

Optymalizacja organizacji systemu edukacji w JST

Mariusz Tobor



Co to znaczy, że oświata jest zorganizowana optymalnie?

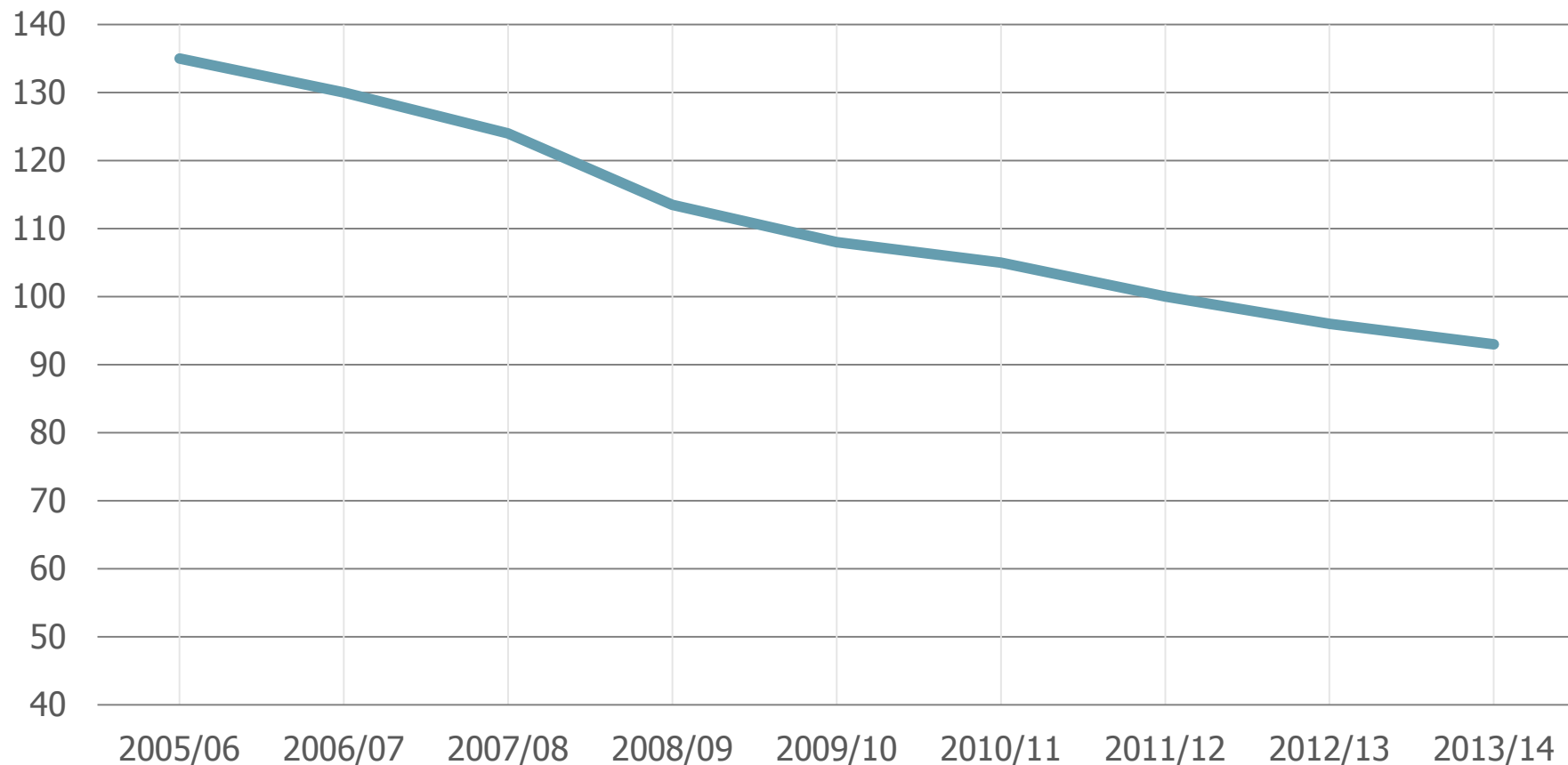
Samorządy na ogół zachowują się racjonalnie

Sprawdźmy więc, czy parametry optymalnej oświaty da się wyczytać ze statystyk

Mediana średnich liczb uczniów w klasach I gimnazjów w gminach miejskich powyżej 5 tys. mieszkańców

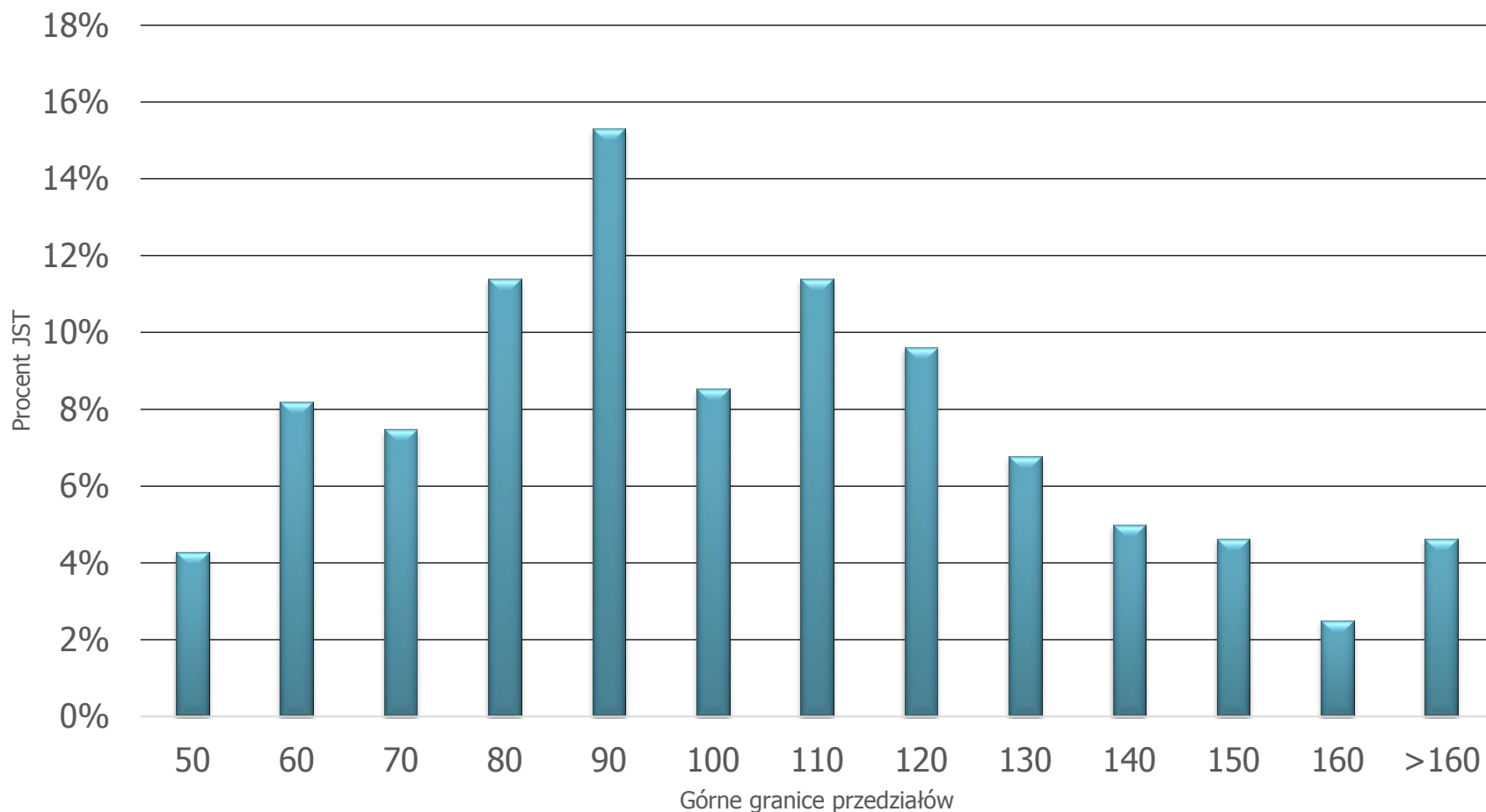
Mediana średnich liczb uczniów w klasach I

gimn.



Rozkład średnich liczb uczniów w klasach I gimnazjów w gminach miejskich powyżej 5 tys. mieszkańców (2013/14)

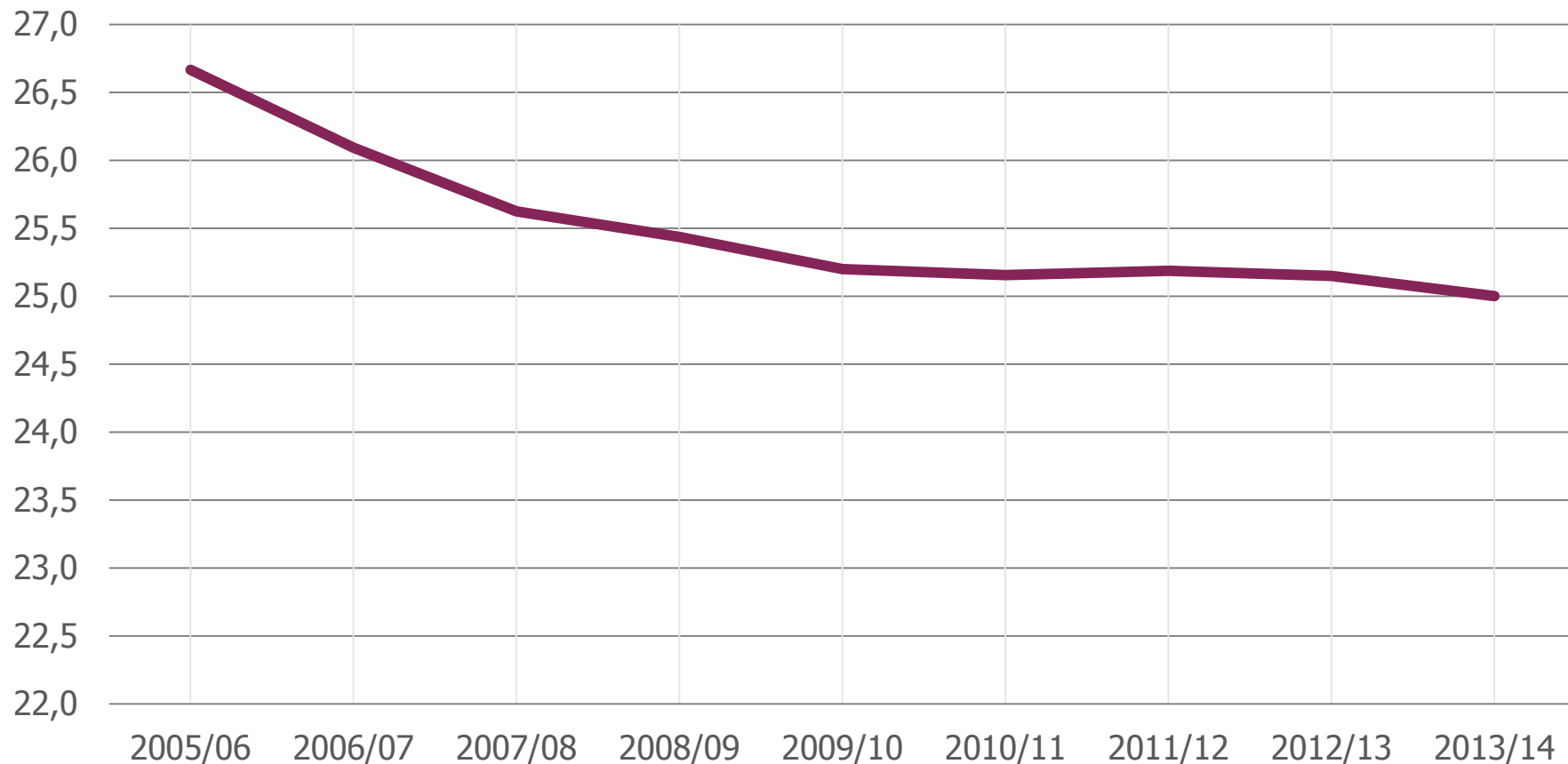
Średnie liczby uczniów w kl. I – gimn.



Mediana średnich liczebności oddziałów klas I gimnazjów w gminach miejskich pow. 5 tys. mieszkańców

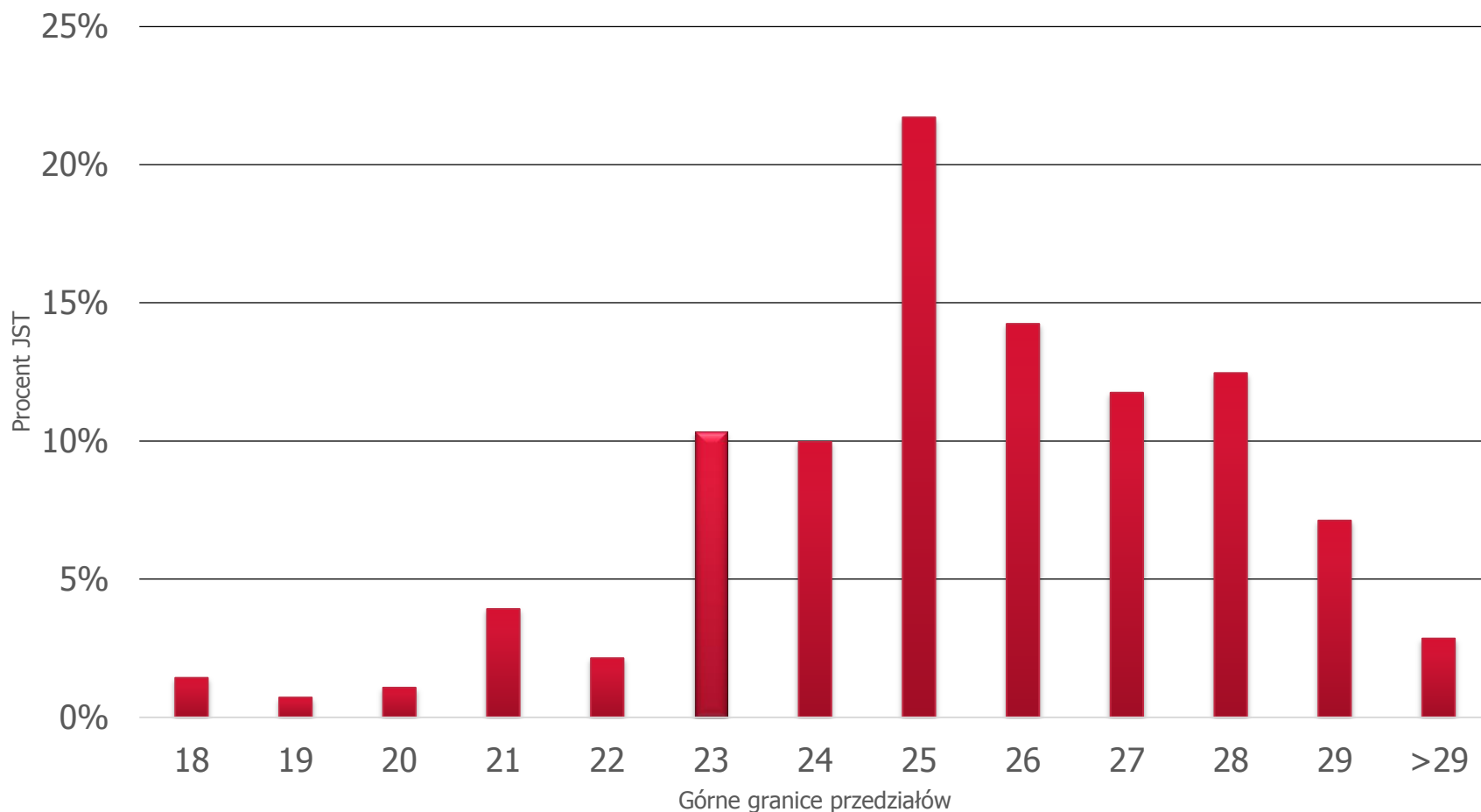
Mediana średnich liczebności oddziałów klas I

gimn.



Rozkład średnich liczebności oddziałów klas I gimnazjów w gminach miejskich pow. 5 tys. mieszkańców

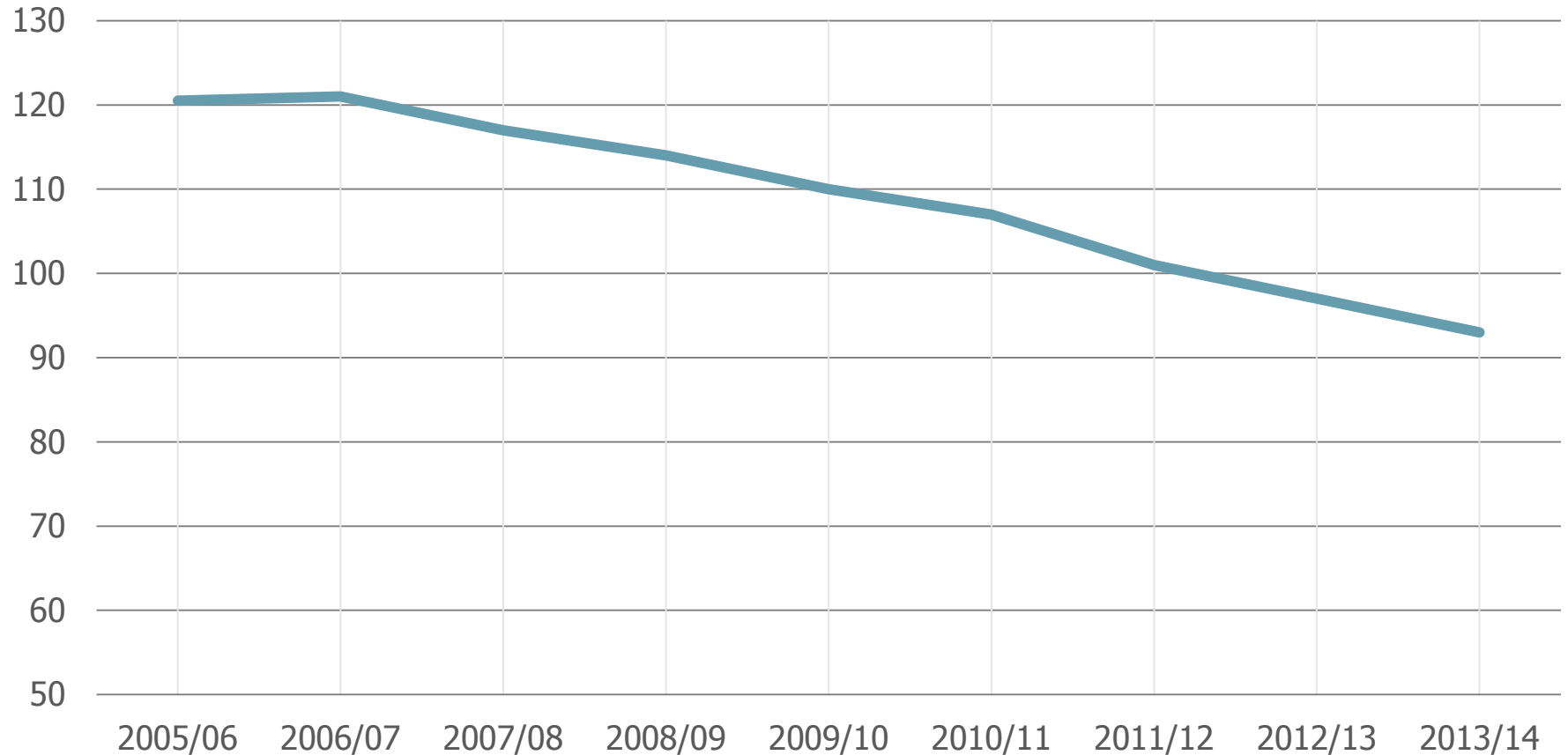
Średnie wielkości oddziałów – gimn.



Mediana średnich liczb uczniów w klasach I LO

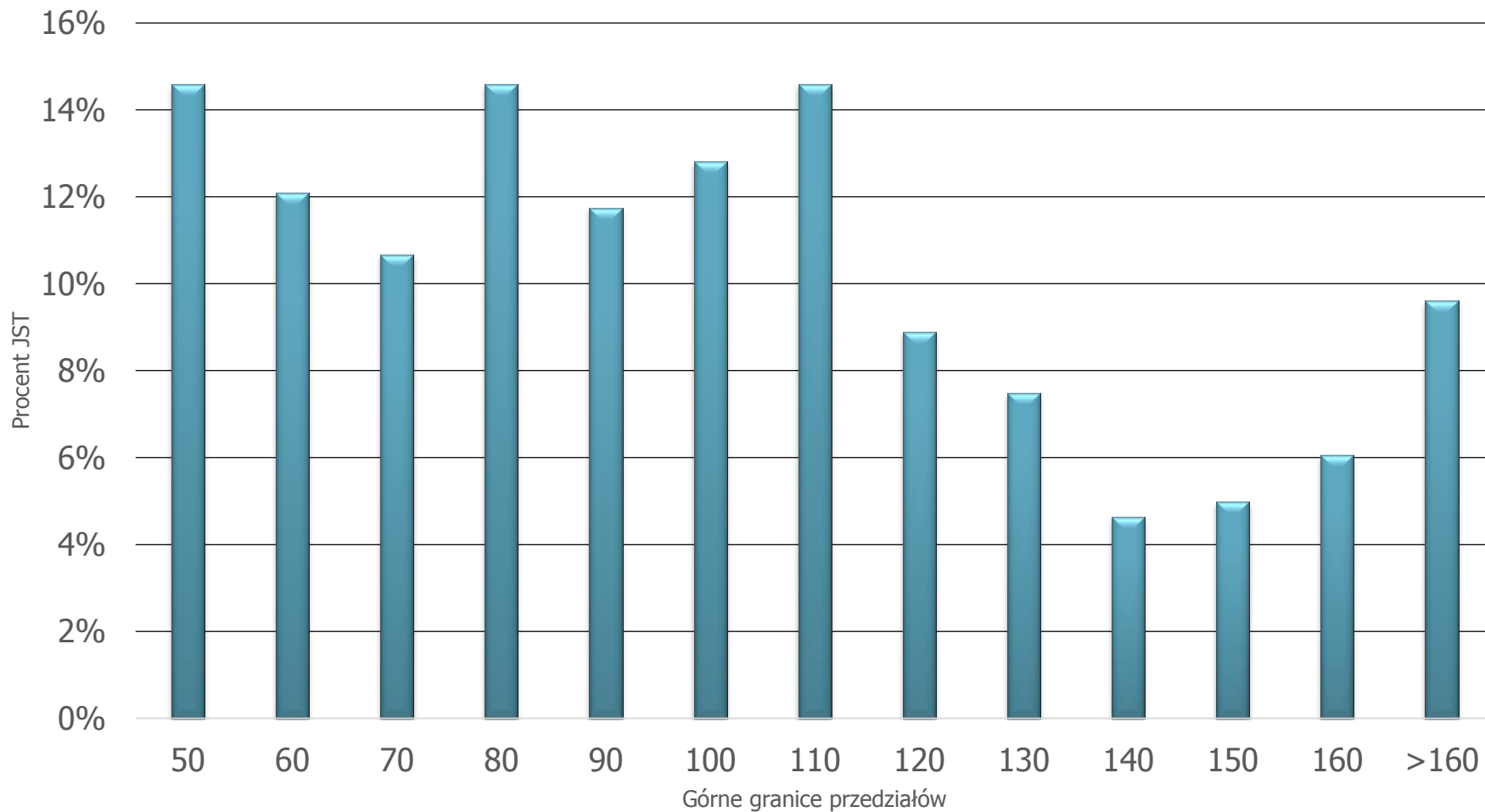
Mediana średnich liczb uczniów w klasach I

gimn.



Rozkład średnich liczb uczniów w klasach I LO

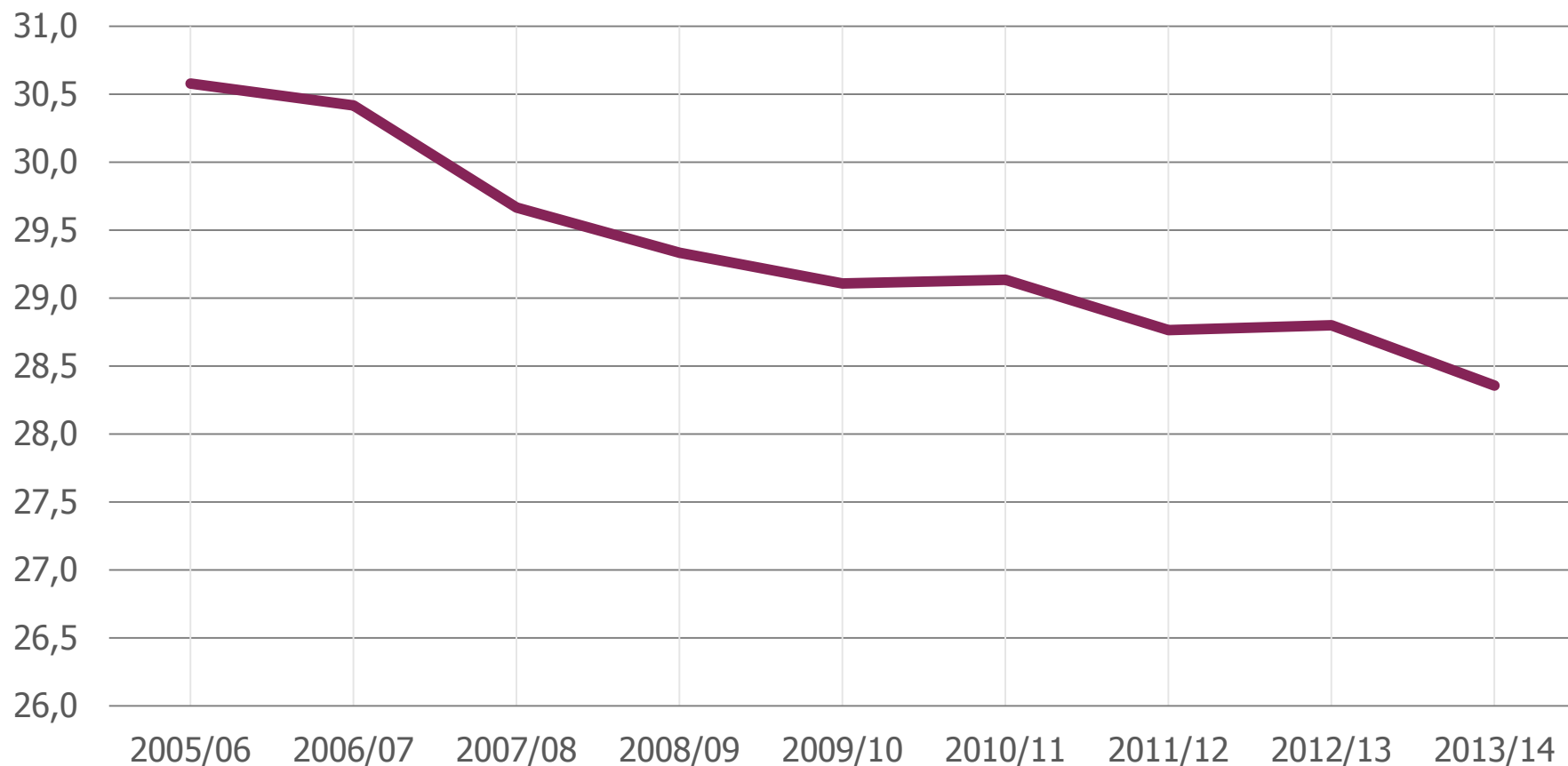
Średnie liczby uczniów w kl. I – LO



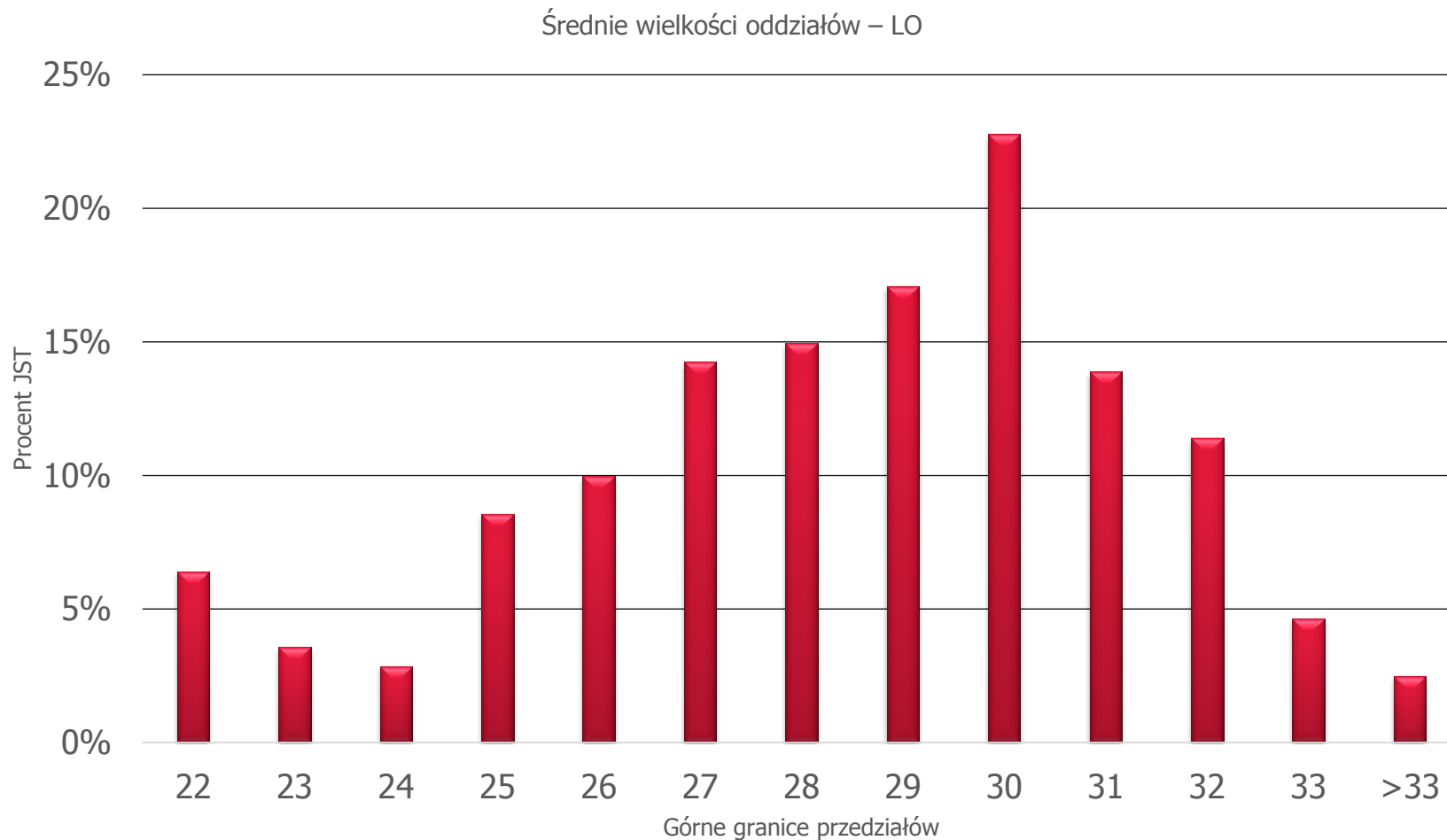
Mediana średnich liczebności oddziałów klas I LO

Mediana średnich liczebności oddziałów klas I

LO



Rozkład średnich liczebności oddziałów klas I LO



Ze statystyk wynika, że organizacja systemów edukacyjnych w JST jest mocno zróżnicowania i nie da się na podstawie tych statystyk ustalić jednego dominującego modelu organizacji oświaty, nawet w bardzo podobnych samorządach

Z czego wynika tak duże zróżnicowanie organizacji oświaty?

- Z różnych możliwości finansowych samorządów
- Z zaszłości historycznych i bezwładności systemu
- Z lokalnych uwarunkowań politycznych
- Z różnych sposobów patrzenia na oświatę i rozumienia tego, na czym polega jej optymalna organizacja

Proszę sobie wyobrazić

Na co najmniej 12 lat zostajecie Państwo lokalnymi dyktatorami oświatowymi, którzy:

- nie muszą liczyć się z uwarunkowaniami politycznymi
- nie muszą liczyć się ze skutkami zwolnień
- mają praktycznie nieograniczone środki na inwestycje
- mają ograniczone środki na wydatki bieżące (na poziomie dzisiejszych wydatków)
- muszą liczyć się z uwarunkowaniami demograficznymi

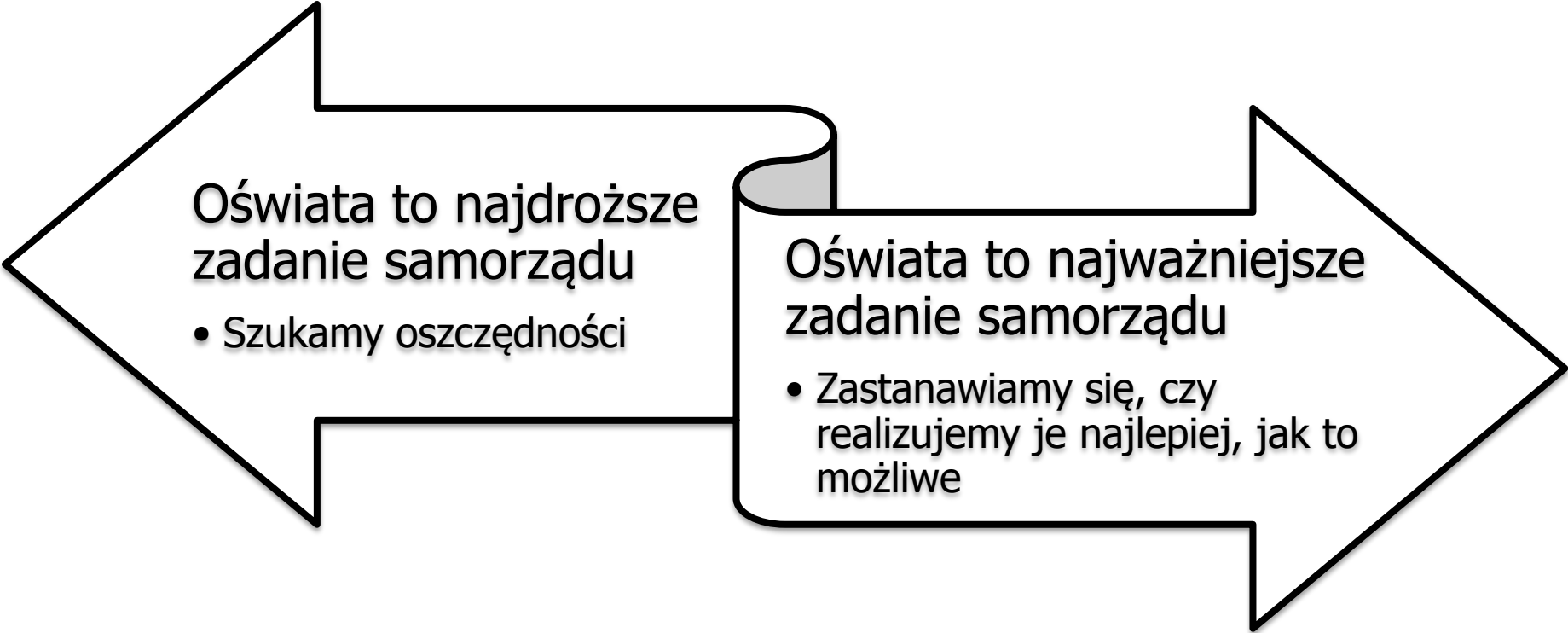
Jak w takiej sytuacji zorganizowałoby Państwo oświatę w swojej JST?

- Jak duże byłyby szkoły?
- Jak duże byłyby oddziały?
- Jak byłoby zorganizowane wsparcie pedagogiczne?

Aby coś zmienić, trzeba wiedzieć, w jakim kierunku chce się iść

- Przystępując do przekształcania organizacji lokalnej oświaty, dobrze jest mieć wyobrażenie jej idealnego modelu
- Trudno jednak oderwać się od historii i dzisiejszych uwarunkowań

Dylematy organizacji oświaty



Oświata to najdroższe zadanie samorządu

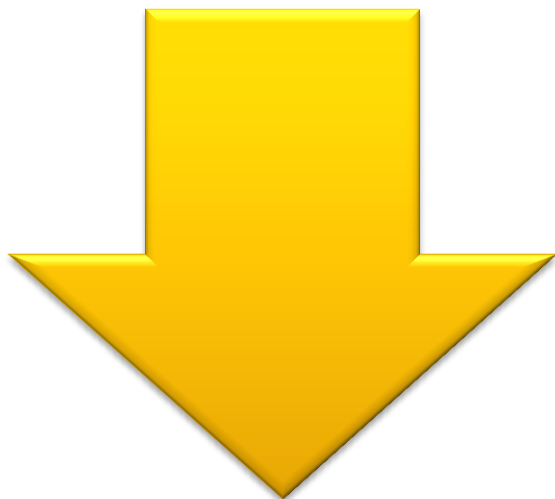
- Szukamy oszczędności

Oświata to najważniejsze zadanie samorządu

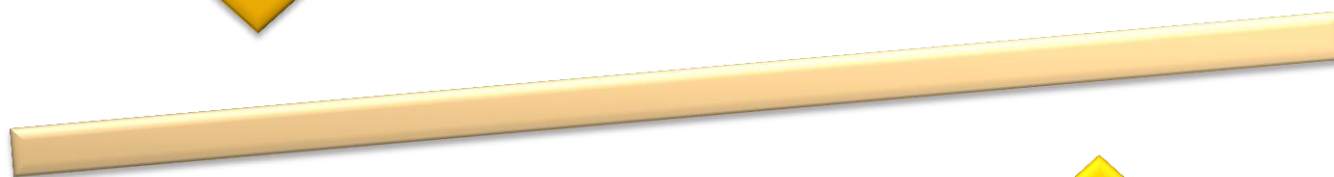
- Zastanawiamy się, czy realizujemy je najlepiej, jak to możliwe

Organizacja oświaty musi
być na bieżąco
dopasowywana do
zmniejszającej się liczby
uczniów

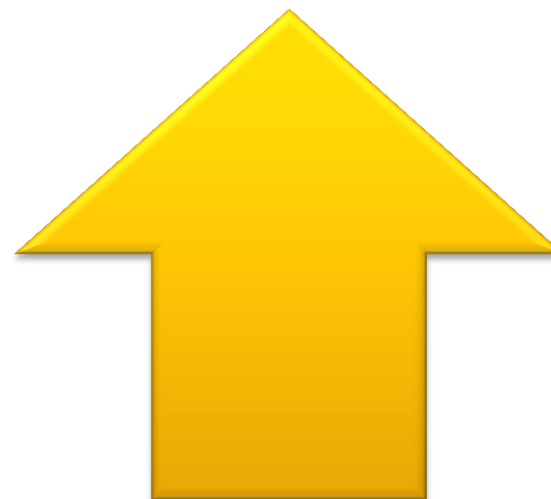
Mniejsze koszty globalne
oświaty wynikające
z mniejszej liczby uczniów
można wykorzystać do
podniesienia jej poziomu

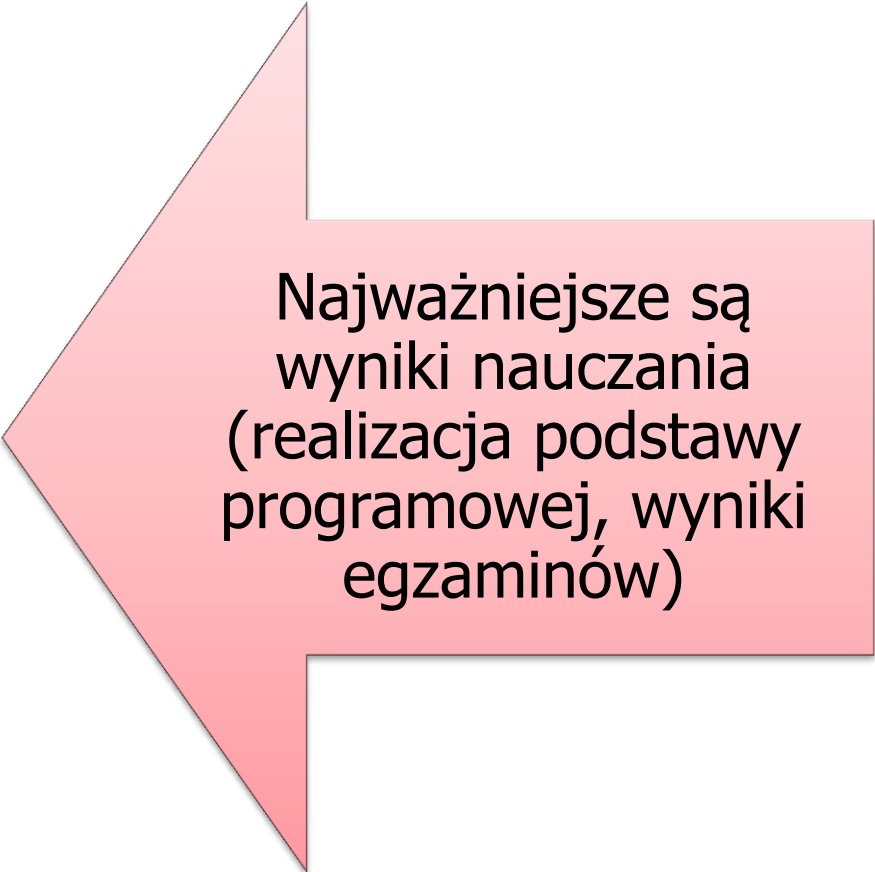


Oświata to
największy
zakład pracy,
którym
zarządza JST

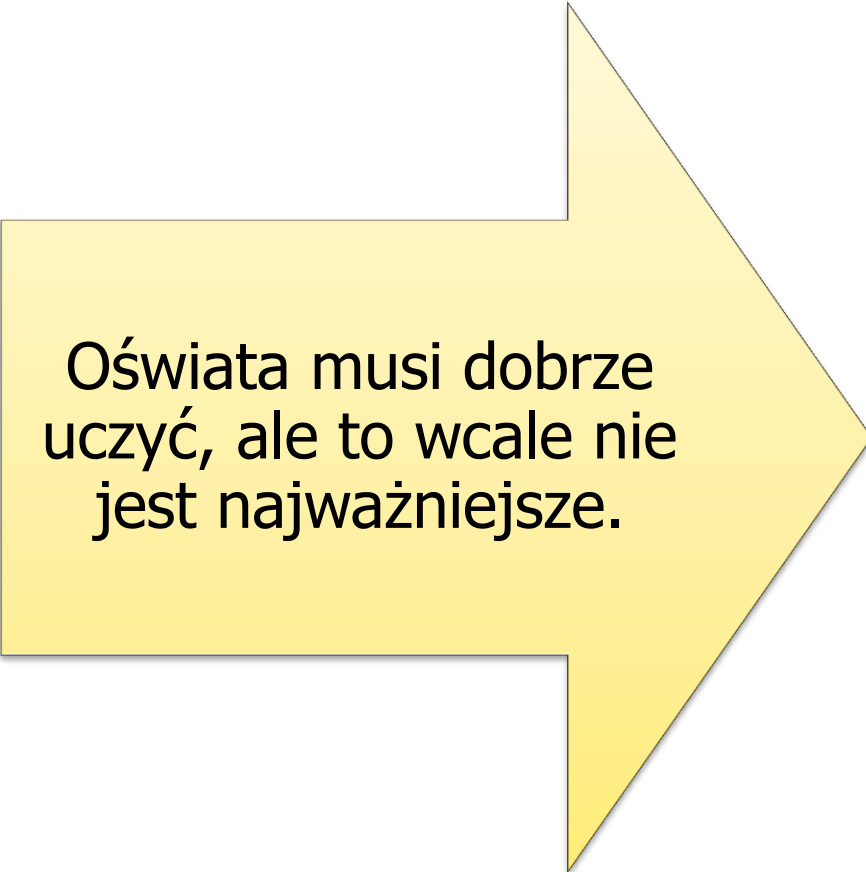


Oświata jest
dla uczniów,
nie dla
nauczycieli





Najważniejsze są
wyniki nauczania
(realizacja podstawy
programowej, wyniki
egzaminów)



Oświata musi dobrze
uczyć, ale to wcale nie
jest najważniejsze.



Rozwiązanie dylematu
polega zwykle na wyborze
ścieżki między
skrajnościami



Żeby wybrać tę
ścieżkę, trzeba
najpierw dobrze
zdiagnozować
problem i określić
cele działania

Po co w samorządzie lokalnym jest oświata?

- Aby przygotować dzieci do egzaminów?
- Aby przygotować młodzież do życia?
- Aby przygotować młodych ludzi do rynku pracy?
- Aby wychowywać młodych ludzi?
- Aby zapewnić dzieciom bezpieczeństwo, gdy rodzice są w pracy?

**System oświaty w JST
powinien maksymalizować
prawdopodobieństwo udanego
życia mieszkańców**

Co jest potrzebne, aby zwiększać szanse uczniów na udane życie

Podstawowy zasób
wiedzy
i umiejętności

Umiejętność
współpracy i
współżycia z ludźmi

Hierarchia wartości
wspierająca
szczęście własne
i innych

Umiejętność
i chęć uczenia się

Kreatywność,
umiejętność
wdrażania
pomysłów w życie

Umiejętność
rozwiązywania
nietypowych
problemów

Świadomość
znaczenia
zdrowego trybu
życia

Zdolność do
robienia rzeczy
z pasją

Umiejętność
podejmowania
decyzji

Umiejętność
zadbania
o bezpieczeństwo
swoje i innych

Wiara we własne
możliwości

Poczucie
odpowiedzialności

Wbrew pozorom
w szkole chyba
najłatwiej jest
uczyć

Trudniej jest
kompleksowo
przygotować
młodych ludzi do
dorosłego życia

Potrafimy też
mierzyć rezultaty
tego uczenia

Nie bardzo
umiemy mierzyć,
czy dobrze to
robimy

Trzeba uważać, aby nie wpaść
w następującą pułapkę:

Jeśli nie umiemy zmierzyć wszystkiego, co ważne,
mierzymy to, co potrafimy zmierzyć
i zaczynamy wierzyć, że właśnie to jest najważniejsze

Memento z zagranicy i spoza oświaty

22 lipca 2011 roku norwescy policjanci prawie wszystko robili źle. (...) gdyby policja zareagowała adekwatnie, miała działające centrum operacyjne, nie zapodziała informacji i nie jechała określną drogą, byłaby w stanie zatrzymać Breivika 25 minut wcześniej.

(...) Nic dziwnego, że Norwegowie oniemieli, gdy okazało się, że na koniec najczarniejszego roku w historii norweskiej policji komendant w Oslo otrzymał sowitą premię za „dobre wyniki i osiągnięcie celów”. Niepojęte, lecz logiczne. „Wyniki” norweskich policjantów były mianowicie mierzone wedle tych samych kryteriów, które mierzą „wydajność” w szwedzkich przychodniach i szpitalach: ilość i przerób. A skoro policja przeprowadziła liczne kontrole prędkości, do tego tu i ówdzie udało się przyspieszyć niektóre śledztwa i raporty, cele zostały osiągnięte.

(...) Dla norweskiej policji priorytet miały cele wymierne (ponad sto), które dają „kreski”, a ponieważ „przygotowanie do ataków terrorystycznych” nie daje się ująć w takich kryteriach, na liście priorytetów uplasowało się nisko. Mówiąc wprost – tego w ogóle nie trenowano. Słowami komisji: „Cele policji zdefiniowane są w obszarach najłatwiejszych do zmierzenia – niekoniecznie tych, gdzie wyraźne cele i oczekiwania są najważniejsze”

*Maciej Zaremba-Bielawski, Co zabiło Gustava B.?
[w:] Polski hydraulik i nowe opowieści ze Szwecji*

Przykłady ważnych działań, których efektów nie umiemy łatwo mierzyć

- Nieprzedmiotowe **bezpłatne** zajęcia pozalekcyjne
 - Modelarnie, teatry i zespoły muzyczne, zajęcia sportowe
 - Różnorakie inne miejsca działań z pasją
- Wolontariat łączący pokolenia oraz środowiska osób niepełnosprawnych i pełnosprawnych
- Zapewnienie funkcjonowania boisk i sal gimnastycznych od rana do późnego wieczora
- Drużyny harcerskie
- Gminna oferta dla uczniów szkół ponadgimnazjalnych

Skąd wziąć na to pieniądze?

Przeciętny samorząd wydaje na oświatę 40% swojego budżetu

Zwiększenie wydatków oświatowych jest bardzo trudne

Żeby znaleźć potrzebne środki, trzeba optymalizować organizację oświaty

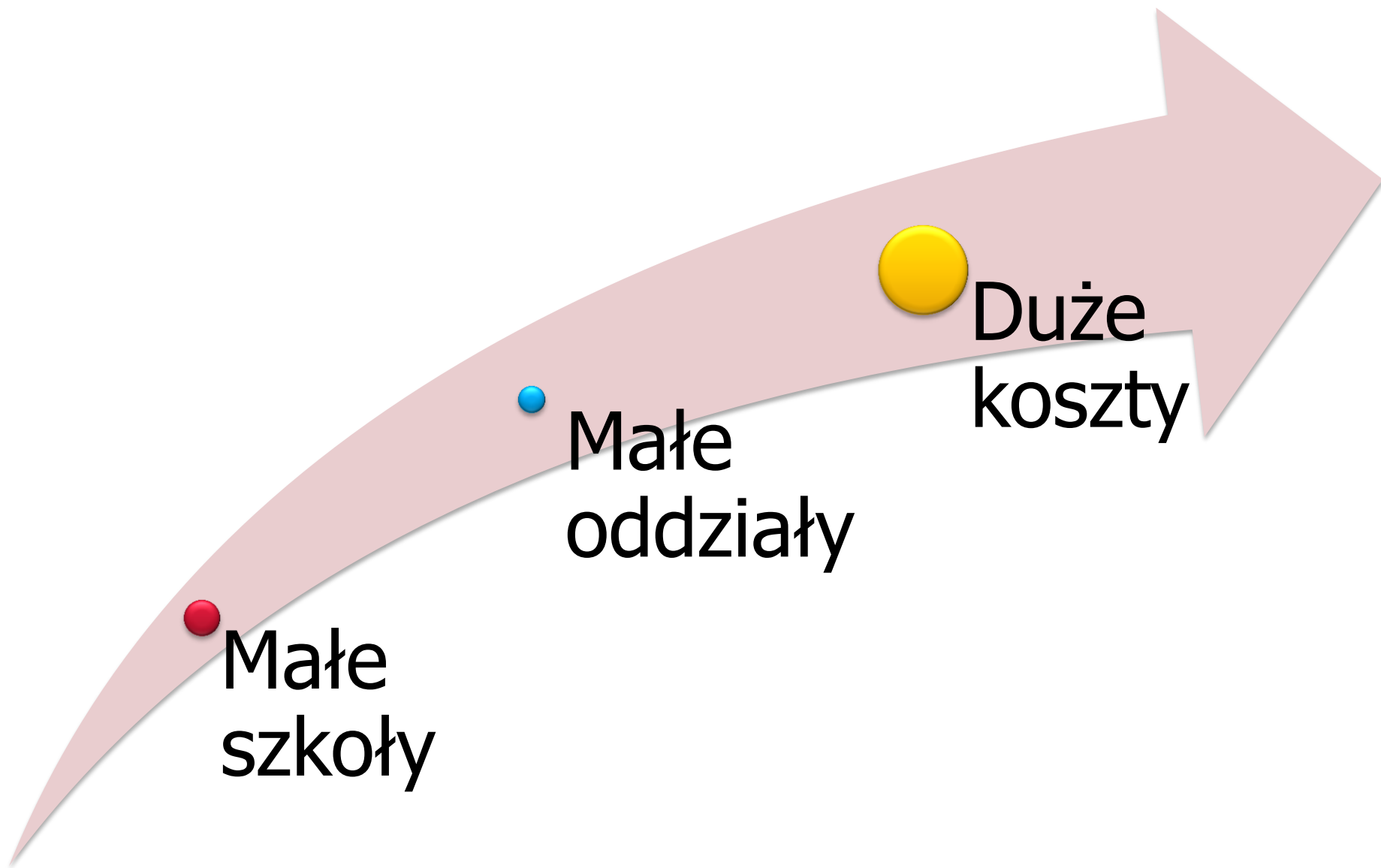
Małe szkoły i oddziały

Pułapka czy szansa?

Joanna Kluzik-Rostkowska:

Marzą mi się niewielkie szkoły

Wypowiedź w jednym z pierwszych wywiadów po objęciu stanowiska



Ustawa o systemie oświaty, art. 61 ust. 3:

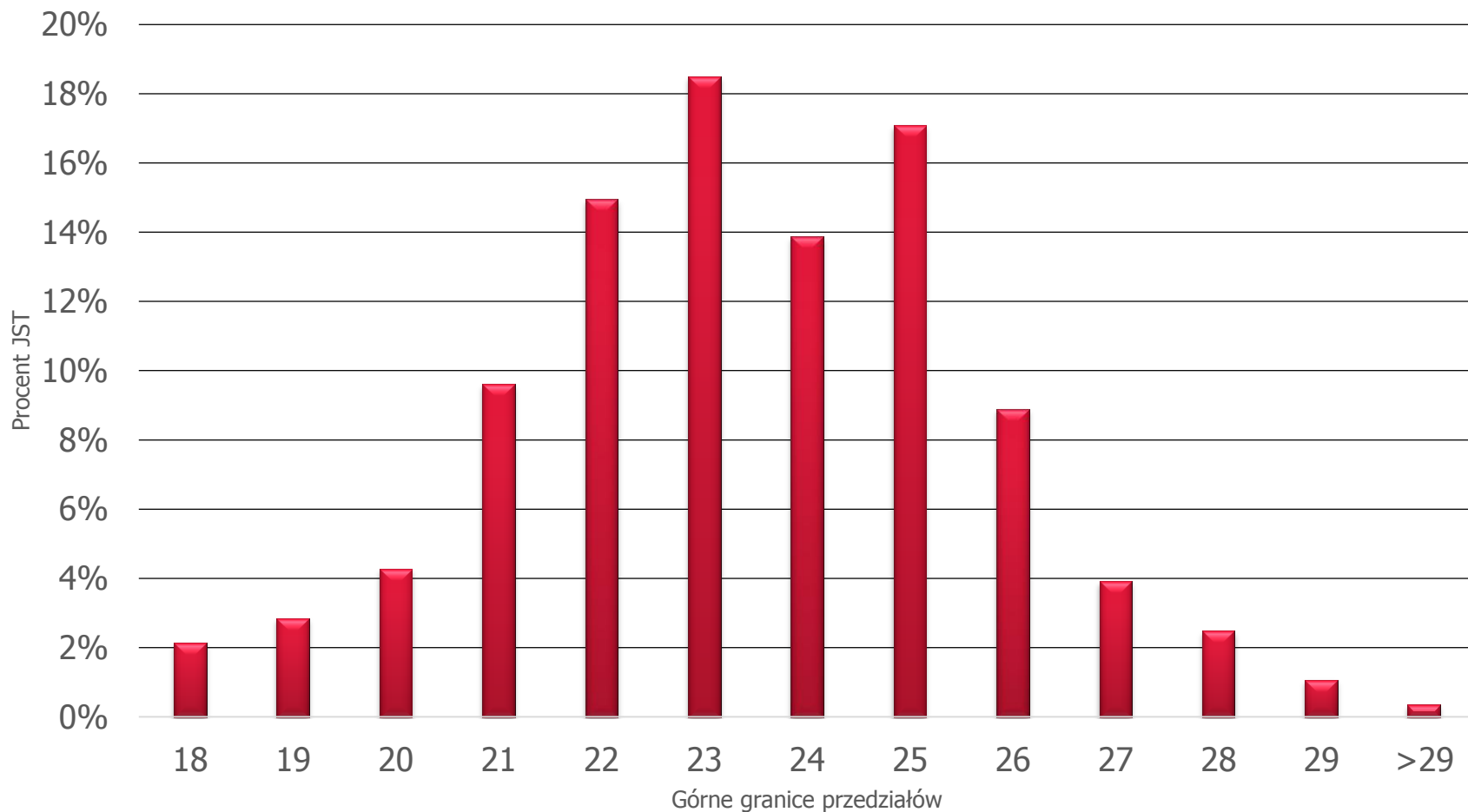
Zajęcia edukacyjne w klasach I-III szkoły podstawowej są prowadzone w oddziałach liczących nie więcej niż 25 uczniów.

Obowiązuje:

- dla klas I – od roku szkolnego 2014/15
- dla klas II – od roku szkolnego 2015/16
- dla klas III – od roku szkolnego 2016/17

Rozkład średnich liczebności oddziałów klas I szkół podstawowych w gminach miejskich pow. 5 tys. mieszkańców

Średnie wielkości oddziałów – SP



Malcolm Gladwell – jeden ze 100 najbardziej wpływowych myślicieli według magazynu Time.

- *Od czasu do czasu powraca pomysł zmniejszania liczby uczniów w klasie, ale dane z badań, jakie dotychczas uzyskaliśmy, pozwalają stwierdzić, że rozmiar klas to największa ślepa uliczka na świecie.*
- *Nawet jeśli zredukowalibyśmy liczbę uczniów w klasach w Ontario o połowę, poprawa wyników edukacyjnych wyniosłaby jedynie około 5 punktów procentowych.*

prof. Stanisław Dylak z Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu:

Nie ma prostego przełożenia liczebności klas na wyniki nauczania. Jeśli już zauważać różnice, to nie pomiędzy klasą 25- a 18-osobową, ale dopiero gdy w klasie liczba dzieci zbliży się do 10.

Raport o stanie edukacji IBE 2010:

Potwierdza się identyfikowany w wielu badaniach edukacyjnych mit nielicznej klasy jako źródła edukacyjnego sukcesu uczniów i komfortu pracy nauczyciela. O ile prawdą jest przełożenie małej liczby uczniów na łatwość pracy nauczyciela, to niezbyt adekwatne jest przekonanie, jakoby uczniowie uczący się w mniej licznych klasach uzyskiwali zdecydowanie lepsze rezultaty niż ich rówieśnicy uczęszczający do klas bardziej licznych.

W szkołach uchodzących za najlepsze oddziały są zwykle duże, bo jest do nich wielu chętnych. Nie powoduje to, że szkoły te stają się gorsze.

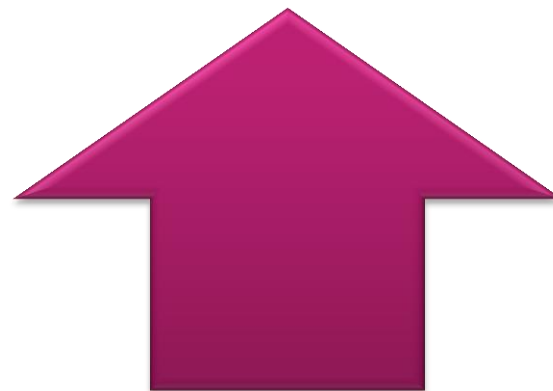
Finansowe skutki zmniejszania liczebności oddziałów



Wzrost
wydatków
bieżących o ok.
8%



Zmniejszenie
liczebności
oddziałów
o 10%



Na małe oddziały da się wydać każdą ilość pieniędzy
bez pewności, że to się w jakikolwiek sposób zwróci

Zróżnicowanie organizacji szkół prowadzonych przez jedną JST

Wskaźniki do porównywania organizacji szkół

- Liczba uczniów w szkole – nic nie mówi o tym, co jest w środku
- Przeciętna wielkość oddziału – mało precyzyjny, ponieważ nie uwzględnia
 - sposobu i skutków podziałów na grupy
 - zajęć pozalekcyjnych
 - etatów wsparcia (pedagogów, bibliotekarzy itp.)
- Wskaźnik organizacji odnoszący godziny lub etaty nauczycieli do uczniów – najlepszy

Wskaźniki organizacji

- Odnoszą liczby nauczycielskich etatów przeliczeniowych (lub godziny zajęć przeliczonych na pensum osiemnastogodzinne) do liczb uczniów
- Możliwe są różne jednostki – tutaj będę używać liczb godzin przypadających na jednego ucznia

Liczbę etatów przeliczeniowych wylicza się jako iloraz liczby godzin zajęć oraz związanego z tymi zajęciami tygodniowego wymiaru godzin (pensum), np.:

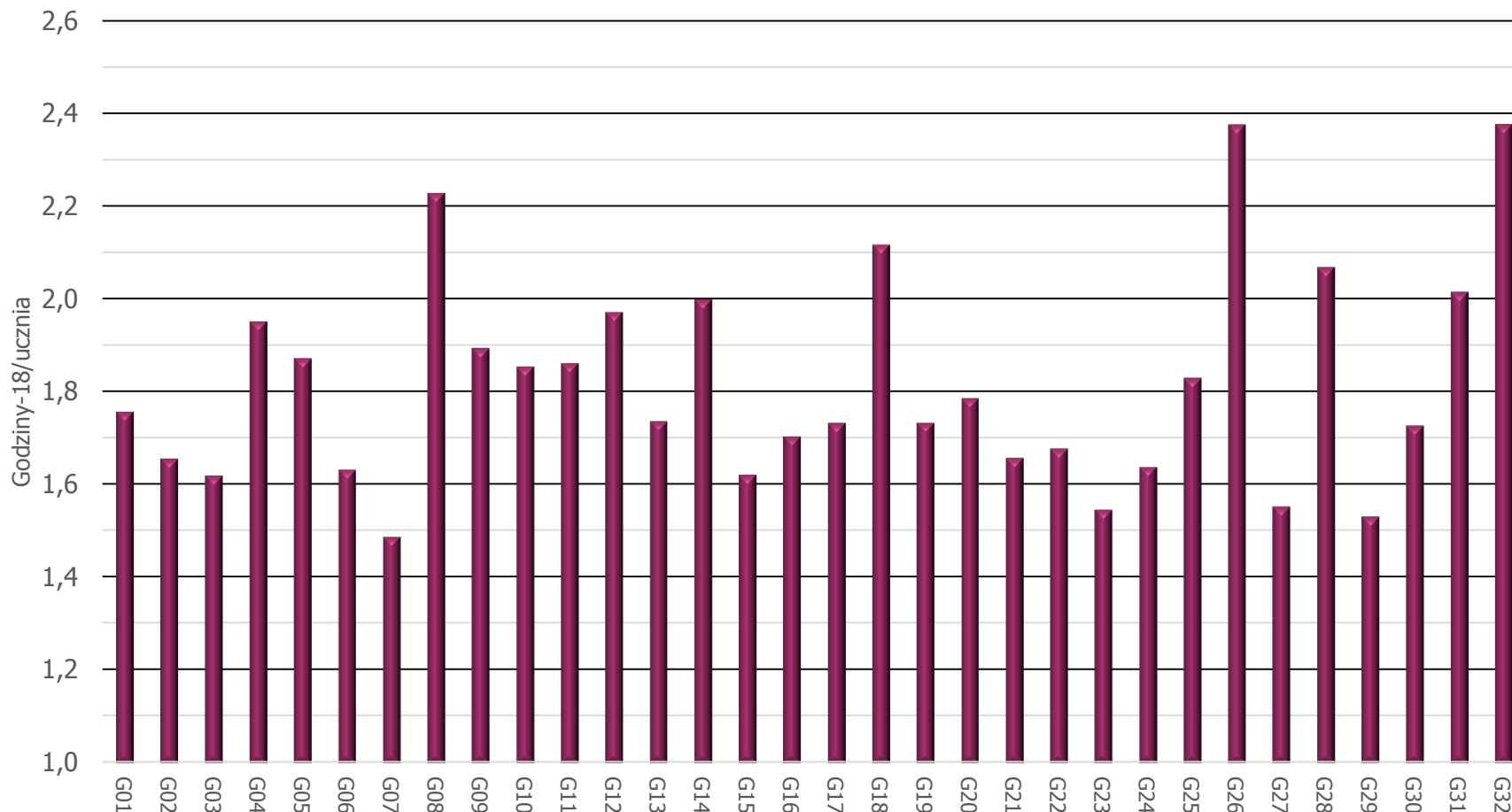
- 27 godzin języka polskiego, które rozliczane są wg pensum 18-godzinnego: $27/18 = 1,5$ etatu przeliczeniowego
- 45 godzin bibliotekarza, które rozliczane są wg pensum 30-godzinnego: $45/30 = 1,5$ etatu przeliczeniowego
- 9 godzin języka polskiego i 15 godzin bibliotekarza: $9/18 + 15/30 = 1$ etat

Zasadniczy wskaźnik organizacji (ZWO)

- Wyliczany na podstawie etatów, które obejmują:
 - typowe zajęcia z oddziałami i grupami uczniów (lekcyjne i pozalekcyjne)
 - typowe etaty wsparcia, czyli etaty nauczycieli wspierających pracę dydaktyczną, np. bibliotekarzy, pedagogów i psychologów oraz etaty wynikające ze zniżek godzin członków kierownictwa szkoły
- ZWO nie uwzględnia m.in.:
 - urlopów zdrowotnych, nauczania indywidualnego, zniżek godzin doradców metodycznych, urlopów związkowych

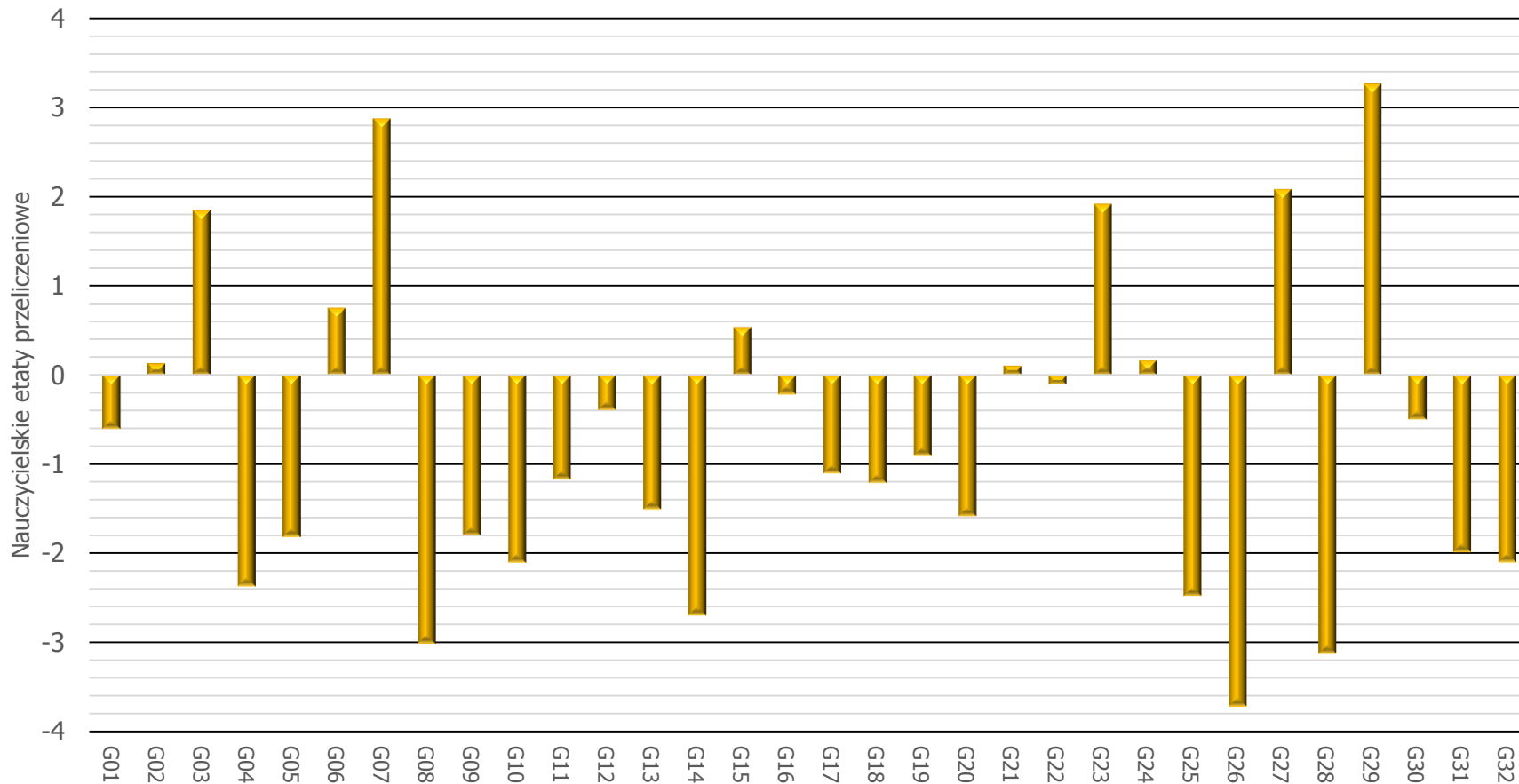
Zróźnicowanie ZWO gimnazjów w dużym mieście (tylko oddziały ogólnodostępne)

Zasadnicze wskaźniki organizacji gimnazjów – oddziały ogólnodostępne



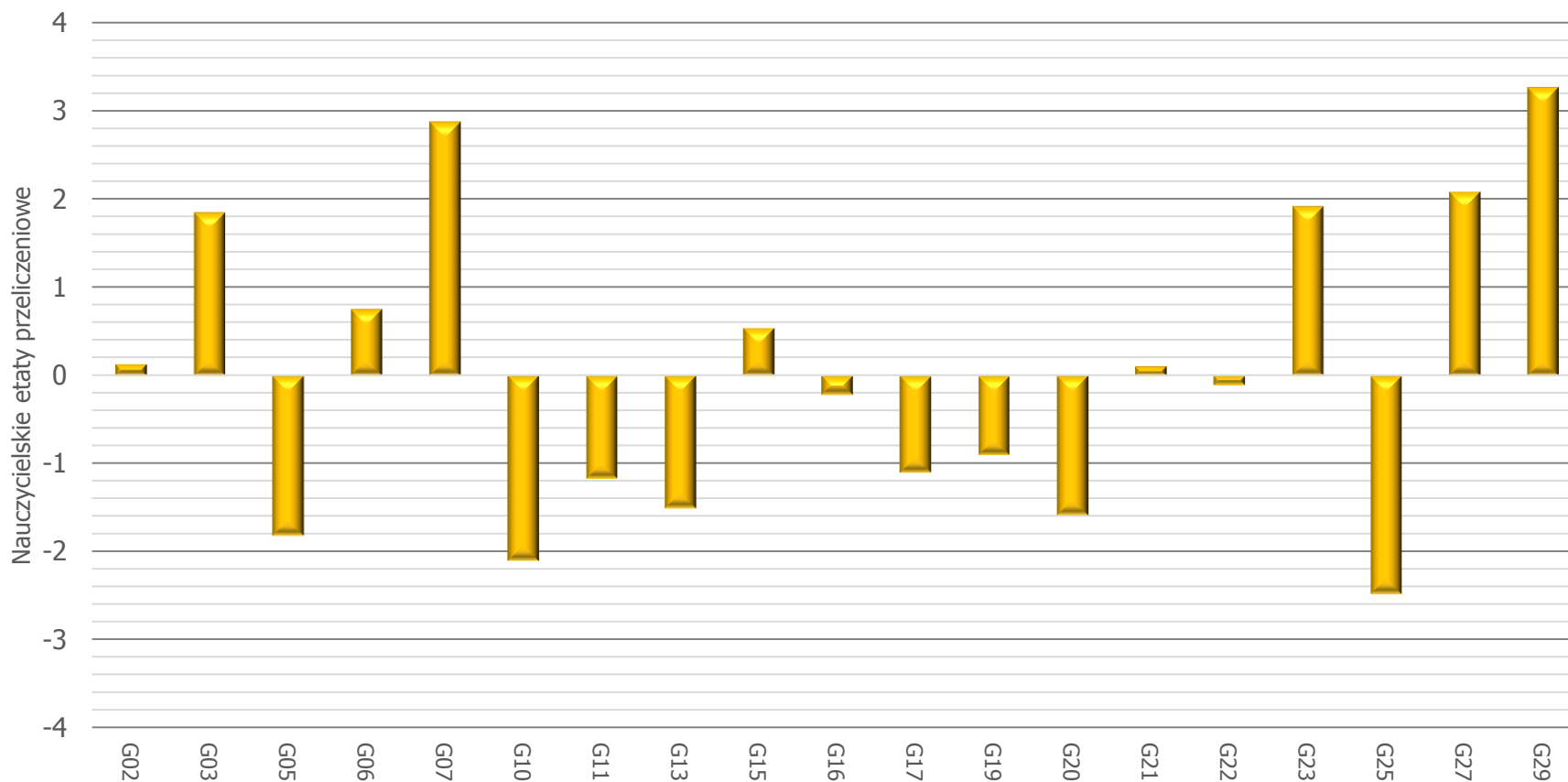
Hipotetyczne zmiany poziomu zatrudnienia po sprowadzeniu ZWO do średniej szkół elastycznych (liczących pow. 225 uczniów)

Zmiany liczb etatów po sprowadzeniu wskaźników organizacji do średniej szkół elastycznych – oddziały ogólnodostępne



Hipotetyczne zmiany poziomu zatrudnienia po sprowadzeniu ZWO do średniej szkół elastycznych – tylko szkoły elastyczne

Zmiany liczb etatów po sprowadzeniu wskaźników organizacji do średniej szkół elastycznych – oddziały ogólnodostępne



Przyczyny różnicowania organizacji szkół tego samego typu

- Rozdrobniona sieć
- Historia
- Negocjacyjna metoda zatwierdzania arkuszy organizacyjnych

Istota systemu negocjacyjnego

- Nawet jeśli istnieją szczegółowe kryteria, które powinny określać organizację:
 - Decyzje są podejmowane na podstawie subiektywnych przesłanek (niezależnie od starań osób uczestniczących w negocjacjach)
 - Wyniki poszczególnych negocjacji są zróżnicowane
 - Organizacja oświaty w JST jest wypadkową wielu negocjacji częściowych

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

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

Standaryzacja zatrudnienia

Recepta na wady tradycyjnego sposobu zatwierdzania arkuszy organizacyjnych

Czego unikać przy konstruowaniu standardów?

- Zbytniej drobiazgowości
 - Np. osobnych standardów dla pedagogów i bibliotekarzy oraz różnego rodzaju zajęć z uczniami.
- Wysokich progów
 - Np. sytuacji, gdy zmniejszenie liczby uczniów o 1 powoduje zmniejszenie zatrudnienia o 0,5 etatu (tak jak w dawnych normach zatrudnienia bibliotekarzy)
- Widełek
 - Np. norm, wg których oddział ma liczyć od 20 do 25 uczniów.
- Zależności standaryzowanych elementów organizacji od czynników, których liczbą można manipulować
 - Np. sytuacji, gdy liczba godzin dodatkowych zajęć pozalekcyjnych w szkole elastycznej jest uzależniona od liczby oddziałów.

Jakie powinny być standardy zatrudnienia nauczycieli?

- Możliwie nieliczne
 - Wystarczy jeden parametr standaryzacyjny dla etapu edukacyjnego i rodzaju oddziału
- W miarę możliwości powiązane z liczbą uczniów
 - W szkołach podstawowych i gimnazjach, w których liczba oddziałów jest dana, konieczne jest powiązanie standardów z liczbą oddziałów

System musi też uwzględniać etaty, których liczba, z punktu widzenia szkoły, nie ma związku z liczbą uczniów, np.:

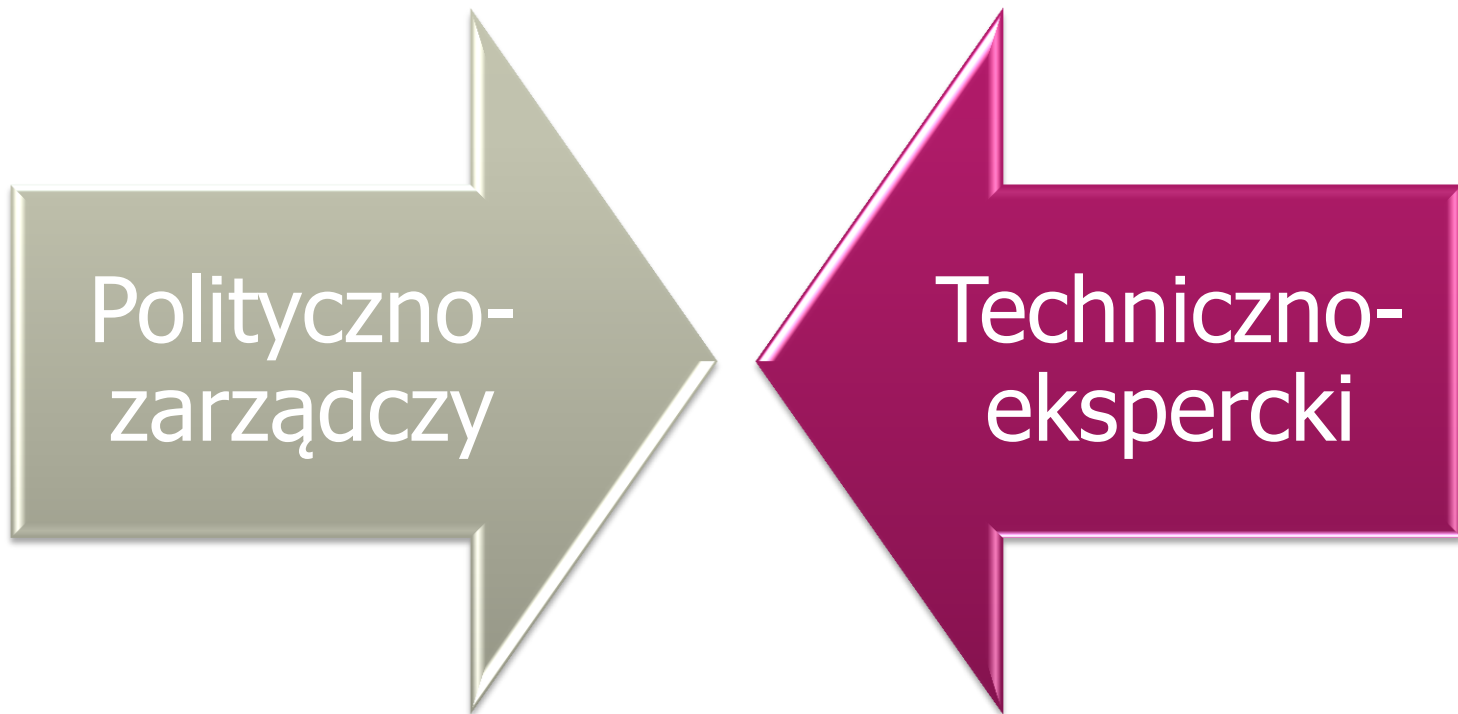
- urlopy zdrowotne nauczycieli
- stany nieczynne i odprawy
- zniżki godzin i dodatki doradców
- nauczania indywidualne
- koszty specyficznych zajęć realizowanych na zlecenie organu prowadzącego

Jak to działa?

- Dla poszczególnych etapów edukacyjnych i rodzajów oddziałów wyznacza się parametry standaryzacyjne, czyli należne szkole **liczby godzin przeliczeniowych przypadających na jednego ucznia**
- W oddziałach ogólnodostępnych mogą one np. wynosić:
 - dla klas I-III SP – 1,40
 - dla klas IV-VI SP – 1,58
 - dla gimnazjum – 1,59
- Mnożąc liczby uczniów przez parametry standaryzacyjne wylicza się limity godzin/etatów poszczególnych szkół
- Dyrektorzy szkół, przygotowując arkusze organizacyjne, muszą zmieścić się w swoich limitach
- Przy zatwierdzaniu arkuszy sprawdza się tylko, czy liczba przewidzianych w nich etatów nie jest większa od limitów

Taką metodę standaryzacji zatrudniania nazywamy bonem organizacyjnym

Aspekty wyznaczania parametrów standaryzacji



Sposoby wyznaczania wartości parametrów

- Poprzez analizę stanu faktycznego i dostosowanie parametrów standaryzacyjnych do (zmodyfikowanej) przeciętnej
- Poprzez konstruowanie szkoły odniesienia, czyli pożądanego modelu szkoły

Pozalekcyjne zadania oświaty

Warto tak dobrać parametry standaryzacyjne, żeby możliwa była realizacja zadań dodatkowych

Środki na te zadania też należy dzielić w sposób zobiektywizowany

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, wynikającym z przyjętych celów i możliwościom
- Pilnowanie przestrzegania standardów
- 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

- Zniwelowanie nieuzasadnionych dysproporcji w rozdziale środków
- Zracjonalizowanie wydatków na bieżące utrzymanie szkół
- Zwiększenie autonomii dyrektorów szkół przy jednoczesnym zwiększeniu ich odpowiedzialności
- Automatyczne dostosowywanie organizacji szkół elastycznych organizacyjnie do sytuacji demograficznej
- Ograniczenie podziału MY i ONI

Bon organizacyjny nie jest narzędziem do oszczędzania na oświacie.

To narzędzie ułatwiające optymalne zorganizowanie oświaty, służące do sprawiedliwego rozdzielania środków i uwalniania rezerw, które można i należy wykorzystać z lepszym pożytkiem dla uczniów.

Nie istnieje jeden powszechny optymalny model organizacji oświaty. Każdy samorząd powinien określić taki model dla siebie.

Jednak w samorządzie, który nie ma jasnych celów w zakresie edukacji, trudno jest stwierdzić, czy oświata jest optymalnie zorganizowana.