

Samorząd wobec zmian w otoczeniu oświaty

Wnioski z przeszłości
i potencjalne skutki postulowanych
nowelizacji ustaw

Mariusz Tobor



Wybrane zmiany w otoczeniu oświaty samorządowej w minionych kilkunastu latach

- ❖ Niż demograficzny
- ❖ Modyfikacje Karty Nauczyciela
- ❖ Zmiany innych przepisów, np. modyfikacje podstaw programowych
- ❖ Wprowadzenie egzaminów zewnętrznych
- ❖ Wahania znaczenia kuratoriów
- ❖ Obniżenie wieku rozpoczynania obowiązku szkolnego
- ❖ Zmiany podejścia do przedszkoli



Często trudno jest przewidzieć zmiany w otoczeniu



Polityka maksymalizacji liczby zatrudnionych nauczycieli przy danej puli godzin, która służy ochronie miejsc pracy



Zbyt niskie średnie wynagrodzenia i konieczność wypłacania dodatków z art. 30a KN



Jednak nie wszystkie
zmiany są tak
zaskakujące

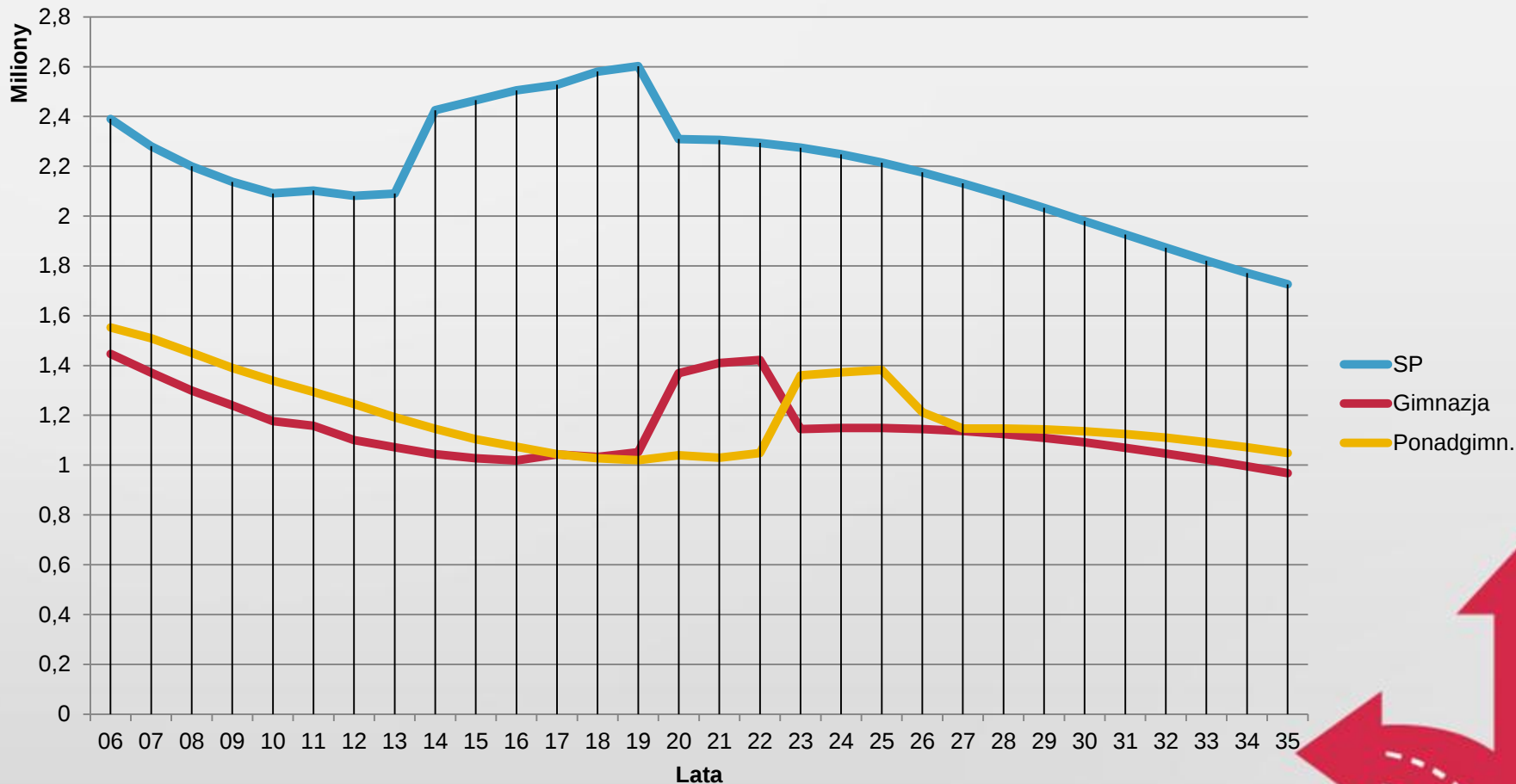
O niektórych
wiemy od wielu lat

Inne można przewidzieć



Niż demograficzny i jego następstwa

Zmiany liczb uczniów w szkołach prowadzonych przez JST

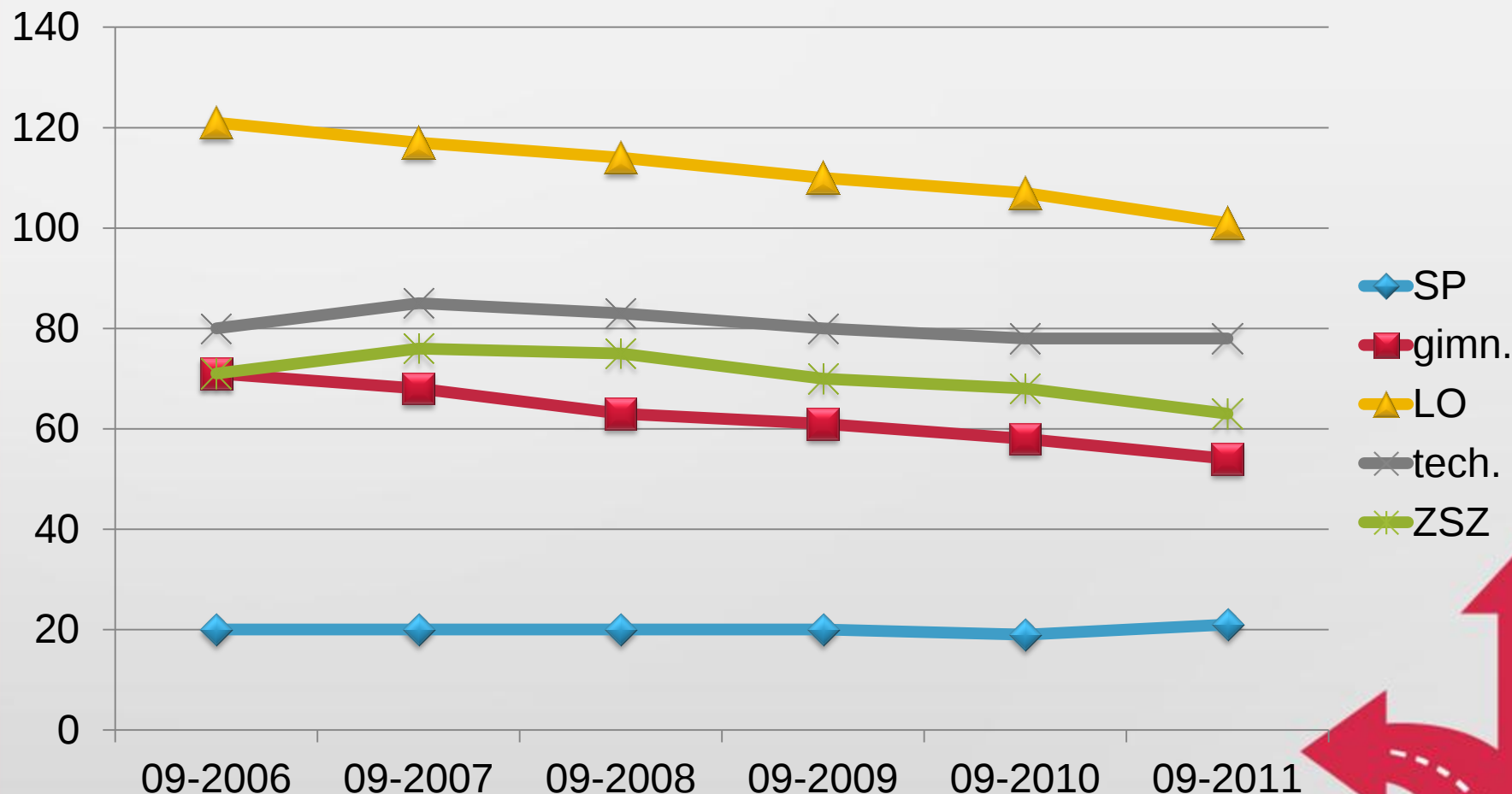


Niż jest od
dawna znanym
faktem

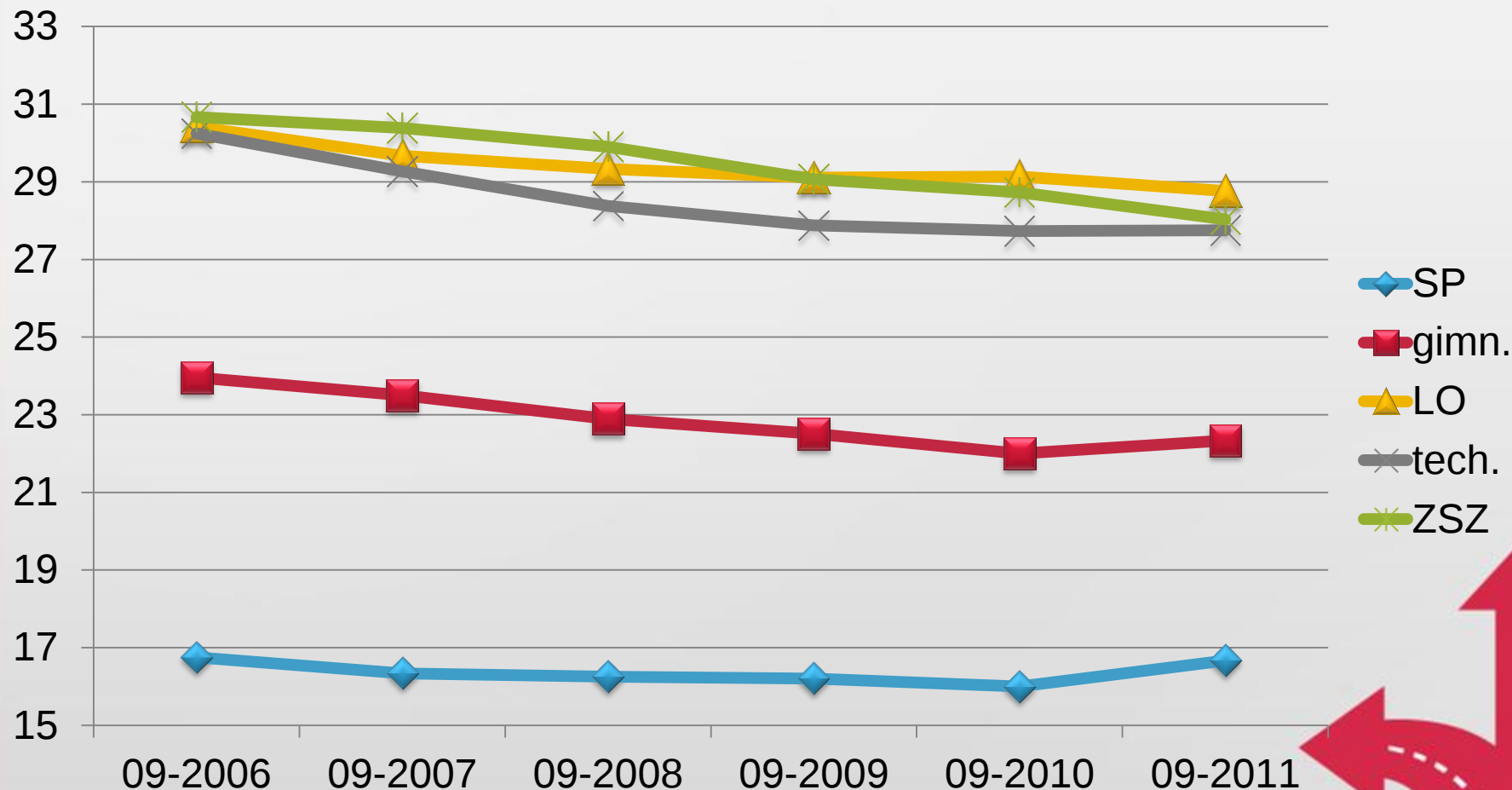
Czy samorządy
dostosowały się
do zmiany
warunków?



Przeciętne liczby uczniów w pierwszych klasach szkół prowadzonej przez JST

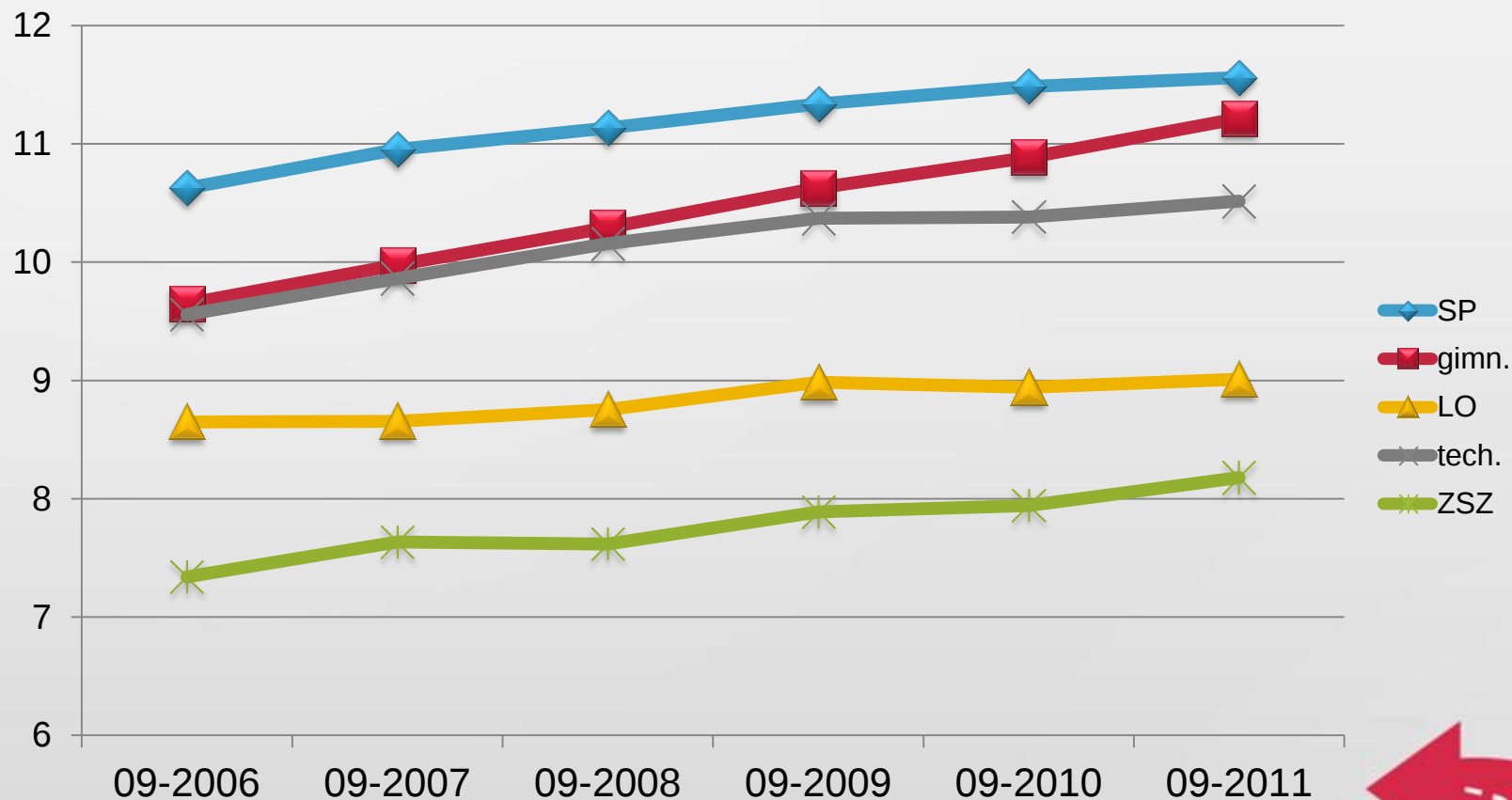


Przeciętne wielkości oddziałów pierwszych klas



Przeciętne zasadnicze wskaźniki organizacji

(koszty nauczycieli mierzone w liczbach etatów
przeliczeniowych na 100 uczniów)



Bezwładność organizacyjna szkół

- ❖ Bezwładność organizacyjna to tendencja do utrzymywania poziomu zatrudnienia mimo zmniejszającej się liczby uczniów
- ❖ Dopasowanie organizacji konkretnej szkoły do warunków demograficznych następuje najczęściej z opóźnieniem i skokowo
- ❖ Wynika przede wszystkim z utrzymywania liczb oddziałów i etatów wsparcia
- ❖ Przejawia się we wzroście wskaźników organizacji

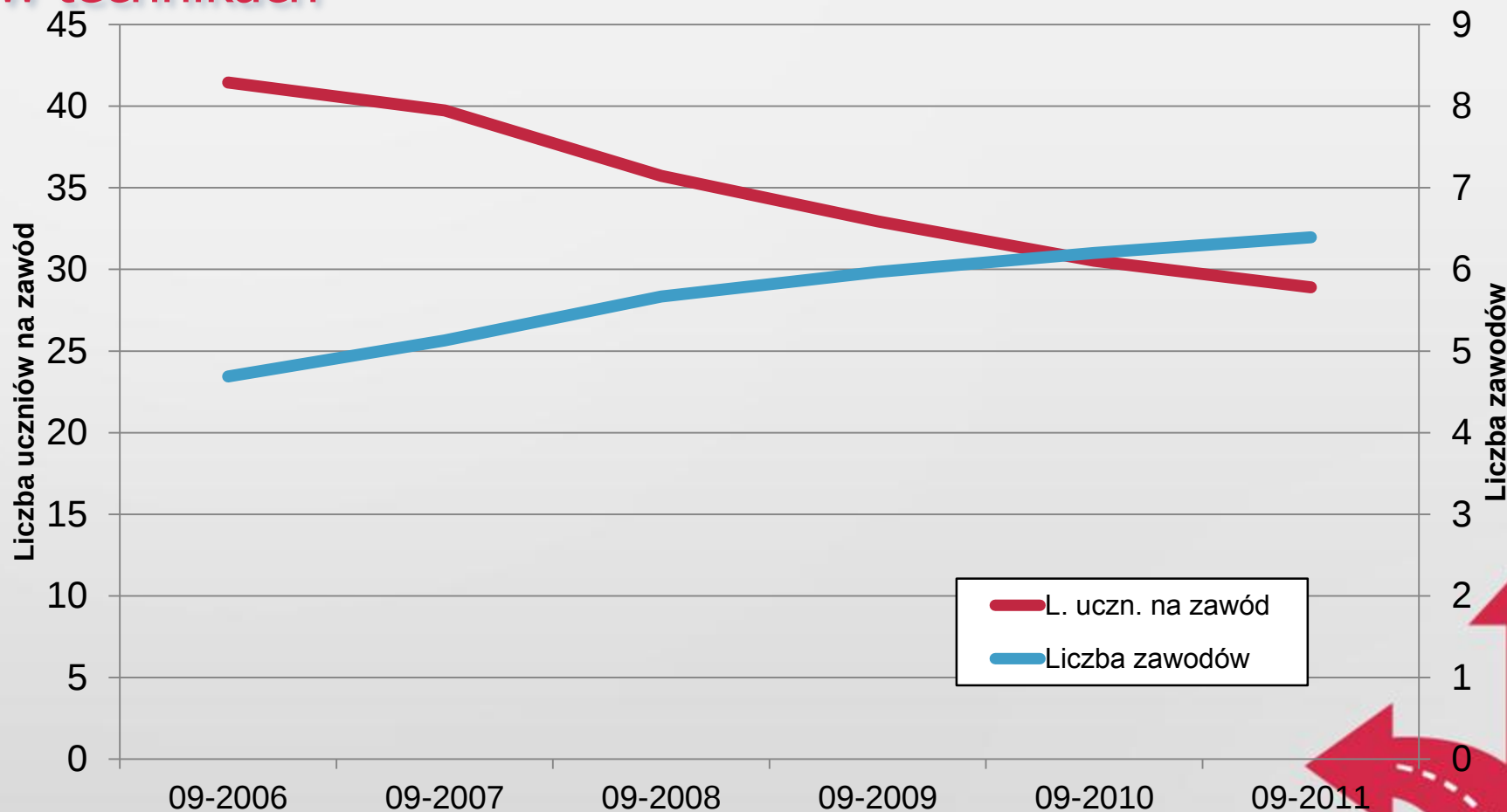


Paradoks techników

- ❖ Spadek wielkości oddziałów nawet w czasach wzrostu wielkości szkół
- ❖ Spowodowany wzrostem liczby zawodów nauczanych w technikach (spadkiem liczby uczniów przypadających na jeden zawód)



Średnie liczby uczniów przypadających na jeden zawód i liczby zawodów nauczanych w technikach



Wzrost liczby
zawodów
nauczanych
w technikach

Bezwładność
organizacyjna

Wzrost
kosztów



Przyczyny „bierności” samorządów

- ❖ Okres względnej prosperity w drugiej połowie poprzedniej dekady
(dobre dochody własne i szybciej rosnąca subwencja)
- ❖ Unikanie zwolnień
- ❖ Opór społeczny
- ❖ Negocjacyjna metoda zatwierdzania organizacji szkół



Tradycyjny system przygotowywania arkuszy organizacyjnych

- ❖ Wiele reguł o niejasnych zależnościach powoduje, że organizacja szkół ustalana jest w drodze **negocjacji**
- ❖ Nieunikniony subiektywizm decyzji
- ❖ Taki system słabo motywuje dyrektorów do racjonalizacji wydatków
- ❖ Dyrektor jest tylko biernym wykonawcą ustaleń „góry”
- ❖ Trudności z utrzymaniem zakładanego poziomu wydatków
- ❖ Zob. *Lokalne standardy zatrudnienia w oświacie* [w:] *Finansowanie oświaty samorządowej*, Biblioteczka oświaty samorządowej – tom 3.



Zmniejszenie
liczb uczniów

Spadek tempa
wzrostu
globalnej
kwoty
subwencji

Trzeba
przeciwdziałać
skutkom
bezwładności
organizacyjnej



Najskuteczniejsze metody przeciwdziałania

Optymalizacja
sieci szkół

Standaryzacja
zatrudnienia



- ❖ Zbiektywizowany system, w którym przyznawanie środków opiera się na możliwie niewielkiej liczbie jawnych, jasnych, precyzyjnych i obiektywnie sprawdzalnych kryteriów
- ❖ Każda jednostka otrzymuje środki umożliwiające jej normalne funkcjonowanie
- ❖ Zasady finansowania zachęcają do racjonalnego wydawania pieniędzy
- ❖ Głównym kryterium podziału jest liczba uczniów
- ❖ Uwzględnia się fakt, że koszty kształcenia mogą być zróżnicowane przez czynniki obiektywne



Samorządy mogą przeciwdziałać niekorzystnym zjawiskom, umiejętnie łącząc scentralizowanie decyzji o wymiarze strategicznym z delegowaniem kompetencji i odpowiedzialności na dyrektorów



- ❖ Optymalizacja sieci szkół
 - ➔ Sprzeciw społeczności lokalnych
 - ➔ Zwolnienia pracowników
- ❖ Standaryzacja zatrudnienia
 - ➔ Konieczność zmiany sposobu zarządzania
 - ➔ zwiększenie kompetencji i odpowiedzialności dyrektorów
 - ➔ Zwolnienia pracowników



Obowiązujące prawo umożliwia takie działania!



Załamanie
budżetu JST

Konieczność
ślepych cięć



Postulowane zmiany w Karcie Nauczyciela i ich potencjalne skutki

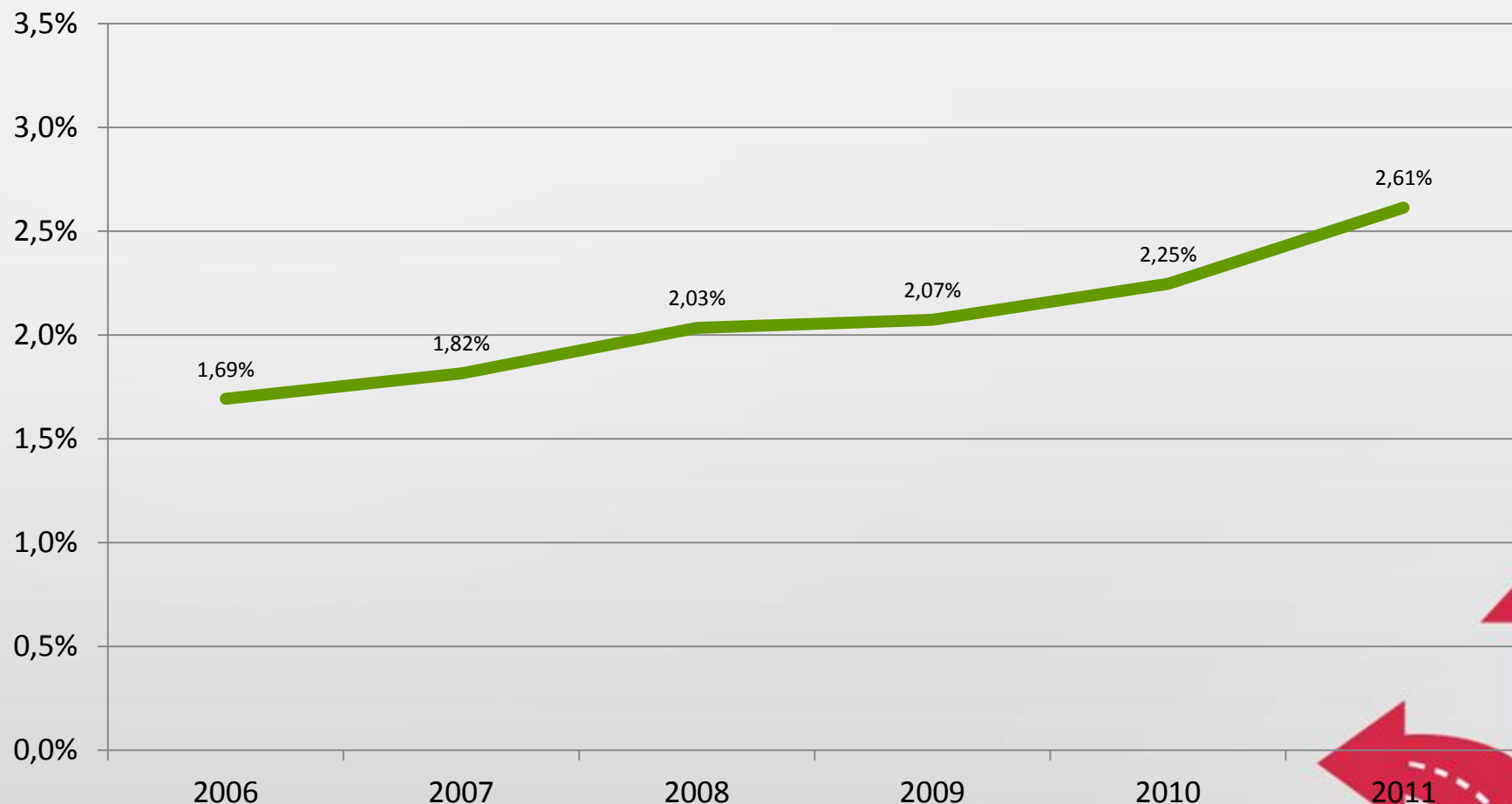
Ograniczenie urlopów dla poratowania zdrowia



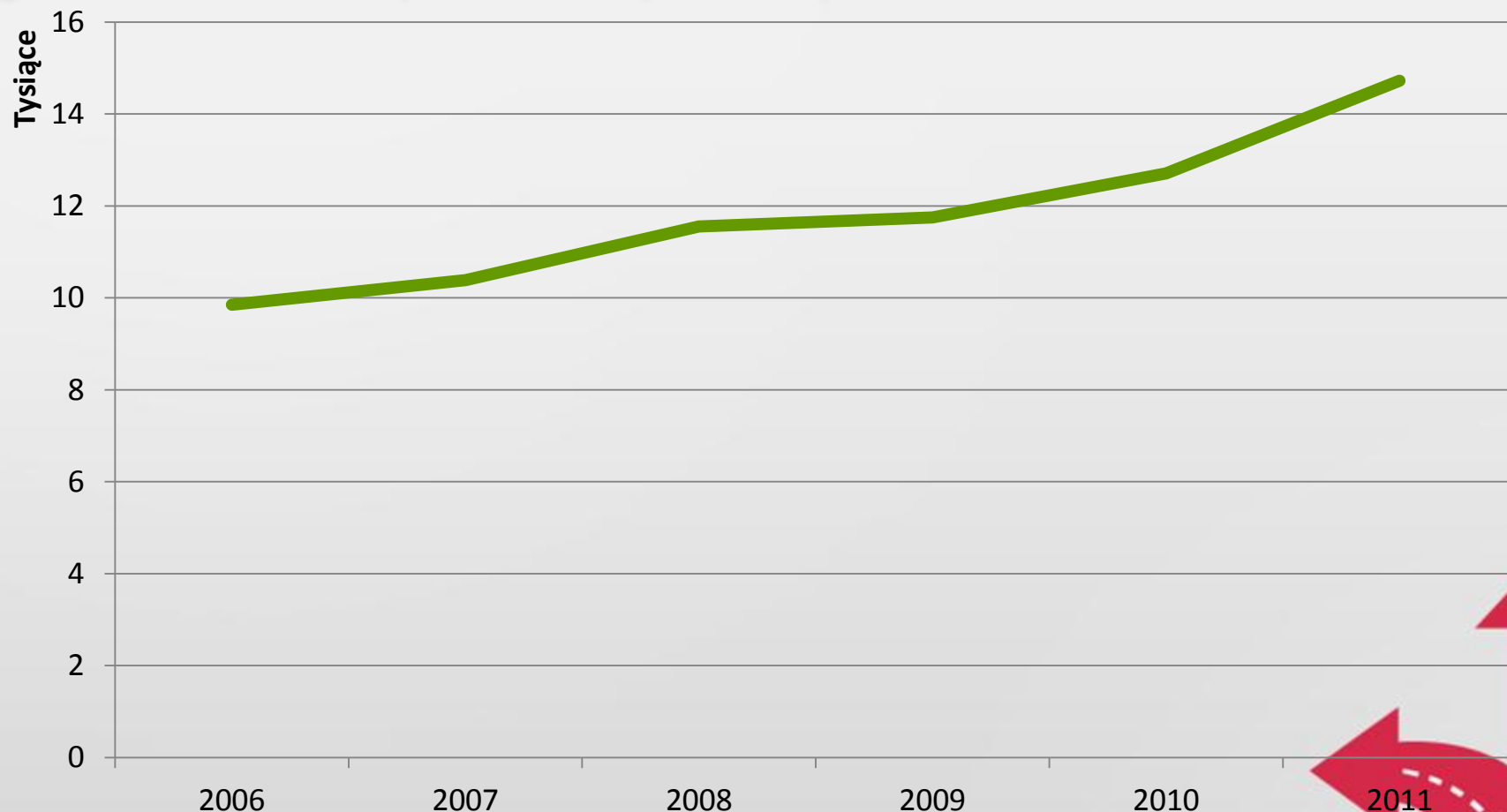
Skala zjawiska



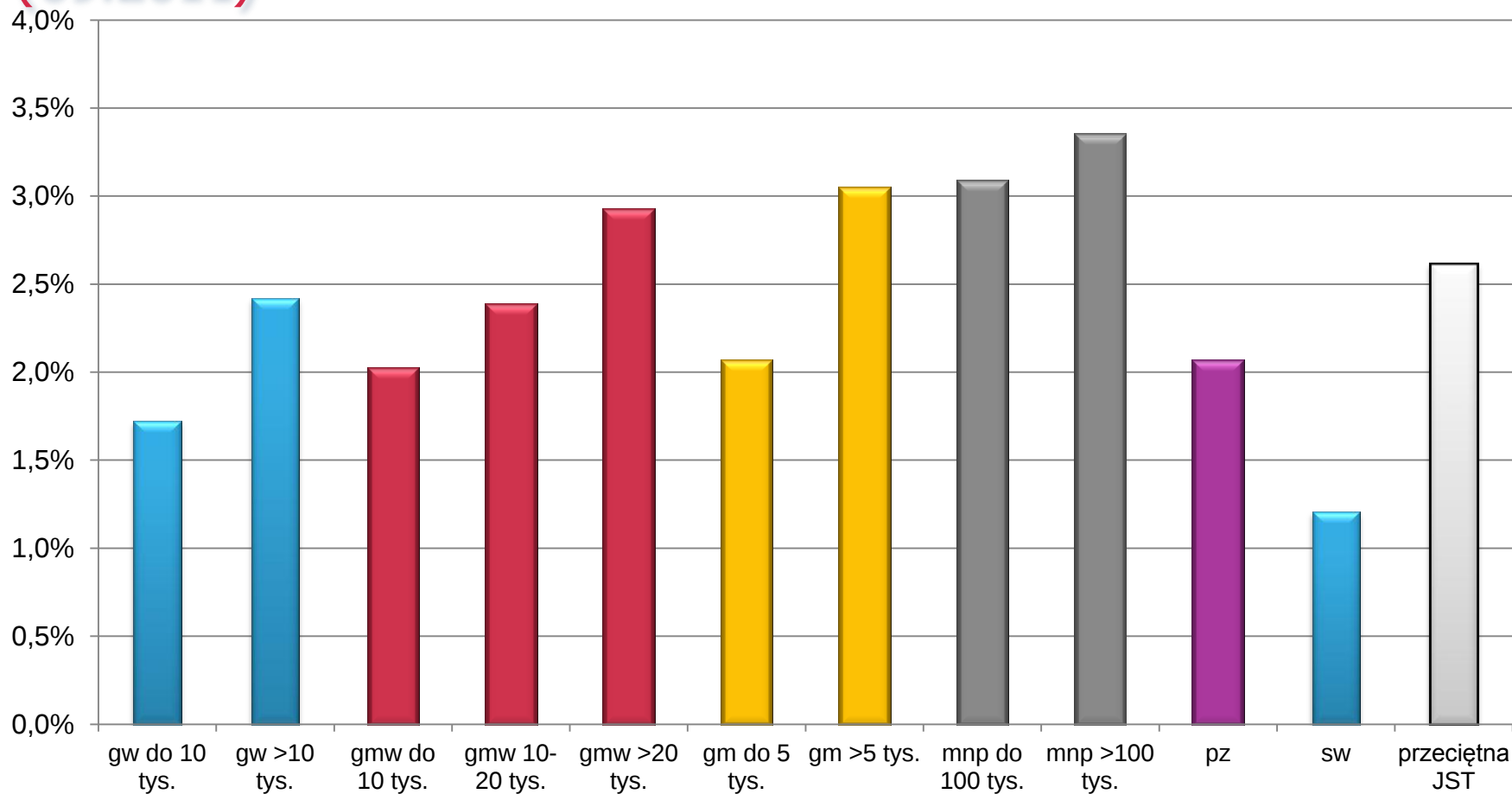
Zmiany odsetka nauczycieli przeliczeniowych na urloпах zdrowotnych (stany z września)



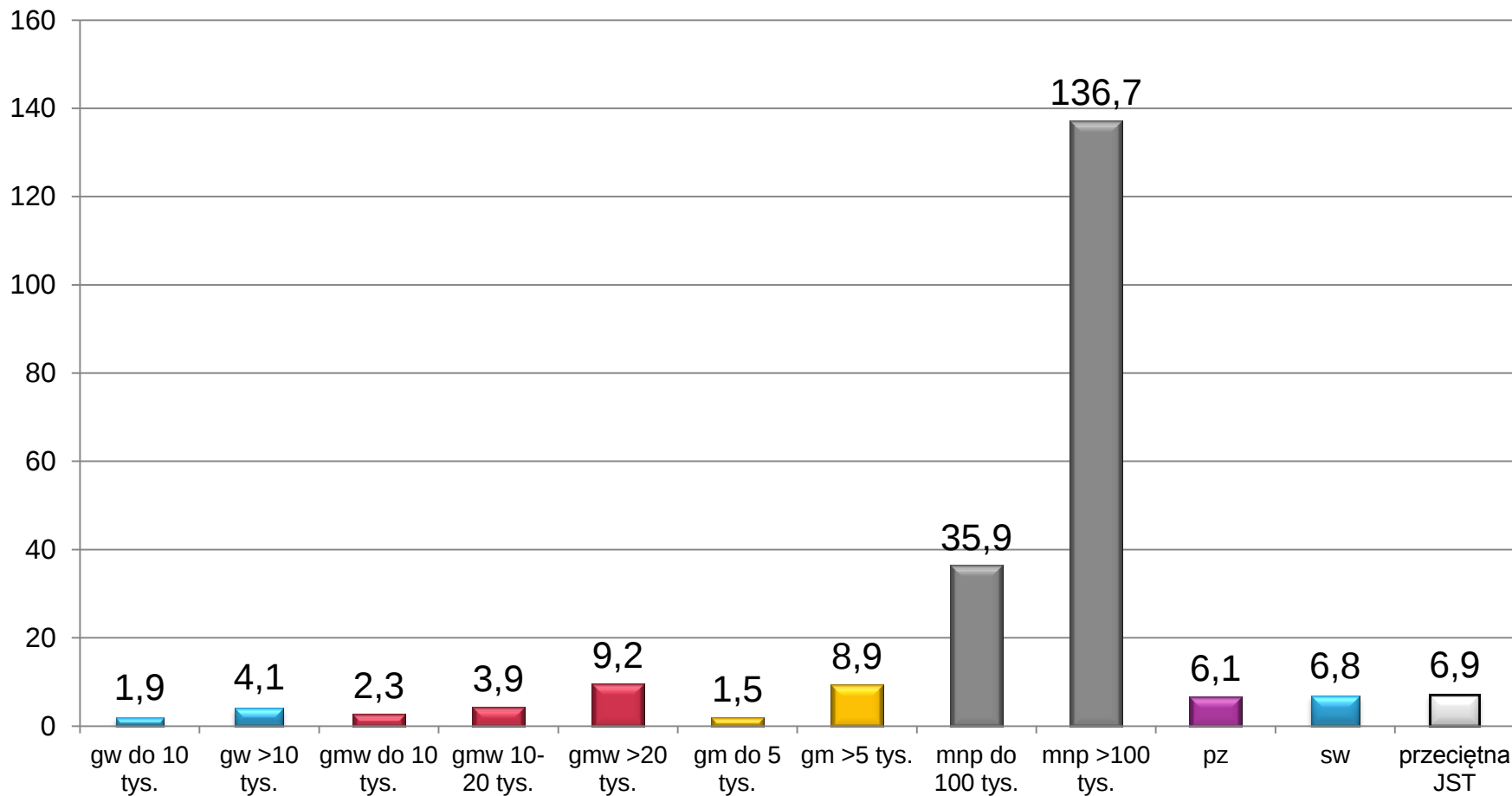
Liczby nauczycieli przeliczeniowych na urloпах zdrowotnych (jednostki oświatowe prowadzone przez JST)



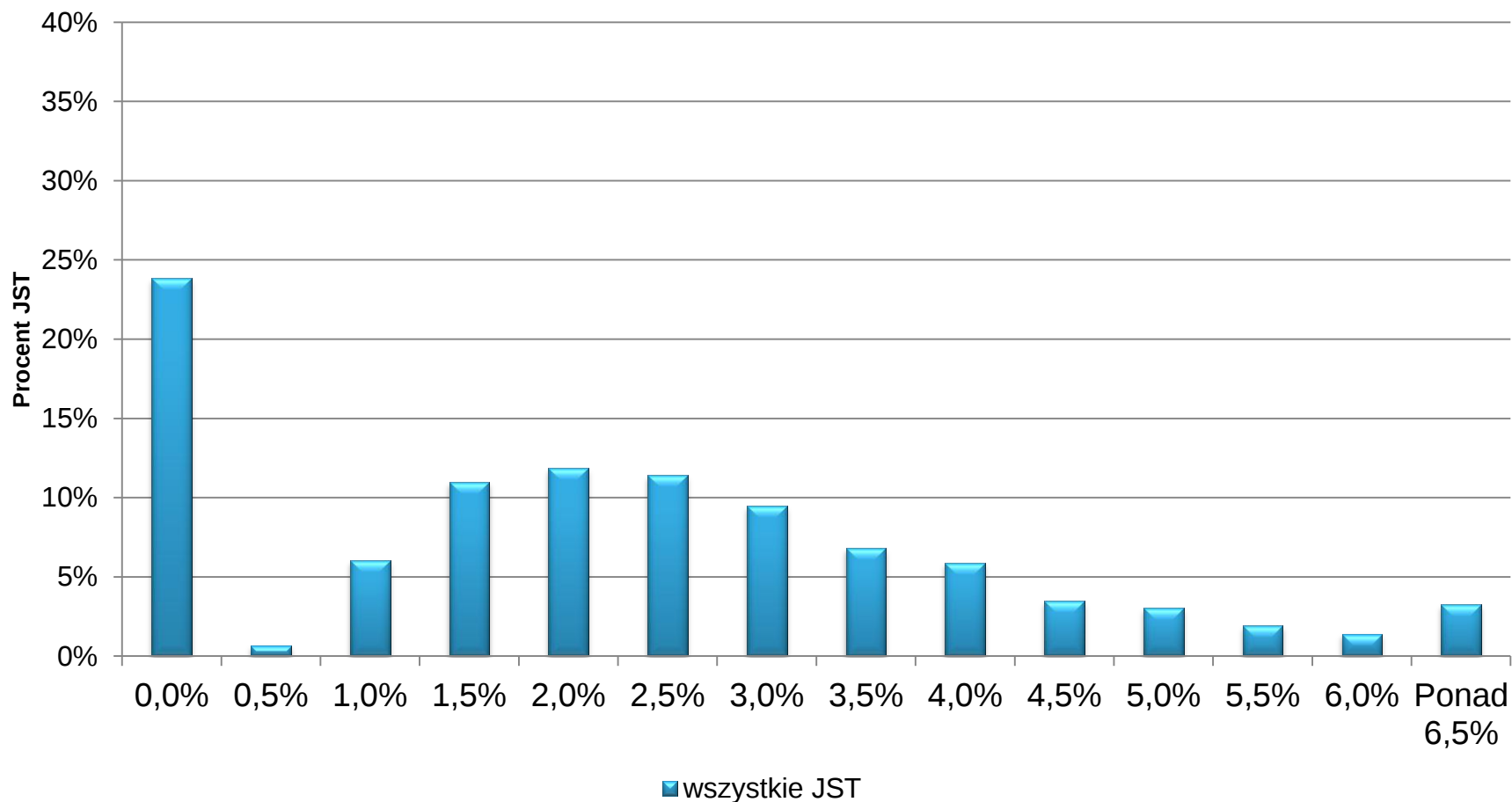
Średnie procenty nauczycieli na urloпах zdrowotnych w różnych kategoriach JST (09.2011)



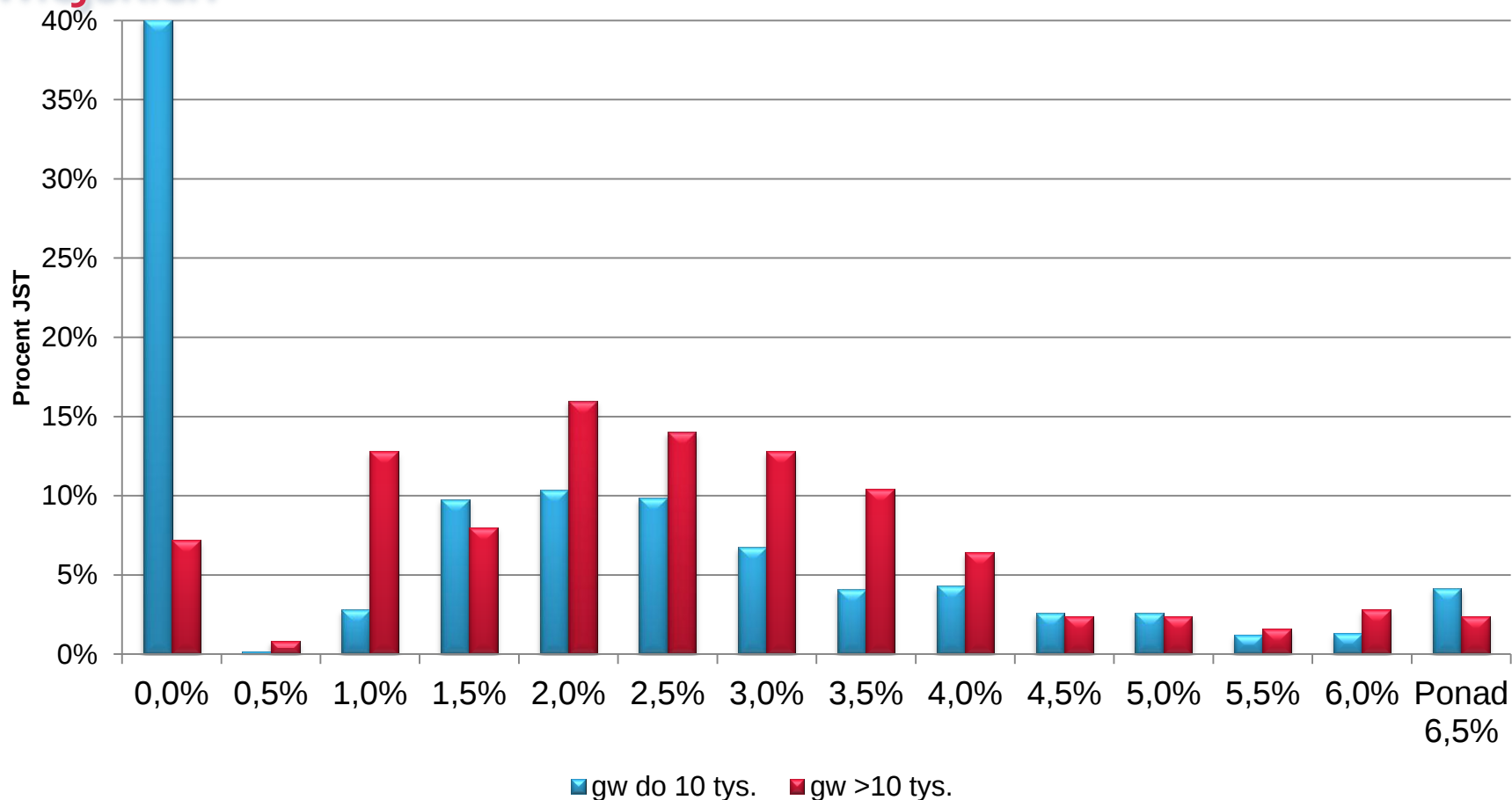
Przeciętne liczby nauczycieli na urloпах w poszczególnych kategoriach JST



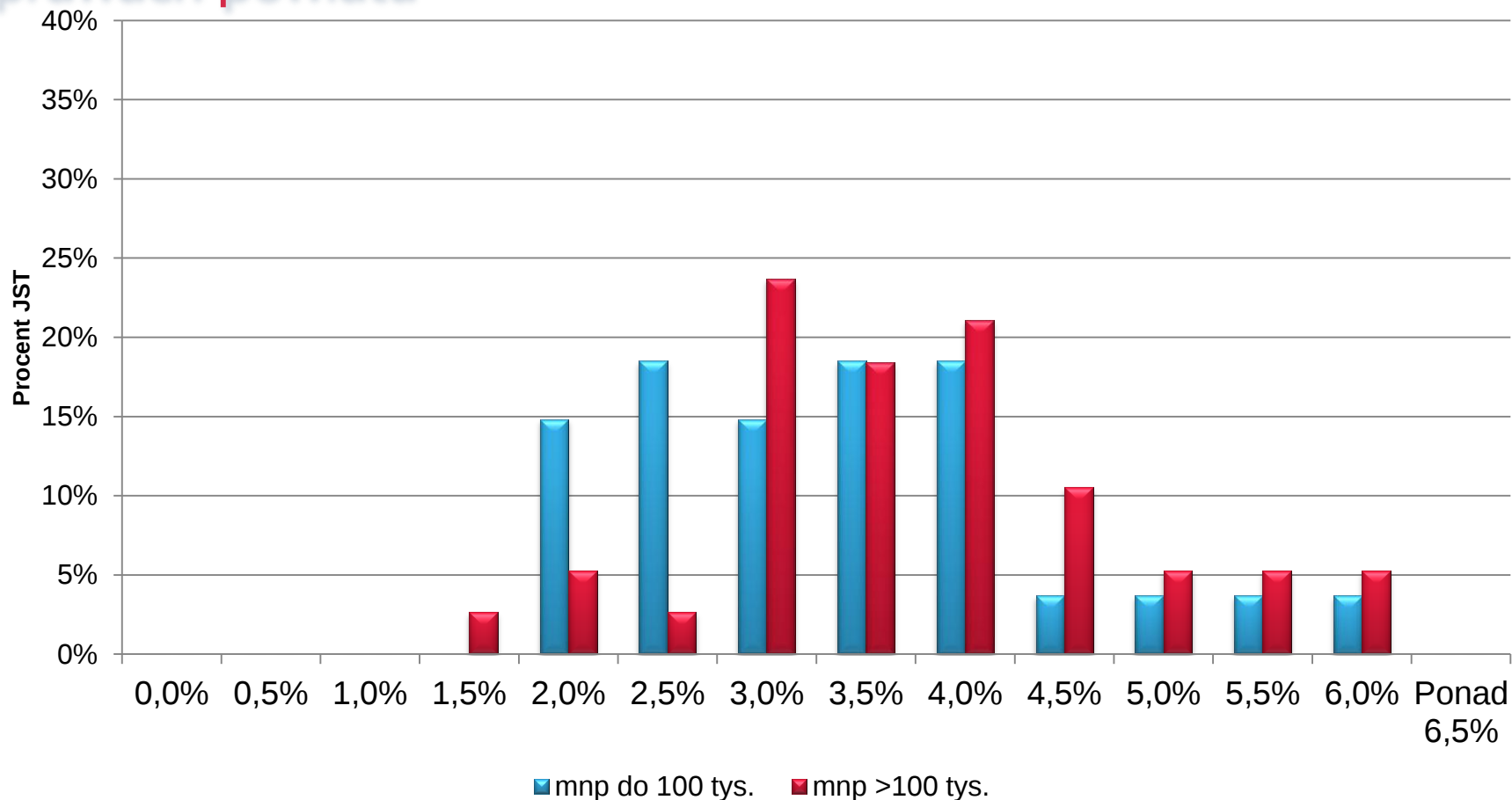
Rozkład procentów nauczycieli na urloпах zdrowotnych we wszystkich JST



Rozkład procentów nauczycieli na urloпах zdrowotnych w gminach wiejskich



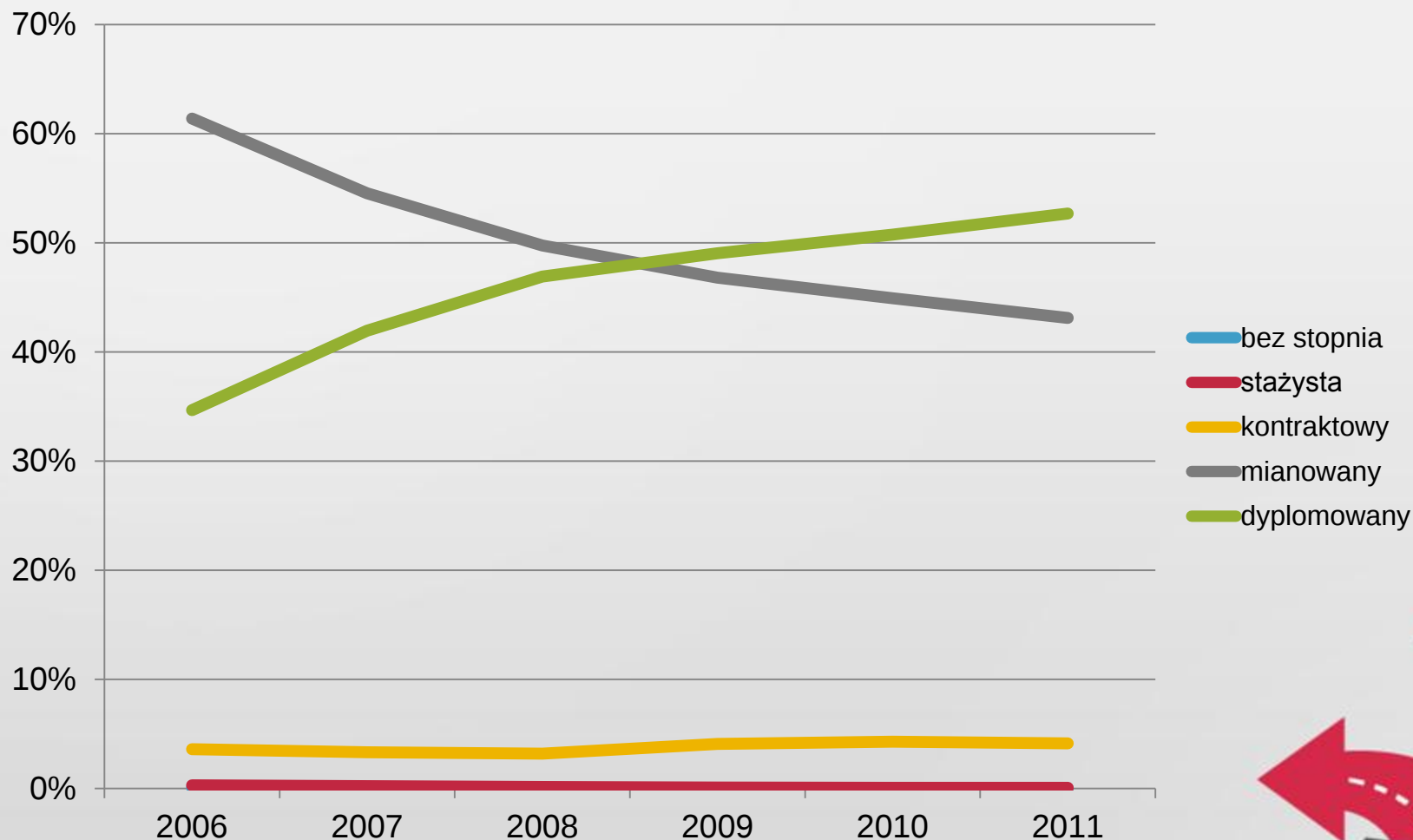
Rozkład procentów nauczycieli na urloпах zdrowotnych w miastach na prawach powiatu



Koszty



Struktura stopni nauczycieli na urloпах zdrowotnych



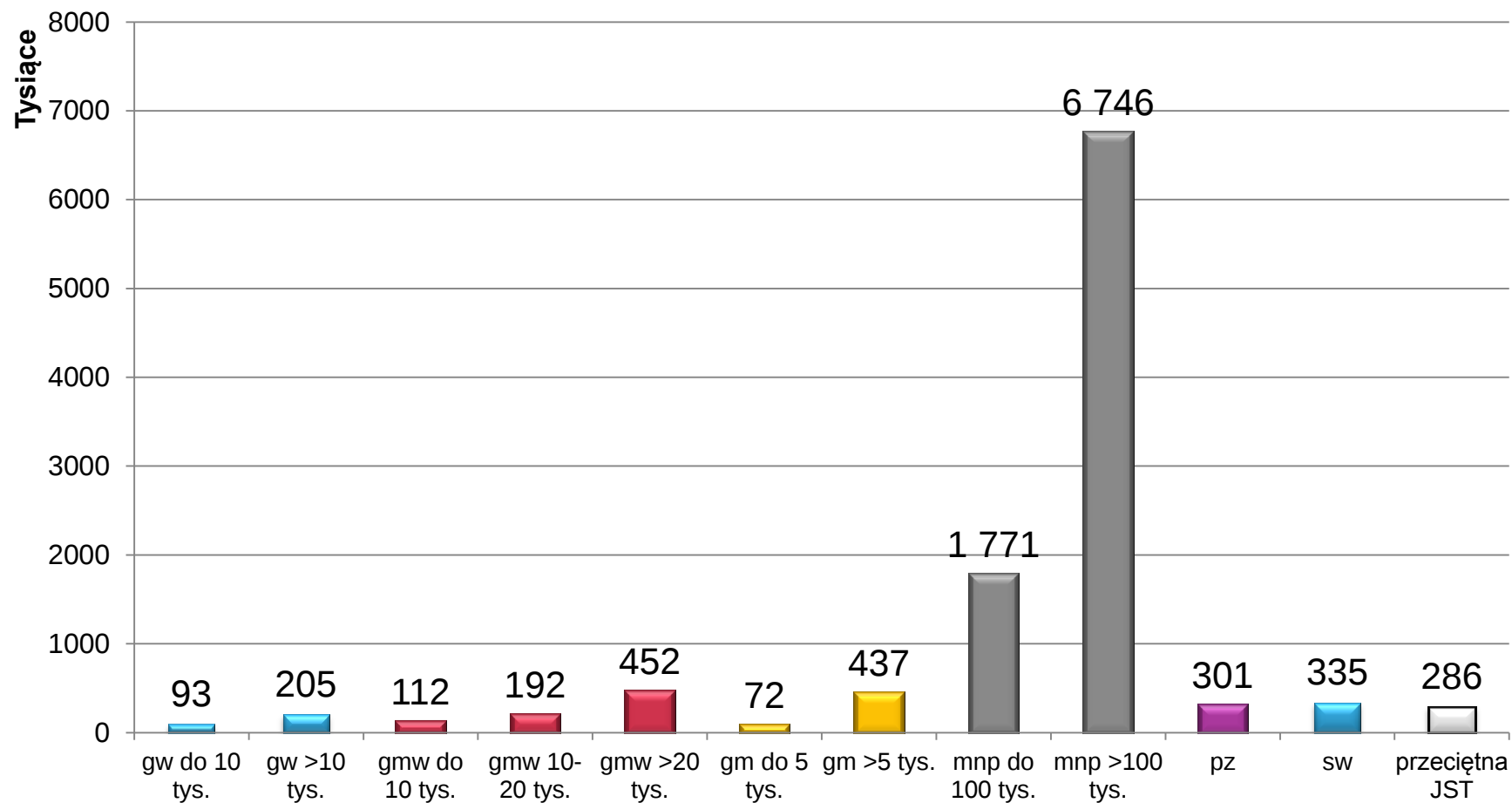
Koszty urlopów wg aktualnych stawek

- ❖ Roczny koszt urlopu przeciętnego nauczyciela przeliczeniowego (wg aktualnych stawek)
 - ➔ w szkołach wiejskich – 49 730 zł
 - ➔ w pozostałych szkołach – 48 930 zł
- ❖ Łącznie samorządy wydają na urlopy zdrowotne nauczycieli ok. 727 mln zł rocznie

W 2011 r. JST dodały do subwencji ok. 9 miliardów zł



Przeciętne koszty urlopów



- ❖ Zmniejszenie liczby nauczycieli na urloпах zdrowotnych do pewnego stopnia poprawi sytuację finansową samorządów
- ❖ Warto przy tym pamiętać, że:
 - ➔ obciążenie urlopami poszczególnych JST może znacznie odbiegać od średnich
 - ➔ obciążenie urlopami małych JST może się bardzo zmieniać w czasie
 - ➔ zdarzają się małe JST, które mają ponad 10% nauczycieli na urloпах zdrowotnych, a to już jest bardzo poważny problem finansowy, więc zmniejszenie obciążenia do np. 3% może być dużą ulgą



Skrócenie urlopu wypoczynkowego



Długości urlopów

	Dni robocze	Dni kalendarzowe
<i>Nienauczyciele</i>	26	36-38
<i>Nauczyciele w placówkachieferyjnych</i>	35	49
<i>Nauczyciele w jednostkach feryjnych</i>		
Ferie zimowe	10	14
Ferie letnie	44	65
Razem ferie	54	79
Dni pracy w czasie ferii	7	9
Urlop po uwzględnieniu dni pracy w ferie	47	70
Zimowa przerwa świąteczne	5	9
Wiosenna przerwa świąteczna	3	6
Razem przerwy świąteczne	8	15
Razem rzeczywiste urlopy (minimum)	55	85

- ❖ Skrócenie rzeczywistego urlopu do 40 dni roboczych, czyli 56 dni kalendarzowych



- ❖ W odniesieniu do jednego nauczyciela
 - ➔ skrócenie rzeczywistego urlopu o 15 dni roboczych
 - ➔ skrócenie rzeczywistego urlopu o 29 dni kalendarzowych (czyli o 34%)
 - ➔ wydłużenie części roku przeznaczonej na pracę o 10,4%
 - ➔ spadek ceny pracy o 9,4%
- ❖ W odniesieniu do szkoły
 - ➔ dodatkowe 15 dniówek do wykorzystania w czasie ferii
 - ➔ w szkole z 50 nauczycielami – dodatkowo 750 dniówek (do tej pory było 350, czyli razem będzie 1100)



- ❖ Czy szkoły potrafią zagospodarować w czasie ferii cały miesiąc pracy (22 dni robocze) każdego nauczyciela?
- ❖ Czy taka zmiana przyniesie realne korzyści?
- ❖ Jaki będzie długofalowy skutek obniżenia atrakcyjności zawodu nauczycielskiego?



Podniesienie pensum



Istota problemu

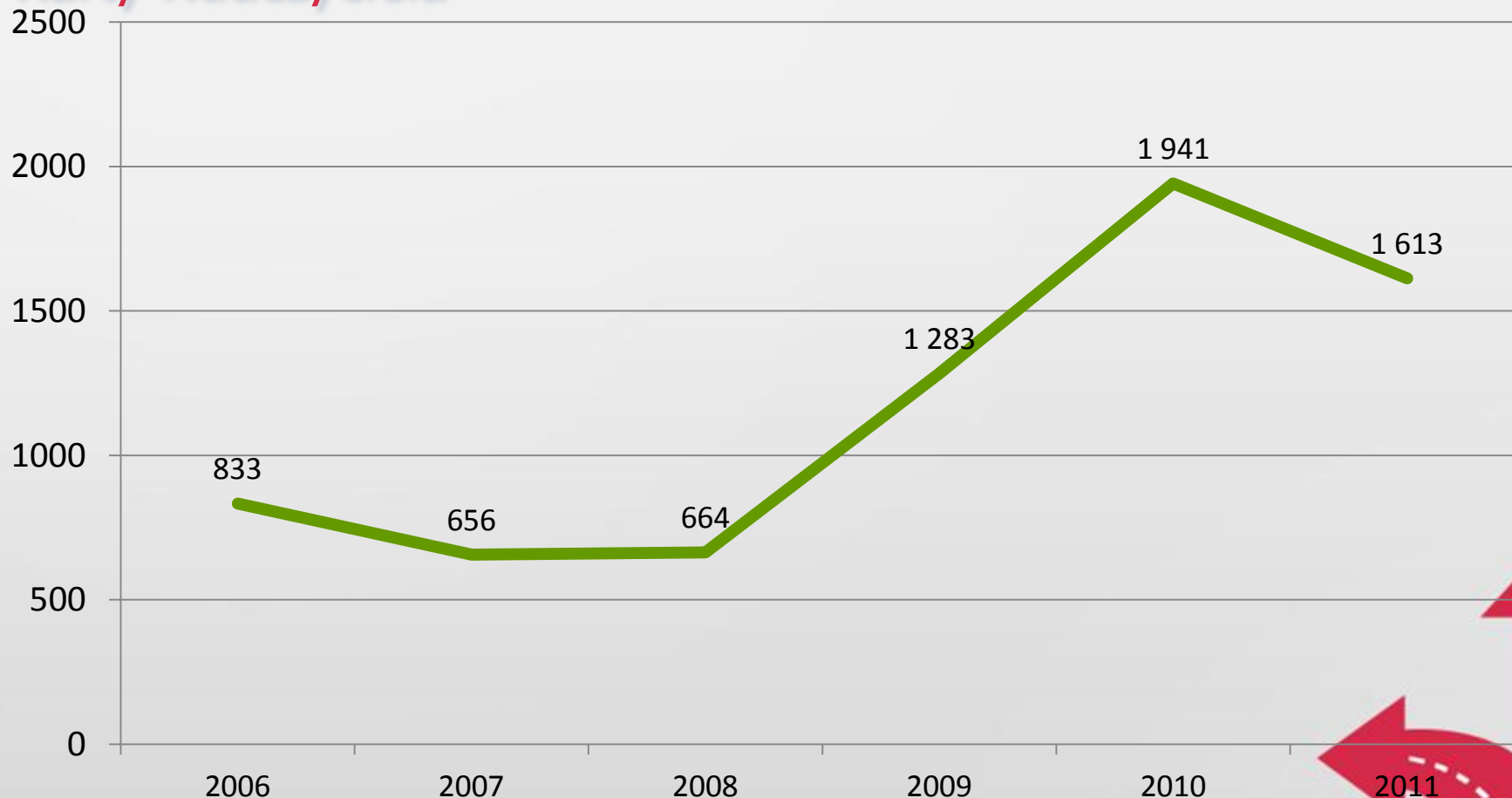


Nieśmiała próba w 2000 r.

- ❖ Pensum podwyższone tymczasowo na podstawie art. 42 ust. 2a Karty Nauczyciela
- ❖ Stosowane bardzo rzadko – w roku 2011/12 tylko w 243 JST
- ❖ Finansowo w ogóle się nie opłaca organowi prowadzącemu



Liczby nauczycieli w wymiarze zajęć zwiększonym na podstawie art. 42 ust. 2a Karty Nauczyciela





Próba
perswazyjnego
podniesienia
pensum

Całkowicie
nieskuteczna



Możliwe realne sposoby podniesienia pensum

- ❖ Z rekompensatą, czyli z podwyżkami wynagrodzeń odpowiadającymi skali zwiększenia obowiązków.

Skutki:

- ➔ zwolnienia
- ➔ brak korzyści finansowych dla JST

- ❖ Bez rekompensaty, czyli bez podwyżek wynagrodzeń.

Skutki:

- ➔ zwolnienia
- ➔ zmniejszenie wydatków

- ❖ Różnorakie warianty pośrednie



Oszacowanie skutków podniesienia pensum bez rekompensaty

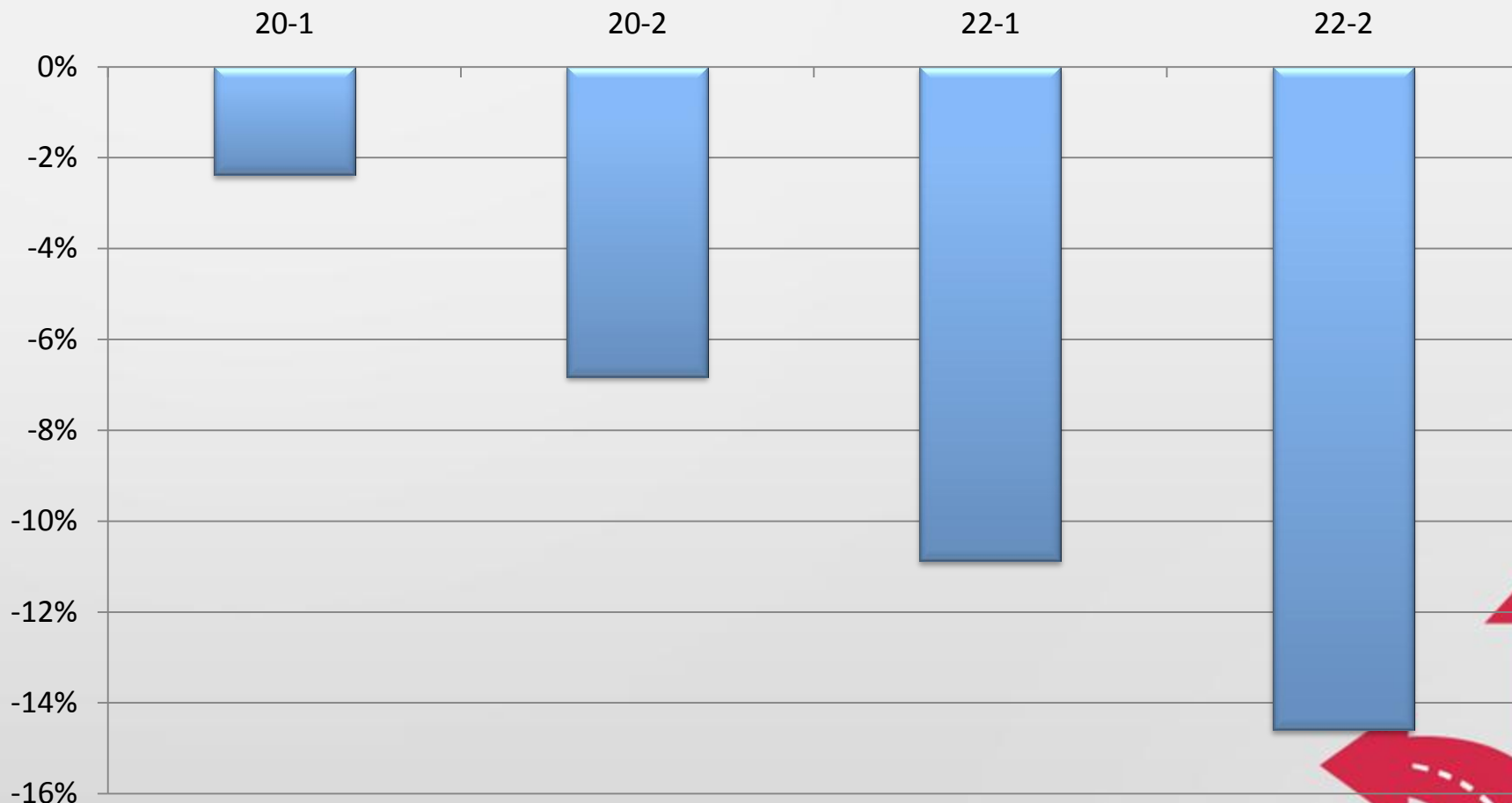


Założenia do obliczeń

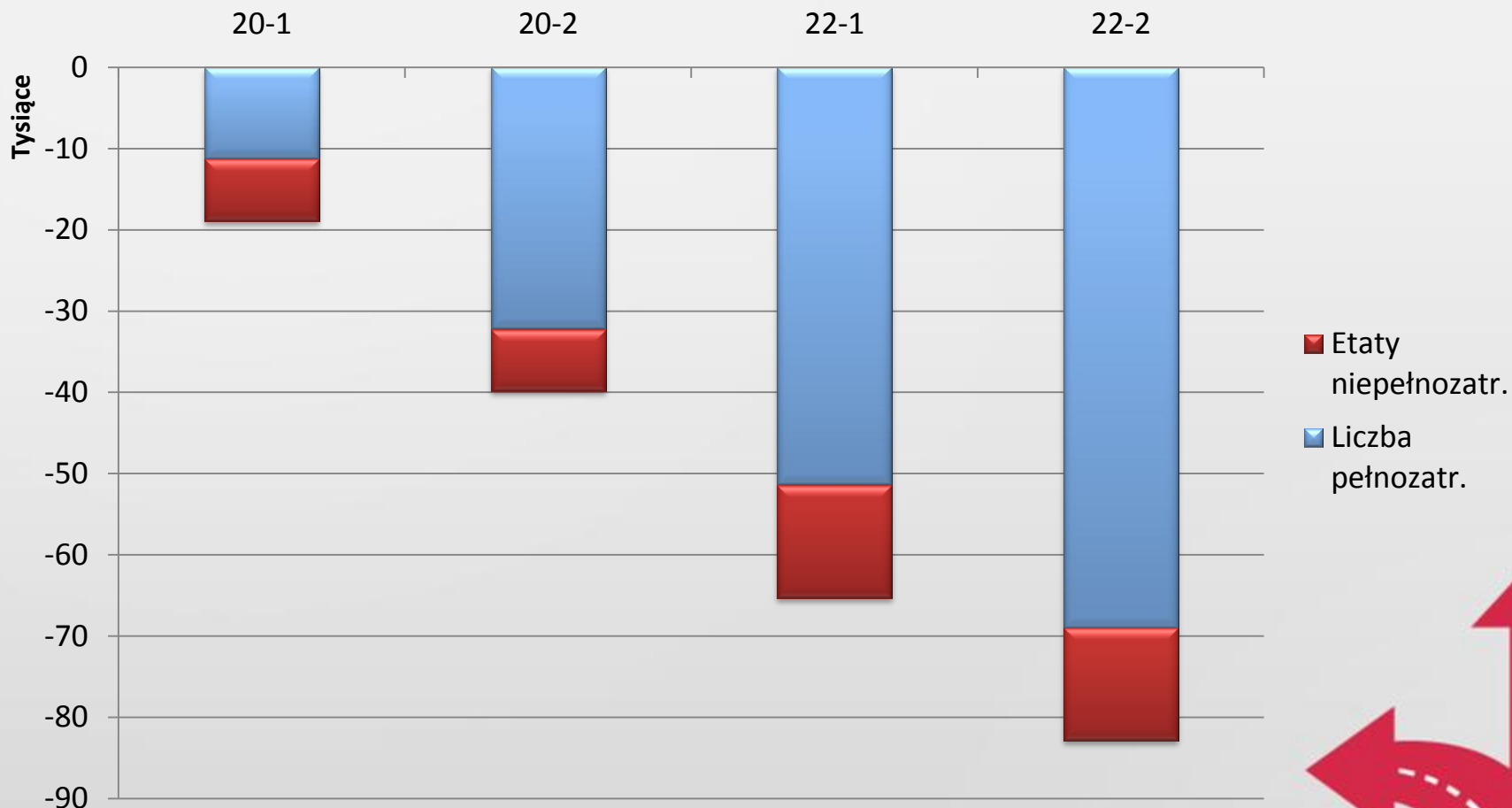
- ❖ Na jednego pełnozatrudnionego nauczyciela tablicowego przypada obecnie 2,5 godziny ponadwymiarowej
- ❖ Warianty podniesienia pensum
 - ➔ do 20 godzin (wariant 20-1 i 20-2)
 - ➔ do 22 godzin (wariant 22-1 i 22-2)
- ❖ Liczba godzin ponadwymiarowych na jednego nauczyciela pełnozatrudnionego, która pozostanie
 - ➔ 1 godzina – warianty 20-1 i 22-1
 - ➔ 2 godziny – warianty 20-2 i 22-2
- ❖ Liczby etatów nauczycieli niepełnozatrudnionych zmniejszą się o 10% przy pensum 20-godzinnym i 18,2 % przy 22-godzinnym
- ❖ Roczny koszt jednego nauczyciela przeliczeniowego wynosi 61 720 zł



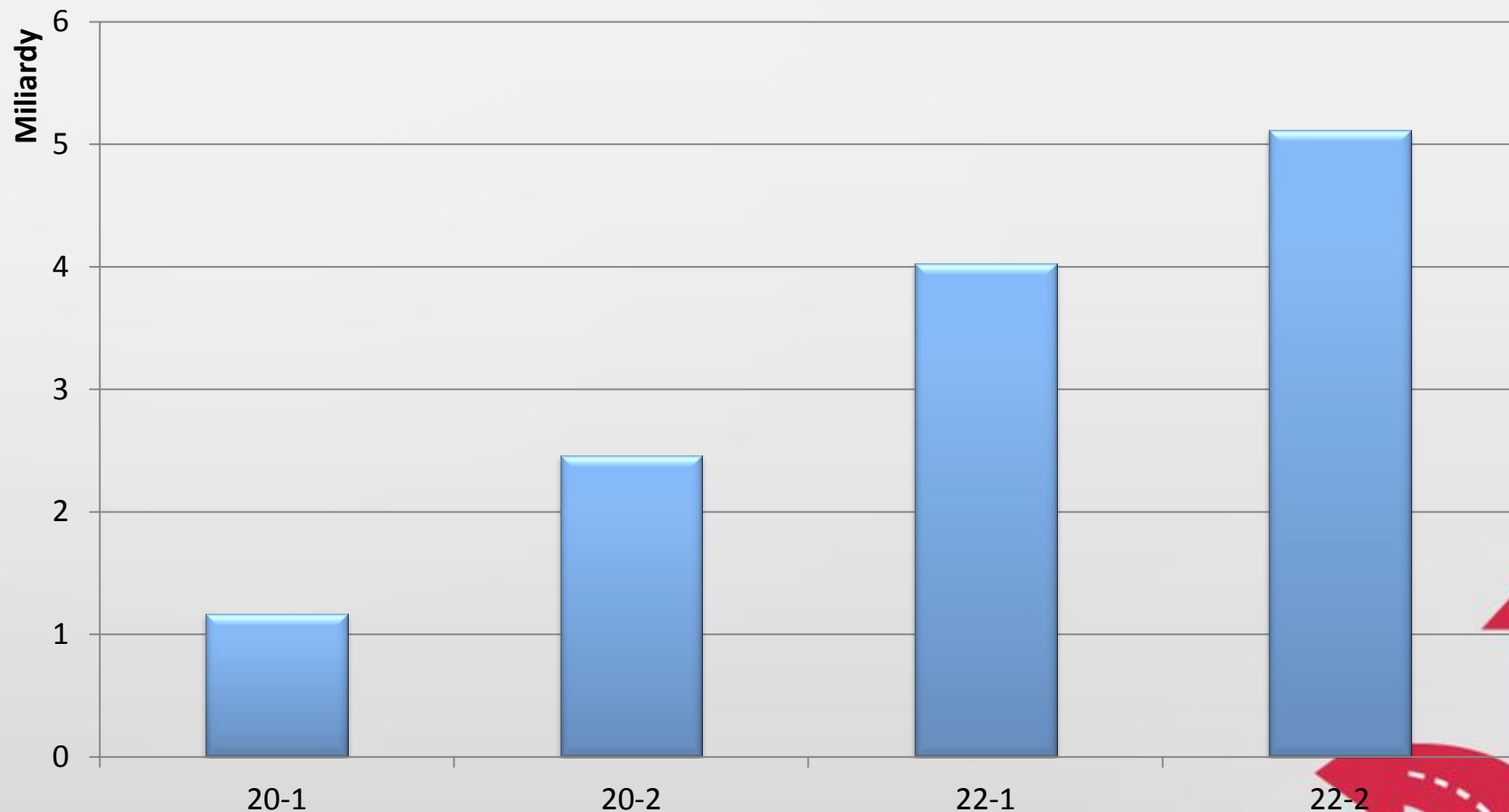
Spadek liczby nauczycieli pełnozatrudnionych w procentach



Spadek zatrudnienia w liczbach nauczycieli przeliczeniowych



Łączne korzyści dla budżetów samorządów



- ❖ Zwiększenie pensum w pełni zrekompensowane podwyżkami wynagrodzeń nie przyniesie samorządom korzyści ekonomicznych
- ❖ Rzeczywista skala zwolnień i korzyści finansowych w poszczególnych samorządach będzie zróżnicowana w zależności od obecnego i docelowego modelu organizacyjnego oraz stopnia podwyżek płac rekompensujących zwiększenie pensum
- ❖ Masowe zwolnienia nauczycieli mogą stworzyć samorządom spore problemy
- ❖ Podniesienie pensum nie będzie miało żadnego pozytywnego wpływu na jakość kształcenia



Zmiany w otoczeniu oświaty a jakość kształcenia i wychowania



Zwolnienia nauczycieli

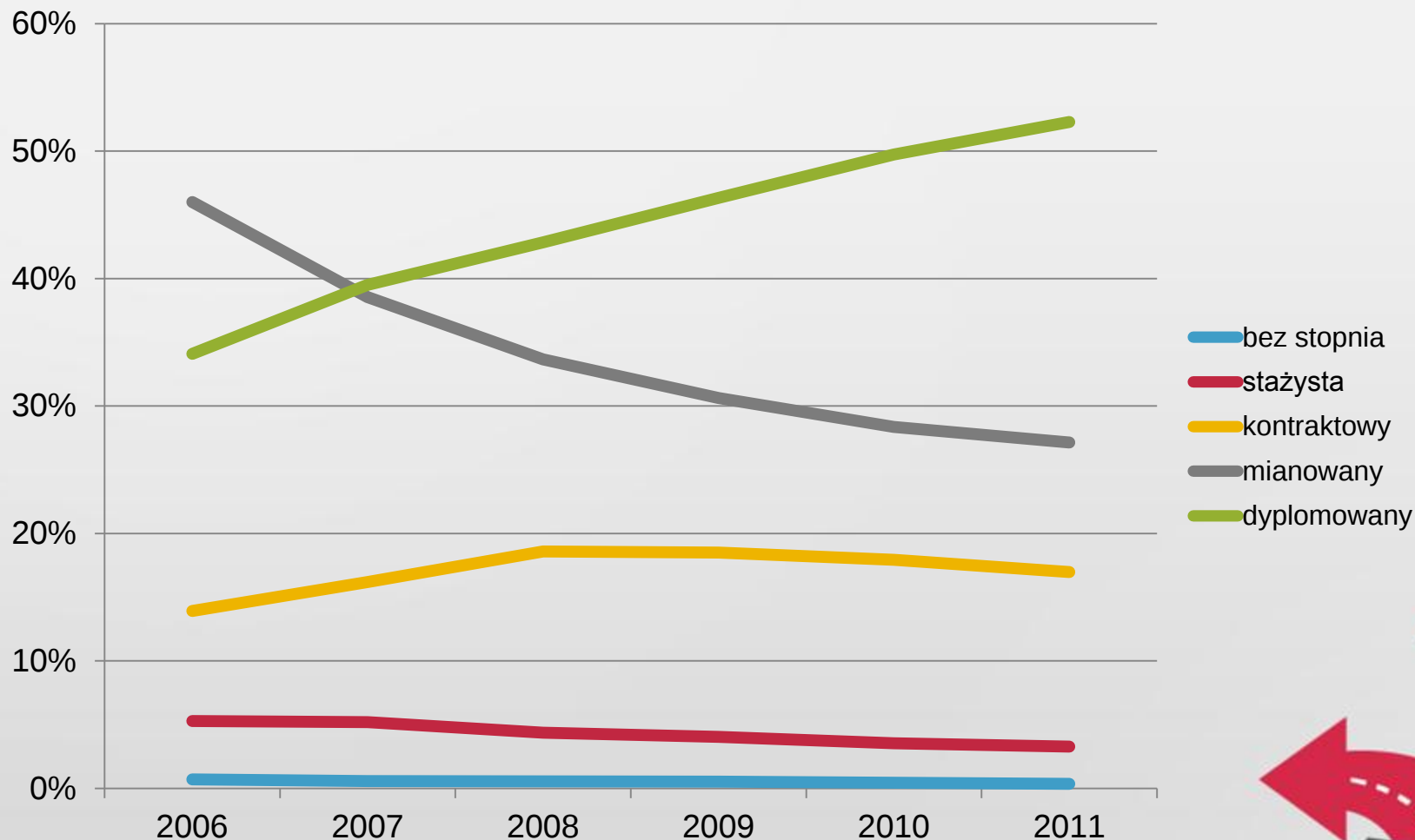
- ❖ Z powodu ograniczenia liczby urlopów dla poratowania zdrowia – 10 tys. (? – z 15 tys. na 5 tys.?)
- ❖ Z powodu podwyższenia pensum – 20-60 tys.(?).
- ❖ Z powodu niżu demograficznego – ?-?)



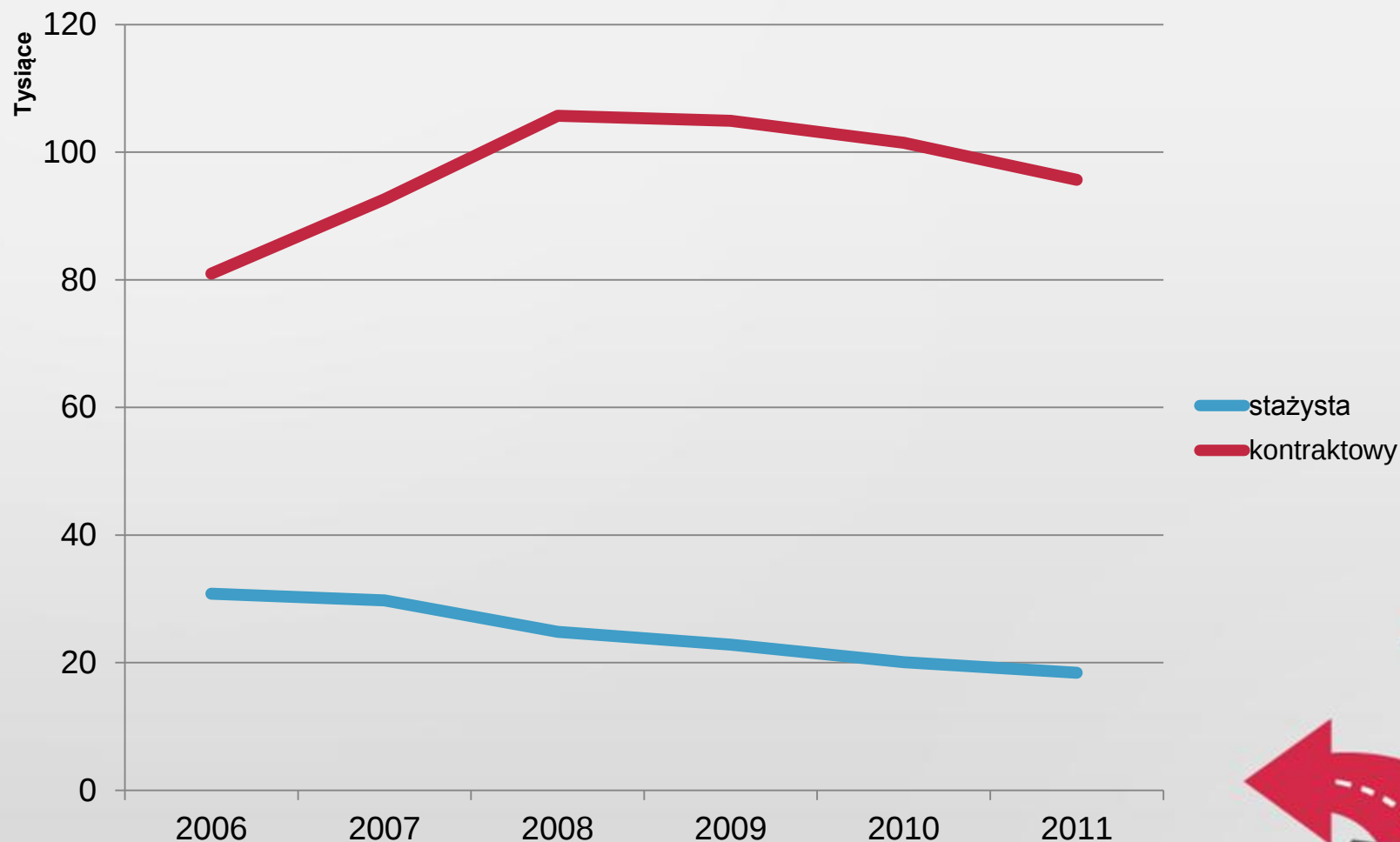
Którzy nauczyciele stracą pracę?



Struktura stopni awansu zawodowego



Stażyści i nauczyciele kontraktowi



Zwolnienia dotkną
przede wszystkim
młodych
nauczycieli



Praktycznie nie
ma szans na
wymianę kadry
pedagogicznej



Rzeczywisty problem
nie leży w tym, że nauczyciele
za mało pracują,
lecz w tym, że zbyt wielu z nich
nie pracuje wystarczająco dobrze





Zmiany w Karcie
Nauczyciela nie
doprowadzą do
szybkiej
poprawy jakości
kadry

Trzeba poprawić
pracę tych
nauczycieli,
którzy już są
zatrudnieni
w szkołach

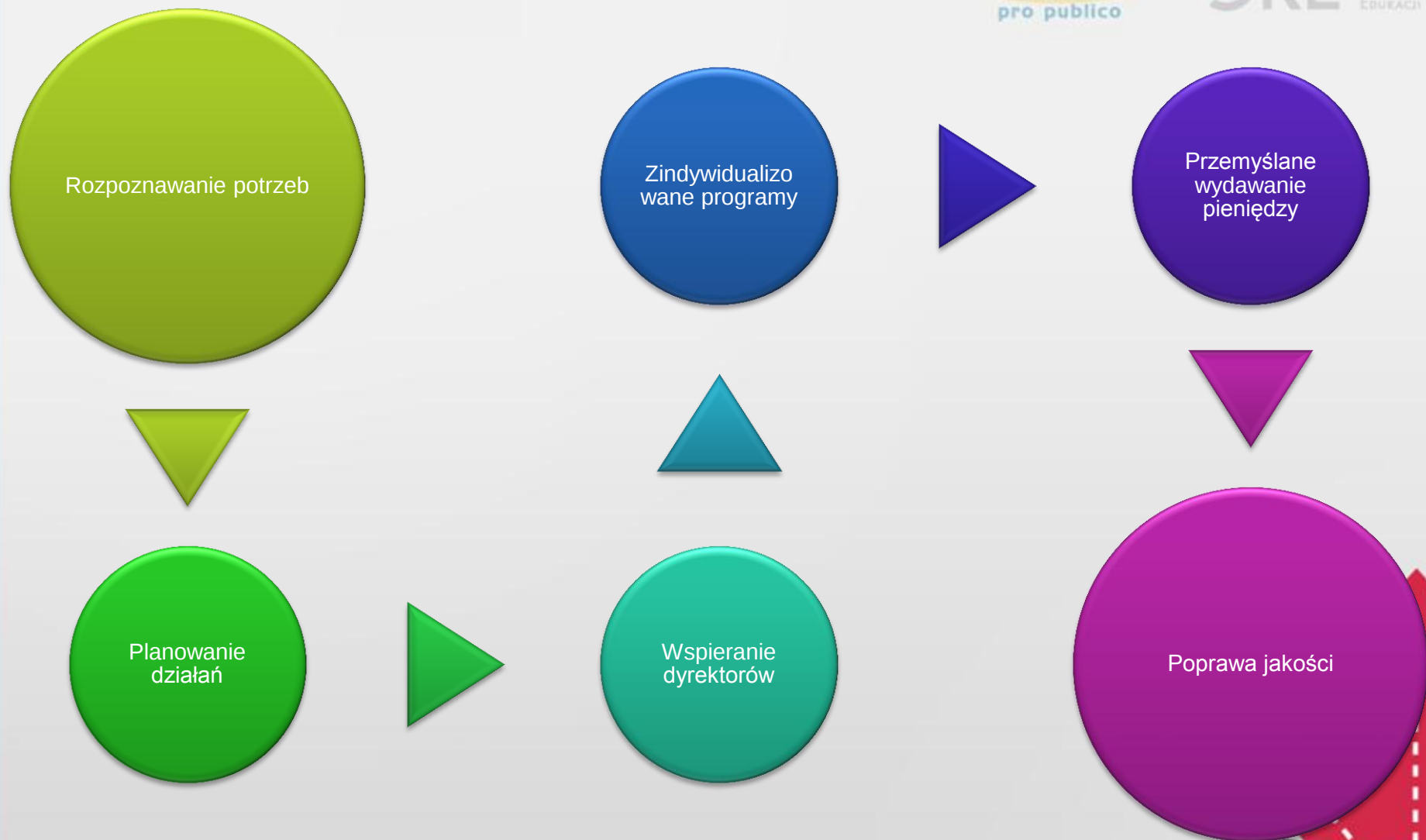


Formalnie
NIE

Czy to jest
zmarwienie
samorządów?

Faktycznie
TAK





Wnioski końcowe



Samorządy powinny

- ❖ Aktywnie reagować na zmiany w otoczeniu oświaty (unikać syndromu gotowanej żaby)
- ❖ Podejmować wyzwania związane ze zwiększeniem jakości kształcenia
- ❖ Więcej uwagi poświęcić rzeczywistemu doskonaleniu nauczycieli
- ❖ Szukając nowych rozwiązań, korzystać z dobrych wzorów i wszelkiej dostępnej pomocy



Dziękuję za uwagę