

# **Podstawowe uwarunkowania finansowania oświaty w 2001 r.**

**Wydanie II zaktualizowane i uzupełnione**

*Stan prawny i faktyczny na 19 lutego 2001 r.*



**Wrocław 2001**

Przygotowano na zlecenie Związku Miast Polskich

© Copyright by VULCAN 2000-2001  
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:

Mirosław Adamczyk  
Antoni Jeżowski  
Lesław Otręba  
Jan Zięba  
oraz zespół konsultantów  
Ośrodka Doskonalenia Kadry  
Kierowniczej Oświaty VULCAN

# Spis treści

<b>Spis treści</b>	<b>3</b>
<b>Wprowadzenie</b>	<b>5</b>
Zmiany wprowadzone do II wydania	6
<b>System wynagradzania nauczycieli w intencjach projektodawców</b>	<b>7</b>
Prawdopodobne intencje autorów zmian z 2000 r.	7
Problem średnich ustawowych	8
Planowanie wynagrodzeń	8
Możliwości manipulowania średnimi	9
Problem państwowych gwarancji finansowania wynagrodzeń nauczycieli	12
System wynagradzania nauczycieli a subwencja oświatowa	12
Możliwości manipulowania standardami	13
Finansowanie wynagrodzeń nauczycieli a finansowanie całości zadań oświatowych	14
Możliwość stworzenia systemu, który nie opiera się na średnich wynagrodzeniach	14
Podsumowanie	15
<b>Intencje autorów zmian a zapisy w ustawie</b>	<b>16</b>
Usunięty błąd – 75%	16
Wysokość płac nauczycieli a finanse samorządów	16
Inne wady artykułu 30	17
Niejednoznaczne rozumienie pojęcia <i>nauczyciel</i>	17
Nieokreślony sposób obliczania średnich	18
Nieokreślony sposób postępowania w wypadku, gdy wynagrodzenia okażą się niższe od średniej	20
Bezsensowny sposób określania standardów zatrudnienia	20
Co należy zrobić z artykułem 30 Karty Nauczyciela	21
Podsumowanie	22

<b>Standardy zatrudnienia nauczycieli</b>	<b>23</b>
Konstrukcja projektowanych standardów	23
Niejednoznaczność projektowanych standardów	24
W jaki sposób należy ustalić standardy zatrudnienia	27
Projektowane standardy a rzeczywiste zatrudnienie w badanych jednostkach samorządu	28
Normatywne liczebności oddziałów a rzeczywiste wielkości standardów	30
Podsumowanie	30
<b>Finansowanie wynagrodzeń a finansowanie wszystkich bieżących wydatków oświaty</b>	<b>31</b>
Przepisy Karty Nauczyciela a inne ustawy	31
Algorytm podziału subwencji oświatowej na 2001 r.	31
Poziom zaspokojenia potrzeb przez subwencję oświatową	32
Pieniądze z podziału subwencji a koszty wynagrodzeń nauczycieli	32
Potrzeby wynikające ze standardów zatrudnienia	33
Skutki zmiany sposobu finansowania szkół niepublicznych	35
Podsumowanie	36
<b>Finansowanie oświaty po roku 2001</b>	<b>37</b>
Zmiana charakteru subwencji oświatowej	37
Subwencja oświatowa w nowej ustawie o dochodach JST	39
Wskazane zmiany w Karcie Nauczyciela	40
Nowe zasady rozdziału subwencji a idea bonu oświatowego	40
Podsumowanie	40
<b>Wnioski</b>	<b>42</b>
<b>Załączniki</b>	<b>43</b>
Artykuł 30 Karty Nauczyciela	43
Liczby nauczycieli przeliczeniowych w typowych szkołach ogólnokształcących prowadzonych przez badane jednostki samorządu terytorialnego	45
<b>Słowniczek</b>	<b>47</b>

# Wprowadzenie

W kwietniu 2000 r. weszła w życie nowelizacja Karty Nauczyciela zawierająca między innymi nowe zasady wynagradzania nauczycieli i finansowania kosztów tych wynagrodzeń. Konflikty, które towarzyszyły wdrażaniu tych zasad, wiązały się przede wszystkim z niedoszacowaniem przez Ministerstwo Edukacji Narodowej skali podwyżek płac. Główną przyczyną nadspodziewanie wysokich podwyżek było wprowadzenie do art. 30 Karty Nauczyciela zasady, że średnia minimalna stawka wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli danego stopnia awansu zawodowego nie może być mniejsza niż **75%** średniego wynagrodzenia gwarantowanego przez tę ustawę (czyli tzw. **średnich ustawowych**). Z powodu tego przepisu przeciętne wynagrodzenia nauczycieli musiały znacznie przekroczyć średnie ustawowe, co z kolei stało się bezpośrednią przyczyną bardzo poważnych problemów budżetu państwa. Żeby uniknąć podobnych kłopotów w przyszłości, rząd, który niegdyś wnioskował o wprowadzenie przepisu o 75%, podjął, uwiecznione powodzeniem, starania o usunięcie go z Karty Nauczyciela.

Konflikty roku 2000 koncentrowały się wokół przepisu o 75%, jednak usunięcie tego nieszczęsnego fragmentu Karty Nauczyciela nie jest równoznaczne z zakończeniem kłopotów związanych z nowym systemem wynagradzania nauczycieli. W nadchodzącym roku wyraźniej dadzą o sobie znać inne wady tego systemu. Można je podzielić na dwie grupy: pierwsza obejmuje wady samej koncepcji systemu, do drugiej zaś zaliczamy błędy w przepisach określających zasady jego funkcjonowania. W opracowaniu poświęcimy tym wadom wiele uwagi.

Zajmiemy się także analizą projektowanego rozporządzenia ministra edukacji narodowej w sprawie określenia standardów zatrudnienia nauczycieli i skutków wdrożenia tych standardów. Przeanalizujemy również powiązania algorytmu podziału części oświatowej subwencji ogólnej z projektowanymi standardami zatrudnienia nauczycieli oraz ocenimy skutki finansowe, jakie dla samorządów będzie miała zmiana zasad finansowania szkół niepublicznych.

Na koniec przedstawimy rozważania na temat pożądanых zasad ustalania wielkości i podziału subwencji oświatowej oraz przepisów, które powinny znaleźć się w nowej ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

W obliczeniach zamieszczonych w niniejszym opracowaniu wykorzystano dane pochodzące z następujących jednostek samorządu terytorialnego:

- miasta Białystok (powiat grodzki, 280 tys. mieszkańców);
- miasta Łuków (32 tys. mieszkańców);
- miasta i gminy Nysa (62 tys. mieszkańców, w tym 49 tys. w mieście);

- miasta Przemyśl (powiat grodzki, 69 tys. mieszkańców);
- miasta Radomsko (51 tys. mieszkańców);
- miasta i gminy Żelów (16,1 tys. mieszkańców, w tym w mieście 8,4 tys.).

### Zmiany wprowadzone do II wydania

W II wydaniu wprowadziliśmy następujące zmiany:

- w związku z wejściem w życie nowelizacji art. 30 ust. 5 pkt 1 Karty Nauczyciela usunęliśmy wyliczenia dotyczące skutków pozostawienia w tej ustawie przepisów o minimalnej wysokości stawek wynagrodzenia zasadniczego;
- zmodyfikowaliśmy wyliczenia dotyczące poziomu zaspokojenia potrzeb przez subwencję oświatową w związku z ogłoszeniem, że finansowy standard A będzie mniejszy niż to zakładaliśmy w I wydaniu i wyniesie zaledwie 2100 zł;
- zmodyfikowaliśmy opinię na temat skutków zmiany sposobu finansowania szkół niepublicznych;
- dodaliśmy rozdział *Finansowanie oświaty po roku 2001*, w którym prowadzimy rozważania na temat pożądanych zasad ustalania wielkości i podziału subwencji oświatowej;
- w różnych partiach tekstu wprowadziliśmy drobne korekty związane z pojawieniem się nowych wersji aktów prawnych lub ich projektów.

# System wynagradzania nauczycieli w intencjach projektodawców

## Prawdopodobne intencje autorów zmian z 2000 r.

Nowe zasady wynagradzania miały stworzyć nauczycielom stabilne podstawy egzystencji i w połączeniu z systemem awansu zawodowego motywować ich do lepszej pracy w zreformowanej szkole.

Najważniejsze podstawy formalno-prawne systemu wynagradzania nauczycieli i finansowania kosztów tych wynagrodzeń zawiera art. 30 Karty Nauczyciela. Z treści tego artykułu można wywnioskować, że intencją autorów nowelizacji było, by system ten opierał się na następujących zasadach:

1. Wysokość wynagrodzeń nauczycieli ma być ściśle związana z wysokością wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej.
2. Średnie wynagrodzenia nauczycieli legitymujących się poszczególnymi stopniami awansu zawodowego nie mogą spadać poniżej pewnych ściśle określonych wartości (czyli muszą być co najmniej równe tzw. **średnim ustawowym**). Zasada ta dotyczy zarówno całego państwa, jak i terenów działania poszczególnych organów prowadzących szkoły.
3. Organy prowadzące szkoły (czyli przede wszystkim samorzady terytorialne) mają mieć dużą swobodę w kształtowaniu niektórych aspektów systemu wynagradzania nauczycieli. Lokalne systemy muszą jednak uwzględniać ustalone centralnie minimalne stawki wynagrodzeń zasadniczych, reguły obliczania stawek za godziny ponadwymiarowe, wysokości dodatkowego wynagrodzenia rocznego i dodatku za wysługę lat oraz listę innych dodatków przysługujących nauczycielom.
4. Państwo zapewnia samorządom środki na wynagrodzenia nauczycieli zatrudnionych zgodnie ze standardami określanymi przez ministra edukacji w wysokości średnich ustawowych. Zatem samorzady muszą we własnym zakresie finansować nadwyżki kosztów wynikające z ponadstandardowego zatrudnienia i przeciętnych płac przekraczających średnie ustawowe.

Ponadto u podstaw nowego systemu umieszczono jeszcze jedną regułę:

5. Wynagrodzenia zasadnicze muszą stanowić przynajmniej 75% wynagrodzeń całkowitych, co ma stanowić gwarancję wysokiego poziomu płac minimalnych dla nauczycieli poszczególnych stopni.

Zasada 5. stała się, jak wiadomo, przyczyną kłopotów ze sfinansowaniem wdrożenia nowego systemu wynagradzania nauczycieli, w związku z czym MEN wystąpiło o usunięcie jej z Karty Nauczyciela. Dlatego też nie będziemy w tym miejscu przeprowadzać krytyki tej zasady i zignorujemy ją podczas analizy istoty systemu.

Przedstawiona powyżej koncepcja nowego systemu wynagradzania nauczycieli i finansowania kosztów tych wynagrodzeń na pierwszy rzut oka wydaje się logiczna i spójna. Trudno przecież krytykować zasady, które na stałe wiążą poziom wynagrodzeń nauczycieli z wynagrodzeniami wysokich urzędników państwowych i nakazują państwu zapewnienie w budżetach samorządów środków na te wynagrodzenia. Niestety, dokładniejsza analiza założeń systemu oraz ich związków z innymi prawidłami obowiązującymi w oświacie skłania nas do twierdzenia, że zawierają one w sobie cechy, które znacznie utrudnią, jeśli nie uniemożliwią, jego sprawne funkcjonowanie.

## **Problem średnich ustawowych**

Ustawa gwarantuje, że średnie wynagrodzenia nauczycieli legitymujących się poszczególnymi stopniami awansu zawodowego nie mogą spadać poniżej pewnych ściśle określonych wartości zwanych średnimi ustawowymi. Mechanizm określania wysokości tych średnich w danym roku kalendarzowym jest prosty i precyzyjny. Wątpliwości i problemy pojawiają się dopiero wówczas, gdy do owych średnich ustawowych mają być dostosowane przeciętne wynagrodzenia realnych nauczycieli.

### **Planowanie wynagrodzeń**

Organy prowadzące szkoły (głównie samorzady) zmuszone są do wypłacania nauczycielom wynagrodzeń na poziomie nie niższym od średnich ustawowych. Państwo ma zaś zapewnić tym organom środki na sfinansowanie wynagrodzeń nauczycieli, zatrudnionych w ramach standardów określonych przez ministra edukacji, na poziomie tych średnich. Zatem nadwyżka wydatków wynikająca z tego, że wynagrodzenia nauczycieli przekraczają średnie ustawowe lub że zatrudnienie wykracza poza standardy, musi być sfinansowana ze środków własnych organu prowadzącego. Naturalne wydaje się więc dążenie samorządów do zapewnienia nauczycielom przeciętnych wynagrodzeń dokładnie na poziomie średnich ustawowych. Tymczasem tak precyzyjne zaplanowanie przeciętnych wynagrodzeń na dany rok jest praktycznie niemożliwe<sup>1</sup>.

Problem ten mogłoby rozwiązać wprowadzenie do systemu możliwości planowania płac nauczycieli na poziomach niższych od średnich ustawowych z obowiązkiem wyrównywania niedoborów po zakończeniu roku kalendarzowego. W przeciwnym wypadku każdy samorząd będzie zmuszony do planowania wynagrodzeń „z marginesem bezpieczeństwa”. W rezultacie przeciętne wynagrodzenia nauczycieli w skali całego kraju będą wyższe od średnich ustawowych. Oczywiście nie zmartwi to zainteresowanych pedagogów, będzie także dobrze wyglądało w statystykach. Lecz trzeba pamiętać o tym, że wszelkie koszty wynikające z przekroczenia średnich poniosą samorzady.

---

<sup>1</sup> Między innymi ze względu na zmianę organizacji szkół następującą od 1 września.

## Możliwości manipulowania średnimi

Na wynagrodzenia nauczycieli brane pod uwagę podczas obliczania średniej składa się wiele elementów. Organ prowadzący ma bezpośredni wpływ tylko na niektóre z nich – są to przede wszystkim dodatki motywacyjne i funkcyjne. Właśnie określając wysokość tych dodatków, samorząd może kształtować wynagrodzenia nauczycieli.

Warto jednak pamiętać, że aby obliczyć średnie wynagrodzenie nauczycieli legitymujących się danym stopniem awansu zawodowego, trzeba sumę wynagrodzeń tych nauczycieli podzielić przez ich liczbę. Zatem, żeby powiększyć średnią, można zwiększyć łączną kwotę wynagrodzeń (np. poprzez zwiększenie dodatków) lub zmniejszyć liczbę nauczycieli.

Weźmy na przykład **przeciętnego** nauczyciela mianowanego. Załóżmy, że jego wynagrodzenie zasadnicze nie ulegnie zmianie w 2001 r. i wyniesie 1 329 zł<sup>2</sup>, jego całkowite wynagrodzenie będzie zaś musiało osiągnąć poziom 2 117 zł<sup>3</sup>. Przyjmijmy ponadto, że nauczycielowi temu przysługuje 14% dodatku za wysługę lat oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne („trzynastka”) w wysokości 1 980 zł, z czego na każdy miesiąc przypada 165 zł. Wynagrodzenie zasadnicze, dodatek za wysługę lat i „trzynastka” dają zatem razem 1 680 zł miesięcznie – do poziomu średniej ustawowej brakuje więc 437 zł. Kwotę tę musi więc pokryć wynagrodzenie za godziny nadwymiarowe oraz inne składniki wynagrodzenia, przede wszystkim dodatki funkcyjne i dodatek motywacyjny. Tabela 1 zawiera zestawienie ukazujące zależność pomiędzy liczbą godzin nadwymiarowych<sup>4</sup> a kwotą pozostałych składników wynagrodzenia, która jest niezbędna do zapewnienia nauczycielowi zarobków na poziomie średniej ustawowej.

Tabela 1. Wpływ liczby godzin nadwymiarowych na wysokość dodatków koniecznych do zapewnienia średniej ustawowej

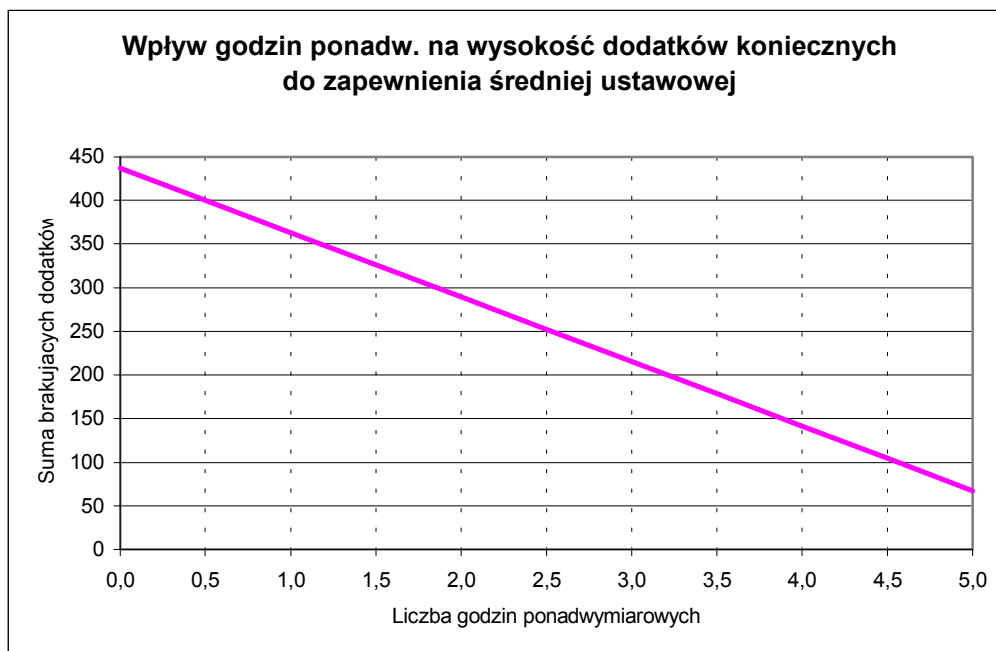
Liczba godzin nadwymiarowych	0,0	0,5	1,0	1,5	2,0	2,5	3,0	3,5	4,0	4,5	5,0
Liczba etatów z godzin ponadw.	0,000	0,028	0,056	0,083	0,111	0,139	0,167	0,194	0,222	0,250	0,278
Wynagrodzenie za godz.ponadw.	0	37	74	111	148	185	222	258	295	332	369
Suma brakujących dodatków	437	400	363	326	289	252	215	179	142	105	68

<sup>2</sup> To jest 75% średniej ustawowej dla nauczycieli mianowanych w roku 2000.

<sup>3</sup> Taki będzie poziom średniej ustawowej dla nauczycieli mianowanych, jeśli kwota bazowa wyniesie 1603,53 zł.

<sup>4</sup> Przy założeniu, że są to godziny realizowane w ramach 18-godzinnego pensum.

Wykres 1. Wpływ liczby godzin ponadwymiarowych na wysokość dodatków koniecznych do zapewnienia średniej ustawowej



Jak widać w tabeli i na wykresie po przydzieleniu przeciętnemu nauczycielowi 5 godzin ponadwymiarowych dodatki, których wysokość zależy od organu prowadzącego mogą być bardzo niskie.

Tabela 2 i Wykres 2 obrazują z kolei wpływ opisywanej cechy systemu wynagradzania na całkowite koszty zatrudniania nauczycieli. Wyliczenia dotyczą 1000 etatów przeliczeniowych przydzielonych nauczycielom mianowanym, o składnikach płac odpowiadających składnikom wynagrodzenia nauczyciela z poprzedniego przykładu.

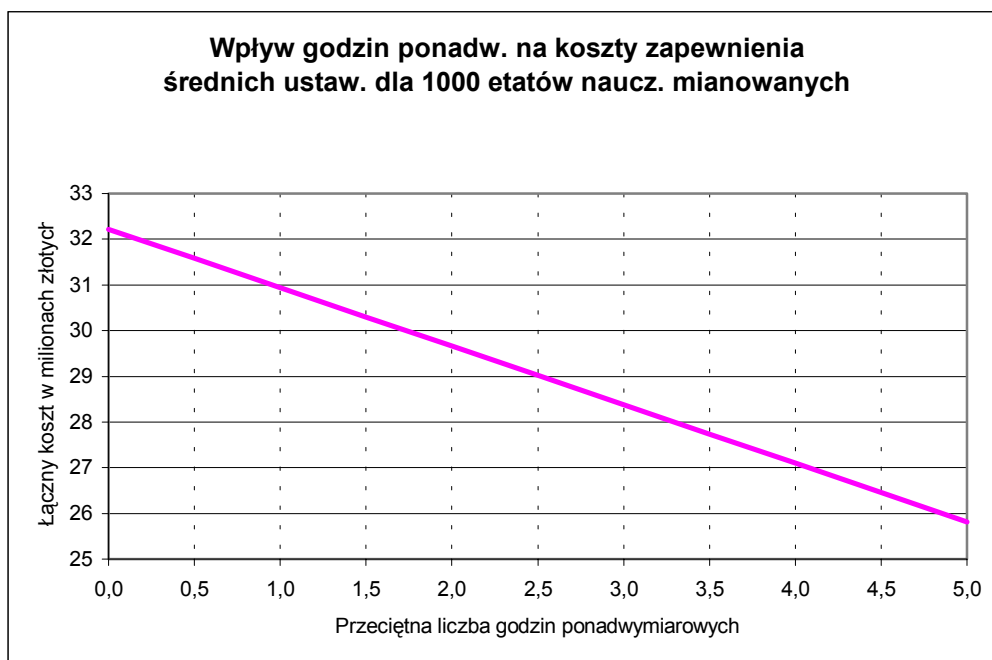
Zajęcia wymagające 1000 etatów<sup>5</sup> można, teoretycznie rzecz biorąc, przydzielić 1000 nauczycieli. W takim wypadku nie będą oni mieli żadnych godzin ponadwymiarowych, a łączne roczne koszty ich zatrudnienia, przy wynagrodzeniach na poziomie średniej ustawowej, przekroczą 32,2 mln zł. Gdyby jednak zajęcia te rozdzielone zostały pomiędzy 750 nauczycieli, to każdy z nich miałby po 0,25 etatu wynikającego z godzin ponadwymiarowych, czyli przeciętnie 4,5 godziny ponadwymiarowej tygodniowo. Wtedy do zapewnienia tym nauczycielom płac na poziomie wymaganym przez ustawę wystarczy już tylko niespełna 26,5 mln zł. Takiej różnicy (5,7 mln zł) nie może zignorować żaden samorząd. Zwiększenie o 0,5 godziny przeciętnej liczby godzin ponadwymiarowych umożliwia zaoszczędzenie 640 tys. zł na każdym tysiącu etatów nauczycieli mianowanych.

<sup>5</sup> Czyli w przeliczeniu na pensum 18-godzinne – 18 000 godzin lekcyjnych tygodniowo.

Tabela 2. Wpływ godzin ponadwymiarowych na koszty zapewnienia średnich ustawowych dla nauczycieli realizujących 1000 etatów przeliczeniowych

Liczba godzin ponadwym. na 1 naucz.	0,0	0,5	1,0	1,5	2,0	2,5	3,0	3,5	4,0	4,5	5,0
Łączna liczba etatów z godzin ponadwymiar.	0,0	27,8	55,6	83,3	111,1	138,9	166,7	194,4	222,2	250,0	277,8
Liczba nauczycieli przeliczeniowych	1 000,0	972,2	944,4	916,7	888,9	861,1	833,3	805,6	777,8	750,0	722,2
Wynagrodzenia zasadnicze	1 329 000	1 292 083	1 255 167	1 218 250	1 181 333	1 144 417	1 107 500	1 070 583	1 033 667	996 750	959 833
Dodatki za usługę lat (14%)	186 060	180 892	175 723	170 555	165 387	160 218	155 050	149 882	144 713	139 545	134 377
"Trzynastki"	165 000	165 000	165 000	165 000	165 000	165 000	165 000	165 000	165 000	165 000	165 000
Wynagrodzenia za godziny ponadw.	0	36 917	73 833	110 750	147 667	184 583	221 500	258 417	295 333	332 250	369 167
Niezbędne dodatki	436 940	400 023	363 107	326 190	289 273	252 357	215 440	178 523	141 607	104 690	67 773
Wynagrodzenia łącznie	2 117 000	2 074 915	2 032 830	1 990 745	1 948 660	1 906 575	1 864 490	1 822 405	1 780 320	1 738 235	1 696 150
Roczne koszty płac (z pochodnymi)	32 220 706	31 580 173	30 939 640	30 299 107	29 658 574	29 018 041	28 377 508	27 736 975	27 096 442	26 455 909	25 815 376

Wykres 2. Wpływ godzin ponadwymiarowych na koszty zapewnienia średnich ustawowych dla nauczycieli realizujących 1000 etatów przeliczeniowych



Nie ulega zatem wątpliwości, że system wynagradzania nauczycieli zaprojektowany przez twórców reformy oświaty bardzo wyraźnie zachęca organy prowadzące do zmniejszania ogólnej liczby pracowników pedagogicznych. Samorządowi opłaca się,

żeby konkretny zakres zadań wykonywała jak najmniejsza liczba nauczycieli, czyli żeby mieli oni jak najwięcej godzin ponadwymiarowych<sup>6</sup>.

Okazuje się więc, że godziny ponadwymiarowe mogą być jednym z zasadniczych czynników wpływających na koszty wynagrodzeń nauczycieli. Lecz nie w takim znaczeniu, jak to się nieraz wydaje osobom nierozumiejącym specyfiki oświaty, które sądzą, że zwiększanie zakresu zajęć ponadwymiarowych podraża koszty. Przeciwnie, zwiększanie liczby godzin ponadwymiarowych bardzo się opłaca<sup>7</sup>. Co więcej, z przedstawionych wyliczeń wynika paradoksalne na pozór stwierdzenie, że gdy nie ma godzin ponadwymiarowych, to i tak trzeba za nie zapłacić! Za to istnieje możliwość, że zwiększenie liczby zajęć nie spowoduje zwiększenia kosztów pod warunkiem, że dodatkowe zajęcia zostaną przydzielone nauczycielom jako godziny ponadwymiarowe i że dodatki zmniejszone będą tak, by nie wzrosły przeciętne wynagrodzenia<sup>8</sup>.

Praktyczne wykorzystanie opisywanego tutaj mechanizmu może być rzecz jasna bardzo trudne. Organy prowadzące mogą przecież kształtować organizację szkół jedynie za pośrednictwem dyrektorów, ci zaś nie mają całkowitej swobody w określaniu liczb zatrudnionych nauczycieli i przydzielonych godzin ponadwymiarowych. Ponadto istniejące lokalne regulaminy wynagradzania mogą uniemożliwiać całkowicie swobodne określanie puli pieniędzy przeznaczonych na dodatki funkcyjne i motywacyjne.

Mimo to trzeba z naciskiem podkreślić, że w konstrukcję systemu wpisana jest sprzeczność pomiędzy interesami samorządów i nauczycieli. Nauczyciele jako grupa powinni dążyć do jak najmniejszego obciążenia godzinami ponadwymiarowymi, ponieważ i tak muszą otrzymać wynagrodzenia na poziomie średnich gwarantowanych przez ustawę. Z tego samego powodu dążenia samorządów powinny być przeciwne – lepiej mieć mniej nauczycieli, za to bardziej obciążonych obowiązkami. Sprzeczność jest więc bardzo wyraźna, a tam gdzie istnieją sprzeczności interesów, bardzo często pojawiają się konflikty.

## Problem państwowych gwarancji finansowania wynagrodzeń nauczycieli

### System wynagradzania nauczycieli a subwencja oświatowa

Nowelizacja Karty Nauczyciela przygotowywana była w 1999 r. Równolegle tworzono całkowicie nowy algorytm podziału części oświatowej subwencji ogólnej, czyli tzw.

---

<sup>6</sup> Znowelizowana Karta Nauczyciela przewiduje możliwość zwiększania, na wniosek nauczycieli, ich pensów dydaktycznych (art. 40 ust. 2a) zamiast przydzielania im godzin ponadwymiarowych. Zwyżki pensów dają nauczycielom nieco wyższe zarobki niż przydzielone godziny ponadwymiarowe, jednak wzrost wynagrodzeń z tego tytułu może być zniwelowany zmniejszeniem dodatków potrzebnych do osiągnięcia średnich ustawowych.

<sup>7</sup> Opłacało się także przed nowelizacją Karty Nauczyciela, ponieważ za pracę w godzinach ponadwymiarowych nie wypłaca się dodatku za wysługę lat oraz dlatego, że wynagrodzenie za te godziny znacznie spada (często do zera) w wypadku nieobecności nauczyciela, przerwy świątecznej itp. Tymczasem laicy często sądzą, że zajęcia w ramach godzin ponadwymiarowych, to zajęcia, które mogłyby się nie odbyć. Nierzadko też myślą godziny **ponadwymiarowe**, których wysokość jest proporcjonalna do stawki osobistego zaszeregowania nauczyciela z godzinami **nadliczbowymi** w rozumieniu Kodeksu pracy, za które przysługuje wynagrodzenie wyższe niż za godziny normalnej pracy.

<sup>8</sup> Możliwe jest, że w intencji autorów nowego systemu wynagradzania wykorzystaniu tego mechanizmu przeciwdziałać miał przepis o tym, że przeciętne wynagrodzenie zasadnicze musi stanowić co najmniej 75% średniej ustawowej.

subwencji oświatowej. Wydaje się jednak, że zabrakło koordynacji prac nad systemem wynagradzania i zasadami podziału subwencji.

Algorytm subwencji oświatowej na rok 2000 zakładał podział środków zgodnie ze słuszną zasadą „pieniądz idzie za uczniem” z uwzględnieniem placówek różnych rodzajów i typów. Problem w tym, że za podstawę podziału przyjęto **wyłącznie** liczby uczniów w szkołach prowadzonych lub dotowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Algorytm ten w ogóle nie odnosił się do kwestii związanych z zatrudnieniem.

Tymczasem znowelizowana Karta Nauczyciela wprowadza państwowe gwarancje zapewnienia środków niezbędnych na średnie wynagrodzenia *dla liczby nauczycieli poszczególnych stopni zatrudnionych zgodnie ze standardami*. Nakazuje więc uwzględnianie podczas podziału pieniędzy kosztów zatrudnienia nauczycieli z uwzględnieniem struktury ich stopni<sup>9</sup>.

Sprzeczność pomiędzy zasadami podziału mieszczącymi się w algorytmie subwencyjnym a wymaganiami Karty Nauczyciela nie ogranicza się jedynie do pominięcia w algorytmie kwestii zatrudnienia nauczycieli, lecz sięga głębiej. Algorytm służy bowiem do podziału kwoty przewidzianej w budżecie państwa niezależnie od jej wielkości, natomiast gwarancja zawarta w Karcie Nauczyciela determinuje wysokość kwoty, którą należy podzielić. Skutkiem realizacji idei zawartej w Karcie Nauczyciela powinno być zniesienie panującej dotychczas zasady *państwo daje samorządom na oświatę tyle, ile we własnej ocenie może dać* i wprowadzenie, przynajmniej w odniesieniu do płac, nowej reguły: *państwo daje samorządom tyle, ile im się należy*. Przy tym, co jest szczególnie istotne, kwoty należne samorządom są ściśle określone. W rezultacie z punktu widzenia budżetu państwa część subwencji oświatowej przeznaczona na sfinansowanie wynagrodzeń nauczycieli staje się wydatkiem sztywnym.

W praktyce zrealizowanie takiej zasady podziału może być bardzo trudne, bowiem przed przystąpieniem do podziału trzeba precyzyjnie rozpoznać potrzeby, które wynikają ze standardów zatrudnienia i struktury stopni awansu w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego. Można to zrobić tylko na podstawie bardzo szybko i sprawnie zbieranych wiarygodnych danych statystycznych o uczniach i nauczycielach. Tymczasem obecnie tempo przygotowywania i jakość tych danych pozostawiają wiele do życzenia.

## Możliwości manipulowania standardami

Zasada, według której organy prowadzące szkoły muszą otrzymać pieniądze na wynagrodzenia nauczycieli zatrudnionych w ramach standardów, wydaje się być bardzo korzystna dla samorządów. Do tej pory bowiem miały one bardzo duże trudności z udowodnieniem, że nie otrzymały przysługujących im środków na sfinansowanie jakiegoś aspektu zadań oświatowych. Taki stan rzeczy zmieni możliwość precyzyjnego wyliczenia kwot należnych na wynagrodzenia nauczycieli (czyli największą część budżetu oświaty).

Problemem pozostaje jednak kwestia standardów zatrudnienia – to minister edukacji określa ich wielkość. Nietrudno więc sobie wyobrazić sytuację, gdy standardy zostaną ustalone na takim poziomie, że budżet państwa bez zwiększenia nakładów na oświatę z łatwością wywiąże się z zobowiązań w kwestii finansowania wynagrodzeń nauczycieli. W przyszłości zatem można spodziewać się sporów o wielkość standardów.

---

<sup>9</sup> W projekcie zmian, który trafił do Sejmu nie było mowy o stopniach – ustawa miała nakazywać zapewnienie środków na wynagrodzenia *dla liczby nauczycieli zatrudnionych zgodnie ze standardami*.

## Finansowanie wynagrodzeń nauczycieli a finansowanie całości zadań oświatowych

Karta Nauczyciela wprowadza gwarancje finansowania kosztów wynagrodzeń nauczycieli, które stanowią największą część całkowitych kosztów utrzymania oświaty. Nie wolno jednak zapominać, że art. 5a ust. 3 ustawy o systemie oświaty głosi, że *Środki niezbędne na realizację zadań oświatowych (...) w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie szkół i placówek zagwarantowane są w dochodach jednostek samorządu terytorialnego.*

Państwowe gwarancje obejmują zatem nie tylko wynagrodzenia nauczycieli, ale również pozostałe koszty utrzymania szkół, na które składają się wynagrodzenia pracowników administracji i obsługi oraz wydatki rzeczowe, na przykład na ogrzewanie, energię elektryczną, remonty, pomoce naukowe i wyposażenie. Niestety, żadne reguły nie określają sposobu ustalenia wielkości kwot niezbędnych na sfinansowanie tych wydatków, można więc sądzić, że kwestia ta pozostanie w dalszym ciągu jednym ze źródeł konfliktów pomiędzy samorządami a rządem.

## Możliwość stworzenia systemu, który nie opiera się na średnich wynagrodzeniach

Naszym zdaniem oparcie systemu na średnich wynagrodzeniach nauczycieli było błędem. Lepszym rozwiązaniem byłoby zagwarantowanie w ustawie minimalnych stawek wynagrodzeń zasadniczych dla nauczycieli legitymujących się poszczególnymi stopniami awansu zawodowego i poziomami kwalifikacji<sup>10</sup>. Wskazana byłaby także zmiana sposobu naliczania dodatku za wysługę lat w taki sposób, by był on w pełni proporcjonalny do wymiaru etatu, tzn. by np. nauczyciel zatrudniony w wymiarze 1,5 etatu (0,5 etatu wynikającego z godzin ponadwymiarowych) miał ten dodatek o połowę większy niż nauczyciel mający ten sam stopień i wykształcenie, któremu nie przydzielono godzin ponadwymiarowych<sup>11</sup>. W takim systemie państwo gwarantowałoby samorządom środki na koszty wynikające bezpośrednio z liczby etatów przeliczeniowych nauczycieli zatrudnionych zgodnie ze standardami (z uwzględnieniem ich stopni i kwalifikacji).

Dzięki temu niemożliwe byłoby manipulowanie wysokością średnich wynagrodzeń za pomocą godzin ponadwymiarowych. Jednocześnie możliwe stałoby się przeprowadzanie precyzyjnych i jednoznacznych wyliczeń środków niezbędnych na sfinansowanie wynagrodzeń nauczycieli (zarówno globalnie, jak i lokalnie).

Niestety, obecnie nie widzimy większych szans na modyfikację systemu idącą w tym kierunku. Wiązałyby się ona bowiem z koniecznością zmian wysokości składników wynagrodzeń poszczególnych nauczycieli, przy czym niektórzy mogliby nieznacznie stracić, inni zaś trochę zyskać. Należałoby się więc liczyć ze znacznym oporem środowiska nauczycielskiego, które teraz jest wręcz uczulone na wszelkie próby zmiany sposobu wynagradzania. Dlatego też w dalszej części opracowania skoncentrujemy się na uwarunkowaniach możliwie najlepszego funkcjonowania systemu wynagradzania nauczycieli i finansowania tych wynagrodzeń w takiej postaci, jaką – według naszego rozeznania – mieli na myśli jego twórcy.

---

<sup>10</sup> To znaczy, że w ustawie należałoby zapisać konstrukcję całej tabeli minimalnych stawek wynagrodzeń nauczycieli.

<sup>11</sup> Obecnie od godzin ponadwymiarowych nie nalicza się dodatku za wysługę lat.

## Podsumowanie

Zasadniczą wadą konstrukcji systemu wynagradzania nauczycieli jest oparcie go na średnich wynagrodzeniach. Dzieje się tak, ponieważ:

- ♦ zaplanowanie wynagrodzeń nauczycieli poszczególnych stopni w taki sposób, by przeciętnie osiągnęły one w danym roku poziom średnich ustawowych, jest praktycznie niemożliwe;
- ♦ system zachęca do manipulowania wysokością przeciętnych zarobków nauczycieli za pomocą przydzielanych im godzin ponadwymiarowych – samorząd łatwo osiągnie wymagany poziom wynagrodzeń przy małej liczbie nauczycieli, którym przydzielono dużo godzin ponadwymiarowych.

Trzeba także pamiętać o sprzecznościach pomiędzy istniejącymi (i projektowanymi na rok 2001) zasadami podziału subwencji oświatowej a założeniami systemu wynagradzania i finansowania wynagrodzeń nauczycieli. Istotą stosowanego obecnie algorytmu podziału subwencji oświatowej jest oparcie go na zasadzie, że kwota należna danej jednostce samorządu powinna zależeć **wyłącznie** od liczby uczniów w szkołach prowadzonych przez ten samorząd. Algorytm ten nie był tworzony z zamiarem uwzględniania wpływu, jaki na koszty utrzymania oświaty wywiera zróżnicowanie struktury zatrudnienia nauczycieli ze względu na ich stopnie awansu zawodowego.

# Intencje autorów zmian a zapisy w ustawie

W podrozdziale *Prawdopodobne intencje autorów zmian z 2000 r.* (str. 7) przedstawiliśmy próbę rekonstrukcji intencji autorów reformy wywiedzioną z treści art. 30 Karty Nauczyciela. Na mocy ustawy z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw przybrał on postać, którą przedstawiamy w załączniku. Niestety, artykuł ten zawiera bardzo wiele błędów i sprzeczności, które omówimy poniżej.

## Usunięty błąd – 75%

Powszechnie znanym błędem zawartym w artykule 30 Karty Nauczyciela stał się zapis ustępu 5 nakazujący, by minister edukacji podczas tworzenia tabeli minimalnych stawek przestrzegał zasady, że średnia minimalna stawka wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli danego stopnia awansu nie może być mniejsza niż 75% średniego wynagrodzenia gwarantowanego przez ustawę. Ze względu na istniejącą strukturę składników wynagrodzeń nauczycieli warunek ten sprawił, że faktyczne wynagrodzenia musiały znacznie przekroczyć średnie przewidziane w ustawie.

Zapis o 75% stał się główną przyczyną niedoszacowania skutków wdrożenia zmian w Karcie Nauczyciela w 2000 r., tym samym spowodował olbrzymie problemy ze zbilansowaniem budżetów zarówno poszczególnych samorządów, jak i całego państwa. Był też przyczyną długotrwałych konfliktów pomiędzy nauczycielami i samorządami a rządem. Nic więc dziwnego, że rząd wystąpił z inicjatywą usunięcia tego nieszczęsnego zapisu z Karty Nauczyciela. Przeciw zmianie zaprotestowali nauczyciele i ich związki zawodowe, sprzeciwiając się usunięciu z ustawy przepisu, który dawał im swego rodzaju „premię za trudy wdrażania reformy oświaty”. Rządowi, choć z trudem, udało się jednak doprowadzić do zaakceptowania tej zmiany przez Sejm, Senat i prezydenta.

## Wysokość płac nauczycieli a finanse samorządów

Przeciwnicy usunięcia z Karty Nauczyciela przepisu o 75% argumentowali, że dopiero dzięki niemu płace nauczycieli osiągają akceptowalny poziom. My również jesteśmy zwolennikami jak najwyższych płac nauczycieli, sądzymy jednak, że ich poziom nie powinien być ustalany poprzez ewidentną sprzeczność w artykule 30, ponieważ takie rozwiązanie zagraża interesom samorządów. Trzeba bowiem pamiętać, że ustawa gwarantuje samorządom środki na sfinansowanie wynagrodzeń nauczycieli tylko na

poziomie **średnich ustawowych** (ust. 8). Dlatego też lepiej by było, gdyby ci politycy, którym zależy na zwiększeniu płac nauczycieli, czynili to wprowadzając odpowiednie zmiany wskaźników określających wysokość tych średnich (ust. 3 i 4).

Musimy jeszcze zwrócić uwagę na inne problemy, które mogą wiązać się ze zwiększaniem wynagrodzeń nauczycieli. Po pierwsze, już w tym roku dała się zauważyć tendencja do finansowania przynajmniej części kosztów podwyżek płac pracowników pedagogicznych poprzez zmniejszanie puli środków przeznaczonych na bieżące wydatki rzeczowe, remonty i inwestycje oraz wynagrodzenia pracowników administracji i obsługi. Utrzymanie tej tendencji może być na dłuższą metę bardzo niebezpieczne dla oświaty. Niewielki bowiem będzie pożytek z najlepszych nawet nauczycieli, jeśli nie będą oni mieli gdzie uczyć i wychowywać.

Istnieje także bezpośrednie niebezpieczeństwo dla samych nauczycieli. Otóż w praktyce budżet państwa rekompensuje samorządom tylko część wydatków na płace pracowników pedagogicznych. Nowelizacja Karty Nauczyciela wyraźnie określiła, że ma się to odbywać do wysokości średnich ustawowych przy zatrudnieniu odpowiadającym standardom określonym przez ministra edukacji. Koszty wynikające z ponadstandardowego zatrudnienia i płac wyższych od średnich ustawowych samorządy będą musiały pokrywać z własnych środków. Przymus ekonomiczny na pewno skłoni wiele samorządów do ograniczenia kosztów płac nauczycieli poprzez – często radykalne – zmniejszanie zatrudnienia.

Samorządy z reguły z własnych środków finansują część płac nauczycieli, dlatego należy jasno stwierdzić, że podnoszenie ich płac (nawet za pomocą zmiany parametrów określających wysokość średnich ustawowych) oznacza dla samorządów konieczność zmniejszenia wydatków na inne cele.

## Inne wady artykułu 30

Konflikty związane z Kartą Nauczyciela w roku 2000 koncentrowały się wokół przepisu o 75%. Teraz, po usunięciu z artykułu 30 tego nieszczęsnego fragmentu, wyraźniej dadzą o sobie znać jego inne wady.

### Niejednoznaczne rozumienie pojęcia *nauczyciel*

Podstawą systemu zawartego w artykule 30 Karty Nauczyciela jest pojęcie *średnie wynagrodzenie nauczycieli*. Ustawa nakazuje zapewnienie odpowiednich poziomów średnich wynagrodzeń nauczycieli poszczególnych stopni awansu zarówno organom państwa, jak i samorządom. Wydawać by się mogło, że wyliczenie średniej jest trywialnie proste: wystarczy dodać do siebie wszystkie wynagrodzenia nauczycieli z danym stopniem awansu, a następnie otrzymaną sumę podzielić przez liczbę tych nauczycieli. Sedno problemu tkwi jednak w tym, że nie wiadomo, jak należy wyznaczyć tę liczbę nauczycieli.

Art. 3 Karty Nauczyciela, który zawiera definicje pojęć, stwierdza w punkcie 1, że ilekroć w 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 przepisów art. 30 prowadzi zatem 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 może być w decydującym stopniu uzależniona od liczby nauczycieli, którzy nie są zatrudnieni w pełnym wymiarze godzin, co w rezultacie prowadzi do absurdów ekonomicznych. Zapewne z tej przyczyny Ministerstwo Edukacji Narodowej stosuje funkcjonalną interpretację przepisów o średnich wynagrodzeniach. Świadczy o tym chociażby sposób zbierania informacji o liczbach nauczycieli w sprawozdaniu EN-3, w którym liczby nauczycieli niepełnozatrudnionych podaje się w przeliczeniu na pełne etaty. Taki sposób ustalania liczby nauczycieli pozwala uniknąć zaniżania średnich przez nauczycieli niepełnozatrudnionych. Ze względu na taki układ dostępnych danych my również w dalszych rozważaniach przyjęliśmy funkcjonalną wykładnię przepisów o średnich wynagrodzeniach.

Niestety, w Karcie Nauczyciela nie ma żadnego fragmentu uzasadniającego taką interpretację jej art. 30 – należałoby go dopiero wprowadzić.

### **Nieokreślony sposób obliczania średnich**

Z powodu obowiązywania przepisu o 75% w roku 2000 nie było sporów związanych ze sposobem wyliczania średnich wynagrodzeń – po prostu w wypadku zdecydowanej większości nauczycieli wynagrodzenia te, niezależnie od sposobu liczenia, musiały być wyższe od średnich ustawowych. Jednak, jeśli przepis o 75% zostanie wykreślony z Karty Nauczyciela, to może być inaczej. W poprzednim podrozdziale przedstawiliśmy wątpliwości na temat sposobu ustalania liczby nauczycieli w wypadku osób niepełnozatrudnionych, jednak problemy pojawiają się również podczas ustalania sumy wynagrodzeń nauczycieli poszczególnych stopni.

Weźmy na przykład sposób uwzględniania podczas wyliczania sumy wynagrodzeń dodatkowego wynagrodzenia rocznego, czyli „trzynastki”. Pojawia się tu pytanie, czy, obliczając średnie wynagrodzenie nauczycieli danego stopnia, należy uwzględniać tylko „trzynastki” otrzymane przez nauczycieli legitymujących się tym stopniem, czy też przeciętną wysokość „trzynastki” dla wszystkich nauczycieli (niezależnie od ich stopni)? W pierwszym wypadku wynik będzie dokładniejszy, a różnice pomiędzy średnimi wynagrodzeniami poszczególnych grup nauczycieli większe, ponieważ lepiej zarabiający nauczyciele mają wyższe trzynastki. Druga metoda (stosowana przez MEN w różnych przykładowych wyliczeniach) da w efekcie pewne zmniejszenie zróżnicowania wyliczonych wynagrodzeń, bowiem do średnich wynagrodzeń osób gorzej zarabiających zostaną częściowo doliczone „trzynastki” przypadające na nauczycieli wyższych stopni mających wyższe płace i na odwrót.

Podobnie wątpliwości może budzić uwzględnianie innych składników wynagrodzenia, na przykład dodatków za wysługę lat, nagród jubileuszowych, a nawet wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe. Przecież oficjalne sprawozdanie EN-3 nie zawiera danych o liczbach godzin ponadwymiarowych przydzielonych nauczycielom o poszczególnych stopniach, mieści ono tylko informację zbiorczą. Tymczasem prawdopodobne wydaje się, że nauczyciele z większym stażem i kwalifikacjami – a tacy z reguły są nauczycielami mianowanymi – mają więcej godzin ponadwymiarowych od młodych (stażystów)<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Niestety, oficjalna sprawozdawczość nie daje możliwości zweryfikowania tej hipotezy opartej na doświadczeniu z poprzednich lat.

### Których nauczycieli należy brać pod uwagę podczas obliczania średnich?

Kolejna wątpliwość związana z interpretacją przepisów o średnich wynagrodzeniach również może się stać przyczyną sporów. Otóż ustawa nakazuje samorządom zapewnienie przeciętnych wynagrodzeń na poziomie średnich ustawowych wszystkim nauczycielom poszczególnych stopni awansu zawodowego **na obszarze ich działania** (art. 30, ust 6). Zatem wydaje się, że w obliczeniach podczas sprawdzania, czy warunek ten został spełniony należy brać pod uwagę wszystkich nauczycieli zatrudnionych w szkołach **i przedszkolach** prowadzonych przez dany samorząd. Przy tym wiadomo, że przeciętny poziom kwalifikacji nauczycieli w przedszkolach jest niższy niż w szkołach, przydziela się tam również zwykle mniej godzin ponadwymiarowych. Z tych względów uwzględnienie nauczycieli przedszkoli spowoduje zmniejszenie średnich wynagrodzeń na terenie działania samorządu i może spowodować konieczność zwiększenia dodatków w celu spełnienia wymagań ustawowych.

Podobnie nie jest jasne, których nauczycieli należy brać pod uwagę przy ustalaniu kwoty gwarantowanej przez państwo samorządowi – tylko nauczycieli szkół, czy także nauczycieli przedszkoli.

Żeby zilustrować skalę tego problemu w kolejnych zestawieniach przedstawiamy struktury zatrudnienia nauczycieli wg stopni i kwalifikacji w mieście i gminie Nysa.

Tabela 3. Struktura zatrudnienia nauczycieli w szkołach prowadzonych przez gminę Nysa

	Stażysta	Kontraktowy	Mianowany	Dyplomowany	Razem
wmp	2,5%	9,7%	72,9%	0,0%	<b>85,1%</b>
wzp	0,0%	1,7%	2,9%	0,0%	<b>4,6%</b>
kolegium, sn	0,7%	1,4%	3,8%	0,0%	<b>5,9%</b>
inne	2,1%	0,8%	1,5%	0,0%	<b>4,4%</b>
<b>Razem</b>	<b>5,2%</b>	<b>13,6%</b>	<b>81,2%</b>	<b>0,0%</b>	<b>100,0%</b>

Tabela 4. Struktura zatrudnienia nauczycieli w przedszkolach prowadzonych przez gminę Nysa

	Stażysta	Kontraktowy	Mianowany	Dyplomowany	Razem
wmp	0,9%	4,2%	40,8%	0,0%	<b>45,9%</b>
wzp	1,4%	0,0%	1,0%	0,0%	<b>2,5%</b>
kolegium, sn	0,0%	5,0%	43,6%	0,0%	<b>48,5%</b>
inne	1,2%	0,0%	2,0%	0,0%	<b>3,1%</b>
<b>Razem</b>	<b>3,5%</b>	<b>9,2%</b>	<b>87,3%</b>	<b>0,0%</b>	<b>100,0%</b>

Tabela 5. Struktura zatrudnienia nauczycieli w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez gminę Nysa

	Stażysta	Kontraktowy	Mianowany	Dyplomowany	Razem
wmp	2,2%	8,6%	66,9%	0,0%	<b>77,7%</b>
wzp	0,3%	1,4%	2,6%	0,0%	<b>4,2%</b>
kolegium, sn	0,5%	2,1%	11,3%	0,0%	<b>13,9%</b>
inne	1,9%	0,7%	1,6%	0,0%	<b>4,2%</b>
<b>Razem</b>	<b>4,9%</b>	<b>12,7%</b>	<b>82,4%</b>	<b>0,0%</b>	<b>100,0%</b>

Kolejne utrudnienia w obliczaniu średnich wynagrodzeń spowodowane są zmianami stanu zatrudnienia w czasie roku budżetowego. Liczby nauczycieli poszczególnych stopni

zmieniają się z miesiąca na miesiąc i żaden przepis nie określa sposobu ustalania tych liczb w celu wyliczenia średnich wynagrodzeń.

Przedstawione tutaj techniczne problemy z obliczeniem średnich mogą stać się przyczyną wielu konfliktów pomiędzy nauczycielami i samorządami oraz pomiędzy samorządami i rządem.

### **Nieokreślony sposób postępowania w wypadku, gdy wynagrodzenia okażą się niższe od średniej**

Kwestia metodologii wyliczeń nie wyczerpuje listy problemów związanych ze średnimi ustawowymi, ponieważ Karta Nauczyciela nakazuje, by średnie te były dotrzymane, nie wspomina jednak o sposobie postępowania w wypadku, gdy po zakończeniu roku kalendarzowego okaże się na przykład, że nauczyciele na terenie jakiejś gminy zarobili przeciętnie mniej od średniej ustawowej.

Przepisy nie określają żadnych procedur rozstrzygania sporów na ten temat ani sankcji za niespełnienie warunku utrzymania wynagrodzeń na poziomie średnich ustawowych. Niewykluczone więc, że nauczyciele nie będą mogli wyegzekwować wynagrodzeń na poziomie średnich ustawowych. Zresztą podobnie jak samorzady, które z kolei nie będą w stanie wyegzekwować od rządu środków na owe wynagrodzenia.

Mamy tu więc do czynienia z kolejnym źródłem potencjalnych żywiołowych konfliktów. Rzecz jasna w ustawie trudno określać szczegółowe zasady wyliczania średnich lub wyliczania i wypłacania ewentualnych dodatków wyrównawczych. Dlatego, naszym zdaniem, powinien to robić minister na podstawie odpowiedniej delegacji dodanej do art. 30 Karty Nauczyciela.

### **Bezsensowny sposób określania standardów zatrudnienia**

Znowelizowana Karta Nauczyciela nakazuje ministrowi edukacji określenie standardów zatrudnienia nauczycieli. Brak takich standardów doprowadził w 2000 r. do dość absurdalnej sytuacji, gdyż stosunkowo większe niedobory finansowe związane z reformą wynagrodzeń nauczycieli wystąpiły w bogatszych jednostkach samorządu, które, w porównaniu do liczby uczniów, zatrudniają więcej nauczycieli. Samorzady te stać bowiem na tworzenie mało licznych oddziałów, prowadzenia wielu zajęć w grupach oraz organizację większej liczby zajęć dodatkowych niż w jednostkach mniej zamożnych. Brak możliwości ustalenia, ilu nauczycieli samorząd zatrudnia „na własne życzenie” sprawił, że, z punktu widzenia budżetu państwa, skutki finansowe wprowadzenia nowej Karty Nauczyciela były w tych gminach większe niż w jednostkach biedniejszych.

Niestety, obecna treść art. 30 Karty Nauczyciela praktycznie uniemożliwia ustalenie precyzyjnych i jednoznacznych standardów zatrudnienia i zakresu gwarancji państwa wobec kosztów wynagrodzeń nauczycieli. Spowodowane jest to beztróskim używaniem pojęcia *nauczyciel*. Ust. 9 tego artykułu głosi, że minister edukacji określa *standardy zatrudnienia nauczycieli, biorąc pod uwagę w szczególności liczbę nauczycieli na oddział, liczbę uczniów w oddziale oraz liczbę obowiązkowych zajęć dla uczniów i wychowanków w poszczególnych typach i rodzajach szkół*. W ust. 8 napisano zaś, że *państwo zapewnia w dochodach samorządów środki niezbędne na średnie wynagrodzenia dla liczby nauczycieli poszczególnych stopni zatrudnionych zgodnie ze standardami*. Znowu pojawia się więc pytanie, co to znaczy **liczba nauczycieli**?

Zalóżmy, że zgodnie z zapisami ustawy minister określi, iż w danym typie szkoły standard zatrudnienia wynosi 1,8 nauczyciela na oddział, który powinien liczyć np. 26 uczniów. Autorom ustawy i laikom może się wydawać, że jest to określenie jednoznaczne: po prostu do nauczania każdego 26 uczniów potrzeba 1,8 nauczyciela.

Można tak myśleć, jeśli nie pamięta się o tym, że obciążenia obowiązkami nauczycielskimi nie da się mierzyć liczbą **osób** potrzebnych do ich wykonania. Weźmy na przykład oddział, którego uczniowie mają tygodniowo 25 godzin lekcyjnych. Na pytanie: „Ilu nauczycieli potrzeba do przeprowadzenia tych lekcji?” nie ma jednoznacznej odpowiedzi. 25 godzin lekcyjnych można bowiem przydzielić jednej osobie, ale także dwóm, pięciu, a nawet, teoretycznie rzecz biorąc, 25 nauczycielom.

Żeby jednoznacznie określić wymiar obowiązków potrzebnych do przeprowadzenia wszystkich lekcji w naszym przykładowym oddziale, trzeba powiedzieć, że wynosi on  $25/18^{13}$ , czyli 1,39 etatu nauczycielskiego. „Standard” określany liczbą nauczycieli na oddział nie może służyć do żadnych sensownych porównań, ponieważ szkoły mające taką samą liczbę nauczycieli na oddział (przy założeniu, że oddziały te są jednakowe) mogą mieć zupełnie różne liczby etatów nauczycielskich. Koszty płac nauczycieli tych szkół będą się zatem znacznie różnić, nawet jeśli ich struktury zatrudnienia nauczycieli o różnych stopniach awansu i kwalifikacjach będą identyczne.

I na odwrót: szkoły, w których liczby nauczycieli na oddział są zróżnicowane, mogą mieć identyczne wielkości liczby etatów przypadających na oddziały tej samej wielkości. W tym drugim wypadku będziemy mieli do czynienia z bardzo zbliżonymi kosztami<sup>14</sup> (oczywiście przy założeniu, że struktury wykształcenia nauczycieli i stopni ich awansów zawodowych są identyczne). Ze standardu, w którym jednostką miary jest liczba **nauczycieli** na oddział mogłoby zatem wynikać na przykład, że samorządowi przysługuje na koszty wynagrodzeń nauczycieli od 10 do 15 mln zł. Ciekawe, w jaki sposób tak „precyzyjnie” wyznaczoną kwotę należy zapisać w uchwale budżetowej?

Jeśli więc standardy mają służyć do określenia wielkości środków, które państwo gwarantuje samorządom na sfinansowanie kosztów zatrudnienia nauczycieli, to należy oprzeć je nie na liczbie nauczycieli<sup>15</sup>, ale na liczbie **etatów**. Przy tym, żeby uniknąć mylenia pojęcia *liczba etatów* z liczbą osób lepiej mówić o *liczbie etatów przeliczeniowych*. Dzięki temu możliwe będzie dokładne wyliczenie kwot, które państwo gwarantuje samorządom i tylko wtedy będzie można uniknąć sporów dotyczących tej kwestii.

Naszym zdaniem **liczba etatów przeliczeniowych jest to liczba nauczycieli, jakich należałoby zatrudnić w miejsce nauczycieli pozostających w stosunku pracy po to, aby wszyscy oni byli pełnozatrudnieni, a jednocześnie nie realizowali godzin ponadwymiarowych ani też zwiększonego obowiązkowego wymiaru godzin, o którym mowa w art. 42 ust. 2a Karty Nauczyciela; etat przeliczeniowy odpowiada także pełnozatrudnionemu nauczycielowi przebywającemu na urlopie dla poratowania zdrowia oraz pozostającemu w stanie nieczynnym.**

## Co należy zrobić z artykułem 30 Karty Nauczyciela

Naszym zdaniem nowelizacja art. 30 polegająca na usunięciu z niego przepisu o 75% jest niewystarczająca – bardzo potrzebne jest usunięcie jego pozostałych wad. Przy tym – w odróżnieniu od przepisu o 75% – naprawienie pozostałych błędów artykułu 30 nie musi

---

<sup>13</sup> 18 godzin to standardowe pensum nauczycieli prowadzących typowe lekcje.

<sup>14</sup> Pewne zróżnicowanie kosztów wynikać będzie ze zróżnicowania wymiaru zajęć prowadzonych przez nauczycieli w ramach godzin ponadwymiarowych, ponieważ godziny ponadwymiarowe są z reguły nieco tańsze od godzin realizowanych w ramach podstawowego pensum nauczyciela.

<sup>15</sup> Urzędnicy Ministerstwa Edukacji Narodowej wiedzą, że nie można oprzeć standardów zatrudnienia na pojęciu *liczba nauczycieli*, dlatego też nie używają go w projektach rozporządzenia w sprawie określania standardów zatrudnienia nauczycieli. Szerzej na ten temat w rozdziale *Standardy zatrudnienia nauczycieli*, s. 23.

naruszać czyichkolwiek interesów. Na jasnym i jednoznacznym prawie określającym zasady wynagradzania nauczycieli i finansowania tych wynagrodzeń zyskają wszyscy: rząd, samorządy, nauczyciele, uczniowie i podatnicy.

## Podsumowanie

Po usunięciu z art. 30 Karty Nauczyciela przepisu o 75%, który w roku 2000 zaważył na procesie wdrażania nowelizacji tej ustawy wyraźniej dadzą o sobie znać inne wady przepisów określających funkcjonowanie systemu wynagradzania i finansowania wynagrodzeń nauczycieli. Są to przede wszystkim:

- Niejednoznaczne rozumienie pojęcia *nauczyciel* w art. 30 Karty Nauczyciela – jego interpretacja zgodna z definicją zawartą w art. 3 tej ustawy prowadzi do absurdów, jednak wydaje się, że żaden przepis nie pozwala na inne wyjaśnienie jego znaczenia. Dlatego też do art. 30 należy dodać przepis usuwający wątpliwości.
- Nieokreślony sposób obliczania średnich wynagrodzeń – różne możliwe sposoby wyliczania średnich wynagrodzeń mogą stać się przyczyną wielu konfliktów. Należy zatem ustawowo upoważnić ministra edukacji do określenia jednolitej metodologii wyliczania średnich wynagrodzeń nauczycieli.
- Nieokreślony sposób postępowania w wypadku, gdy wynagrodzenia okażą się niższe od średniej – brak jest procedur sprawdzania poziomu wynagrodzeń nauczycieli i postępowania w wypadkach, gdy nie osiągają one wymaganego poziomu. Nie istnieją również sankcje za niedotrzymanie wymogów ustawy. Konieczne jest więc odpowiednie wyeliminowanie tych braków. Określenie procedur postępowania w wypadku, gdy wynagrodzenia okażą się niższe od średniej można także zlecić ministrowi edukacji.
- Narzucenie przez ustawę bezsensownego sposobu określania standardów zatrudnienia nauczycieli – obecna treść art. 30 Karty Nauczyciela praktycznie uniemożliwia ustalenie precyzyjnych i jednoznacznych standardów zatrudnienia i zakresu gwarancji państwa wobec kosztów wynagrodzeń nauczycieli, które byłyby zgodne z ustawą. Standardy zatrudnienia nauczycieli najlepiej byłoby wyrażać liczbą etatów przeliczeniowych przypadających na jednego ucznia.

Artykuł 30 Karty Nauczyciela ma tyle wad, że jego modyfikacja nie może ograniczyć się tylko do usunięcia przepisu o 75%.

# Standardy zatrudnienia nauczycieli

Znowelizowana Karta Nauczyciela nakazuje ministrowi edukacji wydanie rozporządzenia określającego standardy zatrudnienia nauczycieli. Standardy te są niezbędne do ustalenia zakresu gwarancji państwa wobec budżetów samorządów prowadzących szkoły. Nasze zdziwienie – być może naiwne – budzi fakt, że minister do tej pory (luty 2001) nie wykonał nakazu ustawy, która weszła w życie 6 kwietnia 2000 r. W zamian co jakiś czas pojawia się kolejny projekt, który najczęściej różni się od poprzedniego tylko w szczegółach. Od kilku miesięcy natomiast niezmieniona pozostaje konstrukcja projektowanych standardów, a trzeba wyraźnie podkreślić, że konstrukcja ta jest błędna.

## Konstrukcja projektowanych standardów

W podrozdziale *Bezsensowny sposób określania standardów zatrudnienia*, str. 20, wyjaśniliśmy dlaczego sądzimy, że wprowadzone w art. 30 Karty Nauczyciela oparcie standardów zatrudnienia na pojęciu *liczba nauczycieli* jest pozbawione sensu. Również urzędnicy ministerstwa edukacji zdają sobie z tego sprawę, co wynika z kolejnych projektów rozporządzenia w sprawie określania standardów zatrudnienia nauczycieli.

W § 1 projektowanego rozporządzenia<sup>16</sup> czytamy zatem: *W celu naliczenia środków na średnie wynagrodzenia nauczycieli, gwarantowanych przez państwo w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego ustala się standard zatrudnienia nauczycieli określający normatywną liczbę etatów nauczycielskich*. Użyte tutaj pojęcie *normatywna liczba etatów* odpowiada po prostu liczbie etatów przeliczeniowych nauczycieli zatrudnionych zgodnie ze standardami. Wprowadzenie tego pojęcia rzeczywiście może pozwolić na określenie sensownych standardów zatrudnienia. Nie można jednak zapominać, że oparte na nim rozporządzenie będzie prawdopodobnie sprzeczne z ustawą.

Niestety, oprócz sprzeczności z Kartą Nauczyciela – usprawiedliwionej w znacznym stopniu przez względy praktyczne – projektowane rozporządzenie zawiera również poważne błędy merytoryczne. § 2 zawierający podstawy konstrukcji standardu głosi między innymi:

*Jako podstawę ustalania normatywnej liczby etatów nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez daną jednostkę samorządu terytorialnego przyjmuje się:*

---

<sup>16</sup> Wszelkie cytaty, uwagi i wyliczenia odnoszą się do najnowszego dostępnego nam projektu rozporządzenia, który nosi datę 14.12.2000 r.

- 1) liczbę obowiązujących godzin zajęć edukacyjnych określonych w ramowym planie nauczania (lub liczby godzin zajęć rewalidacyjnych) z uwzględnieniem podziału na grupy, w przeliczeniu na jeden rok szkolny, a w szkołach artystycznych z uwzględnieniem ponadto nauczania indywidualnego,
- 2) normatywną liczbę uczniów (wychowanków, słuchaczy) w oddziale (grupie wychowawczej) wynoszącą:
  - a) w szkole podstawowej:
    - na terenach wiejskich 18 uczniów
    - w miastach liczących do 5 tys. mieszkańców 22 uczniów
    - w miastach powyżej 5 tys. mieszkańców 26 uczniów
  - b) w gimnazjum 26 uczniów
  - c) w szkole ponadpodstawowej/ponadgimnazjalnej 28 uczniów (...)

Z dalszych przepisów projektu wynika, że w celu wyliczenia liczby etatów normatywnych przysługujących danej jednostce należy:

- A. ustalić liczbę normatywnych oddziałów (dla każdego typu i rodzaju szkoły z osobna) dzieląc liczby rzeczywistych uczniów przez normatywną liczbę uczniów w oddziale (z § 2, ust. 1 pkt 2);
- B. pomnożyć wyliczone liczby oddziałów przez liczby godzin zajęć (z § 2, ust. 1 pkt 1);
- C. wyliczoną liczbę godzin podzielić przez pensja nauczycieli.

Dalsze przepisy projektu określają sposoby ustalania liczb etatów przypadających na zajęcia nie związane z planami nauczania oraz zadania pozaszkolne (biblioteki pedagogiczne, poradnictwo psychologiczno-pedagogiczne, doradztwo metodyczne itp.) Na przykład § 3 pkt a przewiduje, że normatywną liczbę etatów ustaloną w sposób opisany powyżej zwiększa się o 1,8 etatu na 150 uczniów oraz o kolejny jeden etat na każdym 300 uczniów na wykonywanie zadań szkoły nie objętych ramowym planem nauczania lub innych niż prowadzenie zajęć edukacyjnych.

### **Niejednoznaczność projektowanych standardów**

Jak widać w celu wyliczenia normatywnej liczby etatów nauczycielskich należy sięgnąć do przepisów o ramowych planach nauczania i podziałach na grupy, zawierających się w innych aktach prawnych. Niestety, można odnieść wrażenie, że autorzy projektu niezbyt uważnie przestudiowali owe przepisy. Problem bowiem w tym, że nie określają one jednoznacznie liczb godzin zajęć edukacyjnych. Dzieje się tak dlatego, że przepisy o ramowych planach nauczania dopuszczają pewną dowolność w określaniu liczby godzin przedmiotów, których zajęcia powinny odbywać się z podziałem na grupy.

Na przykład zajęcia informatyki muszą być dzielone na grupy w oddziałach większych niż 24-osobowe, czyli także w normatywnym (26-osobowym) oddziale gimnazjum. Jednak dyrektor szkoły może równie dobrze określić tę liczbę na 0, jak i 3, tym samym do ogólnej liczby godzin zajęć tego oddziału trzeba z tytułu podziału na grupy zajęć informatyki doliczyć 3 godziny albo żadną.

Przepisy nie określają również jednoznacznie liczebności grup na zajęciach wychowania fizycznego. Na przykład dla klas IV-VI szkoły podstawowej mówią one tylko, że zajęcia WF prowadzone są w grupach liczących od 12 do 26 uczniów. Zatem 26-osobowy normatywny oddział szkoły podstawowej może stanowić jedną grupę lub zostać podzielony na dwie grupy. Daje to 0 lub 3 godziny wynikające z podziałów na grupy.

W zamieszczonych poniżej zestawieniach przedstawiliśmy wyliczenia standardów dla typowych szkół ogólnokształcących przy różnych dopuszczalnych przez przepisy liczbach godzin wynikających z podziałów na grupy<sup>17</sup>. Tabela 6 zawiera wyliczenie projektowanych standardów przy założeniu umiarkowanej liczby podziałów na grupy. To znaczy, że godziny do dyspozycji dyrektora nie były przydzielane do zajęć wymagających podziałów na grupy, na oddział klas IV-VI szkoły podstawowej i I-III gimnazjum przypada po 0,33 godziny informatyki (1 godzina w cyklu kształcenia), a zajęcia WF podzielono na grupy także w 26-osobowych oddziałach (od czwartej klasy szkoły podstawowej).

Tabela 6. Standardy zatrudnienia przy umiarkowanych podziałach na grupy

Klasy	Liczba uczniów w oddziale	Na zajęcia z ramowego planu nauczania		Etaty dodatkowe		L. etatów na oddział	L. etatów na ucznia
		Godziny	Etaty	etaty/ucznia	etaty/oddział		
Szkoła podstawowa w mieście pow. 5 tys. mieszkańców							
I-III	26	24,00	1,3333	0,0036	0,0936	1,43	0,0549
IV-VI	26	34,00	1,8889	0,0036	0,0936	1,98	0,0762
Szkoła podstawowa na wsi							
I-III	18	24,00	1,3333	0,0036	0,0648	1,40	0,0777
IV-VI	18	28,00	1,5556	0,0036	0,0648	1,62	0,0900
Gimnazjum							
I-III	26	36,67	2,0370	0,0036	0,0936	2,13	0,0819
Liceum ogólnokształcące							
I	28	40,00	2,2222	0,0036	0,1008	2,32	0,0830
II	28	39,00	2,1667	0,0036	0,1008	2,27	0,0810
III	28	35,50	1,9722	0,0036	0,1008	2,07	0,0740
IV	28	30,50	1,6944	0,0036	0,1008	1,80	0,0641

Tabela 7 zawiera wyliczenie projektowanych standardów przy założeniu minimalnej liczby podziałów na grupy. To znaczy, że godziny do dyspozycji dyrektora nie były przydzielane do zajęć wymagających podziałów na grupy, nie przewidziano zajęć informatyki w szkole podstawowej i gimnazjum, a zajęcia WF w oddziałach 26-osobowych nie były dzielone na grupy.

<sup>17</sup> Wyliczenie liczby etatów dodatkowych (dyrektorów, pedagogów, bibliotekarzy itp.) przeprowadzono przy założeniu, że w szkołach prowadzonych przez samorząd jest 4950 uczniów.

Tabela 7. Standardy zatrudnienia przy minimalnych podziałach na grupy

Klasy	Liczba uczniów w oddziale	Na zajęcia z ramowego planu nauczania		Etaty dodatkowe		L. etatów na oddział	L. etatów na ucznia
		Godziny	Etaty	etaty/ucznia	etaty/oddział		
Szkoła podstawowa w mieście pow. 5 tys. mieszkańców							
I-III	26	24,00	1,3333	0,0036	0,0936	1,43	0,0549
IV-VI	26	30,67	1,7037	0,0036	0,0936	1,80	0,0691
Szkoła podstawowa na wsi							
I-III	18	24,00	1,3333	0,0036	0,0648	1,40	0,0777
IV-VI	18	28,00	1,5556	0,0036	0,0648	1,62	0,0900
Gimnazjum							
I-III	26	33,33	1,8519	0,0036	0,0936	1,95	0,0748
Liceum ogólnokształcące							
I	28	39,00	2,1667	0,0036	0,1008	2,27	0,0810
II	28	39,00	2,1667	0,0036	0,1008	2,27	0,0810
III	28	35,50	1,9722	0,0036	0,1008	2,07	0,0740
IV	28	30,50	1,6944	0,0036	0,1008	1,80	0,0641

Tabela 8 zawiera wyliczenie projektowanych standardów przy założeniu maksymalnej liczby podziałów na grupy. To znaczy, że wszystkie godziny do dyspozycji dyrektora (poza godzinami przypadającymi na klasy I-III szkoły podstawowej) zostały przeznaczone na zajęcia wymagające podziałów na grupy i dzielone na grupy są także zajęcia WF w oddziałach 26-osobowych.

Tabela 8. Standardy zatrudnienia przy maksymalnych podziałach na grupy

Klasy	Liczba uczniów w oddziale	Na zajęcia z ramowego planu nauczania		Etaty dodatkowe		L. etatów na oddział	L. etatów na ucznia
		Godziny	Etaty	etaty/ucznia	etaty/oddział		
Szkoła podstawowa w mieście pow. 5 tys. mieszkańców							
I-III	26	24,00	1,3333	0,0036	0,0936	1,43	0,0549
IV-VI	26	38,33	2,1296	0,0036	0,0936	2,22	0,0855
Szkoła podstawowa na wsi							
I-III	18	24,00	1,3333	0,0036	0,0648	1,40	0,0777
IV-VI	18	28,00	1,5556	0,0036	0,0648	1,62	0,0900
Gimnazjum							
I-III	26	41,00	2,2778	0,0036	0,0936	2,37	0,0912
Liceum ogólnokształcące							
I	28	41,00	2,2778	0,0036	0,1008	2,38	0,0849
II	28	43,00	2,3889	0,0036	0,1008	2,49	0,0889
III	28	40,50	2,2500	0,0036	0,1008	2,35	0,0840
IV	28	38,50	2,1389	0,0036	0,1008	2,24	0,0800

Tabela 9 zawiera zestawienie różnic pomiędzy standardami wyliczonymi przy odmiennych założeniach dotyczących podziałów na grupy.

Tabela 9. Zróżnicowanie standardów zatrudnienia w zależności od założonej liczby podziałów na grupy

Klasy	Różnice etatów na 1000 uczniów	
	Max-średnia	Max-min
SP w mieście		
I-III	0,00	0,00
IV-VI	9,26	16,38
SP na wsi		
I-III	0,00	0,00
IV-VI	0,00	0,00
Gimnazjum		
I-III	9,26	16,38
LO		
I	1,98	3,97
II	7,94	7,94
III	9,92	9,92
IV	15,87	15,87

Przedstawiliśmy tutaj po trzy różne standardy dla każdej z klas typowych szkół ogólnokształcących. Wywiedzione one zostały z trzech spośród wielu możliwych interpretacji projektowanego rozporządzenia o standardach. Jak widać, *w celu naliczenia środków gwarantowanych przez państwo w subwencji oświatowej na średnie wynagrodzenia nauczycieli* ministerstwo edukacji planuje ustalić *standard zatrudnienia nauczycieli określający normatywną liczbę etatów nauczycielskich* w taki sposób, że na przykład w odniesieniu do 1000 uczniów typowego gimnazjum wątpliwości mogą dotyczyć ponad 16 etatów. Jest to równoznaczne z pojawieniem się sporu o więcej niż 400 000 zł!

**Uwaga** We wszystkich zamieszczonych poniżej wyliczeniach z użyciem standardów zastosowaliśmy standardy wyznaczone na podstawie przyjętych przez nas założeń. Założenia te mogą rzecz jasna odbiegać od zamiarów autorów projektu rozporządzenia w sprawie określenia standardów zatrudnienia nauczycieli.

### W jaki sposób należy ustalić standardy zatrudnienia

Standardy zatrudnienia muszą być określone w sposób absolutnie jednoznaczny i wykluczający możliwość rozbieżnych interpretacji. Dlatego też naszym zdaniem w rozporządzeniu o standardach powinny być wprost zapisane liczby etatów przeliczeniowych przypadających na jednego ucznia dla poszczególnych poziomów kształcenia w szkołach różnych typów. Dane o wielkościach oddziałów i innych aspektach sposobu wyliczania standardowych liczb etatów przeliczeniowych na ucznia mogą mieć co najwyżej wartość wskazówek na temat zalecanych warunków organizacji szkół.

Należy także unikać wprowadzania progów takich, jak na przykład w przepisie o ustalaniu liczb etatów na wykonywanie w szkole zadań innych niż zajęcia edukacyjne przewidziane w ramowym planie nauczania (§ 3 pkt a projektowanego rozporządzenia). Przepis ten przewiduje zwiększenie normatywnej liczby etatów o 1,8 na 150 uczniów oraz dodawanie kolejnego etatu na każdym następnym 300 uczniów. Zatem, jeśli w jakiejś gminie uczyłoby się 750 uczniów, to przysługiwałoby jej z tego tytułu 3,8 etatu – tyle samo, ile przy 1049 uczniach. Za to wykazanie w statystykach o jednego ucznia więcej dałoby tej gminie cały dodatkowy etat.

## Projektowane standardy a rzeczywiste zatrudnienie w badanych jednostkach samorządu

Tabela 10 zawiera zestawienie rzeczywistego zatrudnienia w typowych szkołach ogólnokształcących (bez sportowych, specjalnych itp.) prowadzonych przez badane jednostki samorządu terytorialnego oraz standardów zatrudnienia wyliczonych dla uczniów tych samych szkół<sup>18</sup>. Liczby etatów przeliczeniowych wynikających ze standardów wyliczono odrębnie dla standardów wyznaczonych przy założeniu umiarkowanych, minimalnych i maksymalnych podziałów na grupy. Rubryki Nadwyżka zawierają różnicę pomiędzy zatrudnieniem rzeczywistym a wynikającym ze standardów. % nadwyżki oznacza procentową nadwyżkę rzeczywistej liczby etatów nad liczbą etatów wynikającą ze standardu. Wszystkie dane odnoszą się do roku szkolnego 2000/01.

**Uwaga** Zestawienie sporządzono na podstawie danych dotyczących tylko części szkół prowadzonych przez badane samorządy. Dlatego też faktyczne różnice pomiędzy liczbami rzeczywiście realizowanych etatów przeliczeniowych a liczbami etatów wynikających z projektowanych standardów mogą być inne.

---

<sup>18</sup> Podczas sporządzania tego i następnych zestawień posługiwaliśmy się, udostępnionymi przez badane jednostki, danymi pochodzącymi ze sprawozdań statystycznych EN-3, S-02 i S-05 z roku 2000. W obliczeniach uwzględnialiśmy tylko te szkoły, które zarówno w sprawozdaniach dotyczących nauczycieli, jak i sprawozdaniach odnoszących się do uczniów wykazywane były jako typowe szkoły podstawowe, gimnazja lub licea ogólnokształcące.

Tabela 10. Projektowane standardy a rzeczywiste zatrudnienie w typowych szkołach ogólnokształcących prowadzonych przez badane samorządy

Typy szkół	Uczniowie w wybranych szkołach			Etaty wg standardu		
	w mieście	na wsi	razem	umiarkow.	minimum	maksimum
<b>Białystok</b>						
SP	21 399	0	21 399	1 421,96	1 339,45	1 529,23
Gimnazja	8 200	0	8 200	671,97	613,57	747,90
LO	12 986	0	12 986	990,91	983,74	1 100,37
Łącznie	42 585	0	42 585	3 084,84	2 936,76	3 377,50
Etaty realizowane w wybranych szkołach	3 852,97		Nadwyżka % nadwyżki	768,13 19,9%	916,21 23,8%	475,47 12,3%
<b>Łuków</b>						
SP	3 028	0	3 028	202,10	190,13	217,67
Gimnazja	1 270	0	1 270	104,07	95,03	115,83
LO	0	0	0	0,00	0,00	0,00
Łącznie	4 298	0	4 298	306,18	285,16	333,50
Etaty realizowane w wybranych szkołach	315,08		Nadwyżka % nadwyżki	8,90 2,8%	29,92 9,5%	-18,42 -5,8%
<b>Nysa</b>						
SP	3 187	888	4 075	286,35	274,08	302,31
Gimnazja	1 616	0	1 616	132,43	120,92	147,39
LO	0	0	0	0,00	0,00	0,00
Łącznie	4 803	888	5 691	418,78	395,00	449,70
Etaty realizowane w wybranych szkołach	493,52		Nadwyżka % nadwyżki	74,74 15,1%	98,52 20,0%	43,82 8,9%
<b>Przemyśl</b>						
SP	4 956	0	4 956	329,24	310,16	354,04
Gimnazja	2 282	0	2 282	187,00	170,75	208,13
LO	2 692	0	2 692	205,18	203,68	228,00
Łącznie	9 930	0	9 930	721,43	684,59	790,18
Etaty realizowane w wybranych szkołach	784,58		Nadwyżka % nadwyżki	63,15 8,0%	99,99 12,7%	-5,61 -0,7%
<b>Radomsko</b>						
SP	4 084	0	4 084	268,92	254,00	288,33
Gimnazja	1 515	0	1 515	124,15	113,36	138,18
LO	0	0	0	0,00	0,00	0,00
Łącznie	5 599	0	5 599	393,08	367,36	426,51
Etaty realizowane w wybranych szkołach	469,48		Nadwyżka % nadwyżki	76,41 16,3%	102,13 21,8%	42,97 9,2%
<b>Zelów</b>						
SP	986	323	1 309	92,10	88,45	96,85
Gimnazja	483	0	483	39,58	36,14	44,05
LO	211	0	211	15,59	15,52	17,72
Łącznie	1 680	323	2 003	147,27	140,11	158,63
Etaty realizowane w wybranych szkołach	162,81		Nadwyżka % nadwyżki	15,54 9,5%	22,70 13,9%	4,18 2,6%

Z zestawienia wynika, że poziom rzeczywistego zatrudnienia w stosunku do projektowanych standardów jest znacznie zróżnicowany. Nadwyżka zatrudnienia sięga – dla standardów wyliczonych przy umiarkowanych podziałach na grupy – od 2,8% w Łukowie do 19,8% w Białymstoku. Przy czym rezultat Łukowa wydaje się wyjątkowo korzystny z ekonomicznego punktu widzenia.

## Normatywne liczebności oddziałów a rzeczywiste wielkości standardów

W informacjach i dyskusjach na temat standardów podnosi się przede wszystkim kwestię wielkości normatywnych oddziałów. Tymczasem skoncentrowanie uwagi tylko na średniej liczebności oddziałów może prowadzić do nieporozumień.

W rzeczywistości w bardzo wielu szkołach podległych jednostkom samorządu terytorialnego przeciętne wielkości oddziałów są wyższe od zakładanych przez projektowane standardy. Na przykład w większości badanych jednostek przeciętne liczebności oddziałów typowych gimnazjów przekraczają 27 uczniów. Nie oznacza to jednak, że jednostki te spełniają projektowane standardy. Dzieje się tak, ponieważ w projektowanym rozporządzeniu o standardach:

- ♦ przewidziano bardzo niewielkie liczby etatów przeznaczonych na etaty nie związane bezpośrednio z realizacją planów nauczania, tj. zajęcia pozalekcyjne, bibliotekarzy, pedagogów, dyrekcje szkół itp.;
- ♦ nie uwzględniono etatów, na których liczbę samorządy nie mają praktycznie żadnego wpływu, tj. płatnych urlopów zdrowotnych oraz etatów na prowadzenie nauczania indywidualnego (poza szkołami artystycznymi).

W rzeczywistości, jeśli szkoły miałyby dysponować rozsądną liczbą etatów na zadania nie związane bezpośrednio z realizacją ramowych planów nauczania, a jednocześnie zachowana miałaby być wynikająca ze standardu liczba etatów na ucznia, to przeciętny oddział typowej szkoły ogólnokształcącej powinien liczyć o ponad dwóch uczniów więcej niż to wynika z norm wymienionych w projekcie rozporządzenia. Na przykład jeśli gimnazjum, do którego uczęszcza 630 uczniów będzie miało dyrektora i wicedyrektora (1,44 etatu zniżek godzin), pedagoga, 2 etaty bibliotekarza oraz 24 godziny (1,33 etatu) zajęć pozalekcyjnych nie przewidzianych w ramowych planach nauczania, to jego oddziały będą musiały przeciętnie liczyć 28,13 ucznia (przy założeniu, że zwiększenie liczebności oddziałów nie spowoduje zwiększenia liczby zajęć prowadzonych w podziałach na grupy).

## Podsumowanie

Standardy zatrudnienia nauczycieli nie zostały jeszcze określone, jednak z dostępnych projektów rozporządzenia wynika, że mogą być one niejednoznaczne. Tymczasem niejednoznaczne standardy nie mogą spełnić roli wyznacznika zobowiązań państwa wobec samorządów. Zatem istnieje zagrożenie, że standardy zatrudnienia zamiast służyć uporządkowaniu systemu finansowania wynagrodzeń nauczycieli, będą kolejną przyczyną konfliktów.

Osobną kwestią jest problem wielkości standardów, lecz poważne rozważania na ten temat można podjąć dopiero wówczas, gdy jednoznacznie zostaną określone jednostki, w których owe wielkości mają być wyrażane. Do tego czasu, odnosząc się do wielkości standardów, należy pamiętać o założeniach, przy których zostały one wyznaczone i możliwości zróżnicowania owych założeń.

# Finansowanie wynagrodzeń a finansowanie wszystkich bieżących wydatków oświaty

## Przepisy Karty Nauczyciela a inne ustawy

Karta Nauczyciela w art. 30 ust. 8 wprowadza gwarancję zapewnienia samorządom środków na sfinansowanie średnich ustawowych wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w ramach standardów. Środki na finansowanie zadań oświatowych gwarantuje również ustawa o systemie oświaty<sup>19</sup>. Jednak – w odróżnieniu od Karty Nauczyciela, która zajmuje się tylko wynagrodzeniami pracowników pedagogicznych – ustawa o systemie oświaty nie określa sposobu ustalenia wielkości owych gwarancji. Gwarancje zawarte w ustawie o systemie oświaty i w Karcie Nauczyciela realizowane są obecnie poprzez podział subwencji oświatowej. Odbywa się to za pomocą algorytmu określanego przez ministra edukacji na podstawie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>20</sup>.

## Algorytm podziału subwencji oświatowej na 2001 r.

Obecny algorytm wprowadzony rozporządzeniem ministra edukacji narodowej z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego tylko nieznacznie różni się od algorytmu na rok 2000.

W podrozdziale *System wynagradzania nauczycieli a subwencja oświatowa*, str. 12, przeanalizowaliśmy już niektóre zależności pomiędzy nowym systemem wynagradzania nauczycieli a algorytmem podziału subwencji, który obowiązywał w 2000 r. Podkreślaliśmy przy tym, że algorytm ten w ogóle nie odnosił się do kwestii związanych z zatrudnieniem i kosztami wynagrodzeń. Z nowego rozporządzenia wynika, że w algorytmie zastosowano się do przepisu znowelizowanej ustawy o dochodach

---

<sup>19</sup> Pisaliśmy już o tym w podrozdziale *Finansowanie wynagrodzeń nauczycieli a finansowanie całości zadań oświatowych*, s. 14.

<sup>20</sup> Od kilku lat zapowiadana jest radykalna zmiana zasad kształtowania dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Jednak niedawno na kolejny rok przedłużono obowiązywanie tymczasowej ustawy, wprowadzając do niej jedynie niewielkie poprawki.

jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2001 nakazującego uwzględniać podczas podziału subwencji m.in. stopnie awansu zawodowego.

Jednak spełnienie nakazu uwzględniania podczas podziału środków struktury stopni zatrudnionych nauczycieli ma charakter czysto formalny. Odbywa się bowiem poprzez wprowadzenie do algorytmu zasady, że liczba uczniów przeliczeniowych w samorządach, w których nauczyciele mianowani i dyplomowani stanowią od 65% do 95% ogółu nauczycieli zostanie zwiększona o 5% ogólnej liczby uczniów rzeczywistych. Natomiast tam, gdzie łączna liczba nauczycieli mianowanych i dyplomowanych nie mieści się w granicach 65% do 95% liczba uczniów przeliczeniowych zostanie zwiększona o 2% liczby uczniów rzeczywistych. W rzeczywistości zwiększenie o 5% dotyczy zdecydowanej większości samorządów (prawdopodobnie ponad 90%), zatem można powiedzieć, że algorytm nie wprowadza żadnego praktycznego zróżnicowania zasad podziału w zależności od struktury stopni zatrudnionych nauczycieli.

## **Poziom zaspokojenia potrzeb przez subwencję oświatową**

### **Pieniądze z podziału subwencji a koszty wynagrodzeń nauczycieli**

Największe znaczenie dla efektów podziału subwencji oświatowej ma rozmiar dzielonej puli pieniędzy. To od niej bezpośrednio zależy wielkość finansowego standardu A, czyli kwoty przypadającej na jednego ucznia przeliczeniowego. Finansowy standard A w roku 2001 wyniesie prawdopodobnie ok. 2100 zł<sup>21</sup>. Tabela 11 zawiera wyliczenie poziomu zaspokojenia przez subwencję potrzeb związanych z kosztami wynagrodzeń nauczycieli w badanych jednostkach samorządu terytorialnego przy finansowym standardzie A wynoszącym 2100 zł.

Zestawienie to – podobnie jak poprzednie – dotyczy wyłącznie typowych szkół ogólnokształcących i odnosi się do wynagrodzeń nauczycieli równych średnim ustawowym, tj. 1315 zł dla nauczycieli stażystów, 1617 zł dla nauczycieli kontraktowych, i 2117 zł dla nauczycieli mianowanych<sup>22</sup>. Założyliśmy także, że w czasie roku 2001 nie zmieniają się liczby uczniów, poziom zatrudnienia oraz struktura stopni awansu zawodowego<sup>23</sup>. W związku z tym podczas obliczania wysokości subwencji nie uwzględniono przewidzianej w algorytmie korekty liczb uczniów II klas gimnazjów i I klas szkół ponadpodstawowych.

Takie same założenia przyjęliśmy podczas przygotowywania zestawień zamieszczonych w następujących podrozdziałach.

---

<sup>21</sup> Taką informację podano m.in. na stronie internetowej MEN. W I wydaniu niniejszego opracowania, polegając na nieoficjalnych informacjach, założyliśmy, niestety zbyt optymistycznie, że standard ten wyniesie ok. 2250 zł.

<sup>22</sup> Wielkości te wynikają z założenia, że kwota bazowa określana dla pracowników państwowej sfery budżetowej będzie w roku 2001 równa 1603,56 zł, jak to jest zapisane w ustawie budżetowej – w chwili, w której piszemy te słowa ustawa ta nie weszła jeszcze w życie.

<sup>23</sup> Dlatego w obliczeniach nie są brani pod uwagę nauczyciele dyplomowani, których średnie wynagrodzenie powinno wynieść 2420 zł.

Tabela 11. Poziom finansowania przez przewidywaną subwencję kosztów wynagrodzeń w typowych szkołach ogólnokształcących

Jednostka samorządu	Koszty wynagrodzeń wg średn.ustaw.	Przewidywana subwencja	Subwencja/ koszty wynagrodzeń
Białystok	102 114 386	94 445 337	92,5%
Łuków	8 542 928	9 477 090	110,9%
Nysa	13 282 601	13 108 095	98,7%
Przemyśl	21 404 393	22 008 714	102,8%
Radomsko	13 066 601	12 345 795	94,5%
Zelów	4 364 002	4 628 967	106,1%

Jak widać przy standardzie A równym 2100 zł w niektórych miastach subwencja nie wystarczy nawet na płace nauczycieli utrzymane na poziomie średnich ustawowych.

### Potrzeby wynikające ze standardów zatrudnienia

Jest oczywiste, że samorzady, które mają większe nadwyżki zatrudnienia w stosunku do projektowanych standardów (zob. Tabela 10) będą musiały przeznaczyć na utrzymanie oświaty więcej pieniędzy spoza subwencji oświatowej. Sprawdźmy zatem czy subwencja oświatowa pokryłaby wszystkie potrzeby samorządów, jeśli utrzymywałyby one zatrudnienie na poziomie przewidywanym przez projektowane standardy.

Należy jednak pamiętać, że oprócz wydatków na wynagrodzenia nauczycieli, samorząd musi ponosić koszty wynagrodzeń pracowników administracji i obsługi oraz tzw. wydatków rzeczowych. Dlatego przyjęliśmy założenie, że płace nauczycieli stanowią 72% całkowitych kosztów utrzymania szkół<sup>24</sup>. To znaczy, że w celu wyliczenia całkowitych potrzeb oświaty koszty wynagrodzeń nauczycieli należy powiększyć o 39%.

Tabela 12 zawiera zestawienie wielkości finansowego standardu A, które są niezbędne do pełnego zaspokojenia potrzeb związanych z utrzymaniem typowych szkół ogólnokształcących prowadzonych przez badane jednostki samorządu terytorialnego. Liczby w drugiej kolumnie tabeli przedstawiają wielkości standardu A niezbędne do sfinansowania kosztów utrzymania szkół przy zatrudnieniu zgodnym ze standardami (dla standardów zatrudnienia wyznaczonych przy założeniu umiarkowanych podziałów na grupy). W trzeciej kolumnie zamieściliśmy informacje o tym, jakie musiałyby być wielkości standardu A, żeby subwencja całkowicie pokrywała koszty utrzymania szkół przy obecnym zatrudnieniu i wydatkach rzeczowych takich samych jak przy zatrudnieniu zgodnym ze standardami.

Z wyliczeń wynika, że dla wszystkich badanych samorządów standardy A niezbędne do sfinansowania wydatków oświatowych powinny być znacznie większe od spodziewanych 2100 zł i to nawet przy normatywnym zatrudnieniu. Rozbieżności wielkości standardów A niezbędnych poszczególnym samorządom na sfinansowanie normatywnego zatrudnienia wynikają z tego, że algorytm podziału subwencji nie uwzględnia zróżnicowania wynagrodzeń nauczycieli ze względu na stopnie awansu zawodowego.

<sup>24</sup> Założenie to wynika między innymi z analizy struktury wydatków na bieżące utrzymanie szkół prowadzonych przez gminę Nysa w latach 1996-99 (źródło [www.nysa.edu.pl](http://www.nysa.edu.pl)) przy uwzględnieniu wzrostu udziału płac nauczycieli w ogólnych wydatkach wskutek wdrożenia nowelizacji Karty Nauczyciela. Bardziej radykalne ograniczenie nakładów na płace pracowników administracji i obsługi oraz wydatki rzeczowe zagraża materialnej infrastrukturze oświaty.

Tabela 12. Wielkość finansowego standardu A niezbędna do zaspokojenia całkowitych potrzeb oświaty

Jednostka samorządu	Finansowy standard A niezbędny przy normatywnym zatrudnieniu	Standard A zapewniający sfinansowanie obecnego poziomu zatrudnienia	Nadwyżka kosztów wynikająca z przekroczenia standardów
Białystok	2 527	2 979	17,9%
Łuków	2 557	2 610	2,1%
Nysa	2 510	2 832	12,8%
Przemyśl	2 610	2 775	6,3%
Radomsko	2 587	2 948	14,0%
Zelów	2 489	2 678	7,6%

Tabela 13 zawiera wyliczenie normatywnych liczebności oddziałów, które należałoby wprowadzić do projektowanego rozporządzenia w sprawie określania standardów zatrudnienia nauczycieli zamiast znajdujących się tam obecnie wartości, żeby subwencja oświatowa zaspokoiła wszystkie potrzeby oświaty zorganizowanej zgodnie z tymi standardami<sup>25</sup>. W rzeczywistości oddziały te powinny być jeszcze większe, ponieważ dla uproszczenia wyliczeń założono, że mimo wzrostu liczebności oddziałów nie zwiększają się w nich liczby godzin zajęć wynikających z podziałów na grupy.

Tabela 13. Normatywne liczebności oddziałów, dla których całkowite potrzeby oświaty zostaną zaspokojone przy finansowym standardzie A wynoszącym 2100 zł

Jednostka samorządu	Normatywne liczebności oddziałów przy standardzie A = 2100 zł								
	SP w mieście		SP na wsi		Gimn.	LO			
	I-III	IV-VI	I-III	IV-VI	I-III	I	II	III	IV
<i>W projekcie</i>	26,00	26,00	18,00	18,00	26,00	28,00	28,00	28,00	28,00
Białystok	31,74	31,60			31,58	34,00	34,01	34,04	34,10
Łuków	32,15	32,00			31,98				
Nysa	31,51	31,38	21,72	21,69	31,36				
Przemyśl	32,88	32,71			32,68	35,19	35,20	35,24	35,32
Radomsko	32,55	32,40			32,37				
Zelów	31,23	31,11	21,53	21,50	31,08	33,47	33,48	33,51	33,56

Z obu zestawień wyraźnie wynika, że obecnie najistotniejszym problemem związanym z algorytmem podziału subwencji oświatowej jest za mała kwota przeznaczona do tego podziału. Nie wystarcza ona na sfinansowanie tych potrzeb samorządów, które wynikają z projektowanych standardów.

Jak słyszeliśmy, trwają dyskusje na temat momentu, od którego standardy zatrudnienia mają mieć zastosowanie do naliczania środków na wynagrodzenia nauczycieli. Zwolennicy odsunięcia tego terminu chcą, by samorzady miały czas na dopasowanie zatrudnienia do standardów. Jednak w świetle przedstawionych powyżej rozważań wydaje się, że to właśnie samorządom powinno zależeć na jak najszybszym wdrożeniu **sensownie skonstruowanych** standardów zatrudnienia nauczycieli. Dzięki nim bowiem możliwe stanie się precyzyjne wyliczenie zobowiązań państwa wobec samorządowej oświaty.

Rzecz jasna niezbędnym warunkiem jest stworzenie **jednoznacznych** standardów o **rozsądnych** wielkościach.

<sup>25</sup> Wyznaczonymi przy założeniu umiarkowanych podziałów na grupy.

## Skutki zmiany sposobu finansowania szkół niepublicznych

Pod koniec 2000 r. zlikwidowano ulgę podatkową na odpłatne kształcenie dzieci w szkołach i placówkach niepublicznych. W zamian wprowadzono zmiany do ustawy o systemie oświaty, dodając do jej art. 90 nowy ustęp 2a i modyfikując ustęp 3. Od 1 stycznia 2001 r. brzmią one:

*2a. Dotacje dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, przysługują w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego, o której mowa w ust. 1 i 2, pod warunkiem, że osoba prowadząca szkołę poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji.*

*3. Dotacje dla niepublicznych przedszkoli oraz niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych, niewymienionych w ust. 2a, przysługują w wysokości nie niższej niż 50% ustalonych w budżecie odpowiednio danej gminy lub powiatu wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach lub szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju w przeliczeniu na jednego ucznia, pod warunkiem, że osoba prowadząca niepubliczną szkołę lub przedszkole poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. W przypadku braku na terenie gminy lub powiatu odpowiednio przedszkola publicznego lub szkoły publicznej danego typu i rodzaju podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę lub powiat na prowadzenie przedszkola publicznego lub szkoły publicznej danego typu lub rodzaju.*

W ustępie 3 nastąpiły tylko drobne zmiany, w tym redakcyjne, wynikające z faktu wprowadzenia do artykułu 90 ust. 2a, polegające na wyłączeniu spod jurysdykcji ustępu 3 szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w których **realizowany jest obowiązek szkolny**. Przepis dotyczy więc **szkół podstawowych i gimnazjów niepublicznych z uprawnieniami szkół publicznych**.

Z nowego przepisu wynika, że gmina lub powiat (w wypadku szkół specjalnych) **musi** przekazywać osobom prowadzącym szkoły niepubliczne szkoły podstawowe i gimnazja dokładnie takie kwoty, jakie na jednego ucznia, zgodnie z projektowanym rozporządzeniem ministra edukacji narodowej w sprawie podziału części oświatowej subwencji ogólnej, będzie do tych jednostek przekazywał minister finansów.

Prawo nakłada na osobę prowadzącą szkołę i placówkę niepubliczną każdego typu obowiązek zgłoszenia do 30 września każdego roku właściwym organom samorządu terytorialnego lub państwa planowaną na następny rok budżetowy liczbę wychowanków lub uczniów (art. 90 ust. 2a, 3, 3a). Jednocześnie w myśl przepisów ustawy o finansach publicznych osoba otrzymująca dotację ze środków publicznych winna się z niej rozliczyć w sposób i w terminach ustalonych prawem.

Należy rozróżnić dwa terminy: jednostka samorządu terytorialnego otrzymuje z budżetu państwa *subwencję*. Szkoły niepubliczne otrzymują *dotację*, tj. środki pieniężne z budżetu gminy (powiatu, województwa) lub państwa, mające nieco inny charakter niż subwencja. W odniesieniu do szkół niepublicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny ustawodawca określił wysokość rocznej dotacji na jednego ucznia (wychowanka) jako równą wysokości subwencji na jednego ucznia szkoły tego samego typu. Budżet samorządu pełni tu zatem rolę pośrednika – pieniądze, które otrzymał w subwencji dla uczniów szkół niepublicznych, musi przekazać tym szkołom w formie dotacji.

W takiej sytuacji wydawać by się mogło, że zmiana zasad finansowania szkół niepublicznych nie zagraża bezpośrednio samorządowym budżetom. W wypadku samorządów, których nakłady na oświatę znacznie przekraczały wysokość subwencji może się nawet okazać, że będą one musiały przekazywać szkołom niepublicznym realnie mniejsze kwoty niż dotychczas. Niestety, w praktyce samorzady tracą na nowym rozwiązaniu, bowiem subwencja oświatowa na rok 2001 nie została zwiększona w stopniu wystarczającym, by zrekomensować dodatkowe wydatki.

## **Podsumowanie**

W konstrukcji projektowanego algorytmu podziału subwencji oświatowej na rok 2001 tylko formalnie zrealizowano ustawowe nakazy uwzględniania podczas podziału struktury stopni awansu zawodowego nauczycieli zatrudnionych na terenie działania danej jednostki samorządu. Projektowany algorytm nie wprowadza jednak żadnego realnego zróżnicowania podziału z tego tytułu.

Jednakże nawet idealny algorytm nie rozwiąże problemu zbyt małej puli pieniędzy przeznaczonych do podziału, a wszystko wskazuje na to, że z takim zjawiskiem będziemy mieli do czynienia w 2001 r. Co więcej – z wyliczeń wynika, że kwoty, które prawdopodobnie zostaną przyznane samorządom, nie wystarczą im na utrzymanie oświaty nawet po zmniejszeniu zatrudnienia nauczycieli do wielkości przewidzianych przez projektowane standardy<sup>26</sup>! Określenie **rozsądnych i jednoznacznych** standardów zatrudnienia leży więc w interesie samorządów, ponieważ dzięki temu możliwe będzie precyzyjne wyliczenie zobowiązań państwa wobec samorządowej oświaty.

---

<sup>26</sup> Przy standardach wyznaczonych przy założeniu umiarkowanych podziałów na grupy.

# Finansowanie oświaty po roku 2001

Gwarancje zapewnienia samorządom środków na finansowanie zadań oświatowych zapisane są w dwóch ustawach – dość ogólnikowo w ustawie o systemie oświaty i bardziej konkretnie, ale tylko w odniesieniu do wynagrodzeń nauczycieli, w Karcie Nauczyciela. Jednak sposób realizacji tych gwarancji zależy w praktyce od budżetu państwa oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, na podstawie której minister edukacji określa algorytm podziału części oświatowej subwencji ogólnej.

Obecnie system finansowania oświaty przez państwo jest niespójny i niekompletny:

- ♦ błędy i nieścisłości w artykule 30 Karty Nauczyciela stwarzają wątpliwości interpretacyjne i uniemożliwiają określenie sensownych i jednocześnie zgodnych z ustawą standardów zatrudnienia nauczycieli;
- ♦ nie ma standardów zatrudnienia nauczycieli niezbędnych do wyliczenia puli środków, które samorzady powinny otrzymać na płace nauczycieli;
- ♦ algorytm podziału subwencji oświatowej praktycznie nie uwzględnia zróżnicowania płac nauczycieli ze względu na stopnie awansu zawodowego;
- ♦ żaden przepis nie precyzuje, jak duże mają być gwarantowane przez państwo<sup>27</sup> środki niezbędne na utrzymanie szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Na szczęście obowiązująca w tej chwili tymczasowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego straci moc z końcem bieżącego roku. Konieczne jest więc opracowanie nowej, co daje okazję do zapisania w niej takich przepisów, które zapewnią spójność systemu finansowania oświaty.

## Zmiana charakteru subwencji oświatowej

Z zapisów ustawowych wynika, że intencją ustawodawcy było zapewnienie samorządom środków na wykonywanie nałożonych na nie zadań oświatowych. Ustawa o systemie oświaty mówi (niestety, bardzo ogólnikowo), że mają one obejmować zarówno koszty wynagrodzeń nauczycieli jak i pozostałe koszty utrzymania placówek. Karta Nauczyciela konkretniej wypowiada się na temat gwarancji dotyczących kosztów wynagrodzeń nauczycieli – uzależnia ich wysokość od liczby nauczycieli zatrudnionych zgodnie ze standardami oraz należnych tym nauczycielom średnich wynagrodzeń ustawowych. Jak już pisaliśmy w podrozdziale *System wynagradzania nauczycieli a subwencja oświatowa*,

---

<sup>27</sup> Na mocy art. 5a ust. 3 ustawy o systemie oświaty.

str. 12, konsekwencją tej zasady powinna być zasadnicza zmiana roli algorytmu podziału subwencji oświatowej. Dotychczas algorytm służył bowiem do podziału kwoty przewidzianej w budżecie państwa niezależnie od jej wielkości, natomiast gwarancja zawarta w Karcie Nauczyciela determinuje wysokość kwoty, którą należy podzielić. Skutkiem realizacji idei zawartej w Karcie Nauczyciela powinno być zniesienie panującej dotychczas zasady *państwo daje samorządom na oświatę tyle, ile we własnej ocenie może dać* i wprowadzenie, przynajmniej w odniesieniu do płac, nowej reguły: *państwo daje samorządom tyle, ile im się należy*. Przy tym, co jest szczególnie istotne, kwoty należne samorządom są ściśle określone. W rezultacie, z punktu widzenia budżetu państwa, część subwencji oświatowej przeznaczona na sfinansowanie wynagrodzeń nauczycieli staje się wydatkiem sztywnym.

W takiej sytuacji przyszła subwencja oświatowa powinna składać się z dwóch części:

- większej, przeznaczonej na sfinansowanie kosztów wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych zgodnie ze standardami – w skrócie będziemy ją nazywać *częścią płacową subwencji*;
- mniejszej, przeznaczonej na sfinansowanie kosztów utrzymania obiektów, wynagrodzenia administracji i obsługi oraz inne wydatki za wyjątkiem wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych zgodnie ze standardami – w skrócie będziemy ją nazywać *częścią rzeczową subwencji*.

Wobec tego podział kwoty subwencji oświatowej zapisanej w budżecie państwa powinien przebiegać w dwóch etapach. W pierwszym musi nastąpić ustalenie wielkości części płacowej, która jest zdeterminowana przez liczby uczniów, standardy zatrudnienia nauczycieli oraz średnie ustawowe wynagrodzenia nauczycieli. Dopiero po przeprowadzeniu pierwszego etapu można ustalić wielkość części rzeczowej i dokonać jej podziału.

### **Etap I – ustalenie wielkości części płacowej subwencji**

Ostateczne ustalenie wielkości części płacowej subwencji możliwe jest dopiero po zsumowaniu kwot należnych poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego. Wobec tego przedtem, dla każdego samorządu z osobna, należy:

1. Na podstawie danych o liczbach uczniów i przepisów o standardach zatrudnienia nauczycieli ustalić *normatywną liczbę etatów*, czyli liczbę etatów nauczycieli zatrudnionych zgodnie ze standardami.
2. Wyliczyć *normatywną liczbę nauczycieli*, czyli liczbę nauczycieli zatrudnionych na etatach wynikających ze standardów.

Operacja ta jest niezbędna ze względu na to, że sensowne standardy zatrudnienia nauczycieli można wyrażać jedynie w odniesieniu do etatów przeliczeniowych, natomiast gwarancje obejmują średnie wynagrodzenia **nauczycieli**. Przy czym w praktyce nauczyciele zatrudniani są w wymiarze godzin przekraczającym jeden etat. Zatem wyliczenie to trzeba przeprowadzić według następującego wzoru:

$$\text{normatywna\_liczba\_nauczycieli} = \frac{\text{normatywna\_liczba\_etatów}}{\text{przeciętna\_liczba\_etatów\_jednego\_nauczyciela}}$$

Gdzie:

$$\text{przeciętna\_liczba\_etatów\_jednego\_nauczyciela} = \frac{\text{liczba\_nauczycieli\_przeliczeniowych\_w\_kraju}}{\text{liczba\_etatów\_przeliczeniowych\_w\_kraju}}$$

(definicje liczby nauczycieli przeliczeniowych i liczby nauczycieli przeliczeniowych można znaleźć w słowniczku na końcu opracowania).

3. Ustalić normatywne liczby nauczycieli poszczególnych stopni.

Normatywną liczbę nauczycieli danego stopnia należy wyliczyć według wzoru:

$$\frac{\text{liczba\_nauczycieli\_przeliczeniowych\_danego\_stopnia\_w\_jst}}{\text{liczba\_wszystkich\_nauczycieli\_przeliczeniowych\_w\_jst}}$$

4. Wyliczyć należną kwotę części płacowej subwencji, mnożąc normatywne liczby nauczycieli poszczególnych stopni przez odpowiadające tym stopniom średnie ustawowe powiększone o pochodne i odpisy od wynagrodzeń.

Suma kwot należnych wszystkim jednostkom samorządu daje niezbędną wielkość części płacowej subwencji.

### **Etap II – ustalenie wielkości i podział części rzeczowej**

W skali całego kraju część rzeczowa subwencji jest tym, co pozostaje po odjęciu od kwoty subwencji jej części płacowej i niezbędnej rezerwy. W interesie samorządów jest więc ustawowe zagwarantowanie jej minimalnych rozmiarów<sup>28</sup> – na przykład jako 35% wielkości części płacowej.

Podział części rzeczowej powinien przebiegać według algorytmu podobnego do obecnie obowiązującego.

## **Subwencja oświatowa w nowej ustawie o dochodach JST**

Powyżej przedstawiliśmy zasady, na podstawie których powinny być naszym zdaniem ustalane kwoty należne samorządom na realizację zadań oświatowych. Realizacja tych zasad mogłaby odbywać się na podstawie przepisów nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W tym celu w przepisach tej ustawy należy zapisać, że:

- Zadania oświatowe realizowane w ramach standardów zatrudnienia powinny być w całości finansowane przez subwencję oświatową (subwencja ta nie może mieć zatem charakteru wyrównawczego lub kompensacyjnego). W przeciwnym wypadku nie będzie bowiem możliwe jednoznaczne zweryfikowanie sposobu realizacji państwowych gwarancji zapewnienia środków na realizację zadań oświatowych.
- Subwencja oświatowa składa się z dwóch części: płacowej – przeznaczonej na sfinansowanie kosztów wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w ramach standardów oraz rzeczowej – przeznaczonej na sfinansowanie pozostałych kosztów utrzymania oświaty.
- Wielkość części płacowej subwencji musi odpowiadać sumie środków należnych poszczególnym samorządom na sfinansowanie kosztów zatrudnienia nauczycieli zatrudnionych w ramach standardów.
- Wielkość części rzeczowej musi stanowić nie mniej niż określony procent wielkości części płacowej.

---

<sup>28</sup> Przypominamy, że obecnie istnieje tylko bardzo ogólnikowa gwarancja w ustawie o systemie oświaty na podstawie, której nie można jednoznacznie stwierdzić czy samorząd otrzymał należną mu kwotę na utrzymanie szkół.

- Podział subwencji dokonywany jest na podstawie algorytmu określanego w drodze rozporządzenia, z tym, że kwoty przydzielane samorządom w wyniku podziału części płacowej muszą być równe wydatkom na wynagrodzenia oraz pochodne i odpisy od wynagrodzeń dla normatywnej liczby nauczycieli zatrudnionych w ramach obowiązujących standardów wyliczonych przy założeniu, że w każdej JST:
  - ♦ przeliczenia liczby normatywnych etatów nauczycieli na normatywną liczbę nauczycieli dokonuje się przy użyciu średniej krajowej liczby etatów przeliczeniowych przypadających na jednego nauczyciela przeliczeniowego;
  - ♦ normatywne liczby nauczycieli przeliczeniowych poszczególnych stopni awansu zawodowego są proporcjonalne do rzeczywistych liczb nauczycieli przeliczeniowych poszczególnych stopni awansu zawodowego.
- Podział subwencji na dany rok budżetowy dokonywany jest na podstawie danych z września roku poprzedzającego.

### Wskazane zmiany w Karcie Nauczyciela

Nowej ustawie o dochodach JST powinna towarzyszyć nowelizacja Karty Nauczyciela polegająca na modyfikacji i uściśleniu przepisów art. 30 tej ustawy (szerzej o wadach dotychczasowej wersji tego artykułu pisaliśmy w rozdziale *Intencje autorów zmian a zapisy w ustawie*, str. 16).

## Nowe zasady rozdziału subwencji a idea bonu oświatowego

W 2000 r. po raz pierwszy zastosowano nowy algorytm podziału subwencji oświatowej realizujący ideę tzw. bonu oświatowego. Z punktu widzenia systemu wynagradzania nauczycieli i finansowania zadań oświatowych wprowadzonego w znowelizowanej Karcie Nauczyciela algorytm ten ma dwie zasadnicze wady:

- z założenia nie uwzględnia niezależnego od organów prowadzących szkoły zróżnicowania wynagrodzeń nauczycieli;
- służy do podziału jakiegokolwiek kwoty przewidzianej w budżecie państwa, a nie do wyliczania należnych samorządom kwot wynikających z liczb uczniów szkół poszczególnych typów i rodzajów prowadzonych przez te samorzady.

Z tych powodów konieczne jest wprowadzenie odmiennych zasad podziału subwencji oświatowej. Mimo to może być zachowany najważniejszy aspekt idei bonu oświatowego – założenie, że *pieniądz idzie za uczniem*. Proponowane przez nas zasady są zgodne z tym założeniem.

## Podsumowanie

Obecnie system finansowania oświaty przez państwo jest niespójny i niekompletny. Można go porównać do budowli, która ma fundamenty i tylko niektóre ściany. Na domiar złego niektóre z tych ścian są krzywe i grożą zawaleniem. Wprowadzenie do nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przepisów opartych na przedstawionych powyżej zasadach mogłoby być równoznaczne z dokończeniem budowy.

Nasze propozycje mieszczą się w logice systemu, którego założenia zawarte są w art. 30 Karty Nauczyciela. Proponujemy rozwiązania, które powinny zapewnić sprawne funkcjonowanie tego systemu, choć nasz stosunek do jego założeń jest krytyczny<sup>29</sup>. Zdajemy sobie jednak sprawę, że obecnie praktycznie nieprawdopodobne jest stworzenie systemu opartego na odmiennych zasadach.

---

<sup>29</sup> Zob. *System wynagradzania nauczycieli w intencjach projektodawców*, str. 7.

## Wnioski

W 2000 r. wprowadzono nowy system wynagradzania i finansowania wynagrodzeń nauczycieli. Ma on wiele wad. Jedną z nich jest oparcie systemu na gwarantowanych średnich wynagrodzeniach nauczycieli. Zapewne pojęcie to nieźle przemawia do samych pedagogów oraz do osób, które na co dzień w ogóle nie są związane z oświatą, jednak bardzo źle sprawdza się w praktyce. Ci, którzy będą musieli obliczać, a zwłaszcza planować owe średnie zapewne rychło dojdą do wniosku, że do określenia gwarancji dla nauczycieli i samorządów lepiej było wykorzystać inne wielkości, np. wynagrodzenia zasadnicze lub koszty jednego etatu nauczycielskiego.

Inne wady systemu dają o sobie znać w niejasnych, a czasem nawet bezsensownych przepisach. Dlatego też uważamy, że modyfikacja art. 30 Karty Nauczyciela nie może ograniczyć się tylko do usunięcia przepisu o 75%. Nawet jeśli uznamy, że nie należy lub nie można zmieniać istoty systemu (z owymi średnimi ustawowymi), to koniecznie trzeba wprowadzić do Karty Nauczyciela kilka niewielkich poprawek usuwających niejednoznaczności i bezsensowności jej przepisów dotyczących wynagradzania i finansowania wynagrodzeń nauczycieli. **Poprawki te nie narusząłyby niczyich interesów, mogłyby natomiast przyczynić się do ograniczenia liczby konfliktów w przyszłości.**

Istnieje zagrożenie, że zamieszanie spowodowane niejasnymi przepisami pogłębi się po wydaniu rozporządzenia w sprawie określenia standardów zatrudnienia nauczycieli, ponieważ (jak wynika z jego dotychczasowych projektów) nie da się na jego podstawie wyznaczyć konkretnych wielkości owych standardów. Wszystko wskazuje na to, że przewiduje się w tej sprawie pozostawienie olbrzymiego pola dowolności interpretacyjnych, które przyniesie plon w postaci wielu nowych konfliktów. Szybkie określenie **jednoznacznych** standardów jest zatem bardzo potrzebne. Tym bardziej, że wielkość tych standardów wyraźnie wykaże, jaki poziom organizacyjny oświaty państwo chce i może finansować

Przewidywania dotyczące subwencji oświatowej na rok 2001 napawają pesymizmem. Samorzady będą musiały z własnych środków finansować zbyt dużą część kosztów utrzymania oświaty. Wiele wskazuje na to, że subwencja nie wystarczyłaby im na utrzymanie oświaty nawet po zmniejszeniu zatrudnienia nauczycieli do wielkości przewidzianych przez projektowane standardy. Dopiero po wyraźnym przekroczeniu przez finansowy standard A wielkości 2500 zł byłoby można mówić o tym, że subwencja pokrywa koszty utrzymania szkół zorganizowanych w sposób przewidziany przez standardy zatrudnienia.

Po roku 2001 decydujące znaczenie dla systemu finansowania oświaty będzie miała nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – od jej uregulowań zależeć będzie spójność i kompletność tego systemu.

# Załączniki

## Artykuł 30 Karty Nauczyciela

Treść art. 30 Karty Nauczyciela wprowadzona na mocy ustawy z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

1. Wynagrodzenie nauczycieli, z zastrzeżeniem art. 32, składa się z:
  - 1) wynagrodzenia zasadniczego,
  - 2) dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy,
  - 3) wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw,
  - 4) nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i dodatków socjalnych określonych w art. 54.
2. Wysokość wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela uzależniona jest od stopnia awansu zawodowego, posiadanych kwalifikacji oraz wymiaru zajęć obowiązkowych, a wysokość dodatków odpowiednio od okresu zatrudnienia, jakości świadczonej pracy, wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, powierzonego stanowiska oraz trudnych, uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia warunków pracy.
3. Średnie wynagrodzenie nauczyciela stażysty stanowi 82% kwoty bazowej określonej dla pracowników państwowej sfery budżetowej na podstawie art. 5 pkt 1 lit. a) i art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 110, poz. 1255), ustalanej corocznie w ustawie budżetowej.
4. Średnie wynagrodzenie pozostałych nauczycieli stanowi dla:
  - 1) nauczyciela kontraktowego - 125 %,
  - 2) nauczyciela mianowanego - 175 %,
  - 3) nauczyciela dyplomowanego - 225 %wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 3<sup>30</sup>.
5. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy, określa, w drodze rozporządzenia, dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego:
  - 1) wysokość minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego dla nauczycieli realizujących tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin, o którym mowa w art. 42 ust. 3, oraz dla nauczycieli, których tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin ustala się na podstawie art. 42 ust. 7, a także szczegółowe zasady zaszeregowania nauczycieli, z uwzględnieniem zasady, iż średnia minimalna

---

<sup>30</sup> Na mocy art.12 ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw w roku 2000 średnie wynagrodzenia nauczycieli kontraktowych, mianowanych i dyplomowanych powinny stanowić odpowiednio 121%, 145% i 150% wynagrodzenia nauczyciela stażysty. W roku 2001 wartości te wzrastają zaś do 123%, 161% i 184%.

- ~~stawka wynagrodzenia zasadniczego stanowi co najmniej 75% średniego wynagrodzenia nauczycieli, o którym mowa w ust. 3 i 4,~~<sup>31</sup>
- 2) sposób obliczania wysokości stawki wynagrodzenia zasadniczego za jedną godzinę przeliczeniową i minimalnej stawki wynagrodzenia zasadniczego dla nauczycieli realizujących tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin, o którym mowa w art. 42 ust. 4a,
  - 3) wykaz stanowisk oraz dodatkowych zadań i zajęć uprawniających nauczyciela do dodatku funkcyjnego oraz ogólne warunki przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego.
6. Organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu:
- 1) wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34,
  - 2) szczegółowy sposób obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3, oraz za godziny doraźnych zastępstw,
  - 3) wysokość i warunki wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 4, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach,
- w taki sposób, aby średnie wynagrodzenia nauczycieli, składające się z wynagrodzenia zasadniczego i składników, o których mowa w pkt 1-3, odpowiadały na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli, o których mowa odpowiednio w ust. 3 i 4.
7. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w porozumieniu z właściwymi ministrami, uwzględniając wysokości średniego wynagrodzenia nauczycieli, o których mowa w ust. 3 i 4, określa, w drodze rozporządzenia, dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez organy administracji rządowej wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33, a także szczegółowy sposób obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz wysokość i warunki wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 4, o ile nie zostały one określone w przepisach ustawy lub w odrębnych przepisach.
8. 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.
9. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określa, w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami, w drodze rozporządzenia, standardy zatrudnienia nauczycieli, biorąc pod uwagę w szczególności liczbę nauczycieli na oddział, liczbę uczniów w oddziale oraz liczbę obowiązkowych zajęć dla uczniów i wychowanków w poszczególnych typach i rodzajach szkół.
10. Jednostki samorządu terytorialnego prowadzące szkoły mogą zwiększyć wysokość środków na wynagrodzenia nauczycieli ponad poziom gwarantowany przez państwo.
11. Podwyższenie wynagrodzeń dla nauczycieli następuje nie później niż w terminie określonym dla pracowników państwowej sfery budżetowej, o których mowa w ust. 3, z wyrównaniem od dnia 1 stycznia danego roku.

---

<sup>31</sup> Skreślone na mocy ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela, ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ustawy o oznaczaniu wyrobów znakami skarbowymi akcyzy, ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej.

## Liczby nauczycieli przeliczeniowych w typowych szkołach ogólnokształcących prowadzonych przez badane jednostki samorządu terytorialnego

Dane pochodzą ze sprawozdań EN-3 z 2000 r. Liczby etatów przeliczeniowych wyliczono przy założeniu, że wszystkie godziny ponadwymiarowe realizowane są wg 18-godzinnego pensum.

<b>Nauczyciele przeliczeniowi w Białymstoku</b>					
	Stażysta	Kontraktowy	Mianowany	Dyplomowany	Razem
wmp	160,29	499,59	2 126,22	0,00	<b>2 786,10</b>
wzp	35,17	117,80	211,76	0,00	<b>364,73</b>
kolegium, sn	27,49	44,57	94,97	0,00	<b>167,03</b>
inne	78,54	13,10	33,37	0,00	<b>125,01</b>
<b>Razem</b>	<b>301,49</b>	<b>675,06</b>	<b>2 466,32</b>	<b>0,00</b>	<b>3 442,87</b>
<b>Godziny ponadwymiarowe</b>			<b>7 381,80</b>	<b>Razem etaty</b>	<b>3 852,97</b>
<b>Struktura</b>					
wmp	4,7%	14,5%	61,8%	0,0%	<b>80,9%</b>
wzp	1,0%	3,4%	6,2%	0,0%	<b>10,6%</b>
kolegium, sn	0,8%	1,3%	2,8%	0,0%	<b>4,9%</b>
inne	2,3%	0,4%	1,0%	0,0%	<b>3,6%</b>
<b>Razem</b>	<b>8,8%</b>	<b>19,6%</b>	<b>71,6%</b>	<b>0,0%</b>	<b>100,0%</b>

<b>Nauczyciele przeliczeniowi w Łukowie</b>					
	Stażysta	Kontraktowy	Mianowany	Dyplomowany	Razem
wmp	6,11	30,34	205,30	0,00	<b>241,75</b>
wzp	2,00	7,44	8,50	0,00	<b>17,94</b>
kolegium, sn	1,00	3,00	10,22	0,00	<b>14,22</b>
inne	0,50	0,00	4,00	0,00	<b>4,50</b>
<b>Razem</b>	<b>9,61</b>	<b>40,78</b>	<b>228,02</b>	<b>0,00</b>	<b>278,41</b>
<b>Godziny ponadwymiarowe</b>			<b>660,00</b>	<b>Razem etaty</b>	<b>315,08</b>
<b>Struktura</b>					
wmp	2,2%	10,9%	73,7%	0,0%	<b>86,8%</b>
wzp	0,7%	2,7%	3,1%	0,0%	<b>6,4%</b>
kolegium, sn	0,4%	1,1%	3,7%	0,0%	<b>5,1%</b>
inne	0,2%	0,0%	1,4%	0,0%	<b>1,6%</b>
<b>Razem</b>	<b>3,5%</b>	<b>14,6%</b>	<b>81,9%</b>	<b>0,0%</b>	<b>100,0%</b>

<b>Nauczyciele przeliczeniowi w Nysie</b>					
	Stażysta	Kontraktowy	Mianowany	Dyplomowany	Razem
wmp	10,87	42,05	317,01	0,00	<b>369,93</b>
wzp	0,00	7,22	12,82	0,00	<b>20,04</b>
kolegium, sn	2,83	6,17	16,72	0,00	<b>25,72</b>
inne	9,11	3,50	6,50	0,00	<b>19,11</b>
<b>Razem</b>	<b>22,81</b>	<b>58,94</b>	<b>353,05</b>	<b>0,00</b>	<b>434,80</b>
<b>Godziny ponadwymiarowe</b>			<b>1 057,00</b>	<b>Razem etaty</b>	<b>493,52</b>
<b>Struktura</b>					
wmp	2,5%	9,7%	72,9%	0,0%	<b>85,1%</b>
wzp	0,0%	1,7%	2,9%	0,0%	<b>4,6%</b>
kolegium, sn	0,7%	1,4%	3,8%	0,0%	<b>5,9%</b>
inne	2,1%	0,8%	1,5%	0,0%	<b>4,4%</b>
<b>Razem</b>	<b>5,2%</b>	<b>13,6%</b>	<b>81,2%</b>	<b>0,0%</b>	<b>100,0%</b>

<b>Nauczyciele przeliczeniowi w Przemyślu</b>					
	Stażysta	Kontraktowy	Mianowany	Dyplomowany	Razem
wmp	17,87	74,45	462,39	0,00	<b>554,71</b>
wzp	10,73	22,43	49,17	0,00	<b>82,33</b>
kolegium, sn	5,66	13,04	40,06	0,00	<b>58,76</b>
inne	2,83	0,39	5,39	0,00	<b>8,61</b>
<b>Razem</b>	<b>37,09</b>	<b>110,31</b>	<b>557,01</b>	<b>0,00</b>	<b>704,41</b>
<b>Godziny ponadwymiarowe</b>			<b>1 443,00</b>	<b>Razem etaty</b>	<b>784,58</b>
<b>Struktura</b>					
wmp	2,5%	10,6%	65,6%	0,0%	<b>78,7%</b>
wzp	1,5%	3,2%	7,0%	0,0%	<b>11,7%</b>
kolegium, sn	0,8%	1,9%	5,7%	0,0%	<b>8,3%</b>
inne	0,4%	0,1%	0,8%	0,0%	<b>1,2%</b>
<b>Razem</b>	<b>5,3%</b>	<b>15,7%</b>	<b>79,1%</b>	<b>0,0%</b>	<b>100,0%</b>

<b>Nauczyciele przeliczeniowi w Radomsku</b>					
	Stażysta	Kontraktowy	Mianowany	Dyplomowany	Razem
wmp	13,21	61,09	284,44	0,00	<b>358,74</b>
wzp	3,00	15,61	8,66	0,00	<b>27,27</b>
kolegium, sn	0,00	2,50	34,61	0,00	<b>37,11</b>
inne	2,03	0,00	6,00	0,00	<b>8,03</b>
<b>Razem</b>	<b>18,24</b>	<b>79,20</b>	<b>333,71</b>	<b>0,00</b>	<b>431,15</b>
<b>Godziny ponadwymiarowe</b>			<b>690,00</b>	<b>Razem etaty</b>	<b>469,48</b>
<b>Struktura</b>					
wmp	3,1%	14,2%	66,0%	0,0%	<b>83,2%</b>
wzp	0,7%	3,6%	2,0%	0,0%	<b>6,3%</b>
kolegium, sn	0,0%	0,6%	8,0%	0,0%	<b>8,6%</b>
inne	0,5%	0,0%	1,4%	0,0%	<b>1,9%</b>
<b>Razem</b>	<b>4,2%</b>	<b>18,4%</b>	<b>77,4%</b>	<b>0,0%</b>	<b>100,0%</b>

<b>Nauczyciele przeliczeniowi w Zelowie</b>					
	Stażysta	Kontraktowy	Mianowany	Dyplomowany	Razem
wmp	7,15	12,85	101,65	0,00	<b>121,65</b>
wzp	1,55	4,94	5,72	0,00	<b>12,21</b>
kolegium, sn	0,00	0,33	5,40	0,00	<b>5,73</b>
inne	2,67	1,66	0,50	0,00	<b>4,83</b>
<b>Razem</b>	<b>11,37</b>	<b>19,78</b>	<b>113,27</b>	<b>0,00</b>	<b>144,42</b>
<b>Godziny ponadwymiarowe</b>			<b>331,00</b>	<b>Razem etaty</b>	<b>162,81</b>
<b>Struktura</b>					
wmp	5,0%	8,9%	70,4%	0,0%	<b>84,2%</b>
wzp	1,1%	3,4%	4,0%	0,0%	<b>8,5%</b>
kolegium, sn	0,0%	0,2%	3,7%	0,0%	<b>4,0%</b>
inne	1,8%	1,1%	0,3%	0,0%	<b>3,3%</b>
<b>Razem</b>	<b>7,9%</b>	<b>13,7%</b>	<b>78,4%</b>	<b>0,0%</b>	<b>100,0%</b>

# Słowniczek

<b>Finansowy standard A</b>	Kwota przypadająca na jednego ucznia przeliczeniowego podczas podziału subwencji oświatowej.
<b>Liczba etatów przeliczeniowych</b>	Liczba nauczycieli, jakich należałoby zatrudnić w miejsce nauczycieli pozostających w stosunku pracy po to, aby wszyscy oni byli pełnozatrudnieni, a jednocześnie nie realizowali godzin ponadwymiarowych ani też zwiększonego obowiązkowego wymiaru godzin
<b>Liczba nauczycieli przeliczeniowych</b>	Liczba nauczycieli, przy ustalaniu której każdego nauczyciela pełnozatrudnionego traktuje się jak jednego, natomiast nauczycieli niepełnozatrudnionych przelicza się na pełne etaty (tak jak w sprawozdaniu EN-3).
<b>Normatywna liczba etatów</b>	Liczba etatów przeliczeniowych nauczycieli zatrudnionych zgodnie ze standardami.
<b>Normatywna liczba nauczycieli</b>	Liczba nauczycieli przeliczeniowych zatrudnionych na etatach wynikających ze standardów (zajmujących normatywną liczbę etatów).
<b>Normatywna liczebność oddziału</b>	Liczba uczniów w oddziale, na której opierają się wyliczenia normatywnej liczby etatów w projektowanym rozporządzeniu o standardach zatrudnienia nauczycieli.
<b>Płacowa część subwencji oświatowej</b>	Część subwencji oświatowej, która ma być przeznaczona na sfinansowanie kosztów wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych zgodnie ze standardami.
<b>Przepis o 75%</b>	Zapis w art. 5 pkt 1 Karty Nauczyciela zobowiązujący ministra edukacji do ustalenia takiej tabeli minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego, by średnie minimalne stawki wynagrodzeń zasadniczych nauczycieli poszczególnych stopni stanowiły co najmniej 75% średnich ustawowych.
<b>Rzeczowa część subwencji oświatowej</b>	Część subwencji oświatowej, która ma być przeznaczona na sfinansowanie kosztów utrzymania obiektów, wynagrodzenia administracji i obsługi oraz inne wydatki za wyjątkiem wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych zgodnie ze standardami.

<b>Subwencja oświatowa</b>	Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego.
<b>Średnie ustawowe</b>	Minimalne przeciętne wynagrodzenia nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, których wysokość ustalona jest na mocy art. 30 ust. 3 i 4 Karty Nauczyciela.