Ministerstwo Finansów

Przegląd wydatków publicznych:

Mechanizmy motywowania oraz system awansu zawodowego nauczycieli

Warszawa, październik 2017 r.

Raport został przygotowany i opracowany przez zespół składający się z pracowników Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Edukacji Narodowej. Przegląd rozpoczął się w II połowie 2015 r. i był realizowany do III kwartału 2017 r. Wnioski i rekomendacje zostały przyjęte przez Komitet Sterujący 24 października 2017 r.

Osoby odpowiedzialne za przygotowanie i opracowanie raportu dziękują wszystkim tym, którzy udzielili wsparcia oraz pomocy podczas prac.

W celu ponownego wykorzystywania treści informacji zawartych w dokumencie osoby lub podmioty pobierające te informacje są zobowiązane do:

1) poinformowania o źródle, czasie wytworzenia i pozyskania tych informacji, poprzez podanie pełnej nazwy Ministerstwa Finansów lub nazwy skróconej – MF;
2) poinformowania o przetworzeniu informacji ponownie wykorzystywanej.

Ministerstwo Finansów nie ponosi odpowiedzialności za treść informacji przetworzonych przez podmiot ponownie wykorzystujący te treści.

Spis treści

Wprowadzenie 4

1. System motywowania i awansowania nauczycieli 5

1.1 Wydatki na edukację, w tym na wynagrodzenia nauczycieli 5

1.2 Skuteczność systemu awansu zawodowego nauczycieli 13

1.3 Beneficjenci systemu awansu zawodowego 27

1.4 Efektywność systemu awansu zawodowego nauczycieli 29

1.5 Inne efekty systemu awansu zawodowego nauczycieli 33

2 Dodatki i świadczenia dla nauczycieli 34

2.1 Dodatek motywacyjny 35

2.2 Nagrody ze specjalnego funduszu nagród 40

2.3 Dodatki i uprawnienia związane z pracą na wsi 44

2.3.1. Dodatek mieszkaniowy 45

2.3.2. Dodatek wiejski 45

2.3.3. Prawo do działki gruntu szkolnego 47

2.3.4. Efektywność dodatków i uprawnień wiejskich 49

2.4 Dodatek funkcyjny 51

3. Wnioski i rekomendacje 57

Spis schematów, wykresów, tabel i rysunków 63

Wprowadzenie

Edukacja jest jednym z ważnych obszarów działalności władz publicznych. Państwo, wprowadzając obowiązek szkolny, zobowiązało się zapewnić edukację tym, którzy temu obowiązkowi podlegają. Wynika to z art. 70 Konstytucji RP[1], który stanowi, że każdy ma prawo do nauki, która do 18 roku życia jest obowiązkowa, a w szkołach publicznych – również bezpłatna. Władze publiczne mają zatem obowiązek zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia.

Celami polityki państwa w obszarze edukacji są:

1) budowanie kapitału ludzkiego poprzez podnoszenie kompetencji nauczycieli i promowanie najlepszych z nich;
2) budowanie kapitału społecznego wśród uczniów;
3) zapewnienie uczniom powszechnego i równego dostępu do edukacji dostosowanej do indywidualnych potrzeb ucznia.

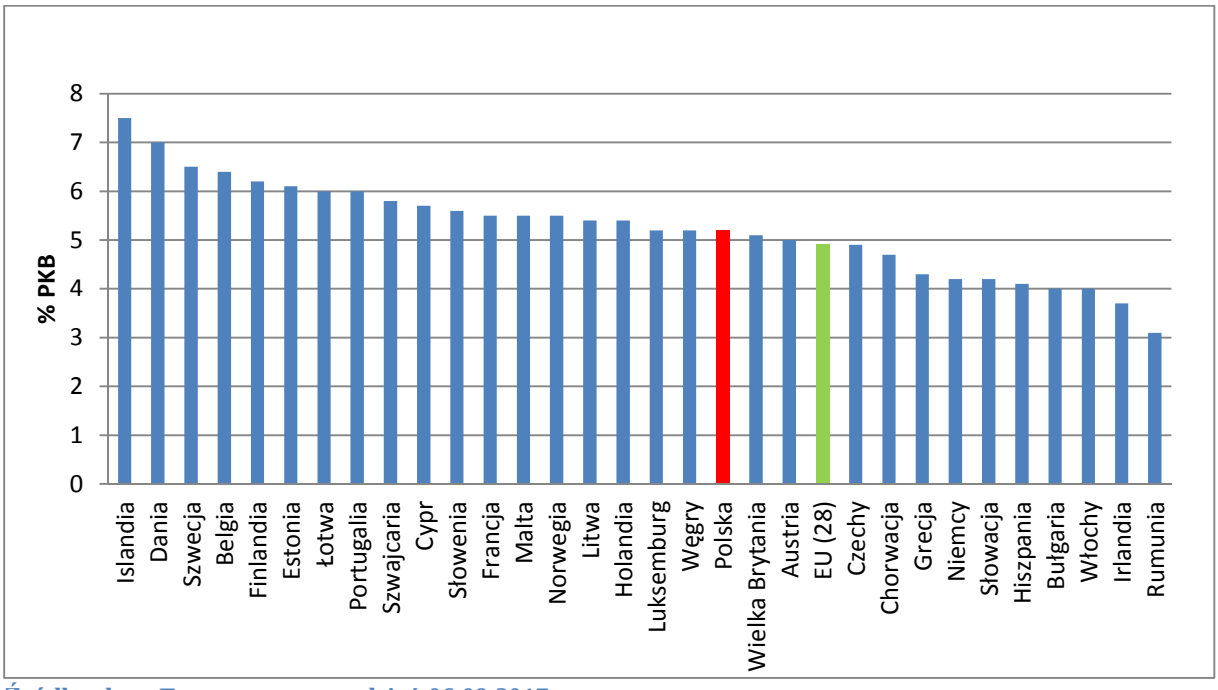
Zasady wykonywania zawodu nauczyciela w Polsce są uregulowane w ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. – *Karta Nauczyciela*[2] (dalej: „Karta" lub „Karta Nauczyciela"), a w zakresie nieuregulowanym przez Kartę – w Kodeksie pracy[3]. Dla mechanizmów awansowania i motywowania nauczycieli mają również znaczenie w szczególności:

- rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli[4],
- rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 marca 2013 r. w sprawie uzyskiwania stopni awansu zawodowego przez nauczycieli[5] oraz
- rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy[6].

Według danych Eurostat wydatki publiczne na edukację sięgają w Polsce 5,2% PKB[7]. Jest to poziom wyższy niż średnia europejska (4,9%). Wśród krajów, które na edukację wydają najwięcej, znajdują się m.in. Islandia i Dania (ponad 7% PKB). Najmniej wydają zaś Rumunia, Irlandia i Włochy (3,1-4% PKB).

[1] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. poz. 483, z późn. zm.).
[2] Dz. U. z 2017 r. poz. 1189
[3] Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1666, z późn. zm.).
[4] Dz.U. poz. 1575.
[5] Dz.U. z 2013 r. poz. 393.
[6] Dz.U. z 2014 r. poz. 416, z późn. zm.
[7] http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tepsr_sp110&language=en (dostęp 06.09.2017 r.)

Wykres 1. Udział publicznych wydatków na edukację (oświata) jako procent PKB krajów w 2015 r.



Źródło: dane Eurostat, stan na dzień 06.09.2017 r.

Warto dodać, iż wyniki polskich piętnastoletnich uczniów i uczennic w badaniach PISA[8], nadzorowanych przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), są coraz lepsze. W zakresie czytania i nauk przyrodniczych polscy uczniowie plasują się powyżej średniej OECD, podobnie w zakresie umiejętności matematycznych, w przypadku których od 2006 r. nastąpiła znaczna poprawa. W każdej z tych dziedzin Polska notuje niższy niż średnia OECD udział uczniów o najsłabszych wynikach, a wyższy – uczniów o najwyższych wynikach[9].

1. System motywowania i awansowania nauczycieli

1.1 Wydatki na edukację, w tym na wynagrodzenia nauczycieli

Źródłem finansowania wydatków na edukację są środki budżetu państwa, ujmowane w częściach budżetowych odpowiednich ministrów (w przypadku szkół prowadzonych przez organy administracji rządowej), środki przekazywane jednostkom samorządu terytorialnego (dalej „jst") w formie ogólnej subwencji oświatowej i dotacji celowych, a także dochody własne jednostek samorządu terytorialnego.

Wydatki na wynagrodzenia nauczycieli w szkołach prowadzonych przez administrację rządową są finansowane z odpowiednich części pozostających w dyspozycji właściwych ministrów.

[8] Programme for International Student Assessment – Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów.
[9] OECD (2016), PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education, OECD Publishing, Paris.

Tabela 1. Wydatki na oświatę i wychowanie w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej w latach 2015-2016 i ich struktura

Wyszczególnienie	Wydatki w 2015 r. (w tys. zł)	% udziału	Wydatki w 2016 r. (w tys. zł)	% udziału
Część 15 – Sądy powszechne	33 559	4,77	0	0
Część 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	436 091	62,03	475 870	65,88
Część 29 – Obrona narodowa	3 133	0,45	2 443	0,34
Część 30 – Oświata i wychowanie	48 861	6,95	49 034	6,79
Część 32 – Rolnictwo	71 611	10,19	79 236	10,97
Część 37 – Sprawiedliwość	91 257	12,98	95 071	13,16
Część 41 – Środowisko	18 514	2,63	20 704	2,87
Razem	**703 026**	**100,00**	**722 357**	**100,00**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań RB-70 za lata 2015-2016

W 2015 r. w poszczególnych częściach budżetu państwa na oświatę i wychowanie przeznaczono łącznie ponad 703 mln zł, najwięcej w części „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego" (62,03%), najmniej w części „Obrona narodowa" (0,45%). Natomiast w 2016 r. na oświatę i wychowanie w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej przeznaczono ponad 722 mln zł, z czego najwięcej w części „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego" (65,88%), najmniej w części „Obrona narodowa" (0,34%).

Środki z budżetów jednostek samorządu terytorialnego łącznie ze środkami otrzymanymi z budżetu państwa stanowiły w 2015 r. kwotę 64,3 mld zł. Przeznacza się je głównie na funkcjonowanie szkół podstawowych (w 2015 r. wydatki na ten cel wyniosły 20,4 mld zł, co stanowiło 31,7% wydatków przeznaczonych na oświatę i wychowanie), gimnazjów (z budżetu jst było na nie przeznaczonych 10,2 mld zł, tj. 15,9% wydatków), a następnie przedszkoli (łącznie z oddziałami przedszkolnymi w szkołach podstawowych i innymi formami wychowania przedszkolnego), szkół zawodowych oraz liceów ogólnokształcących (w łącznej kwocie 20,8 mld zł)[10].

Część oświatowa subwencji ogólnej jest najważniejszym źródłem finansowania wydatków jst na edukację. Przy podziale subwencji oświatowej bierze się pod uwagę zakres realizowanych przez samorządy zadań oświatowych, z wyłączeniem zadań związanych z dowozem uczniów do szkół i prowadzeniem przedszkoli[11]. Sposób podziału części oświatowej subwencji ogólnej między jst uwzględnia:

- rodzaje prowadzonych szkół i placówek,
- typ regionu, w którym prowadzone są szkoły i placówki (wieś, małe miasto – do 5 000 mieszkańców, duże miasto – powyżej 5 000 mieszkańców),

[10] Dane z raportu GUS „Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2015-2016", Warszawa 2016.
[11] Od 2017 r. w subwencji oświatowej uwzględniane są dzieci 6-letnie w wychowaniu przedszkolnym.

– liczbę uczniów w tych szkołach i placówkach,
– stopnie awansu zawodowego nauczycieli.

Tabela 2. Wydatki budżetu państwa przeznaczone dla jednostek samorządu terytorialnego – część oświatowa subwencji ogólnej w latach 2010-2017 (w tys. zł)

Rok	Kwota środków	Zmiana rb/rp
2010	35 009 865	-
2011	36 924 829	1 914 964
2012	39 161 095	2 236 266
2013	39 509 195	348 100
2014	39 499 597	- 9 598
2015	40 376 952	877 355
2016	41 496 952	1 120 000
2017	41 909 536	412 584

Źródło: ustawy budżetowe na lata 2010-2017[12]

Zmniejszenie – w stosunku do 2013 r. – wysokości części oświatowej subwencji ogólnej na 2014 r. związane było z przekazaniem przez jednostki samorządu terytorialnego dwóch szkół artystycznych do prowadzenia przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, a także wnioskami marszałka województwa śląskiego o włączenie Kolegium Nauczycielskiego w Gliwicach do Politechniki Śląskiej oraz marszałka województwa wielkopolskiego o włączenie Nauczycielskiego Kolegium Języków Obcych w Lesznie do Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Jana Amosa Komeńskiego w Lesznie. Zwiększenie wysokości kwoty oświatowej subwencji ogólnej na 2016 r., w porównaniu do kwoty na 2015 r., spowodowane było zmianami zakresu zadań oświatowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Wynikało z konieczności uwzględnienia spodziewanego wzrostu liczby uczniów, w wyniku rozpoczęcia realizacji obowiązku szkolnego przez wszystkie dzieci sześcioletnie, oraz wzrostu liczebności rocznika rozpoczynającego edukację w szkole podstawowej, w stosunku do rocznika kończącego gimnazjum.

Szczegółowy algorytm podziału subwencji oświatowej ustala minister właściwy do spraw oświaty w drodze rozporządzenia. Środki finansowe dzieli się proporcjonalnie do liczby uczniów przeliczeniowych, obliczonych jako suma iloczynów liczby uczniów o określonych cechach i określonych wag, tj. wagi wiejskiej, wagi dla uczniów niepełnosprawnych, wagi dla uczniów mniejszości narodowych, uczniów klas sportowych.

Łączne środki na wynagrodzenia nauczycieli zatrudnionych na podstawie Karty Nauczyciela kształtują się na poziomie 28 869 mln zł (dane za rok 2014). Po uwzględnieniu składników wynagrodzenia (tzw. pochodnych) płaconych przez pracodawcę oraz pozostałych wydatków związanych z wynagrodzeniami nauczycieli (dodatek wiejski, doskonalenie zawodowe,

[12] Dz. U. z 2010 r. poz. 102; Dz. U. z 2011 r. poz. 150; Dz. U. z 2012 r. poz. 273; Dz. U. z 2013 r. poz. 1212; Dz. U. z 2014 r. poz. 162; Dz. U. z 2015 r. poz. 2195, z późn. zm.; Dz. U. z 2016 r. poz. 278, z późn. zm.; Dz. U. z 2017 r. poz. 108.

odpisy na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych), łączne wydatki na wynagrodzenia i inne świadczenia dla nauczycieli wynosiły w 2014 r. – 37 074 mln zł.

Im wyższy stopień awansu zawodowego, poziom wykształcenia i doświadczenia zawodowego nauczyciela, tym wyższe otrzymuje on wynagrodzenie. Wysokość minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli jest określona w rozporządzeniu ministra właściwego ds. oświaty i wychowania, wydanym na podstawie art. 30 ust. 5, art. 33 ust. 3 oraz art. 34 ust. 2 Karty Nauczyciela[13].

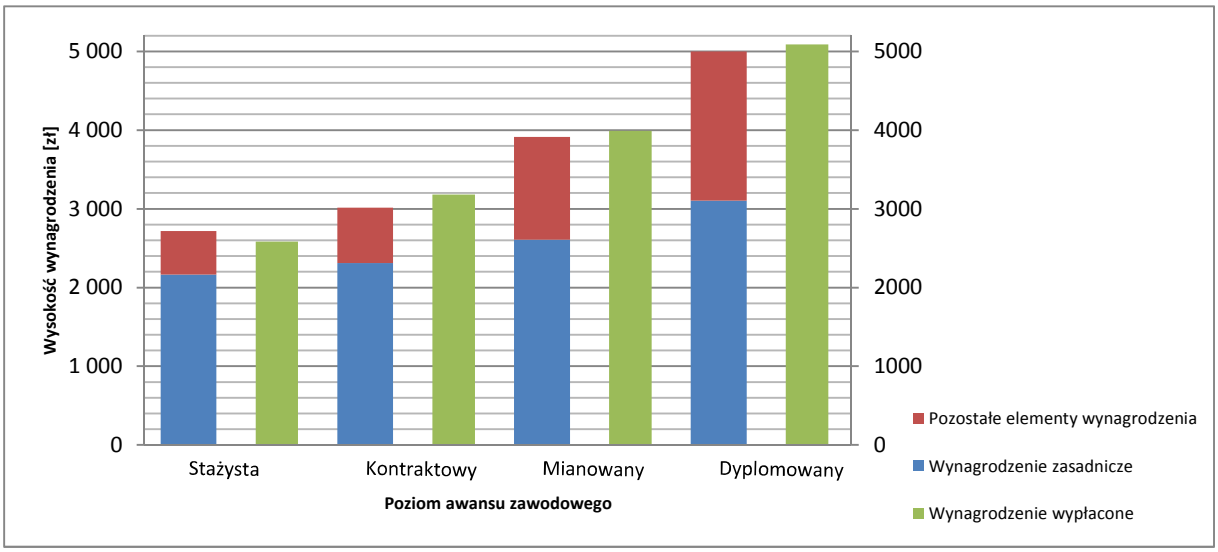
Tabela 3. Wysokość minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli realizujących tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin, określony w art. 42 ust. 3 Karty Nauczyciela lub ustalony na podstawie art. 42 ust. 7 Karty Nauczyciela, obowiązująca od 1 stycznia 2017 r. (w zł)

	Wysokość minimalnych stawek obowiązująca od 1 stycznia 2017 r. (w zł)			
Poziom wykształcenia	**nauczyciel stażysta**	**nauczyciel kontraktowy**	**nauczyciel mianowany**	**nauczyciel dyplomowany**
tytuł zawodowy magistra z przygotowaniem pedagogicznym	2 294	2 361	2 681	3 149
tytuł zawodowy magistra bez przygotowania pedagogicznego, tytuł zawodowy licencjata (inżyniera) z przygotowaniem pedagogicznym	2 019	2 069	2 336	2 742
tytuł zawodowy licencjata (inżyniera) bez przygotowania pedagogicznego, dyplom ukończenia kolegium nauczycielskiego lub nauczycielskiego kolegium języków obcych	1 782	1 825	2 050	2 397
pozostałe wykształcenie	1 533	1 568	1 746	2 032

Wraz ze wzrostem wysokości średniego wynagrodzenia rośnie udział dodatków w wynagrodzeniu ogółem nauczyciela. Ilustruje to wykres zamieszczony poniżej.

[13] Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy.

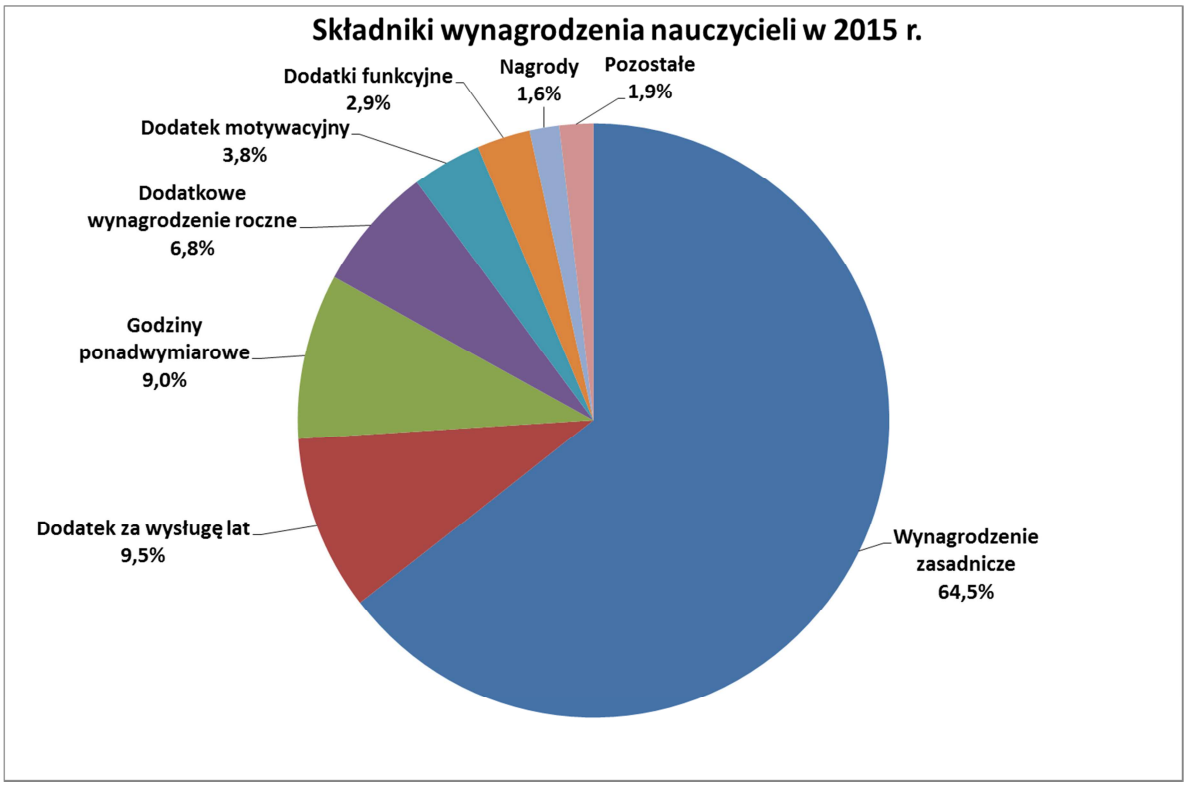
Wykres 2. Wysokość średniego wynagrodzenia nauczycieli, w tym wynagrodzenia zasadniczego w 2015 r. wg Karty Nauczyciela (lewa oś) oraz średnia wysokość wypłaconego wynagrodzenia w 2015 r. wg danych SIO (prawa oś)



Źródło: Ministerstwo Edukacji Narodowej

Udział wynagrodzenia zasadniczego w łącznej wysokości wynagrodzenia nauczycieli wynosi ponad 64%. Kolejne 20% stanowią: wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i dodatek za wysługę lat (po około 10%). Na pozostałe 15% składają się m.in. dodatkowe wynagrodzenie roczne, dodatek motywacyjny, dodatek funkcyjny i nagrody.

Wykres 3. Składniki wynagrodzenia nauczycieli w 2015 r.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z MEN. Średnia ważona (wagę stanowi liczba nauczycieli posiadających poszczególne stopnie awansu zawodowego)

W tabeli poniżej zaprezentowano wydatki na wybrane składniki wynagrodzenia nauczycieli.

Tabela 4. Wydatki na wybrane składniki wynagrodzeń nauczycieli (JST i administracja rządowa) w 2014 r. (tys. zł)

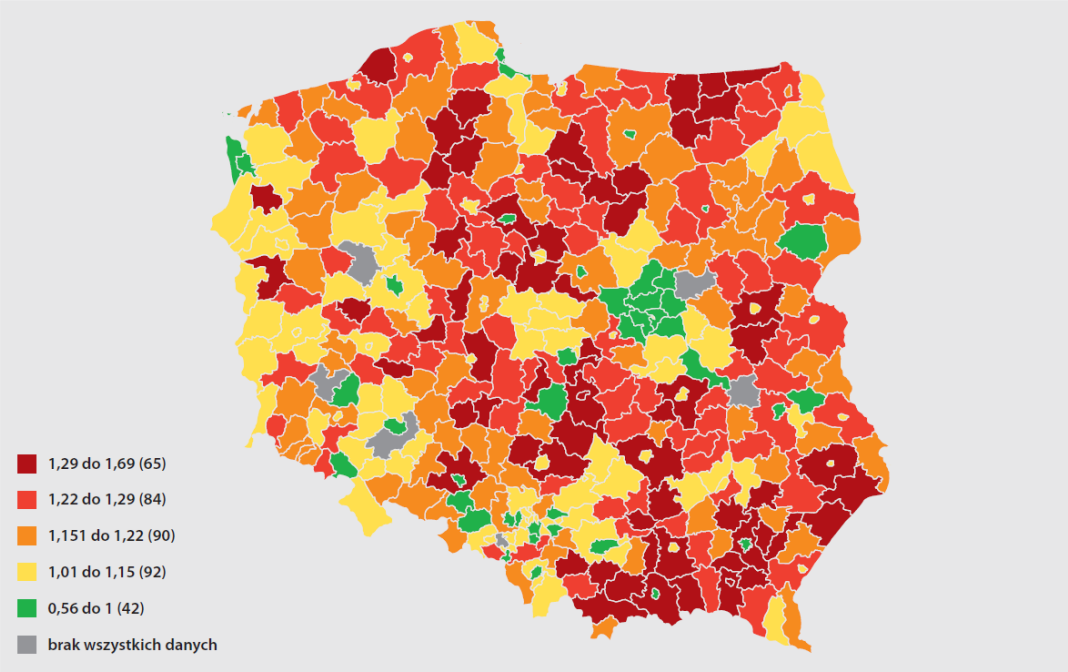
w tys. zł	Stażysta	Kontraktowy	Mianowany	Dyplomowany	**Razem**
Dodatek motywacyjny	8 876	95 284	226 922	722 745	**1 053 827**
Dodatki funkcyjne	7 145	48 546	151 032	666 123	**872 846**
Nagroda ze specjalnego funduszu nagród	467	14 732	41 215	125 691	**182 105**
Łącznie	16 488	158 562	419 169	1 514 559	**2 108 778**

Źródło: System Informacji Oświatowej (SIO)

Badania dotyczące mediany wynagrodzeń nauczycieli wskazują, że w roku szkolnym 2012/2013 osiągnęła ona 2350 zł w przypadku stażysty, a w przypadku nauczyciela dyplomowanego – 4017,34 zł[14]. Raport IBE *pt. Liczą się nauczyciele, raport o stanie edukacji 2013* (dalej: Raport o stanie edukacji 2013) zawiera analizę zarobków nauczycieli, z której wynika, że w 89% powiatów wynagrodzenie brutto nauczycieli było wyższe niż przeciętne wynagrodzenie brutto w danym powiecie[15]. Jedynie w największych miastach nauczyciele zarabiali poniżej przeciętnego poziomu płac w gospodarce narodowej. Ilustruje to Rysunek 1 – na obszarach zaznaczonych kolorem zielonym nauczyciele otrzymują kwotę równą lub niższą przeciętnemu wynagrodzeniu w powiecie, a na terenach oznaczonych kolorem brązowym – relacja przeciętnego wynagrodzenia nauczycieli do średniego wynagrodzenia w gospodarce powiatu jest najkorzystniejsza.

[14] IBE, Raport o stanie edukacji 2013.
[15] Dane odnoszą się do 2012 r.

Rysunek 1. Relacja przeciętnego wynagrodzenia nauczycieli do średniego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w powiatach w roku 2012



Źródło: Opracowanie IBE na podstawie danych SIO i GUS, *Raport o stanie edukacji 2013.*

W latach 2006-2016 zmieniła się struktura nauczycieli pod względem uzyskanego przez nich stopnia awansu zawodowego.

Tabela 5. Liczba nauczycieli posiadających określony stopień awansu zawodowego w latach 2006 -2016

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016.
Stażysta	55 501	55 401	52 333	51 686	49 903	51 037	48 090	50 212	55 831	59 784	59 994
Kontraktowy	95 860	109 384	127 360	129 650	128 587	124 889	117 461	108 773	104 739	106 424	110 101
Mianowany	294 868	250 570	222 320	203 321	190 753	182 495	180 390	178 738	174 430	168 536	160 469
Dyplomowany	203 516	234 654	254 646	274 756	295 830	310 190	316 300	324 697	335 461	345 071	353 933
Łącznie	651 751 49 745	650 009	656 659	659 413	665 073	668 611	662 241	662 420	670 461672 475	679 815	684 497

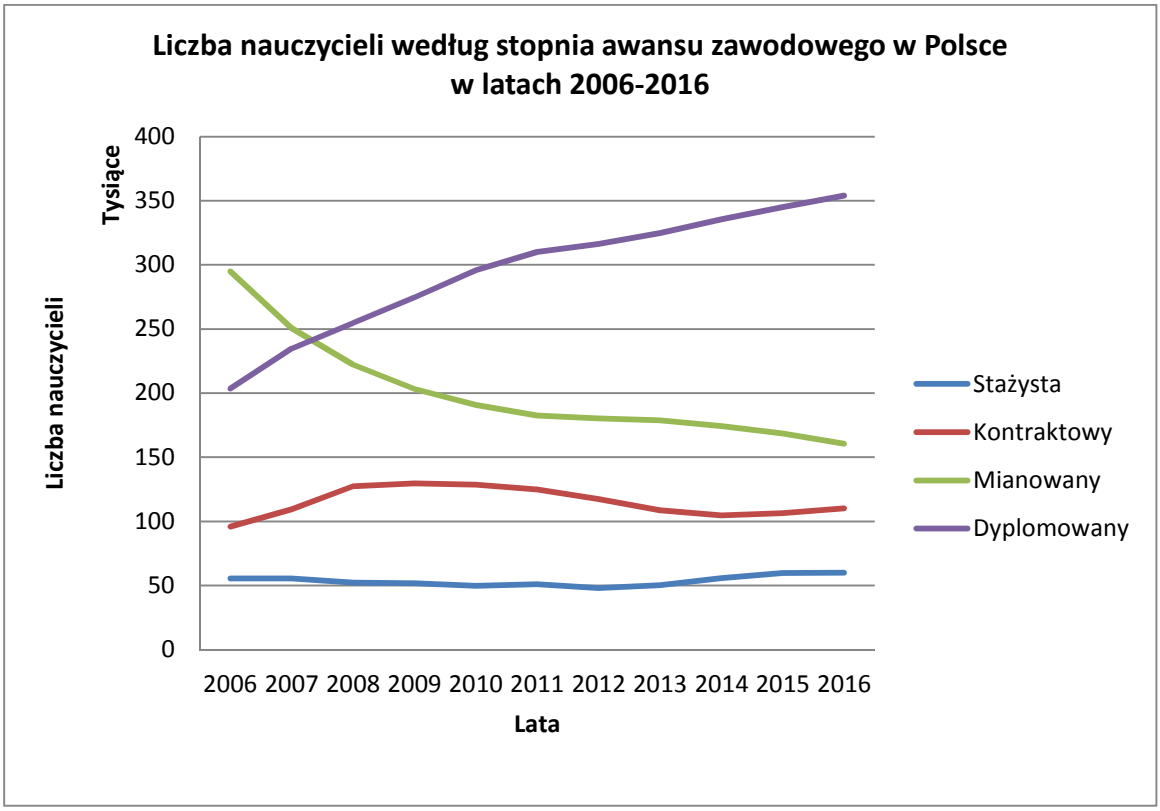
Źródło: SIO stan na dzień 30 września danego roku

Liczba nauczycieli mianowanych zmniejszyła się w tym okresie z 294,9 tys. do 160,5 tys., przybyło za to nauczycieli dyplomowanych (z 203,5 tys. do 353,9 tys.). To oznacza, że udział nauczycieli mianowanych w liczbie nauczycieli ogółem zmniejszył się z 45% do 23%, a udział nauczycieli dyplomowanych wzrósł z około jednej trzeciej (31%) do ponad połowy (52%). W początkowym okresie wprowadzania systemu awansu zawodowego przybywało nauczycieli kontraktowych, następnie ich liczba systematycznie spadała, by w roku 2016 r. osiągnąć poziom około 110 tys. Liczba nauczycieli stażystów utrzymywała się w okresie objętym analizą na poziomie około 50 tys., by w roku 2016 osiągnąć poziom blisko 60 tys.

Między rokiem 2006 a 2016 udział stażystów i nauczycieli kontraktowych w liczbie nauczycieli ogółem nie ulegał istotnym zmianom.

Na wykresie poniżej zaprezentowano zmiany liczby nauczycieli wg uzyskanego stopnia awansu zawodowego w latach 2006 – 2016.

Wykres 4. Liczba nauczycieli (osoby) według stopnia awansu w latach 2006 – 2016



Źródło: SIO stan na dzień 30 września danego roku.

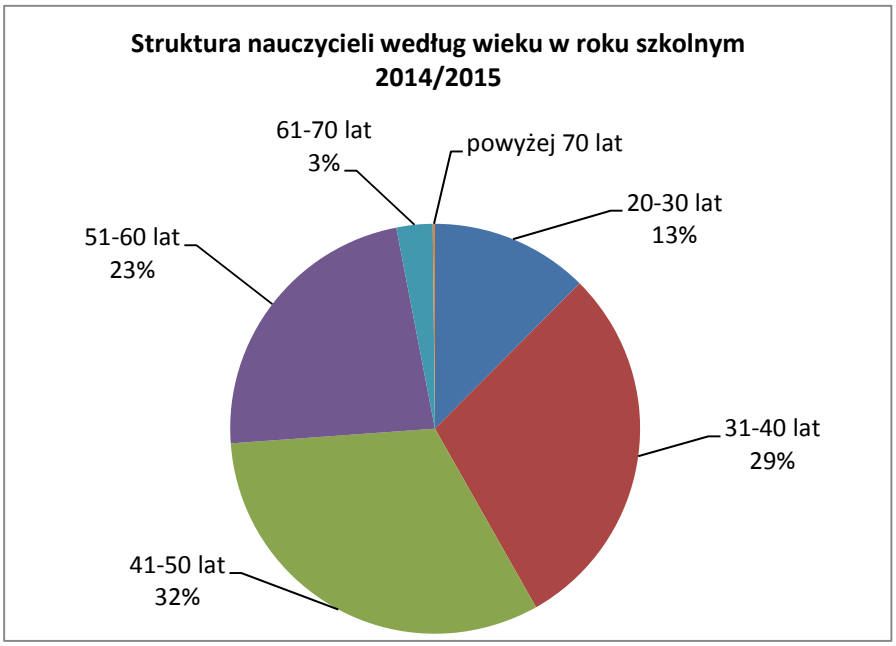
Jak wskazuje *Raport o stanie edukacji 2013*, w latach 2007-2012 wzrosło zatrudnienie w przedszkolach (o jedną trzecią), gdzie w szybszym tempie tworzone są etaty pełne niż niepełne. Jednocześnie zatrudnienie nieznacznie spadło w szkołach i zespołach szkół (o 3%). Odbywało się to najczęściej poprzez zmniejszenie wymiaru etatu pracy nauczycieli.

Nauczyciele pracujący w szkołach i przedszkolach różnią się też pod względem uzyskanego stopnia awansu zawodowego. Według *Raportu o stanie edukacji 2013* nauczyciele pracujący w szkołach to w ponad połowie (51%) nauczyciele dyplomowani, a w nieco ponad jednej czwartej (28%) – mianowani. Nauczyciele kontraktowi stanowią 17% zatrudnionych, pozostali to nauczyciele stażyści i osoby bez stopnia awansu[16]. W placówkach wychowania przedszkolnego nauczyciele dyplomowani, mianowani oraz kontraktowi mają podobny udział w strukturze (odpowiednio 30%, 26% i 29%), a stażyści i osoby bez stopnia awansu – 8% i 7%. Osoby pracujące w przedszkolach mają z reguły krótszy staż i bardziej zróżnicowane

[16] Osoba bez stopnia awansu zawodowego – osoba nieposiadająca pełnych kwalifikacji wymaganych do zajmowania danego stanowiska, zatrudniona za zgodą organu sprawującego nadzór pedagogiczny w przypadku zaistnienia potrzeby wynikającej z organizacji nauczania lub zastępstwa nieobecnego nauczyciela.

doświadczenie zawodowe niż nauczyciele szkolni. Można przypuszczać, że w kadrach przedszkoli niedawno dokonała się zmiana pokoleniowa.

Wykres 5. Struktura nauczycieli według wieku w roku szkolnym 2014/2015



Źródło: Ośrodek Rozwoju Edukacji, Nauczyciele w roku szkolnym 2014/2015. Raport, s. 15

Struktura nauczycieli według wieku jest stosunkowo zróżnicowana, nie występuje w niej jedna dominująca grupa wiekowa. Najliczniejszą grupę stanowią nauczyciele w wieku 41-50 lat (32%) oraz w wieku 31-40 lat (29%). Pracujący nauczyciele powyżej 70 lat stanowią mniej niż 2% nauczycieli ogółem.

1.2 Skuteczność systemu awansu zawodowego nauczycieli

Ocena skuteczności w odniesieniu do zidentyfikowanych celów instrumentów to ocena stopnia, w jakim instrument przyczynia się do osiągnięcia danego celu polityki publicznej. W miarę możliwości analiza skuteczności obejmuje również identyfikację przyczyn niskiej lub wysokiej skuteczności oraz analizę beneficjentów.

Oceną objęto cele systemu motywowania i awansowania nauczycieli oraz niektóre dodatki do wynagrodzenia, służące motywowaniu nauczycieli. Następnie podjęto próbę oceny efektywności stosowanych instrumentów.

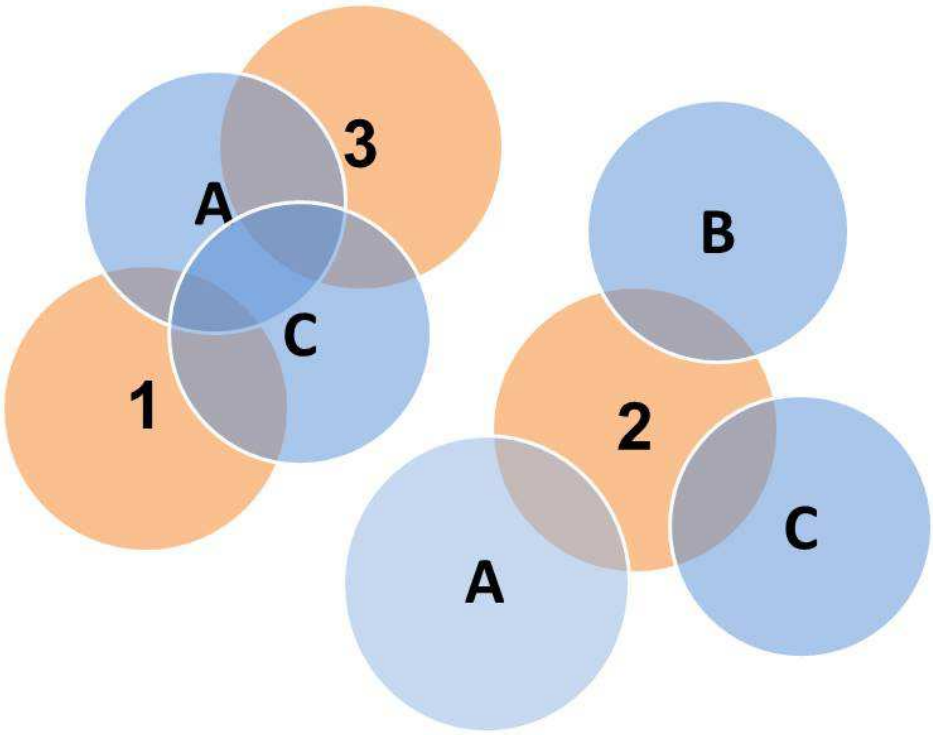
Awans zawodowy, tak jak system wynagradzania nauczycieli, opierał się do 1999 r. na konstrukcji zdefiniowanej w roku 1982. Awans zawodowy, wyrażający się podwyżką wynagrodzenia, powiązany był nominalnie ze stażem pracy. Podstawowym wyznacznikiem statusu nauczyciela była forma nawiązania stosunku pracy. Akt mianowania oznaczał wyłącznie czynność nawiązania stosunku pracy z nauczycielem spełniającym wymagane warunki. Nowelizacja Karty Nauczyciela z 2000 r. wprowadziła do porządku prawnego system awansu zawodowego. W oparciu o analizę uzasadnienia do powyższej ustawy można wskazać trzy cele tego systemu. Są to:

A. wdrożenie koncepcji statusu zawodowego nauczyciela, umożliwiającej mu rzeczywisty awans zawodowy i płacowy,

B. zapewnienie stabilności zatrudnienia w zawodzie nauczyciela,

C. podniesienie poziomu wykształcenia oraz kwalifikacji zawodowych zatrudnionych nauczycieli.

Schemat 1. Analiza celów polityki w obszarze edukacji i systemu awansu zawodowego nauczycieli



Cele polityki w obszarze edukacji	1	Budowanie kapitału ludzkiego poprzez podnoszenie kompetencji nauczycieli i promowanie najlepszych z nich
	2	Budowanie kapitału społecznego wśród uczniów
	3	Zapewnienie uczniom powszechnego i równego dostępu do edukacji dostosowanego do indywidualnych potrzeb ucznia
Cele systemu awansu zawodowego nauczycieli	A	Wdrożenie koncepcji statusu zawodowego nauczyciela, umożliwiającej mu rzeczywisty awans zawodowy i płacowy
	B	Zapewnienie stabilności zatrudnienia w zawodzie nauczyciela
	C	Podniesienie poziomu wykształcenia oraz kwalifikacji zawodowych zatrudnionych nauczycieli

Dwa cele awansu zawodowego – wdrożenie koncepcji statusu zawodowego nauczyciela (A) oraz podniesienie poziomu wykształcenia oraz kwalifikacji zawodowych zatrudnionych nauczycieli (C) korespondują z dwoma celami polityki edukacyjnej państwa. Po pierwsze, sprzyjają one budowaniu kapitału ludzkiego nauczycieli i promowaniu najlepszych z nich (1),

a po drugie – ich realizacja pomaga zapewnić uczniom powszechny i równy dostęp do edukacji dostosowanej do indywidualnych potrzeb (3). Nauczyciele w każdym rejonie kraju i typie szkoły mają możliwość awansowania i poprawy swojej sytuacji zawodowej i finansowej. W przeciwieństwie do przedstawicieli niektórych zawodów, których kariera może rozwijać się jedynie w dużych ośrodkach miejskich, nauczyciele mają możliwość doskonalenia swoich kompetencji i awansu – formalnego i materialnego – również w małych ośrodkach miejskich oraz na wsi. Uczniowie w całym kraju mogą więc mieć dostęp do usług edukacyjnych o jednolitym standardzie. Wspomniane wcześniej cele systemu awansu wpływają – w pewnym stopniu – również na budowanie kapitału społecznego wśród uczniów oraz stabilność zatrudnienia nauczycieli.

Tabela 6. Analiza celów systemu awansu zawodowego nauczycieli

Cel	Skuteczność	Komentarz
A. Wdrożenie koncepcji statusu zawodowego nauczyciela, umożliwiającej mu rzeczywisty awans zawodowy i płacowy	TAK, w pewnym zakresie	Czterostopniowa ścieżka awansu (art. 9a ust. 1 Karty Nauczyciela) umożliwia uzyskanie najwyższego stopnia (nauczyciela dyplomowanego) już po niecałych 10 latach pracy zawodowej. Według *Raportu o stanie edukacji 2013* obserwuje się zjawisko tzw. odwróconej piramidy – uprawnienia, które powinny dotyczyć „wierzchołka piramidy", to jest stosunkowo niewielkiej grupy najlepszych, wyróżniających się nauczycieli – w rzeczywistości dotyczą grupy o największym udziale w strukturze tej grupy (obecnie ponad 50% – dane MEN).
B. Zapewnienie stabilności zatrudnienia w zawodzie nauczyciela	TAK	Uzyskanie stopnia nauczyciela mianowanego, przy zaistnieniu określonych warunków, dotyczących m.in. wymiaru etatu, zapewnia obecnie bardzo bezpieczne warunki zatrudnienia w porównaniu do zatrudnienia na podstawie umowy o pracę. Biorąc pod uwagę liczbę etatów, w 2015 r. nauczyciele dyplomowani i mianowani stanowili 82% zatrudnionych ogółem. W latach 2006-2014 liczba zatrudnionych nauczycieli zwiększyła się o około 3%. Liczba uczniów wszystkich typów szkół (w tym niepublicznych) zmniejszyła się w tym okresie o około 19% – dane MEN i GUS.
C. Podniesienie poziomu wykształcenia oraz kwalifikacji zawodowych zatrudnionych nauczycieli	TAK, w pewnym zakresie	Według *Raportu o stanie edukacji za 2010 r.*: w roku 1992 wykształcenie wyższe posiadało 58,2% nauczycieli, w 2000 r. – 84,4%, zaś w 2009 r. – 97%. System awansu zawodowego nie obejmuje wprost wymogu posiadania wykształcenia wyższego przez nauczyciela ubiegającego się o którykolwiek stopień awansu. Według danych zawartych w *Systemie Informacji Oświatowej*, w 2015 r. ponad 65% nauczycieli uczestniczyło w jakiejś formie doskonalenia zawodowego. Z roku na rok ten odsetek wzrasta. Nauczyciele najczęściej uczestniczą w kursach doskonalących w wymiarze do 20 godzin rocznie (ponad 86% nauczycieli uczestniczących w doskonaleniu zawodowym). Najrzadziej kształcą się w ramach studiów podyplomowych (1,32% ogółu nauczycieli).

Karta Nauczyciela określa ścieżkę awansu zawodowego nauczycieli, a raz osiągnięty przez nauczyciela stopień zawodowy jest mu przypisany niezależnie od tego, w jakiej szkole pracuje. Ustawa wprowadza cztery stopnie awansu zawodowego:

- nauczyciel stażysta
- nauczyciel kontraktowy
- nauczyciel mianowany
- nauczyciel dyplomowany.

Osoba nieposiadająca stopnia awansu zawodowego, z dniem nawiązania stosunku pracy w szkole, uzyskuje stopień **nauczyciela stażysty**. Z początkiem roku szkolnego[17] – w terminie nieprzekraczającym 14 dni od rozpoczęcia zajęć – rozpoczyna 9-miesięczny staż w celu uzyskania stopnia nauczyciela kontraktowego. W okresie stażu nauczyciel realizuje własny plan rozwoju zawodowego, uwzględniający specyfikę typu i rodzaju szkoły, zatwierdzony przez dyrektora szkoły. Dyrektor szkoły przydziela nauczycielowi stażyście na okres stażu opiekuna, spośród nauczycieli mianowanych lub dyplomowanych, ewentualnie nauczyciela pełniącego kierownicze stanowisko w placówce[18]. Zadaniem opiekuna jest udzielanie nauczycielowi stażyście pomocy, w szczególności w przygotowaniu i realizacji jego planu rozwoju zawodowego, oraz opracowanie projektu oceny dorobku zawodowego nauczyciela za okres stażu. Po zakończeniu stażu nauczyciel stażysta składa dyrektorowi szkoły sprawozdanie z realizacji planu rozwoju zawodowego, a dyrektor dokonuje oceny dorobku zawodowego nauczyciela, uwzględniając projekt oceny sporządzonej przez opiekuna stażu oraz opinię rady rodziców. W przypadku gdy ostateczna ocena dorobku zawodowego nauczyciela jest negatywna, ponowna ocena dorobku może być dokonana po odbyciu dodatkowego stażu (na wniosek nauczyciela i za zgodą dyrektora szkoły) w wymiarze 9 miesięcy – takie rozwiązanie funkcjonuje na każdym stopniu awansu. W przypadku otrzymania pozytywnej oceny, nauczyciel – w tym samym roku – składa wniosek o podjęcie postępowania kwalifikacyjnego o przyznanie stopnia nauczyciela kontraktowego. W toku postępowania dokonywana jest ocena spełniania przez nauczyciela wymagań niezbędnych do uzyskania stopnia kontraktowego, określonych przepisami rozporządzenia[19].
Warunkiem nadania nauczycielowi stażyście stopnia awansu nauczyciela kontraktowego jest uzyskanie akceptacji komisji kwalifikacyjnej (w skład komisji wchodzą: dyrektor lub wicedyrektor szkoły, przewodniczący zespołu przedmiotowego lub nauczyciel mianowany, opiekun stażu), po przeprowadzonej z nim rozmowie. Dyrektor szkoły nadaje nauczycielowi stażyście stopień awansu zawodowego w drodze decyzji administracyjnej, w terminach do 31 sierpnia lub najpóźniej do 31 grudnia roku, w którym został złożony wniosek. W przypadku niespełnienia przez nauczyciela warunków do uzyskania awansu i odmowy nadania kolejnego stopnia awansu, nauczycielowi stażyście przysługuje odwołanie do organu wyższego stopnia, tj. do organu prowadzącego szkołę.

[17] W przypadku nawiązania stosunku pracy po upływie ww. terminu, nauczyciel rozpoczyna staż z początkiem kolejnego (pełnego) roku szkolnego.
[18] Dotyczy przedszkoli, szkół i placówek, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela.
[19] Rozporządzenie Ministra Edukacji z dnia 1 marca 2013 r. w sprawie uzyskiwania stopni awansu zawodowego przez nauczycieli, Dz. U. z 2013 poz. 393.

Nauczyciel kontraktowy może rozpocząć staż na nauczyciela mianowanego po przepracowaniu w szkole co najmniej 2 lat od dnia nadania mu stopnia nauczyciela kontraktowego. Rozpoczyna go z początkiem roku szkolnego[20], w terminie nieprzekraczającym 14 dni od dnia rozpoczęcia zajęć, na swój wniosek skierowany do dyrektora szkoły. Staż nauczyciela ubiegającego się o awans na stopień mianowanego trwa 2 lata i 9 miesięcy. Tak jak w przypadku nauczyciela stażysty, nauczyciel kontraktowy w okresie stażu realizuje własny plan rozwoju zawodowego, zatwierdzony przez dyrektora szkoły oraz ma przydzielonego przez dyrektora szkoły opiekuna. Po zakończeniu stażu nauczyciel składa dyrektorowi szkoły sprawozdanie z jego realizacji. Dyrektor dokonuje oceny dorobku zawodowego nauczyciela, uwzględniając projekt oceny sporządzonej przez opiekuna stażu oraz opinię rady rodziców. W roku uzyskania pozytywnej oceny dorobku zawodowego za okres stażu nauczyciel kontraktowy składa do organu prowadzącego szkołę wniosek o podjęcie postępowania egzaminacyjnego. Komisję egzaminacyjną dla nauczycieli ubiegających się o awans na stopień nauczyciela mianowanego powołuje organ prowadzący szkołę. W skład komisji wchodzą: przedstawiciel organu prowadzącego szkołę jako jej przewodniczący, przedstawiciel organu sprawującego nadzór pedagogiczny, dyrektor szkoły, dwaj eksperci z listy ekspertów ustalonej przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania.
Warunkiem nadania nauczycielowi kontraktowemu stopnia nauczyciela mianowanego jest zdanie egzaminu przed komisją egzaminacyjną. Nauczycielowi kontraktowemu stopień nauczyciela mianowanego nadaje organ prowadzący szkołę. Od decyzji przysługuje odwołanie.

Nauczyciel mianowany może rozpocząć staż na stopień nauczyciela dyplomowanego po przepracowaniu w szkole co najmniej jednego roku od dnia nadania stopnia mianowanego, z początkiem roku szkolnego, w terminie nieprzekraczającym 14 dni od dnia rozpoczęcia zajęć, na swój wniosek skierowany do dyrektora szkoły[21]. Staż nauczyciela ubiegającego się o awans na stopień nauczyciela dyplomowanego trwa 2 lata i 9 miesięcy. W okresie stażu nauczyciel realizuje własny plan rozwoju zawodowego, zatwierdzony przez dyrektora szkoły, a po zakończeniu stażu nauczyciel składa dyrektorowi szkoły sprawozdanie z realizacji tego planu. Dyrektor dokonuje oceny dorobku zawodowego nauczyciela po zasięgnięciu opinii rady rodziców. Gdy ocena jest pozytywna, nauczyciel mianowany może złożyć wniosek o podjęcie postępowania kwalifikacyjnego w okresie 3 lat od dnia jej otrzymania. W skład komisji kwalifikacyjnej, powołanej przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny, wchodzą:

- przedstawiciel organu sprawującego nadzór pedagogiczny, jako jej przewodniczący, a gdy o awans ubiega się dyrektor szkoły, także przedstawiciel organu prowadzącego szkołę,
- dyrektor szkoły, z wyjątkiem przypadku gdy o awans ubiega się dyrektor szkoły,
- trzej eksperci z listy ekspertów ustalonej przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania,

[20] W przypadku nawiązania stosunku pracy w terminie późniejszym, nauczyciel nie może rozpocząć stażu do końca tego roku szkolnego.
[21] W przypadku nawiązania stosunku pracy w terminie późniejszym, nauczyciel nie rozpoczyna stażu do końca tego roku szkolnego.

- przedstawiciel związku zawodowego - na wniosek nauczyciela.

Warunkiem uzyskania przez nauczyciela mianowanego stopnia dyplomowanego jest uzyskanie akceptacji komisji kwalifikacyjnej, po dokonaniu analizy dorobku zawodowego nauczyciela i przeprowadzonej rozmowie. Stopień nauczyciela dyplomowanego nadaje organ sprawujący nadzór pedagogiczny. W przypadku niespełnienia przez nauczyciela warunków uzyskania awansu i odmowy nadania kolejnego stopnia awansu, nauczycielowi mianowanemu przysługuje odwołanie od decyzji do organu wyższego stopnia, tj. do ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania.

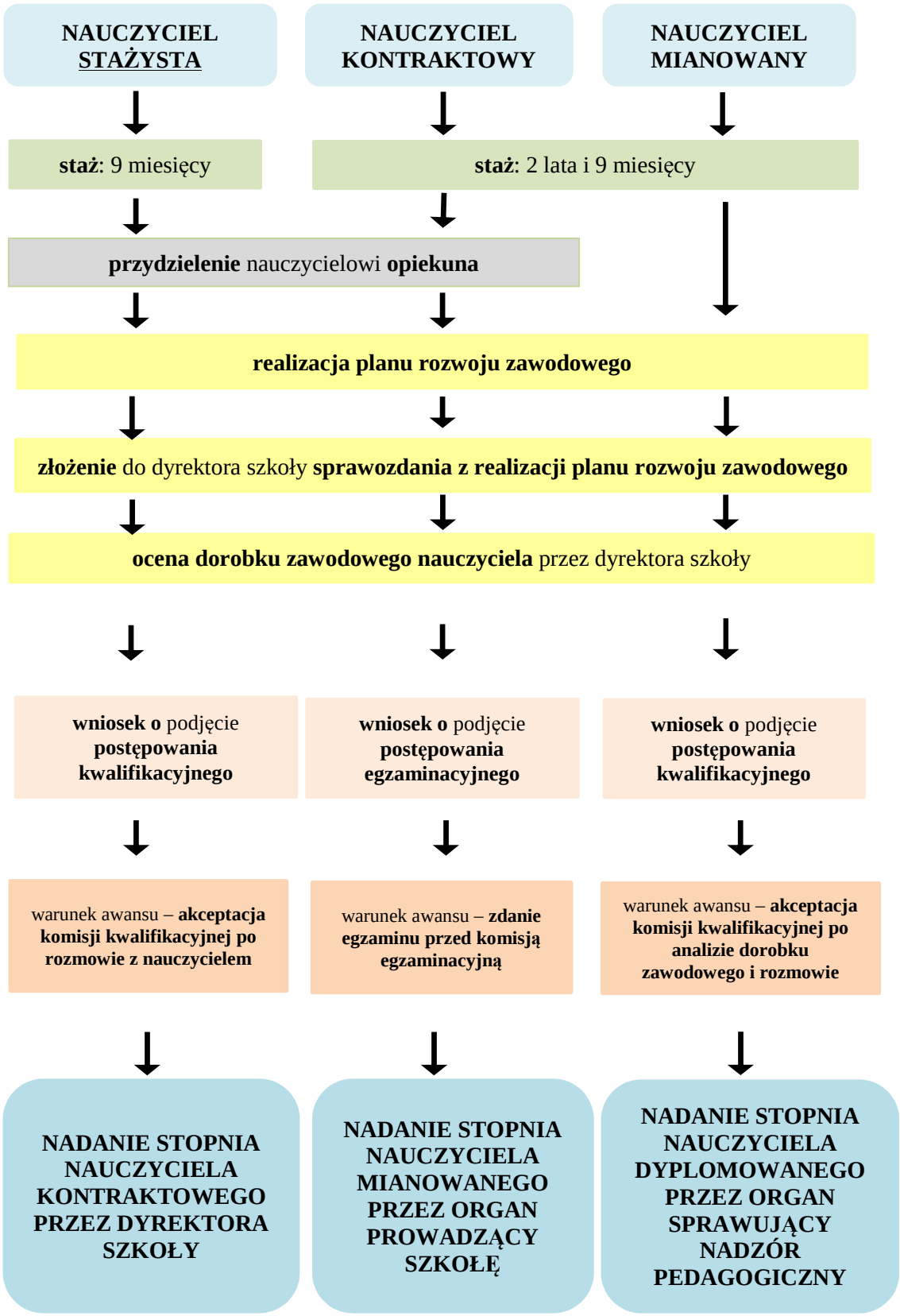
Dla nauczycieli akademickich oraz nauczycieli posiadający znaczący dorobek zawodowy, którzy podejmują pracę nauczyciela w szkołach, Karta Nauczyciela przewiduje skróconą ścieżkę awansu zawodowego. Z dniem nawiązania stosunku pracy otrzymują oni stopień nauczyciela kontraktowego lub mianowanego, a staż na kolejny stopień awansu może być skrócony o jeden rok. Wyżej wymienione zasady dotyczą jednak niewielkiej grupy nauczycieli. W 2015 roku w systemie edukacji, stopniem doktora mogło wykazać się ok. 0,10% nauczycieli[22].

Proces ubiegania się przez nauczycieli o nadanie kolejnego stopnia awansu zawodowego przedstawia uproszczony schemat nr 2.

Z kolei wykres nr 6 przedstawia modelowy awans finansowy nauczyciela w trakcie kariery zawodowej. Opracowując model założono, że nauczyciel uzyskuje kolejne stopnie awansu tak szybko, jak pozwalają na to przepisy, a udział dodatków w wynagrodzeniu całkowitym jest stały w całym okresie zatrudnienia. Można zauważyć, że pierwsza dekada aktywności zawodowej jest okresem dynamicznego wzrostu wynagrodzenia nauczyciela. Przez kolejnych 30 lat pracy perspektywę poprawy sytuacji finansowej może on wiązać jedynie ze zwiększeniem kwoty bazowej albo przyznaniem dodatków do wynagrodzenia w związku z wykonywaniem określonych zadań.

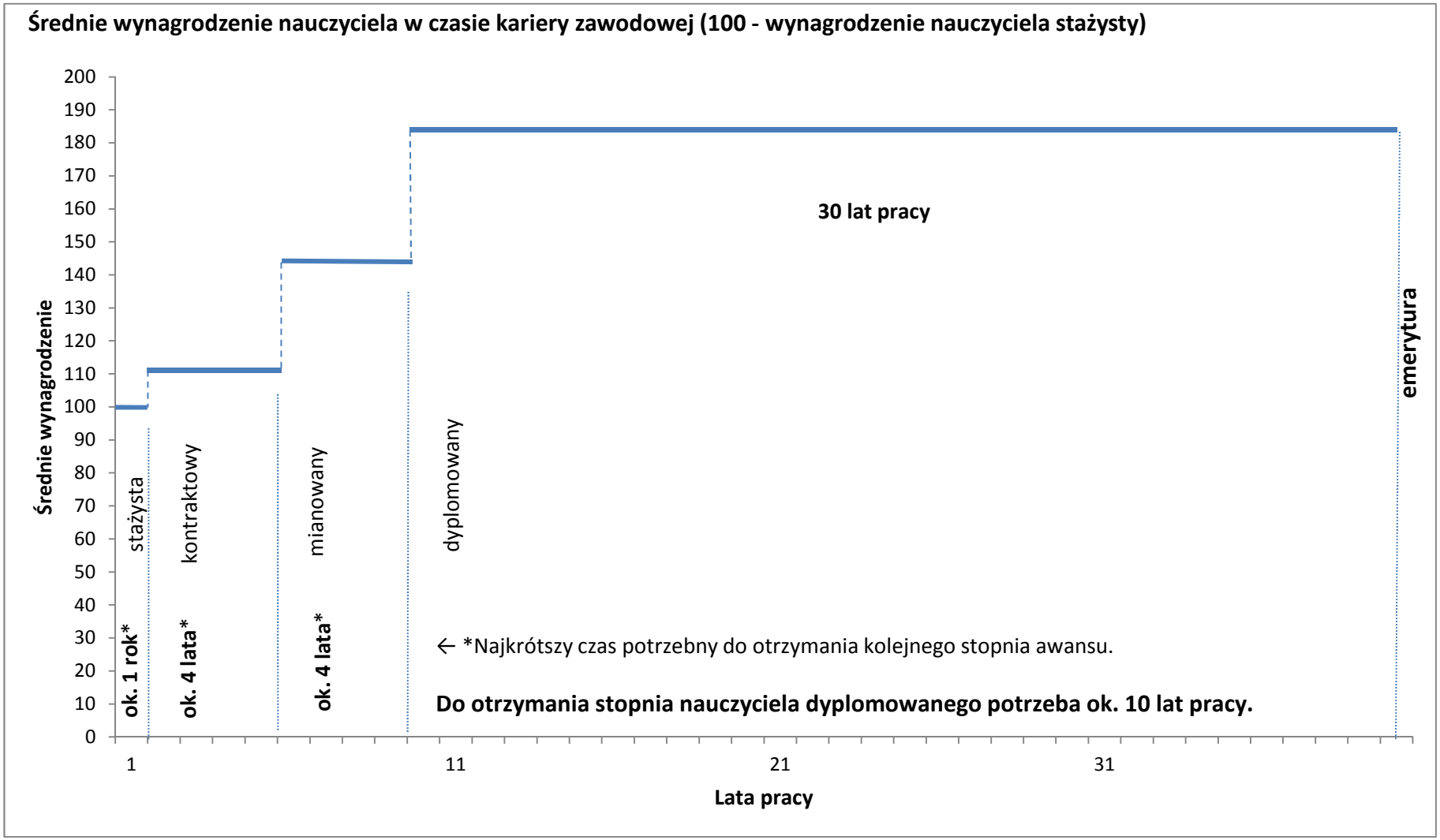
[22] MEN, dane na dzień 30 września 2015 r.

Schemat 2. Schemat awansu zawodowego nauczycieli



Źródło: opracowanie własne

Wykres 6. Średnie wynagrodzenie nauczyciela w czasie kariery zawodowej jako procent wynagrodzenia nauczyciela stażysty



Źródło: opracowanie własne

Nauczyciel dyplomowany, który posiada co najmniej 20-letni okres pracy w zawodzie (w tym przynajmniej 10 lat pracy jako nauczyciel dyplomowany) oraz znaczący i uznany dorobek zawodowy, może otrzymać od ministra edukacji tytuł honorowy **profesora oświaty** i związaną z tym jednorazową gratyfikację pieniężną.

Po uzyskaniu stopnia nauczyciela kontraktowego nauczyciel podlega ocenie pracy na podstawie art. 6a Karty Nauczyciela. Ocena pracy może być dokonana w każdym czasie, nie wcześniej jednak niż po upływie roku od dokonania oceny poprzedniej lub oceny dorobku zawodowego za okres stażu, z inicjatywy dyrektora szkoły lub na wniosek[23]. Ocena ma charakter opisowy i zawiera się w skali *wyróżniająca*, *dobra* i *negatywna*. Oceniając nauczyciela, dyrektor może zasięgnąć opinii samorządu uczniowskiego. Ocena nie jest elementem sformalizowanego procesu awansu zawodowego.

Tabela 7. Rozwój zawodowy nauczycieli – wybrane rozwiązania międzynarodowe

Kraj	Status nauczyciela	Rekrutacja	Możliwy maksymalny wzrost wynagrodzenia zasadniczego	Staż pracy wymagany do otrzymania najwyższego wynagrodzenia ustawowego	Doskonalenie zawodowe
Cypr	urzędnik mianowany	obowiązują listy kandydatów przedkładane władzom centralnym	120%	22 lata	obowiązek zawodowy
Czechy	pracownik zatrudniony na podstawie umowy o pracę	rekrutacja otwarta	20%	27 lat	obowiązek zawodowy
Hiszpania	urzędnik mianowany (mianowanie dożywotnie – utrata pracy jest możliwa tylko w wyjątkowych okolicznościach)	do zawodu mogą wejść osoby, które zostały wyłonione w centralnie organizowanym trzyetapowym konkursie.	40%	38 lat lub dłużej	obowiązek oraz element niezbędny do awansu zawodowego
Holandia	Nauczyciele pracujący w szkołach publicznych są urzędnikami państwowymi. Nauczyciele szkół sektora prywatnego podpisują umowę z pracodawcą, która może przewidywać takie same warunki pracy jak w szkołach publicznych. W szkołach publicznych i dotowanych szkołach prywatnych obowiązują sektorowe układy zbiorowe.	rekrutacja otwarta – szkoły organizują nabory, w których uczestniczą nauczyciele mający formalne kwalifikacje do pracy w zawodzie.	brak danych	brak danych	fakultatywne
Finlandia	urzędnik państwowy	rekrutacja otwarta	30%	20 lat	obowiązek zawodowy
Francja	urzędnik mianowany (mianowanie dożywotnie – utrata pracy tylko w wyjątkowych	konkurs organizowany centralnie	80-90%	20 lat	doskonalenie zawodowe jest niezbędne do awansu

[23] Wniosek może złożyć nauczyciel, organ prowadzący szkołę, organ sprawujący nadzór pedagogiczny, rada szkoły lub rada rodziców.

Kraj	Status nauczyciela	Rekrutacja	Możliwy maksymalny wzrost wynagrodzenia zasadniczego	Staż pracy wymagany do otrzymania najwyższego wynagrodzenia ustawowego	Doskonalenie zawodowe
	okolicznościach)				
Łotwa	pracownik zatrudniony na podstawie umowy o pracę	rekrutacja otwarta	4%	10 lat	obowiązek zawodowy
Wielka Brytania - Anglia, Walia, Irlandia Północna	pracownik zatrudniony na podstawie umowy o pracę	rekrutacja otwarta	70%	10 lat	obowiązek zawodowy
Wielka Brytania – Szkocja	pracownik zatrudniony na podstawie umowy o pracę	rekrutacja otwarta	30%	6 lat	obowiązek zawodowy

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurydice, OECD

Powyższe dane pokazują, że najkrótszą ścieżkę awansu zawodowego mają nauczyciele w Szkocji. Najbardziej rozciągnięty w czasie jest system awansu zawodowego nauczycieli w Holandii oraz w Hiszpanii (przy czym w Hiszpanii nauczyciel posiada status urzędnika państwowego). Polskie rozwiązania nie odbiegają zasadniczo od rozwiązań europejskich, jednak, ze względu na wielość warunków, od których uzależniony jest system awansu zawodowego, porównanie rozwiązań jest utrudnione.

Nowelizacja Karty Nauczyciela z 2000 r. wprowadziła możliwość awansu zawodowego. Czterostopniowa ścieżka awansu (art. 9a ust. 1 ustawy) umożliwia uzyskanie najwyższego stopnia – nauczyciela dyplomowanego – już po około 10 latach pracy zawodowej. *Badania szkolnych uwarunkowań efektywności kształcenia (SUEK)* z 2011 r., które objęły nauczycieli klas I–III szkół podstawowych, pokazały, że średni wiek, w którym nauczyciel osiąga stopień nauczyciela dyplomowanego to około 39 lat[24]. Według danych ZUS, w tym samym roku (2011) pierwsze świadczenie emerytalne uzyskiwały osoby mające średnio ponad 59 lat (w 2000 r. – nieco ponad 57 lat, zaś w 1997 r. – 54 lata)[25]. Oznacza to, że przez kolejne co najmniej 20 lat nauczyciele, którzy uzyskali najwyższy stopień awansu zawodowego, mogli liczyć na podwyżki wynagrodzenia w drodze zmiany wysokości kwoty bazowej albo powierzenia obowiązków, z którymi wiązałoby się przyznanie dodatku do wynagrodzenia.

Obowiązujący uprzednio trójstopniowy system specjalizacji, ze względu na niską atrakcyjność finansową oraz wysokie wymagania egzaminacyjne, nie cieszył się zainteresowaniem nauczycieli. Nauczyciele posiadający III najwyższy stopień specjalizacji lub klasę mistrzowską pracowali zaledwie na 1 504 etatach wobec 635 198 etatów ogółem (co stanowi 0,24%)[26].

Sposób weryfikacji oraz kryteria oceny dorobku zawodowego nauczycieli mają charakter subiektywny. Ani Karta Nauczyciela ani rozporządzenia wykonawcze nie zawierają kryteriów, według których należy dokonywać tej oceny. Zgodnie z informacją z kontroli

[24] IBE, Raport o stanie edukacji, s. 134.
[25] Demografia i Gerontologia Społeczna – Biuletyn Informacyjny Nr 12, Instytut Socjologii, Uniwersytet Łódzki, 2014 r. Do końca roku 2008 obowiązywały inne zasady przechodzenia na emeryturę – bez względu na wiek, stąd dla roku 2000 i 1997 średni wiek przechodzenia na emeryturę dla nauczycieli jest niższy niż w roku 2011.
[26] Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli Przygotowanie do wykonywania zawodu nauczyciela, 2017 r., Nr ewid. 69/2016/P/16/021/KNO (przypis nr 39, str. 31).

Najwyższej Izby Kontroli (NIK) z 2008 r. nauczyciele oceniani są często przez innych nauczycieli pracujących w tej samej szkole, co w połączeniu z brakiem obiektywnych kryteriów oceny podczas rozmowy przed komisją kwalifikacyjną lub egzaminu przed komisją egzaminacyjną, ułatwia uzyskanie kolejnego stopnia awansu[27]. Dodatkowo – wg NIK, eksperci powoływani do składów komisji w wielu przypadkach nie posiadali specjalności zawodowej odpowiadającej specjalności zawodowej nauczyciela ubiegającego się o awans zawodowy (37% komisji MEN, 9% komisji kuratoriów i 79% komisji powoływanych przez jednostki samorządu terytorialnego), do czego zobowiązuje rozporządzenie[28]. Odbywanie stażu nie jest także, zdaniem NIK, odpowiednio dokumentowane.

Ponadto w informacji o wynikach kontroli z 2017 r., *Przygotowanie do wykonywania zawodu nauczyciela*[29], NIK wskazuje na nieprawidłowości we wdrażaniu procesu uzyskiwania przez nauczyciela stażystę stopnia nauczyciela kontraktowego. Dotyczyły one nierzetelnego sposobu uzasadniania przez dyrektora szkoły oceny dorobku zawodowego nauczyciela stażysty, nieprawidłowego składu komisji kwalifikacyjnej powoływanej przez dyrektorów szkół, sposobu przeprowadzania przez komisję rozmowy kwalifikacyjnej, czy też nierzetelnego dokumentowania przebiegu prac przez tę komisję i uzasadniania jej rozstrzygnięć.

System awansu zawodowego umożliwia nauczycielom awans płacowy. Średnie wynagrodzenie nauczyciela dyplomowanego stanowi 184% wynagrodzenia nauczyciela stażysty. Według ustawy budżetowej na 2017 r. wynosi ono 5 065,37 zł[30]. Średnie wynagrodzenie nauczyciela kontraktowego stanowi 111% wynagrodzenia nauczyciela stażysty (w 2017 r. – 3 055,74 zł), zaś nauczyciela mianowanego – 144% (w 2017 r. – 3 964,20 zł). Średnie wynagrodzenie na poszczególnych stopniach awansu zawodowego musi być osiągnięte na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Nie oznacza to, że nauczyciele z tym samym stopniem otrzymują takie samo wynagrodzenie. Ze względu na m.in. dodatkowe zajęcia, godziny ponadwymiarowe, jakość pracy, wysokość wynagrodzenia nauczycieli z tym samym stopniem awansu zawodowego może być różna w różnych placówkach, a nawet w tej samej placówce.

Stosunek pracy z nauczycielem stażystą jest nawiązywany na podstawie umowy o pracę na czas określony, zaś z nauczycielem kontraktowym – co do zasady – na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony.

Stosunek pracy nawiązany na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony przekształca się w stosunek pracy na podstawie mianowania. Taka zmiana ma miejsce pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po miesiącu, w którym nauczyciel uzyskał stopień nauczyciela mianowanego. Karta Nauczyciela wymienia warunki, jakie musi spełniać nauczyciel, aby zmienić podstawę zatrudnienia: dotyczą one obywatelstwa, niekaralności, posiadania zdolności do czynności prawnych, odpowiednich kwalifikacji zawodowych oraz warunków do zatrudnienia nauczyciela w szkole w pełnym wymiarze zajęć na czas nieokreślony.

---

[27] Najwyższa Izba Kontroli: Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu awansu zawodowego nauczycieli Warszawa, sierpień 2008 r. nr ewid. 127/2008/P/07/079/KNO.

[28] Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 1 marca 2013 r. *w sprawie uzyskiwania stopni awansu zawodowego przez nauczycieli* (Dz. U. poz.393).

[29] Nr ewid. 69/2016/P/16/021/KNO.

[30] Kwota bazowa dla nauczycieli została określona w art. 9 ust. 2 ustawy budżetowej na 2017 r. jako 2 752,92 zł.

Zgodnie z art. 10 ust. 5 Karty Nauczyciela stosunek pracy z nauczycielem mianowanym nawiązuje się na podstawie mianowania w pełnym wymiarze czasu pracy. Jeśli nie ma możliwości zatrudnienia nauczyciela mianowanego w pełnym wymiarze zajęć, wówczas należy go zatrudnić na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony w niepełnym wymiarze zajęć.

Stosunek pracy nawiązany na podstawie mianowania jest szczególnie chroniony przepisami prawa. Możliwości jego rozwiązania, trudniejsze niż w przypadku rozwiązania umowy o pracę, ograniczają się w zasadzie do przesłanek wymienionych w Rozdziale IV *Karty Nauczyciela*. Nauczyciel zatrudniony na podstawie mianowania korzysta także z pewnych przywilejów w przypadku: przeniesienia do pracy w innej szkole lub miejscowości oraz rozwiązania stosunku pracy (w tym dotyczących wysokości odprawy pieniężnej)[31].

Według stanu na koniec września 2015 r. 82% nauczycieli posiadało stopień nauczyciela mianowanego lub dyplomowanego. Osoby te miały zatem zapewnione stabilne warunki zatrudnienia. Według danych SIO, w latach 2010-2015 stosunek pracy był rozwiązywany co roku zaledwie z około 1% nauczycieli (nie licząc osób, które przeszły na emeryturę). Zgodnie z *Raportem o stanie edukacji 2013,* pracodawcy nie dostrzegają na rynku pracy złożoności profesji nauczycieli, a także nie wykorzystują ich doświadczenia w pracy w innych zawodach (poza obszarem edukacji). Osoby rekrutujące do zatrudnienia postrzegają nauczycieli jako osoby oderwane od realiów pracy w sektorze prywatnym, dalekie od myślenia kategoriami efektywności, zysków i strat.

Badanie pt. *Wykorzystanie przez jednostki samorządu terytorialnego potencjału intelektualnego nauczycieli wypadających z zawodu w latach 2011 i 2012,* przeprowadzone przez Ośrodek Rozwoju Edukacji, wskazuje, że nauczyciele zwolnieni z zawodu najczęściej poszukują innej pracy w szeroko rozumianym obszarze edukacji. Część z nich wykazuje się biernością zawodową, niektórzy starają się zatrudniać w szkołach w znacznie zredukowanym wymiarze godzinowym, inni poszukują pracy w zawodach pokrewnych, przechodzą do szkół niepublicznych, udzielają korepetycji, prowadzą zajęcia dodatkowe w domach kultury lub instytucjach komercyjnych.

Do 1996 r., oprócz osób z wyższym wykształceniem, stanowisko nauczyciela mogła zajmować także osoba posiadająca wykształcenie średnie, która np. ukończyła liceum pedagogiczne. Znowelizowany w 1996 r. art. 9 ust. 1 pkt 1 Karty Nauczyciela stanowi, iż *stanowisko nauczyciela może zajmować osoba, która posiada wyższe wykształcenie z odpowiednim przygotowaniem pedagogicznym lub ukończyła zakład kształcenia nauczycieli.*

Zgodnie z art. 12 ust. 3 Karty, nauczyciel powinien podnosić swoją wiedzę ogólną i zawodową, korzystając z prawa pierwszeństwa do uczestnictwa we wszelkich formach doskonalenia zawodowego na najwyższym poziomie. Wyróżnia się trzy podstawowe formy doskonalenia zawodowego: samokształcenie, wewnątrzszkolne doskonalenie oraz realizowane poza szkołą doskonalenie w postaci: kursów, warsztatów, szkoleń, studiów podyplomowych itp.

Według danych SIO, w 2015 r. ponad 65% nauczycieli uczestniczyło w wybranej formie doskonalenia zawodowego. Udział nauczycieli dyplomowanych (a więc z definicji

[31] Art. 18 i nast. Karty Nauczyciela.

nieuczestniczących już w żadnym stażu w ramach systemu awansu zawodowego) w działaniach z zakresu doskonalenia zawodowego jest podobny do udziału osób posiadających niższe stopnie awansu. Najczęściej nauczyciele uczestniczyli w kursach doskonalących w wymiarze do 20 godzin rocznie (prawie 90% uczestniczących w doskonaleniu zawodowym). Słuchaczami studiów podyplomowych było nieco ponad 1% nauczycieli korzystających z doskonalenia zawodowego.

Tabela 8. Liczba nauczycieli korzystających z poszczególnych form doskonalenia zawodowego w latach 2011-2015

Forma doskonalenia	2011	2012	2013	2014	2015
Kurs doskonalący do 20 godzin	235 352	274 948	286 870	304 496	328 155
Kurs doskonalący 21 – 59 godzin	19 699	19 896	22 226	28 070	32 525
Kurs doskonalący 60 – 99 godzin	3 920	5 370	5 885	7 822	7 002
Kurs doskonalący w wymiarze co najmniej 100 godzin	5 920	6 937	7 725	8 048	7 252
Studia podyplomowe	5 265	5 383	5 426	5 365	5 017
Razem	**270 156**	**312 534**	**328 132**	**353 801**	**379 951**

Źródło: dane Ministerstwa Edukacji Narodowej

W odniesieniu do liczby zatrudnionych, największy odsetek korzystających z kursu doskonalącego w wymiarze do 20 godzin w 2015 r. stanowili nauczyciele kontraktowi (62,25%), najmniejszy – nauczyciele stażyści (34,55%). Studia podyplomowe największą popularnością cieszyły się wśród nauczycieli stażystów (3,15% zatrudnionych), zaś najmniejszą wśród nauczycieli dyplomowanych (0,58%). Wraz ze wzrostem stopnia awansu zawodowego maleje zainteresowanie kursami doszkalającymi w wymiarze powyżej 100 godzin.

Motywacja nauczycieli do doskonalenia zawodowego wynika w pewnej mierze z wymagań, jakie stawia system awansu zawodowego. Aby uzyskać stopień nauczyciela kontraktowego, nauczyciel musi m.in. uczestniczyć w wewnątrzszkolnych formach doskonalenia zawodowego. Jednym z warunków uzyskania stopnia nauczyciela mianowanego i dyplomowanego jest z kolei pogłębianie wiedzy i umiejętności zawodowych, samodzielnie lub przez udział w różnych formach kształcenia ustawicznego[32].

[32] § 6 i następne rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 marca 2013 r. *w sprawie uzyskiwania stopni awansu zawodowego przez nauczycieli* (Dz.U. z 2013 r. poz. 393).

Tabela 9. Udział nauczycieli zatrudnionych w 2015 r. w poszczególnych formach doskonalenia zawodowego (wg stopnia awansu zawodowego i formy doskonalenia zawodowego) – liczba i odsetek zatrudnionych

Wyszczególnienie	Stażysta		Kontraktowy		Mianowany		Dyplomowany	
	liczba uczestników	odsetek zatrudnionych	liczba uczestników	odsetek zatrudnionych	liczba uczestników	odsetek zatrudnionych	liczba uczestników	odsetek zatrudnionych
studia podyplomowe	671	3,15	1 228	1,59	1 186	0,81	1 932	0,58
kurs doskonalący do 20 godzin	7 357	**34,55**	48 069	**62,25**	79 927	**54,56**	192 802	**57,87**
kurs doskonalący 21-59 godzin	1 089	5,11	4 296	5,56	7 675	5,24	19 465	5,84
kurs doskonalący 60-99 godzin	251	1,18	1 033	1,34	1 629	1,11	4 089	1,23
kurs doskonalący w wymiarze min. 100 godzin	736	3,46	1 354	1,75	1 618	1,10	3 544	1,06
Razem	**10 104**	**47,45**	**55 980**	**72,49**	**92 035**	**62,83**	**221 832**	**66,58**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Edukacji Narodowej

W raporcie z kontroli *Organizacji i finansowania kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli* (z 2011 r.) Najwyższa Izba Kontroli wskazywała na niezadowalającą aktywność nauczycieli skontrolowanych szkół w zakresie kształcenia i doskonalenia zawodowego, co było – zdaniem NIK – w znacznym stopniu spowodowane posiadaniem przez nich wysokich stopni awansu zawodowego. Wystąpiły też liczne przypadki niewykorzystywania przez dyrektorów szkół w bieżącej pracy w szkołach kwalifikacji nauczycieli nabywanych w wyniku kształcenia i doskonalenia zawodowego.

Do 2002 r. wysokość środków finansowych przeznaczanych na dokształcanie i doskonalenie zawodowe nauczycieli stanowiła 2,5% planowanych wydatków na wynagrodzenia osobowe nauczycieli. Obecnie w budżetach jednostek samorządu terytorialnego wyodrębnia się środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli w wysokości 1% planowanych wydatków na wynagrodzenia osobowe. Dodatkowo, w budżetach wojewodów wyodrębnia się środki na wspieranie doskonalenia zawodowego nauczycieli (na obszarze województwa), w łącznej wysokości 5 000 średnich wynagrodzeń nauczyciela stażysty. Taką samą kwotę wyodrębnia się w budżecie ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania[33].

Podnoszenie kompetencji nauczycieli odbywa się również w ramach projektów współfinansowanych ze środków funduszy unijnych.

1.3 Beneficjenci systemu awansu zawodowego

Bezpośrednimi beneficjentami systemu awansu zawodowego są nauczyciele. Według danych MEN w roku szkolnym 2015/2016 liczba osób zatrudnionych na podstawie Karty Nauczyciela, w przeliczeniu na etaty, wyniosła 578 187,18.

Tabela 10. Liczba etatów nauczycieli według Systemu Informacji Oświatowej w roku szkolnym 2015/2016 (SIO) – stan na 30 września 2015 r.

	Nauczyciel stażysta	Nauczyciel kontraktowy	Nauczyciel mianowany	Nauczyciel dyplomowany	Razem
Szkoły JST (subwencjonowane)	15 823,40	59 181,82	121 013,16	296 402,77	492 421,15
Przedszkola JST	4 780,21	16 340,44	21 269,88	30 466,70	72 857,23
Administracja rządowa	691,99	1 698,84	4 201,04	6 316,93	12 908,80
Razem	**21 295,60**	**77 221,10**	**146 484,08**	**333 186,40**	**578 187,18**

Źródło: MEN

Według danych GUS liczba nauczycieli pełnozatrudnionych i niepełnozatrudnionych w roku szkolnym 2015/2016 realizujących obowiązkowe zajęcia edukacyjne wynosiła w przeliczeniu na etaty 497 534,04[34]. Struktura zatrudnienia nauczycieli ogółem przedstawia się następująco: 18% pracuje w przedszkolach, 38% w szkołach podstawowych, prawie 20% w gimnazjach, a 24% w szkołach ponadgimnazjalnych.

[33] Art. 70a Karty Nauczyciela.
[34] Źródło: GUS, Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2015-2016.

Wśród nich zdecydowana większość to kobiety (blisko 82%). W roku szkolnym 2015/2016 kobiety stanowiły 87% nauczycieli szkół podstawowych, w gimnazjach – 76%, a w szkołach ponadgimnazjalnych – 67%. W placówkach nauczania przedszkolnego kobiety stanowią 99% nauczycieli[35].

Pośrednimi beneficjentami systemu awansu zawodowego są uczniowie, bowiem wyższe kwalifikacje zawodowe nauczycieli przekładają się na poziom kształcenia uczniów. W roku 2015 było 6 408 024 uczniów.

Liczbę uczniów w latach 2010-2015 r. w szkołach na wsi i w mieście przedstawia poniższa tabela.

Tabela 11. Liczba uczniów w latach 2010-2015 (stan na 30 września danego roku)

	Liczba uczniów		
Rok	Miasto	Wieś	Ogółem
2010	4 849 812	1 774 757	6 624 569
2011	4 855 722	1 780 649	6 636 371
2012	4 795 944	1 755 739	6 551 683
2013	4 682 230	1 753 179	6 435 409
2014	4 660 280	1 761 418	6 421 698
2015	4 640 918	1 767 106	6 408 024

Źródło: MEN

Polski system oświaty i wychowania obejmuje dzieci i młodzież w wieku od 3 do 21 lat. Dolna granica to początek wieku przedszkolnego, górna to wiek ukończenia edukacji na poziomie ponadgimnazjalnym. Górna granica może być przekraczana z powodu trudności edukacyjnych związanych z powtarzaniem klasy, albo po przyjęciu opcji kształcenia w systemie zasadniczej szkoły zawodowej i kontynuowania nauki w liceum ogólnokształcącym dla dorosłych, w celu uzyskania świadectwa dojrzałości.

Wśród pośrednich beneficjentów systemu można również wskazać placówki doskonalenia nauczycieli. Organem prowadzącym są przedsiębiorcy (placówki niepubliczne) albo samorządy województwa (placówki publiczne). Placówki o zasięgu ogólnokrajowym mogą być też prowadzone przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego oraz ministra właściwego do spraw rolnictwa i ministra właściwego do spraw zdrowia. Działalność tych placówek finansowana jest przez organ prowadzący placówkę. Celem działania podmiotów jest organizowanie i prowadzenie doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz dyrektorów szkół i placówek w zakresie zadań wynikających z kierunków polityki oświatowej państwa oraz regionalnej polityki oświatowej.

[35] Tamże.

Tabela 12. Placówki doskonalenia zawodowego w Polsce

Placówka	Liczba
Prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego	**101**
Prowadzona przez osoby fizyczne lub prawne	**325**
ogółem	**426**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MEN (2016 r.)

1.4 Efektywność systemu awansu zawodowego nauczycieli

Przedmiotem analizy w niniejszym raporcie są następujące cele systemu awansu zawodowego nauczycieli, wskazane w uzasadnieniu do przepisów wprowadzających system:

1. Wdrożenie koncepcji statusu zawodowego nauczyciela, umożliwiającej mu rzeczywisty awans zawodowy i płacowy
2. Zapewnienie stabilności zatrudnienia w zawodzie nauczyciela
3. Podniesienie poziomu wykształcenia oraz kwalifikacji zawodowych zatrudnionych nauczycieli.

Efektywność systemu awansu zawodowego nauczycieli na potrzeby raportu jest rozumiana jako relacja pomiędzy osiągniętymi efektami (wynikającymi z realizacji powyższych celów) a wykorzystanymi zasobami finansowymi, w tym wypadku wydatkami publicznymi ponoszonymi w związku z zatrudnianiem nauczycieli uzyskujących kolejne stopnie awansu zawodowego.

Efektem celu nr 1 jest uzyskanie przez nauczycieli odpowiedniego statusu zawodowego związanego m.in. z ich wykształceniem, kwalifikacjami zawodowymi oraz stażem pracy w zawodzie nauczyciela, a także zapewnienie im odpowiedniego wynagrodzenia (awans płacowy).

Wdrożenie nowej koncepcji statusu zawodowego nauczycieli zwiększyło znacznie stabilność ich zatrudnienia (cel nr 2). Po wprowadzeniu w życie nowych zasad wszyscy nauczyciele pozostający w zatrudnieniu uzyskali z mocy prawa określony stopień awansu zawodowego. Stopień nauczyciela mianowanego otrzymali nauczyciele zatrudnieni w dniu wejścia w życie ustawy na podstawie mianowania, a także nauczyciele spełniający warunki do zatrudnienia na podstawie mianowania. Ponad 76% nauczycieli uzyskało zatem automatycznie status nauczyciela mianowanego (dane MEN), co wiązało się z zatrudnieniem na podstawie mianowania i uzyskiwaniem z tego tytułu określonych korzyści (zob. rozdział dotyczący skuteczności systemu awansu zawodowego nauczycieli). Zdecydowana większość czynnych zawodowo nauczycieli uzyskała zatem przedostatni (w czterostopniowej hierarchii) stopień awansu zawodowego. Wśród nich znaleźli się nauczyciele o różnym stażu pracy pedagogicznej (od 3 do ponad 30 lat), różnym wykształceniu i zróżnicowanym dorobku zawodowym[36].

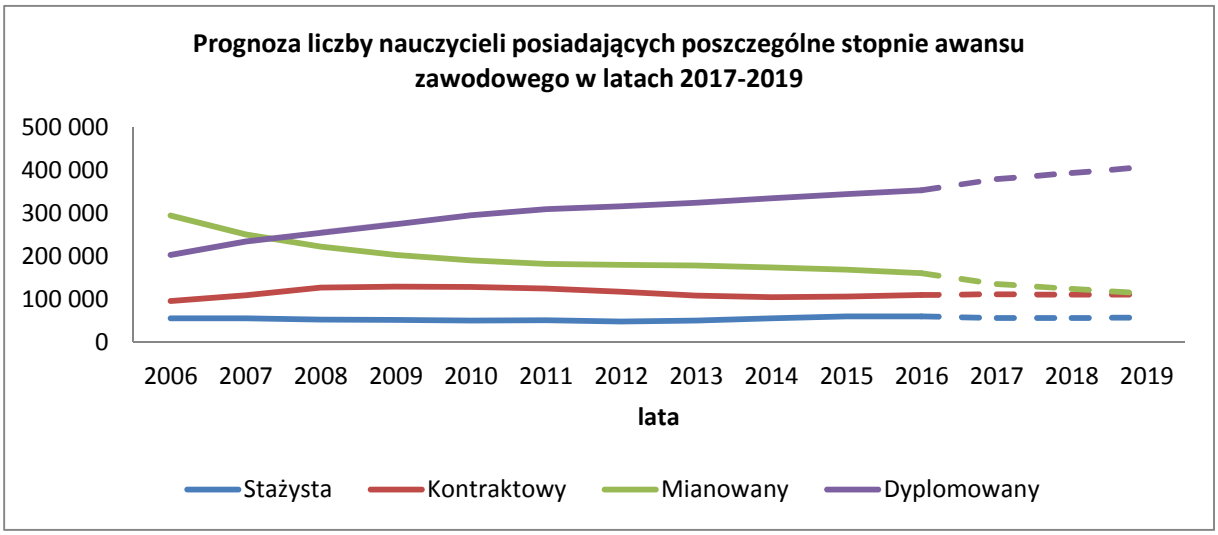
[36] Na podstawie informacji z MEN, lipiec 2016 r.

Wprawdzie wprowadzenie w 2000 r. nowego systemu awansu zawodowego spowodowało realne podniesienie poziomu wykształcenia nauczycieli (w 2009 r. 97% nauczycieli posiadało wyższe wykształcenie), ale aktualnie brak jest danych dotyczących kosztów związanych z doskonaleniem kwalifikacji zawodowych nauczycieli, co uniemożliwia ocenę efektywności systemu w tym zakresie.

Tak sformułowane cele awansu zawodowego nauczycieli nie pozwalają na określenie, czy jego efektywność jest wysoka czy niska. Istotą bowiem awansu zawodowego jest uzyskiwanie kolejnych stopni awansu, a co za tym idzie – wzrost wynagrodzenia nauczyciela.

Uwzględniając dotychczasowe trendy oraz przyjmując założenie o braku innych czynników decydujących o zmianie stopnia awansu zawodowego, została opracowana prognoza liczby nauczycieli w latach 2017-2019. Wynika z niej, że do roku 2019 liczba nauczycieli posiadających najwyższy poziom awansu zawodowego będzie się zwiększać, a liczba nauczycieli mianowanych zmniejszać. Poziom zatrudnienia w pozostałych grupach powinien utrzymywać się na zbliżonym poziomie.

Wykres 7. Liczba nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w latach 2006-2016 oraz prognoza do roku 2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z SIO

Zwiększający się z roku na rok udział nauczycieli dyplomowanych w liczbie zatrudnionych oraz wzrost kwoty bazowej przekładają się na wzrost łącznych wydatków przeznaczanych corocznie na wynagrodzenia nauczycieli. Średnie wynagrodzenie nauczyciela dyplomowanego stanowi bowiem 127% wynagrodzenia nauczyciela mianowanego, 165% wynagrodzenia nauczyciela kontraktowego i 184% wynagrodzenia nauczyciela stażysty (poniższa tabela).

Tabela 13. Średnie wynagrodzenie nauczycieli w zależności od stopnia awansu zawodowego w %

Nauczyciel	Stażysta	Kontraktowy	Mianowany	Dyplomowany
Stażysta	100,00	90,09	69,44	54,35
Kontraktowy	111,00	100,00	77,08	60,33

Nauczyciel	Stażysta	Kontraktowy	Mianowany	Dyplomowany
Mianowany	144,00	129,73	100,00	78,26
Dyplomowany	184,00	165,77	127,78	100,00

Źródło: opracowanie własne

Jednocześnie, uzyskanie wyższego stopnia awansu zawodowego nie skutkuje zwiększeniem zakresu wykonywanych zadań (liczba godzin, obligatoryjne wykonywanie dodatkowych zadań), a jedynie wzrostem pewnych ogólnych oczekiwań w stosunku do nauczyciela. Za wykonywanie dodatkowych obowiązków nauczyciele otrzymują bowiem stosowne dodatki do wynagrodzenia (np. dodatek za wychowawstwo).

Najbardziej zmotywowani do uzyskiwania kolejnych stopni awansu zawodowego są nauczyciele na początku kariery zawodowej. W badaniu IBE dotyczącym czasu i warunków pracy nauczycieli, 87% nauczycieli kontraktowych wskazało, że odbywa staż w celu uzyskania wyższego stopnia awansu. Wśród nauczycieli mianowanych było to niecałe 50%. Znaczący odsetek pozostałych nauczycieli (posiadających niższy stopień awansu) znajdował się na etapie obowiązkowej przerwy między uzyskaniem kolejnego stopnia awansu.

W trakcie badania nauczyciele mianowani wskazywali częściej na czasochłonność i obciążenia przy ubieganiu się o najwyższy stopień awansu, niż na wymogi formalne. Badani nauczyciele byli jednak zdania, że wymagania, które muszą spełnić w celu uzyskania kolejnego stopnia awansu „w znaczącym stopniu przyczyniają się do rozwoju zawodowego nauczyciela (58,4%), a uzyskanie awansu wymaga znacznego wysiłku intelektualnego (57,6%)”[37]. Motywacja finansowa stanowiła zachętę dla 39% nauczycieli. Należy wskazać, że obecnie uzyskanie najwyższego stopnia awansu zawodowego powoduje wzrost miesięcznego wynagrodzenia średniego o co najmniej 1 100 zł.

Biorąc pod uwagę, iż w założeniu, system awansu zawodowego nauczycieli miał uruchomić mechanizm pobudzający nauczycieli do systematycznego podwyższania kwalifikacji i kompetencji zawodowych w celu podejmowania działań służących doskonaleniu jakości procesu kształcenia i wychowania w szkole[38], można stwierdzić, że system ten staje się w pewnym sensie coraz mniej efektywny. Z roku na rok zwiększa się bowiem liczba nauczycieli najlepiej opłacanych, zaś zakres pracy wykonywanej przez te osoby nie ulega istotnej zmianie.

Obecnie nie są dostępne dane dotyczące jakości pracy wykonywanej przez nauczycieli, posiadających poszczególne stopnie awansu zawodowego, które mogłyby potwierdzić tezę, iż nauczyciele z wyższym stopniem awansu zawodowego osiągają lepsze rezultaty pracy pedagogicznej niż nauczyciele z niższym stopniem awansu. Lub, inaczej mówiąc, że praca nauczycieli dyplomowanych cechuje się, co do zasady, wyższą jakością niż praca nauczycieli mianowanych, tych zaś wyższą niż nauczycieli kontraktowych tylko z tego powodu, że uzyskali wyższy poziom awansu zawodowego.

[37] IBE, Czas i warunki pracy w relacjach nauczycieli, Warszawa, 2013.
[38] Zob. Najwyższa Izba Kontroli: Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu awansu zawodowego nauczycieli Warszawa, sierpień 2008 r. nr ewid. 127/2008/P/07/079/KNO (s. 13).

Zgodnie z prowadzonymi analizami efektywności pracy nauczyciela[39], wynagrodzenie nauczycieli jest w minimalnym stopniu powiązane z wynikami ich pracy. Dodatkowe świadczenia dla wyróżniających się nauczycieli stanowią tylko kilka procent ich ogólnego wynagrodzenia. Badania przeprowadzone w USA wskazują, że certyfikowanie umiejętności nauczyciela nie jest powiązane empirycznie z jakością jego pracy. Okoliczność, że nauczyciele posiadają wyższe kwalifikacje sankcjonowane przez władze oświatowe, nie powoduje, że jakość nauczania tego nauczyciela jest większa niż nauczycieli z niższymi stopniami zawodowymi. Wynagrodzenie nauczycieli zasadniczo bazuje bowiem na dwóch parametrach – latach doświadczenia oraz dyplomach zawodowych – żaden z tych parametrów nie jest, w świetle badań, powiązany z efektywnością nauczania.

W tabeli poniżej zaprezentowano wysokość kwoty bazowej dla nauczycieli w latach 2007-2017 (pierwszy wiersz), wysokość przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w latach 2007-2016 (wiersz drugi), a także relacje pomiędzy tymi wielkościami (trzeci wiersz). Jak wynika z zestawienia, w latach 2010-2014, relacja kwoty bazowej dla nauczycieli do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej utrzymywała się na podobnym poziomie. Jednocześnie należy zauważyć, że najwyższe relacje utrzymywały się w okresie, kiedy kryzys gospodarczy najsilniej wpływał na sytuację budżetu państwa. Obniżenie tej relacji w ostatnich latach jest efektem „zamrożenia" kwoty bazowej, co, w związku z objęciem Polski procedurą nadmiernego deficytu, miało miejsce w odniesieniu do wszystkich grup zawodowych, których wynagrodzenia są finansowane z budżetu państwa.

Tabela 14. Wysokość kwoty bazowej dla nauczycieli w latach 2007-2017 [w zł] oraz wysokość przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (GUS) w latach 2007-2016 [w zł] oraz relacja kwoty bazowej do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce (w %)

2007	2008	2009*	2010*	2011*	2012*	2013	2014	2015	2016**	2017
1 885,59	2 074,15	a) 2177,86 b) 2286,75	a) 2286,75 b) 2446,82	a) 2446,82 b) 2618,10	a) 2618,10 b) 2717,59	2 717,59	2 717,59	2 717,59	2 717,59	2 752,92
2 691,03	2 943,88	3 102,96	3 224,98	3 399,52	3 521,67	3 650,06	3 783,46	3 899,78	4 047,21	b.d.
0,70	0,70	a) 0,70 b) 0,74	a) 0,71 b) 0,76	a) 0,72 b) 0,77	a) 0,74 b) 0,77	0,74	0,72	0,69	0,67	

*a) – kwota bazowa obowiązująca od 1 stycznia do 31 sierpnia; b) – kwota bazowa obowiązująca od 1 września
** w latach 2013-2016 kwota bazowa dla nauczycieli objęta była „mrożeniem"

Źródło: GUS oraz ustawy budżetowe na poszczególne lata – opracowanie własne

Zgodnie z zapowiedzią Rady Ministrów, która zakłada wzrost kwoty bazowej dla nauczycieli łącznie o 15% w trzech kolejnych latach, relacja przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej do kwoty bazowej będzie zmieniała się na korzyść wynagrodzeń nauczycieli. Szacuje się, że rozłożona na 3 lata (począwszy od kwietnia 2018 r.) podwyżka wynagrodzeń nauczycieli będzie kosztować ok. 10,5 mld zł.

[39] Zob. Lech Kalina, Monika Lewandowska – Kalina, *Czy warto powiązać wynagrodzenia nauczycieli z wynikami ich pracy*, ANALIZA FOR NR 02/2014 z 29 stycznia 2014 r.

1.5 Inne efekty systemu awansu zawodowego nauczycieli

Ustawa - Prawo oświatowe (art. 9)[40] wskazuje, że jst prowadząca szkołę, w której uczy się mniej niż 70 uczniów, po spełnieniu pewnych warunków może przekazać, w drodze umowy, prowadzenie szkoły osobie prawnej lub fizycznej. W takich szkołach zapisy Karty Nauczyciela stosuje się, poza wymienionymi w ustawie kwestiami, w szczególności do obowiązków nauczyciela, oceny jego pracy oraz awansu zawodowego. W pozostałym zakresie, zwłaszcza w sprawach związanych z długością czasu pracy, nauczyciele podlegają zapisom Kodeksu pracy i wewnętrznych przepisów placówki. W raporcie IBE *Likwidacja szkół podstawowych oraz przekazywanie stowarzyszeniom (2014)* autorzy wskazują, że głównym powodem likwidacji lub przekazania placówki jest zmniejszająca się liczba uczniów, drugim w kolejności – chęć oszczędności na wydatkach na wynagrodzenia nauczycieli.

Liczba szkół prowadzonych przez podmioty prywatne wzrasta, przy czym część z nich została przekazana na podstawie wspomnianego wyżej art. 9 ustawy - Prawo oświatowe. Według danych GUS[41] liczba szkół podstawowych prowadzonych przez organy administracji państwowej między rokiem 2010 a 2015 zmalała o prawie jedną dziesiątą (z 12 963 do 11 733), a liczba szkół prowadzonych przez inne podmioty wzrosła prawie dwukrotnie (z 959 do 1 827). Udział podstawowych szkół publicznych w liczbie szkół podstawowych ogółem zmniejszył się z 93% do 87%, a udział szkół prowadzonych przez pozostałe podmioty wzrósł z 7% do 13%.

Udział nauczycieli zatrudnionych w placówkach prowadzonych przez podmioty inne niż państwowe wzrósł w podobnym okresie, tj. pomiędzy rokiem szkolnym 2010/2011 a 2015/2016, z 8% do 12% ogółem. W przypadku szkół podstawowych odsetek ten wzrósł z 5% do 7%, a w przypadku nauczania przedszkolnego – z 15% do 25%.

Z badania IBE wynika, że w gminach zmiany w strukturze szkół nie mają na celu głębokich zmian w oświacie gminy, ale są zabiegiem formalnym. W początkowej fazie procesu (likwidacji lub przekazania podmiotom pozarządowym) decydenci podkreślają rolę oszczędności i nie kryją, że liczą na zmniejszenie wydatków na wynagrodzenia nauczycieli. Po fakcie okazuje się, że oszczędności często nie są duże, a badane gminy w podobnym stopniu co wcześniej dofinansowują szkoły znajdujące się na ich terenie. W likwidowanych i przekazywanych szkołach starano się jednak utrzymać poziom zatrudnienia nauczycieli. W szkołach prowadzonych np. przez stowarzyszenia czas pracy pedagogów został uelastyczniony, wynagrodzenia – obniżone, a wymagania i zakres obowiązków – zwiększone. Zwolnienia dotyczą głównie osób zatrudnionych najkrócej, pracujących na część etatu lub osoby w wieku przedemerytalnym. Autorzy raportu zauważają, że koszty likwidacji bądź przekazania szkół przerzucane są z budżetów samorządów na inne podmioty. Koszty wcześniejszych emerytur nauczycieli ponosi system zabezpieczenia społecznego oraz sami nauczyciele uzyskujący niższe świadczenie. Koszty dodatkowych dojazdów nauczycieli zatrudnionych w kilku szkołach na część etatu to, oprócz wydatków i czasu nauczyciela – trudności organizacyjne dla szkół. Zmiany zachodzące w zmienianej szkole nie są więc dla

[40] Do 31 sierpnia 2017 r. uprawnienie to było określone w art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty.
[41] GUS, Oświata i nauczyciele w roku szkolnym 2014/2015 r.

nauczycieli korzystne, ale akceptują je oni z braku alternatywy – obawiając się całkowitej utraty pracy.

2 Dodatki i świadczenia dla nauczycieli

Jednym z głównych elementów zarządzania organizacją jest motywowanie pracowników, które sprowadza się do oddziaływania na pracownika w taki sposób, aby swoim działaniem przyczynił się do osiągania celów organizacji. Na system motywacji składa się układ bodźców, środków i warunków, które mają zachęcać pracownika do angażowania się w wykonywanie obowiązków służbowych oraz przynosić mu korzyści i satysfakcję z ich realizacji.

Aktywnością pracownika kierują różne cele, będące wynikiem cenionych przez niego wartości. Praca nie stanowi dla człowieka wyłącznie źródła dochodów. Jest również środkiem do spełniania ambicji, realizowania swych uzdolnień, zdobywania miejsca w społeczeństwie oraz uznania dla swych zalet i dokonań.

Realizacja celów pracodawcy przez pracownika w zamian za stwarzanie pracownikowi warunków do zaspokajania jego różnych potrzeb (ekonomicznych, bezpieczeństwa, społecznych, związanych z samorealizacją), wyzwala w nim większą aktywność do działania. „Sprawne zarządzanie powinno umożliwić łączenie celów indywidualnych pracowników z celami firmy, gdyż dzięki temu łatwiej wyzwalać motywację. Jeżeli pracownik identyfikuje swoje interesy z interesami firmy, staje się bardziej podatny na różne oddziaływania motywacyjne, zmierzające do optymalnej realizacji jej celów, zwłaszcza gdy ma świadomość wpływu własnej pracy na ich urzeczywistnienie”[42].

Motywacja pracownika może być pobudzana poprzez stosowanie bodźców ujemnych lub dodatnich. Oparta na bodźcach ujemnych polega na pobudzaniu do pracy przez stworzenie poczucia lęku, zagrażając temu co pracownik osiągnął, np. stosowanie groźby utraty pracy lub części wynagrodzenia, stosowanie nagany, obniżenia uznania czy przesunięcie na niższe stanowisko. Motywacja negatywna aktywizuje pracownika do działania w sposób umożliwiający uniknięcie przykrości, kary. Wzmaga w nim pragnienie stabilizacji, poczucia bezpieczeństwa. Pracownik koncentruje się na działaniach pozwalających na zachowanie dotychczasowych dóbr i pozycji.

Motywacja oparta na stosowaniu bodźców dodatnich polega na stwarzaniu pracownikowi możliwości lepszego realizowania jego celów, w miarę spełniania oczekiwań pracodawcy. Do bodźców dodatnich należą płacowe oraz pozapłacowe środki motywacji, tj. zwiększanie wynagrodzenia, stosowanie premii i nagród pieniężnych, awans stanowiskowy, korzystny pakiet socjalny, zwiększenie zakresu samodzielności, okazywanie uznania dla osiągnięć pracownika, stwarzanie warunków do podnoszenia kwalifikacji, możliwość uczestniczenia w interesujących pracownika szkoleniach czy wyjazdach, np. zagranicznych.

Stosowanie bodźców ujemnych w motywowaniu pracownika wydaje się być dla pracodawcy rozwiązaniem prostszym, tańszym i bardziej skutecznym, bo wywołuje oczekiwaną reakcję w stosunkowo krótkim czasie. Poczucie zagrożenia utraty posiadanych korzyści mobilizuje pracownika do działania. Jednak w dłuższej perspektywie czasowej zazwyczaj przekształca

[42] Józef Penc, „Motywowanie w zarządzaniu”, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 1996, s. 140.

się w demotywację, ponieważ uruchamia mechanizmy obronne, będące konsekwencją naruszenia potrzeby bezpieczeństwa. Funkcjonowanie w atmosferze zagrożenia wywołuje zaburzenia emocjonalne, powoduje frustrację i depresję. Motywacja negatywna obniża poczucie własnej wartości pracownika. Brak zaufania do własnych sił dezorganizuje wewnętrznie i hamuje kreatywne myślenie. Powoduje spadek wydajności i przyjmowanie postawy defensywnej oraz nie daje poczucia wspólnego interesu, co nie sprzyja realizacji zarówno celów organizacji jak i potrzeb pracownika.

Z kolei stosowanie motywacji pozytywnej ma wartość wzmacniającą. Sprzyja zwiększeniu zaangażowania pracownika w realizowanie obowiązków służbowych. Pracownik nastawiony zdobywczo dąży do realizacji ambitnych celów, uzyskania podziwu dla swojej wiedzy, umiejętności, potwierdzenia swojej wartości. Pracownik pozytywnie zmotywowany skłonny jest do podejmowania dużego wysiłku i dużej odpowiedzialności. Praca daje mu poczucie satysfakcji i dumy z własnej sprawności. Korzystniejsze jest zatem stosowanie bodźców pozytywnych, które wyzwalają w pracowniku kreatywność, sprzyjają mobilizacji ludzkich sił, uzdolnień i energii.

Płaca stanowi jeden z najskuteczniejszych środków motywacji. Jak wskazują eksperci, dodatkowe wynagrodzenie powinno być adekwatne do wykonanej pracy[43]. Aby jednak to narzędzie prowadziło do oczekiwanych efektów, system wynagradzania powinien być dobrze skorelowany z interesami pracodawcy i pracownika. Dodatkowo pracownik powinien zdawać sobie sprawę ze związku jaki zachodzi pomiędzy jego działaniem (ilością i jakością wykonywanej pracy) a otrzymanym wynagrodzeniem (tzw. zasada ,,prawidłowej orientacji”).

2.1 Dodatek motywacyjny

Dodatek motywacyjny stanowi jeden z większych[44] zmiennych składników wynagrodzenia nauczycieli. Wydatki na ten cel wyniosły w 2014 r. **1,054 mld zł**. Dodatek ten, co do zasady, ma charakter uznaniowy, choć jednostki samorządu terytorialnego mogą traktować go jako dodatek powszechny, wbrew linii orzeczniczej sądów administracyjnych[45].

Warunki przyznawania dodatku motywacyjnego uregulowane są ogólnie w przepisach prawa powszechnie obowiązującego[46]. Należą do nich:

- osiągnięcia w realizowanym procesie dydaktycznym,
- osiągnięcia wychowawczo-opiekuńcze,
- wprowadzanie innowacji pedagogicznych, skutkujących efektami w procesie kształcenia i wychowania,
- zaangażowanie w realizację czynności i zajęć, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2[47] Karty Nauczyciela,

[43] Szerzej: ,,Motywacja przez wynagrodzenia” Sylwia Rębisz, źródło: http://wynagrodzenia.pl/artykul/motywacja-przez-wynagrodzenia, dostęp: 11.05.2017 r.

[44] 2,0-4,1% średniego wynagrodzenia w zależności od stopnia awansu zawodowego, źródło: Prezentacja MEN pt. „Minimalne stawki wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli od 1 września 2016 r.”, spotkanie ze związkami zawodowymi, 20 kwietnia 2016 r.

[45] Zob. wyrok NSA z 22 maja 2013 r. (sygn. akt. I OSK 203/13): „Dodatek ten nie jest obligatoryjnym, stałym, niezmiennym składnikiem wynagrodzenia”.

[46] Zob. § 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 416 z późn. zm.).

– szczególnie efektywne wypełnianie zadań i obowiązków związanych z powierzonym stanowiskiem,
– realizowanie w szkole zadań edukacyjnych, wynikających z przyjętych przez organ prowadzący priorytetów w realizowanej lokalnej polityce oświatowej.

Szczegółowe zasady przyznania dodatku motywacyjnego ustalane są przez jednostki samorządu terytorialnego w regulaminach wynagradzania nauczycieli.

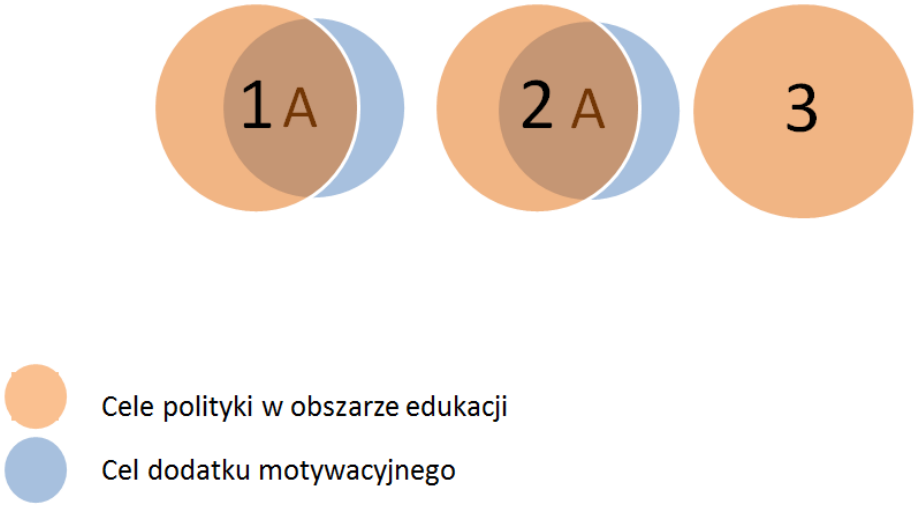
Cele funkcjonowania dodatku motywacyjnego nie zostały wskazane *explicite* przez ustawodawcę[48]. Niemniej jednak, analizując wyżej wymienione regulacje, można przyjąć, że najważniejszym celem dodatków motywacyjnych jest dodatkowe wynagradzanie najlepszych nauczycieli. Należy zauważyć, że dodatek motywacyjny ma służyć przede wszystkim promowaniu najlepszych nauczycieli, tym samym można uznać zbieżność jego głównego celu z celem nr 1 polityki publicznej w obszarze edukacji – budowaniem kapitału ludzkiego poprzez podnoszenie kompetencji nauczycieli i promowanie najlepszych z nich. Na podnoszenie kompetencji przeznaczone są inne, wyodrębnione środki finansowe, nie można jednak wykluczyć, że również dodatek motywacyjny jest przeznaczany samodzielnie przez nauczycieli na podnoszenie kompetencji, np. na zakup specjalistycznej literatury.

W zależności od uregulowań zawartych w poszczególnych regulaminach (np. wskazaniu takich kryteriów przyznawania dodatku motywacyjnego, jak inicjatywy wychowawcze, promocja wolontariatu etc.) oraz działań podejmowanych przez samych nauczycieli, dodatek motywacyjny wpływa także na zwiększanie kapitału społecznego uczniów. Można zatem uznać, że ustalony powyżej cel jest zbieżny również z celem nr 2 polityki publicznej w obszarze edukacji – budowaniem kapitału społecznego wśród uczniów.

Relacje celu dodatku motywacyjnego z celami polityki państwa w obszarze edukacji przedstawia schemat nr 3.

[47] Inne zajęcia i czynności wynikające z zadań statutowych szkoły, w tym zajęcia opiekuńcze i wychowawcze uwzględniające potrzeby i zainteresowania uczniów.
[48] Nie zawiera ich m.in. uzasadnienie do projektu ustawy uchwalonej w dniu 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – *Karta Nauczyciela* oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 19, poz. 239), która dodatek motywacyjny wprowadziła.

Schemat 3. Spójność celu dodatku motywacyjnego z celami polityki w obszarze edukacji



Cele polityki w obszarze edukacji	1	budowanie kapitału ludzkiego poprzez podnoszenie kompetencji nauczycieli i promowanie najlepszych z nich
	2	budowanie kapitału społecznego wśród uczniów
	3	zapewnienie uczniom powszechnego i równego dostępu do edukacji dostosowanego do indywidualnych potrzeb ucznia
Cele dodatku motywacyjnego	A	dodatkowe wynagradzanie najlepszych nauczycieli

Poniższa tabela zawiera podsumowanie oceny skuteczności dodatku motywacyjnego w realizacji celów polityki publicznej państwa w obszarze edukacji.

Tabela 15. Ocena skuteczności dodatku motywacyjnego w realizacji celów polityki publicznej państwa w obszarze edukacji

Cel	Skuteczność	Komentarz
Dodatkowe wynagradzanie najlepszych nauczycieli	Brak możliwości oceny	Pomimo że realizacja celu wynika z zasad przyznawania dodatku (zapisy regulaminów), brak jest danych empirycznych, jak w praktyce są one stosowane oraz czy i w jakim zakresie służą osiąganiu celu.

Uprawnienie samorządów do kształtowania dodatków motywacyjnych umożliwia im elastyczną politykę w zakresie promowania najlepszych nauczycieli. To, czy samorządy poprzez odpowiednie zapisy przyjmowanych regulaminów zapewniają osiągnięcie celu dodatkowego wynagradzania najlepszych nauczycieli, wymaga szczegółowej analizy. Nie są dostępne zbiorcze informacje, które umożliwiłyby ocenę skuteczności dodatku. W związku

z tym, na potrzeby przeglądu wybrano 35 regulaminów wynagradzania w samorządach o różnej sytuacji finansowej oraz zróżnicowanej wysokości wynagrodzeń nauczycieli[49].

W zakresie zasad określania wysokości dodatku zauważono, że:

- 28 samorządów określa przedziały wysokości dodatku jako procent wynagrodzenia zasadniczego,
- 3 samorządy określiły przedziały kwotowe dodatku,
- 2 samorządy określiły stałą (kwotową) wysokość dodatku,
- 2 samorządy określiły stałą (procentową) wysokość dodatku[50].

Analiza regulaminów w wybranych samorządach pozwala zauważyć, że większość jst różnicuje poziom dodatku motywacyjnego, ale pozostaje niewielka grupa, która wypłaca go w stałej wysokości, pozbawiając się możliwości projakościowego różnicowania wysokości wynagrodzeń. W przypadkach, gdy może być on wypłacany każdemu nauczycielowi, w szczególności w tej samej kwocie, niezależnie od osiągnięć zawodowych, dodatek motywacyjny przestaje spełniać swoją rolę.

Innym przypadkiem, w którym regulacje dotyczące dodatku motywacyjnego mogą wpływać na jego ograniczoną skuteczność, jest sytuacja, gdy jest on wypłacany w relatywnie niskiej kwocie. W badanej grupie odnotowano dwa przypadki, w których określono górny limit wysokości dodatku na poziomie 5% wynagrodzenia zasadniczego. W pozostałych przypadkach limit był wyższy. Trudno precyzyjnie wskazać, jaki powinien być minimalny oraz maksymalny poziom dodatku, mający motywacyjne oddziaływanie na beneficjenta dodatku. W każdym przypadku zależy to bowiem od takich czynników, jak uwarunkowania lokalnego rynku pracy, koszty życia itp.

Analiza regulaminów wskazała, że dodatek motywacyjny przyznawany jest powszechnie. Odbywa się to poprzez określenie kryteriów przyznania dodatku tożsamych z wykonywaniem podstawowych obowiązków na stanowisku pracy. W 29 spośród 35 badanych regulaminów wprowadzono bowiem takie warunki do otrzymania dodatku, jak „przestrzeganie dyscypliny pracy", „prawidłowe prowadzenie dokumentacji szkolnej", „rzetelne i terminowe wywiązywanie się z poleceń służbowych". Fakt ten potwierdza również literatura przedmiotu, wskazując, że jedną z najpowszechniejszych wad regulacji samorządowych dotyczących dodatku motywacyjnego jest określanie, jako warunku jego przyznania, „zadań i obowiązków nauczyciela wynikających z pozostawania w stosunku pracy i należących do jego podstawowych obowiązków"[51]. W rezultacie, przy takich kryteriach przyznawania, dodatek motywacyjny przestaje promować i motywować najlepszych, a staje się składnikiem wynagrodzenia tych nauczycieli, którzy po prostu rzetelnie wykonują swoje podstawowe obowiązki.

[49] Warszawa, Kraków, Radom, Radgoszcz, Wysokie Mazowieckie, Kleszczów, Stare Babice, Bytnica, Chlewiska, Piekary Śląskie, Koszalin – powiat, Koszalin – miasto, Słupsk, Wrocław, Gołdap – powiat, Rajgród, Bogatynia, Zamość, Lubaczów, Przyłęk, Świnoujście, Janikowo, Izabelin, Lidzbark Warmiński, Lipowina, Kartuzy, Szczecinek, Kostrzyn nad Odrą, Zakopane, Konin, Staszów, Pleszew, Bieżuń, Jarocin, Śrem. Miejscowości wybrano w oparciu o dane o wynagrodzeniach zawarte w *Raporcie o stanie edukacji 2013*, str. 69.

[50] W przypadku Starych Babic z opcją podniesienia, w przypadku Szczecinka zróżnicowaną jedynie dla kadry kierowniczej.

[51] A. Klawenek, „Analiza lokalnych regulaminów płacowych nauczycieli", Uniwersytet Warszawski, str. 73.

Na warunki przyznawania dodatku motywacyjnego mogą wpływać nie tylko regulacje dotyczące go bezpośrednio (patrz: analizowane regulaminy), ale również inne elementy systemu wynagradzania nauczycieli – w szczególności tzw. dodatek uzupełniający[52]. Aby wynagrodzenia nauczycieli osiągnęły poziom wynagrodzenia średniego, jst zapewniają nauczycielom odpowiednio wysokie dodatki motywacyjne, nawet jeśli nie znajduje to odzwierciedlenia w jakości ich pracy. Unikają przez to wypłaty dodatku uzupełniającego. W jednej z gmin, jak zauważyła NIK, organ prowadzący zalecił przyznanie nauczycielom stażystom dodatków motywacyjnych w maksymalnej kwocie właśnie po to, aby uniknąć konieczności wypłaty dodatku uzupełniającego[53]. Powyższe dowodzi, że nie tylko zasady przyznawania dodatku motywacyjnego, ale również jego relacja do innych elementów systemu wynagradzania nauczycieli może ograniczać skuteczność w wynagradzaniu najlepszych z nich. Dużo w tej kwestii zależy od władz samorządowych, które są uprawnione do kształtowania zapisów regulaminów wynagrodzenia, a przez to – poziomu wynagrodzeń.

Jak wynika z powyższego, już na etapie tworzenia regulacji dotyczących przyznawania dodatku motywacyjnego samorządy ograniczają jego skuteczność. Nawet jeśli regulaminy zawierają zapisy projakościowe, to odpowiedź na pytanie o skuteczność dodatku wymagałaby pogłębionej analizy empirycznej, do której przyprowadzenia niezbędne byłyby takie dane jak: (1) rozkład przyznawanych dodatków obrazujący, jaki procent nauczycieli w danej jst taki dodatek otrzymuje, (2) w jakiej wysokości, (3) jaka jest relacja wysokości takiego dodatku do wynagrodzenia nauczycieli otrzymujących dodatki, a także (4) wyniki badania ankietowego wśród nauczycieli dotyczącego wpływu dodatku na ich motywację do pracy.

O ile można określić całkowite wydatki na wypłatę dodatku motywacyjnego (1,054 mld zł w 2014 r.), to trudno określić, ilu dobrych nauczycieli jest promowanych za swoje osiągnięcia poprzez przyznawanie dodatku motywacyjnego, a ilu nie. Należy mieć tu na uwadze jego uznaniowy charakter, subiektywną ocenę przez beneficjentów (podobna kwota dodatku może być bowiem inaczej odbierana przez nauczyciela zatrudnionego w małej szkole w małym mieście, a inaczej przez nauczyciela zatrudnionego w dużej placówce, np. w Warszawie), jak i konieczność zwartościowania osiągnięć nauczycieli. Ocena, które z podejmowanych przez nauczyciela działań są istotniejsze z punktu widzenia zarządzania daną placówką, ma miejsce w skali mikro i należy do jej dyrektora. W zależności od miejscowych uwarunkowań inaczej premiowana może być opieka nad samorządem uczniowskim, a inaczej np. przygotowanie do konkursów przedmiotowych. Również ocena, czy efekty w postaci wysokiej motywacji nauczycieli mogą być osiągnięte mniejszym kosztem, może być dokonana jedynie na poziomie konkretnych jednostek.

Można natomiast porównać strukturę składników wynagrodzenia nauczycieli ze strukturą składników wynagrodzenia pracowników administracji rządowej, będących inną dużą grupą zawodową finansowaną z budżetu państwa. Udział dodatku motywacyjnego w łącznej kwocie

[52]Jeśli średnia wynagrodzeń nauczycieli z danej grupy awansu zawodowego z jednego roku nie osiągnie poziomu średniego wynagrodzenia, organ prowadzący będący jednostką samorządu terytorialnego jest zobowiązany wypłacić nauczycielom różnicę w formie jednorazowego dodatku uzupełniającego.

[53] Zob. Informacja o wynikach kontroli „Wykonywanie wybranych zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego", Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2015 r., str. 53.

wynagrodzeń nauczycieli w 2015 r. wynosił 3,8%[54]. Wraz z nagrodą ze specjalnego funduszu nagród, dodatki motywacyjne stanowią 4,4% wynagrodzenia nauczyciela (w przypadku nauczycieli stażystów o ok. 2 p.p. mniej[55]). Średni udział nagród w korpusie służby cywilnej[56] (nagrody przyznawane są za szczególne osiągnięcia, czyli podobnie jak dodatek motywacyjny), wyniósł w 2015 r. 8,8%[57].

Porównując strukturę wynagrodzeń w analizowanych grupach zawodowych należy mieć oczywiście na względzie pewne różnice (np. zróżnicowanie stanowisk i stopni służbowych, czas pracy etc.). Nie uzasadniają one jednak różnicy pomiędzy udziałami składników motywacyjnych w łącznej kwocie wynagrodzeń tych grup. Prowadzi to do wniosku, że zasady kształtowania wynagrodzeń nauczycieli są mniej elastyczne (niż np. te dotyczące służby cywilnej), co skutkuje małym udziałem dodatku motywacyjnego w łącznym wynagrodzeniu oraz powszechnością przyznawania.

2.2 Nagrody ze specjalnego funduszu nagród

Nagrody za osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze stanowią niewielką część średniego wynagrodzenia nauczycieli – w 2015 r. ich udział stanowił 1,6% łącznych wynagrodzeń.

Wypłacane są ze specjalnego funduszu, tworzonego na podstawie art. 49 ust. 1 Karty Nauczyciela w:

1) budżetach organów prowadzących szkoły – w wysokości co najmniej 1% planowanych rocznych wynagrodzeń osobowych, z przeznaczeniem na wypłaty nagród organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół;
2) budżetach wojewodów – łącznie w wysokości stanowiącej równowartość 2 744 średnich wynagrodzeń nauczyciela stażysty, z przeznaczeniem na wypłaty nagród kuratorów oświaty oraz nagród organów sprawujących nadzór pedagogiczny dla nauczycieli;
3) budżecie ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania – w wysokości stanowiącej równowartość 2 015 średnich wynagrodzeń nauczyciela stażysty, z przeznaczeniem na wypłaty nagród tego ministra.

Zasady ich przyznawania są uregulowane zarówno w aktach prawa miejscowego (w przypadku nagród, o których mowa w pkt 1) jak i w przepisach powszechnie obowiązujących – rozporządzeniu MEN (w odniesieniu do nagród, o których mowa w pkt 2 i 3).

W przypadku wskazanym w pkt 1 organy prowadzące szkoły ustalają kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, w tym realizacji zadań związanych z zapewnieniem

[54] Na podstawie danych SIO. Średnia ważona (wagę stanowi liczba nauczycieli posiadających poszczególne stopnie awansu zawodowego).
[55] Niższy udział składników motywacyjnych dla stażystów jest o tyle uzasadniony, że dla stażystów motywację do pracy stanowi w dużej mierze dążenie do uzyskania kolejnych stopni awansu zawodowego, co przekłada się także na wysokość wynagrodzenia.
[56] Liczba członków korpusu służby cywilnej wyniosła w 2015 r. ok. 119 tys. W jej skład wchodzą pracownicy (zatrudnieni na podstawie umowy o pracę) i urzędnicy (zatrudnienie na podstawie mianowania) administracji rządowej.
[57] Wyliczenia własne na podstawie informacji Departamentu Służby Cywilnej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły, uwzględniając w szczególności sposób podziału środków na nagrody organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół, tryb zgłaszania kandydatów do nagród oraz zasadę, że nagroda może być przyznana nauczycielowi po przepracowaniu w szkole co najmniej roku (art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela).

Kwestie dotyczące sprecyzowania kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli ze specjalnego funduszu nagród powinny być przedmiotem odrębnej od regulaminów wynagradzania nauczycieli uchwały[58], choć jak wskazała analiza przepisów prawa miejscowego, samorządy nie zawsze przestrzegają tego wymogu[59].

Zauważono[60], że wypłata nagród w odpowiedniej wysokości pozwala nie tylko wynagrodzić najlepszych nauczycieli, ale również osiągnąć poziom wynagrodzenia średniego[61]. Pozwala to uniknąć wypłacania dodatku uzupełniającego, który nie jest powiązany z jakością pracy nauczycieli.

W przypadkach wskazanych w pkt 2 i 3 wypłacanie nagród reguluje rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 sierpnia 2009 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli[62]. Stosownie do § 2 rozporządzenia nagroda może być przyznana nauczycielowi, który przepracował w szkole co najmniej 2 lata, posiada wyróżniającą ocenę pracy, a także posiada wybitne osiągnięcia w pracy dydaktycznej, wychowawczej lub opiekuńczej, w szczególności, w zakresie:

- kształtowania najważniejszych umiejętności uczniów określonych w podstawie programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego, lub
- rozwiązywania problemów o charakterze wychowawczym lub socjalnym uczniów, lub
- działań innowacyjnych, lub
- pracy organizacyjnej na rzecz szkoły, lub
- współpracy szkoły ze środowiskiem lokalnym, lub
- działań na rzecz oświaty w wymiarze co najmniej regionalnym.

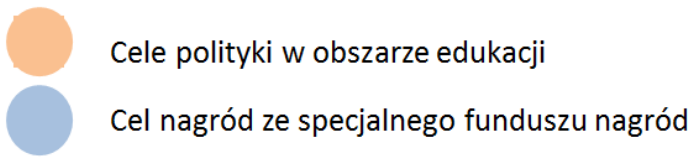
Cel nagród za osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze nie został sformułowany *explicite* w Karcie Nauczyciela. Bazując jednak na treści badanych regulacji prawnych można stwierdzić, że celem analizowanego instrumentu jest dodatkowe wynagradzanie najlepszych nauczycieli, a tym samym ich promowanie. Można zatem mówić o zbieżności głównego celu z celem nr 1 polityki publicznej w obszarze edukacji – budowaniem kapitału ludzkiego poprzez podnoszenie kompetencji nauczycieli i promowanie najlepszych z nich, przy czym, na podnoszenie kompetencji nauczycieli przeznaczone są inne, wyodrębnione środki finansowe.

---

[58] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 marca 2008 r. I OSK 19/08; Podobnie A. Klawenek „Analiza lokalnych regulaminów płacowych nauczycieli", Uniwersytet Warszawski, str. 97.
[59] Zob. regulacje obowiązujące w Kartuzach, Staszowie czy Starych Babicach.
[60] A. Klawenek „Analiza lokalnych regulaminów płacowych nauczycieli", Uniwersytet Warszawski, str. 96. oraz A. Radwan, „Nagrody dla nauczycieli: samorządy hojnie je rozdają, bo mogą potem uniknąć czternastek", Gazeta Prawna, 14.10.2014 r.
[61] Patrz: przypis nr 52.
[62] Dz. U. Nr 131, poz. 1078.

W zależności od uregulowań zawartych w uchwałach samorządów (np. poprzez położenie przy kryteriach przyznawania nagród nacisku na działania na rzecz środowiska lokalnego etc.) oraz działań podejmowanych przez nauczycieli, nagrody mogą wpływać także na zwiększanie kapitału społecznego uczniów. Można zatem uznać, że ustalony powyżej cel jest zbieżny również z celem nr 2 publicznej w obszarze edukacji – budowaniem kapitału społecznego wśród uczniów. Relacje nagród ze specjalnego funduszu nagród z celami polityki państwa w obszarze edukacji przedstawia poniższy schemat.

Schemat 4. Spójność celu nagród ze specjalnego funduszu nagród z celami polityki w obszarze edukacji



Cele polityki w obszarze edukacji	1	budowanie kapitału ludzkiego poprzez podnoszenie kompetencji nauczycieli i promowanie najlepszych z nich
	2	budowanie kapitału społecznego wśród uczniów
	3	zapewnienie uczniom powszechnego i równego dostępu do edukacji dostosowanego do indywidualnych potrzeb ucznia
Cele nagród ze specjalnego funduszu nagród	A	dodatkowe wynagradzanie najlepszych nauczycieli

Poniższa tabela zawiera podsumowanie oceny skuteczności nagrody w realizacji celów polityki publicznej państwa w obszarze edukacji.

Tabela 16. Ocena skuteczności nagród ze specjalnego funduszu nagród

Cel	Skuteczność	Komentarz
dodatkowe wynagradzanie najlepszych nauczycieli	Brak możliwości oceny	Pomimo że zasady przyznawania nagród mają przyczynić się do realizacji celu (uchwały organów prowadzących albo rozporządzenie MEN), brak jest danych empirycznych, jak w praktyce są one stosowane oraz czy i w jakim zakresie pozwalają osiągnąć cel.

Źródło: opracowanie własne

Samorządy posiadają szeroką autonomię przy kształtowaniu zasad przyznawania nagród. Jak zostało wspomniane powyżej, art. 49 ust. 2 Karty Nauczyciela nakłada jedynie obowiązek określenia kryteriów i trybu przyznawania nagród dla nauczycieli za ich osiągnięcia w zakresie pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej, w tym realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, oraz realizacji innych zadań statutowych szkoły, uwzględniając w szczególności sposób podziału środków na nagrody organów prowadzących szkoły i dyrektorów szkół, tryb zgłaszania kandydatów do nagród oraz zasadę, że nagroda może być przyznana nauczycielowi po przepracowaniu w szkole co najmniej roku.

Na potrzeby analizy skuteczności nagród zbadano 35 uchwał w wybranych samorządach[63]. W analizowanych uchwałach, w zdecydowanej większości, fundusz nagród został ustalony na minimalnym poziomie czyli w wysokości 1% planowanych rocznych wynagrodzeń osobowych. W uchwałach 7 samorządów posłużono się sformułowaniem „co najmniej 1%", a jedna z uchwał wskazuje na wysokość od 1% do 3% planowanego rocznego funduszu wynagrodzeń nauczycieli. W dwóch z analizowanych samorządów (Stare Babice i Staszów) wysokość funduszu sztywnie ustalono powyżej minimalnej ustawowej granicy, tj. odpowiednio 2% i 1,4%. Poddane analizie samorządy generalnie nie dążą zatem do zwiększenia roli tego projakościowego składnika w łącznej kwocie środków na wynagrodzenia nauczycieli. Nie wyklucza to jednak występowania przypadków wypłacania większych kwotowo nagród mniejszej liczbie osób. Brak jest jednak danych pozwalających to stwierdzić.

Kryteria przyznawania nagród nauczycielom wskazane w uchwałach koncentrują się wokół kilku głównych obszarów:

1) osiągania wyróżniających wyników w pracy z uczniami, potwierdzonych wynikami egzaminów, konkursów czy olimpiad,
2) uczestnictwa w tworzeniu uzupełniającej oferty zajęć,
3) aktywnego udziału w wewnątrzszkolnym doskonaleniu nauczycieli,
4) zaangażowania w pracę z uczniami wymagającymi szczególnej pomocy ze strony szkoły,
5) szczególnego zaangażowania we współpracę z rodzicami uczniów,
6) aktywnego uczestnictwa w życiu społeczności lokalnej.

Wśród kryteriów nie pojawiają się takie, których spełnienie wymagałoby od nauczycieli podjęcia działań wykraczających poza podstawowe obowiązki na stanowisku pracy. Badane samorządy często wymagają dodatkowo pozytywnego zaopiniowania wniosku przez radę pedagogiczną lub radę rodziców, spełnienia kilku kryteriów merytorycznych łącznie, a nawet wcześniejszego otrzymywania dodatku motywacyjnego. Warunki otrzymania nagrody mogą być zatem uznane za trudniejsze do spełnienia niż warunki otrzymania np. dodatku motywacyjnego.

Samorządy zobowiązane są również określić sposób podziału środków na nagrody przyznawane przez dyrektora szkoły i nagrody przyznawane przez organ prowadzący. Analiza regulacji w wybranych jst wykazała, że najczęściej, tj. w 21 na 35 badanych

[63] Patrz: przypis nr 49.

przypadków, taki podział wynosi 80%/20% na korzyść nagród dyrektora szkoły. W 3 przypadkach zastosowano podział 50%/50%. W żadnym z analizowanych samorządów nie wystąpiła natomiast sytuacja, w której większa pula przyznana byłaby na nagrody organu prowadzącego. Wydaje się, że z punktu widzenia skuteczności instrumentu pozostawienie większej puli w rękach dyrektora szkoły[64] jest zasadne – to dyrektorzy na co dzień pracują z nauczycielami i najlepiej są w stanie ocenić, którzy z nich zasługują na nagrody. Rolę dyrektora placówki w ocenie pracy nauczyciela podkreśla się także w systemie awansu zawodowego, bowiem to dyrektor ocenia dorobek zawodowy nauczyciela stażysty ubiegającego się o kolejny stopień. Przeznaczenie części środków na nagrody przydzielane przez organ prowadzący szkołę jest zasadne dla docenienia nauczycieli, których działania miały szerszy zasięg oddziaływania (np. przejawiały się w opiece nad uczniami odnoszącymi sukcesy naukowe czy sportowe).

Aby ocenić skuteczność nagród nie wystarczy jednak analiza uchwał samorządów (oraz regulacji dotyczących nagród przyznawanych przez kuratorów i właściwego ministra). Konieczne byłyby szczegółowe informacje na temat praktyki przyznawania poszczególnych nagród, tj. czy trafiają one do najlepszych nauczycieli (ze względu na liczbę jst i placówek oświatowych wymagane byłoby dokonanie takiego badania na określonej próbie) i czy rzeczywiście skutecznie motywują ich do lepszej pracy (badania ankietowe wśród nauczycieli). Z uwagi na niedostępność tego typu danych ocena wpływu nagród na skuteczność realizacji zidentyfikowanego celu nie jest możliwa.

Trudno ocenić, ilu dobrych nauczycieli dodatkowo otrzymuje nagrody, a ilu nie. Dzieje się tak ze względu na uznaniowy charakter nagród, ich subiektywną ocenę przez samych nauczycieli oraz konieczność zwartościowania ich osiągnięć, co dodatkowo utrudnione jest ze względu na możliwość otrzymania różnych rodzajów nagród, a tym samym konieczność wartościowania osiągnięć nauczycieli w ujęciu lokalnym (nagrody jst), regionalnym (nagrody kuratorów) oraz krajowym (nagrody MEN).

Aby możliwe było sformułowanie wniosków dotyczących efektywności, należałoby przeanalizować dane dotyczące przeciętnej wysokości poszczególnych nagród oraz osiągnięć, za jakie zostały przyznane.

2.3 Dodatki i uprawnienia związane z pracą na wsi

Przywileje socjalne mające zachęcać nauczycieli do pracy na wsi funkcjonują już prawie od 100 lat. Zostały wprowadzone w 1918 r. dekretem tymczasowym Naczelnika Państwa z dnia 18 grudnia 1918 r. o stabilizacji i wynagrodzeniu nauczycieli szkół powszechnych (w sytuacji wprowadzenia powszechnej edukacji i deficytu kadr w odradzającym się państwie)[65]. Zgodnie z powyższym dekretem nauczyciele zatrudnieni w gminach wiejskich mieli prawo do bezpłatnego mieszkania z opałem lub odpowiedniego równoważnika pieniężnego. Ponadto

[64] Warto również wspomnieć, że przyznawanie nagród dyrektorów szkoły jest wyłączną kompetencją dyrektora szkoły. Co ważne, jak zostało wskazane w orzecznictwie, akty prawa miejscowego nie mogą ograniczać kompetencji dyrektora szkoły np. poprzez wskazanie, że przyznanie nagród powinno być opiniowane np. przez związki zawodowe albo inny organ doradczy. Zob. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 kwietnia 2006 r. IV SA/Wr 313/05 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 lutego 2009 r. IV SA/Wr 494/08.

[65] Dz. U. Nr 21, poz. 65, z późn. zm.

nauczyciele mieli otrzymywać przynajmniej 2 morgi gruntu rolnego na własny użytek lub odpowiednią ilość produktów rolnych, jeżeli gmina nie dysponowała odpowiednim gruntem.

Przywileje związane z pracą nauczycieli na terenach wiejskich w obecnym kształcie zostały wprowadzone Kartą Nauczyciela i w niemal niezmienionym zakresie obowiązują do dnia dzisiejszego. Wynikały one z braku dostatecznej liczby wykwalifikowanej kadry, w tym w szczególności na obszarach wiejskich, i miały zachęcać nauczycieli do podejmowania pracy na wsi i w małych miasteczkach.

2.3.1. Dodatek mieszkaniowy

Karta Nauczyciela w brzmieniu pierwotnym zapewniała nauczycielom zatrudnionym na terenie wsi i miast liczących do 5 tys. mieszkańców prawo do bezpłatnego mieszkania w miejscu pracy lub odpowiedniego dodatku w sytuacji, gdy organ administracji państwowej nie mógł zapewnić takiego mieszkania lub nauczyciel nie korzystał z tego uprawnienia. Nowelizacja Karty z 14 czerwca 1996 r. zastąpiła prawo do zwrotu czynszu i opłat eksploatacyjnych dodatkiem mieszkaniowym, uzależnionym od stanu rodzinnego nauczyciela. Dodatek ten przysługiwał nauczycielom posiadającym kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela[66]. Nowelizacja z 18 lutego 2000 r. prawo do mieszkania w miejscu pracy zamieniła na prawo do lokalu mieszkalnego na terenie gminy, w której położona jest szkoła zatrudniająca nauczyciela. Obecnie dodatki mieszkaniowe otrzymuje co czwarty nauczyciel.

Tabela 17. Dodatki mieszkaniowe dla nauczycieli zatrudnionych na podstawie Karty Nauczyciela (w ujęciu miesięcznym)

Wyszczególnienie	30.09.2015 r.	31.03.2016 r.
Liczba nauczycieli w osobach	180 076	182 712
Liczba nauczycieli w etatach	172 547,64	175 086,26
Liczba dodatków	180 753	183 407
Kwota dodatków [zł]	10 728 656,99	10 839 858,26

Źródło: MEN

O wysokości dodatku mieszkaniowego rozstrzyga organ prowadzący szkołę (w ramach regulaminu wynagradzania), nie może jednak uzależniać jego wypłaty od posiadania bądź nieposiadania środków finansowych[67]. Prawo do nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego przysługuje niezależnie od faktu otrzymywania dodatku mieszkaniowego na podstawie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych.

2.3.2. Dodatek wiejski

Karta Nauczyciela (w brzmieniu z 1982 r.) przyznawała wszystkim nauczycielom zatrudnionym na wsi i w miastach liczących do 5 tys. mieszkańców (bez względu na

[66] Art. 54 ust. 3 Karty Nauczyciela.
[67] Zob. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego o/z w Lublinie z dnia 11 grudnia 2002 r. II SA/Lu 923/01.

posiadane kwalifikacje) prawo do odrębnego dodatku w wysokości 10% wynagrodzenia zasadniczego. Dodatek wiejski otrzymuje około 28% nauczycieli.

Tabela 18. Dodatki wiejskie dla nauczycieli zatrudnionych na podstawie Karty Nauczyciela (w ujęciu miesięcznym)

Wyszczególnienie	30.09.2015 r.	31.03.2016 r.
Liczba nauczycieli w osobach	193 596	195 576
Liczba nauczycieli w etatach	186 615,78	188 921,31
Liczba dodatków	198 893	201 202
Kwota dodatków [zł]	53 180 384,68	53 801 657,44

Źródło: MEN

Obecnie, zgodnie z art. 54 ust. 5 Karty Nauczyciela, dodatek ten przysługuje nauczycielowi posiadającemu kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela, zatrudnionemu na wsi lub w mieście liczącym do 5 tys. mieszkańców.

Tabela 19. Kwoty przeznaczone na dodatek wiejski w latach 2010-2015 r. (w ujęciu miesięcznym)

Rok	Kwota dodatków wiejskich [zł]
2010	47 622 238,35
2011	51 112 873,17
2012	51 688 159,08
2013	51 502 028,11
2014	52 397 087,58
2015	53 180 384,68

Źródło: MEN

W latach 2010-2015 kwota wydatków przeznaczonych na wypłatę dodatku wiejskiego zwiększyła się o 10%, co odpowiada zwiększeniu wysokości kwoty bazowej dla nauczycieli w tym okresie.

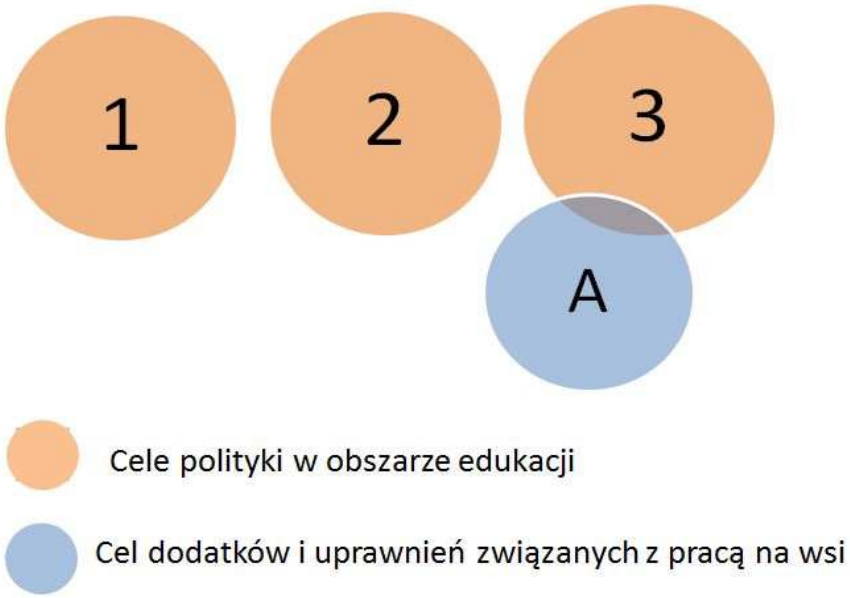
Dodatek jest wypłacany miesięcznie w stałej wysokości liczonej od wysokości wynagrodzenia zasadniczego przysługującego nauczycielowi w danym miesiącu (niezależnie od faktycznie wypłaconego wynagrodzenia zasadniczego za dany miesiąc). Organy prowadzące mogą podwyższać wysokość powyższego dodatku nauczycielom zatrudnionym na terenie, na którym występuje deficyt kadr. Dodatek mieszkaniowy i wiejski to dodatki socjalne, które nie wchodzą w skład wynagrodzenia nauczycieli[68]. Oba dodatki mają charakter obligatoryjny.

[68] Ustawa – Karta Nauczyciela, art. 30 ust. 1 pkt 4.

2.3.3. Prawo do działki gruntu szkolnego

Karta Nauczyciela w art. 56 przewiduje także prawo otrzymania do użytkowania działki gruntu szkolnego przez nauczycieli zatrudnionych na wsi. Organ prowadzący szkołę przydziela nauczycielowi, w miarę swoich możliwości, obszar gruntu o powierzchni nie większej niż 0,25 ha, o ile grunty szkolne nie wystarczają na realizację tego uprawnienia. Karta Nauczyciela nie zawiera przepisów regulujących tryb przyznawania prawa użytkowania gruntu ani jego ewentualnego odebrania. Uprawnienie do otrzymania działki szkolnej wiąże się jedynie z faktem zatrudnienia w szkole, która jest położona na terenie wiejskim, natomiast jest niezależne od miejsca zamieszkania nauczyciela[69].

Schemat 5. Spójność celu dodatków i uprawnień związanych z pracą na wsi z celami polityki w obszarze edukacji



Cele polityki w obszarze edukacji	1	budowanie kapitału ludzkiego poprzez podnoszenie kompetencji nauczycieli i promowanie najlepszych z nich
	2	budowanie kapitału społecznego wśród uczniów
	3	zapewnienie uczniom powszechnego i równego dostępu do edukacji dostosowanego do indywidualnych potrzeb ucznia
Cel dodatków i uprawnień związanych z pracą na wsi	A	zachęcanie nauczycieli do podejmowania pracy na wsi

[69] Barański Andrzej, *Karta Nauczyciela. Komentarz*, wyd. VIII. Wydawnictwo Wolters Kluwer S.A., 2014 r.

W swym pierwotnym założeniu cel dodatków i uprawnień związanych z pracą na wsi (A) wpisywał się w realizację celu nr 3 polityki edukacyjnej państwa. Jednakże obecnie uczniowie w całym kraju mają, co do zasady, dostęp do usług edukacyjnych o jednolitym standardzie, zaś cel wprowadzenia (wypłaty) dodatków związanych z pracą nauczycieli na terenach wiejskich stracił na aktualności.

Tabela 20. Ocena skuteczności dodatków i uprawnień wiejskich

Cel	Skuteczność	Komentarz
A. Zachęcanie nauczycieli do podejmowania pracy na wsi	Nieskuteczne	Cel dodatków związanych z pracą nauczycieli na terenach wiejskich stracił na aktualności. Zmniejsza się ogólna liczba uczniów, a także liczba szkół podstawowych na terenach wiejskich, przy jednoczesnym wzroście liczby nauczycieli. Dodatki miałyby uzasadnienie w sytuacji zwiększenia liczby szkół wiejskich lub deficytu nauczycieli na rynku pracy (obecnie występuje odmienne zjawisko).

Funkcjonujące w Karcie Nauczyciela przywileje związane z pracą na terenach wiejskich zostały wprowadzone w okresie, w którym występował deficyt wykwalifikowanej kadry nauczycielskiej (szczególnie na terenach wiejskich). Miały one stanowić zachętę dla nauczycieli, aby podejmowali pracę na wsi lub w małych miasteczkach. W chwili obecnej cel tych przywilejów w postaci zachęcania nauczycieli do podejmowania pracy na wsi stracił na aktualności. Aktualnie około 84% nauczycieli pracujących na terenach wiejskich, to osoby pochodzące ze wsi lub małych miasteczek (mieszkające tam w wieku 15 lat)[70]. W okresie pomiędzy rokiem 2013 a 2015 liczba nauczycieli zatrudnionych na terenach wiejskich zwiększyła się o 2,8% (dane za 2015 r.). Zmniejsza się natomiast liczba szkół podstawowych na wsiach. W 2015 r. funkcjonowało tam o ponad 6% mniej szkół podstawowych w porównaniu do roku 2010. W tym samym czasie liczba szkół podstawowych w miastach zwiększyła się o prawie 5%[71].

Jednocześnie mamy do czynienia ze zjawiskiem rosnącego bezrobocia wśród nauczycieli, spowodowanego przede wszystkim przez niż demograficzny. Pod koniec 2015 r. w rejestrach bezrobotnych znajdowało się 15 196 nauczycieli (nie licząc nauczycieli akademickich), którzy stanowili 7,6% osób bezrobotnych z wykształceniem wyższym[72]. Likwidacja wielu przedszkoli oraz szkół podstawowych, gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych była konsekwencją niżu demograficznego. Z kolei wprowadzona w 2012 roku zmiana prawa oświatowego doprowadziła do likwidacji liceów profilowanych oraz techników uzupełniających. Na wzrost bezrobocia wśród nauczycieli szkół ponadgimnazjalnych miała też wpływ reforma programowa oraz prowadzona przez większość samorządów polityka oszczędnościowa, polegająca na tworzeniu oddziałów klas, liczących często powyżej 30 osób[73].

[70] *Badanie czasu i warunków pracy nauczycieli*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa, czerwiec 2013 r. (str. 28).
[71] Dane MEN oraz GUS *Oświata i wychowanie w roku szkolnym* … (od 2010 r. do 2015 r.).
[72] Interpelacja poselska nr 3668 do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25.05.2016 r. wraz z odpowiedzią zamieszczoną na stronie http://sejm.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=0E9B0A3E (data dostępu 14.09.2016 r.).
[73] Tamże.

W latach 2011-2014 liczba absolwentów kierunków pedagogicznych utrzymywała się na poziomie powyżej 30 tys. W 2015 r. nastąpił jej spadek o 30% w porównaniu do roku 2011.

Tabela 21. Absolwenci studiów magisterskich i pierwszego stopnia podgrupy pedagogicznej (łącznie z cudzoziemcami) w latach akademickich 2010/2011 do 2014/2015

Rok akademicki	Liczba absolwentów
2010/2011	39 584
2011/2012	39 207
2012/2013	36 210
2013/2014	32 185
2014/2015	27 454

Źródło: opracowanie własne na podstawie Szkoły wyższe i ich finanse, GUS (za lata 2011-2015).

2.3.4. Efektywność dodatków i uprawnień wiejskich

W sytuacji braku skuteczności dodatku wiejskiego i mieszkaniowego oraz prawa do użytkowania gruntu, przedmiotowe uprawnienia wydają się również mało efektywne. Dodatki wiejskie, z uwagi na ich wysokość, nie są, w obecnej sytuacji na rynku pracy, czynnikiem przyciągającym nauczycieli do szkół wiejskich.

Dodatek wiejski stanowi 10% wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela, lecz zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 4 Karty Nauczyciela jest dodatkiem socjalnym, który nie wchodzi w skład wynagrodzenia nauczycieli. Według danych MEN dodatek ten stanowił w 2015 r. średnio: 217 zł w przypadku nauczyciela stażysty, 231 zł w przypadku nauczyciela kontraktowego, 261 zł w przypadku nauczyciela mianowanego i 313 zł w przypadku nauczyciela dyplomowanego. Dodatek przysługuje w pełnej wysokości niezależnie od faktycznie wypłaconego nauczycielowi w danym miesiącu wynagrodzenia (np. w przypadku urlopu bezpłatnego, zwolnienia lekarskiego itp.). Dodatek ten w zasadzie zwiększa wynagrodzenie.

Wysokość dodatku mieszkaniowego jest ustalana indywidualnie przez każdy samorząd w regulaminie wynagrodzeń. Na potrzeby niniejszego raportu dokonano analizy 20 regulaminów wynagradzania w gminach miejsko-wiejskich lub wiejskich[74] (spośród gmin wybranych na potrzeby oceny skuteczności i efektywności dodatku motywacyjnego – patrz s. 38).

Samorządy ustalają wysokość dodatków mieszkaniowych (uzależniając ich wysokość od stanu rodzinnego nauczyciela – art. 54 ust. 3 Karty Nauczyciela) jako określony procent wynagrodzenia (zasadniczego, nauczyciela stażysty lub minimalnego wynagrodzenia za pracę), albo kwotowo. Spośród 20 gmin 13 ustaliło wartość ww. dodatku kwotowo, zaś 7 – jako określony procent wynagrodzenia minimalnego lub zasadniczego wynagrodzenia danego nauczyciela.

[74] Przeanalizowano treść regulaminów następujących gmin: Radgoszcz, Kleszczów, Izabelin, Lipowina, Kartuzy, Staszów, Śrem, Wysokie Mazowieckie, Stare Babice, Bytnica, Chlewiska, Rajgród, Bogatynia, Zamość, Lubaczów, Przyłęk, Lidzbark Warmiński, Szczecinek, Pleszew oraz Jarocin.

Tabela 22. Wysokość dodatku mieszkaniowego (na podstawie regulaminów wynagrodzeń badanych gmin) w zależności od stanu rodzinnego nauczyciela

Liczba osób w gospodarstwie domowym nauczyciela	Sposób ustalenia i wysokość dodatku mieszkaniowego (miesięcznie)	
	Jako % wynagrodzenia[75]	Kwotowo
1	od 1% do 8%	od 1 zł do 57 zł
2	od 2% do 10%	od 2 zł do 75 zł
3	od 2% do 12%	od 3 zł do 94 zł
4 i więcej	od 2% do 12%	od 4 zł do 113 zł

Źródło: Opracowanie własne

W związku z obligatoryjnym charakterem dodatku, jeden z samorządów ustalił go na poziomie od 1 zł w przypadku 1 osoby w gospodarstwie domowym do 4 zł, w przypadku 4 lub większej liczby osób. W przypadku tej gminy dodatek występuje zatem jedynie formalnie, nie spełniając ani funkcji ekonomicznej ani socjalnej.

W przypadku, gdy dodatek mieszkaniowy został ustalony kwotowo, przysługuje w jednakowej wysokości wszystkim nauczycielom, niezależnie od posiadanego przez nich stopnia awansu zawodowego. W przypadku gmin, które ustaliły jego wysokość jako określony procent wynagrodzenia zasadniczego – „promowani" są nauczyciele, których wynagrodzenie zasadnicze jest najwyższe.

[75] Zasadniczego/ stażysty lub minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Tabela 23. Maksymalna wysokość dodatku mieszkaniowego w zależności od sposobu naliczania (na podstawie regulaminów badanych gmin) dla poszczególnych stopni awansu zawodowego

Liczba osób w gospodarstwie domowym nauczyciela	Maksymalna wysokość dodatku ustalonego jako określony procent wynagrodzenia w przeliczeniu na zł					Maksymalna wysokość dodatku ustalonego kwotowo - w relacji do wynagrodzenia zasadniczego				
	Max. wysokość dodatku [w %]	Stażysta [w zł]	Kontraktowy [w zł]	Mianowany [w zł]	Dyplomowany [w zł]	Max. kwota dodatku [w zł]	Stażysta	Kontraktowy	Mianowany	Dyplomowany
1	8%	173,32	184,79	208,80	248,22	57	2,63%	2,47%	2,18%	1,84%
2	10%	216,64	230,98	261,00	310,28	75	3,46%	3,25%	2,87%	2,42%
3	12%	259,97	277,18	313,20	372,33	94	4,34%	4,07%	3,60%	3,03%
4 i więcej	12%	259,97	277,18	313,20	372,33	113	5,22%	4,89%	4,33%	3,64%

Źródło: Opracowanie własne

Porównując kwoty dodatku mieszkaniowego, w zależności od sposobu jego obliczenia, należy stwierdzić, iż zdecydowanie bardziej korzystny dla nauczycieli jest dodatek obliczony jako określony procent wynagrodzenia zasadniczego. Maksymalny dodatek określony kwotowo stanowi (w badanych gminach) od niecałych 2% do nieco ponad 5% wynagrodzenia zasadniczego, w zależności od stopnia awansu zawodowego oraz stanu rodzinnego nauczyciela.

Porównując dodatki „wiejskie" do poszczególnych składników wynagrodzenia nauczycieli należy stwierdzić, iż łączna miesięczna wysokość przedmiotowych świadczeń socjalnych jest wyższa (w niektórych gminach nawet kilkukrotnie) niż średnia miesięczna wysokość dodatków do wynagrodzeń, w tym dodatku motywacyjnego (dane MEN – Struktura wynagrodzenia nauczycieli w 2015 r.).

2.4 Dodatek funkcyjny

Dodatek funkcyjny jest jednym z fakultatywnych elementów wynagrodzenia nauczycieli. Zgodnie z art. 30 ust. 1 i ust. 2 Karty Nauczyciela, przyznawany jest w związku z wykonywaniem dodatkowych zadań lub zajęć, objęciem powierzonego stanowiska lub sprawowaną funkcją. Wykaz stanowisk i sprawowanych funkcji uprawniających nauczycieli do otrzymania dodatku funkcyjnego określony jest w *rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy.* Zgodnie z § 5 tego rozporządzenia, do uzyskania dodatku funkcyjnego uprawnieni są nauczyciele, którym powierzono:

1) stanowisko dyrektora lub wicedyrektora przedszkola, szkoły, placówki lub innej jednostki organizacyjnej, o której mowa w art. 1 ust. 1 i 1a Karty, albo inne stanowisko kierownicze przewidziane w statucie szkoły;
2) sprawowanie funkcji:
    a) wychowawcy klasy,
    b) doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta,
    c) opiekuna stażu.

Rozporządzenie wymienia zamknięty katalog stanowisk i funkcji, których powierzenie warunkuje nabycie prawa do tego dodatku. W sytuacji zbiegu dwóch lub więcej dodatków, nauczycielowi przysługuje dodatek funkcyjny z każdego tytułu. Wysokość oraz szczegółowe warunki przyznania dodatku określa organ prowadzący szkołę w regulaminach wynagradzania nauczycieli.

Wysokość dodatku funkcyjnego dla osoby, której powierzono stanowisko kierownicze, może być uzależniona od rodzaju szkoły i liczby jej oddziałów, warunków organizacyjnych szkoły, złożoności zadań wynikających z funkcji kierowniczej, liczby stanowisk kierowniczych w szkole.

Dla nauczyciela sprawującego funkcję wychowawcy klasy (dodatek przysługuje za każdą klasę powierzoną nauczycielowi) na wysokość dodatku może wpływać np. rodzaj szkoły, liczba uczniów w klasie. Dodatek funkcyjny z tytułu pełnienia obowiązków opiekuna stażu przysługuje za każdą powierzoną nauczycielowi osobę odbywającą staż.

Dodatek funkcyjny stanowi niewielki procent wartości ogólnego wynagrodzenia nauczycieli. W 2015 r. wynosił ok. 2,9% łącznego wynagrodzenia nauczycieli[76]. Kwota przeznaczona na dodatki funkcyjne w 2016 r. wyniosła ponad 76 mln zł (stan na dzień 31 marca 2016 r.). Wysokość środków przeznaczonych na dodatek funkcyjny w roku szkolnym 2015/2016 przedstawia poniższa tabela.

Tabela 24. Dodatki funkcyjne dla nauczycieli zatrudnionych na podstawie Karty Nauczyciela (w ujęciu miesięcznym)

	30.09.2015 r.	31.03.2016
Dodatek funkcyjny wynikający z pełnienia funkcji kierowniczej	36 876 644	37 371 357
Dodatek funkcyjny opiekuna stażu	3 157 608	3 389 756
Dodatek funkcyjny wychowawcy klasy	33 678 012	34 246 603
Dodatek funkcyjny nauczyciela doradcy	413 754	433 693
Dodatek funkcyjny nauczyciela konsultanta	596 940	596 856
Łącznie	**74 722 958**	**76 038 264**

Źródło: MEN

[76] Wyliczenia własne na podstawie danych z MEN.

Najwyższe kwoty przeznaczono na wypłacenie dodatków wynikających z pełnienia funkcji kierowniczej 37,4 mln zł oraz funkcji wychowawcy klasy 34,2 mln zł (na 31 marca 2016 r.).

Cele dodatku funkcyjnego nie zostały określone wprost w Karcie Nauczyciela. Niewątpliwie stanowi on dodatkowe wynagrodzenie nauczycieli za wykonywanie określonych obowiązków. Można przyjąć, że jego funkcjonowanie wynika z powierzenia dodatkowej odpowiedzialności i ma zachęcać nauczycieli do podejmowania dodatkowych zadań. Możliwość sprawowania odpowiedzialnych funkcji, w zamian za otrzymanie powiększonego o dodatek funkcyjny wynagrodzenia, ma motywować nauczycieli do podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz stwarza możliwości urozmaicenia albo zwiększenia zakresu obowiązków zawodowych. Wykwalifikowany oraz doświadczony nauczyciel ma szansę na otrzymanie dodatkowego wynagrodzenia za realizację powierzonych zadań i sprawowanie określonych funkcji.

Analizując regulacje prawne można uznać, że dodatek funkcyjny ma służyć promowaniu najlepszych nauczycieli, bo tacy nauczyciele powinni obejmować funkcje, z którymi wiąże się otrzymanie dodatku. Zatem można przyjąć zbieżność jego celu z celem nr 1 polityki publicznej w obszarze edukacji – budowaniem kapitału ludzkiego poprzez podnoszenie kompetencji nauczycieli i promowanie najlepszych z nich.

Wykwalifikowana kadra nauczycielska ma również wpływ na zwiększanie kapitału społecznego wśród uczniów. Można więc uznać, że ustalony powyżej cel jest zbieżny także z celem nr 2 polityki publicznej w obszarze edukacji – budowaniem kapitału społecznego wśród uczniów.

Relację celów dodatku funkcyjnego ze identyfikowanymi celami polityki publicznej w obszarze edukacji przedstawia schemat poniżej. W tym przypadku można mówić o spójności celów.

Schemat 6. Porównanie celów dodatku funkcyjnego i celów polityki w obszarze edukacji

Cele polityki w obszarze edukacji	1	budowanie kapitału ludzkiego poprzez podnoszenie kompetencji nauczycieli i promowanie najlepszych z nich
	2	budowanie kapitału społecznego wśród uczniów
	3	zapewnienie uczniom powszechnego i równego dostępu do edukacji dostosowanego do indywidualnych potrzeb ucznia
Cele dodatku funkcyjnego	A	dodatkowe wynagradzanie nauczycieli sprawujących określone funkcje / wykonujących dodatkowe zadania

Poniższa tabela zawiera podsumowanie oceny skuteczności dodatku funkcyjnego w realizacji celów polityki publicznej państwa w obszarze edukacji.

Tabela 25. Ocena skuteczności dodatku funkcyjnego

Cel	Skuteczność	Komentarz
dodatkowe wynagradzanie nauczycieli sprawujących określone funkcje / wykonujących dodatkowe zadania	Brak możliwości oceny	Realizacja celu wynika wprost z zasad przyznawania tego dodatku. Nie ma jednak danych, które umożliwiłyby ocenę, czy i w jaki sposób przyznanie dodatku funkcyjnego motywuje nauczycieli. W sytuacji, gdy ustalona wysokość dodatku funkcyjnego jest zbyt niska w stosunku do liczby i złożoności powierzonych zadań, może on nie spełnić swojej roli.

Co do zasady, dodatkowe wynagradzanie nauczycieli za wykonywanie określonych zadań wydaje się być odpowiednim rozwiązaniem. Regulaminy wynagradzania uchwalane przez samorządy tworzą warunki prawne umożliwiające przyznanie tego dodatku. To, czy cel tego instrumentu jest osiągany, zależy głównie od jego wysokości.

W związku z brakiem zbiorczych informacji analizujących postanowienia regulaminów wynagrodzeń nauczycieli, które umożliwiłyby ocenę skuteczności dodatku funkcyjnego, na potrzeby przeglądu, wybrano i przeanalizowano 20 obowiązujących regulaminów wynagrodzeń nauczycieli. Możliwość przyznania dodatku funkcyjnego uzależniona jest od istnienia danego stanowiska, bądź pełnienia określonej funkcji w danej szkole.

Tabela 26. Wysokość dodatku funkcyjnego w związku ze sprawowaniem przez nauczycieli poszczególnych funkcji – na podstawie wybranych 20 regulaminów wynagrodzeń nauczycieli

Tytuł dodatku funkcyjnego	Liczba regulaminów, w których określono możliwość przyznania dodatku funkcyjnego	Sposoby ustalania i wysokość dodatku funkcyjnego określone w wybranych regulaminach (miesięcznie)	
		Jako kwota wynagrodzenia (zł)	Jako % wynagrodzenia zasadniczego
dyrektor	20	od 160 do 3500	od 10% do 100%
zastępca dyrektora	17	od 100 do 2400	od 10% do 60%
inne kierownicze	9	od 100 do 2000	od 5% do 10%
wychowawca klasy	20	od 35 do 350	od 2% do 6%
opiekun stażu	20	od 25 do 250	od 1,5% do 5%
doradca metodyczny lub konsultant	11	od 20 zł do 520	od 5% do 20%

Źródło: opracowanie własne

Jak wynika z analizy wybranych regulaminów wynagrodzeń nauczycieli, wysokość dodatku funkcyjnego może być określona kwotowo lub jako procent od wynagrodzenia zasadniczego (stażysty, albo liczony zgodnie ze stopniem awansu nauczyciela, któremu ma być przyznany, bądź nauczyciela mianowanego z wykształceniem magisterskim z przygotowaniem pedagogicznym). Najwyższy dodatek wypłacany jest nauczycielom sprawującym funkcję

dyrektora i zastępcy dyrektora. Regulacje dotyczące jego wysokości były zawarte we wszystkich analizowanych regulaminach, w 15 z nich wysokość dodatku została uzależniona od rodzaju szkoły i liczby jej oddziałów. Wysokość dodatku funkcyjnego za objęcie innego stanowiska kierowniczego, tj. kierownika świetlicy, kierownika filii szkoły, kierownika internatu czy kierownika szkolenia praktycznego, została wskazana w 9 z 20 badanych regulaminów. Przyznanie i zasady wypłaty dodatku funkcyjnego za objęcie stanowisk kierowniczych uzależnione są od istnienia takich stanowisk w strukturze szkoły.

Możliwość przyznania dodatku za sprawowanie funkcji wychowawcy klasy i opiekuna stażu przewidziano we wszystkich 20 regulaminach, z tym że w 8 z nich wysokość dodatku za pełnienie funkcji wychowawcy klasy uzależniono od liczby uczniów w klasie (w przedziałach). W przypadku jednego regulaminu, kwota tego dodatku jest naliczana od każdego ucznia (tj. 8-10 zł od ucznia).

Przyznanie dodatku funkcyjnego wiąże się z podjęciem przez nauczyciela pełnienia dodatkowej funkcji. W każdej sytuacji polega on na zwiększeniu wykonywanych przez nauczyciela zadań oraz zwiększeniu zakresu odpowiedzialności. Sprzyja także rozwojowi zawodowemu i przyczynia się do awansu zawodowego. Jak wskazują wyniki badań przeprowadzonych wśród nauczycieli[77], funkcję wychowawcy klasy pełnią przede wszystkim kobiety z 10-letnim i dłuższym doświadczeniem zawodowym, posiadające stopień awansu nauczyciela mianowanego albo dyplomowanego.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 marca 2013 r. w sprawie uzyskiwania stopni awansu zawodowego przez nauczycieli stanowi, że do wymagań niezbędnych do uzyskania stopnia nauczyciela dyplomowanego należy m.in. posiadanie umiejętności dzielenia się wiedzą i doświadczeniem z innymi nauczycielami, w tym przez prowadzenie otwartych zajęć, w szczególności dla nauczycieli stażystów i nauczycieli kontraktowych, prowadzenie zajęć dla nauczycieli w ramach wewnątrzszkolnego doskonalenia zawodowego lub innych zajęć oraz wykonywanie zadań doradcy metodycznego. Takie warunki awansu sprzyjają zatem podejmowaniu przez nauczycieli funkcji opiekuna stażu, doradcy metodycznego czy nauczyciela konsultanta.

W odniesieniu do stanowisk kierowniczych (dyrektor placówki oraz zastępcy) zakres obowiązków oraz wymagania, jakie powinien spełnić kandydat, są określone w ustawie o systemie oświaty. Do zadań dyrektora należy między innymi: kierowanie działalnością szkoły i osób w niej zatrudnionych, sprawowanie nadzoru pedagogicznego, sprawowanie opieki nad uczniami oraz stwarzanie warunków harmonijnego rozwoju psychofizycznego, zapewnianie bezpieczeństwa uczniom i nauczycielom, zatrudnianie i zwalnianie pracowników, dbałość o prawidłowe wykorzystanie środków określonych w planie finansowym placówki. Dyrektor realizuje zadania menadżera oraz administratora placówki. Prawidłowe i efektywne wykonywanie zadań wymaga od dyrektora posiadania różnorodnych kompetencji i umiejętności oraz ciągłego podejmowania działań w zakresie ich doskonalenia, a działalność dydaktyczna będzie jedynie dodatkowym zadaniem.

Dokonanie oceny osiągnięć nauczycieli wykonujących dodatkowe zadania jest możliwe wyłącznie w skali mikro i należy do dyrektora szkoły albo do organów sprawujących nadzór

[77] Patrz: Raport tematyczny z badania „Czas i warunki pracy w relacjach nauczycieli" IBE, Warszawa, czerwiec 2013.

nad daną placówką. Można jedynie zastanawiać się, w jakim stopniu wysokość dodatku funkcyjnego powinna być powiązana z oceną jakości pracy wykonywanej w związku z tą funkcją.

Nie można jednoznacznie wskazać (na poziomie makro), jaka kwota dodatku funkcyjnego byłaby adekwatna do zakresu obowiązków, nakładu pracy i zakresu odpowiedzialności na danym stanowisku pracy. Wynika to z występowania wielu zmiennych czynników, takich jak np. miejsce pracy, typ i wielkość szkoły i występujące w niej problemy, a także osobista motywacja nauczyciela, w tym poczucie misji, które powinny mieć wpływ na adekwatność tej kwoty. W związku z brakiem takich informacji nie można dokonać oceny efektywności dodatku funkcyjnego.

3. Wnioski i rekomendacje

Przegląd wydatków publicznych rozpoczął się w II połowie 2015 r. i był realizowany do III kwartału 2017 r. Najważniejsze prace analityczne zostały przeprowadzone w 2016 r. i 2017 r., tj. przed podjęciem przez Ministerstwo Edukacji Narodowej prac legislacyjnych nad projektem ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Były one skoncentrowane na ocenie skuteczności oraz – o ile to było możliwe - efektywności (a) wydatków publicznych na system awansu zawodowego oraz (b) mechanizmów motywowania nauczycieli.

1. Podsumowanie oceny skuteczności i efektywności

Cele analizowanych instrumentów są spójne z ogólnymi celami polityki edukacyjnej państwa z wyłączeniem uprawnień związanych z pracą na wsi. Cele systemu awansu zawodowego wpisują się we wszystkie cele polityki publicznej w obszarze edukacji (1. Budowanie kapitału ludzkiego poprzez podnoszenie kompetencji nauczycieli i promowanie najlepszych z nich, 2. Budowanie kapitału społecznego wśród uczniów, 3. Zapewnienie uczniom powszechnego i równego dostępu do edukacji dostosowanego do indywidualnych potrzeb ucznia). Cele dodatków do wynagrodzeń są spójne z dwoma pierwszymi celami.

System awansu zawodowego co do zasady jest skuteczny. Zbadanie skuteczności i efektywności pozostałych instrumentów oraz efektywności systemu awansu zawodowego nie było możliwe ze względu na brak niezbędnych informacji i danych umożliwiających ocenę. Poniższa tabela przedstawia podsumowanie oceny skuteczności i efektywności instrumentów badanych podczas przeglądu.

Tabela 27. Ocena skuteczności i efektywności instrumentów badanych podczas przeglądu

Instrument	Skuteczność	Przyczyny braku skuteczności/braku oceny	Efektywność	Przyczyny braku efektywności/braku oceny
System awansu zawodowego	**Tak, w pewnym zakresie**	Przyjęcie w 2000 r. założeń systemu awansu, które zostały automatycznie osiągnięte jeszcze w tym samym roku. W rezultacie ponad 76% nauczycieli automatycznie otrzymało stopień nauczyciela mianowanego i mogło w swojej karierze ubiegać się tylko o jeden stopień awansu. Zjawisko „odwróconej piramidy" – w strukturze nauczycieli najbardziej powszechny jest najwyższy stopień awansu. Krótka ścieżka awansu zawodowego (ok. 10 lat) i niezmienność sytuacji finansowej po wyczerpaniu ścieżki awansu (przez kolejnych 30 lat).	**Brak możliwości oceny**	Brak dostępnych danych o jakości pracy wykonywanej przez nauczycieli, posiadających poszczególne stopnie awansu zawodowego (w celu potwierdzenia lub obalenia tezy, że nauczyciele z wyższym stopniem awansu zawodowego osiągają lepsze rezultaty pracy pedagogicznej niż nauczyciele z niższym stopniem awansu).
Dodatek motywacyjny	**Brak możliwości oceny**	Brak danych empirycznych uzasadniających tezę: czy i w jakim zakresie dodatek pozwala osiągnąć cel dodatku, tj. dodatkowe wynagradzanie najlepszych nauczycieli.	**Brak możliwości oceny**	Brak danych na poziomie makro pozwalających na ocenę efektywności dodatku. Analiza wybranych regulaminów wynagrodzeń wykazała, że w regulacjach samorządowych jest on w dużej mierze traktowany jako składnik wynagrodzenia przyznawany za wykonywanie podstawowych zadań.
Nagrody	**Brak możliwości oceny**	Brak danych empirycznych uzasadniających tezę: czy i w jakim zakresie dodatek pozwala osiągnąć cel (dodatkowe wynagradzanie najlepszych nauczycieli).	**Brak możliwości oceny**	Brak informacji na temat praktyki przyznawania: czy trafiają one do najlepszych nauczycieli i czy rzeczywiście motywują do lepszej pracy oraz na temat wysokości przyznawanych nagród i osiągnięć, za jakie nagrody zostały przyznane.
Przywileje związane z pracą na wsi	**Nieskuteczne**	Cel dodatków związanych z pracą nauczycieli na terenach wiejskich, tj. zachęcanie nauczycieli do podejmowania pracy na wsi, stracił na aktualności. Zmniejsza się ogólna liczba uczniów, a także liczba szkół podstawowych na terenach wiejskich, przy jednoczesnym wzroście liczby nauczycieli.	**Nieefektywne**	Powodami braku efektywności są zbyt niska wysokość dodatku (pieniężnego) oraz aktualna sytuacja na rynku pracy.

Instrument	Skuteczność	Przyczyny braku skuteczności/braku oceny	Efektywność	Przyczyny braku efektywności/braku oceny
Dodatki funkcyjne	**Brak możliwości oceny**	Nie ma dostępnych danych, które umożliwiłyby ocenę czy i w jaki sposób przyznanie dodatku funkcyjnego motywuje nauczycieli oraz na temat wysokości dodatku funkcyjnego w powiązaniu z liczbą i złożonością zadań wykonywanych przez nauczyciela.	**Brak możliwości oceny**	Nie można jednoznacznie wskazać jaka kwota dodatku funkcyjnego byłaby adekwatna do zakresu obowiązków, nakładu pracy i zakresu odpowiedzialności na danym stanowisku. Brak danych powoduje, że nie można dokonać oceny efektywności dodatku funkcyjnego.

2. Przegląd wydatków publicznych a projekt ustawy o finansowaniu zadań oświatowych

Rządowy projekt ustawy (druk sejmowy nr 1837) zawiera rozwiązania, które są spójne z wnioskami wnikającymi z analiz przeprowadzanych w trakcie przeglądu.

- **Ścieżka awansu zawodowego nieobejmująca całego okresu kariery/niezmienność sytuacji finansowej**

Obowiązujący od 2000 r. system awansu zawodowego nauczycieli charakteryzuje się krótkim okresem do uzyskania najwyższego stopnia awansu zawodowego i co do zasady niezmiennością sytuacji finansowej nauczyciela. Nauczyciel może osiągnąć najwyższy stopień awansu w ciągu pierwszych 10 lat pracy, a przez pozostałe 30 lat ani jego formalna pozycja zawodowa ani wynagrodzenie nie ulegają większej zmianie. W pierwszych latach obowiązywania systemu ścieżka awansu dla większości nauczycieli okazała się o wiele krótsza, ponieważ system został skonstruowany w ten sposób, że we wrześniu 2000 roku udział nauczycieli mianowanych w ogólnej liczbie nauczycieli wyniósł już ponad 76%. Zatem formalny cel zmian (tj. wdrożenie koncepcji statusu zawodowego nauczyciela, umożliwiającej mu rzeczywisty awans zawodowy i płacowy) został automatycznie osiągnięty w tym samym roku, w którym je wprowadzono, a przeszło ¾ ogólnej liczby nauczycieli mogła ubiegać się jedynie o jeden (najwyższy) stopień awansu do czasu zakończenia swojej kariery zawodowej.

Drugą charakterystyczną cechą obecnego systemu jest zjawisko odwróconej piramidy, co oznacza, że liczba nauczycieli posiadających najwyższy stopień awansu jest dużo wyższa od liczby tych, którzy osiągnęli niższe stopnie. Jest to rezultat zmian dokonanych w 2000 r. Sprzyjają też temu warunki uzyskania kolejnych stopni awansu, które co do zasady na każdym stopniu awansu zawodowego są bardzo podobne i w dużej mierze opierają się na ocenie zebranych dokumentów i ocenie pracy zawodowej. Jedynie awans ze stopnia nauczyciela kontraktowego na mianowanego wymaga zdania egzaminu. Pozostawanie przez większość życia zawodowego na tym samym stopniu awansu, bez perspektywy zmiany, może prowadzić do wypalenia zawodowego, spadku motywacji i zmniejszenia dynamiki indywidualnego rozwoju zawodowego. Po stronie pracodawców może rodzić potrzebę poszukiwania nowych zachęt (finansowych i pozafinansowych), aby zmotywować nauczycieli do jak najlepszej pracy.

Projektowana ustawa zakłada wydłużenie ścieżki awansu zawodowego w taki sposób, że nauczyciel stażysta może ubiegać się o kolejny stopień po przepracowaniu w szkole 1 roku i 9 miesięcy, nauczyciel kontraktowy może rozpocząć staż na stopień nauczyciela mianowanego po przepracowaniu w szkole co najmniej 3 lat, a nauczyciel mianowany może rozpocząć staż na stopień nauczyciela dyplomowanego po przepracowaniu w szkole co najmniej 4 lat od dnia nadania poprzedniego stopnia awansu zawodowego. W rezultacie ścieżka awansu nauczyciela zostałaby wydłużona z ok. 10 lat do ok. 15 lat. Biorąc pod uwagę, że nauczyciel jest aktywny zawodowo przez ok. 35-40 lat, projektowane rozwiązanie można ocenić jako uzasadnione i niezbędne, jednak wydaje się, że okresy stażu pomiędzy poszczególnymi stopniami awansu powinny być tak rozciągnięte w czasie, aby system awansu zawodowego obejmował cały okres kariery nauczyciela.

Wysokość wynagrodzeń nauczycieli w ciągu najbliższych trzech lat ma być podwyższona o ok. 15%. Według projektu ustawy budżetowej na rok 2018 kwota bazowa dla nauczycieli wzrośnie z poziomu 2 752,92 zł (2017 r.) do 2 890,57 zł (od 1 kwietnia 2018 r.), a w związku z tym wydatki publiczne na wynagrodzenia nauczycieli w 2018 r. wzrosną o ok. 1,1 mld zł (zał. 2 do projektu ustawy budżetowej[78] – cz. 83, poz. 81 i 82). Przy założeniu, że wynagrodzenia nauczycieli w latach 2018-2020 wzrosną o prognozowane 15% wydatki publiczne na ten cel wzrosną o ok. 10,5 mld zł.

W zakresie badania efektywności przegląd wykazał, że cele obecnego systemu awansu zawodowego nauczycieli nie pozwalają na określenie, czy jego efektywność jest wysoka czy niska. Istotą obecnego systemu jest uzyskiwanie kolejnych stopni awansu i wzrost wynagrodzenia nauczyciela, bez wyraźnego powiązania z jakością czy efektywnością nauczania.

Nie są dostępne dane dotyczące jakości pracy wykonywanej przez nauczycieli, posiadających poszczególne stopnie awansu zawodowego, które mogłyby potwierdzić tezę, iż nauczyciele z wyższym stopniem awansu zawodowego osiągają lepsze rezultaty w pracy pedagogicznej czy cechują się wyższą jakością pracy niż nauczyciele z niższym stopniem awansu.

Aby możliwa była ocena efektywności systemu awansu zawodowego, należałoby gromadzić dane dotyczące kosztów związanych z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych nauczycieli oraz dane umożliwiające ocenę jakości wykonywanej przez nich pracy.

- **Ograniczona skuteczność dodatków o charakterze motywacyjnym**

Przegląd wykazał, że dodatek motywacyjny jest jednym z większych zmiennych składników wynagrodzenia nauczycieli. Jego skuteczność jest ograniczana już na etapie tworzenia regulaminów przyznawania dodatku z uwagi na: (1) powszechność dodatku, (2) zdefiniowanie kryteriów przyznania – tożsamych z wykonywaniem podstawowych obowiązków na stanowisku pracy, (3) brak zróżnicowania wysokości dodatku – np. w zależności od efektów pracy nauczycieli. Dodatek motywacyjny mógłby być bardziej skuteczny, jeśli promowałby tych nauczycieli, którzy na tle całej organizacji wykazywaliby się szczególnymi/ ponadprzeciętnymi osiągnięciami w pracy zawodowej.

[78] Druk sejmowy nr 1876.

Projektowana ustawa wprowadza nowe rozwiązanie, tj. dodatek dla nauczycieli dyplomowanych za wyróżniającą się pracę, który mógłby mieć charakter motywujący, o ile kryteria oceny oraz warunki jego przyznawania byłyby skonstruowane w taki sposób, aby dodatek był przyznawany najlepszym nauczycielom. Przesłanką do uzyskania takiego dodatku jest uzyskanie przez nauczyciela oceny okresowej na poziomie wyróżniającym. Aby uniknąć powszechnego przyznawania dodatku, kryteria oceny pracy powinny być określone precyzyjnie i w sposób umożliwiający powiązanie możliwości przyznania dodatku z efektami pracy, wyróżniającymi osiągnięciami oraz dodatkową działalnością nauczyciela.

- **Nieaktualność uprawnień związanych z pracą na wsi**

Zgodnie z Kartą Nauczyciela nauczycielom przysługują przywileje socjalne związane z pracą na wsi wprowadzone prawie 100 lat temu w celu zachęcania nauczycieli do pracy na wsi w związku z brakiem wykwalifikowanej kadry nauczycielskiej na tych terenach. Analiza wykazała, że cel tych dodatków stracił na aktualności. Przedmiotowe dodatki miałyby uzasadnienie w sytuacji zwiększania liczby szkół wiejskich lub deficytu nauczycieli na rynku pracy. Obecnie sytuacja na wsi kształtuje się odmiennie.

Zgodnie z projektowanymi rozwiązaniami pozostanie jedynie dodatek w wysokości 10% wynagrodzenia zasadniczego za pracę na terenie wiejskim oraz w mieście liczącym do 5 000 mieszkańców.

REKOMENDACJE:

Główna rekomendacja dotycząca **realokacji środków publicznych:**

Przegląd wydatków publicznych został zrealizowany przy założeniu niezmienności alokacji środków publicznych na mechanizmy motywowania nauczycieli oraz system awansu zawodowego nauczycieli. Jednak w przypadku likwidacji dodatku w wysokości 10% do wynagrodzenia zasadniczego dla nauczyciela, zatrudnionego na terenie wsi lub w mieście liczącym do 5 000 mieszkańców, środki uzyskane z tego tytułu mogłyby stanowić dodatkowe źródło finansowania dodatków do wynagrodzenia o charakterze motywacyjnym.

Główna rekomendacja dotycząca **zmian regulacyjnych:**

Objęcie systemem awansu zawodowego całego okresu kariery zawodowej nauczycieli, co mogłoby się odbyć poprzez wydłużenie okresów, jakie nauczyciel powinien przepracować w szkole, aby rozpocząć staż w celu uzyskania kolejnego stopienia, albo długości okresu stażu, zakończonego oceną dorobku zawodowego nauczyciela. Uzyskanie najwyższych możliwych stopni powinno wynikać z oceny przebiegu kariery zawodowej, doświadczenia zawodowego oraz osiągnięć nauczyciela.

Pozostałe rekomendacje:

1. Gromadzenie danych dotyczących wydatków związanych z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych nauczycieli oraz danych umożliwiających ocenę jakości wykonywanej przez nich pracy w celu zbadania efektywności pracy nauczycieli oraz skuteczności i efektywności dodatków o charakterze motywacyjnym.
2. Podjęcie działań w kierunku uporządkowania kryteriów przyznawania dodatków o charakterze motywacyjnym, różnicowania ich wysokości oraz odchodzenia od ich

powszechności. Przykładowo, Ministerstwo Edukacji Narodowej mogłoby opracować jasne wytyczne lub dobre praktyki ukierunkowane na faktyczną ocenę jakości pracy nauczyciela, które jednostki samorządu terytorialnego mogłyby brać pod uwagę tworząc regulaminy wynagradzania. Pula środków na powyższy cel mogłaby zostać zwiększona, np. w wyniku likwidacji dodatków wiejskich.

Spis schematów, wykresów, tabel i rysunków

Schemat 1. Analiza celów polityki w obszarze edukacji i systemu awansu zawodowego nauczycieli 14

Schemat 2. Schemat awansu zawodowego nauczycieli 19

Schemat 3. Spójność celu dodatku motywacyjnego z celami polityki w obszarze edukacji..... 37

Schemat 4. Spójność celu nagród ze specjalnego funduszu nagród z celami polityki w obszarze edukacji..... 42

Schemat 5. Spójność celu dodatków i uprawnień związanych z pracą na wsi z celami polityki w obszarze edukacji 47

Schemat 6. Porównanie celów dodatku funkcyjnego i celów polityki w obszarze edukacji..... 54

Wykres 1. Udział publicznych wydatków na edukację (oświata) jako procent PKB krajów w 2015 r. 5

Wykres 2. Wysokość średniego wynagrodzenia nauczycieli, w tym wynagrodzenia zasadniczego w 2015 r. wg Karty Nauczyciela (lewa oś) oraz średnia wysokość wypłaconego wynagrodzenia w 2015 r. wg danych SIO (prawa oś) 9

Wykres 3. Składniki wynagrodzenia nauczycieli w 2015 r..... 9

Wykres 4. Liczba nauczycieli (osoby) według stopnia awansu w latach 2006 – 2016..... 12

Wykres 5. Struktura nauczycieli według wieku w roku szkolnym 2014/2015 13

Wykres 6. Średnie wynagrodzenie nauczyciela w czasie kariery zawodowej jako procent wynagrodzenia nauczyciela stażysty 20

Wykres 7. Liczba nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w latach 2006-2016 oraz prognoza do roku 2019..... 30

Tabela 1. Wydatki na oświatę i wychowanie w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej w latach 2015-2016 i ich struktura..... 6

Tabela 2. Wydatki budżetu państwa przeznaczone dla jednostek samorządu terytorialnego – część oświatowa subwencji ogólnej w latach 2010-2017 (w tys. zł) 7

Tabela 3. Wysokość minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli realizujących tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin, określony w art. 42 ust. 3 Karty Nauczyciela lub ustalony na podstawie art. 42 ust. 7 Karty Nauczyciela, obowiązująca od 1 stycznia 2017 r. (w zł) 8

Tabela 4. Wydatki na wybrane składniki wynagrodzeń nauczycieli (JST i administracja rządowa) w 2014 r. (tys. zł)..... 10

Tabela 5. Liczba nauczycieli posiadających określony stopień awansu zawodowego w latach 2006 -2016..... 11

Tabela 6. Analiza celów systemu awansu zawodowego nauczycieli 15

Tabela 7. Rozwój zawodowy nauczycieli – wybrane rozwiązania międzynarodowe..... 21

Tabela 8. Liczba nauczycieli korzystających z poszczególnych form doskonalenia zawodowego w latach 2011-2015..... 25

Tabela 9. Udział nauczycieli zatrudnionych w 2015 r. w poszczególnych formach doskonalenia zawodowego (wg stopnia awansu zawodowego i formy doskonalenia zawodowego) – liczba i odsetek zatrudnionych .. 26

Tabela 10. Liczba etatów nauczycieli według Systemu Informacji Oświatowej w roku szkolnym 2015/2016 (SIO) – stan na 30 września 2015 r. 27

Tabela 11. Liczba uczniów w latach 2010-2015 (stan na 30 września danego roku) 28

Tabela 12. Placówki doskonalenia zawodowego w Polsce 29

Tabela 13. Średnie wynagrodzenie nauczycieli w zależności od stopnia awansu zawodowego w % 30

Tabela 14. Wysokość kwoty bazowej dla nauczycieli w latach 2007-2017 [w zł] oraz wysokość przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (GUS) w latach 2007-2016 [w zł] oraz relacja kwoty bazowej do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce (w %) 32

Tabela 15. Ocena skuteczności dodatku motywacyjnego w realizacji celów polityki publicznej państwa w obszarze edukacji 37

Tabela 16. Ocena skuteczności nagród ze specjalnego funduszu nagród 42

Tabela 17. Dodatki mieszkaniowe dla nauczycieli zatrudnionych na podstawie Karty Nauczyciela (w ujęciu miesięcznym) 45

Tabela 18. Dodatki wiejskie dla nauczycieli zatrudnionych na podstawie Karty Nauczyciela (w ujęciu miesięcznym) 46

Tabela 19. Kwoty przeznaczone na dodatek wiejski w latach 2010-2015 r. (w ujęciu miesięcznym) 46

Tabela 20. Ocena skuteczności dodatków i uprawnień wiejskich 48

Tabela 21. Absolwenci studiów magisterskich i pierwszego stopnia podgrupy pedagogicznej (łącznie z cudzoziemcami) w latach akademickich 2010/2011 do 2014/2015 49

Tabela 22. Wysokość dodatku mieszkaniowego (na podstawie regulaminów wynagrodzeń badanych gmin) w zależności od stanu rodzinnego nauczyciela 50

Tabela 23. Maksymalna wysokość dodatku mieszkaniowego w zależności od sposobu naliczania (na podstawie regulaminów badanych gmin) dla poszczególnych stopni awansu zawodowego 51

Tabela 24. Dodatki funkcyjne dla nauczycieli zatrudnionych na podstawie Karty Nauczyciela (w ujęciu miesięcznym) 52

Tabela 25. Ocena skuteczności dodatku funkcyjnego 55

Tabela 26. Wysokość dodatku funkcyjnego w związku ze sprawowaniem przez nauczycieli poszczególnych funkcji – na podstawie wybranych 20 regulaminów wynagrodzeń nauczycieli 55

Tabela 27. Ocena skuteczności i efektywności instrumentów badanych podczas przeglądu 58

Rysunek 1. Relacja przeciętnego wynagrodzenia nauczycieli do średniego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w powiatach w roku 2012 11