

Grzegorz A. Olkowski

Awans zawodowy nauczyciela a planowanie kosztów realizacji zadań oświatowych w świetle obowiązujących przepisów prawa

Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu 27, 455-464

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

GRZEGORZ ANDRZEJ OLKOWSKI

Uniwersytet Szczeciński

**AWANS ZAWODOWY NAUCZYCIELA A PLANOWANIE
KOSZTÓW REALIZACJI ZADAŃ OŚWIATOWYCH
W ŚWIELE OBOWIĄZUJĄCYCH PRZEPISÓW PRAWA**

Streszczenie

Artykuł jest prezentacją możliwości wykorzystania awansu zawodowego nauczycieli do efektywniejszego realizowania celów placówki oraz planowania wydatków. Przeprowadzono symulację mającą na celu ukazanie różnic w kosztach osobowych ponoszonych przez placówki oświatowe w zależności od struktury zatrudnienia. Wskazano na konieczność skorelowania planów awansu zawodowego z celami placówki, a przede wszystkim kontroli realizacji awansu zgodnie z potrzebami szkoły. Zaprezentowano postulaty motywowania dodatkowymi godzinami nauczycieli pracujących efektywnie oraz racjonalizacji wydatków przez przydzielanie godzin ponadwymiarowych pedagogom o niskim stopniu awansu i wysokich kwalifikacjach.

Wprowadzenie

Zagadnienia dotyczące finansowania oświaty oraz sposobu wynagradzania nauczycieli są powodem wielu dyskusji budzących emocje. Mnogość recept na poprawę obecnego modelu dotowania systemu edukacji zgłaszana przez otoczenie oświatowe, nierzadko wspomagana dramatycznymi przekazami o kadrach pedagogicznych żyjących w ubóstwie, sprawia, że menadżerom oświaty z trudem przychodzi choćby wspomnianie nauczycielom o racjonalizacji wydatków na wynagrodzenie pracowników pedagogicznych.

Przepisy prawa obowiązujące w jednostkach oświatowych w sposób szczegółowy określają zakres działań dyrektorów szkół prowadzący do redukcji bądź zwiększenia kosztów funkcjonowania szkół wynikających z wynagrodzeń osobowych pracowników pedagogicznych. „Ustawodawca zdecydował, że dyrektor szkoły lub placówki przede wszystkim:

a) kieruje działalnością szkoły lub placówki oraz reprezentuje ją na zewnątrz,

b) sprawuje nadzór pedagogiczny,

c) sprawuje opiekę nad uczniami oraz stwarza warunki do harmonijnego rozwoju psychofizycznego poprzez aktywne działania prozdrowotne,

d) realizuje uchwały rady szkoły lub placówki oraz rady pedagogicznej,

e) dysponuje środkami określonymi w planie finansowym szkoły lub placówki zaopiniowanym przez radę szkoły lub placówki oraz ponosi odpowiedzialność za ich prawidłowe wykorzystanie i może organizować administracyjną, finansową i gospodarczą obsługę szkoły lub placówki,

f) współdziała ze szkołami wyższymi oraz zakładami kształcenia nauczycieli w organizacji praktyk pedagogicznych,

g) odpowiada za właściwą organizację oraz przebieg sprawdzianów i egzaminów przeprowadzanych w szkole lub placówce,

h) może skreślić ucznia z listy uczniów,

i) jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami, a więc decyduje w sprawach:

– zatrudniania i zwalania nauczycieli oraz innych pracowników szkoły lub placówki,

– przyznawania nagród oraz wymierzania kar porządkowych nauczycielom i innym pracownikom szkoły lub placówki,

– występowania z wnioskami, po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej i rady szkoły lub placówki, w sprawach odznaczeń, nagród i innych wyróżnień dla nauczycieli oraz pozostałych pracowników szkoły lub placówki,

j) współpracuje z radą szkoły lub placówki, radą pedagogiczną, rodzicami i samorządem uczniowskim¹.

Powyższe zestawienie jednoznacznie definiuje kierownika jednostki jako organ sprawujący pełny nadzór nad polityką kadrową i korespondującą z nią

¹ A. Jeżowski, *Ekonomika oświaty*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2006, s. 160–161.

polityką finansową. Dyrektor szkoły jest zatem jedyną osobą mogącą doprowadzić do ograniczenia kosztów osobowych w placówce oraz wprowadzić zmiany mogące poprawić efektywność wykorzystania środków w ramach planu finansowego szkoły.

Tabela 1

Wysokość minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego obowiązujących od 1 września 2009 roku do 31 grudnia 2009² [zł]

	Poziom wykształcenia	Stopnie awansu zawodowego			
		nauczyciel stażysta	nauczyciel kontraktowy	nauczyciel mianowany	nauczyciel dyplomowany
1	Tytuł zawodowy magistra z przygotowaniem pedagogicznym	1906	1962	2227	2616
2	Tytuł zawodowy magistra bez przygotowania pedagogicznego, tytuł zawodowy licencjata (inżyniera) z przygotowaniem pedagogicznym	1677	1718	1941	2278
3	Tytuł zawodowy licencjata (inżyniera) bez przygotowania pedagogicznego, dyplom ukończenia kolegium nauczycielskiego lub nauczycielskiego kolegium języków obcych	1480	1516	1703	1991
4	Pozostałe wykształcenie	1274	1302	1450	1689

Źródło: Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 24 marca 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagradzania nauczycieli..., *op.cit.*

Od współpracy kierownika jednostki z pozostałymi organami szkoły zależeć więc będzie sposób realizacji zadań organizacji, a prawidłowo sprawowany nadzór pedagogiczny będzie powodował efektywne, celowe i zgodne z przepisami wydatkowanie środków budżetowych na wynagrodzenia osobowe.

Na system wynagrodzeń nauczycieli składa się wiele elementów wynikających z zapisów Karty Nauczyciela³, Kodeksu pracy oraz rozporządzeń ministra właściwego ds. oświaty. Jednakże źródłem aktualnego poziomu wynagrodzeń

² Ze względu na brak nowego rozporządzenia przedstawiony dokument uznaje się za obowiązujący w czasie powstania niniejszego opracowania, tj. maj 2010 r.

³ Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, DzU z 2006 r., nr 97, poz 674, z późn. zm.

jest rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 24 marca 2009 roku⁴, a dokładniej stanowiąca załącznik tabela minimalnych stawek wynagradzania nauczycieli obowiązująca od 1 września do 31 grudnia 2009 roku.

Dane zamieszczone w tabeli 1 stanowią podstawę do rozważań mogących przybliżyć strukturę kosztów osobowych oraz ich zależności od stopni awansu zawodowego zatrudnionych nauczycieli.

1. Założenia badawcze

Aby przeprowadzić analizę kosztów osobowych na potrzeby niniejszego opracowania, przeprowadzona zostanie symulacja, której podstawą będzie szkoła podstawowa⁵ mająca po 4 oddziały na wszystkich poziomach (0–VI), a zatrudnieni w niej pracownicy pedagogiczni mają tytuł magistra oraz przygotowanie pedagogiczne. Ponadto w trakcie analizy zostaną pominięte pozostałe składniki wynagrodzeń nauczycieli (m.in. wysługa lat, dodatki motywacyjne i funkcyjne), pochodne od wynagrodzenia zasadniczego. Stworzona jednostka funkcjonuje zgodnie z rozporządzeniami w sprawie ramowych planów nauczania⁶.

Tabela 2

Liczba godzin tygodniowo w oddziałach przedszkolnych

Klasa	Przedmiot	Liczba godzin tygodniowo w oddziale	Liczba godzin na poziomie
0	roczne przygotowanie przedszkolne	25	100
0	religia	4	16

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rozporządzenia MENiS z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół, DzU z 2001 r., nr 61, poz. 624, z późn. zm.

⁴ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 24 marca 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagradzania nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy, DzU z 2009 r., nr 52, poz. 422.

⁵ Przyjęto rozwiązania prawne obowiązujące przy konstruowaniu arkusza organizacyjnego szkół na rok szkolny 2009/2010.

⁶ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lutego 2002 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego i kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół, DzU z 2002 r., nr 15, poz. 142, z późn. zm.; Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego i kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół, DzU z 2009 r., nr 4, poz. 17, z późn. zm.

Tabela 3

Liczba godzin tygodniowo w klasach I–III (I etap edukacyjny)

Klasa	Przedmiot	Liczba godzin tygodniowo w oddziale	Liczba godzin na poziomie
1	edukacja wczesnoszkolna	18	72
1	język obcy	2	8
1	godziny do dyspozycji dyrektora (płatne)	1	4
1	religia	2	8
2	kształcenie zintegrowane	18	72
2	język obcy	2	8
2	godziny do dyspozycji dyrektora (płatne)	2	8
2	religia	2	8
3	kształcenie zintegrowane	18	72
3	język obcy	2	8
3	godziny do dyspozycji dyrektora (płatne)	2	8
3	religia	2	8

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rozporządzenia Ministra Edukacji narodowej i Sportu z dnia 26 lutego 2002 r...., *op.cit.*; Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r...., *op.cit.*

Tabela 4

Liczba godzin tygodniowo w oddziałach IV–VI (II etap edukacyjny)

Lp.	Przedmiot	Liczba godzin tygodniowo w cyklu	Liczba godzin w szkole
1	język polski	16	64
2	historia i społeczeństwo	4	16
3	język obcy nowożytny	8*	64
4	matematyka	12	48
5	przyroda	9	36
6	muzyka	2	8
7	plastyka	2	8
8	technika	2	8
9	informatyka	2*	16
10	wychowanie fizyczne	12*	96
11	godzina z wychowawcą	3	12
12	religia	6	24
13	godziny do dyspozycji dyrektora (płatne)	9	36

* Zajęcia w grupach (2 grupy na oddział)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 roku...., *op.cit.*

Dodatkowo należy przyjąć, że w placówce zatrudniony jest pedagog szkolny i dwóch nauczycieli bibliotekarzy, oraz uwzględnić zniżkę godzin dyrektora szkoły (15 godzin) i jego dwóch zastępców (11 godzin). W projektowanej szkole przyjęte zostanie również założenie o zatrudnieniu czterech wychowawców w świetlicy szkolnej.

Określone powyżej warunki funkcjonowania jednostki oświatowej stwarzają sytuację, w której:

- w oddziałach 0 jest 116 godzin tygodniowo, czyli 5,27 etatu,
- w oddziałach 1–3 są 284 godziny tygodniowo, czyli 15,78 etatu,
- w oddziałach 4–6 jest 436 godzin tygodniowo, czyli 24,22 etatu,
- pozostałe etaty pedagogiczne (pedagog, bibliotekarz, wychowawca świetlicy), czyli 7 etatów,
- zwiększenia wynikające ze zniżek z tytułu pełnienia funkcji kierowniczej wynoszą 2,05 etatu,
- razem otrzymujemy 54,32 etatu.

2. Wyniki symulacji

Przy założeniu, że wszyscy zatrudnieni nauczyciele są stażystami, miesięczny koszt wynagrodzeń (brutto pracownika) wyniesie $54,32 \times 1906 = 103\,533,92$ zł. Natomiast przy założeniu, że wszyscy zatrudnieni są nauczycielami dyplomowanymi, miesięczny koszt wynagrodzeń (brutto pracownika) wyniesie $54,32 \times 2616 = 142\,101,12$ zł. Miesięczna różnica kosztów w obu opisanych przypadkach wynosi 38 567,20 zł, czyli 462 806,40 zł rocznie.

Jeśli uzyskana różnica zostanie powiększona o obowiązkowe składki z tytułu ubezpieczeń społecznych i wpłat na Fundusz Pracy – ok. 18% (wysokość zależy od stawki na ubezpieczenie wypadkowe w danej szkole), to roczne możliwości modelowania kosztów wynagrodzeń pracowników pedagogicznych w opisywanej placówce (jedynie z tytułu wynagrodzenia zasadniczego) wynoszą 546 111,55 zł.

Powyższa symulacja przeprowadzona została na stosunkowo dużej placówce oświatowej, aby oddać źródło różnic kosztów osobowych ponoszonych przez poszczególne szkoły. Uzyskana w trakcie symulacji wartość oraz liczba 13 291 szkół podstawowych funkcjonujących na terenie Polski pozwala na stwierdzenie, że jedynie poprzedzone analizami planowanie struktury zatrudnienia pozwala na racjonalne gospodarowanie środkami budżetowymi.

3. Specyfika awansu zawodowego nauczycieli

Jeśli jedynym wyznacznikiem przy zatrudnianiu personelu pedagogicznego byłyby przytoczone wielkości, preferowana struktura zatrudnienia stałaby się oczywista. Dlatego powyższe wyliczenia mają charakter teoretyczny, a osiągnięcie przedstawionej wartości minimalnej kosztów nie jest możliwe ze względu na rozwiązania szczegółowe, m.in.:

- szkołą lub placówką kieruje nauczyciel mianowany lub dyplomowany, któremu powierzono stanowisko dyrektora⁷,
- wicedyrektor szkoły ma co najmniej czteroletni staż pracy pedagogicznej lub czteroletni staż pracy dydaktycznej na stanowisku nauczyciela akademickiego⁸.

Należy ponadto zauważyć, że funkcjonowanie jednostek oświatowych zmierza do maksymalizacji efektów mierzonych osiągnięciami uczniów, a nie minimalizacji kosztów, co jest zgodne z założeniem, że o konkurencyjności regionów decyduje kapitał ludzki, którego tworzenie rozpoczyna się już na etapie edukacji przedszkolnej.

Racjonalne gospodarowanie zasobami, będące podstawą planowania funkcjonowania każdej organizacji, oraz przytoczony powyżej postulat maksymalizacji efektów wymuszają na menadżerach oświaty zaprojektowanie takiego stanu zatrudnienia, który warunkowałby maksymalizację efektów przy możliwie niskich kosztach.

Dokonanie takiej analizy jest możliwe jedynie po przeanalizowaniu zasad awansu zawodowego nauczycieli oraz wynikających z jego specyfiki korzyści i kosztów dla funkcjonowania organizacji.

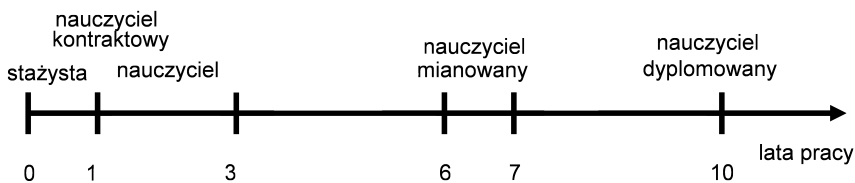
Nauczyciel, rozpoczynając pracę w jednostce oświatowej, otrzymuje tytuł nauczyciela stażysty (istnieją wyjątki od tej zasady nieprzytoczone, aby nie wprowadzać elementów mogących zakłócić klarowność opisu). Po odbyciu dziewięciomiesięcznego stażu i spełnieniu wszystkich przewidzianych przepisami warunków decyzją dyrektora szkoły otrzymuje stopień nauczyciela kontraktowego.

⁷ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, DzU z 1991 r., nr 95, poz. 425, z późn. zm.

⁸ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu dnia 6 maja 2003 r. w sprawie wymagań, jakim powinna odpowiadać osoba zajmująca stanowisko dyrektora oraz inne stanowisko kierownicze w poszczególnych typach szkół i placówek, DzU z 2003 r., nr 89, poz. 826, z późn. zm.

Kolejnym etapem na ścieżce awansu zawodowego jest staż na nauczyciela mianowanego, który może być rozpoczęty po dwuletniej przerwie i trwa dwa lata i dziewięć miesięcy. Nauczyciel kontraktowy otrzymuje awans na nauczyciela mianowanego decyzją organu prowadzącego (w przypadku szkół publicznych – jednostki samorządu terytorialnego lub właściwego ministra) po odbyciu stażu i otrzymaniu pozytywnej oceny komisji egzaminacyjnej oraz po spełnieniu kryteriów formalnych.

Po następnym rocznej przerwie nauczyciel może rozpocząć kolejny okres stażu, trwający, podobnie jak w poprzednim przypadku, dwa lata i dziewięć miesięcy, którego skutkiem, po spełnieniu wszystkich warunków i pozytywnej ocenie komisji kwalifikacyjnej powołanej przez organ nadzoru pedagogicznego (kuratorium oświaty), jest nadanie stopnia nauczyciela dyplomowanego.



Rys. 1. Ścieżka awansu zawodowego nauczycieli

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela..., *op.cit.*

Na rysunku 1 przedstawiona jest ścieżka awansu zawodowego nauczyciela oraz wynikające z niej możliwości planowania kosztów dla menadżerów oświaty.

Podsumowanie

Celem każdego pedagoga jest jak najszybsze przejście przez wskazane etapy i osiągnięcie możliwie wysokiego wynagrodzenia, co skutkować będzie w zdecydowanej większości okresowymi wzrostami wydajności pracy w trakcie odbywania stażu związanego z rozwojem zawodowym wymaganym do uzyskania kolejnego stopnia awansu zawodowego oraz jej spadkiem w okresach przerwy między stażami i po zakończeniu ostatniego z nich.

Kierownik jednostki oświatowej, czuwając nad realizacją celów organizacji w ramach prowadzonej polityki kadrowej zmierzającej do maksymalizacji efektów kształcenia, powinien czuwać nad maksymalnym wykorzystaniem

okresów odbywania stażu dla podnoszenia efektów pracy szkoły oraz przeciwdziałać spadkom wydajności pracy w przerwach między stażami oraz po zakończeniu ścieżki awansu.

Nadrzędne staje się zatem prowadzenie nadzoru nad awansami zawodowymi nauczycieli w sposób gwarantujący realizację strategii rozwoju placówki. Dyrektor szkoły, dbając o efektywną alokację środków finansowych, powinien więc:

- a) zatwierdzać jedynie plany rozwoju zgodne z celami i potrzebami placówki oraz zgodne z oczekiwaniami interesariuszy placówki,
- b) prowadzić nadzór nad przebiegiem awansu nauczyciela pod kątem przydatności podejmowanych inicjatyw do realizacji strategii funkcjonowania szkoły,
- c) sugerować modyfikację planu rozwoju zawodowego w celu efektywniejszego wykorzystania kapitału ludzkiego szkoły,
- d) dokonywać oceny zakońzonego stażu w aspekcie realizacji celów szkoły,
- e) oczekiwać od nauczyciela odbywającego staż pełnego zaangażowania w realizację misji szkoły,
- f) monitorować rozwój zawodowy nauczyciela w korelacji z potrzebami szkoły.

W zakresie gospodarki finansowej zasadne staje się takie modyfikowanie organizacji pracy szkoły, aby godziny ponadwymiarowe przyznawane były w sposób jak najbardziej efektywny, czyli nauczycielom o możliwie niskim stopniu awansu zawodowego i możliwie wysokich kwalifikacjach, a przede wszystkim motywowanie nauczycieli nieodbywających stażu do efektywniejszej pracy na rzecz szkoły poprzez nagradzanie pracowników za wydajną pracę oraz przyznawanie godzin ponadwymiarowych i zastępstw doraźnych pracownikom pedagogicznym charakteryzującym się większym zaangażowaniem w realizację zadań szkoły.

Korelacja ścieżek awansu zawodowego nauczycieli, kosztów motywowania pracowników pedagogicznych oraz potrzeb organizacyjnych placówki sprawia, że kierownik jednostki zostaje wyposażony w narzędzia do planowania wydatków osobowych pracowników pedagogicznych zgodnie z zasadami racjonalności, celowości, gospodarności i legalności wydatkowania środków pochodzących z budżetu.

**A TEACHER'S PROFESSIONAL PROMOTION AND BUDGETING
OF EDUCATIONAL TASKS' REALIZATION
IN THE LIGHT OF LEGALLY BINDING ARTICLES**

Summary

The article presents teachers' professional promotion as a chance to realise the aims of an institution more effectively as well as to plan expenditures. A simulation has been carried out in order to present the differences in personal expenses incurred by the institutions depending on the employment structure. Not only has the necessity of correlating both the professional promotion's plans and the aims of the institution been underlined but also the need to control the realization of the promotion in accordance with the school's needs. It has been postulated to motivate teachers who work effectively by means of additional hours and to streamline the expenditures by assigning extra hours to the teachers with high qualifications but of a low rank.

Translated by Grzegorz A. Olkowski