

Standaryzacja zatrudnienia w oświacie

Szansa czy mit?

Mariusz Tobor



Kontekst



Arkusz organizacyjny

Zasady przygotowywania i zatwierdzania arkuszy organizacyjnych mają kluczowe znaczenie dla organizacji oświaty i finansów JST

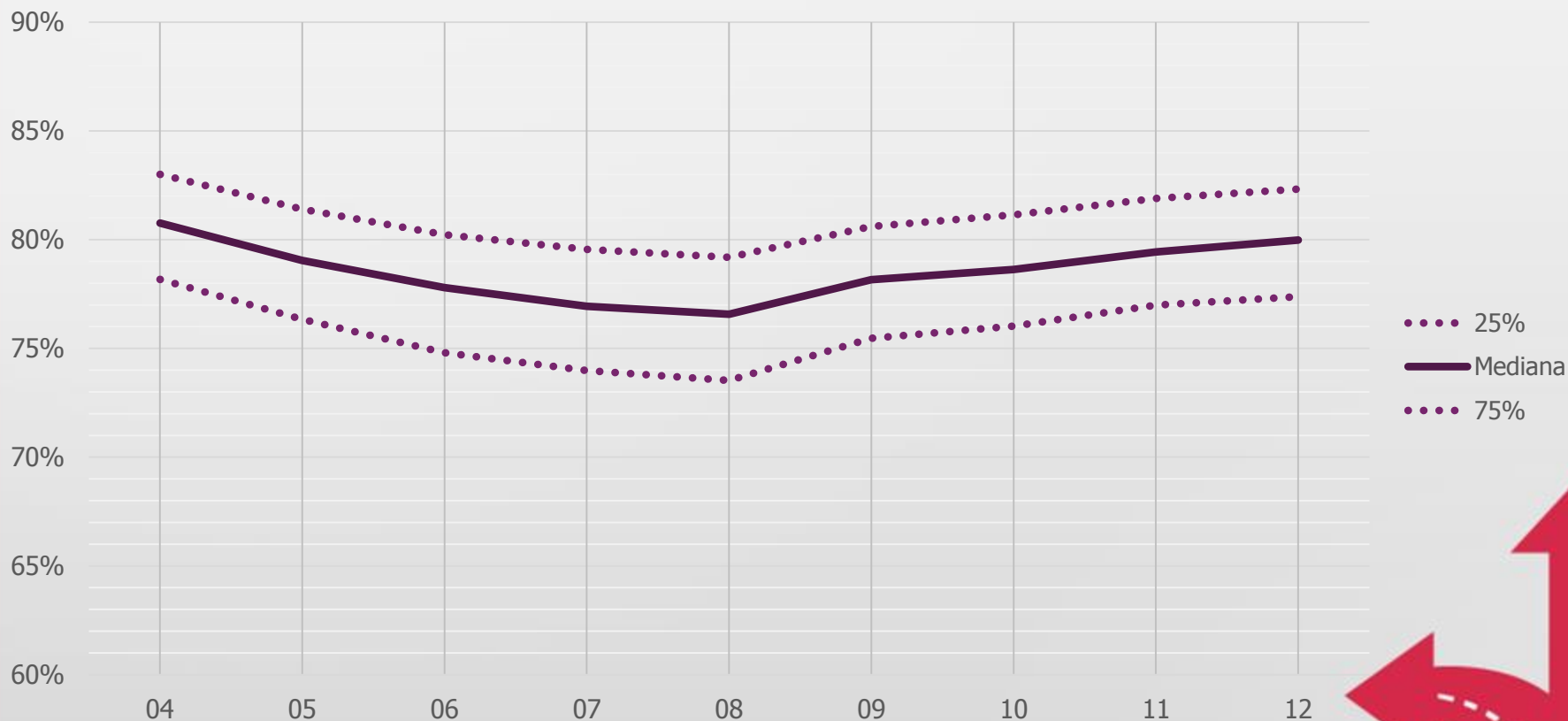
Arkusz organizacyjny to dokument, który:

- ➔ określa poziom zatrudnienia w oświacie
- ➔ przesądza o 80% bieżących kosztów utrzymania oświaty
- ➔ determinuje największą część budżetu JST



Wydatki osobowe stanowią przeciętnie 80% wydatków bieżących

Udział wydatków osobowych w wydatkach bieżących (subwencyjonowanych)

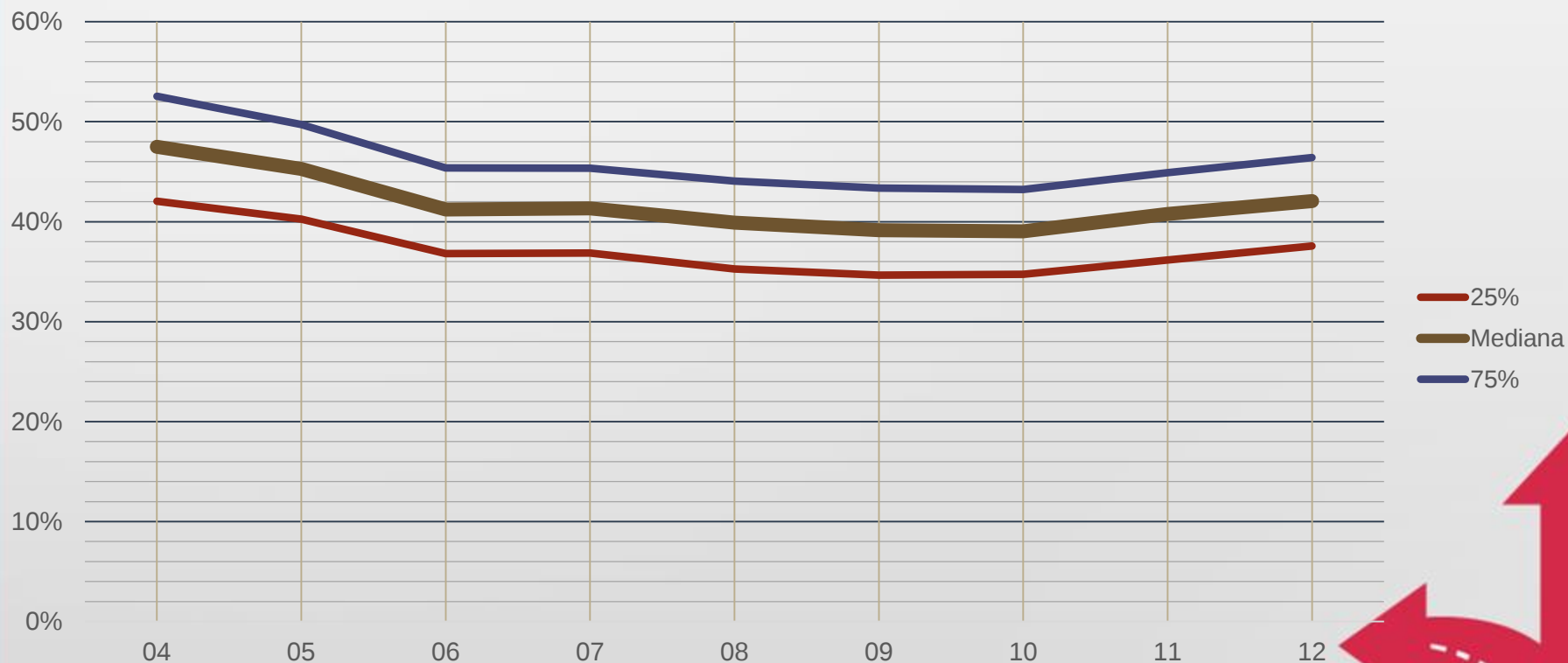


..... 25%
———— Mediana
..... 75%



W większości JST wydatki oświatowe stanowią ponad 40% budżetu

Wydatki oświatowe jako procent wszystkich wydatków budżetowych (ze środków krajowych)



Standardy zatrudniania nauczycieli w całym kraju

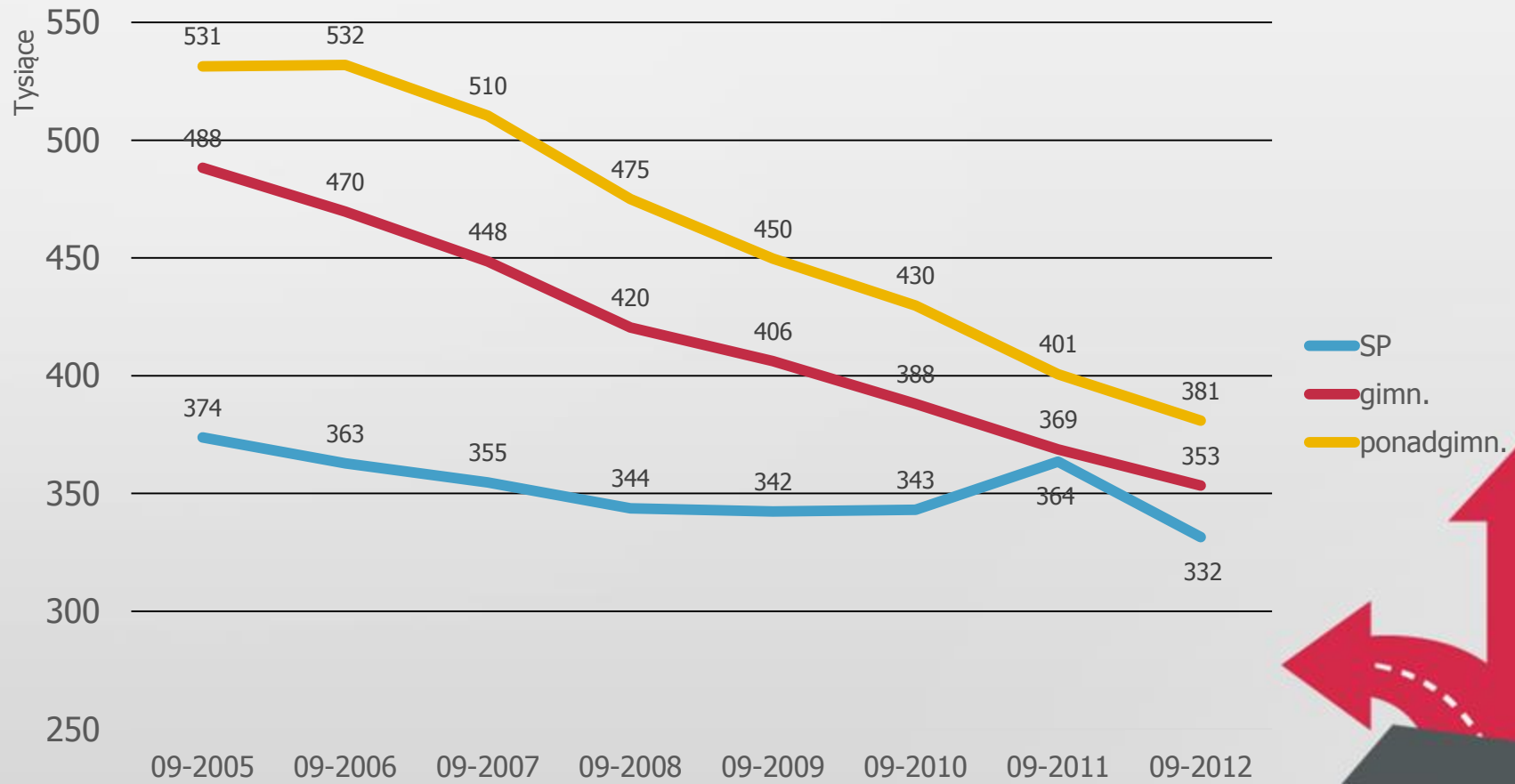
Nowelizacja KN w 2000 r. przewidywała wprowadzenie standardów zatrudnienia nauczycieli jako podstawy do naliczania środków należnych samorządom

Ostatecznie standardy usunięto z ustawy

- ➔ oficjalnie – z obawy przed masowymi zwolnieniami nauczycieli
- ➔ faktycznie – z obawy przed:
 - ➔ wprowadzeniem wielkich wydatków sztywnych do budżetu
 - ➔ daniem samorządom narzędzia do sądowej walki o pieniądze na utrzymanie oświaty
 - ➔ ujawnieniem rzeczywistego poziomu finansowania oświaty przez państwo
- ➔ Nie ma formalnych przeszkód do wprowadzania lokalnych standardów zatrudnienia

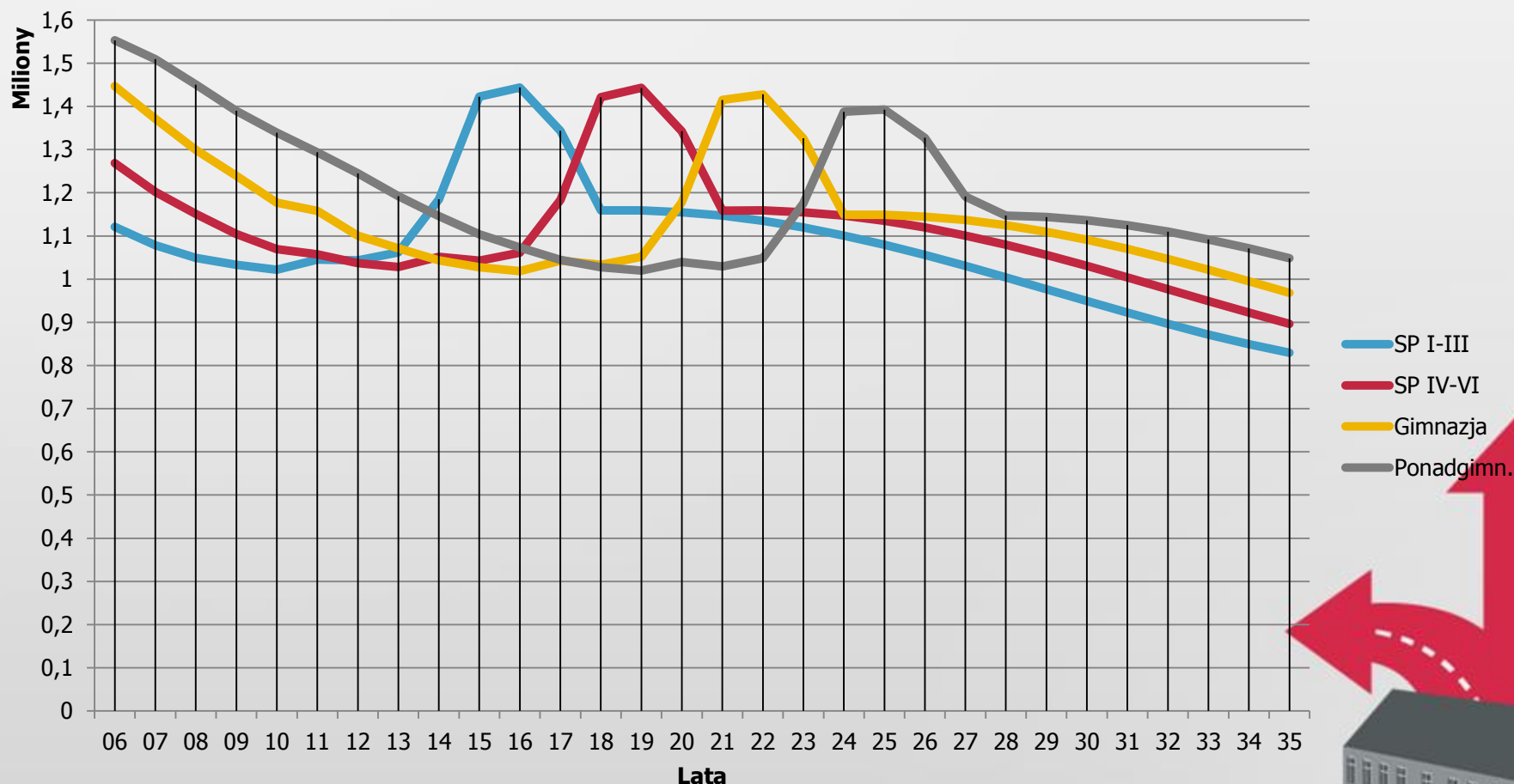


W ostatnich latach drastycznie spadły liczby uczniów ogólnodostępnych szkół ponadgimnazjalnych i gimnazjów prowadzonych przez JST

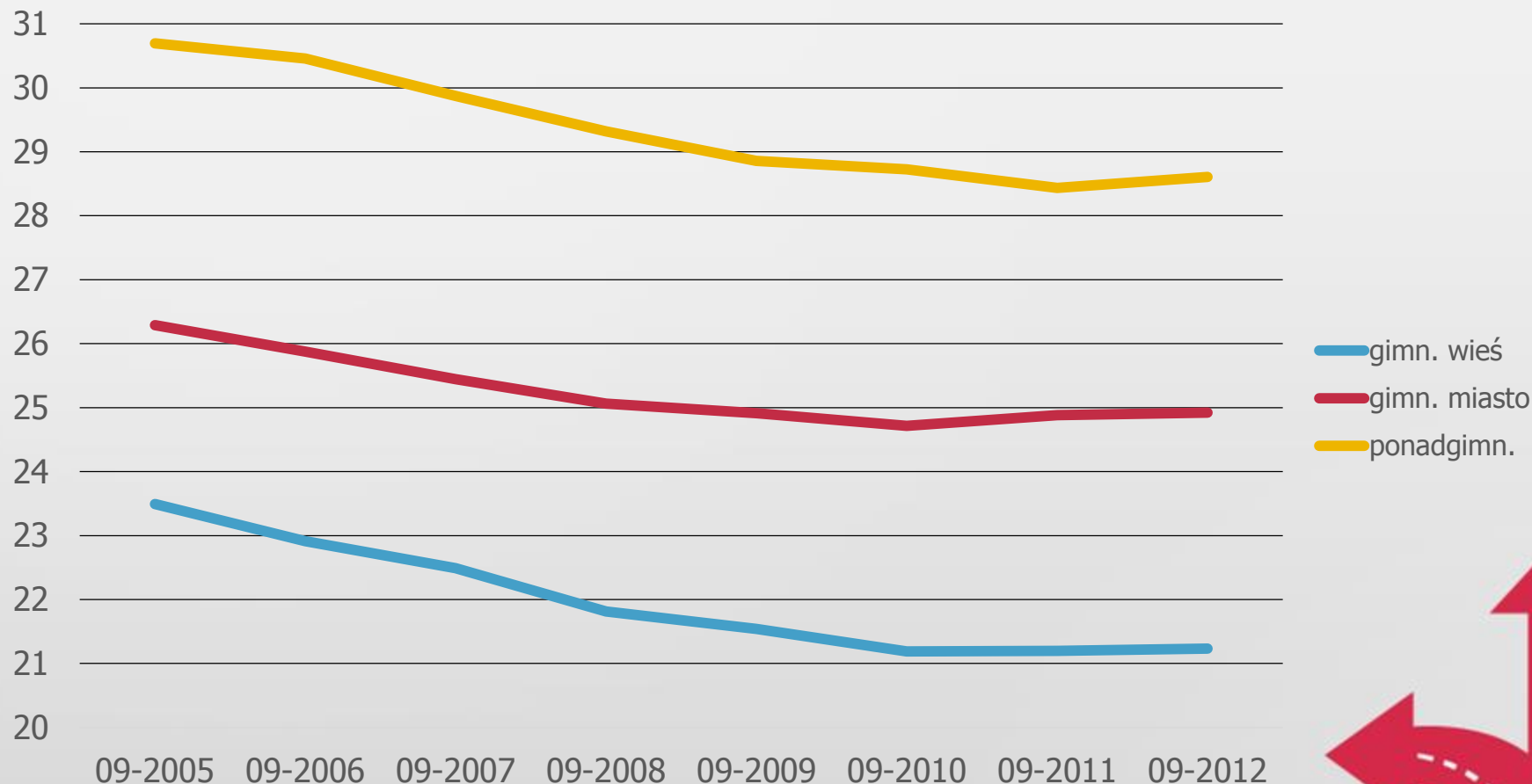


Przez najbliższe lata liczba uczniów w szkołach ponadpodstawowych i gimnazjach będzie nadal malała

Prognoza zmian liczb uczniów szkół prowadzonych przez JST



Zmniejszyły się średnie liczebności oddziałów klas I



Uczniowie – oświata – budżety

- ➔ Od wielu lat liczba uczniów w szkołach maleje
- ➔ Jednocześnie różnice pomiędzy wydatkami na oświatę a częścią oświatową subwencji ogólnej są bardzo wysokie
- ➔ Rosną inne obciążenia budżetów JST, np. obsługa zadłużenia
- ➔ W odczuciu władz samorządowych oznacza to, że utrzymanie oświaty jest coraz trudniejsze



Dlaczego tak jest?

- ➔ Subwencja oświatowa realnie maleje proporcjonalnie do spadku liczby uczniów
- ➔ W dużej części JST zatrudnienie w oświacie maleje wolniej niż ubywa uczniów



- ➔ Samorządowe władze oświatowe coraz aktywniej poszukują oszczędności w szkołach
- ➔ Bardzo szczegółowy nadzór nad wydatkami poszczególnych szkół powoduje jednak, że ich dyrektorzy czują się zwolnieni z obowiązku racjonalizacji kosztów, a w szczególności z najbardziej nieprzyjemnych działań wiążących się z ograniczaniem zatrudnienia.



Błędne koło braku zaufania



System tradycyjny

Negocjacje w pakiecie



Prawie każdy samorząd stosuje jakieś standardy

Obejmują one na przykład:

- ➔ Minimalne i maksymalne wielkości oddziałów
- ➔ Dodatkowe zasady podziałów na grupy
- ➔ Normy zatrudnienia bibliotekarzy, pedagogów itp.
- ➔ Normy zatrudnienia pracowników administracji i obsługi
- ➔ Normy organizacji zajęć pozalekcyjnych



Główne problemy tradycyjnego systemu podziału środków

- ➔ Otwarcie pola do negocjacji pomiędzy dyrektorem, a osobą zatwierdzającą arkusz
- ➔ Trudności w utrzymaniu zakładanego poziomu wydatków
- ➔ Nieuzasadnione nierównomierności rozdziału środków między szkoły tego samego typu



Otwarcie pola do negocjacji pomiędzy dyrektorem, a osobą zatwierdzającą arkusz

- ➔ Zbyt wiele parametrów organizacyjnych
- ➔ Nie ma jasno określonych zależności między parametrami organizacyjnymi
- ➔ Racjonalna organizacja z punktu widzenia szkoły <> racjonalna organizacja z punktu widzenia JST
- ➔ Decyzje są podejmowane na podstawie subiektywnych przesłanek (niezależnie od starań osób uczestniczących w negocjacjach)



Naturalny sposób działania dyrektora podczas przygotowywania i zatwierdzania arkusza organizacyjnego

- ➔ Biorę wszystko co mi dadzą, nawet wtedy, gdy nie jest mi to specjalnie potrzebne
- ➔ Nie ujawniam znanych mi możliwości oszczędzania, bo obawiam się, że mojej szkole przyniesie to tylko straty
- ➔ Skrzętnie wykorzystuję wszystkie okazje uzyskania czegoś więcej



Przykłady

Jeśli maksymalną liczebność oddziału LO określono na 33 uczniów, dyrektor szkoły, w której do klas pierwszych zgłosiło się ich 66, z wszystkich sił będzie szukał jeszcze przynajmniej jednego, żeby móc otworzyć 3 małe zamiast dwóch dużych oddziałów.

Dyrektorzy szkół wolą oddziały 25-osobowe od tańszych 24-osobowych (obowiązkowy podział na lekcjach języków i informatyki), i 27-osobowe od 26-osobowych (obowiązkowy podział na zajęciach WF)

Do szkolnej świetlicy zapisano 50 uczniów. Zgodnie z prawem wymaga to utworzenia dwóch grup wychowawczych, z czego wynika, że konieczne jest zatrudnienie dwóch wychowawców w czasie pracy świetlicy i tego będzie domagał się dyrektor szkoły przedstawiając arkusz organizacyjny. Niezależnie od tego, że ogromna większość podopiecznych świetlicy nie przebywa w niej przez cały czas jej pracy.



Trudności w utrzymaniu zakładanego poziomu wydatków

- ➔ Tradycyjny system słabo motywuje dyrektorów do racjonalizacji wydatków, a często wręcz zachęca do działań, które te wydatki zwiększają
- ➔ W odczuciu zainteresowanych działania oszczędnościowe wynikają z arbitralnych decyzji urzędników
- ➔ Dyrektor jest tylko biernym wykonawcą ustaleń „góry”
- ➔ Wiele uwagi poświęca się kontrolowaniu



Nierównomierności rozdziału środków

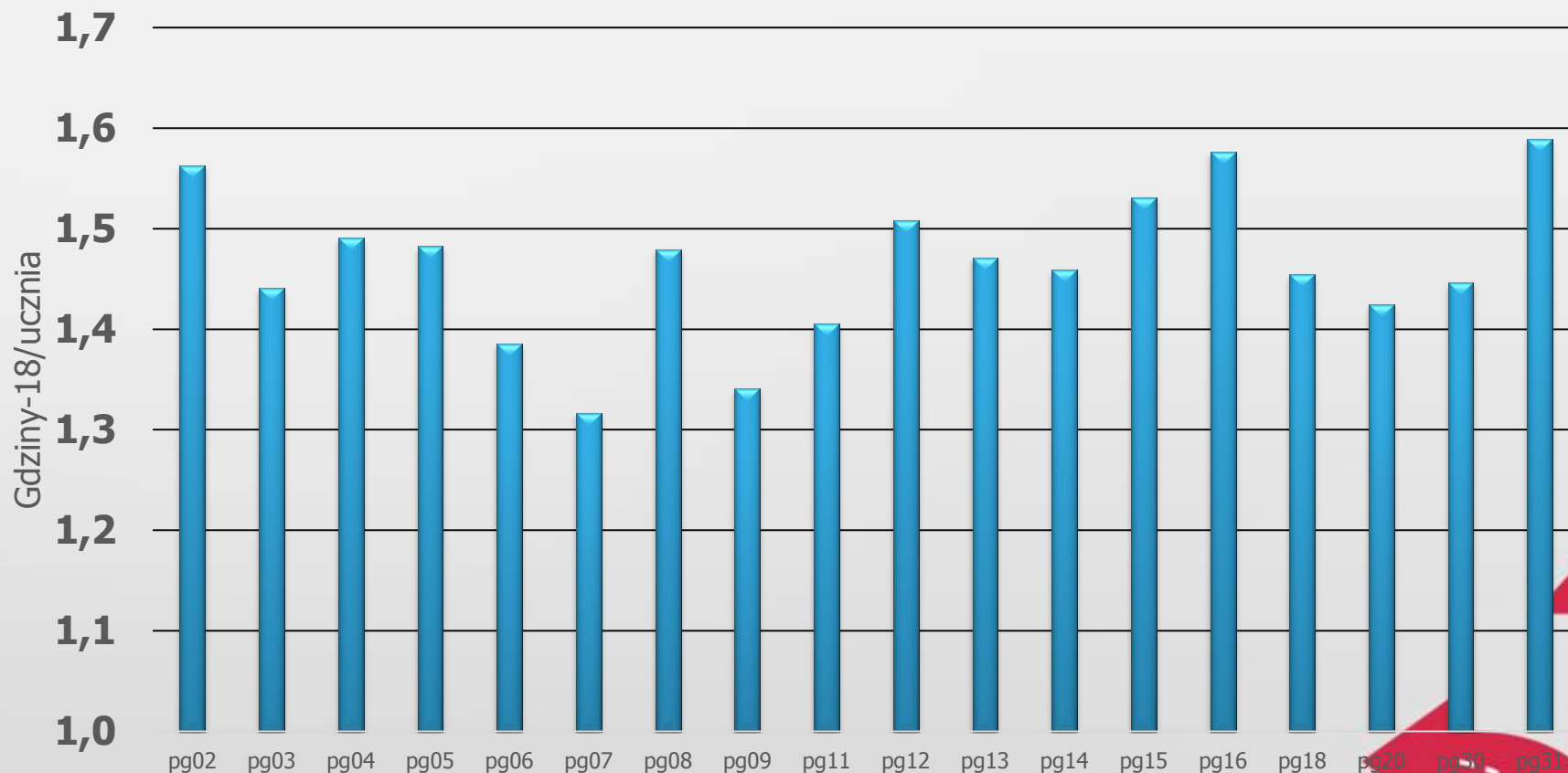
OŚRODEK
ROZWOJU
EDUKACJI

Niemal nieuniknionym następstwem systemu negocjacyjnego są nierówności podziału

W efekcie wskaźniki organizacji szkół tego samego typu wyraźnie się od siebie różnią



Zróżnicowanie wskaźników organizacji gimnazjów prowadzonych przez przykładową JST



Systemy zobiektywizowane

Minimalizujące potrzebę
i możliwości negocjacji



**System
negocjacyjny
(tradycyjny)**

**System
zobiektywizowany**



Bon edukacyjny (oświatowy)

Taka zasada podziału środków, w której głównym kryterium podziału jest liczba uczniów



Potencjalne zastosowania bonu edukacyjnego

- ➔ Zobiektywizowany system rozdziału środków
- ➔ Narzędzie do wprowadzenia w oświacie mechanizmów rynkowych

a także wyrwania edukacji z rąk biurokratów i przekazania jej w ręce obywateli (Milton Friedman)

Moim zdaniem absolutyzowanie rynku w oświacie jest niebezpieczne

- ➔ Narzędzie usprawniające zarządzanie oświatą m.in. przez zmodyfikowanie ról pracowników JST i dyrektorów oraz relacji między nimi



Bon finansowy

Standaryzacja zatrudnienia
przez limitowanie funduszu płac



Bon finansowy - teoretycznie najprostsze rozwiązane

- ➔ Niezwykle prosta zasada określania planu finansowego szkoły jako iloczynu wartości bonu i liczby uczniów
- ➔ Przeniesienie pełnej odpowiedzialności za racjonalizację wydatków na dyrektorów szkół



Realne ograniczenia dla idei bonu finansowego

- ➔ System wynagrodzeń nauczycieli, wskutek którego te same liczby etatów nauczycielskich mogą bardzo różnie kosztować
- ➔ Zróżnicowany stan techniczny budynków szkolnych



Konieczność określania różnych wartości bonu dla różnych szkół lub coraz bardziej jawna rezygnacja z zasady, że plan finansowy szkoły jest prostym iloczynem liczby uczniów i wartości bonu.



Czy bon finansowy jest możliwy do wdrożenia?

- ➔ Tak, ale w praktyce nie jest to wcale rozwiązanie tak proste, jak się wydaje na pierwszy rzut oka
- ➔ Wymaga specjalnych kwalifikacji od osób nadzorujących wdrożenie oraz dyrektorów szkół



Bon organizacyjny

Parametryzacja zatrudnienia
przez ustalanie limitu etatów



- ➔ Mówiąc o bonie oświatowym, myślimy o tym, że budżet szkoły powinien być ściśle związany z liczbą kształconych w niej uczniów, aby motywować dyrektora szkoły do racjonalizacji kosztów
- ➔ „Ściśle związane” nie musi jednak oznaczać, że budżet szkoły jest iloczynem liczby uczniów i jakiejś kwoty pieniędzy



Sposobem ścisłego związanania budżetu szkoły z liczbą uczniów, przy jednoczesnym uwzględnieniu sygnalizowanych wcześniej uwarunkowań, jest **bon organizacyjny** lub inaczej mówiąc **lokalne standardy zatrudnienia**



Bon organizacyjny

- Forma bonu oświatowego, w której na każdego ucznia przypada określona część etatu nauczyciela
- ➔ 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



Parametr standaryzacji

Część etatu przysługująca na jednego ucznia

- ➔ W praktyce bonu organizacyjnego parametry standaryzacji wygodniej jest wyrażać w przypadających na jednego ucznia liczbach godzin przeliczeniowych,
czyli w liczbach godzin nauczycieli przeliczonych na pensum osiemnastogodzinne



Fundamenty rozwiązania

- ➔ Należna szkole liczba godzin przeliczeniowych na jednego ucznia
 - ➔ oddziałów „0” (np. 1,0)
 - ➔ klas I-III SP (np. 1,40)
 - ➔ klas IV-VI SP (np. 1,58)
 - ➔ gimnazjum (np. 1,59)
- ➔ Należna szkole liczba etatów administracji i obsługi przypadających na jeden etat nauczycielski (np. jeden etat na 80 godzin przeliczeniowych nauczycieli) oraz średni koszt etatu administracji i obsługi
- ➔ Różnicowanie środków na wynagrodzenia zgodnie z przydzielonym limitem godzin (etatów) z uwzględnieniem struktury zatrudnionej w szkołach kadry
- ➔ Gwarantowane przez JST finansowanie zadań, na które dyrektor szkoły nie ma wpływu



Parametry standaryzacji małych szkół

Dla szkół nieelastycznych organizacyjnie, czyli takich, w których liczba oddziałów jest sztywna:

- ➔ głównym parametrem standaryzacji jest liczba etatów przypadających na jeden oddział
- ➔ liczba etatów przypadających na jednego ucznia jest dodatkowym parametrem standaryzacji



Przykłady zadań realizowanych poza limitem godzin wynikającym z liczby uczniów

- ➔ urlopy zdrowotne nauczycieli
- ➔ stany nieczynne i odprawy
- ➔ zniżki godzin i dodatki doradców
- ➔ nauczania indywidualne
- ➔ koszty specyficznych zajęć realizowanych na zlecenie organu prowadzącego



Sposoby wyznaczania wartości bonusu organizacyjnego

- ➔ Poprzez konstruowanie szkoły odniesienia
- ➔ Poprzez analizę stanu faktycznego i dostosowanie parametrów standaryzacyjnych do (zmodyfikowanej) przeciętnej



Aspekty wyznaczania parametrów

Polityczno-
zarządczy

Techniczno-
eksperscki



Standaryzacja zatrudnienia administracji i obsługi

- ➔ Specjalne parametry standaryzacji – możliwe są różne rozwiązania, np.:
 - ➔ liczba etatów administracji i obsługi przypadających na jeden etat nauczycielski
 - ➔ kwota na wynagrodzenia pracowników administracji i obsługi przypadająca na jeden etat nauczycielski
- ➔ Możliwe jest uwzględnienie kosztów stałych, np. wynikających z powierzchni obiektów
- ➔ Konieczne jest uwzględnienie potrzeby zatrudniania pracowników poza limitem podstawowym (np. palaczy w jedynej szkole z tradycyjną kotłownią)



Organ prowadzący i dyrektorzy szkół w nowym systemie



Przy wdrażaniu trzeba uwzględnić

- Konieczność zmiany podejścia do zatwierdzania organizacji szkół
- Zwiększenie **kompetencji** i **odpowiedzialności** dyrektorów



Zadania organu prowadzącego

- ➔ Ustalanie lokalnych standardów zatrudnienia na poziomie odpowiadającym potrzebom i możliwościom
- ➔ Pilnowanie ich przestrzegania
- ➔ Rezygnacja z ręcznego sterowania i negocjowania rozwiązań organizacyjnych w szkołach



Dyrektor szkoły w systemie tradycyjnym

- ➔ Negocjuje organizację szkoły
- ➔ Ma ograniczoną swobodę określania rozwiązań organizacyjnych
- ➔ Uwzględnia w arkuszu wszystkie godziny, które może dostać (nawet te, które nie są potrzebne szkole)
- ➔ Jest zwolniony z odpowiedzialności za wiele decyzji organizacyjnych



Dyrektor szkoły w nowym systemie

- ➔ Organizuje szkołę w ramach limitu etatów
- ➔ W szkołach podstawowych i gimnazjach – ma swobodę przyjmowania uczniów spoza obwodu
- ➔ Ma pełną swobodę określania rozwiązań organizacyjnych (w granicach prawa)
- ➔ Ma motywację do racjonalizowania organizacji
- ➔ Odpowiada za podjęte decyzje



Korzyści z wdrożenia

- ➔ Zracjonalizowanie wydatków na oświatę – ekstremalnie trudne do osiągnięcia w sytuacji negocjowania arkuszy organizacyjnych oraz budżetów szkół z ich dyrektorami
- ➔ Zwiększenie autonomii dyrektorów szkół przy jednoczesnym zwiększeniu ich odpowiedzialności
- ➔ Automatyczne dostosowywanie organizacji szkół elastycznych organizacyjnie do sytuacji demograficznej
- ➔ Ograniczenie podziału MY i ONI



Skuteczne wdrożenie idei bonu organizacyjnego wymaga

- ➔ Precyzyjnych informacji o organizacji oświaty przed wdrożeniem
- ➔ Ujednolicenia zasad wyznaczania etatów przeliczeniowych nauczycieli we wszystkich szkołach
- ➔ Precyzyjnego wyznaczania kosztów realizacji zatwierdzonych arkuszy organizacyjnych
- ➔ Konsekwencji w działaniu organu prowadzącego
- ➔ Narzędzi do kontroli zgodności arkuszy organizacyjnych z zasadami bonu organizacyjnego

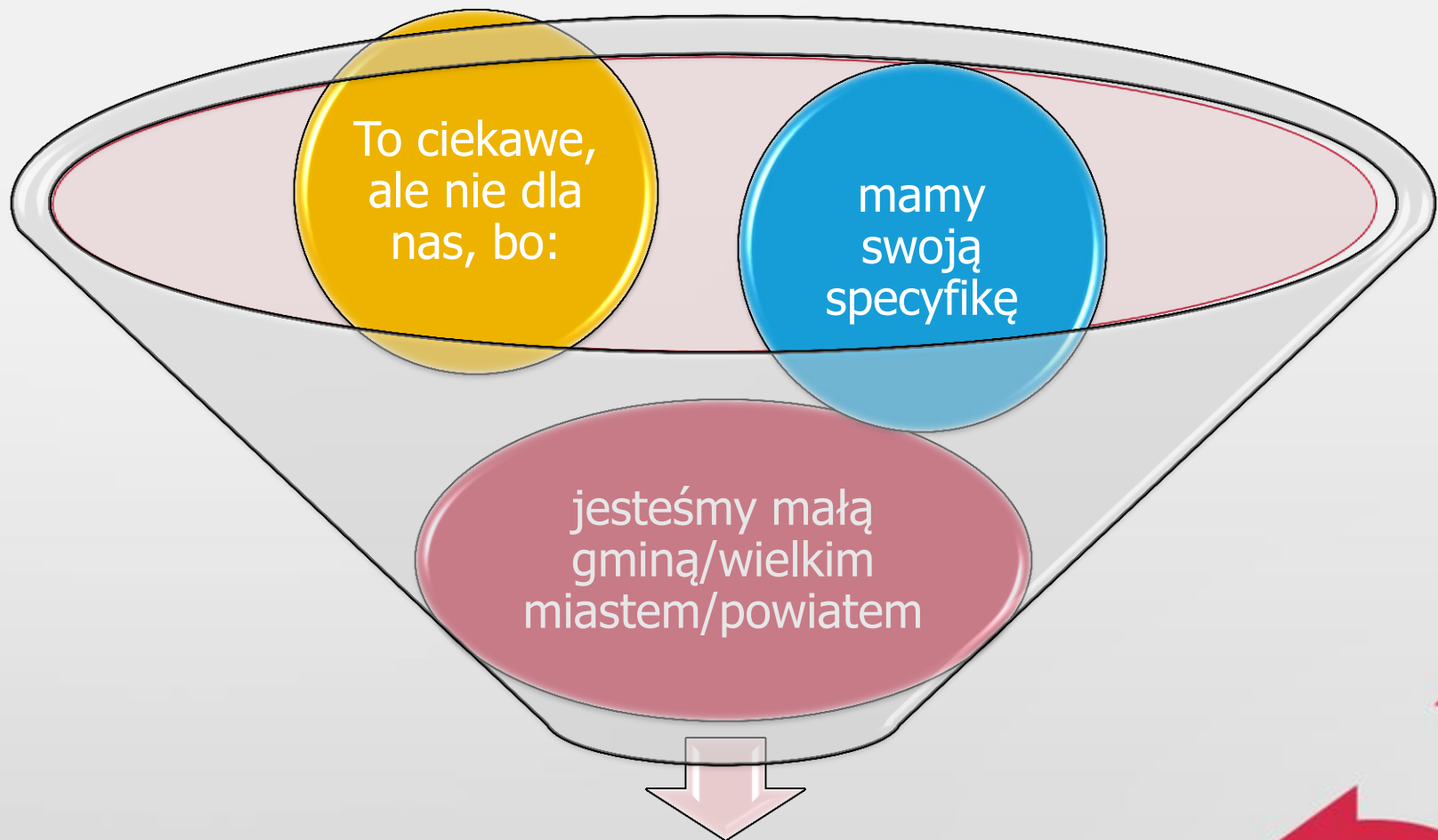


Co może pójść źle

Przyczyny problemów i niepowodzeń



Odrzucenie koncepcji



a poza tym dotychczasowy
system **jakoś** się sprawdza



Opór przed zmianami



Konieczne
zaangażowanie

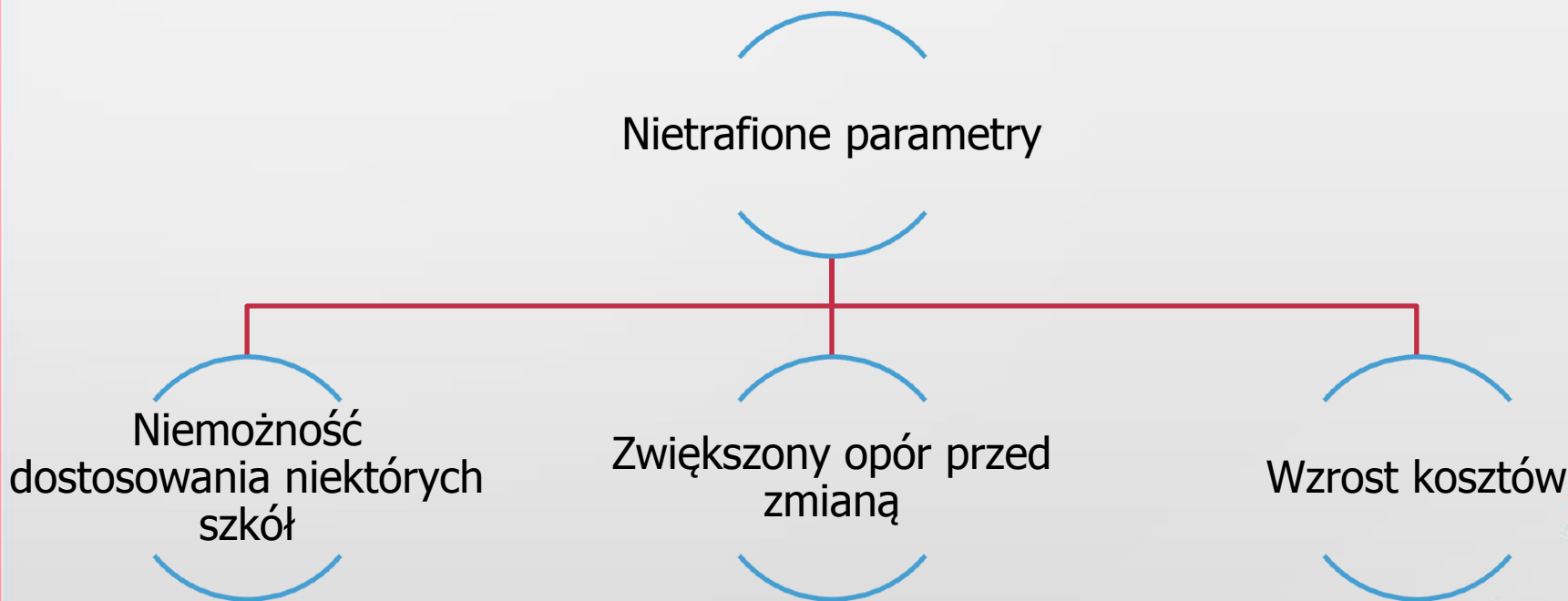
władz JST

pracowników
wydziału edukacji

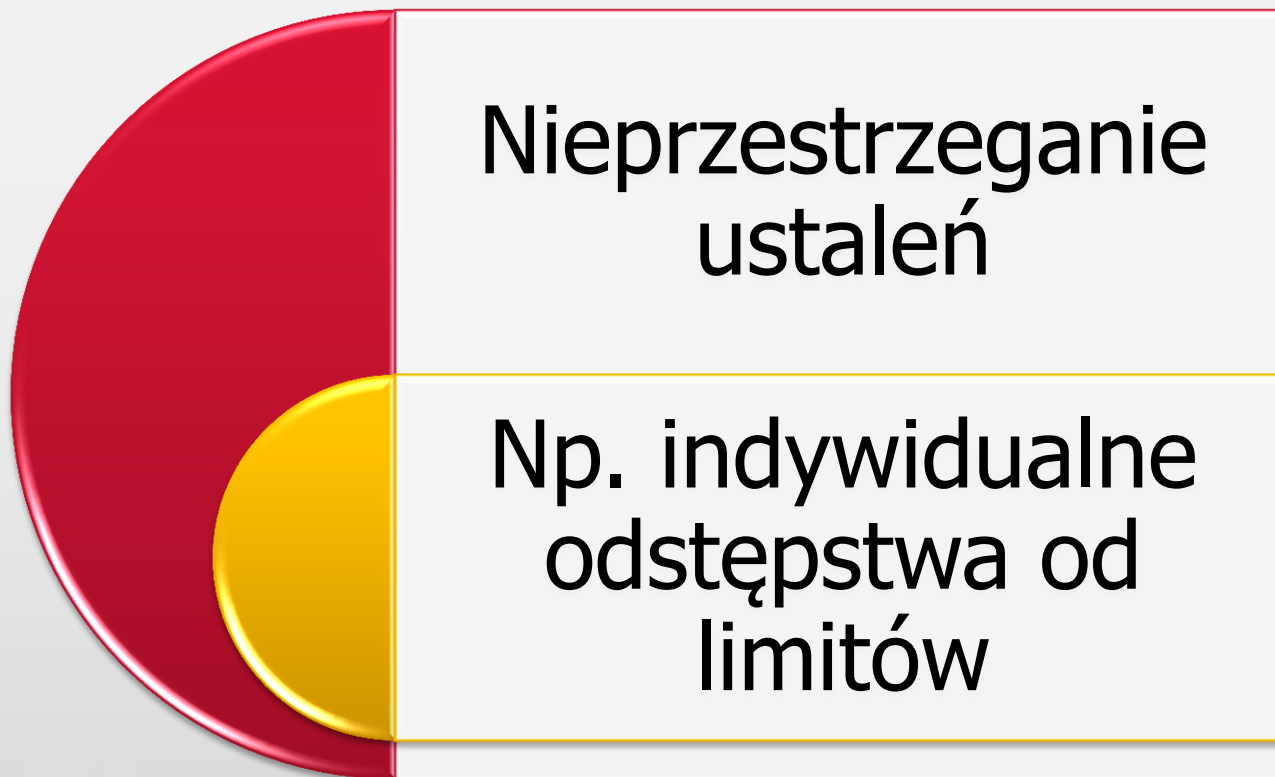
dyrektorów szkół



Błędy w opracowaniu



Błędy i niekonsekwencje we wdrażaniu



Brak niezbędnych modyfikacji lub błędy w modyfikowaniu działającego bonu

Trzeba

dostosowywać parametry do zmian w prawie

dostosowywać parametry do zmian w możliwościach JST

reagować na utratę elastyczności szkół



Mimo trudności – warto wdrażać lokalne standardy zatrudnienia

Są one skutecznym narzędziem
usprawniającym zarządzanie oświatą
i ułatwiającym kontrolowanie wydatków



Dziękuję za uwagę

