmy kwestię zmiany wysokości dodatków za wysługę lat w czasie roku.

Tabela 14. przedstawia miesięczne wydatki poniesione na dodatki za wysługę lat wyliczone w drodze przemnożenia przeciętnych miesięcznych kosztów wynagrodzeń zasadniczych przez przeciętne procenty dodatku stażowego.

<sup>16</sup> Zwracamy uwagę, że ze względu na zasady wypłacania dodatku za wysługę lat, jego przeciętny procent nie jest równy średniemu stażowi pracy.

Tabela 14. Łączny miesięczny koszt dodatków za wysługę lat

Grupa wykształcenia	Stopień awansu			Razem
	Stażysta	Kontraktowy	Mianowany	
Cieszyn				
1	0	3 266	41 118	44 384
2	0	79	2 680	2 759
3	0	414	3 374	3 788
4	0	110	1 094	1 204
Razem	0	3 869	48 266	<b>52 135</b>
Nysa				
1	0	4 260	71 975	76 234
2	0	583	2 161	2 744
3	0	674	7 530	8 204
4	0	342	1 106	1 449
Razem	0	5 858	82 773	<b>88 631</b>
Radomsko				
1	0	3 195	59 876	63 071
2	0	1 110	3 713	4 823
3	0	207	7 529	7 736
4	0	0	991	991
Razem	0	4 512	72 108	<b>76 621</b>

### Godziny ponadwymiarowe

Koszty wynikające z godzin ponadwymiarowych wyliczymy przy założeniu, że godziny te rozdzielone są równomiernie pomiędzy nauczycieli wszystkich stopni awansu i grup wykształcenia. Według *Zbiórczego arkusza organizacyjnego* na jednego nauczyciela przeliczeniowego przypada:

- w Cieszynie 0,097 etatu wynikającego z godzin ponadwymiarowych.
- w Nysie 0,143 etatu wynikającego z godzin ponadwymiarowych.
- w Radomsku 0,125 etatu wynikającego z godzin ponadwymiarowych.

Tabela 15. przedstawia miesięczne wydatki wynikające z godzin ponadwymiarowych wyliczone w drodze przemnożenia przeciętnych miesięcznych kosztów wynagrodzeń zasadniczych przez przeciętne części etatu wynikające z godzin ponadwymiarowych.

Tabela 15. Łączny miesięczny koszt godzin ponadwymiarowych

Grupa wykształcenia	Stopień awansu			Razem
	Stażysta	Kontraktowy	Mianowany	
Cieszyn				
1	511	3 726	25 979	30 215
2	91	122	1 470	1 682
3	118	265	1 884	2 267
4	225	69	561	854
Razem	944	4 182	29 893	<b>35 019</b>
Nysa				
1	16	8 864	71 123	80 003
2	0	1 076	1 763	2 838
3	0	1 250	6 010	7 259
4	619	1 031	789	2 440
Razem	635	12 221	79 685	<b>92 540</b>
Radomsko				
1	856	9 578	49 945	60 380
2	0	1 834	2 813	4 647
3	0	271	5 259	5 530
4	154	45	645	845
Razem	1 011	11 729	58 663	<b>71 402</b>

### Pozostałe dodatki

Na pozostałe uwzględniane przez nas dodatki do wynagrodzeń składają się:

- Dodatki motywacyjne. Przyjęliśmy, że na jednego nauczyciela przeliczeniowego przypada 10 zł dodatku motywacyjnego. Oczywiście zdajemy sobie sprawę, że dodatki o tak małej przeciętnej wysokości nie miałyby w skali poszczególnych miast żadnego działania motywującego nauczycieli do lepszej pracy. Zdecydowaliśmy się jednak na takie założenie, by nie narazić się na zarzut, iż w naszych obliczeniach sztucznie zawyżamy finansowe skutki wdrożenia Karty Nauczyciela – taką samą wysokość dodatków motywacyjnych założono w przykładzie zamieszczonym w ministerialnych *Uwagach w sprawie ustalania przez jednostki samorządu terytorialnego regulaminów na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy – Karta Nauczyciela*.
- Dodatki funkcyjne dla nauczycieli na stanowiskach kierowniczych. Założyliśmy, że dodatki te będą wypłacane w dotychczasowej wysokości z uwzględnieniem wskaźnika zmiany zatrudnienia od 1 września.
- Dodatki funkcyjne za wychowawstwo. Założyliśmy, że dodatki te będą wypłacane w wysokości dotychczasowych dodatków za wychowawstwo z uwzględnieniem wskaźnika zmiany zatrudnienia od 1 września.
- Dodatki za specjalizację. W dotychczasowej wysokości (z mocy ustawy), z uwzględnieniem wskaźnika zmiany zatrudnienia od 1 września.

Tabela 16. zawiera wyliczenie łącznych kosztów tych składników wynagrodzeń.

Tabela 16. Pozostałe dodatki (miesięcznie)

Składnik	Cieszyn	Nysa	Radomsko
Dodatki motywacyjne	2 776	5 003	4 418
Dodatki funkcyjne dla n. na stan. kier.			
do sierpnia	7 611	12 790	10 918
średniorocznie	7 432	12 628	10 899
Dodatki za wychowawstwo			
do sierpnia	2 808	6 185	4 667
średniorocznie	2 742	6 107	4 658
Dodatki za specjalizację			
do sierpnia	456	1 823	60
średniorocznie	445	1 800	60
<b>Łącznie w miesiącu</b>	<b>13 396</b>	<b>25 538</b>	<b>20 035</b>

Postanowiliśmy pominąć w wyliczeniach dodatki za warunki pracy, sprawowanie funkcji opiekuna stażu itp.

Tabela 16. zawiera wyliczenie łącznych kosztów dodatków, jednak w dalszych wyliczeniach potrzebne nam będą informacje o rozdziale tych kwot pomiędzy nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego i grup wykształcenia (Tabela 18.). Przyjęliśmy, że rozkład ten jest proporcjonalny do udziału nauczycieli przeliczeniowych z danej kategorii wynagradzania w ogólnej liczbie nauczycieli przeliczeniowych (Tabela 17.).

Tabela 17. Udział nauczycieli przeliczeniowych z danej kategorii wynagradzania w ogólnej liczbie nauczycieli przeliczeniowych

Grupa wykształcenia	Stopień awansu			Razem
	Stażysta	Kontraktowy	Mianowany	
Cieszyn				
1	1,9%	11,7%	68,6%	82,1%
2	0,4%	0,4%	4,5%	5,3%
3	0,6%	1,1%	6,7%	8,4%
4	1,3%	0,4%	2,4%	4,1%
Razem	4,2%	13,6%	82,2%	100,0%
Nysa				
1	0,0%	10,5%	71,1%	81,7%
2	0,0%	1,5%	2,1%	3,5%
3	0,0%	2,0%	8,1%	10,1%
4	1,4%	2,0%	1,3%	4,7%
Razem	1,4%	16,0%	82,5%	100,0%
Radomsko				
1	1,5%	14,7%	64,6%	80,8%
2	0,0%	3,3%	4,2%	7,5%
3	0,0%	0,6%	9,2%	9,7%
4	0,5%	0,1%	1,4%	1,9%
Razem	2,0%	18,7%	79,3%	100,0%

Tabela 18. Dodatki w rozbiu na poszczególne kategorie wynagradzania

Grupa wykształcenia	Stopień awansu			Razem
	Stażysta	Kontraktowy	Mianowany	
Cieszyn				
1	251	1 568	9 185	11 003
2	52	60	605	716
3	78	151	898	1 127
4	180	47	322	549
Razem	561	1 826	11 010	<b>13 396</b>
Nysa				
1	6	2 694	18 158	20 857
2	0	381	524	905
3	0	513	2 069	2 581
4	358	510	328	1 195
Razem	364	4 097	21 078	<b>25 538</b>
Radomsko				
1	308	2 953	12 934	16 195
2	0	659	848	1 506
3	0	113	1 836	1 949
4	91	23	272	385
Razem	398	3 747	15 890	<b>20 035</b>

### Wynagrodzenia wynikające z umów o pracę

Tabela 19. przedstawia wyliczenie przeciętnych miesięcznych kosztów płac nauczycieli jako sumę wynagrodzeń zasadniczych, dodatków za wysługę lat, wynagrodzeń za pracę w godzinach nadwymiarowych oraz pozostałych dodatków.

Tabela 19. Przeciętne koszty wynagrodzeń miesięcznych

Grupa wykształcenia	Stopień awansu			Razem
	Stażysta	Kontraktowy	Mianowany	
Cieszyn				
1	6 004	46 805	342 965	395 774
2	1 073	1 514	19 841	22 428
3	1 404	3 556	25 498	30 457
4	2 710	933	7 736	11 379
Razem	11 191	52 807	396 040	<b>460 038</b>
Nysa				
1	131	77 931	659 642	737 704
2	0	9 578	16 799	26 377
3	0	11 191	57 719	68 911
4	5 316	9 110	7 755	22 181
Razem	5 447	107 811	741 915	<b>855 173</b>
Radomsko				
1	8 014	92 350	522 298	622 662
2	0	18 274	29 874	48 148
3	0	2 759	56 696	59 455
4	1 479	429	7 072	8 980
Razem	9 493	113 812	615 940	<b>739 245</b>

### Doraźne zastępstwa, nagrody i „trzynastki”

Do kosztów wynagrodzeń należy jeszcze doliczyć koszt doraźnych zastępstw. Przyjeliśmy, że jest on równy 3% kosztów wynagrodzeń z poprzedniego punktu.

Z praktyki wynika bowiem, że przeznaczenie na doraźne zastępstwa mniejszych kwot może spowodować poważne zakłócenia w pracy szkół. Kolejny wydatek, który trzeba uwzględnić, to specjalny fundusz nagród dla nauczycieli (przeznaczony na nagrody dyrektora i burmistrza) obliczony jako 1% sumy kosztów wynagrodzeń i doraźnych zastępstw. Tabela 20. przedstawia wyliczenie łącznych kosztów spowodowanych zastępstwami i nagrodami ze specjalnego funduszu nagród.

Tabela 20. Doraźne zastępstwa i nagrody dyrektora (miesięcznie)

Grupa wykształcenia	Stopień awansu			Razem
	Stażysta	Kontraktowy	Mianowany	
Cieszyn				
1	242	1 886	13 821	15 950
2	43	61	800	904
3	57	143	1 028	1 227
4	109	38	312	459
Razem	451	2 128	15 960	<b>18 540</b>
Nysa				
1	5	3 141	26 584	29 729
2	0	386	677	1 063
3	0	451	2 326	2 777
4	214	367	313	894
Razem	219	4 345	29 899	<b>34 463</b>
Radomsko				
1	323	3 722	21 049	25 093
2	0	736	1 204	1 940
3	0	111	2 285	2 396
4	60	17	285	362
Razem	383	4 587	24 822	<b>29 792</b>

Kolejnym etapem naszych obliczeń jest ustalenie, jaka część dodatkowego wynagrodzenia rocznego („trzynastki”) za 1999 r. przypada miesięcznie na poszczególne kategorie awansu zawodowego i kwalifikacji. W tym celu 1/12 całej kwoty rozdzieliliśmy proporcjonalnie do udziału nauczycieli przeliczeniowych z poszczególnych kategorii wynagradzania w ogólnej liczbie nauczycieli przeliczeniowych (Tabela 21.).

Tabela 21. 1/12 dodatkowego wynagrodzenia rocznego

Grupa wykształcenia	Stopień awansu			Razem
	Stażysta	Kontraktowy	Mianowany	
Cieszyn				
1	814	5 090	29 815	35 719
2	168	194	1 963	2 325
3	254	490	2 916	3 659
4	584	153	1 046	1 784
Razem	1 820	5 926	35 740	<b>43 487</b>
Nysa				
1	13	6 167	41 570	47 749
2	0	872	1 199	2 071
3	0	1 173	4 736	5 910
4	820	1 166	750	2 737
Razem	833	9 379	48 255	<b>58 467</b>
Radomsko				
1	737	7 072	30 980	38 789
2	0	1 578	2 030	3 608
3	0	270	4 399	4 669
4	217	54	651	922
Razem	954	8 974	38 059	<b>47 988</b>

### Łączne miesięczne koszty wynagrodzeń

Tabela 22. zawiera informacje o łącznych kosztach wynagrodzeń z wydatkami na zastępstwa doraźne, nagrody i „trzynastki”. W wyliczeniach pominęliśmy wydatki na nagrody jubileuszowe i zasiłki na zagospodarowanie.

Tabela 22. Wynagrodzenia z zastępstwami, nagrodami i trzynastką

Grupa wykształcenia	Stopień awansu			Razem
	Stażysta	Kontraktowy	Mianowany	
Cieszyn				
1	7 060	53 781	386 602	447 442
2	1 284	1 769	22 604	25 657
3	1 714	4 189	29 441	35 344
4	3 404	1 123	9 094	13 621
Razem	13 462	60 861	447 740	<b>522 064</b>
Nysa				
1	149	87 239	727 795	815 183
2	0	10 837	18 674	29 511
3	0	12 816	64 782	77 597
4	6 350	10 644	8 818	25 812
Razem	6 499	121 535	820 069	<b>948 103</b>
Radomsko				
1	9 074	103 144	574 326	686 545
2	0	20 588	33 109	53 697
3	0	3 140	63 379	66 520
4	1 755	501	8 008	10 264
Razem	10 830	127 373	678 822	<b>817 024</b>

## Koszty odpraw dla zwalnianych nauczycieli

Metodę oszacowania liczby zwalnianych nauczycieli przedstawiliśmy w rozdziale *Wyliczenie kosztów według dotychczasowych przepisów – Koszty odpraw dla zwalnianych nauczycieli*. Wynikające z nowych przepisów koszty odpraw dla tych samych liczb nauczycieli przedstawia poniższa tabela.

Tabela 23. Koszty odpraw dla zwalnianych nauczycieli  
(wg nowych przepisów)

Grupa wykształcenia	Cieszyn	Nysa	Radomsko
1	86 012,29	86 317,43	9 004,72
2	4 865,91	2 139,13	507,12
3	6 238,05	7 293,31	948,19
4	1 857,27	958,11	116,37
<b>Razem</b>	<b>98 973,52</b>	<b>96 707,99</b>	<b>10 576,40</b>

# Wyliczenie kosztów wynikających ze średnich ustawowych

W celu wyliczenia miesięcznych kosztów wynikających ze średnich ustawowych wystarczy pomnożyć średnioroczne przeliczeniowe liczby nauczycieli poszczególnych stopni (Tabela 11.) przez średnie minimalne wynagrodzenia nauczycieli. Efekt takich wyliczeń zawiera poniższa tabela.

Tabela 24. Miesięczne koszty wynikające ze średnich ustawowych

Miasto	Stopień awansu			Razem
	Stażysta	Kontraktowy	Mianowany	
Cieszyn	14 202	55 960	404 333	<b>474 495</b>
Nysa	8 711	118 705	731 734	<b>859 150</b>
Radomsko	10 736	122 183	620 829	<b>753 748</b>

Oczywiście takie podejście do ustalenia minimalnych kosztów wynikających z ustawy łączy się z założeniem, że średnie wynagrodzenie nauczycieli każdego stopnia awansu zawodowego – po uwzględnieniu wszystkich możliwych składników, w tym również dodatkowych wynagrodzeń rocznych („trzynastek”) za poprzedni rok kalendarzowy – jest równe średniej ustawowej.

## Koszty całkowite

Tabela 25. zawiera porównanie wyliczeń całkowitych kosztów zatrudnienia nauczycieli. W odniesieniu do każdego miasta podano:

- Miesięczny koszt wynagrodzeń wyliczonych zgodnie z dotychczasowymi zasadami (Tabela 3.) oraz wg nowej tabeli stawek wynagrodzenia zasadniczego (Tabela 22.), czyli wydatki z §11 i §17 klasyfikacji budżetowej.
- Podstawę do naliczania odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych. Odpis ten naliczany od kwot §11 pomniejszych o składki na ubezpieczenie społeczne wnoszone przez pracownika.
- Miesięczny koszt składek na ubezpieczenie społeczne wnoszonych przez pracodawcę (17,88%) oraz składek na Fundusz Pracy (2,45%).
- Miesięczny odpis na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych (8% podstawy).
- Łączny miesięczny koszt wynagrodzeń i pochodnych.
- Łączny roczny koszt wynagrodzeń.
- Koszt odpraw dla zwalnianych pracowników. Na potrzeby niniejszego opracowania założyliśmy, że koszty odpraw nie wchodzi w skład średnich ustawowych i dlatego doliczamy je do kosztów wynikających z tych średnich. Zrobiliśmy tak ponieważ włączenie odpraw do średnich zaburzyłoby relacje pomiędzy tą wielkością a kosztami wyliczanymi wg dotychczasowych przepisów i na podstawie nowego rozporządzenia płacowego. Wielkość odpraw dla zwolnionych pracowników, które wynikają z minimum ustawowego oszacowaliśmy mnożąc koszt tych odpraw wyliczonych zgodnie ze starymi przepisami przez stosunek kosztów wynagrodzeń wynikających ze średnich ustawowych do wynagrodzeń wyliczonych zgodnie z dotychczasowymi zasadami.
- Całkowity koszt zatrudnienia nauczycieli.
- Kwotę i procent zwiększenia kosztów w stosunku do dotychczasowych zasad wynagradzania nauczycieli.

Tabela 25. Wyliczenie kosztów całkowitych

Składniki	Stare zasady	Średnie ustawowe	Nowa tabela
<b>Cieszyn</b>			
<b>Miesięcznie</b>			
<b>Razem § 11 i § 17</b>	<b>457 599</b>	<b>474 495</b>	<b>522 064</b>
<i>Podstawa do naliczenia odpisu na ZFŚS</i>	336 632	350 366	389 035
Składki na ZUS i FP	93 030	96 465	106 136
Odpis na ZFŚS	26 931	28 029	31 123
<b>Razem w miesiącu</b>	<b>577 560</b>	<b>598 989</b>	<b>659 322</b>
<b>Rocznie</b>			
Wynagrodzenia i pochodne	6 930 716	7 187 863	7 911 869
Odprawy dla zwalnianych nauczycieli	77 731	80 615	98 974
<b>Razem w roku</b>	<b>7 008 447</b>	<b>7 268 478</b>	<b>8 010 843</b>
Zwiększenie w stosunku do dotychczasowych zasad			
kwota		260 032	<b>1 002 396</b>
procent		3,7%	<b>14,3%</b>
<b>Nysa</b>			
<b>Miesięcznie</b>			
<b>Razem § 11 i § 17</b>	<b>804 023</b>	<b>859 150</b>	<b>948 103</b>
<i>Podstawa do naliczenia odpisu na ZFŚS</i>	606 062	650 875	723 186
Składki na ZUS i FP	163 458	174 665	192 749
Odpis na ZFŚS	48 485	52 070	57 855
<b>Razem w miesiącu</b>	<b>1 015 965</b>	<b>1 085 885</b>	<b>1 198 708</b>
<b>Rocznie</b>			
Wynagrodzenia i pochodne	12 191 586	13 030 620	14 384 493
Odprawy dla zwalnianych nauczycieli	75 209	80 384	96 708
<b>Razem w roku</b>	<b>12 266 794</b>	<b>13 111 005</b>	<b>14 481 201</b>
Zwiększenie w stosunku do dotychczasowych zasad			
kwota		844 211	<b>2 214 406</b>
procent		6,9%	<b>18,1%</b>
<b>Radomsko</b>			
<b>Miesięcznie</b>			
<b>Razem § 11 i § 17</b>	<b>700 571</b>	<b>753 748</b>	<b>817 024</b>
<i>Podstawa do naliczenia odpisu na ZFŚS</i>	530 485	573 712	625 149
Składki na ZUS i FP	142 426	153 237	166 101
Odpis na ZFŚS	42 439	45 897	50 012
<b>Razem w miesiącu</b>	<b>885 436</b>	<b>952 882</b>	<b>1 033 137</b>
<b>Rocznie</b>			
Wynagrodzenia i pochodne	10 625 228	11 434 586	12 397 647
Odprawy dla zwalnianych nauczycieli	8 388	9 027	10 576
<b>Razem w roku</b>	<b>10 633 616</b>	<b>11 443 613</b>	<b>12 408 223</b>
Zwiększenie w stosunku do dotychczasowych zasad			
kwota		809 997	<b>1 774 607</b>
procent		7,6%	<b>16,7%</b>

Z przedstawionego zestawienia wynika, że koszty wdrożenia zmian w Karcie Nauczyciela są we wszystkich badanych miastach nadspodziewanie wysokie. Już na pierwszy rzut oka widać, że nastąpi zmiana proporcji pomiędzy nakładami pochodzącymi z subwencji a pieniędzmi z dochodów własnych. Co więcej, w budżetach badanych miast zapewne nie przewidziano środków wystarczających na sfinansowanie tego zadania, ponieważ jego skali nie pozwalały przewidzieć żadne oficjalne, a nawet i nieoficjalne, informacje.

Wiele wskazuje na to (co wykazemy w dalszej części opracowania), że podobna sytuacja występuje w większości jednostek samorządu terytorialnego. Warto też pamiętać, że nasze wyliczenia nie uwzględniają zwyczajki kosztów wypłacania dodatków

wiejskich, które przecież zależą bezpośrednio od wynagrodzeń zasadniczych nauczycieli.

## Czynniki mające wpływ na koszty wdrożenia zmian

Koszty wdrożenia zmian w Karcie Nauczyciela są zróżnicowane, choć wszędzie bardzo wysokie. W Cieszynie wynagrodzenia nauczycieli kosztować będą „tylko” o 14,3% więcej, w Nysie zaś wydatki wzrosną o 18,1%. Na wysokość tych kosztów wywiera wpływ kilka powiązanych ze sobą czynników:

- **Wysokość dotychczasowych wynagrodzeń.** Im wyższe były dotychczasowe płace nauczycieli, tym niższy jest wzrost kosztów spowodowany nowymi zasadami. Wynagrodzenia zależą rzecz jasna od przyczyn obiektywnych – do tej pory były to na przykład struktura wykształcenia i stażu – oraz uznaniowych, takich jak wysokość kwot przeznaczanych na dodatki motywacyjne. Oddziaływanie tych czynników omówimy w następnym podrozdziale.
- **Tabela zaszeregowania i minimalnych wynagrodzeń zasadniczych ustalana przez ministra edukacji narodowej oraz struktura zatrudnienia nauczycieli według nowych przepisów.** Ich oddziaływanie omówimy dokładniej w rozdziale *Wpływ struktury zatrudnienia na koszty wdrożenia zmian*.
- **Lokalne zasady wynagradzania** wprowadzone na mocy znowelizowanej Karty Nauczyciela. Formalnie samorządy decydują obecnie m. in. o wysokości wysokości dodatków do wynagrodzeń, mają też możliwość podwyższania wynagrodzeń zasadniczych. W naszych wyliczeniach założyliśmy, że badane miasta skorzystają z tych uprawnień bardzo oszczędnie. Rzecz jasna każde zwiększenie wydatków na dodatki lub płace zasadnicze musi powiększyć koszty wdrożenia zmian.
- **Realizowanie zajęć dydaktycznych w zwiększonym pensum.** Znowelizowana Karta Nauczyciela umożliwia zwiększanie obowiązkowego wymiaru godzin nauczyciela, co wiąże się z pewnym zwiększeniem jego wynagrodzenia<sup>17</sup>. W naszych wyliczeniach założyliśmy, że żaden nauczyciel nie realizuje swoich zajęć w zwiększonym wymiarze.

### Wpływ stażu pracy nauczycieli na koszty wdrożenia zmian

Dotychczasowe przepisy uzależniały wysokość wynagrodzenia zasadniczego od wykształcenia i stażu pracy pedagogicznej. Obecnie ten drugi czynnik został zastąpiony przez stopień awansu zawodowego i w związku z tym staż pracy ma wpływ tylko na wysokość dodatku za wysługę lat. Dlatego też przy wdrażaniu zmian w Karcie Nauczyciela mamy do czynienia z faktem, że **wzrost płac nauczycieli jest tym mniejszy, im większy jest ich staż pracy**. Zjawisko to ilustrują zamieszczone poniżej wykresy. Przy ich sporządzaniu przyjęto następujące założenia:

- Dotychczasowe płace składały się z wynagrodzenia zasadniczego, zwiększenia wynagrodzenia zasadniczego (czyli tzw. dodatku motywacyjnego) w wysokości

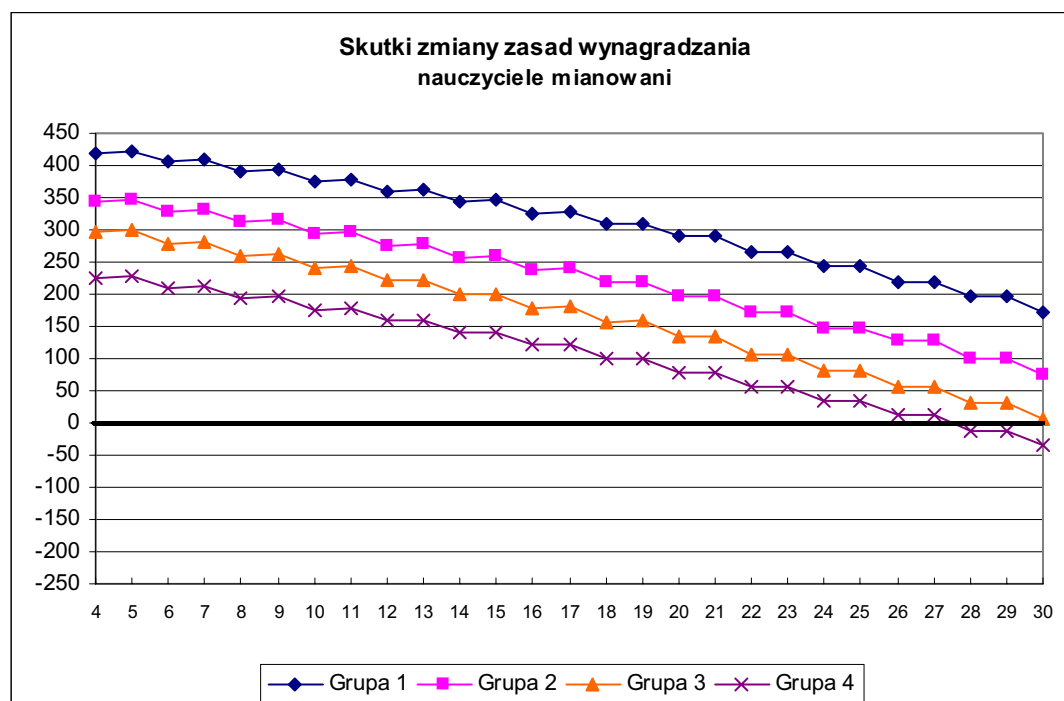
---

<sup>17</sup> Zwiększenie pensum ma wpływ na wzrost dodatku za wysługę lat, który wyliczany jest jako procent wynagrodzenia zasadniczego, ponieważ wynagrodzenie zasadnicze ustalone jest proporcjonalnie do pensum. Zwiększenie pensum powoduje również wzrost wynagrodzenia za okresy świąt i ferii oraz podwyższenie zasiłków chorobowych.

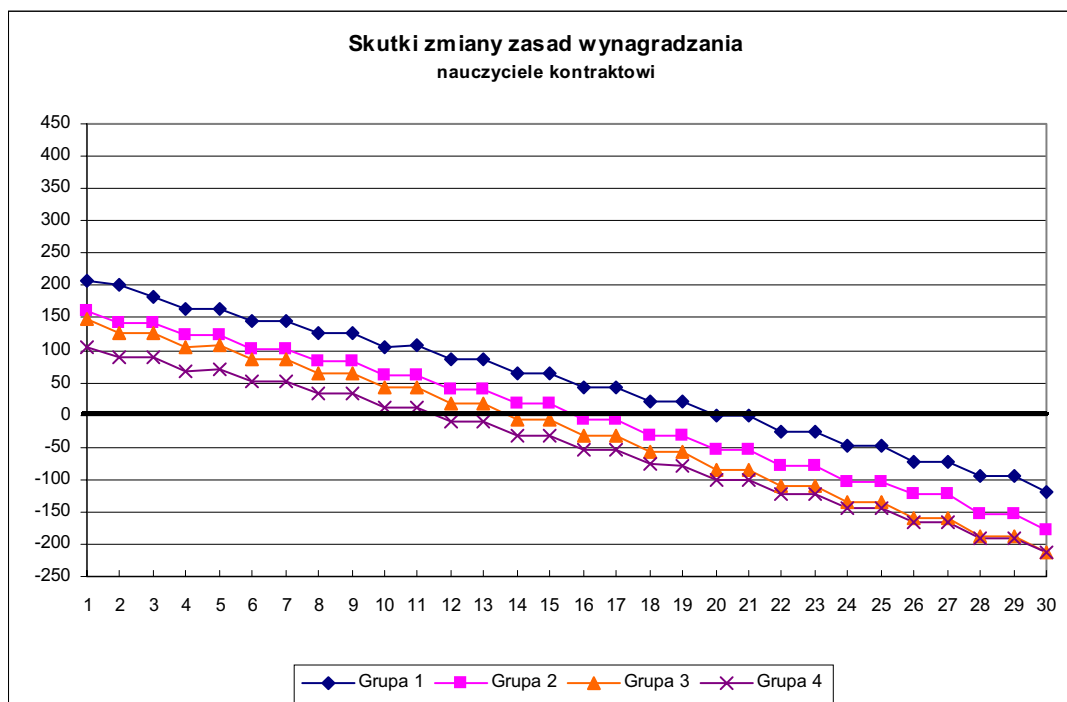
5%, dodatku za staż pracy oraz wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe w wymiarze 0,1 etatu.

- Na nowe płace składają się: wynagrodzenie zasadnicze, dodatek za wysługę lat oraz wynagrodzenie za godziny nadwymiarowe w wymiarze 0,1 etatu.
- W obliczeniach nie uwzględniono nauczycieli po kolegium nauczycielskim, których dotychczas zaliczano do drugiej grupy wynagradzania, a teraz włączono do grupy trzeciej.

Wykres 1. Wpływ stażu pracy na wzrost wynagrodzeń nauczycieli mianowanych



Wykres 2. Wpływ stażu pracy na wzrost wynagrodzeń nauczycieli kontraktowych



Z wykresów niedwuznacznie wynika, że najwyższe podwyżki płac otrzymają wysoko kwalifikowani młodzi nauczyciele mianowani. Starsi pedagodzy o słabszych kwalifikacjach nie odczują wyraźnej poprawy. W wypadku zaś nauczycieli kontraktowych dość prawdopodobne jest, że płace wyliczone wg nowych przepisów byłyby niższe niż dotychczasowe. W takich sytuacjach oczywiście konieczne byłoby zapewnienie im wynagrodzeń na dotychczasowym poziomie.

# Zasady finansowania oświaty a zmiany w Karcie Nauczyciela

## Koszty zmian a subwencja oświatowa

Z wyliczenia kosztów całkowitych (Tabela 25.) wynika, że zmiany w Karcie Nauczyciela oraz nowe przepisy wykonawcze do tej ustawy powodują znaczny (kilkunastoprocentowy) wzrost kosztów zatrudnienia nauczycieli. W takiej sytuacji kardynalnego znaczenia nabiera kwestia źródeł finansowania owego wzrostu. Oczywiście zwiększenie płac nauczycieli jest bardzo pożądane i to nie tylko z punktu widzenia tej grupy zawodowej, pojawia się jednak pytanie czy organy państwa, które przesądziły o wysokości podwyżek w ich faktycznym kształcie zapewnią na nie odpowiednie środki.

Z obowiązujących obecnie zasad finansowania działalności samorządów terytorialnych wynika, że głównym źródłem pieniędzy na utrzymanie szkół jest subwencja oświatowa. Oczywiście większość samorządów do środków subwencyjnych dodaje także te pochodzące z innych źródeł, słusznie uznając, że poprzestanie na kwotach zapewnianych przez państwo spowodowałoby nadmierne obniżenie jakości usług oświatowych. I tak, na przykład miasto i gmina Nysa w 1996 r. wydało na bieżące utrzymanie szkół (tj. nie licząc inwestycji i poważnych remontów) o 4,4% więcej niż otrzymało w postaci subwencji. Wskaźnik ten rósł w kolejnych latach: w 1997 r. wynosił 6,3%, w 1998 r. – 10,7%, a w roku 1999 osiągnął 13,5%. Jeśli zaś do bieżących kosztów utrzymania szkół doliczymy wydatki na remonty i inwestycje, to okaże się, że w 1999 r. wydatki Nysy przekroczyły subwencję o 20,3%<sup>18</sup>.

Warto także sprawdzić stosunek wydatków związanych z płacami i pochodnymi od płac nauczycieli do subwencji. W Nysie w 1996 r. wydatki na płace równały się 75,5% kwoty subwencji, w 1997 r. było to 78,9%, w 1998 – 73,2%, a w 1999 r. – 74,6%. Jak widać w ciągu kilku lat proporcje wydatków płacowych i subwencji nie zmieniały się wiele. W roku 2000 nastąpiła zdecydowana zmiana, ponieważ nałożyło się oddziaływanie dwóch czynników: modyfikacja algorytmu podziału subwencji oświatowej oraz skutki nowelizacji Karty Nauczyciela.

---

<sup>18</sup> Warto zaznaczyć, że wzrost wydatków własnych tej jednostki samorządu postępował równolegle z działaniami racjonalizującymi sieć i organizację szkół. Więcej informacji na ten temat można znaleźć w witrynie internetowej <http://www.nysa.edu.pl/>.

Tabela 26. zawiera zestawienie wysokości subwencji i wydatków na płace nauczycieli w badanych miastach. Rok 2000 potraktowano tutaj dwojako:

- Według dotychczasowych zasad, tzn. wydatki wyliczono zgodnie z przepisami obowiązującymi przed wejściem w życie nowelizacji Karty Nauczyciela, w subwencji zaś nie uwzględniono kwoty przeznaczonej na sfinansowanie skutków wdrożenia zmian w Karcie Nauczyciela.
- Według nowych zasad, uwzględniając pełną wysokość wydatków i subwencji.

Tabela 26. Koszty płac nauczycieli a subwencja

Rok	Subwencja	Koszty płac nauczycieli	Koszty płac a subwencja
Cieszyn			
1999	8 047 282		
2000 wg starych zasad	7 672 522	7 008 447	91,3%
2000 wg nowych zasad	7 980 190	8 010 843	100,4%
Nysa			
1999	15 014 434	11 199 077	74,6%
2000 wg starych zasad	14 323 390	12 266 794	85,6%
2000 wg nowych zasad	14 897 757	14 481 201	97,2%
Radomsko			
1999	11 637 751	11 108 399	95,5%
2000 wg starych zasad	11 391 172	10 633 616	93,3%
2000 wg nowych zasad	11 847 958	12 408 223	104,7%

Z wyliczenia wynika, że w następstwie zmiany algorytmu oraz nowelizacji Karty Nauczyciela subwencja przestaje wystarczać badanym miastom nawet na opłacanie wynagrodzeń nauczycieli<sup>19</sup>. Na domiar złego tegoroczne zmiany miały gwałtowny charakter i objawiły się wówczas, gdy samorządy nie miały praktycznie żadnej możliwości zmniejszenia wydatków na wynagrodzenia. Trzeba przecież pamiętać, że organizacja szkół, która przesądza o kosztach ich utrzymania, określana jest na 7 miesięcy przed rozpoczęciem roku budżetowego.

Jak wiadomo, w tegorocznej subwencji oświatowej wydzielono specjalną kwotę na wdrożenie od 1 stycznia 2000 r. nowego wykazu stanowisk nauczycielskich oraz na 1% realny wzrost wynagrodzeń nauczycieli od 1 stycznia 2000 r. Ostatecznie została ona ustalona na poziomie 4,01% pozostałej części subwencji. Wydawać by się zatem mogło, że wskaźnik ten nie został ustalony w sposób przypadkowy, lecz jest rezultatem oszacowania wpływu, jaki na ogólne koszty utrzymania szkół wywrą podwyżki płac nauczycieli. Z wyliczenia kosztów całkowitych (Tabela 25.) jasno wynika, że rzeczywisty wzrost wydatków znacznie przekracza ten poziom. Poniżej przedstawiamy jeszcze jedno zestawienie ukazujące rozbieżność między kosztami wdrożenia zmian a środkami przyznanymi na ten cel w subwencji.

<sup>19</sup> Przy tym organizację szkół w tych miejscowościach trudno uznać za rozrzućną – świadczą o tym wskaźniki organizacyjnych warunków kształcenia na poziomie zbliżonym do jedności.

Tabela 27. Skutki wdrożenia zmian  
a środki przyznane w subwencji na ten cel

	Cieszyn	Nysa	Radomsko
Przyznane środki na sfinansowanie zmian	307 668	574 367	456 786
Zmiana wynikająca ze średniej ustawowej			
kwota	260 032	844 211	809 997
procent zaspokojenia	118,3%	68,0%	56,4%
Zmiana wynikająca z rozporządzenia płacowego			
kwota	1 002 396	2 214 406	1 774 607
procent zaspokojenia	30,7%	25,9%	25,7%

## Wynagrodzenia wynikające z rozporządzenia płacowego a średnie ustawowe

Przy wyliczaniu kosztów niezbędnych do realizacji średnich ustawowych przyjęliśmy założenie, że średnie wynagrodzenie nauczycieli każdego stopnia awansu zawodowego jest równe średnim ustawowym. Sprawdźmy teraz, jak średnie wynagrodzenia nauczycieli wynikające z nowego rozporządzenia płacowego mają się do średnich ustawowych. Tabela zawiera wyliczenie przeciętnych wynagrodzeń nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego i grup wykształcenia.

Tabela 28. Przeciętne wynagrodzenie nauczyciela przeliczeniowego

Grupa wykształcenia	Stopień awansu			Razem
	Stażysta	Kontraktowy	Mianowany	
Cieszyn				
1	1 359	1 655	2 031	1 962
2	1 195	1 426	1 804	1 728
3	1 057	1 340	1 582	1 513
4	912	1 150	1 361	1 196
<b>Razem</b>	<b>1 158</b>	<b>1 609</b>	<b>1 962</b>	<b>1 880</b>
Nysa				
1	1 369	1 653	2 046	1 995
2		1 452	1 820	1 665
3		1 276	1 598	1 534
4	905	1 066	1 374	1 102
<b>Razem</b>	<b>912</b>	<b>1 514</b>	<b>1 986</b>	<b>1 895</b>
Radomsko				
1	1 337	1 584	2 014	1 923
2		1 417	1 772	1 617
3		1 263	1 565	1 548
4	879	1 003	1 337	1 209
<b>Razem</b>	<b>1 233</b>	<b>1 542</b>	<b>1 938</b>	<b>1 850</b>

W następnej tabeli zamieściliśmy wyliczenie różnic pomiędzy przeciętnymi wynagrodzeniami nauczycieli poszczególnych stopni a średnimi ustawowymi. Dla porównania włączyliśmy do niego dane z przykładu zamieszczonego w ministerialnych *Uwagach w sprawie ustalania przez jednostki samorządu terytorialnego regulaminów na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy – Karta Nauczyciela*<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Wyliczeń w tym przykładzie dokonano na podstawie projektu tabeli wynagrodzeń, który nieznacznie różnił się od jej obowiązującej wersji. Obecnie wynagrodzenia zasadnicze są o około 1% wyższe

Tabela 29. Różnice pomiędzy przeciętnymi wynagrodzeniami a średnimi ustawowymi

	Stopień awansu			Razem
	Stażysta	Kontraktowy	Mianowany	
<i>Minimum ustawowe</i>	1 222	1 479	1 772	
Cieszyn				
Łącznie	-740,16	4 901,90	43 407,66	<b>47 569</b>
Na 1 nauczyciela przelicz.	-63,68	129,56	190,24	
Nysa				
Łącznie	-2 212,06	2 829,92	88 335,73	<b>88 954</b>
Na 1 nauczyciela przelicz.	-310,31	35,26	213,92	
Radomsko				
Łącznie	93,90	5 189,61	57 992,54	<b>63 276</b>
Na 1 nauczyciela przelicz.	10,69	62,82	165,53	
Gmina z ministerialnego przykładu				
Łącznie	30,16	30,74	989,82	<b>1 051</b>
Na 1 nauczyciela przelicz.	2,60	0,92	7,02	

Jak widać, w badanych miastach występują bardzo duże rozbieżności pomiędzy przeciętnymi wynagrodzeniami a średnimi ustawowymi. Największe nadwyżki wykazują płace nauczycieli mianowanych – najliczniejszej kategorii nauczycieli. Natomiast w najmniej licznej grupie stażystów mamy do czynienia z płacami za niskimi w odniesieniu do wymagań ustawowych. Inaczej przedstawia się sytuacja przykładowej gminy, w której średnie płace prawie dokładnie odpowiadają średnim ustawowym. Zastanówmy się zatem, dlaczego tak się dzieje? Przecież przyjęte w naszych obliczeniach zasady ustalania wynagrodzeń w badanych miastach były bardzo podobne do tych, które zastosowali autorzy przykładu.

## Wpływ struktury zatrudnienia na koszty wdrożenia zmian

Najważniejszym składnikiem wynagrodzenia każdego nauczyciela jest wynagrodzenie zasadnicze, które zgodnie z nowymi przepisami zależy od stopnia awansu zawodowego i kwalifikacji nauczyciela. W bieżącym roku kalendarzowym każdy nauczyciel musi zostać zakwalifikowany do jednej z 12 kategorii wynagradzania<sup>21</sup>. Przeanalizujmy więc strukturę zatrudnienia nauczycieli przeliczeniowych pod kątem przynależności do owych kategorii. Tabela 30. przedstawia tę strukturę.

od projektowanych, zatem faktyczne różnice pomiędzy przeciętnymi wynagrodzeniami a minimum ustawowym w przykładowej gminie są minimalnie wyższe od przedstawionych w tabeli.

<sup>21</sup> Kategorie związane ze stopniem nauczyciela dyplomowanego nie mogą mieć jeszcze zastosowania.

Tabela 30. Struktura zatrudnienia nauczycieli przeliczeniowych

Grupa wykształcenia	Stopień awansu			Razem
	Stażysta	Kontraktowy	Mianowany	
Cieszyn				
1	1,87%	11,70%	68,56%	82,14%
2	0,39%	0,45%	4,51%	5,35%
3	0,58%	1,13%	6,70%	8,41%
4	1,34%	0,35%	2,41%	4,10%
Razem	4,19%	13,63%	82,19%	100,00%
Nysa				
1	0,02%	10,55%	71,10%	81,67%
2	0,00%	1,49%	2,05%	3,54%
3	0,00%	2,01%	8,10%	10,11%
4	1,40%	2,00%	1,28%	4,68%
Razem	1,42%	16,04%	82,53%	100,00%
Radomsko				
1	1,54%	14,74%	64,56%	80,83%
2	0,00%	3,29%	4,23%	7,52%
3	0,00%	0,56%	9,17%	9,73%
4	0,45%	0,11%	1,36%	1,92%
Razem	1,99%	18,70%	79,31%	100,00%
Gmina z ministerialnego przykładu				
1	3,37%	10,52%	50,00%	63,88%
2	2,69%	4,63%	9,14%	16,46%
3	0,00%	2,17%	12,90%	15,07%
4	0,18%	0,65%	3,76%	4,59%
Razem	6,24%	17,96%	75,80%	100,00%

Jak widać badane miasta mają proporcjonalnie więcej nauczycieli mianowanych niż przykładowa gmina: Nysa i Cieszyn ponad 82%, Radomsko 79,3%, natomiast przykładowa gmina 75,8%. Jeszcze większe dysproporcje dotyczą wykształcenia nauczycieli. W pierwszej grupie wykształcenia (magisterskie z przygotowaniem pedagogicznym i równorzędne) wszystkie badane miasta mają ponad 80% nauczycieli, przykładowa gmina zaś tylko niespełna 64%. Podobnie duże rozbieżności (15-20%) występują w kategorii nauczycieli o najwyższych płacach zasadniczych – mianowanych z wykształceniem magisterskim i przygotowaniem pedagogicznym. Tymczasem warto sobie zdawać sprawę z faktu, że wynagrodzenie zasadnicze nauczyciela mianowanego jest o 19% wyższe od wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela kontraktowego, a magister z przygotowaniem pedagogicznym ma pensję zasadniczą o 35% wyższą od swego kolegi, który ukończył tylko studium nauczycielskie. Na dodatek z wynagrodzeniem zasadniczym bezpośrednio związane są dodatki za wysługę lat i wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe.

Nic więc dziwnego, że przypadająca na jednego nauczyciela różnica pomiędzy przeciętnym wynagrodzeniem a średnią ustawową w przykładowej gminie nie sięga nawet 10 zł, a w Nysie jest o 200 zł większa. A przy tym – co należy podkreślić – tak duże różnice pomiędzy faktycznymi wynagrodzeniami a średnimi ustawowymi nie wynikają ze świadomych decyzji władz badanych miast, lecz są rezultatem oddziaływania czynników praktycznie od nich niezależnych, z których najważniejszym jest rozporządzenie płacowe. Gdyby bowiem w badanych miastach zredukowano do zera wysokość dodatków wypłacanych na mocy lokalnych regulaminów, to nadwyżka wysokości płac nauczycieli mianowanych w stosunku do średniej ustawowej zmalałaby tylko o 1/4.

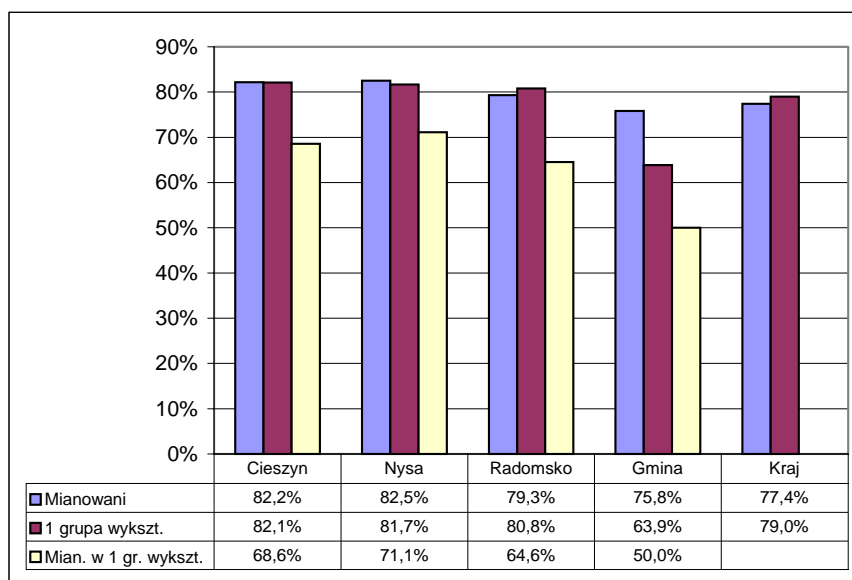
Pojawia się zatem pytanie, jakie były przesłanki takiej a nie innej konstrukcji tabeli wynagrodzeń, skoro jej zastosowanie w przykładowej gminie umożliwiło speł-

nienie wymagań ustawowych z dość dużą dokładnością, natomiast w badanych miastach – nie. Czyżby miało to oznaczać, że struktura zatrudnienia nauczycieli w przykładowej gminie jest typowa dla naszego kraju, a badane miasta wyróżniają się szczególnymi warunkami?

Według dostępnej nam wiedzy – nie. Z danych zebranych w spisie kadrowym nauczycieli EWIKAN 98<sup>22</sup> wynika, że 1 października 1998 r. nauczyciele mianowani stanowili 77,4% ogółu pełnozatrudnionych<sup>23</sup> nauczycieli. Jest to więc niewiele więcej niż w przykładowej gminie. Natomiast nauczyciele zaliczani do pierwszej grupy wykształcenia stanowią 79% ogółu nauczycieli w kraju, tj. trochę mniej niż w badanych miastach i aż o 15% więcej niż w przykładowej gminie. Na wykresie przedstawiamy zestawienie najważniejszych wskaźników struktury zatrudnienia. Są to:

- Udział nauczycieli mianowanych w ogólnej liczbie nauczycieli przeliczeniowych (dane dotyczące całego kraju odnoszą się tylko do nauczycieli pełnozatrudnionych).
- Udział nauczycieli zaliczanych do pierwszej grupy wykształcenia (stopień naukowy doktora lub doktora habilitowanego, tytuł zawodowy magistra z przygotowaniem pedagogicznym) w ogólnej liczbie nauczycieli przeliczeniowych (dane dotyczące całego kraju odnoszą się do wszystkich nauczycieli).
- Udział nauczycieli mianowanych zaliczanych do pierwszej grupy wykształcenia w ogólnej liczbie nauczycieli (opracowanie na temat EWIKAN-u, do którego mieliśmy dostęp, nie zawierało takiej informacji).

Wykres 3. Porównanie najważniejszych wskaźników struktury zatrudnienia



Jak widać, warunki w przykładowej gminie są nietypowe.

<sup>22</sup> Zob. *Nauczyciele w roku szkolnym 1998/99*, Wydawnictwa CODN, Warszawa 1999.

<sup>23</sup> Opracowanie, z którego korzystaliśmy, nie podaje liczb nauczycieli w potrzebnym nam układzie. Informacje o nauczycielach mianowanych odnoszą się tylko do nauczycieli pełnozatrudnionych, dane dotyczące wykształcenia podawane są zaś w odniesieniu do wszystkich nauczycieli (osób), a nie nauczycieli przeliczeniowych. Stąd też zamieszczone porównania mogą być obciążone niewielkimi błędami.

## Problem wynagrodzeń nauczycieli stażystów

Do tej pory, analizując rozbieżności pomiędzy przeciętnymi wynagrodzeniami a średnimi ustawowymi, nie zajmowaliśmy się sytuacjami, gdy średnie wynagrodzenie jakiejś grupy nauczycieli jest niższe od średniej ustawowej. A przecież w dwóch badanych miastach, Cieszynie i Nysie, takie zjawisko dotyczy nauczycieli stażystów. Przyczyna takiego stanu rzeczy leży w specyficznej strukturze wykształcenia stażystów zatrudnionych w tych miastach. Na przykład w Nysie stażysta z wykształceniem magisterskim i uprawnieniami pedagogicznymi ma tylko 0,11 etatu, siedmiu pozostałych stażystów należy natomiast do najniższej uposażonej grupy wykształcenia<sup>24</sup> (Tabela 11.). Nic więc dziwnego, że przeciętne wynagrodzenie tych kilku zaledwie nauczycieli nie osiąga średniej ustawowej. Sytuacja jest więc paradoksalna: ustawa wymaga, by niewykwalifikowani nauczyciele zostali przez miasto w specjalny sposób „nagrodzeni” tylko dlatego, że należą do nielicznej grupy, w której mają zdecydowaną przewagę.

Pojawia się zresztą pytanie, jaki kształt ma przybrać owa „nagroda”, czyli w jakiej postaci należy wypłacać każdemu stażystcie brakujące do średniej 300 zł. Przepisy nie przewidują dodatków wyrównawczych z tego tytułu, zatem rozwiązanie musi mieć charakter systemowy i powinno znaleźć swoje odbicie w lokalnych zasadach wynagradzania. Trzeba przy tym pamiętać, że zmiany wprowadzone z myślą o tak specyficznej grupie osób mogą także zwiększać wynagrodzenia nauczycieli należących do innych kategorii. Na przykład podniesienie dodatku za wychowawstwo zwiększy wynagrodzenia nauczycieli wszystkich stopni, nie tylko stażystów. Rozsądniejsze więc może być zwiększenie wynagrodzeń zasadniczych tylko nauczycielom stażystom z niskim wykształceniem (ustawa na to pozwala). Oczywiście takie rozwiązanie też jest niedobre – trudno przecież oczekiwać, że spotka się z akceptacją pozostałych nauczycieli, a poza tym trzeba je wprowadzić odpowiednim aktem prawa miejscowego. W kolejnym roku sytuacja może ulec zmianie, na przykład wskutek ukończenia studiów przez niektóre osoby lub przeprowadzenia zwolnień, zatem podwyższanie wynagrodzenia zasadniczego słabo kwalifikowanych nauczycieli straci rację bytu i znowu trzeba będzie zmienić prawo.

Nie wiadomo, czy da się znaleźć rozsądne i jednocześnie w pełni zgodnego z prawem wyjście z takiej sytuacji. Szkoda, że ustawodawca tego nie przewidział. Można było przecież na przykład wprowadzić zastrzeżenie, że wymóg osiągnięcia średniej ustawowej nie dotyczy tej grupy nauczycieli, której udział w ogólnej liczbie nauczycieli jest niższy niż, powiedzmy, 10 %.

## Państwowa gwarancja wynagrodzeń nauczycieli

Art. 30 ust 8 znowelizowanej Karty Nauczyciela głosi: *Środki niezbędne na średnie wynagrodzenia nauczycieli, o których mowa w ust. 3 i 4, dla liczby nauczycieli poszczególnych stopni zatrudnionych zgodnie ze standardami, o których mowa w ust. 9, wraz z pochodnymi od wynagrodzeń i odpisami, o których mowa w ustawie, zagwarantowane są przez państwo w dochodach jednostek samorządu terytorialnego, a w przypadku szkół prowadzonych przez właściwych ministrów – w budżetach tych ministrów.* Ustępy 3 i 4 określają wysokość średnich ustawowych, ustęp 9 zaś nakłada na ministra edukacji obowiązek ustalenia standardów zatrudnienia nauczycieli.

---

<sup>24</sup> Są to przeważnie nauczyciele języka angielskiego i niemieckiego nie posiadający wymaganych formalnych kwalifikacji.

Z tego przepisu wynika więc, że państwo gwarantuje jednostkom samorządu terytorialnego środki zapewniające sfinansowanie wynagrodzeń nauczycieli pod warunkiem, iż średnie wynagrodzenia nauczycieli poszczególnych stopni są równe średnim ustawowym i że zatrudnienie nie przekracza standardów określonych przez ministra.

Gwarantowanie wynagrodzeń nauczycieli przez państwo byłoby bardzo dobre zarówno z punktu widzenia samych nauczycieli, jak i jednostek samorządu terytorialnego<sup>25</sup>. Istnieje jednak niebezpieczeństwo, że gwarancja ta będzie miała iluzoryczny charakter. Pierwszym powodem naszych wątpliwości jest tabela minimalnych wynagrodzeń zasadniczych. Zwracaliśmy już uwagę na fakt, że tabela ta „pasuje” do gminy z ministerialnego przykładu, lecz wszystko wskazuje na to, że jest zawyżona w odniesieniu do badanych miast i przeciętnych warunków krajowych. Dlatego też rzeczywiste średnie wynagrodzenia nauczycieli, zwłaszcza mianowanych, muszą być o wiele wyższe od gwarantowanej średniej.

Niestety, nie znamy wszystkich argumentów, które spowodowały określenie minimalnych wynagrodzeń zasadniczych na tym właśnie poziomie. Znamy oczywiście ustawy warunek, iż średnia minimalna stawka wynagrodzenia zasadniczego musi stanowić co najmniej 75% średniej ustawowej. Wiemy o silnych naciskach związków zawodowych, które – co jest całkowicie zrozumiałe – dążyły do zapewnienia jak najwyższych płac. Nie wiemy jednak, jakie przesłanki zadecydowały ostatecznie o takiej konstrukcji tabeli.

Trudno oczywiście negować potrzebę zdecydowanej poprawy sytuacji ekonomicznej nauczycieli. Zatem tworzenie przez organy państwa przepisów zapewniających tej grupie zawodowej wysokie pensje byłoby ze wszech miar godne pochwały pod warunkiem, że państwo w pełni sfinansowałoby to przedsięwzięcie.

Druga przyczyna naszych wątpliwości wobec państwowych gwarancji wynagrodzeń nauczycieli tkwi w standardach zatrudnienia nauczycieli, które ma określić minister edukacji. Jednoznaczne standardy są naszym zdaniem bardzo potrzebne. Jednak Karta Nauczyciela daje ministrowi w praktyce całkowitą swobodę decydowania o ich wielkości, można sobie więc wyobrazić manipulowanie standardami w celu zmniejszenia wydatków państwa.

Standardy, z którymi wiążą się zobowiązania finansowe państwa, nie mogą budzić żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Obawiamy się jednak, że minister nie będzie w stanie ustalić naprawdę jednoznacznych standardów zatrudnienia nauczycieli. W art. 30 ust. 9 Karty Nauczyciela użyto bowiem sformułowania, że określa on standardy biorąc pod uwagę m.in. *liczbę nauczycieli na oddział*. Znowu zatem pojawia się problem, o którym pisaliśmy na początku opracowania – jak należy rozumieć pojęcie *nauczyciel*<sup>26</sup>. Na przykład, jeśli minister określi normę, z której będzie wynikać, że na oddział powinno przypadać dwóch nauczycieli, to czy będzie to oznaczać dwóch nauczycieli realizujących tylko minimalne pensum dydaktyczne (czyli dwa **etaty** nauczycielskie), czy też coś w rodzaju nauczycieli przeliczeniowych, na których przypada pewna liczba godzin ponadwymiarowych?

---

<sup>25</sup> Choć oczywiście byłoby źle, gdyby troska państwa o środki na finansowanie oświaty ograniczała się tylko do płac nauczycieli.

<sup>26</sup> Zob. rozdział *Znowelizowana Karta Nauczyciela* na str. 7.

## **Nowe przepisy a motywacyjne działanie systemu wynagrodzeń**

Jedną z przesłanek przemawiających za wdrożeniem zmian w Karcie Nauczyciela było podobno dążenie do stworzenia takiego systemu wynagrodzeń, który motywowałby nauczycieli do lepszej pracy. Naszym zdaniem istnieje jednak duże prawdopodobieństwo, że w praktyce nowe zasady wynagradzania w większym stopniu będą zachęcały nauczycieli do skoncentrowania się na zdobywaniu formalnych certyfikatów w postaci aktów nadania stopni awansu zawodowego niż na rzeczywistym zaangażowaniu się w działalność dydaktyczną i wychowawczą. Sądzymy tak, ponieważ, spośród wielu składników comiesięcznego wynagrodzenia nauczyciela, tylko dodatek motywacyjny uzależniony jest wprost od jakości pracy. Niestety, niewiele samorządów będzie stać na przeznaczenie na te dodatki takich kwot, które będą miały rzeczywiście motywujące oddziaływanie.

W naszych obliczeniach przyjęliśmy, za ministerialnym przykładem, dodatek motywacyjny w przeciętnej wysokości 10 zł na nauczyciela przeliczeniowego. Daje to możliwość zmotywowania co drugiego nauczyciela śmieszłą kwotą 20 zł miesięcznie. Gdybyśmy przyznali dodatek co trzeciemu pracownikowi pedagogicznemu, to wysokość dodatku sięgnęłaby 33 zł, a w wypadku wyróżnienia co piątego kwota ta wzrosłaby do 50 zł. Trudno się spodziewać, żeby tej wysokości dodatek zrobił wrażenie na nauczycielu mianowanym, któremu z tytułu wynagrodzenia zasadniczego, pracy w godzinach ponadwymiarowych i dodatku za wysługę lat **należy się** ponad 1700 zł. Jeśli dodatki motywacyjne mają działać zgodnie ze swoją nazwą, powinny być wyraźnie odczuwalne w budżetach zainteresowanych pracowników. Ponadto powinny być dostępne dla znacznej liczby nauczycieli – jeżeli dodatek miałby otrzymywać co dwudziesty pracownik, to większość z nich szybko zrezygnowałaby z ubiegania się o tak trudne do zdobycia trofeum. Wybitnych nauczycieli można wyróżniać nagrodami, dodatki motywacyjne zaś powinni otrzymywać także „zaledwie” bardzo dobrzy i dobrzy pracownicy.

Wydaje nam się, że na motywacyjne działanie dodatków można mieć nadzieję, gdy przeznaczy się na nie co najmniej 50 zł na 1 nauczyciela przeliczeniowego. Ale czy samorzady znajdują na to pieniądze w sytuacji, gdy muszą pokryć olbrzymie koszty innych składników wynagrodzeń?

## Wnioski

O tym, że zmiany w Karcie Nauczyciela będą wiązać się ze wzrostem płac, a tym samym spowodują zwiększenie kosztów utrzymania oświaty, było wiadomo od dawna. Nauczone dotychczasowym doświadczeniem samorządy powinny były liczyć się z tym, że będą musiały z własnych środków pokryć część owego zwiększenia kosztów. Jednak skala wzrostu obciążenia budżetów badanych miast jest całkowicie zaskakująca. W okresie przygotowywania i uchwalania lokalnych budżetów żadne oficjalnie podawane wskaźniki nie dawały podstaw do przewidywania tak znacznych finansowych skutków wdrożenia zmian w Karcie Nauczyciela. Nie można było też przewidzieć, że skutki wdrożenia nowych przepisów w tak niewielkim stopniu zostaną sfinansowane przez budżet państwa.

W subwencji oświatowej wydzielono wprawdzie specjalną część przeznaczoną na pokrycie kosztów wprowadzenia zmian, ale okazało się, że zaspokaja ona tylko drobny ułamek potrzeb (w badanych miastach od 1/4 do 1/3). Sytuacja byłaby inna, gdyby samorządy miały możliwość ustalenia wynagrodzeń na poziomie odpowiadającym średnim ustawowym. Niestety, konstrukcja tabeli minimalnych wynagrodzeń sprawia, że rzeczywiste płace nauczycieli muszą znacznie przekroczyć średnie ustawowe. I to całkowicie niezależnie od ustaleń przyjętych w lokalnych regulaminach wynagradzania. Wydaje się przy tym, że problem ten nie dotyczy tylko badanych miast, lecz jest raczej krajową normą. Dlatego też sposób ustalania tabeli minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego ma i będzie miał w przyszłości duże znaczenie dla finansów samorządowych.

Nie znamy przesłanek, które spowodowały ustalenie właśnie takich minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego. Jesteśmy jednak przekonani, że decyzje w tej sprawie podjęto w warunkach braku dostatecznie precyzyjnych informacji o stanie zatrudnienia nauczycieli. Dotychczasowa sprawozdawczość nie zbierała bowiem danych w odpowiednim układzie. Konieczne jest więc opracowanie nowych sprawozdań dających kompletne, precyzyjne i jednoznaczne informacje. Istnieje również potrzeba opracowania metodologii ustalania, czy wynagrodzenia na danym terenie odpowiadają średnim ustawowym i postępowania w wypadku wystąpienia niedoborów.

*5 czerwca 2000 r.*