

LOKALNE STANDARDY ZATRUDNIENIA W OŚWIACIE

Mariusz Tobor



Główne problemy podziału środków na utrzymanie szkół

Większość wydatków na utrzymanie szkół przesądzana jest w maju – w okresie zatwierdzania arkuszy organizacyjnych, w których określa się liczby godzin zajęć uczniów i nauczycieli oraz etatów administracji i obsługi w nowym roku szkolnym. Jeśli nauczyciel, jak to się potocznie mówi, „ma etat w arkuszu” na dany rok szkolny, to nie będzie go można zwolnić przed końcem sierpnia, czyli przed ostatnim dniem tego roku¹. Na dodatek zwalnianym nauczycielom przysługują odprawy lub możliwość przejścia w stan nieczynny². Z punktu widzenia organu prowadzącego efekt finansowy tych uprawnień jest w przybliżeniu taki, jakby ci nauczyciele pracowali do końca roku kalendarzowego. A koszty zatrudnienia nauczycieli pochłaniają zwykle ok. 70% bieżących kosztów utrzymania szkół. Zatem arkusz organizacyjny szkoły jest swego rodzaju wekslem – podpisuje się go w maju, a wykupuje do końca następnego roku kalendarzowego. W praktyce bardzo trudno jest obniżyć wartość tego weksla, natomiast nie ma formalnych przeszkód utrudniających podniesienie jego wartości – wystarczy zatwierdzić aneks do arkusza organizacyjnego, zwiększający zakres zadań, a tym samym poziom zatrudnienia.

Tymczasem rzeczywista skala zadań poszczególnych szkół określana jest dopiero w wyniku naboru do klas pierwszych, który następuje po zatwierdzeniu organizacji, czyli podpisaniu owych weksli. Teoretycznie rzecz biorąc samorządy gminne nie powinny mieć w tej kwestii większych problemów. Każda z prowadzonych przez nie szkół podstawowych i gimnazjów ma obwód, a liczba mieszkających w tym obwodzie kandydatów do pierwszej klasy jest znana, nietrudno więc obliczyć, ile oddziałów tej klasy trzeba będzie utworzyć³. W praktyce jednak zwykle jest inaczej – wielu rodziców, z różnych powodów, chce posłać dziecko do szkoły leżącej poza obwodem wynikającym z miejsca zamieszkania, a budowanie administracyjnych barier między obwodami jest niecelowe. Niecelowe z dwóch powodów. Po pierwsze, ludzie, jeśli im na tym zależy, potrafią dość skutecznie obchodzić takie bariery. Po drugie, ważniejsze, szkoły są miejscami świadczenia usług dla mieszkańców, a to przecież usługobiorcy powinni móc decydować, gdzie jest im najdogodniej z owych usług korzystać.

Jednak przemieszczanie się uczniów pomiędzy obwodami szkół powoduje nieraz niezamierzone zwiększenie liczby oddziałów. Jeśli na przykład organ prowadzący określi maksymalne wielkości

¹ Karta Nauczyciela określa to jednoznacznie, zarówno w odniesieniu do nauczycieli zatrudnionych na podstawie mianowania (art. 20 ust. 3), jak i nauczycieli zatrudnionych na podstawie umów na czas nieokreślony (art. 27 ust. 1).

² Nauczyciel zatrudniony na podstawie mianowania otrzymuje odprawę w wysokości sześciomiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego (Karta Nauczyciela, art. 20 ust. 2) lub może przejść w płatny stan nieczynny, który trwa sześć miesięcy (Karta Nauczyciela art. 20 ust. 5c). Nauczycielowi na umowie na czas określony przysługują świadczenia przewidziane w ustawie o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników.

³ W niniejszym tekście *klasa* rozumiana jest jako rok (poziom) nauczania lub uczniowie na danym roku (poziomie) nauczania, a *oddział* to grupa uczniów, na poziomie jednej klasy, którzy razem uczestniczą w większości zajęć. Zatem klasy dzielą się na oddziały.

oddziałów, to przyjęcie kilku uczniów spoza obwodu może spowodować konieczność utworzenia dodatkowego oddziału w szkole przyjmującej, ale nie spowoduje zmniejszenia liczby oddziałów w szkole, z obwodu której ci uczniowie pochodzą. Zatem w jednej szkole trzeba będzie zatwierdzić aneks do arkusza organizacyjnego uwzględniający zwiększenie liczby oddziałów, w tym samym poziomie zatrudnienia, a w drugiej arkusz pozostanie bez zmian. Obecnie sytuację gmin dodatkowo komplikuje fakt, że nadal nie wszystkie sześciolatki obowiązkowo rozpoczynają naukę w szkole podstawowej, przez co przewidywanie liczb pierwszoklasistów jest jeszcze trudniejsze.

Nabór do szkół ponadgimnazjalnych może być bardziej przewidywalny, zwłaszcza, jeśli w danej JST korzysta się z systemu elektronicznego, w którym gimnazjaliści zgłaszają swoje preferencje jeszcze przed zatwierdzeniem arkuszy organizacyjnych. Żadna z tych szkół nie ma obwodu, a więc obowiązku przyjęcia grupy konkretnych absolwentów gimnazjów. W większości z nich można więc tworzyć oddziały o zaplanowanych wielkościach, odsyłając nieprzyjętych do innych jednostek.

Do wymienionych już problemów z podziałem środków na utrzymanie szkół trzeba dodać jeszcze jeden – trudność w określeniu racjonalnych i sprawiedliwych zasad podziału. Lokalne standardy zatrudnienia mogą ułatwić ich rozwiązywanie.

Tradycyjna (negocjacyjna) metoda podziału środków

Praktycznie każdy samorząd stosuje jakieś standardy zatrudnienia. Najczęściej są one wyrażane w zaleceniach, którymi dyrektorzy szkół mają się kierować podczas przygotowywania arkuszy organizacyjnych. Określa się zatem na przykład: maksymalne i minimalne liczebności oddziałów, dodatkowe zasady podziałów na grupy (poza tymi, które określone są w przepisach), normy zatrudnienia bibliotekarzy, pedagogów, wychowawców w świetlicy, normy zatrudnienia pracowników funkcyjnych, normy organizacji zajęć pozalekcyjnych i normy zatrudnienia pracowników administracji i obsługi. Jednak zazwyczaj stosowanie tak pomyślanych standardów zatrudnienia wiąże się z trzema problemami:

- otwarciem pola do negocjacji pomiędzy dyrektorami a osobami opiniującymi lub zatwierdzającymi arkusze organizacyjne;
- nieuzasadnionymi nierównomiernościami podziału środków pomiędzy szkoły tego samego typu,
- trudnościami w utrzymaniu lub osiągnięciu zakładanego poziomu wydatków.



Negocjacje w systemie tradycyjnym

W tradycyjnym systemie zasad przygotowywania arkuszy organizacyjnych – inaczej mówiąc, parametrów standaryzacyjnych – jest zwykle zbyt wiele, a same parametry lub zależności między nimi nie są dostatecznie jasno określone i konsekwentnie stosowane. Na dodatek często stosuje się parametry z progami, których przekroczenie ma daleko idące skutki.

Weźmy na przykład zasady przygotowywania arkuszy organizacyjnych, które mówią m.in., że oddział w szkole podstawowej powinien liczyć od 20 do 24 uczniów i że na każde pełne 8 oddziałów przysługuje takiej szkole 0,5 etatu bibliotekarza. Wyobraźmy sobie teraz szkołę, w której, po odejściu dotychczasowych klas szóstych pozostanie 20 oddziałów, a do klasy pierwszej przyjdzie najprawdopodobniej 75 uczniów. Racjonalnie zachowujący się dyrektor szkoły, działającej w takich warunkach, zaproponuje utworzenie w klasie pierwszej 4 oddziałów (o średniej liczebności 18,75 ucznia), argumentując, że gdyby utworzył tylko 3 oddziały, to miałyby one średnio po 25 uczniów, czyli więcej niż przewidują obowiązujące zasady. Na dodatek wystąpi o 1,5 etatu bibliotekarza, ponieważ jego szkoła osiągnie próg 24 oddziałów.

Osoba opiniująca lub zatwierdzająca arkusz organizacyjny będzie jednak miała opory przed wyrażeniem zgody na te propozycje, dlatego, że gdyby jednak utworzono 3, a nie 4, oddziały klasy pierwszej, to w następnym roku szkolnym jednostka ta potrzebowałaby o 1,61 nauczycielskiego etatu przeliczeniowego mniej¹. Rzecz jasna dyrektor będzie argumentował, że zasady są po jego stronie, ponieważ górny próg wielkości oddziału jest ważniejszy niż dolny ze względu na „dobro ucznia”, a poza tym w przyszłości (od czwartej klasy) 25-osobowe oddziały trzeba będzie na niektórych lekcjach dzielić na grupy, co podniesie koszty ich utrzymania. Rozpoczną się więc negocjacje, których skutki mogą być bardzo różne: od całkowitego uznania racji dyrektora, przez kompromis, polegający na przykład na zgodzie na dodatkowy oddział, ale bez zgody na dodatkowe 0,5 etatu w bibliotece, po brak zgody zarówno na dodatkowy oddział, jak i bibliotekarza.

Powyższy przykład dotyczy tylko dwóch elementów arkusza organizacyjnego, w praktyce takich spornych punktów bywa znacznie więcej. Negocjacje są więc bardziej skomplikowane. Rzecz jasna pozycje obu stron podczas takich negocjacji nie są równe – dyrektor występuje w roli petenta (jeśli w dużym mieście negocjuje z inspektorem wydziału edukacji) lub podwładnego (jeśli do swoich racji próbuje przekonać naczelnika wydziału, wójta lub burmistrza). Oczywiście możliwości negocjacyjne poszczególnych dyrektorów mogą być bardzo zróżnicowane i to z wielu merytorycznych

¹ 20 godzin zajęć tygodniowo, czyli $\frac{20}{18}$ etatu w klasie pierwszej (zgodnie z projektem nowego ramowego planu nauczania, który ma wejść w życie od 1 września 2012 r.) i 0,5 etatu w bibliotece.

i pozamerytorycznych powodów. W systemie tym bowiem nie da się uniknąć wpływu subiektywnych ocen i odczuć na podejmowane decyzje.

Zatem ostateczny kształt arkusza organizacyjnego każdej szkoły (a w szerszym ujęciu również jej planu finansowego) jest rezultatem negocjacji, których wynik zależy od wielu różnych czynników, a nie bezpośredniego zastosowania reguł standaryzacyjnych. Dlatego tradycyjny system podziału środków na utrzymanie szkół nazywam systemem negocjacyjnym.

W warunkach tego systemu naturalne zachowania dyrektorów opierają się na następujących zasadach:

- biorę, wszystko co mi dają, nawet wtedy, gdy mojej szkole nie jest to potrzebne;
- nie ujawniam znanych mi możliwości oszczędzania, ponieważ boję się, że może to mojej szkole przynieść tylko straty;
- skrzętnie wykorzystuję wszelkie okazje uzyskania czegoś więcej.

Odbierający arkusze muszą zaś poświęcać wiele czasu na analizowanie szczegółowych rozwiązań i siłą rzeczy często wtrącają się kompetencje dyrektorów.

Nieuzasadnione dysproporcje w rozdziale środków

Ze względu na wielość reguł i wbudowany subiektywizm decyzji w systemie tym prawie nieuniknione są nieuzasadnione dysproporcje podziału środków pomiędzy poszczególne szkoły. Często budzą one podszyte poczuciem krzywdy pytania – np. dlaczego szkoła X oprócz etatu pedagoga ma również psychologa, dlaczego w szkole Y oddziały są mniejsze i czy zgoda na dodatkowe zajęcia w szkole Z nie wiąże się z faktem, że pracuje w niej żona wiceburmistrza? Nad takimi pytaniami można rzecz jasna przejść do porządku dziennego, traktując je jako nieuchronny aspekt pracy z zespołami ludzkimi. Warto jednak spojrzeć na zagadnienie nierównomierności podziału środków także z innej strony – z punktu widzenia efektywności wydatków. Jeśli bowiem, do wykonywania tych samych zadań, jedna szkoła dostaje mniej, a druga więcej środków, to ta pierwsza może ich mieć za mało, co odbija się na jakości jej pracy, a druga – za dużo, co oznacza marnotrawstwo.

Trudności w osiągnięciu i utrzymaniu zakładanego poziomu wydatków

System negocjacyjny ma jeszcze jedną wadę, istotną zwłaszcza w warunkach niekorzystnych zmian demograficznych – trudno w nim utrzymać lub osiągnąć zakładany poziom wydatków. W warunkach zmniejszającej się liczby uczniów dyrektorzy szkół próbują tworzyć tyle samo oddziałów klas



pierwszych, co w poprzednich latach, mimo ich malejącej liczebności; dążą też do utrzymania poziomu zatrudnienia pedagogów, bibliotekarzy itp. Daje więc o sobie znać bezwładność organizacyjna szkół, która polega na tym, że poziom zatrudnienia nie zmienia się proporcjonalnie do malejącej liczby uczniów.

Administracyjne metody walki z tym zjawiskiem są zwykle niezbyt efektywne. Między innymi dlatego, że ustępstwa w negocjacjach przy zatwierdzaniu arkuszy organizacyjnych często idą dalej niż pierwotnie zakładano. Na dodatek, w odczuciach dyrektorów szkół, nauczycieli i rodziców, narzucone szkołom działania oszczędnościowe wynikają z arbitralnych decyzji urzędników, a nie z rzetelnej i kompetentnej oceny sytuacji. W systemie negocjacyjnym dyrektorzy nie mają pozytywnych motywacji do racjonalnego z punktu widzenia JST wydawania środków, stają się więc tylko biernymi, a więc często nieskutecznymi, wykonawcami ustaleń zwierzchników.

W takiej sytuacji pojawia się zagrożenie nadmiarem kontroli. Przecież liczba uczniów, od której zależy wielkość subwencji oświatowej, spada – a wydatki rosną. Trzeba więc aktywniej poszukiwać oszczędności i dokładniej kontrolować szkoły. Nadmiar nadzoru sprawia jednak, że dyrektorzy czują się zwolnieni z obowiązku samodzielnej racjonalizacji kosztów, zwłaszcza w sferze zatrudnienia.

Cechy dobrego systemu podziału środków

System negocjacyjny jest na tyle nieefektywny i niesprawiedliwy, że trzeba go zmienić na inny. Zastanówmy się więc, jakie warunki powinien spełniać ten nowy, lepszy system podziału środków. Według mnie powinien on mieć następujące cechy:

- System powinien być maksymalnie zobiektywizowany. Należy wyeliminować, lub przynajmniej radykalnie ograniczyć liczbę uznaniowych, subiektywnych decyzji przy rozdzielaniu środków, np. zatwierdzaniu arkuszy organizacyjnych. Tego dążenia nie można traktować jako votum nieufności wobec urzędników konkretnych wydziałów edukacji. Wynika ono bowiem z konstatacji, że w systemie negocjacyjnym zachowanie pełnego obiektywizmu nie jest możliwe.
- Przyznawanie środków powinno opierać się na możliwie niewielkiej liczbie jawnych, jasnych, precyzyjnych i obiektywnie sprawdzalnych kryteriów.
- Każda jednostka musi otrzymać środki umożliwiające jej normalne funkcjonowanie.



To zastrzeżenie dotyczy przede wszystkim szkół, których istnienie jest wątpliwe z ekonomicznego punktu widzenia, a jednostkowe koszty utrzymania są znacznie wyższe od przeciętnych. Ich dyrektorzy nie mogą bowiem dostawać niewykonalnych zadań.

- System finansowania powinien zachęcać do racjonalnego wydawania pieniędzy.
- Głównym kryterium podziału powinna być liczba uczniów.

To uczniowie są bezpośrednimi odbiorcami usług świadczonych przez szkoły, liczba uczniów wydaje się więc naturalną miarą wielkości zadań szkoły.

- Należy uwzględniać fakt, że koszty kształcenia mogą być zróżnicowane przez czynniki obiektywne.

Nie wolno zapominać, że istnieje wiele innych, oprócz liczby uczniów, obiektywnych czynników mających wpływ na koszty prowadzenia szkół, np. ramowe plany nauczania, nauczanie indywidualne niektórych uczniów lub przepisy o urloпах zdrowotnych nauczycieli.

- Zasady, według których przygotowywane i zatwierdzane są arkusze organizacyjne, powinny być powiązane z zasadami podziału pieniędzy.

Zobiektywizowane systemy podziału środków

Algorytm podziału subwencji oświatowej zastosowany lokalnie

Subwencja oświatowa dzielona jest w sposób obiektywny. Przy jej podziale prawie nie ma miejsca na uznaniowe decyzje, wyjątek zrobiono jedynie dla rezerwy, stanowiącej ułamek procenta całej kwoty. Algorytm, który, jak głosi ustawa, dzieli subwencję *z uwzględnieniem w szczególności typów i rodzajów szkół i placówek prowadzonych przez te jednostki, stopni awansu zawodowego nauczycieli oraz liczby uczniów w tych szkołach i placówkach*¹ może się zatem wydawać mechanizmem, który nadaje się również do podziału pieniędzy pomiędzy poszczególne szkoły.

Jednak moim zdaniem, nie należy tego robić z dwóch zasadniczych powodów. Po pierwsze, algorytm podziału subwencji oświatowej z założenia służy do dzielenia pieniędzy pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego. Nie musi zatem, a nawet chyba nie może, być na tyle dokładny, żeby uwzględniać wszystkie, niezależne od poszczególnych szkół, czynniki, które mają wpływ na koszty ich funkcjonowania. Algorytm subwencyjny ignoruje na przykład fakt, że w dużych miastach zdarzają się

¹ Art. 28 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

bardzo małe szkoły podstawowe lub że koszty kształcenia w dwóch sąsiednich technikach mogą się dramatycznie różnić w zależności od zawodu.

Po drugie, lokalny system podziału środków powinien mieć na celu zapewnienie pełnego finansowania realizacji zadań nałożonych na poszczególne szkoły, natomiast funkcje subwencji oświatowej¹ mogą być i są inne. Obecny algorytm nie rekompensuje we właściwy sposób obiektywnie uzasadnionych kosztów utrzymania szkół poszczególnych typów i rodzajów, lecz przejawia m.in. silne działanie redystrybucyjne – w algorytmie tym uprzywilejowane są np. szkoły ponadgimnazjalne, zwłaszcza zasadnicze szkoły zawodowe i przeciętne wiejskie gimnazja (Herbst, Herczyński i Levitas, 2009; Tobor, 2010).

Oczywiście może się zdarzyć, że algorytm subwencyjny sprawdzi się w jakiejś JST, jako metoda podziału środków pomiędzy szkoły, ale będzie to wynik szczęśliwego zbiegu okoliczności, a nie istoty i konstrukcji samego algorytmu.

Nie potrafię podać przykładów konkretnych samorządów, które obecnie w pełni i konsekwentnie wykorzystują algorytm subwencyjny jako lokalną metodę podziału środków. Dość często jednak zdarza się odwoływanie do kwoty, jaką dana szkoła „dostaje z subwencji”, jako do argumentu w dyskusjach nt. kosztów jej funkcjonowania. Rzeczywista wartość takiego argumentu jest ograniczona z tych samych powodów, dla których algorytm subwencyjny nie nadaje się do zastosowania przy podziale środków pomiędzy konkretne szkoły.

Bon finansowy – standaryzacja zatrudnienia poprzez limitowanie funduszu płac

W najogólniejszym znaczeniu bon edukacyjny (oświatowy) to koncepcja finansowania oświaty, wg. której „pieniądz idzie za uczniem”. W takim rozumieniu algorytm podziału subwencji oświatowej też jest swego rodzaju bonem, ale służącym do finansowania oświaty na szczeblu jednostek samorządu terytorialnego. W zdecentralizowanym polskim systemie zarządzania oświatą, bon oświatowy służący do podziału środków budżetu centralnego pomiędzy poszczególne szkoły, nie miałby sensu². Jednak samorządy mogą wprowadzać rozwiązania tego rodzaju na swoim terenie.

Dość oczywisty wydaje się więc system, w którym wyznaczona jest kwota przypadająca na każdego ucznia szkoły danego typu. Przemnożenie liczby uczniów przez tę kwotę daje pulę środków do

¹ O ile mi wiadomo, pojęcie funkcji subwencji oświatowej wprowadzili Mikołaj Herbst, Jan Herczyński i Anthony Levitas w swoim opracowaniu nt. problemów finansowania oświaty w Polsce (M. Herbst i in. 2009).

² Wprowadzenie takiego centralnego bonu oświatowego, co zdawało się być na poważnie rozważane po wyborach parlamentarnych w 2007 r., musiałoby wiązać się z radykalnymi zmianami w systemie zarządzania oświatą i przededefiniowaniem roli, jaką w tym systemie pełnią jednostki samorządu terytorialnego. Na dodatek pełne wdrożenie takiego bonu wymagałoby zwiększenia poziomu finansowania bieżących kosztów utrzymania oświaty przez państwo o ok. 20%.

dyspozycji szkoły. Z punktu widzenia poziomu zatrudnienia¹, rozwiązanie to oznacza, że liczba pracowników szkoły limitowana jest przez wielkość funduszu wynagrodzeń (który z kolei zależy od liczby uczniów). Organizację szkoły trzeba więc dostosować do jej możliwości finansowych. Dlatego rozwiązanie tego typu nazywam bonem finansowym.

Prostota i logika tego rozwiązania jest bardzo atrakcyjna – liczba uczniów określa skalę zadań szkoły, a jednocześnie możliwości zatrudniania pracowników, którzy te zadania wykonują. Takie podejście może się wydawać oczywiste nawet komuś, kto nie podziela przekonania niektórych propagatorów idei bonu oświatowego o dobroczynnym wpływie mechanizmów rynkowych na jakość usług oświatowych². Można sobie przecież wyobrazić podział środków wg takich zasad nawet przy całkowitym braku swobodnej możliwości wyboru szkoły.

Niestety, w warunkach, w jakich funkcjonuje oświata samorządowa w Polsce, zastosowanie takich reguł podziału środków może doprowadzić do skutków bardzo odległych od zamierzeń. Główną przyczyną tego stanu rzeczy są, wynikające z Karty Nauczycieli, zasady zatrudniania i wynagradzania pracowników pedagogicznych, a zwłaszcza to, że wysokości ich płac prawie w ogóle nie zależą od dyrektorów szkół. Sztywny bon finansowy, czyli taki, który ignoruje ten problem, może dawać niektórym szkołom nieuzasadnione premie za zatrudnianie młodych i słabo wykształconych nauczycieli, a inne zaś niesprawiedliwie karać za kadrę doświadczoną i z wysokimi stopniami awansu zawodowego (Tobor 2001). Może to skłaniać dyrektorów do prowadzenia patologicznej polityki kadrowej, czyli do zatrudniania nauczycieli wyłącznie wg kryterium kosztu i utrudniania im awansu z powodów pozamerytorycznych.

Oczywiście bon finansowy można uelastyczyć, uwzględniając obiektywne zróżnicowanie płac nauczycieli, np. poprzez zastosowanie wyznaczanego dla każdej szkoły z osobna współczynnika zależnego od średniego wynagrodzenia nauczycieli. Ale wtedy przestaje on już być takim prostym rozwiązaniem. Okazuje się bowiem, że wartość pojedynczego bonu, czyli kwota przypadająca na jednego ucznia, różni się w zależności od szkoły³.

¹ Taki system może, choć nie musi, pozostawiać do decyzji dyrektora szkoły określenie, jaka część przysługujących jej pieniędzy, ma być przeznaczona na wydatki osobowe, a jaka – na rzeczowe.

² Chyba najbardziej prominentnym zwolennikiem zastosowania mechanizmów rynkowych w oświacie był Milton Friedman – laureat nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii, autor koncepcji zastosowania bonu edukacyjnego *jako narzędzia służącego do wyrwania edukacji z rąk biurokratów i przekazania go w ręce obywateli* (wg Jantos).

³ Podobne problemy może w systemie bonu finansowego stwarzać podział środków na wydatki rzeczowe, ponieważ znaczna część tych wydatków tylko w niewielkim stopniu zależy od liczby uczniów i działań podejmowanych w samej szkole. Chodzi tu zwłaszcza o koszty ogrzewania, które zależą głównie od kubatury obiektu, stanu okien i ocieplenia murów, jakości instalacji centralnego ogrzewania oraz... pogody. Jednak bardziej dogłębne rozważania na temat podziału środków na wydatki rzeczowe wykraczają poza zakres niniejszego opracowania.

Drugą wadą, która zmniejsza praktyczną atrakcyjność bonu finansowego jest trudność przygotowania arkuszy organizacyjnych. Organizacja każdej szkoły musi być bowiem dostosowana do limitu wydatków, wynikającego z zastosowania finansowych parametrów standaryzacyjnych. Każdy dyrektor musi więc bezbłędnie wyliczyć, na ile godzin zajęć może pozwolić sobie jego szkoła, co szczególnie trudne jest w tych implementacjach bonu, w których limity wydatków odnoszą się do całego roku kalendarzowego.

Z zagadnieniem związków pomiędzy arkuszami organizacyjnymi a późniejszymi planami finansowymi wiąże się jeszcze jeden problem – odpowiedzialności, w sytuacji, gdy dyrektor szkoły zaproponuje, a upoważniony pracownik urzędu JST zatwierdzi, arkusz organizacyjny, który później spowoduje konieczność zwiększenia planu finansowego szkoły ponad limit wynikający z bonu. Przecież nawet pod działaniem bonu finansowego arkusz organizacyjny nadal pozostaje wekslem, który należy wykupić. Więc, czy w takiej sytuacji winien jest dyrektor, który, korzystając ze swoich uprawnień wynikających z zasad funkcjonowania bonu, zaproponował zbyt rozrzną organizację, czy też osoba, która ten arkusz formalnie zatwierdziła?

Pierwszy lokalny bon finansowy wprowadzono w 1994 r. w Kwidzynie, który przejął prowadzenie szkół już w 1992 r. Co ciekawe i – o ile mi wiadomo – wyjątkowe, kwidzyński bon nie był jedynie algorytmem podziału środków, lecz przybrał materialną formę „papieru wartościowego”, który rodzice dostawali do rąk, a następnie zanosili do wybranej szkoły. Materialna postać bonu miała przede wszystkim znaczenie promocyjne, symbolizując reformy, przeprowadzane w oświacie przez władze samorządowe (zob. Chaber, 2000).

Bony finansowe funkcjonują lub funkcjonowały także w Świdniku (Chaber, 2000), Oleśnicy oraz w kilkunastu powiatach – m.in. w dzieżoniowskim, gostynińskim, kwidzyńskim, oleckim, ostrzeszowskim, piotrkowskim, puckim, strzeńskim, tucholskim, zwoleńskim i świdnickim (Rozmus i Nowakowska, 2005), a także w Poznaniu. Autorem koncepcji bonu finansowego wdrożonego w powiecie świdnickim i wielu innych JST jest Stanisław Szelewa, szef Wydziału Oświaty i Wychowania w świdnickim starostwie powiatowym.

Bon organizacyjny – standaryzacja zatrudnienia przez określenie limitu etatów

W latach dziewięćdziesiątych byliśmy z Tadeuszem Słowikiem dyrektorami dwóch z 23 szkół podstawowych funkcjonujących w gminie Nysa. W 1997 r. ówczesny burmistrz Nysy, Mieczysław Warzocha, zlecił nam opracowanie systemu podziału środków, który umożliwiłby zmniejszenie



poziomu wydatków oświatowych oraz pozwolił na usamodzielnienie finansowe szkół. Do tego czasu wszystkie kwestie finansowe załatwiał Zespół Ekonomiczno-Administracyjny Szkół, a później Gminny Zarząd Oświaty, praktycznie bez udziału dyrektorów (Słowik i Tobor, 1998). Z zapałem wykonywaliśmy to zadanie, bo obawialiśmy się, zapowiadanych przez Wydział Oświaty, planów zmniejszenia kosztów metodami administracyjnymi. Z zapowiedzi tych wynikało zresztą, że największe oszczędności mają być poczynione w jednostkach, których koszty w przeliczeniu na jednego ucznia są niższe od przeciętnych (sic!). Poza tym zależało nam na zwiększeniu autonomii dyrektorów. W efekcie wymyśliliśmy wtedy system, który z dzisiejszej perspektywy można nazwać elastycznym (skomplikowanym) bonem finansowym¹.

W systemie tym głównym kryterium podziału miała być liczba uczniów, ale uwzględnialiśmy także zróżnicowanie płac nauczycieli, wykonywanie przez szkoły nietypowych zadań (np. realizowanie w jednej z nich zajęć religii zielonoświątkowców) oraz szczególną sytuację szkół wiejskich². Na początku maja naszą koncepcję zatwierdziły władze gminy i do rozpoczęcia procesu jej wdrażania brakowało tylko instrukcji dla dyrektorów szkół, którzy mieli przygotować arkusze organizacyjne na nowy rok szkolny. Arkusze te miały mieścić się, w wynikających z finansowych parametrów standaryzacyjnych, limitach wydatków na wynagrodzenia. Tzn., że każdy dyrektor musiałby przeliczyć swój limit finansowy na liczbę godzin nauczycielskich możliwych do wykorzystania w arkuszowej układance³.

Próbując sformułować instrukcję dla dyrektorów, uświadomiliśmy sobie, jak trudne zadanie chcemy postawić przed ludźmi, którzy do tej pory nie mieli praktycznie żadnych doświadczeń z wyliczeniami dotyczącymi budżetów i nie dysponowali żadnymi narzędziami informatycznymi, które mogłyby ułatwić im pracę⁴. Wtedy Tadeusz Słowik wpadł na pomysł, żeby odwrócić sposób myślenia o limitach – szkoły powinny dostać limity godzin lub etatów, w których muszą się zmieścić ich arkusze organizacyjne, a we właściwym czasie zawartość tych arkuszy zostanie przeliczona na pieniądze. Co więcej, przy przeliczeniach tych będzie można udzielić dyrektorom daleko idącej pomocy, w niczym nie ograniczając ich, tak ważnej wg nas, autonomii, ponieważ czynności te będą miały charakter techniczny, a nie zarządczy.

¹ Wtedy mówiliśmy raczej o parametrycznej metodzie podziału budżetu oświaty.

² Wg odrębnych reguł tworzone były limity wydatków rzeczowych.

³ Zadanie to ułatwiać miały dwa rozwiązania: limit wydatków na wynagrodzenia dotyczył roku szkolnego, a nie kalendarzowego, a poza tym limit ten odnosił się do bieżącego poziomu wynagrodzeń.

⁴ Uważam zresztą, że zadanie to byłoby trudne nawet w obecnych czasach, gdy przygotowanie menedżerskie dyrektorów jest, przynajmniej formalnie, o wiele lepsze i gdy w kierownictwach szkół coraz mniej jest osób, które kiedykolwiek przygotowały papierowy arkusz organizacyjny.

Nowymi, odrębnymi dla każdego etapu edukacyjnego, parametrami standaryzacyjnymi stały się więc liczby godzin nauczycielskich przypadających na jednego ucznia. Podstawowy limit godzin wyliczany był przez proste przemnożenie liczby uczniów i odpowiedniego parametru. W efekcie dyrektorzy nyskich szkół bez trudu przygotowali arkusze organizacyjne na rok szkolny 1997/98, choć rzecz jasna nie wszyscy byli zadowoleni z wielkości przysługujących im limitów.

W ten sposób zaczął działać pierwszy bon organizacyjny¹, czyli taka forma bonu oświatowego, w której na każdego ucznia przypada określona część nauczycielskiego etatu przeliczeniowego. Suma części etatów przypadających na uczniów danej szkoły daje limit etatów, do którego dyrektor musi dopasować organizację swojej jednostki. Środki finansowe przyznaje się po wyliczeniu kosztów wynagradzania pracowników zatrudnionych w ramach limitu.

Pierwsze wdrożenie bonu organizacyjnego poza Nysą miało miejsce we Wrocławiu w 2001 r. w odniesieniu do szkół podstawowych i gimnazjów, a w 2002 r. w odniesieniu do szkół ponadgimnazjalnych. We wdrożeniu tym pomagała firma VULCAN, a ze strony Urzędu Miejskiego odpowiadał za nie Włodzimierz Haręślak, ówczesny dyrektor Wydziału Oświaty (Haręślak i Zięba 2001). W następnych latach firma VULCAN wykonała kilkadziesiąt innych opracowań bonu organizacyjnego, m.in. dla Kędzierzyna-Koźła, Czechowic-Dziedzic, Chodzieży, Pszczyny gminy Kozy, Raciborza, Chocianowa, Opola, Sosnowca, Bielska-Białej, Sandomierza i powiatu oświęcimskiego.

Znam także kilka zakończonych sukcesem wdrożeń bonu organizacyjnego, opracowanego własnymi siłami samorządów. Pierwszym miastem, które w 2003 r. wdrożyło własne rozwiązanie, wzorowane na opisie prezentowanym w publikacjach firmy VULCAN (Słowik i Tobor, 1998; Tobor, 2000), był Koszalin, w którym wprowadzono tzw. Koszaliński System Oświatowy (Krzyżanowski). Również rozwiązanie standaryzacyjne, działające od kilku lat w Krakowie, wykorzystuje pomysły, na których opiera się bon organizacyjny.

Konstrukcja bonu organizacyjnego

Opiszę teraz dokładniej tę część bonu organizacyjnego, która zajmuje się standaryzacją zatrudnienia w oświacie. Warto jednak pamiętać, że „pełny” bon organizacyjny obejmuje także podział środków na wydatki rzeczowe.

¹ Ale nazwy tej zaczęliśmy używać wiele lat później, żeby jednoznacznie odróżnić nasze rozwiązanie od bonu finansowego.

Etaty i godziny przeliczeniowe

Pojęcie *etat* używane w odniesieniu do nauczycieli może być różnie rozumiane. Niekiedy, np. przy wyliczaniu średnich wynagrodzeń nauczycieli, istotne są zapisy w umowach o pracę lub aktach mianowania. Wtedy przy sumowaniu etatów całkowicie pomija się godziny ponadwymiarowe. Natomiast przy wszelkich rozważaniach i wyliczeniach dotyczących bonu organizacyjnego istotne są liczby etatów przeliczeniowych.

Przez liczbę etatów przeliczeniowych nauczycieli należy rozumieć taką liczbę nauczycieli, jaką należałoby zatrudnić w miejsce nauczycieli pozostających w stosunku pracy, aby byli oni pełnozatrudnieni, a jednocześnie nie realizowali godzin ponadwymiarowych ani też zwiększonego obowiązkowego wymiaru godzin, o którym mowa w art. 42 ust. 2a Karty Nauczyciela; jeden etat odpowiada także pełnozatrudnionemu nauczycielowi przebywającemu na urlopie dla poratowania zdrowia oraz pozostającemu w stanie nieczynnym.

Z tej definicji wynika, że licząc etaty w metodzie bonu organizacyjnego, obliczamy niejako pojemność zatrudnieniową szkoły. Zatem 27 godzin języka polskiego daje 1,5 etatu przeliczeniowego niezależnie od tego, ilu nauczycieli prowadzi te lekcje; 45 godzin w bibliotece również daje 1,5 etatu przeliczeniowego; 30 godzin w bibliotece i 9 godzin języka polskiego to także 1,5 etatu.

Jedna godzina przeliczeniowa to $\frac{1}{18}$ etatu przeliczeniowego. Wobec tego jedna godzina języka polskiego, historii, biologii i innych zajęć rozliczanych wg pensum 18-godzinnego jest równa jednej godzinie przeliczeniowej, natomiast 1 godzina w bibliotece, w której obowiązuje pensum 30-godzinne, jest równa 0,6 godziny przeliczeniowej.

Limit etatów nauczycieli i parametry standaryzacyjne

W metodzie bonu organizacyjnego każda szkoła otrzymuje limit etatów przeliczeniowych nauczycieli, który wyznacza maksymalną liczbę etatów związanych z liczbą uczniów. W limicie tym mieszczą się typowe zajęcia lekcyjne i pozalekcyjne, wynikające z ramowego planu nauczania oraz typowe dla danego rodzaju szkół w danej JST etaty wsparcia (np. bibliotekarzy, pedagogów i wychowawców świetlicy).

Limit wyliczany jest na podstawie parametrów standaryzacji, wyznaczanych odrębnie dla każdego etapu edukacyjnego lub typu szkoły. W praktyce parametr standaryzacji wyrażamy zwykle w godzinach przeliczeniowych na ucznia, ponieważ to przede wszystkim godzin używa się przy



układania arkusza organizacyjnego. W takim wypadku po przemnożeniu parametru przez liczbę uczniów otrzymujemy limit godzin. Żeby przeliczyć go na limit etatów wystarczy liczbę godzin podzielić przez 18.

W szkołach podstawowych oraz w zespołach szkół limit etatów jest sumą limitów cząstkowych wyznaczonych dla poszczególnych etapów edukacyjnych lub szkół. Dyrektor każdej jednostki ma pełną swobodę (w granicach określonych przepisami prawa oświatowego) rozdysponowania przysługującego limitu. Może więc np. kosztem zwiększenia liczebności oddziałów zorganizować więcej zajęć realizowanych w podziałach na grupy oraz pozalekcyjnych lub zwiększyć liczbę etatów wsparcia. Może też dokonywać przesunięć między etapami edukacyjnymi lub szkołami w zespole.

O szkole, w której liczba uczniów na poziomie jednej klasy jest na tyle mała, że praktycznie nie ma możliwości swobodnego kształtowania wielkości i liczby oddziałów, mówimy, że nie jest elastyczna organizacyjnie. Jeśli jednostką tą jest szkoła podstawowa lub gimnazjum, to ani jej dyrektor, opracowując arkusz organizacyjny, ani organ prowadzący, który ten arkusz zatwierdza, nie mają dużych możliwości wpływania na wysokość jednostkowych kosztów kształcenia. W wypadku takich szkół liczba etatów staje się uzależniona przede wszystkim od liczby oddziałów.

Głównym parametrem standaryzacyjnym dla szkół nieelastycznych organizacyjnie musi być zatem liczba etatów (godzin) przypadających na jeden oddział. Liczba etatów przypadających na jednego ucznia pozostaje wtedy parametrem dodatkowym dotyczącym przede wszystkim etatów wsparcia. Jest to tzw. druga metoda standaryzacji (nazywamy ją tak w odróżnieniu od pierwszej metody, w której głównym parametrem standaryzacji jest liczba godzin przypadających na ucznia).

W większości wypadków określenie, która szkoła jest rzeczywiście nieelastyczna organizacyjnie i wymaga standaryzowania drugą metodą nie stwarza żadnych trudności. Np. w odniesieniu do typowych wiejskich jednociągowych szkół podstawowych. W wypadkach wątpliwych trzeba oprzeć się na wiedzy i doświadczeniu osób opracowujących standardy.

Etaty przysługujące poza limitem, czyli przyznawane na zadania zlecone

W każdej szkole występują etaty nauczycieli, które trzeba opłacać, choć ich liczba praktycznie nie ma związku z liczbą uczniów. W niektórych jednostkach muszą być także organizowane zajęcia wykraczające poza standardy, które z zasady odnoszą się do zajęć typowych.

Należą do nich:

- Urlopy zdrowotne i związkowe oraz stany nieczynne nauczycieli.



- Zniżki godzin doradców metodycznych.
- Zajęcia realizowane ze specjalnych powodów, np.:
 - nauczanie indywidualne,
 - praca nauczycieli wspomagających w szkołach integracyjnych,
 - zajęcia mniejszości narodowych lub wyznaniowych.

Na potrzeby bonu organizacyjnego do grupy etatów nietypowych zalicza się też zwykle:

- zniżki godzin dyrektorów i wicedyrektorów, ponieważ ich wielkość jest ustalana przez JST na podstawie odrębnych reguł;
- zajęcia kształcenia zawodowego, ponieważ ich organizacja zależy od konkretnego zawodu, wyposażenia technicznego szkół itp.

Zadania tego rodzaju trzeba uwzględnić w specjalnym trybie, jako tzw. zadania zlecone. Przydziela się je ściśle wg potrzeb, tzn. w momencie, gdy dane zadanie się pojawia (np. gdy wydane zostaje orzeczenie o potrzebie nauczania indywidualnego konkretnego ucznia), szkoła otrzymuje odpowiednią liczbę godzin (część etatu) do wykonania tego zadania. Gdy realizacja zadania dobiega końca (np. po powrocie do zdrowia ucznia nauczanego indywidualnie), przyznane godziny są odbierane. Dyrektor nie ma możliwości przeznaczania godzin przyznanych szkole w ramach zadań zleconych na inne cele.

Katalog zadań zleconych powinien być ściśle określony, a ich przyznawanie musi odpowiadać obiektywnym potrzebom. Błędem jest nadmierne rozszerzanie tego katalogu, ponieważ należy minimalizować możliwości prowadzenia negocjacji i podejmowania subiektywnych decyzji.

Uwaga! Nie należy mylić etatów wynikających z zadań zleconych poza limitem, które szkoła może i powinna realizować, z etatami nienależnymi. Etaty nienależne to te, które nie mieszczą się w limicie ani nie są zadaniami zleconymi. Arkusz organizacyjny zawierające takie etaty (czyli arkusz, w którym łączna liczba nauczycielskich etatów przeliczeniowych jest wyższa od sumy limitu etatów i etatów zadań zleconych) nie powinien być zatwierdzony.

Zajęcia dodatkowe

Niektóre JST umożliwiają szkołom realizację zajęć wykraczających poza minimum przewidziane w ramowym planie nauczania i przeznaczają środki na zajęcia dodatkowe, np. większą liczbę godzin języków obcych lub zajęcia pozalekcyjne. Ważne jest jednak, żeby środki te nie były rozdzielane



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



w sposób uznaniowy. Dlatego najprościej jest włączyć je do podstawowego limitu etatów, odpowiednio zwiększając parametr standaryzacji.

Można też rozdzielać je jako granty, np. organizując konkurs projektów zgłaszanych przez nauczycieli. W takim wypadku ważne jest jednak określenie przejrzystych kryteriów i procedur, powołanie komisji oceniającej itp. działania, które sprawiają, że podział środków nie będzie efektem subiektywnych jednoosobowych decyzji. Zaletą takiego rozwiązania jest wyraźne rozróżnienie dwóch kategorii etatów przekazywanych do dyspozycji szkół. Do pierwszej z nich zalicza się etaty na zajęcia, które umożliwiają realizację podstawowych, obowiązkowych zadań szkół. Do drugiej – etaty, które pozwalają nagradzać aktywność i pomysłowość nauczycieli i dyrektorów, umożliwiają realizację zadań szczególnie atrakcyjnych dla uczniów itp.

Limity zatrudnienia administracji i obsługi

Standaryzacja zatrudnienia pracowników administracji i obsługi musi uwzględniać inne czynniki niż standaryzacja zatrudnienia nauczycieli. Zapotrzebowanie na pracę nienauczycieli tylko częściowo zależy od liczby uczniów, jest natomiast związane z organizacją zajęć w szkole oraz z właściwościami obiektu, w którym ta szkoła się znajduje.

Proponujemy zatem zastosowanie kilku parametrów standaryzacji. Pierwszy z nich wiąże się bezpośrednio ze stanem zatrudnienia nauczycieli. Zapotrzebowanie na pracę szkolnej administracji i obsługi związane jest z liczbą uczniów, jednakże nie bezpośrednio, lecz poprzez organizację jednostki. Od tej organizacji zależy ilość zajęć z uczniami, czyli liczba etatów nauczycieli, z którą z kolei wiąże się zapotrzebowanie na pracę administracyjną, liczba pomieszczeń wykorzystywanych do nauczania, czas ich eksploatacji itp.

Zapotrzebowanie na pracę nienauczycieli związane jest również z powierzchnią użytkową budynku szkolnego oraz powierzchnią zajmowanego terenu – uwzględniając te powierzchnie można określić dwa dodatkowe parametry służące do standaryzacji zatrudnienia pracowników administracji i obsługi.

Należy także pamiętać, że w niektórych szkołach występują stanowiska nietypowe, których nie można powiązać z liczbami etatów nauczycieli i wielkościami obiektów, np. obsługa kuchni i stołówki (zapotrzebowanie na jej pracę uzależnione jest od liczby wydawanych posiłków), ratownik w szkole, która dysponuje własnym basenem lub palacz w szkole, która nie jest podłączona do miejskiej sieci ciepłowniczej. Stanowiska te należy traktować podobnie jak nauczycielskie etaty spoza limitu.



W wypadku administracji i obsługi możliwe jest zamienienie limitu etatów na limit wynagrodzeń. W warunkach, gdy wynagrodzenia konkretnych pracowników nie są ściśle normowane przez ustawę, daje to dyrektorom większą swobodę prowadzenia własnej polityki zatrudnienia.

Określanie wysokości parametrów standaryzacyjnych

Określając parametry standaryzacyjne, należy znaleźć optymalny kompromis pomiędzy potrzebami lokalnej oświaty a możliwościami finansowymi jednostki samorządu terytorialnego. Zagadnienie to ma dwa aspekty:

- techniczno-ekspertycki, który m.in. polega na ustaleniu minimalnego akceptowalnego poziomu parametrów z punktu widzenia przepisów prawa oświatowego, obecnej organizacji szkół i możliwości osiągnięcia zakładanych parametrów w określonym czasie;
- polityczno-zarządczy, do którego należy ocena możliwości podniesienia parametrów ponad poziom minimalny, określenie dopuszczalnych skutków społecznych wprowadzonych zmian itp.

Analiza zastanej organizacji szkół

Do określenia parametrów standaryzacyjnych i oszacowania skutków ich wprowadzenia niezbędne jest przeprowadzenie analizy porównawczej organizacji szkół. Żeby przeprowadzić tę analizę, należy dysponować dokładnymi danymi o liczbach uczniów, nauczycielskich etatów przeliczeniowych oraz etatów administracji i obsługi¹. W szkołach podstawowych trzeba wyodrębnić informacje odnoszące się do klas I–III i IV–VI. W szkołach, w których występują oddziały inne niż ogólnodostępne (np. integracyjne lub sportowe) trzeba również wyodrębnić dane, które dotyczą tych oddziałów.

Zestawiając dane o zadaniach nauczycieli należy pamiętać o rozróżnieniu dwóch grup etatów:

- etatów zajęć lekcyjnych i pozalekcyjnych, wynikających z ramowych planów nauczania oraz typowych etatów wsparcia pedagogicznego (bibliotekarzy, pedagogów itp.), czyli zajęć, które w warunkach bonu organizacyjnego realizowane są w ramach limitu;
- etatów wynikających z przyczyn losowych (np. urlopów dla poratowania zdrowia, nauczanie indywidualnego), etatów nauczycieli wspomagających w szkołach integracyjnych, niższych godzin dyrektorów i innych etatów nietypowych, które w warunkach bonu organizacyjnego przydzielane są poza limitem.

¹ Praktycznie wszystkie te dane znajdują się w poprawnie wykonanych arkuszach organizacyjnych.

Decyzje o zakwalifikowaniu poszczególnych rodzajów etatów do jednej z dwóch grup należy podjąć po starannym namyśle, pamiętając o tym, że zgodnie z ideą bonu organizacyjnego możliwie największa grupa etatów nauczycielskich powinna być traktowana jako zajęcia typowe. Im mniej zajęć zostanie uznanych za nietypowe lub losowe (czyli takie, na które dyrektor nie ma wpływu) tym bardziej czytelne będą kryteria organizacji.

Do porównywania organizacji szkół używamy wskaźników organizacji, które, podobnie jak parametry standaryzacji, można wyrażać w liczbach etatów lub godzin przeliczeniowych przypadających na jednego ucznia. Różnica pomiędzy wskaźnikami a parametrami organizacji polega na tym, że wskaźniki charakteryzują rzeczywistą organizację szkół, natomiast parametry określają maksymalne dopuszczalne wskaźniki organizacji.

Do celów analitycznych często wylicza się cząstkowe wskaźniki organizacji, czyli wskaźniki, które obejmują wybraną grupę zajęć (np. tylko zajęcia pozalekcyjne). Trzeba jednak zadbać, by wskaźniki cząstkowe sumowały się w zasadniczy wskaźnik organizacji, tzn. taki, który obejmuje wszystkie typowe etaty.

Ponieważ analiza porównawcza przeprowadzana jest dla każdego typu szkoły z osobna, w zespołach szkół trzeba podzielić etaty pomiędzy poszczególne szkoły. W wypadku zajęć, które zawsze przypisane są do konkretnych oddziałów, nie ma z tym żadnych problemów. Etaty wsparcia należy podzielić pomiędzy składowe zespołu proporcjonalnie do liczb ich uczniów. Niekiedy trzeba jednak zrobić wyjątki, np. gdy wiadomo, że z pracy danego nauczyciela korzystają uczniowie tylko jednej ze szkół. Duże kłopoty może sprawić podział zajęć pozalekcyjnych, jeśli w danym zespole zdarzają się takie zajęcia, na które jednocześnie uczęszczają uczniowie kilku szkół.

Analiza porównawcza szkół podstawowych i gimnazjów pozwala na wstępne podzielenie szkół każdego z tych typów na dwie grupy:

- tę, w której prawdopodobnie głównym parametrem standaryzacji będzie mogła być liczba godzin przypadających na jednego ucznia, czyli tę, w której da się zastosować tzw. pierwszą metodę podziału;
- oraz tę w której prawdopodobnie trzeba będzie zastosować drugą metodę z głównym parametrem standaryzacji odnoszonym do oddziałów.

Do drugiej grupy należeć będą prawdopodobnie te szkoły, których wskaźniki organizacji są zdecydowanie niższe od średniej wyliczonej dla całej JST. Jednak nie jest to bezwzględna reguła, przed podjęciem ostatecznej decyzji potrzebna jest nieraz dokładna analiza organizacji takiej szkoły,



zasymulowanie efektów działania obu rodzajów parametrów standaryzacyjnych, a nawet rozważenie, jakie możliwości rozwoju będzie ona miała w przyszłości.

Wyznaczenie parametrów

Żeby określić wysokość parametrów standaryzacyjnych, trzeba mieć jakieś punkty odniesienia. Takim punktem może być zasadniczy wskaźnik organizacji modelowej szkoły. Definiując ten model należy określić:

- Liczbę jej oddziałów i liczebność tych oddziałów. Przemnożenie liczby oddziałów przez ich liczebność (zakładamy, że wszystkie oddziały są jednakowe) daje łączną liczbę uczniów szkoły.
- Liczbę godzin zajęć wynikających z ramowych planów nauczania, w tym godzin wynikających z podziałów na grupy oraz ewentualnych zajęć dodatkowych.
- Liczby etatów wsparcia.

Następnie trzeba wyliczyć zasadniczy wskaźnik organizacji, czyli łączną liczbę etatów (godzin) nauczycieli podzielić przez liczbę uczniów takiej szkoły.

Cechy konstrukcyjne szkoły odniesienia można podać do wiadomości dyrektorów szkół, co ułatwi im dopasowywanie swoich jednostek do parametrów standaryzacyjnych wynikających z modelu. Trzeba jednak pamiętać, że cechy te mają jedynie znaczenie informacyjne i nie mogą być traktowane jako wytyczne ograniczające swobodę dyrektorów w dysponowaniu limitem etatów.

Punktem odniesienia do wyznaczenia parametru standaryzacji może być także rzeczywista organizacja pewnej grupy szkół, a ściślej mówiąc jej przeciętny zasadniczy wskaźnik organizacji. Nie ma także przeciwwskazań, żeby za szkołę odniesienia przyjąć jedną realną jednostkę, jeśli jej organizację uznamy za optymalną.

Rzeczywiste parametry standaryzacyjne zastosowane w różnych JST mogą być bardzo zróżnicowane. Np. dla szkół ogólnokształcących w dużym mieście na prawach powiatu na rok szkolny 2011/12 określono następujące parametry: 1,19 godziny przeliczeniowej na jednego ucznia klas I-III szkoły podstawowej; 1,56 godziny na jednego ucznia klas IV-VI szkoły podstawowej; 1,65 godziny na jednego ucznia gimnazjum; 1,43 godziny na jednego ucznia liceum ogólnokształcącego. Dla małych szkół (standaryzowanych II metodą) parametry są następujące: 23 godziny na jeden oddział klas I-III szkoły podstawowej, 29 godzin na oddział klas IV-VI szkoły podstawowej plus 0,25 godziny na ucznia klas I-VI, a w gimnazjum 32,33 godziny na oddział plus 0,14 godziny na ucznia.



W jednym z niewielkich miast zastosowano następujące parametry: 1,15 godziny na jednego ucznia klas I-III szkoły podstawowej; 1,51 godziny na ucznia klas IV-VI oraz 1,6 godziny na ucznia gimnazjum. W innym zaś parametry były takie 1,28

Z kolei w zamożnym mieście średniej wielkości w szkołach podstawowych stosuje się takie parametry – 1,34 godziny przeliczeniowej na ucznia klas I-III i 1,65 godziny na ucznia klas IV-VI, a w gimnazjach – aż 1,9 godziny na ucznia.

Oddziały nietypowe i małe szkoły

W szkołach z oddziałami integracyjnymi, sportowymi itp. trzeba uwzględnić konieczność zwiększenia limitów zatrudnienia ze względu na większe zapotrzebowanie na pracę nauczycieli lub wymuszone przez prawo oświatowe ograniczenie liczebności oddziałów i wprowadzenie dodatkowych podziałów na grupy.

Problem zmniejszonej liczby uczniów i obowiązkowych podziałów na grupy w oddziałach integracyjnych możemy uwzględnić wprowadzając przeliczeniową liczbę uczniów, czyli dodatkowych „uczniów”, przez których mnożyć będziemy normalny parametr standaryzacyjny. Liczba ta powinna uwzględniać różnice wielkości oddziałów ogólnodostępnych i integracyjnych oraz różne sposoby podziałów na grupy w tych oddziałach¹.

Parametry standaryzacji zajęć lekcyjnych w małych, a więc nieelastycznych organizacyjnie, szkołach podstawowych i gimnazjach muszą być określone w liczbach godzin przypadających na oddział. Możliwe jest jednak wprowadzenie dodatkowego parametru standaryzacyjnego, uzależnionego od liczby uczniów, określającego liczbę godzin wsparcia i ewentualnych zajęć dodatkowych.

Szkół ponadgimnazjalnych, które nie mają swoich obwodów, a zatem nie są zobowiązane do przyjmowania wszystkich dzieci zamieszkałych na pewnym terenie, ten problem zwykle nie dotyczy, możliwe jest bowiem tworzenie odpowiednio licznych oddziałów w wyniku naboru.

Symulacje efektów

Po wyznaczeniu parametrów standaryzacji trzeba wykonać symulację jej efektów, czyli dla każdej szkoły wyliczyć różnicę pomiędzy obecną liczbą etatów przeliczeniowych a limitem etatów wynikającym z parametrów. Taka symulacja pokaże, jaki będzie bilans zmian z punktu widzenia całej JST. Zwróci też uwagę na szkoły, które mogą mieć duże kłopoty z dostosowaniem się do nowej

¹ Nauczyciela wspomagającego najlepiej jest uwzględnić w etatach spoza limitu.

sytuacji – być może niektórym z nich trzeba będzie rozłożyć na kilka lat proces dochodzenia do docelowej organizacji. Oczywiście, można też wykonać kilka symulacji, z różnymi parametrami i wybrać te, których działanie będzie najlepsze.

Wdrażanie bonu organizacyjnego

Techniczna strona wdrażania bonu organizacyjnego nie jest skomplikowana. Dyrektorów szkół trzeba oczywiście poinformować o nowych zasadach przygotowywania arkuszy organizacyjnych i podać im wielkości parametrów standaryzacyjnych. Do układania arkuszy dobrze jest przy tym użyć oprogramowania komputerowego, które ułatwia wyznaczanie i kontrolowanie limitów etatów. Jeśli jednak szkoły nie dysponują takim oprogramowaniem, wystarczy przygotować odpowiednie formularze (np. w Excelu), stanowiące uzupełnienie tradycyjnych lub komputerowych arkuszy organizacyjnych.

Jednak dwie najważniejsze kwestie, które należy uwzględnić przy wdrażaniu nowych zasad, to konieczność zmiany podejścia do zatwierdzania organizacji szkół oraz zwiększenie kompetencji i odpowiedzialności ich dyrektorów.

Zmiana roli dyrektorów

W systemie tradycyjnym dyrektor szkoły ma mocno ograniczoną swobodę wyboru rozwiązań organizacyjnych i bardzo wiele z nich musi negocjować. Jednocześnie jest zwolniony z odpowiedzialności za te decyzje, ponieważ są one narzucane przez organ prowadzący. W efekcie dyrektor uwzględnia w arkuszu wszystkie godziny, które może dostać, nawet te które nie są potrzebne szkole, stara się różnymi metodami uzyskać zgodę na dodatkowe godziny, jeśli jego zdaniem jest to szczególnie ważne dla szkoły i nie ma motywacji do oszczędzania, ponieważ oszczędności nie przynoszą jego szkole żadnych bezpośrednich korzyści.

W nowym systemie dyrektor musi zorganizować szkołę w ramach przysługującego jej limitu etatów. Ma przy tym swobodę określania konkretnych rozwiązań organizacyjnych. Może np. decydować o podziale klas na oddziały i oddziałów na grupy, zatrudniać pracowników wsparcia pedagogicznego i kształtować strukturę zatrudnienia pracowników administracji i obsługi. Oczywiście jest w tych działaniach ograniczony przez przepisy prawa i liczne uwarunkowania, w których funkcjonuje szkoła, ale nie przez ingerencje ze strony organu prowadzącego.

Dyrektor ma więc motywację do racjonalizowania organizacji szkoły. Może nie obawiać się poszukiwania oszczędności, ponieważ ich efekty (zaoszczędzone godziny) na pewno nie zostaną mu



odebrane i będzie mógł wykorzystać je tam, gdzie jego zdaniem będzie to potrzebne. Organ prowadzący wprawdzie nie ma z takich oszczędności bezpośrednich korzyści finansowych, ale racjonalizacja wydatków sprzyja wzrostowi efektywności kształcenia. Przy tym dyrektor w pełni odpowiada za swoje decyzje i nie może w sytuacjach konfliktowych wskazywać organu prowadzącego jako ich źródła.

Dyrektorzy szkół podstawowych i gimnazjów mogą rzecz jasna przyjmować uczniów spoza obwodów, jednak w nowym systemie nie grozi już sytuacja, że przechodzenie uczniów między obwodami spowoduje zwiększenie liczby oddziałów, a tym samym kosztów w skali całej JST. Pojawienie się w szkole dodatkowego ucznia nie grozi już bowiem przekroczeniem progu maksymalnej wielkości oddziałów, lecz skutkuje zwiększeniem limitu np. o zaledwie ok. 1,5 godziny. Jeśli przyjęcie jednego ucznia miałooby spowodować konieczność utworzenia nowego oddziału, żaden dyrektor się na to nie zdecyduje, ponieważ wtedy potrzebowałby ok. 1,5 etatu na zorganizowanie zajęć w tym oddziale.

Zmiana sposobu działania organu prowadzącego

Organ prowadzący musi zmienić swoje podejście do organizacji szkół. Jego głównym zadaniem jest ustalenie parametrów standaryzacyjnych na poziomie odpowiadającym potrzebom i możliwościom. Poza tym należy określić listę zadań, które będą zlecane szkołom poza limitem. Najlepiej jest także wyeliminować dotychczasowe standardy, np. limity wielkości oddziałów, ponieważ mogą one uniemożliwić organizację szkół zgodnie z nowymi limitami zatrudnienia.

Trzeba także zdecydować, w jaki sposób będą traktowane standardy zatrudnienia administracji i obsługi – w sposób organizacyjny, czy finansowy. Należy też rozstrzygnąć kwestię, czy i w jakim zakresie dopuszczalne są rekompensaty za niewykorzystanie limitu zatrudnienia. W wypadku dopuszczalności takich rekompensat, szkoła, która nie wykorzystuje całego limitu zatrudnienia, ma możliwość przeniesienia części lub całości oszczędności z tego tytułu na wydatki rzeczowe.

Po tych ustaleniach organ prowadzący ma tylko pilnować przestrzegania standardów i zatwierdzać zadania zlecone poza limitem. Nie wolno mu natomiast ingerować w szczegółowe rozwiązania i negocjować indywidualnych odstępstw od limitów. Samorząd musi więc zrezygnować z ręcznego sterowania i zaakceptować wszelkie konsekwencje tej rezygnacji.

Oto przykład zmiany roli dyrektora szkoły z mojej własnej praktyki. W połowie lat dziewięćdziesiątych, gdy organem prowadzącym kierowanej przeze mnie szkoły podstawowej był jeszcze kurator, negocjowałem arkusz organizacyjny na nowy rok szkolny z wizytatorem upoważnionym do zatwierdzania organizacji mojej szkoły. Zauważył on, że w klasie VI, liczącej ok. 100



uczniów (w poprzednich latach było ich więcej), zaplanowanych jest 5 oddziałów, choć teraz można by było zmniejszyć ich liczbę do 4, a i tak nie byłyby to największe oddziały w szkole. Rzecz jasna, przygotowując projekt arkusza, liczyłem się z taką ewentualnością, ale starałem się jej uniknąć, ponieważ wiązało się to z koniecznością przeprowadzenia przykrych dla uczniów i kłopotliwej dla dyrektora i nauczycieli reorganizacji oddziałów oraz ze zmniejszeniem liczby etatów nauczycielskich. Jednak, o ile dobrze pamiętam, głównym argumentem, którym udało mi się przekonać wizytatora do pozostawienia status quo była organizacja nauczania języków obcych. W dwóch oddziałach był język niemiecki, a w trzech angielski, zatem, jak przekonywałem, likwidacja oddziału z językiem niemieckim w ogóle nie wchodziła w grę, a w wyniku przekształcenia oddziałów z językiem angielskim powstałyby dwa bardzo duże. Do dziś nie wiem, czy wizytator nie zauważył luki w moim rozumowaniu, czy też nie miał wystarczającej motywacji do narzucenia mi swojego zdania w sytuacji, gdy za rok prowadzenie szkoły miała przejąć gmina – w każdym razie zatwierdził arkusz w proponowanym przez mnie kształcie.

Dwa lata później, gdy rozpoczęło się wdrażanie bonu organizacyjnego, a młodzi ludzie z dawniejszej klasy VI mieli pójść do klasy VIII, przystąpiłem do układania arkusza organizacyjnego dostosowanego do limitu, wynikającego z liczby uczniów. Limit ten okazał się za mały, żeby zmieściła się w nim dotychczasowa liczba oddziałów i niezbędnych etatów wsparcia, nawet w wypadku całkowitej rezygnacji z zajęć pozalekcyjnych. Doszedłem więc do wniosku, że optymalnym, czyli najlepszym możliwym, wyjściem będzie rozwiązanie jednego z pięciu oddziałów klasy VIII.

Jak się spodziewałem, operacja ta okazała się niezbyt przyjemna (oburzeni rodzice uczniów rozwiązywanej klasy napisali nawet na mnie skargę do burmistrza) i wymagała sporo pracy, m.in. przy układaniu planu lekcji dla międzyoddziałowych grup językowych. Przyniosła jednak oczekiwane efekty – odpowiednią liczbę etatów wsparcia i poprawę oferty zajęć pozalekcyjnych.

Być może ktoś inny na moim miejscu uznałby za optymalną zupełnie inną decyzję. Ale byłaby to również samodzielna decyzja dyrektora odpowiedzialnego za szkołę, a nie rozstrzygnięcie urzędnika samorządowego, który odpowiada za całokształt funkcjonowania oświaty w gminie i nie powinien zajmować się szczegółowymi rozwiązaniami.

Przyczyny problemów i niepowodzeń

Niepowodzenia przy wdrażaniu i stosowaniu bonu organizacyjnego mogą przybierać różną postać – od niepodjęcia próby zmierzenia się z tym zagadnieniem, przez błędy w opracowaniu standardów, rezygnację z wdrożenia gotowego opracowania mimo jego merytorycznej poprawności, odstępstwa



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



od istotnych założeń, po rezygnację ze stosowania systemu, mimo że był on przydatny przez wiele lat. Jak widać niepowodzenia związane z bonem organizacyjnym przejawiają się tak samo, jak niepowodzenia przy wdrażaniu innych reform.

Odrzucenie koncepcji

Odrzucenie samego pomysłu zreformowania systemu podziału środków w oświacie zdarza się bardzo często. Wielokrotnie słyszałem stwierdzenia typu: „to jest ciekawe, ale nie dla nas, ponieważ my mamy swoją specyfikę/jesteśmy małą gminą¹/wielkim miastem/powiatem, a poza tym nasz dotychczasowy system jakoś się sprawdza”. W stwierdzeniach tego rodzaju, oprócz braku przekonania do merytorycznej wartości rozwiązania, kryje się często naturalna obawa przed wprowadzeniem zmiany. Czasem też dają o sobie znać partykularne interesy, np. niektórzy pracownicy wydziałów edukacji niechętnie rezygnują z przewagi, jaką mają nad dyrektorami w systemie negocjacyjnym, w którym dyrektor szkoły jest petentem. Muszę jednak podkreślić, że w wielu wypadkach to szefowie i pracownicy wydziałów edukacji są najbardziej przekonanymi i zdeterminowanymi orędownikami zmian.

Z podobnych powodów zdarza się niekiedy, że władze JST zlecają opracowanie bonu (czyli przeprowadzenie analizy organizacji oraz przygotowanie propozycji standardów i zasad wdrożenia) i nawet ponoszą związane z tym koszty, ale nie decydują się na jego wdrożenie. W roku wyborów samorządowych spotkałem się też z wypadkami, gdy gotowe opracowania zostały uznane za niebyle z powodu zmiany władz, które automatycznie, bez weryfikacji, odrzuciły pomysły poprzedników.

Opór przed zmianami

Przeprowadzenie zmiany o tak szerokim zasięgu, jak wdrożenie bonu organizacyjnego, wymaga udziału wielu osób. Zaangażowani muszą być członkowie władz JST (np. zastępca burmistrza zajmujący się sprawami oświaty), kierownictwo i pracownicy wydziału edukacji oraz dyrektorzy szkół. Naiwnością byłoby oczekiwanie, że wszyscy oni podejną do sprawy z entuzjazmem. O możliwej niechęci pracowników wydziału już wspominałem, ale bierna nawet czynny opór dyrektorów również może być bardzo niebezpieczny dla powodzenia przedsięwzięcia. Na początku zwolennikami

¹ Ten powód wydaje się najbardziej racjonalny, ponieważ efekty zastosowania bonu organizacyjnego najlepiej widoczne są w większych miastach i powiatach. Przy dużej liczbie szkół elastycznych organizacyjnie, które z reguły przeważają w większych JST, łatwo jest osiągnąć znaczne efekty oszczędnościowe (w liczbach bezwzględnych), powiązanie organizacji oświaty z sytuacją demograficzną (koszty utrzymania szkół nieelastycznych organizacyjnie w wielu dużych JST są marginalne) oraz spektakularne efekty likwidacji nieuzasadnionych dysproporcji w podziale środków pomiędzy poszczególne szkoły. Niemniej w mniejszych JST finansowe i zarządcze korzyści z wdrożenia standardów, czyli obiektywizacji zasad rozdziału środków, są zwykle również bardzo istotne, choć mniej efektowne i oczywiście niż w dużych samorządach. Świadczą o tym udane wdrożenia metody w małych gminach miejsko-wiejskich, a nawet wiejskich.

reformy są bowiem zwykle tylko jej inicjatorzy, dla innych uczestników procesu przeprowadzania zmiany naturalna jest obawa, niechęć i dążenie do zachowania status quo. W takiej sytuacji bardzo ważne jest dokładne poinformowanie wszystkich zainteresowanych o przyczynach, celach, sposobie i spodziewanych skutkach przeprowadzanej zmiany, ale kluczowe dla powodzenia przedsięwzięcia jest wywołanie przekonania, że zmiana jest nieuchronna. Takie przekonanie sprawia, że większość zainteresowanych aktywnie stara się odnaleźć w nowych realiach i siłą rzeczy zaczyna działać na rzecz sukcesu wdrożenia.

Błędy w opracowaniu

Niepowodzenie może też mieć przyczyny merytoryczne. Np. określenie wysokości parametrów standaryzacyjnych na zbyt niskim poziomie grozi tym, że niektóre szkoły nie będą w stanie dostosować swojej organizacji do limitów etatów. Efektem takiej sytuacji może być całkowita rezygnacja ze standaryzacji lub wprowadzenie do niej wyjątków sprzecznych jej założeniami. Podobne skutki ma zwykle błędny podział szkół na te, które są standaryzowane pierwszą metodą (wg liczby uczniów) i te standaryzowane drugą metodą (wg. liczby oddziałów).

Zbyt wysokie parametry powodują rzecz jasna niezamierzony wzrost wydatków.

Brak niezbędnych modyfikacji lub błędy w modyfikowaniu działającego bonu

W odróżnieniu od bonu finansowego, przy bonie organizacyjnym nie ma bezwzględnej konieczności określania na nowo w każdym kolejnym roku wartości parametrów standaryzacyjnych. Jednak trzeba pamiętać o potrzebie dostosowywania parametrów do zmian w ramowych planach nauczania i możliwościach finansowych samorządu. Nie wolno też zapominać, że z powodu zmian demograficznych i pozostawiania niezmiennionej sieci szkół, grupa jednostek, które muszą być standaryzowane drugą metodą, może się z czasem powiększać.

Brak odpowiednio szybkiej i adekwatnej reakcji na zmiany w otoczeniu oświaty może spowodować załamanie funkcjonowania bonu organizacyjnego. Zwłaszcza, że w warunkach trudności budżetowych szczególnie łatwo dochodzi do głosu przekonanie, że oszczędności najskuteczniej wprowadza się metodami administracyjnymi.



Błędy i niekonsekwencje we wdrożeniu

Zasady standaryzacji powinny być konsekwentnie przestrzegane. Nie wolno na przykład dopuszczać do indywidualnych odstępstw od limitów zatrudnienia¹. Jeśli takie odstępstwa są konieczne, to znaczy, że parametry są zbyt niskie lub że należy zmienić listę szkół standaryzowanych drugą metodą. Ważne jest także precyzyjne określenie listy zajęć które mogą być zlecane szkołom poza limitem oraz ustalenie maksymalnie obiektywnych kryteriów ich przyznawania i konsekwentne stosowanie tych kryteriów. Jest to szczególnie ważne w dużych jednostkach samorządu terytorialnego, w których przyjmowaniem i opiniowaniem arkuszy organizacyjnych zajmuje się wielu inspektorów wydziału edukacji.

Szef wydziału edukacji liczącego ponad sto tysięcy mieszkańców miasta A był zwolennikiem wdrożenia bonu organizacyjnego i pozyskał dla tego pomysłu zastępcę prezydenta, odpowiedzialnego za oświatę. Po przeprowadzeniu stosownych analiz opracowano parametry standaryzacyjne i pozostałe zasady bonu, który miał wejść w życie razem z arkuszami organizacyjnymi na rok szkolny 2011/12. Jednak po wyborach samorządowych ów zastępca prezydenta stracił stanowisko (choć prezydent pozostał niezmieniony), a niedługo potem zwolniono także szefa wydziału edukacji. Mimo wydatków poniesionych na opracowanie bonu organizacyjnego, o jego wdrożeniu nikt już we władzach oświatowych miasta nie chciał rozmawiać.

Analogiczna sytuacja miała miejsce w powiecie B, położonym w południowej części kraju. Tylko, że tam wybory spowodowały całkowitą zmianę władz.

Kilkudziesięciotysięczne miasto C wprowadziło bon organizacyjny już dość dawno temu. Problemem tego miasta jest jednak mocno rozdrobniona sieć szkół, której z wielu powodów nie udało się do tej pory zrationalizować. Zmniejszanie się liczby uczniów sprawiło, że w ostatnich latach coraz więcej szkół, standaryzowanych pierwszą metodą, miało problemy ze zorganizowaniem się w ramach limitów. Żeby jakoś poradzić sobie z tym problemem, zwiększano parametry standaryzacyjne (co zwiększało zatrudnienie także w szkołach, które nie miały problemów organizacyjnych), a nawet wydawano zgody na indywidualne odstępstwa od limitów – w efekcie zanotowano znaczny wzrost kosztów.

¹ Wyjątkiem może być dwu- trzyletni okres na osiągnięcie docelowego limitu zatrudnienia przyznany szkole, w której musi nastąpić bardzo znaczne zmniejszenie liczby etatów.

Po wyborach samorządowych, przeprowadzonych w 2010 r., nastąpiła zmiana prezydenta miasta i szefa wydziału edukacji. Nowe władze uznały, że dotychczasowe rozwiązania nie jest skuteczne i zamierzały całkowicie zrezygnować z bonu organizacyjnego i wprowadzić na powrót system tradycyjny. Jednak pracownikom wydziału edukacji, udało się przekonać władze, że lepsze od rezygnacji z bonu organizacyjnego, będzie wykorzystanie ekspertów zewnętrznych do zweryfikowania i zmodyfikowania jego parametrów oraz listy jednostek standaryzowanych drugą metodą. W efekcie przygotowano nowe opracowanie bonu organizacyjnego, co niewątpliwie doprowadzi do zmniejszenia kosztów. Nie da się jednak ukryć, że większe oszczędności możliwe będą dopiero po przeprowadzeniu racjonalizacji sieci szkół.

Kierownictwo wydziału edukacji miasta D postanowiło własnymi siłami wprowadzić bon organizacyjny. Przyjęto przy tym bardzo demokratyczny model opracowywania jego zasad szczegółowych, w tym parametrów standaryzacyjnych, ponieważ miały one być określone przez zespół dyrektorów szkół. Zespołowi temu udało się ustalić wysokość parametrów, ale na poziomie, który sprawiłby, że żadna ze szkół nie musiałaby zmniejszać zatrudnienia, w większości z nich miałyby zaś miejsce znaczne wzrosty liczb etatów. Prezydent miasta nie zgodził się więc na wdrożenie bonu, który doprowadziłby do zwiększenia kosztów utrzymania szkół.

W dużej, dość zamożnej, gminie miejsko-wiejskiej E kilka lat temu wdrożono bon organizacyjny. Do przyznawanych na podstawie indywidualnych decyzji etatów przysługujących poza limitem zaliczono w nim także tzw. godziny JST, przeznaczone na poszerzenie ofert szkół. W 2011 r. nowe władze gminy, zaniepokojone wysokimi wydatkami oświatowymi, zleciły zweryfikowanie zasad i aktualnych parametrów standaryzacyjnych oraz praktycznego sposobu ich realizacji. Okazało się, że w gminie tej stosuje się nie tylko bardzo wysokie parametry standaryzacyjne, ale że powszechna jest również praktyka przyznawania szkołom dużych liczb dodatkowych godzin w ramach zadań zleczanych poza limitem.

W efekcie parametry standaryzacyjne wyznaczały tam (bardzo wysoki) minimalny limit etatów, który potem był jeszcze zwiększany w drodze indywidualnych decyzji. Więc w praktyce podział środków nie był tam w pełni obiektywny i prowadził do wzrostu wydatków.

Z podobną sytuacją mamy do czynienia w wielkim mieście F, w którym opiniujący arkusze organizacyjne inspektorzy wg własnego uznania wydają indywidualne zgody na przekraczanie limitów etatów.



Wszechstronne narzędzie

Standaryzacja zatrudnienia metodą bonu organizacyjnego nie jest oczywiście panaceum rozwiązującym wszystkie problemy z zarządzaniem oświatą. Wdrożenie standardów nie zapobiega na przykład sytuacjom, gdy nauczyciele w danej JST nie osiągają określonych ustawowo średnich wynagrodzeń, co powoduje konieczność wypłacania im, na mocy art. 30a Karty Nauczyciela, dodatków uzupełniających¹. Bon organizacyjny jest jednak wszechstronnym narzędziem ułatwiającym zarządzanie oświatą samorządową.

Po pierwsze jest to sposób na zwiększenie zakresu kompetencji i odpowiedzialności dyrektorów. Formalnie rzecz biorąc są oni pracodawcami dla nauczycieli oraz osób zatrudnionych w administracji i obsłudze szkół, są też szefami jednostek budżetowych, a poza tym mają rzecz jasna bardzo duży wpływ na dydaktyczną i wychowawczą pracę szkoły. Mają więc wszelkie narzędzia do realizacji koncepcji prezentowanych na konkursach, które zdecydowały o ich powołaniu na stanowiska. W praktyce jednak ich kompetencje są często niepotrzebnie mocno ograniczane. Dla wielu dyrektorów jest to zresztą dość wygodne, bo zwalnia od odpowiedzialności. Wprowadzenie standaryzacji zatrudnienia może więc być jednym z najważniejszych sposobów prowadzących do tego, by dyrektorzy stali się autentycznymi gospodarzami swoich szkół², mieli możliwość podejmowania istotnych decyzji i ponosili za te decyzje odpowiedzialność.

Bon organizacyjny jest też sprawiedliwą metodą podziału środków na bieżące utrzymanie szkół. Jego wdrożenie niweluje nieuzasadnione dysproporcje, ogranicza pola konfliktów i sprawia, że pracownicy wydziału edukacji nie muszą tracić czasu na nadmierne kontrolowanie i analizowanie szczegółów.

I wreszcie jest to skuteczna metoda panowania nad wydatkami oświatowymi. Łatwiej jest kształtować wysokość tych wydatków na akceptowalnym poziomie, w sytuacji gdy organizacja szkół automatycznie dopasowuje się do zmian demograficznych, a parametryczne limitowanie zatrudnienia jest skuteczniejszą metodą oszczędzania niż działania administracyjne polegające na ręcznym sterowaniu.

Ręczne sterowanie nie może być podstawą dobrego zarządzania, trzeba więc wprowadzać takie mechanizmy, aby nie było ono potrzebne.

¹ Średnie wynagrodzenia nauczycieli praktycznie nie mają związku z zasadami podziału środków, lecz zależą przede wszystkim od struktury zatrudnienia nauczycieli (zwłaszcza liczb godzin ponadwymiarowych) i wysokości dodatków określanych przez JST.

² Piszę tutaj o standaryzacji zatrudnienia w szkołach, istnieje jednak również możliwość standaryzacji zatrudnienia w przedszkolach, którą realizuje się na nieco innych zasadach.

Bibliografia

- Chaber A., *Bon Edukacyjny: Kontrowersje i Realia*, Uniwersytet Warszawski – praca magisterska, Warszawa 2000, <http://www.esep.pl/kiersztyn.pdf> (dostęp 29 grudnia 2011 r.).
- Haręślak W., Zięba J. *Wrocławska rewolucja w organizacji szkół*, Biuletyn Informacyjny firmy VULCAN, nr 2/2001, Wrocław 2001.
- Herbst M., Herczyński J., Levitas A., *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości*, Wydawnictwo naukowe SCHOLAR, Warszawa 1999.
- Jantos M., *Bon edukacyjny – szansa na rozwój czy zagrożenie*, witryna internetowa Bony edukacyjne, <http://www.bonedukacyjny.pl/bon-edukacyjny-%E2%80%93-szansa-na-rozwoj-czy-zagrozenie,31.html> (dostęp 29 grudnia 2011 r.).
- Krzyżanowski P., *Koszaliński System Oświatowy*, witryna internetowa Wydziału Edukacji Urzędu Miejskiego w Koszalinie, http://edukacja.koszalin.pl/we_pliki/kosystosw.htm (dostęp 29 grudnia 2011 r.).
- Rozmus A., Nowakowska J., *Bon edukacyjny w Polsce. Stan i perspektywy*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z Siedzibą w Rzeszowie, Rzeszów 2005, http://www.wsiz.rzeszow.pl/Fpl/FDokumenty_WSliz/FUczelnia/FWydzialy/FZBnSW/Fraporty/FBon_edukacyjny_w_Polsce_stan_i_perspektywy.doc (dostęp 29 grudnia 2011 r.).
- Słowik T., Tobor M., *Bon edukacyjny dla ucznia przeliczeniowego*, Biuletyn Informacyjny firmy VULCAN, nr 2/98, Wrocław 1998.
- Tobor M., *Jak dzielić to, czego ciągle jest za mało*, Biuletyn Informacyjny firmy VULCAN, nr 4/2000, Wrocław 2000.
- Tobor M., *Sztywny bon oświatowy, czyli pozornie dobry sposób podziału pieniędzy*, Biuletyn Informacyjny firmy VULCAN, nr 2/2001, Wrocław 2001.
- Tobor M., *Raport z badań SAS w zakresie oświaty za lata 2005-2009*, Poznań – Wrocław–Nysa 2010, http://www.sas.zmp.poznan.pl/opracowania/Oswiata_2008.pdf (dostęp 29 grudnia 2011 r.).





Interdyscyplinarne Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego

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

Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej
w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

