

FINANSOWANIE OŚWIATY

Pod redakcją Mikołaja Herbsta



3

Biblioteczka Oświaty Samorządowej

FINANSOWANIE OŚWIATY

Biblioteczka Oświaty Samorządowej

Redaktor serii Jan Herczyński

Tom 1. Strategie oświatowe, pod redakcją Anthony'ego Levitasa

Tom 2. Zarządzanie oświatą, pod redakcją Mikołaja Herbsta

Tom 3. Finansowanie oświaty, pod redakcją Mikołaja Herbsta

Tom 4. Edukacja przedszkolna, pod redakcją Pawła Swianiewicza

Tom 5. Informacje oświatowe, pod redakcją Jana Herczyńskiego

Tom 6. Wskaźniki oświatowe, Jan Herczyński

Biblioteczka Oświaty Samorządowej 3

FINANSOWANIE OŚWIATY

Pod redakcją Mikołaja Herbsta

Warszawa 2012

Publikacja jest współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Publikację przygotowano w ramach projektu systemowego „Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym”, Priorytet III, Działanie 3.1, Poddziałanie 3.1.2, Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt jest realizowany przez Ośrodek Rozwoju Edukacji w partnerstwie z Uniwersytetem Warszawskim

ISBN: 978-83-63490-04-1

Publikacja rozpowszechniana bezpłatnie

© Copyright by Ośrodek Rozwoju Edukacji

Wydanie I

All rights reserved

Projekt okładki i opracowanie graficzne: Andrzej Waś

Opracowanie redakcyjne: Ewa Zuberbier

Korekta: Barbara Wardein (KRA-BOX)

Skład i łamanie: Krzysztof Zieliński (KRA-BOX)

Druk i oprawa: KRA-BOX p.p.h.u. Adam Krasieńko

Ilustracja na okładce: © Copyright Bork / Shutterstock Images LLC



Wydawnictwo ICM

Interdyscyplinarne Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego

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

e-mail: info@icm.edu.pl

SPIS TREŚCI

Wstęp	13
Rozdział 1. Proces budżetowy w oświacie (Jan Filas)	16
1.1. Wstęp	16
1.2. Definicja procesu budżetowego	16
1.3. Etapy procesu budżetowego	17
1.4. Determinanty procesu budżetowego	18
1.5. Elementy składowe procesu budżetowego w oświacie	28
1.6. Narzędzia informatyczne wspierające proces budżetowy w oświacie	52
1.7. Podsumowanie i rekomendacje	55
Rozdział 2. Wynagrodzenia nauczycieli w Polsce	
– rozwiązania systemowe (Mikołaj Herbst)	57
2.1. Wybrane regulacje dotyczące wynagradzania nauczycieli w Polsce	57
2.2. Wnioski z wcześniejszego badania zróżnicowania wynagrodzeń nauczycieli w Polsce	61
2.3. Zróżnicowanie wynagrodzeń nauczycieli w jednostkach samorządu terytorialnego we wrześniu 2010 roku	63
2.4. Wnioski i rekomendacje	92
Bibliografia	97
Rozdział 3. Lokalne standardy zatrudnienia w oświacie (Mariusz Tobor)	98
3.1. Główne problemy podziału środków na utrzymanie szkół	98
3.2. Tradycyjna (negocjacyjna) metoda podziału środków	100
3.3. Zobiektywizowane systemy podziału środków	103
3.4. Konstrukcja bonu organizacyjnego	110
3.5. Określanie wysokości parametrów standaryzacyjnych	115
3.6. Wdrażanie bonu organizacyjnego	119
3.7. Przyczyny problemów i niepowodzeń	122
3.8. Bon organizacyjny – wszechstronne narzędzie	127
Bibliografia	128
Rozdział 4. Lokalne regulaminy płacowe nauczycieli (Artur Klawenek)	129
4.1. Wstęp	129
4.2. Metodologia badania regulaminów wynagradzania nauczycieli oraz podsumowanie wyników	131

4.3. Szczegółowa analiza regulaminów wynagradzania nauczycieli – według wybranych obszarów badania	139
4.4. Wnioski	166
Rozdział 5. Ocena potrzeb szkoły na podstawie osiągnięć uczniów oraz wyników ewaluacji zewnętrznej (Jan Herczyński, Agnieszka Borek, Ewa Stożek)	173
5.1. Wstęp	173
5.2. Nowe informacje o funkcjonowaniu szkoły	176
5.3. Potrzeby szkół w świetle wyników egzaminów zewnętrznych	180
5.4. Potrzeby szkół w świetle wyników ewaluacji zewnętrznej	207
5.5. Samorząd wobec nowych informacji o szkole	221
5.6. Podsumowanie i rekomendacje	228
Bibliografia	230
Noty o autorach	232

SPIS TABEL

Tabela 1. Modele finansowo-księgowej obsługi placówek. Zestawienie wyników ocen działalności w różnych aspektach funkcjonalnych	27
Tabela 2. Termin, do którego na etapie konstruowania budżetu służby finansowe żądają dostarczenia zbiorczego projektu planu finansowego w działach 801 i 854	30
Tabela 3. Narzędzia pomocnicze w opracowywaniu projektów planów finansowych	32
Tabela 4. Środki finansowe przyznawane placówkom oświatowym w stosunku do środków, o które placówki wnioskują	34
Tabela 5. Formy korekt projektów planów finansowych	34
Tabela 6. Uprawnienia kierowników jednostek organizacyjnych do wprowadzania zmian w planach finansowych	35
Tabela 7. Pierwotne plany finansowe wobec ich wykonania na koniec roku	36
Tabela 8. Czynniki uwzględniane przez JST przy opracowaniu wytycznych dla placówek oświatowych	37
Tabela 9. Elementy organizacji pracy w szkołach uwzględniane w wytycznych organów prowadzących	39
Tabela 10. Czynniki uwzględniane w systemach motywacji finansowej dyrektorów placówek	41
Tabela 11. Elementy kontrolowane przy weryfikacji arkuszy organizacyjnych	43
Tabela 12. Składniki wynagrodzenia, świadczenia i dodatki socjalne przysługujące nauczycielowi	59
Tabela 13. Liczba etatów nauczycielskich w placówkach prowadzonych przez JST, według stopni awansu zawodowego w 2007 r. i 2010 r.	64
Tabela 14. Przeciętne wynagrodzenia nauczycieli w 2007 r. i 2010 r., według stopni awansu zawodowego	65
Tabela 15. Dekompozycja zmiany wydatków samorządowych na wynagrodzenia nauczycielskie między 2007 r. a 2010 r.	66
Tabela 16. Stosunek liczby godzin ponadwymiarowych przepracowanych przez nauczycieli w 2007 r. i 2010 r. do pensum, według stopni awansu (%)	67
Tabela 17. Stosunek liczby godzin ponadwymiarowych przepracowanych przez nauczycieli w 2010 r. w stosunku do pensum, według stopni awansu i rodzaju placówki oświatowej (%)	67
Tabela 18. Przeciętne wynagrodzenia (zł) nauczycieli pełnozatrudnionych w placówkach gminnych, według danych z września 2010 r.	69
Tabela 19. Przeciętne wynagrodzenia (zł) nauczycieli pełnozatrudnionych w placówkach gminnych na podstawie danych z września 2010 r., według stopni awansu	69

Tabela 20. Przeciętne wynagrodzenia (zł) nauczycieli pełnozatrudnionych w placówkach powiatowych na podstawie danych z września 2010 r.	79
Tabela 21. Przeciętne wynagrodzenia (zł) nauczycieli pełnozatrudnionych w placówkach powiatowych na podstawie danych z września 2010 r., według stopni awansu	79
Tabela 22. Średnie wynagrodzenie (zł), odchylenia standardowe (zł) i współczynniki zmienności wynagrodzeń nauczycielskich między powiatami, według danych z września 2010 r.	82
Tabela 23. Przeciętne wynagrodzenia (zł) całkowite nauczycieli pełnozatrudnionych w placówkach prowadzonych przez JST(wg stopni awansu) a wymogi KN, wrzesień 2007 r. i 2010 r.	89
Tabela 24. Procent JST (wg typów) niespełniających kryterium przeciętnego wynagrodzenia KN w odniesieniu do wynagrodzeń całkowitych nauczycieli. Oszacowanie na podstawie danych z września 2007 r. i 2010 r.	89
Tabela 25. Wskaźniki częściowej oceny regulaminów wynagrodzeń nauczycieli	135
Tabela 26. Ocena regulaminów w układzie poszczególnych typów JST	136
Tabela 27. Przedziały ocen. Uporządkowanie regulacji płacowych według typów JST w poszczególnych przedziałach ocen	137
Tabela 28. Uporządkowanie regulacji płacowych według typów JST w poszczególnych przedziałach ocen (%)	137
Tabela 29. Średnia ocen na poziomie poszczególnych elementów regulacji	138
Tabela 30. Średnia ocen na poziomie poszczególnych typów JST	139
Tabela 31. Średnia ocen na poziomie poszczególnych typów gmin	139
Tabela 32. Dodatek za usługę lat – liczba JST wg poszczególnych wskaźników	140
Tabela 33. Dodatek za usługę lat – liczba JST wg typów i poszczególnych wskaźników oceny (%)	140
Tabela 34. Wysokość dodatku motywacyjnego – rozkład ocen	143
Tabela 35. Wysokość dodatku motywacyjnego wg typu JST (%)	143
Tabela 36. Warunki przyznawania dodatku motywacyjnego – rozkład ocen	146
Tabela 37. Warunki przyznawania dodatku motywacyjnego – rozkład ocen wg typu JST (%)	146
Tabela 38. Wysokość dodatku funkcyjnego – rozkład ocen	149
Tabela 39. Wysokość dodatku funkcyjnego wg typu JST (%)	149
Tabela 40. Warunki przyznawania dodatku funkcyjnego – rozkład ocen	151
Tabela 41. Warunki przyznawania dodatku funkcyjnego wg typu JST (%)	152
Tabela 42. Wysokość dodatku za warunki pracy – rozkład ocen	154
Tabela 43. Wysokość dodatku za warunki pracy wg typu JST (%)	154

Tabela 44. Warunki przyznawania dodatku za warunki pracy – rozkład ocen	156
Tabela 45. Warunki przyznawania dodatku za warunki pracy – rozkład ocen wg typu JST (%)	156
Tabela 46. Obliczanie godzin ponadwymiarowych – rozkład ocen	158
Tabela 47. Obliczanie godzin ponadwymiarowych wg typu JST (%)	158
Tabela 48. Warunki wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe – rozkład ocen	160
Tabela 49. Warunki wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe wg typu JST (%)	160
Tabela 50. Nagrody i dodatki mieszkaniowe – rozkład ocen	163
Tabela 51. Nagrody i dodatki mieszkaniowe wg typu JST (%)	164
Tabela 52. Inne regulacje (IR). Liczba JST wg poszczególnych wskaźników oceny	165
Tabela 53. Inne regulacje (IR). Liczba JST wg typów i poszczególnych wskaźników oceny (%)	165
Tabela 54. Liczba regulaminów i JST w grupie wskaźników od 3 do 5. Podział według typów JST	168
Tabela 55. Regulaminy, które powinny podlegać modyfikacji lub zmianie wg składników i typów JST (%)	169
Tabela 56. Historia udostępniania nowych informacji o szkołach	176
Tabela 57. Porównanie trzech nowych źródeł informacji o szkole	180
Tabela 58. Przedmioty maturalne wybierane w LO o wyraźnym profilu matematyczno-przyrodniczym	193
Tabela 59. Przedmioty maturalne wybierane w technikum z mało efektywnie nauczaną matematyką	193
Tabela 60. Przedmioty maturalne wybierane w LO o wyraźnym profilu biologiczno-chemicznym	196
Tabela 61. Przedmioty maturalne wybierane w trzech LO z rys. 33	202
Tabela 62. Przedmioty maturalne wybierane w LO z rys. 34	203
Tabela 63. Ewaluacja zewnętrzna – wymagania państwa wobec szkół	209
Tabela 64. Określenie wymagań ewaluacji zewnętrznej	212
Tabela 65. Ocena potrzeb kadrowych szkół	216
Tabela 66. Ocena potrzeb inwestycyjnych szkół	217
Tabela 67. Ocena potrzeb organizacyjnych szkół	218

SPIS RYSUNKÓW

Rys. 1. Etapy procesu budżetowego w oświacie	18
Rys. 2. Histogramy całkowitych wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych we wrześniu 2007 r. i 2010 r.	68
Rys. 3. Przeciętne wynagrodzenia (zł) nauczycieli zatrudnionych w placówkach gminnych, według danych z września 2010 r.	70
Rys. 4. Przeciętne wynagrodzenia (zł) zatrudnionych nauczycieli stażystów w placówkach gminnych, według danych z września 2010 r.	71
Rys. 5. Przeciętne wynagrodzenia (zł) zatrudnionych nauczycieli kontraktowych w placówkach gminnych, według danych z września 2010 r.	72
Rys. 6. Przeciętne wynagrodzenia (zł) zatrudnionych nauczycieli mianowanych w placówkach gminnych, według danych z września 2010 r.	73
Rys. 7. Przeciętne wynagrodzenia (zł) zatrudnionych nauczycieli dyplomowanych w placówkach gminnych, według danych z września 2010 r.	74
Rys. 8. Przeciętne miesięczne dodatki (zł) do wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli dyplomowanych w placówkach gminnych, według danych z września 2010 r.	76
Rys. 9. Liczba godzin ponadwymiarowych w stosunku do pensum w placówkach oświatowych prowadzonych przez gminy.	78
Rys. 10. Przeciętne wynagrodzenia (zł) pełnozatrudnionych nauczycieli w placówkach powiatowych, według danych z września 2010 r.	80
Rys. 11. Przeciętne wynagrodzenia pełnozatrudnionych nauczycieli stażystów w placówkach powiatowych, według danych z września 2010 r.	81
Rys. 12. Przeciętne wynagrodzenia (zł) pełnozatrudnionych nauczycieli kontraktowych w placówkach powiatowych, według danych z września 2010 r.	83
Rys. 13. Przeciętne wynagrodzenia (zł) pełnozatrudnionych nauczycieli mianowanych w placówkach powiatowych, według danych z września 2010 r.	84
Rys. 14. Przeciętne wynagrodzenia (zł) pełnozatrudnionych nauczycieli dyplomowanych w placówkach powiatowych, według danych z września 2010 r.	85
Rys. 15. Przeciętne miesięczne dodatki (zł) do wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli dyplomowanych w placówkach powiatowych, według danych z września 2010 r.	86
Rys. 16. Liczba godzin ponadwymiarowych w stosunku do pensum w placówkach oświatowych prowadzonych przez powiaty, według rozkładu terytorialnego; dane z września 2010 r.	87
Rys. 17. Podstawowe elementy wykresu, będącego łączną prezentacją wyniku egzaminu oraz EWD	183

Rys. 18. Wyniki egzaminu gimnazjalnego w przykładowym gimnazjum - część humanistyczna	185
Rys. 19. Wyniki egzaminu gimnazjalnego w przykładowym gimnazjum - część matematyczno-przyrodnicza	186
Rys. 20. Spadek wyników egzaminacyjnych i EWD – część humanistyczna	187
Rys. 21. Spadek wyników egzaminacyjnych i EWD – część matematyczno-przyrodnicza	188
Rys. 22. Dynamika trzyletnich wskaźników EWD, która może świadczyć o zmieniającym się naborze do szkoły – przykład 1	189
Rys. 23. Dynamika trzyletnich wskaźników EWD, która może świadczyć o zmieniającym się naborze do szkoły – przykład 2	190
Rys. 24. Liceum ogólnokształcące o wyraźnym profilu matematyczno-przyrodniczym	192
Rys. 25. Technikum mechaniczne z mało efektywnie nauczaną matematyką	194
Rys. 26. Liceum ogólnokształcące o wyraźnym profilu biologiczno-chemicznym	195
Rys. 27. Analiza porównawcza gimnazjów w gminie wiejskiej	197
Rys. 28. Analiza porównawcza gimnazjów w gminie miejsko-wiejskiej	197
Rys. 29. Analiza porównawcza gimnazjów w gminie miejskiej	198
Rys. 30. Analiza porównawcza gimnazjów w powiecie grodzkim	198
Rys. 31. Przykład miasta na prawach powiatu, w którym doszło do wyraźnej polaryzacji gimnazjów	200
Rys. 32. Przykład miasta na prawach powiatu, w którym nie występuje polaryzacja gimnazjów	201
Rys. 33. Trzy licea ogólnokształcące w jednym mieście z podobną ofertą edukacyjną, ale różnymi efektami kształcenia	203
Rys. 34. Licea ogólnokształcące działające w jednym mieście, o różnej koncepcji pracy, ale podobnych efektach kształcenia	204
Rys. 35. Przykład liceów ogólnokształcących w zespołach szkół ponadgimnazjalnych jednego powiatu – obszar humanistyczny	205
Rys. 36. Przykład liceów ogólnokształcących w zespołach szkół ponadgimnazjalnych jednego powiatu – matematyka	206
Rys. 37. Etapy realizacji ewaluacji zewnętrznej	210

WYKAZ SKRÓTÓW

BHP	bezpieczeństwo i higiena pracy
CKE	Centralna Komisja Egzaminacyjna
Dz.Urz	Dziennik Urzędowy
Dz.U.	Dziennik Ustaw
EWD	edukacyjna wartość dodana
GUS	Główny Urząd Statystyczny
JST	jednostka samorządu terytorialnego
KN	Karta nauczyciela
MEN	Ministerstwo Edukacji Narodowej
MZO	miejski zarząd oświaty
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
OECD	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (<i>Organization for Economic Co-operation and Development</i>)
OKE	Okręgowa Komisja Egzaminacyjna
ORE	Ośrodek Rozwoju Edukacji
OSN	Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSS	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
PKB	Produkt krajowy brutto
SAS	System Analiz Samorządowych
SES	status ekonomiczno-społeczny
SIO	System Informacji Oświatowej
SN	Sąd Najwyższy
SW	Sąd Wojewódzki
TK	Trybunał Konstytucyjny
UE	Unia Europejska
UJ	Uniwersytet Jagielloński
UW	Uniwersytet Warszawski
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny
ZEAS	zespół ekonomiczno-administracyjny szkół
ZFŚS	zakładowy fundusz świadczeń socjalnych
ZSZ	zasadnicza szkoła zawodowa

Oddajemy do Państwa rąk tom „Finansowanie oświaty”, opracowany w ramach projektu systemowego *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*, realizowanego wspólnie przez Ośrodek Rozwoju Edukacji oraz Uniwersytet Warszawski.

Samorządy terytorialne odgrywają dziś kluczową rolę w finansowaniu zadań oświatowych w Polsce. Zarządzanie edukacją publiczną jest w znacznym stopniu zdecentralizowane, a prowadzenie przedszkoli, szkół podstawowych, gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych, podobnie jak większości placówek oświatowych, jest zadaniem własnym gmin, powiatów i województw. Aby sfinansować te zadania, samorządy wykorzystują środki z różnych źródeł. Najważniejszym z nich jest część oświatowa subwencji ogólnej, jednak samorządy finansują także oświatę z dochodów własnych, opłat rodziców, funduszy strukturalnych UE i kredytów bankowych. W ramach ograniczeń ustawowych samorządy podejmują strategiczne decyzje mające wpływ na funkcjonowanie i jakość systemu oświaty, decydując między innymi o kształcie lokalnej sieci szkół, o planach finansowych poszczególnych szkół i o wysokości wynagrodzeń nauczycielskich.

W niniejszym tomie proponujemy przegląd zagadnień związanych z praktyką finansowania oświaty na poziomie lokalnym. Zamiarem redaktora i autorów poszczególnych rozdziałów było z jednej strony nakreślenie uwarunkowań organizacyjnych i prawnych, w jakich przychodzi samorządom podejmować decyzje co do finansowania zadań oświatowych, z drugiej zaś przedstawienie wyników badań empirycznych pokazujących, jakie rozwiązania są najczęściej stosowane i jak w rzeczywistości samorządy rozstrzygają trudne dylematy finansowania szkół i przedszkoli. Podajemy także przykłady dobrych praktyk oraz formułujemy rekomendacje dla polityki publicznej na poziomie lokalnym, bądź krajowym.

W rozdziale pierwszym Jan Filas omawia przebieg procesu budżetowego w oświacie na poziomie samorządu terytorialnego. Autor szczegółowo

przedstawia elementy składowe procesu, zwracając uwagę na uwarunkowania historyczne i organizacyjne wyborów dokonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Opracowanie zawiera także wyniki badania ankietowego dotyczącego narzędzi i rozwiązań stosowanych w procesie budżetowym przez gminy oraz wyniki pogłębionych badań terenowych prowadzonych przez autora.

W drugim rozdziale Mikołaj Herbst zajmuje się kwestią zróżnicowania wynagrodzeń nauczycielskich w Polsce. System wynagradzania nauczycieli przeszedł w minionym dziesięcioleciu istotną reformę, która z jednej strony przyczyniła się do zwiększenia atrakcyjności tego zawodu, ale z drugiej wprowadziła szereg rozwiązań kontrowersyjnych, niesłużących poprawie jakości oświaty. W rozdziale są przedstawione najważniejsze czynniki wpływające na wysokość i zróżnicowanie wynagrodzeń nauczycieli, szczególnie w wymiarze przestrzennym. Na licznych mapach pokazany jest obraz tego zróżnicowania. Sformułowane są rekomendacje zmian zasad wynagradzania nauczycieli, dotyczące przede wszystkim rozwiązań systemowych.

Rozdział trzeci jest poświęcony lokalnym standardom zatrudnienia, jako ważnemu instrumentowi zarządzania oświatą na poziomie lokalnym. Jego autor, Mariusz Tobor, przeciwstawia „bon organizacyjny” – zobiektywizowaną metodę podziału środków finansowych między szkoły, metodzie tradycyjnej, stosowanej przez wiele samorządów. Wymienione są zalety bonu organizacyjnego oraz zagrożenia z niego wynikające. Autor omawia poszczególne etapy opracowania bonu organizacyjnego – jego konstrukcję, określanie wartości parametrów oraz proces wdrożenia. Podaje także przykłady wdrożenia standardów zatrudnienia w oświacie oraz omawia możliwe przyczyny problemów i niepowodzeń we wprowadzaniu tego narzędzia zarządczego.

W rozdziale czwartym Artur Klawenек poddaje szczegółowej analizie lokalne regulaminy płacowe nauczycieli. Po przedstawieniu najważniejszych regulacji prawnych w tej dziedzinie autor omawia wyniki badania 100 regulaminów płacowych stosowanych w różnych JST – w tym w gminach miejskich, gminach wiejskich, gminach miejsko-wiejskich, miastach na prawach powiatu, powiatach i samorządzie wojewódzkim. Autor odrębnie ocenia jakość regulaminów w odniesieniu do poszczególnych elementów składowych wynagrodzenia nauczycielskiego. Wskazuje na najczęściej spotykane wady regulacji samorządowych oraz formułuje rekomendacje optymalnych zapisów w regulaminie płacowym.

Nieco odmienny charakter od poprzednich ma rozdział piąty, autorstwa Jana Herczyńskiego, Agnieszki Borek i Ewy Stożek. Nie dotyczy on bezpośred-

nio problemów finansowania oświaty, natomiast pokazuje, jak samorząd może wykorzystać dostępne informacje o jakości pracy szkoły o oceny jej potrzeb. Dokonanie takiej oceny, zwłaszcza oceny względnych potrzeb wszystkich szkół prowadzonych przez dany samorząd, powinno poprzedzić podjęcie decyzji o alokacji środków budżetowych, inwestycji czy dodatkowych etatów dla poszczególnych szkół. Autorzy omawiają sposób wykorzystania dwóch nowych rodzajów informacji o szkole – edukacyjnej wartości dodanej oraz wyników ewaluacji zewnętrznej.

Mamy nadzieję, że tom *Finansowanie oświaty* będzie przydatny zarówno dla praktyków, zajmujących się kwestiami finansowania edukacji w samorządach terytorialnych i administracji rządowej, jak i dla badaczy interesujących się tą dziedziną od strony teoretycznej. Teksty zawarte w tomie stanowią skrócone wersje raportów opracowywanych przez autorów na rzecz naszego projektu. Pełne wersje opracowań, często zawierające omówienia dodatkowych aspektów poszczególnych tematów, są dostępne w formie elektronicznej na stronie ore.edu.pl, zakładka Zarządzanie oświatą.

ROZDZIAŁ 1 | Jan Filas

PROCES BUDŻETOWY W OŚWIACIE

1.1. Wstęp

Niniejszy rozdział jest adresowany do pracowników samorządu terytorialnego odpowiedzialnych za oświatę. Ma ono przedstawić, jakie znaczenie ma proces budżetowy dla strategicznego zarządzania i finansowania lokalnych systemów oświatowych. Pierwsza część rozdziału jest poświęcona zdefiniowaniu procesu budżetowego, przedstawieniu jego głównych etapów, a także uwarunkowań organizacyjnych i finansowych. W dalszej części rozdziału jest przedstawiona empiryczna, oparta na badaniach, analiza procesu budżetowego w oświacie. Wykorzystano tu wyniki ogólnopolskich badań ankietowych na temat zarządzania oświatą w gminach zleconych przez Uniwersytet Warszawski (UW), w ramach systemowego projektu *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*. Badania te zostały przeprowadzone na ogólnopolskiej, reprezentacyjnej próbie 320 gmin, dobieranych w sposób losowy¹. Rozdział opiera się również na wynikach własnych badań terenowych autora, przeprowadzonych w październiku 2011 r., łącznie w 36 JST, między innymi w 16 miastach na prawach powiatu, 5 gminach miejskich i 5 gminach miejsko-wiejskich. Formularz wykorzystanej w badaniu ankiety jest dostępny pod adresem www.ore.edu.pl.

1.2. Definicja procesu budżetowego

Proces budżetowy w oświacie należy do najważniejszych procesów z obszaru zarządzania w JST, na który składa się ciągłe przetwarzanie szeregu kluczowych informacji, planowanie organizacji pracy placówek, planowanie finansów pla-

1 Szczegółowy opis metody przeprowadzenia badania ankietowego znajduje się w tomie 1 Biblioteczki Oświaty Samorządowej - A. Levitas (red.) *Strategie Oświatowe*, wydawnictwo ICM UW 2012.

cówek i wydziału/jednostki odpowiedzialnej za tę dziedzinę, a także szeroko rozumiane wykonanie zatwierdzonego planu. Proces ten realizowany jest w samorządzie w ścisłym powiązaniu z jego otoczeniem, jakie wyznacza polityka, lokalne warunki gospodarcze, ale także kultura organizacji, jak i ludzie dysponujący określonymi predyspozycjami i wiedzą. Jest on lub powinien być właściwie wspierany przez rozwiązania techniczne, mające dostarczać nieprzerwanie aktualnych danych zarządzającym oraz władzom jednostek terytorialnych.

Proces budżetowy w oświacie jest również zapleczem dla właściwej działalności samorządu w tej ważnej dziedzinie. Odpowiada on za transmisję impulsów z polityki oraz z tworzonej lokalnie strategii do obszaru realnego planowania i świadczenia usług. Powinien być zatem zorganizowany w taki sposób, aby realizacja zadań nie była w ciągu roku budżetowego areną walki o pieniądze, toczoną pomiędzy kierownikami jednostek oraz wydziałem/jednostką odpowiedzialną za oświatę a służbami finansowymi JST, stojącymi „na straży” bezpieczeństwa finansowego i poziomu zadłużenia.

1.3. Etapy procesu budżetowego

Przedstawiona powyżej definicja procesu budżetowego pozwala na zaprezentowanie w postaci schematu (rys.1), szczegółowych kroków mających swoje miejsce w ramach trzech zasadniczych etapów:

- planowanie organizacji
- planowanie finansów
- realizacja budżetu

Schemat w sposób chronologiczny przedstawia poszczególne działania, uwzględniając terminy oraz wskazując podmioty wykonawcze. Terminy, jak i działania oznaczone symbolem „*” nie wynikają wprost z przepisów prawa, są natomiast praktycznym zaleceniem autora. Przebieg poszczególnych czynności oraz wpływ ich jakości na proces budżetowy są przedmiotem charakterystyki oraz analizy w kolejnych częściach niniejszego rozdziału.

RYS.1 ETAPY PROCESU BUDŻETOWEGO W OŚWIACIE

ETAPY PROCESU BUDŻETOWEGO W OŚWIACIE			
PLANOWANIE ORGANIZACJI	JST	Opracowanie wytycznych do arkuszy organizacyjnych *	do 31 marca *
	SZKOŁA	Opracowanie arkuszy organizacyjnych (projektów organizacji)	do 30 kwietnia
	JST	Weryfikacja i zatwierdzanie arkuszy organizacyjnych	do 31 maja
	SZKOŁA	Uaktualnienie stanu organizacji pracy szkoły na dzień 1 września (opracowanie aneksu nr 1 do arkuszy organizacyjnych)	przełom sierpnia/ września *
	JST	Weryfikacja i zatwierdzanie aneksów do arkuszy organizacyjnych	przełom sierpnia/ września *
PLANOWANIE FINANSÓW	JST	Opracowanie wytycznych do projektu budżetu *	początek września *
	SZKOŁA	Opracowanie wstępnych projektów planów finansowych *	wrzesień / październik *
	JST	Opracowywanie projektu uchwały budżetowej (z uwzględnieniem zweryfikowanych wstępnych projektów planów finansowych szkół) -przedłożenie organowi stanowiącemu oraz RIO do zaopiniowania	do 15 listopada
	JST	Przekazanie dyrektorom szkół informacji o kwotach dochodów i wydatków budżetowych przyjętych w projekcie uchwały budżetowej	7 dni od dnia przekazania projektu uchwały budżetowej (maks. do 22 listopada)
	SZKOŁA	opracowanie projektu planu finansowego w sposób zapewniający zgodność kwot dochodów i wydatków z projektem uchwały budżetowej	do 30 dni od dnia przekazania informacji (maks. do 22 grudnia)
	JST	weryfikacja projektów planów finansowych szkół pod względem ich zgodności z projektem uchwały budżetowej i wprowadzenie ewentualnych zmian oraz poinformowanie o ich wprowadzeniu dyrektorów szkół	maks. do 27 grudnia
	JST - organ stanowiący	podjęcie uchwały budżetowej przez organ stanowiący	wskazane przed 31 grudnia (maks. do 31 stycznia)
	JST	przekazanie dyrektorom informacji o kwotach dochodów i wydatków budżetowych przyjętych w uchwale budżetowej	do 21 dni od podjęcia uchwały budżetowej
	SZKOŁA	sporządzenie planu finansowego poprzez dostosowanie projektu planu finansowego do kwot dochodów i wydatków przyjętych w uchwale budżetowej	do 14 dni od dnia otrzymania informacji o dochodach i wydatkach w uchwale budżetowej
REALIZACJA BUDŻETU	SZKOŁA /JST	sporządzanie aneksów do arkuszy organizacyjnych, ich weryfikacja i zatwierdzanie	wg potrzeb *
	SZKOŁA /JST	wprowadzanie zmian w planie finansowym - zgodnie z przyjętą procedurą i udzielonymi upoważnieniami	wg potrzeb *

Źródło: Opracowanie własne

1.4. Determinanty procesu budżetowego

Posiadając zaprezentowaną powyżej, wyczerpującą definicję procesu budżetowego, do której nawiązywać będą wszelkie dalsze elementy analizy, za konieczne należy uznać przedstawienie najważniejszych jego determinant. Należą do nich: odziedziczone po poprzednim systemie ekonomicznym metody budżetowania,

- sytuacja finansowa samorządu i poziom jego zadłużenia,
- dysponowanie strategią oświatową oraz sposób jej wykorzystania,
- sposób zorganizowania uczestników procesu budżetowego.

1.4.1. Odziedziczone metody budżetowania

Wraz z transformacją systemu finansów publicznych i rozpoczęciem okresu funkcjonowania współczesnego samorządu rozpoczął się długotrwały proces zmian w obszarze zarządzania finansami. Pierwsze zmiany jakościowe i wzorowane na zewnętrznych rozwiązaniach reformy pojawiły się w samorządzie gminnym już w pierwszej połowie lat 90 XX wieku. Mimo wielu lokalnych reform, a także zachęt prawnych, w tym zmian w ustawie o finansach publicznych, polegających na wprowadzeniu doń unowocześnionych zapisów (np. o przestrzeganiu zasad efektywności przy planowaniu i realizacji wydatków), przez okres wielu kadencji (praktycznie do dziś) można było zaobserwować skutki oddziaływania na proces budżetowy odziedziczonych metod budżetowania. Należą do nich, w kluczowym obszarze planowania wydatków bieżących, przede wszystkim:

- bazowanie na tzw. wykonaniu roku poprzedniego – często oderwane od istotnie zmiennego zakresu realizowanych zadań,
- brak rozliczenia podmiotów świadczących usługi ze stopnia osiągania przez nie celów i uzależnienia od nich przyszłego poziomu finansowania,
- przesadne branie pod uwagę ogłaszanych przez Ministerstwo Finansów założeń do projektu budżetu państwa,
- nieuzasadnione trzymanie się proporcji planowanych wydatków w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej,
- brak skłonności części podmiotów świadczących usługi do proporcjonalnego ograniczania zasobów finansowych każdego z nich,
- tworzenie nadmiernych rezerw środków, które zgodnie z logiką oraz przepisami powinny zostać od początku zaplanowane przez dysponentów.

Budżety bieżące samorządów, między innymi ze względu na prymat priorytetów inwestycyjnych związanych z niwelowaniem cywilizacyjnych różnic ze starą częścią UE, konstruowane były przez lata w sposób historyczny, z niewielkimi akcentami bazującymi na założeniach centralnych. Brakowało w nich uwzględnienia specyfiki oświaty. Całemu procesowi budżetowemu w tej dzie-

dzinie zdecydowanie brakowało strategicznego podejścia do zmieniających się potrzeb społeczeństwa, rynku pracy i postępujących zmian cywilizacyjnych. Dodatkowe działania, polegające na opracowywaniu przydatnych decyzji dokumentów strategicznych, należały na ogół do rzadkości. Ustępowały najczęściej miejsca sztafpowemu podejściu, bazującemu na ustalaniu limitów dla dysponentów i „oceanowaniu przeznaczenia” planowanych grup wydatków. Mimo pojawiania się pierwszych podstaw do uzależnienia co najmniej części wydatków od wyników zewnętrznych sprawdzianów i egzaminów, a także systemów planowania pozwalających na powiązanie wyznaczanych celów z poziomem ich finansowania, nadal przyjmowano jako podstawę planowania, najczęściej pod wpływem braku odwagi zarządzających, przede wszystkim ubiegłoroczny stan posiadania dysponenta. Podejście takie z jednej strony odbierało kierownikom jednostek organizacyjnych podstawy do motywowania kadry, z drugiej natomiast pozbawiało obaw o przyszłość nieefektywnych funkcjonalnie podmiotów. Wobec ustabilizowanych zasad działania procesu budżetowego i braku skłonności do ryzykowania utraty kapitału politycznego w zamian za podnoszenie efektywności szkół, metodą na pokrywanie rosnących wydatków płacowych stało się zubożanie materialnej części ich budżetów. Jak można wykazać, analizując pogarszającą się sytuację finansową wielu wyróżniających się samorządów, do początkowych przyczyn tego stanu rzeczy należy z pewnością zaliczyć unikanie reform i powielanie oddziedziczonych z poprzedniej epoki zachowawczych metod i procedur budżetowych.

Podsumowując, można stwierdzić, iż pojawienie się zadań oświatowych w działalności samorządu było kamieniem milowym w jego rozwoju. Planowanie wydatków jednak w nowej, skomplikowanej merytorycznie i obliczeniowo dziedzinie ujawniło słabości odziedziczonego warsztatu oraz często brak kwalifikacji służb odpowiedzialnych za przebieg procesu budżetowego. Zidentyfikowane czynniki, uniemożliwiające do dnia dzisiejszego pełne odrzucenie tradycyjnego podejścia do konstruowania oświatowego budżetu i uwzględniania przy jego tworzeniu zmodyfikowanych procedur, uwzględniających specyfikę oświaty, można podzielić na dwie grupy.

Czynniki o charakterze strategicznym

- ograniczone władztwo finansowe JST i nie do końca zrozumiały i akceptowany system subwencjonowania oświaty,
- brak w systemie prawnym sektora finansów publicznych wyraźnego nakazu tworzenia i posługiwania się przy konstruowaniu budżetu dokumentami strategicznymi,

- brak wyraźnego nakazu posługiwania się metodami oceny celowości wykorzystania środków.

Czynniki o charakterze technicznym

- niepewność dotycząca zmian w organizacji, wynikająca z faktu, że rok budżetowy nie pokrywa się z rokiem szkolnym,
- brak (praktycznie do ostatnich lat) efektywnych systemów gromadzenia i wiarygodnego przetwarzania danych wspomagających proces budżetowy,
- brak dostosowanych do potrzeb rynku nowoczesnych systemów kształcenia, pozwalających dostarczyć samorządom dobrze wykwalifikowanych specjalistów z zakresu budżetowania i zarządzania procesem budżetowym.

1.4.2. Sytuacja finansowa samorządu i poziom jego zadłużenia

Bezsporną kwestią oddziałującą na cały proces budżetowy jest zależność jakości planowania od poziomu dostępnych środków. W sytuacji ich ograniczenia, związanego na przykład z oddziaływaniem skutków kryzysu finansów publicznych, wzrostu poziomu zadłużenia i potrzeb zachowania coraz bardziej zaostrzonych wymogów równowagi budżetowej, główni architekci budżetu JST – władze oraz służby finansowe – skłonni są za pomocą limitów finansowych drastycznie ograniczać wydatki. Biorąc pod uwagę złożoność mechanizmów planowania i jednoczesnego oddziaływania na oświatowy budżet przepisów rangi krajowej, wyznaczających na przykład minimalny poziom wynagrodzeń w wielu samorządach, dochodzi w obecnym czasie do planistycznego absurdu; polega on na narzucaniu limitów wydatków na kolejny rok znacznie poniżej bieżącej wartości ich realizacji. Jest to uwarunkowane przekonaniem, że oświata to rozległa funkcjonalnie i kosztowna dziedzina, w której marnowanych jest mnóstwo pieniędzy. Jakikolwiek próby zaostrzenia dyscypliny finansowej rodzą w niej reakcje obronne i dostosowawcze, utrudniające redukcję wydatków. Należy zatem dokonywać drakońskich cięć w tychże wydatkach, a placówki będą zmuszone do zaoszczędzenia marnotrawionych dotąd pieniędzy. Te obiegowane stwierdzenia, mimo że zapewne wywołają uśmiech na twarzy czytelnika, mają bardzo głęboką rzeszę zwolenników. Odnajdziemy ich wszędzie – nie ma znaczenia, czy są to małe gminy wiejskie, czy wielkie miasta. Najczęściej przekonanie to jest podtrzymywane przez brak umiejętności wydziału edukacji do natychmiastowej obrony swojego budżetu, a odpowiadając za oświatę, powinien prezentować logiczne argumenty oraz skutki nieprzemyślanych decyzji.

Proponowane, nieracjonalne często (o czym przekonamy się w dalszej części opracowania) wartości planów, sposób „domykania budżetów kolanem” w ostatniej chwili, są następstwem wieloletnich zaniedbań w analizie demografii, reorganizacji sieci szkolnej, braku efektywnych narzędzi planowania i weryfikacji budżetów placówek, a nie wyłączenie kryzysu, który nagle wszystkich zaskoczył. W niektórych przypadkach przyczyną istotnych i „niespodziewanych niedoborów w planach” jest także niekonsekwencja głównych decydentów odpowiedzialnych za oświatę. Ujawnia się ona zwykle każdego roku pomiędzy kwietniem a wrześniem w postaci społecznych zaniechań w zakresie ruchu kadrowego lub podejmowania niespójnych z „ogólnym trendem oszczędzania” decyzji o dodatkowych usługach świadczonych w placówkach czy też odwołania wdrożenia wewnętrznych regulacji dostosowujących zatrudnienie na stanowiskach niepedagogicznych do skali funkcjonowania placówek.

System finansowania oświaty w Polsce ma wbudowane mechanizmy przeczucia na samorządy skutków kryzysu finansów publicznych (spadku poziomu dochodów), co w połączeniu ze stałym mechanizmem waloryzacji płac i postępującym wzrostem innych kosztów funkcjonowania sporej grupy jednostek musi prowadzić do trudności, zwłaszcza w przypadku wysokiego poziomu zadłużenia i jednoczesnej presji na rozwój.

„Odporność” samorządowej oświaty na sytuacje kryzysowe musi być zatem nabywana przez lata prowadzenia konsekwentnych działań, mających na celu podniesienie efektywności wydatków. Jak wiadomo, problemem w tym obszarze jest konieczność przeciwstawienia kapitału finansowego kapitałowi politycznemu. Chcąc utrzymać w ryzach ten pierwszy, trzeba podejmować skuteczne i przemyślane decyzje, prawie zawsze spotykające się z dezaprobatą zainteresowanych rodziców, a także radnych i wyborców. Przykładem skumulowania się negatywnych skutków zaniechań w tym względzie jest obecnie kilka największych polskich miast, które posiadając od lat spory potencjał dochodowy i chcąc podnosić nieustannie jakość życia przez realizację szerokiej wiązki zadań inwestycyjnych, popadły w poważne trudności w zakresie finansowania podstawowych zadań niezreformowanej sieci placówek oświatowo-wychowawczych. Proces budżetowy w tych miastach przebiega od kilku lat coraz burzliwiej; przed końcem każdego roku coraz bardziej gorączkowo poszukuje się brakujących środków, koniecznych do zamknięcia podstawowego planu wydatków bieżących. Z jednej strony prezentuje się szczytne założenia polityki oświatowej i „doskonałe” systemy zarządzania, z drugiej zaś coraz trudniej pozyskać menedżera chcącego przyjąć na siebie odpowiedzialność za narosły kryzys, mając jednocześnie ograniczone przez radę pole możliwych do szybkiej realizacji reform.

1.4.3. Strategia Oświatowa i sposób jej wykorzystania

Wraz z przejściem szkół na samorządach spoczęła odpowiedzialność za kreowanie polityki oświatowej. Mimo że prawo krajowe wyznacza i modyfikuje obowiązkowy zakres podstawowych usług świadczonych na rzecz ucznia oraz definiuje możliwości (sposoby) ich świadczenia poprzez wyodrębnienie określonych rodzajów jednostek wykonawczych, samorządy posiadają niewątpliwie wiele atrybutów przynależnych organizatorowi świadczenia tych ważnych społecznie usług.

Aby prowadzić długoterminową politykę oświatową, mającą wspierać osiągnięcie celów i reagować na potrzeby, konieczne jest uruchomienie procesu budowy i uchwalenia strategii oświatowej przez organ stanowiący JST. Jak wynika z badań UW, w Polsce jedynie około jednej czwartej samorządów posiada odrębny tego rodzaju dokument. Część samorządów zawarła strategiczne cele i priorytety oświatowe w ogólnej strategii swojej jednostki. Natomiast około jednej trzeciej wszystkich badanych samorządów nie ma i w wielu przypadkach nie wierzy w sens długoterminowej polityki w tej dziedzinie. Należy podkreślić, iż dane te wyglądały jeszcze gorzej przed pojawieniem się unijnych programów, w ramach których można pozyskiwać pieniądze na oświatę. Dla poważnego odsetka wcześniej nieprzekonanych możliwość ta była najważniejszą przesłanką do poczynienia takiego wysiłku.

Wysiłek budowy strategii jest niemały. Należy zidentyfikować potrzeby, zebrać wokół inicjatywy odpowiednie lobby radnych, przekonać władze, a następnie stworzyć zespół wdrożeniowy, skupiający specjalistów i praktyków, najczęściej pracujących społecznie. Należy przetworzyć masę danych, zestawień je z potrzebami rynku, przewidywaniami co do rozwoju lokalnej społeczności, a następnie wyodrębnić priorytety i zdefiniować możliwe sposoby ich realizacji. Po wdrożeniu strategii należy walczyć ze służbami finansowymi o możliwość jej realizacji, czyli finansowanie zwykle dodatkowych, priorytetowych zadań, zabiegać o stałe wsparcie władz w zakresie zagwarantowania stabilności osiągania podjętych celów. W pewnych wyznaczonych odstępach czasu należy się także rozliczyć z podjętych zobowiązań, które niekiedy wykraczają poza decyzyjność i możliwości finansowe wykonawców. Cały proces realizacji jest na ogół kroczący, więc okresowo należy weryfikować realizację i zabiegać o wydłużenie horyzontu czasowego strategii. Wszystko to oczywiście wspiera i stabilizuje proces budżetowy, łącząc cele strategiczne z polityką budżetową. Wymaga natomiast od władz oraz wydziału/jednostki organizacyjnej znaczącego, dodatkowego wysiłku menedżerskiego.

Nawet najdoskonalsze strategie, znane z niektórych polskich miast (jak m.in. Tychy), mają jednak na ogół jeden słaby element odróżniający je od podobnych tego rodzaju dokumentów tworzonych w korporacjach. Jest nim kwestia ekonomizacji funkcjonowania sieci podmiotów świadczących usługi. W przypadku biznesu kwestie tego rodzaju podporządkowane są dążeniu do maksymalizacji zysków. W sektorze publicznym, gdzie kategoria ta jest nieobecna, mylnie traktuje się parametry efektywności jako zbędne. Szczególnie w oświacie, gdzie najczęstszy argument uzasadniający niedobory finansowania brzmi: „rząd nie zapewnia dostatecznych środków w subwencji”, kwestia ekonomizacji sposobu świadczenia usług jest kluczowa. Mimo tworzenia teorii uzasadniających istnienie prymitywnego konsultingu, dotyczących możliwych mechanizmów ograniczania wydatków, sprawą bezsporną jest podstawowa przyczyna braku środków na zadania oświaty. Jest nią odstępstwo (często drastyczne) modelu finansowania szkolnictwa w danej JST od standardów przewidzianych w modelu subwencji. Chodzi oczywiście o średnią liczebność oddziałów szkolnych na wszystkich poziomach kształcenia. Strategie oświatowe przemilczają często to kluczowe zagadnienie oraz jego aspekt wykonawczy w postaci reorganizacji sieci, gdyż często ten komponent uniemożliwia w ogóle uzyskanie akceptacji dla strategii ze strony radnych oraz społeczeństwa. Niestety, uchwalona strategia, bez choćby zapowiedzi uregulowania tego obszaru, w wielu przypadkach nie ma najmniejszego sensu. Stanowi ona zbiór pobożnych życzeń a jej wykonanie od samego początku jest nierealne.

Podsumowując zagadnienie wykorzystania i roli dokumentów strategicznych, można stwierdzić, że kluczem do równowagi oraz harmonijnego przebiegu procesu budżetowego jest istnienie wyraźnego sprzężenia zwrotnego między realizacją zadań a celami stawianymi przez władze JST. Brak jego występowania rodzi liczne zaburzenia przebiegu procesu budżetowego, a w sytuacji rywalizacji o ograniczone środki prowadzi często do nieterminowej realizacji ważnych priorytetowych zadań lub obniżenia ich jakości. Wskazane jest zatem, aby zawsze cele wyższego rzędu miały swoje wyraźne odzwierciedlenie w dokumentach strategicznych. Nie jest to jednoznaczne z bezwzględną gwarancją ich realizacji. Pozwala jednak w sytuacji napięcia towarzyszącego realizacji dochodów budżetu oraz presji na redukcję wydatków domagać się korekty wyznaczonych celów, tak aby osoby/podmioty odpowiedzialne za realizację strategii nie ponosiły odpowiedzialności za pozbawienie ich możliwości wykonawczych.

W obecnej praktyce niestety dość często zdarza się, że uchwalona strategia oświatowa wymaga realizacji dodatkowych zadań, a służby finansowe doko-

nujące ostatecznego zestawienia budżetu zdają się ignorować współzależność między zakresem wyznaczonych celów a poziomem ich finansowania. Pojawiają się, jak wspomniano, oderwane od logicznych podstaw argumenty, na przykład że oświata „przejada” większość środków budżetu, więc nie można jej już niczego dokładać, tylko raczej należy szukać w niej oszczędności. Dysponenci i podmioty odpowiedzialne za usługi w sferze edukacji są często bezsilne wobec cięć w ich budżecie, a w konsekwencji, po kilkunastu miesiącach stają przed koniecznością napisania sprawozdania z realizacji celów nałożonych na nich w ramach uchwalonej strategii. Próby uzasadnienia nieosiągnięcia wyznaczonych celów spotykają się wówczas, na przykład ze strony służb audytu/kontroli, a także służb finansowych, z brakiem zrozumienia.

Przyczyną takiego stanu rzeczy jest ustanowiony i na ogół tradycyjnie przestrzegany podział odpowiedzialności. Służby finansowe odpowiadające za sprawy finansowe, w tym za utrzymanie odpowiedniego poziomu zadłużenia, całkowicie nie są zainteresowane zagłębianiem się w zapisy dokumentów strategicznych i wspieranie dysponentów, w których zakresie pozostaje ich faktyczna realizacja. Nie informują również władz o fakcie odmowy finansowania nowych celów strategicznych, a jedynie o tym, że udało im się domknąć projektowany lub wykonać bez zaburzeń płynności uchwalony plan.

1.4.4. Sposób zorganizowania uczestników procesu budżetowego

Ostatnią determinantą procesu budżetowego, mającą znaczny wpływ na jego przebieg i jakość, jest sposób zorganizowania uczestników. Chodzi tu o usytuowanie decydentów średniego szczebla oraz służb odpowiadających za obsługę finansowo-księgową placówek. Przepisy umożliwiają w tym zakresie zastosowanie co najmniej czterech rozwiązań – modeli struktury urzędu:

- z funkcjonującym wydziałem oświaty/edukacji oraz świadczącymi usługi oświatowe placówkami wyposażonymi we własne służby finansowo-księgowe oraz kadrowo-płacowe (np. miasto Bytom),
- z odrębną jednostką budżetową, tak zwanym zarządem oświaty, skupiającą wszelkie funkcje decydenta średniego szczebla (identycznie jak wydział) oraz ze świadczącymi usługi oświatowe placówkami wyposażonymi we własne służby finansowo-księgowe oraz kadrowo-płacowe (np. miasto Tychy),
- z odrębną jednostką budżetową, tak zwanym zarządem oświaty, skupiającą wszelkie funkcje decydenta średniego szczebla i jednocześnie prowadzącą

- obsługę finansowo-księgową, wraz z placówkami wyposażonymi jedynie w ograniczone służby w zakresie obsługi kadrowej (np. miasto Bielsko-Biała),
- ze współistniejącym wydziałem odpowiedzialnym za sprawy organizacji i jednostką świadczącą usługi prowadzenia księgowości oraz ewidencji płac (ZEAS), a także z placówkami w pełni pozbawionymi funkcjonalności w zakresie księgowości/kadr/płac (np. miasto Jaworzno).

W praktyce można jeszcze spotkać pewne odmiany powyższych modeli, polegające na tym, że niektóre funkcje są obsługiwane w zespole ekonomiczno-administracyjnym, a inne w szkołach, a także rozwiązania mieszane, na przykład ZEAS funkcjonujący wyłącznie w zakresie obsługi finansowo-księgowej i kadrowo-płacowej przedszkoli (np. Jastrzębie Zdrój) lub w dużych miastach (Katowice, Kraków), ZEAS w obszarze tak zwanej oświaty gminnej, oraz funkcjonujące samodzielnie w zakresie prowadzenia urzędów księgowych i spraw kadrowo-płacowych szkoły ponadgimnazjalne, w procesie budżetowym zależne bezpośrednio od wydziału edukacji/oświaty.

Z badań przeprowadzonych przez UW wynika, że obsługa administracyjno-księgowa w 41% JST umiejscowiona jest w zespołach ekonomiczno-administracyjnych szkół, około 28% samorządów lokuje ją bezpośrednio w urzędzie gminy, tyle samo w szkole, a pozostałe 3% w innych miejscach. Zupełnie inaczej jednak wygląda to w gminach wiejskich i powiatach grodzkich – w pierwszym przypadku obsługa administracyjno-finansowa w szkołach funkcjonuje tylko w 20%, w drugim zaś w ponad 61%.

W ostatnich latach nie zaobserwowano jednoznacznych zmian w kierunku wyboru jednego z powyższych modeli. Wydaje się nawet, że pomysły władz na transfery poszczególnych modeli – ich przekształcenia – były w tym względzie sprzeczne. Niektóre, znane autorowi samorządy, posiadające scentralizowany system w zakresie zarządzania finansami, dokonywały jego rozproszenia, inne, eksponując aspekt redukcji kosztów, dokonywały w tym samym czasie centralizacji.

Z punktu widzenia sprawnego przebiegu procesu budżetowego w oświacie, zastosowanie przez JST określonego rozwiązania/modelu należy rozpatrywać w kilku aspektach funkcjonalnych. Należą do nich zdaniem autora bezspornie:

- szybkość przepływu informacji wspierających proces decyzyjny,
- poziom wiedzy i zrozumienia dla zagadnień budżetowych charakteryzujący kierowników placówek oświatowo-wychowawczych,

- jednoznaczność przekazu informacji i jej interpretacji,
- poziom kosztów funkcjonowania.

W tabeli 1, aby umożliwić porównanie wyników ocen poszczególnych modeli w wymienionych aspektach, zastosowano następujące oznaczenia: całkowicie spełniony aspekt ma oznaczenie dodatnie, spełniony częściowo – obydwa znaki, natomiast spełniony w stopniu dostatecznym, względnie niespełniony, ma oznaczenie ujemne.

TABELA 1. MODELE FINANSOWO-KSIĘGOWEJ OBSŁUGI PŁACÓWEK. ZESTAWIENIE WYNIKÓW OCEN DZIAŁALNOŚCI W RÓŻNYCH ASPEKTACH FUNKCJONALNYCH

Aspekt oceny +, -, +/-	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Szybkość przepływu informacji wspierającej proces decyzyjny	+	+	+	+/-
Poziom wiedzy i zrozumienia dla spraw budżetowych (kierownicy jednostek)	+	+	-	-
Jednoznaczność przekazu informacji i ich interpretacji	+	+	+/-	-
Poziom kosztów funkcjonowania	-	-	+	+/-

Źródło: opracowanie na podstawie własnych badań.

Najwyższą oceną z punktu widzenia sprawnego przebiegu procesu budżetowego odznaczają się dwa pierwsze modele. Ich przydatność wynika przede wszystkim z faktu, że kierownicy jednostek organizacyjnych wyposażeni we własne służby finansowo-księgowe i kadrowo-płacowe są zdecydowanie sprawniejszymi partnerami dla decydentów średniego szczebla. Dokumentacja budżetowa tworzona na etapie projektowania, jak również realizacji budżetu przez tego rodzaju podmioty obarczona jest znacznie mniejszą liczbą błędów; wynika to z możliwości korygowania ich na bieżąco przez „zaplecze” dyrektorów kontrolujące na bieżąco zmiany przepisów, a także lepiej, bardziej jednoznacznie rozumiejące wymogi i standard przepływu informacji. Potwierdzają to zwłaszcza samorządy korzystające z tak zwanego modelu mieszanego, w którym istnieje idealna podstawa do porównań. Model 1 i 2 oraz w znacznym zakresie 3 są również bardziej funkcjonalne ze względu na bezpośredni i szybki przepływ informacji. Przekaz informacji lub danych w kierunku placówek następuje z wykorzystaniem różnych służb tego samego podmiotu (wydział/MZO), co ogranicza istotnie dysonans (brak spójności) między strumieniem danych orga-

nizacyjnych i finansowych. Dysonans taki jest najczęściej spotykany w modelu 4, który jednocześnie cechuje spowolniony przepływ informacji i problemy z ich interpretacją. Negatywną stroną wykorzystania modelu 1 i 2 jest relatywnie wyższy koszt ich funkcjonowania, związany przede wszystkim z utrzymywaniem stosunkowo wysokiego zatrudnienia. W tym aspekcie zdecydowanie najbardziej efektywny wydaje się model 3. Ostatni z kolei, 4 model, ze względu na jednoczesne istnienie wydziału i jednostki odpowiadającej za obsługę finansowo-księgową oraz kadrowo-płacową, jest w obszarze kosztów zawsze nieco mniej efektywny.

Podsumowując, należy dodać, że na ostateczną przydatność danego rozwiązania/modelu wpływ wywiera także kultura organizacji i kwalifikacje osób – uczestników procesu budżetowego. Niektóre aspekty oceny, jak zwłaszcza szybkość obiegu danych i jednoznaczność przekazu, można spełnić na wyższym poziomie dzięki wykorzystaniu nowoczesnych, efektywnych rozwiązań informatycznych. Zakładając, iż poprawa oceny związana z wdrożeniem nowoczesnych systemów nie jest w polskich samorządach sprawą łatwą i nie można jej oczekiwać natychmiast, należy podkreślić zdecydowaną słabość modelu 4 oraz relatywnie najwyższą przydatność dla przebiegu procesu budżetowego modeli 1 i 2.

1.5. Elementy składowe procesu budżetowego w oświacie

Zakończenie analizy głównych determinant (czynników strategicznych) procesu budżetowego w oświacie umożliwia przeniesienie analizy na poziom operacyjny. Na tym poziomie można zaobserwować i wyodrębnić kilka kluczowych, w znacznej mierze zależnych od samych JST, elementów składowych. Ich jakość i sposób wykorzystania w poszczególnych JST poważnie wpływają na świadczenie lokalnych usług edukacyjnych. Za kluczowe elementy procesu budżetowego można uznać:

- procedurę budżetową,
- wewnętrzne wytyczne kształtujące proces budżetowy,
- budowę i zatwierdzanie projektów organizacyjnych,
- wykorzystywany model konstruowania budżetu,
- obsługę szkolnictwa niepublicznego.

1.5.1. Procedura budżetowa i miejsce zajmowane w niej przez oświatę

Procedura budżetowa w samorządzie jest zbiorem zasad postępowania obowiązujących jednostki organizacyjne, mających doprowadzić do sprawnego i terminowanego zaplanowania oraz realizacji budżetu. Jest ona zazwyczaj wyposażona w harmonogram działań dotyczący etapu tworzenia projektów planów finansowych i budowy na ich podstawie budżetu. W obszarze realizacji budżetu procedura zawiera zwykle zasady zgłaszania i akceptowania wniosków o zmiany, a także regulacje dotyczące wewnętrznej sprawozdawczości oraz zasad i terminów monitoringu, kontroli.

Procedura budżetowa, wiążąca jednostkę nadrzędną (urząd), może występować w formie wewnętrznej instrukcji, wydanej na przykład przez skarbnika. Procedura zobowiązująca do określonych działań i przestrzegania terminów tworzona dla pozostałych dysponentów (w tym jednostek oświaty) wprowadzana jest natomiast zwykle zarządzeniem wójta/burmistrza/prezydenta. Z badań autora wynika, że dokument taki jest stosowany z reguły we wszystkich JST.

Kluczowy dla procesu budżetowego w oświeceniu jest sposób uregulowania zasad i terminów sporządzania projektów planów finansowych. Planowanie w oświeceniu posiada bowiem kilka cech odróżniających je od planowania w większości pozostałych dziedzin działalności samorządu:

- jest zawsze procesem dwuetapowym, w którym planowanie finansów poprzedza planowanie organizacji,
- odbywa się zwykle z udziałem największej grupy dysponentów (podmiotów),
- poprzedzają je skomplikowane i pracochłonne działania, związane z zatwierdzeniem projektów, a następnie arkuszy (aneksów wprowadzających zmiany po rozpoczęciu roku szkolnego).

Włączenie oświaty w procedurę budżetową powinno umożliwiać uwzględnienie jej odrębności i specyfiki. W przeciwnym bowiem razie plany finansowe obarczone będą podwyższonym poziomem błędów, a cały budżet w tej dziedzinie będzie wymagać niezliczonej ilości korekt w ciągu jego realizacji.

Jak pokazuje dotychczasowa praktyka samorządowa, tylko w 37% ogółu JST plany finansowe szkół przygotowywane są na podstawie arkuszy organizacyjnych, natomiast w prawie 57% na podstawie ubiegłorocznych planów finansowych, a więc praktycznie z pogwałceniem wspomnianej powyżej logiki. Zaledwie 2% bazuje na formule bonu oświatowego, a pozostałe 4% JST wyko-

rzystuje inne sposoby. Takie zdeterminowane tradycjami z okresu poprzedniego systemu podejście jest najbardziej charakterystyczne dla gmin miejsko-wiejskich i wiejskich, nieco lepiej sytuacja wygląda w przypadku gmin miejskich. Zupełną przeciwnością są natomiast miasta na prawach powiatu, w których proporcje te kształtują się odwrotnie – 56% opiera plany na arkuszach, a tylko 33% na ubiegłorocznym budżecie. Wśród powiatów grodzkich częściej też stosowany jest bon oświatowy – 6% przypadków, pozostała część opiera się na innych sposobach (źródło danych: badania ORE).

Dwuetapowość planowania związana jest z potrzebą weryfikacji i wspólnego przedstawienia decydom zarówno planów szkół, jak i wydziału (jednostki zarządzającej). Połączenie dwuetapowości planowania z koniecznością wcześniejszego zakończenia procesu zatwierdzania arkuszy, przy znacznej liczbie funkcjonujących podmiotów, wskazuje wyraźnie, że termin przedstawienia danych z oświaty powinien być przesunięty w czasie względem innych podmiotów. Poniższe zestawienie pokazuje, jak wygląda praktyka budżetowa w tym zakresie.

TABELA 2. TERMIN, DO KTÓREGO NA ETAPIE KONSTRUOWANIA BUDŻETU SŁUŻBY FINANSOWE ŻĄDAJĄ DOSTARCZENIA ZBIORCZEGO PROJEKTU PLANU FINANSOWEGO W DZIAŁACH 801 I 854

Termin	procent badanych JST
Do 31 sierpnia	5
Pomiędzy 1–15 września	29
Pomiędzy 16–30 września	48
Pomiędzy 1–15 października	10
Pomiędzy 16–31 października	10

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań UW.

Analizując procedury budżetowe różnych JST, obserwuje się wyraźny brak zrozumienia dla tej potrzeby, czasem nawet wręcz coś zaskakującego. Twórcy procedur pytani, dlaczego oczekują, aby szkoły (oświata) przedstawiały swoje plany wcześniej niż inne jednostki, zwykli odpowiadać: „dyrektorzy i wydział edukacji/oświaty na ogół się spóźniają” lub „otrzymując później dokumentację, nie mielibyśmy szans na jej weryfikację i nakazanie odpowiedniej redukcji wy-

datków”. Służby finansowe przeprowadzają często ponownie własną weryfikację planów, uważając, że ta przeprowadzana przez „oświatę” jest zbyt liberalna i przez to niepełnowartościowa. Niektórzy decydenci, niezbyt świadomi specyfiki omawianej dziedziny, zmuszają szkoły do tworzenia projektów planów finansowych w czasie wakacji, czyli przed rozpoczęciem roku szkolnego. Termin taki uniemożliwia *de facto* wyjaśnienie do końca spraw zatrudnienia/wakatów oraz ustalenie rzeczywistej liczby oddziałów. Nieco bardziej świadomi budżetowcy tworzą procedury z identycznymi (krótkimi) terminami sporządzania projektów dla wszystkich podmiotów, ale „nieformalnie” pozwalają szkołom i wydziałowi/jednostce zarządzającej oświatą, na oddawanie dokumentacji jeden do dwóch tygodni później.

Warto w tym miejscu wyjaśnić, dlaczego wysoce zasadne jest domaganie się przesunięcia w czasie dostarczania projektów planów finansowych i zestawionego „budżetu oświaty” co najmniej do drugiej połowy, a najlepiej do końca września. Przemawiają za tym dwie okoliczności. Pierwsza, to umożliwienie jednostkom pełnego uruchomienia działalności, co związane jest z upływem dwóch do trzech tygodni od 1 września. Drugą okolicznością, usprawiedliwiającą późniejsze złożenie dokumentacji planistycznej, jest konieczność dodatkowego przyjęcia przez szkoły założeń organizacyjnych dla kolejnego roku szkolnego. Jest to absolutnie niezbędne ze względu na fakt, że plan finansowy na dany rok budżetowy w zakresie ostatnich czterech miesięcy musi bazować na założeniach organizacji następnego roku szkolnego, którego co najmniej podstawowe elementy (jak liczebność uczniów i oddziałów) powinny się znaleźć u podstaw kalkulacji wydatków płacowych. Założenia placówek powinny być także wstępnie zweryfikowane przez wydział/jednostkę zarządzającą. Badania autora pokazują jednak, że założenia organizacji następnego roku szkolnego (od września do grudnia) uwzględnia obecnie przy tworzeniu planów finansowych tylko 29% JST.

Mimo pozornie jasnych procedur, etap akceptacji oświatowego budżetu przez służby finansowe/władze bywa zwykle dość burzliwy. W wielu samorządach brak odpowiednich narzędzi planowania mimo przekazywania przez skarbnika ogólnych wytycznych, a także powiązanie z odziedziczonym rytuałem nakazuje placówkom pozostawić w planach finansowych „margines bezpieczeństwa” na wypadek wzrostu liczby godzin lub wystąpienia innych nieprzewidywanych sytuacji. Zestawienie wszystkich tak sporządzonych planów finansowych oraz ich porównanie z nie zawsze poprawnym „przewidywanym wykonaniem” wzbudza często ogromne emocje. Mniej problemów na etapie akceptowania

oświatowego budżetu mają samorządy, w których budżety placówek są przygotowane bardzo rzetelnie i bazują na imiennie przetwarzanych w systemach informatycznych danych o zatrudnieniu oraz na kalkulacji szczegółowo zdefiniowanych tytułów wydatków rzeczowych. Problem z uwiarygodnieniem dostarczanych budżetów w tej drugiej grupie samorządów (stanowiących 67% ogółu badanych) pojawia się rzadziej – głównie w sytuacji ogólnego kryzysu systemu finansów publicznych.

Jak wynika z badań autora, ponad połowa JST wykorzystuje już systemy informatyczne, ale często, z powodu ograniczonej wiarygodności lub zakresu przetwarzanych danych ich działanie jest dublowane przez obieg dodatkowych arkuszy/formularzy przygotowywanych przez wydział/jednostkę nadzorującą oświatę.

TABELA 3. NARZĘDZIA POMOCNICZE W OPRACOWYWANIU PROJEKTÓW PLANÓW FINANSOWYCH

Narzędzia pomocnicze	Procent badanych JST
Arkusze kalkulacyjne przygotowane przez wydział / jednostkę nadzorującą oświatę	43
Formularze wypełniane ręcznie lub w postaci dokumentów elektronicznych (np. Word)	24
Programy komputerowe, z których dane przesyłane są i scalane na poziomie zbiorczym	33
Systemy działające on-line eliminujące konieczność tworzenia wielu wersji dokumentów i umożliwiające zawsze wgląd w aktualny stan danych	67

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań UW.

Mimo stopniowego wkraczania zaawansowanych technologii informatycznych, brak zrozumienia ze strony służb finansowych specyfiki procesu budżetowego w oświacie i założeń wykorzystywanych systemów uniemożliwia ograniczenie dokumentacji planistycznej. Fakt ten potwierdza ponad 40% badanych przez autora JST.

Ogólnym problemem w zakresie procedur budżetowych w JST, ujawniającym się na etapie zestawiania budżetu w postaci rozbieżnych z oczekiwaniami władz planów finansowych placówek, jest konieczność przygotowywania projektów bez wcześniejszej informacji o limicie wydatków, którą władze powinny przekazać kierownikom jednostek organizacyjnych. Jest to w zasadzie obowiązek zarządu JST, niestety, prawie w każdym samorządzie marginalizowany, ponieważ niesie ze sobą polityczną kłopotliwość i trudności obliczeniowe. W praktyce spotyka się na przykład ogólne wytyczne planowania wydatków

na poziomie roku bieżącego. Jest to jednak trudne do interpretacji, zwłaszcza w oświacie, gdyż, dość wczesny moment projektowania i niedoszacowanie bieżących planów uniemożliwiają placówkom sporządzającym plan finansowy ustalenie, jaki *de facto* jest „ten poziom bieżący”.

Reakcją służb finansowych na plan „niezgodny ze znanymi już na tym etapie oczekiwaniami władz” jest wyznaczenie nieco na oślep zbiorczej kwoty możliwej dla nich do zaakceptowania. Kwota ta z powodu zróżnicowanych uwarunkowań, w tym przede wszystkim związanych z sytuacją finansową JST, niekoniecznie musi mieć związek z realnie przygotowanymi planami. Służby oświatowe są wówczas zwykle postawione przed koniecznością bardzo szybkiego dostosowywania wcześniej zestawionego planu. Jeżeli proces ten nie jest właściwie oprzyrządowany, skutek „szybkich cięć” w oświatowej części budżetu nie jest od razu widoczny dla placówek, a ujawnia się dopiero na etapie tworzenia szczegółowego planu wydatków po uchwaleniu budżetu JST.

Dysponując odpowiednimi na potrzeby dziedziny rozwiązaniami informacyjnymi, zalecone redukcje ogólnego planu można natychmiast przekształcić w poszczególne plany jednostkowe. Można również natychmiast argumentować bezsens niektórych decyzji o ograniczeniu środków, prezentując ich skutki dla realizacji określonych zadań, osiągnięcia wymaganych „średnich ustawowych”, itd.

Jeżeli ostateczne korekty oświatowego budżetu są zbyt głębokie w stosunku do rzeczywistych potrzeb lub przeprowadzone w nieprzemyślany, podporządkowany chwilowym celom sposób, proces budżetowy w JST w ciągu nadchodzącego roku zostaje bardzo poważnie obciążony licznymi zmianami w planach, mającymi na celu zapewnienie normalnego ich funkcjonowania. Jest to obecnie w dobie kryzysu finansów publicznych sytuacja niestety coraz częściej spotykana.

Jak bardzo nasilonym obecnie zjawiskiem w polskich samorządach są owe „cięcia” można zobaczyć w zestawieniu, będącym podsumowaniem wyników ankiety - tabela 4.

Z odpowiedzi wynika, że w zdecydowanej większości JST praktyka redukcji projektów planów finansowych szkół jest obecnie regułą, choć w ciągu ostatnich pięciu lat częściej zdarzało się, że JST otrzymywały środki na wnioskowanym poziomie. Na potrzeby niniejszego raportu zbadano również metodologię tak zwanych korekt w budżetach oświatowych, których wyniki prezentuje tabela 5.

TABELA 4. ŚRODKI FINANSOWE PRZYZNAWANE PLACÓWKOM OŚWIATOWYM W STOSUNKU DO ŚRODKÓW, O KTÓRE PLACÓWKI WNIOSKUJĄ

Czy środki o jakie wnioskuje wydział / jednostka odpowiedzialna za oświatę na wydatki bieżące placówek są przyznawane w pełnej wysokości?	procent badanych JST	
	W bieżącym roku	W ciągu ostatnich 5 lat
Tak	5	24
Raczej tak	24	14
Nie	71	62

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań UW.

TABELA 5. FORMY KOREKT PROJEKTÓW PLANÓW FINANSOWYCH

W jaki sposób służby finansowe zlecają wydziałowi / jednostce odpowiedzialnej za oświatę korektę projektów planów finansowych?	procent badanych JST
Na ogół nie zdarzają się korekty do przedstawionego zapotrzebowania	0
Poprzez wskazanie rodzajów wydatków, jakie mają być ograniczone w poszczególnych rozdziałach	33
Poprzez podanie zbiorczej kwoty, w jakiej mają się zmieścić wszystkie wydatki oświaty	57
Poprzez podanie kwot w poszczególnych rozdziałach, w których należy zmieścić wydatki	10

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań UW.

Jak wynika z danych w tabeli 5, zdecydowanie najczęściej stosowaną metodą korekt jest określanie ogólnej kwoty, w jakiej mają się zmieścić wszystkie wydatki oświatowe, bez zagłębiania się w wysokość poszczególnych rodzajów wydatków, mimo wcześniejszego określania wytycznych do sposobu kalkulowania różnych grup wydatków.

Szczególne cechy oświaty dają o sobie znać także podczas realizacji uchwalonego budżetu. Na tym etapie mocno „odchudzony” budżet i brak jasno zdefiniowanych rezerw prowadzą nawet do zaburzeń realizacji płatności. Duża liczba wniosków o zmiany powoduje dodatkowe wydłużenie procedury ich opiniowania i akceptowania (nawet jeżeli nie wymagają podejmowania uchwały). Część samorządów, które w uchwałach budżetowych zagwarantowały kierownikom swoich jednostek organizacyjnych możliwość dokonywania niektórych zmian w trybie jedynie powiadomienia organu prowadzącego, potrafi w pewnym

stopniu zredukować ten napór składanych wniosków. Rozwiązanie takie nie zawsze jednak się sprawdza – często w modelu organizacji, w którym placówki nie są wyposażone we własną księgowość, delegowanie odpowiedzialności do dokonywania niektórych zmian jedynie pogarsza sytuację. Staje się to czynnikiem bardzo obciążającym proces budżetowy i angażującym nieustannie jego uczestników zarówno po stronie służb finansowych, jak i wydziału/jednostki zarządzającej oświatą.

Jak wynika z przedstawionych w tabeli 6 wyników badań, odsetek samorządów, które zdecydowały się na delegowanie uprawnień w zakresie zmian w planach finansowych na kierowników jednostek oświatowych, jest zbliżony do odsetka samorządów niedecydujących się na takie rozwiązanie.

TABELA 6. UPRAWNIENIA KIEROWNIKÓW JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH DO WPROWADZANIA ZMIAN W PLANACH FINANSOWYCH

Czy kierownicy jednostek organizacyjnych posiadają uprawnienia do dokonywania zmian w swoich planach?	procent badanych JST
TAK polegające na przesunięciach kwot planu pomiędzy paragrafami w ramach grupy paragrafów	48
TAK polegające na przesunięciach pomiędzy paragrafami w ramach określonego limitu	0
NIE posiadają takich uprawnień	52

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań UW.

Przebieg procesu budżetowego w oświacie ma najbardziej intensywny przebieg na początku trzeciego kwartału. Przygotowuje się wówczas kolejny budżet i równolegle ocenia braki w bieżących planach. Korekty planów związane są oficjalnie z uruchomieniem nowego roku szkolnego, dla którego, jak wspomniano wcześniej, nie tworzy się raczej szacunków. W rzeczywistości, przy często niedoszacowanym budżecie, okres ten jest uznawany za odpowiedni do pogodzenia się z brakami ujawnionymi już znacznie wcześniej. Samorząd dokonuje na tym etapie przeglądu wydatków inwestycyjnych i ustala, jakie środki może zwolnić, aby przesunąć je na dofinansowanie zadań oświaty. Tradycyjny przebieg tego etapu procesu budżetowego nie odbywa się bez problemów wynikających z niedoskonałości metod weryfikacji planów, akcentowania informacji o brakach ze strony placówek (długo oczekujących na moment weryfikacji ich planów), a także po części z braku wzajemnego zaufania oraz posługiwania się odrębnym warsztatem obliczeniowym przez służby finansowe i oświatowe. Często wnioski z „oświaty”, niedługo po tym jak zostały uwzględnione, okazują się przesadzo-

ne i do władz dociera bolesna prawda, że nie wszystkie dodatkowo alokowane środki zostaną wydane na wcześniej zapowiadane potrzeby. Z badań autora wynika, że zdarza się to w 19% ankietowanych JST. Sytuacja ta powoduje, iż podczas akceptowania kolejnego planu władze i służby finansowe, dobrze pamiętając wcześniejsze przeszacowanie braków, znowu są skłonne do jego obcinania (nawet tuż przed złożeniem budżetu do rady).

Efekty takich działań przedstawia zestawienie w tabeli 7, z którego jasno wynika, że przypadki przesadnego redukowania planów przygotowanych przez jednostki oświatowe w stosunku do ich rzeczywistych potrzeb są znacznie częstsze niż przypadki przeszacowania planów przez dyrektorów szkół bądź służby oświatowe.

TABELA 7. PIERWOTNE PLANY FINANSOWE WOBEC ICH WYKONANIA NA KONIEC ROKU

Plan pierwotny w dwóch głównych działach (801 i 854) określony w uchwale budżetowej na 2010 r. (wraz z rezerwami celowymi, bez środków unijnych) był w stosunku do ich wykonania na koniec tego roku	Procent badanych JST
Praktycznie na tym samym poziomie	10
Niższy 1–3% od rzeczywistego wykonania	43
Niższy 4–6% od rzeczywistego wykonania	19
Niższy 7–10% od rzeczywistego wykonania	5
Niższy 10–20% od rzeczywistego wykonania	10
Wyższy 1–3% od rzeczywistego wykonania	10
Wyższy 4–6% od rzeczywistego wykonania	5
Wyższy powyżej 6% od rzeczywistego wykonania	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań UW.

Czy zawsze tak to musi wyglądać? Z pewnością nie! Jest już pewna grupa samorządów, która coraz sprawniej zarządza działaniami w ramach procesu budżetowego w oświacie. Ma w tym zakresie coraz doskonalsze rozwiązania i wspomaga się efektywnymi rozwiązaniami informatycznymi. Od dawna wykorzystuje budżetowanie zadaniowe, a także dostrzega rolę wieloletniej prognozy finansowej w obszarze szacowania przyszłych potrzeb finansowych. Samorządy te znaczenie lepiej radzą sobie także w obliczu kryzysu, co jest wynikiem lepszego powiązania myślenia strategicznego z planowaniem rocznym.

1.5.2. Wewnętrzne wytyczne kształtujące proces budżetowy w oświacie

Sprawny i efektywny przebieg procesu budżetowego w oświacie wymaga uzupełnienia regulujących go przepisów prawnych w randze ustaw i rozporządzeń zarówno aktami prawa lokalnego, jak i wewnętrznymi wytycznymi, nadającymi całemu procesowi kierunek zgodny z polityką oświatową przyjętą na terenie danej JST. Jednym z najistotniejszych czynników leżących u podstaw procesu budżetowego w oświacie, są wytyczne organu prowadzącego do projektowania organizacji pracy oraz finansowania szkół i placówek, wprowadzające pewne standardy zarówno w sensie organizacyjnym, jak i finansowym. Dokument z wytycznymi może przybierać formę stanowiska organu stanowiącego (jak wynika z badań sporadycznie), zarządzenia wójta, burmistrza, prezydenta (43% badanych jednostek) czy też pisma z zaleceniami skierowanego do dyrektorów szkół (48%). Bywa również i tak, że wszelkie wytyczne i sugestie organu prowadzącego co do sposobu organizacji pracy szkoły/placówki przekazywane są wyłącznie ustnie podczas spotkań władz oświatowych z dyrektorami szkół i placówek (10%). Ranga tego dokumentu świadczy o istotności zawartych w nim postanowień, a w konsekwencji możliwości ich egzekwowania.

Jednostki samorządu terytorialnego, będąc organami prowadzącymi szkoły i placówki oświatowe, poza przepisami MEN – mającymi charakter obligatoryjny, uwzględniają w wytycznych czynniki wykazane w tabeli 8.

TABELA 8. CZYNNIKI UWZGLĘDNIANE PRZEZ JST PRZY OPRACOWANIU WYTYCZNYCH DLA PLACÓWEK OŚWIEATOWYCH

Czynniki uwzględniane przez JST	procent badanych JST
Wyniki rekrutacji (jeżeli została zakończona)	76
Uchwały i zarządzenia organu prowadzącego	71
Strategia / polityka oświatowa JST	38
Wytyczne kuratorium oświaty	19

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań UW.

Zaskakuje, że tylko 38% JST uwzględnia w wytycznych założenia strategii oświatowej oraz że nie wszyscy zwracają uwagę na wyniki rekrutacji. Szerokie badania przeprowadzone przez UW potwierdzają słabość samorządów we

wdrażaniu i egzekwowaniu własnych wytycznych. Tylko w 25% JST są one ściśle przestrzegane, a dla blisko 70% mają charakter zaleceń, od których możliwe są różne odstępstwa.

W praktyce samorządowej mamy do czynienia z dwoma modelami standaryzacji wprowadzanej przez samorządy:

- standaryzacja organizacji,
- standaryzacja kosztów.

W pierwszym przypadku organ prowadzący określa oczekiwaną liczebność oddziałów klasowych, liczbę etatów nauczycieli niewynikających ze szkolnych planów nauczania (a więc zatrudnionych na takich stanowiskach jak np. bibliotekarz, pedagog, wychowawca świetlicy, nazywanych często etatami wsparcia), liczbę stanowisk kierowniczych, limity zatrudnienia pracowników administracji i obsługi, priorytety w ruchu kadrowym nauczycieli i tym podobne. Wysiłki organu prowadzącego powinny wtedy, już na etapie procesów rekrutacyjnych skupiać się, zdaniem autora, na optymalizacji liczebności oddziałów (biorąc pod uwagę uwarunkowania demograficzne, granice obwodów w przypadku szkół podstawowych i gimnazjów) oraz na kontroli zgodności przydzielonych nauczycielom godzin ze szkolnymi planami nauczania, a ich z kolei z ramowymi planami określonymi rozporządzeniem MEN. Pozostałe godziny/etaty które umieszczane są w arkuszu, wynikają z ustalonych standardów opieranych na liczbie uczniów, oddziałów, a w przypadku pracowników administracji i obsługi również często na łącznej liczbie zatrudnionych pracowników, powierzchni i kubaturze budynku czy czasie pracy placówki i tym podobne. Pewną odmianą modelu standaryzacji po stronie organizacji pracy szkół jest formułowanie w lokalnych wytycznych wskaźnika liczby godzin na 1 ucznia, bez ingerencji w samą liczbę uczniów i liczebność oddziałów klasowych. Wówczas limit godzin, jakimi dysponuje dyrektor, uzależniony jest od liczby zrekrutowanych uczniów, a liczebność tworzonych oddziałów decyduje o tym, czy po wykorzystaniu godzin niezbędnych do realizacji szkolnych planów nauczania pozostaną jeszcze godziny przeznaczone na zorganizowanie świetlicy szkolnej, zatrudnienie bibliotekarza, zapewnienie uczniom należytej pomocy psychologiczno-pedagogicznej czy organizację zajęć pozalekcyjnych. Przy dużej liczebności oddziałów szkoła ma do dyspozycji więcej godzin, które może wykorzystać na etaty wsparcia i dodatkowe zajęcia dla uczniów. Wadą tego rozwiązania jest jednak konieczność dokonywania wielu odstępstw od przyjętych reguł, na przykład w sytuacji

gdy ustalony według powyższej zasady limit etatów okaże się niewystarczający do zabezpieczenia realizacji podstawy programowej i na przykład zapewnienia minimalnej liczby pracowników obsługi niezbędnej do utrzymania budynku.

Odmiennym podejściem przy ustalaniu wytycznych dla szkół kształtujących proces budżetowy są próby standaryzacji kosztów poprzez wprowadzenie bonu edukacyjnego, którego autorem jest amerykański ekonomista Milton Friedman. Jego koncepcja opiera się na wyposażeniu rodziców w bony edukacyjne, mające wartość średnich kosztów kształcenia uczniów w szkołach danego typu. Podejmując naukę w danej szkole, uczniowie przynoszą do niej swoje bony, w efekcie budżet szkoły jest wielokrotnością liczby uczących się w niej uczniów. Mając jednak na względzie uwarunkowania prawne, w jakich funkcjonuje polska oświata, koncepcja ta ma raczej więcej przeciwników niż zwolenników, co potwierdzają badania UW, z których wynika, iż zaledwie 6% JST wdrożyło takie rozwiązanie.

Model standaryzacji to oczywiście nie jedyny element uwzględniany przez organy prowadzące w wytycznych. Szerszą ich listę, będącą wynikiem badań autora, zawiera tabela 9.

TABELA 9. ELEMENTY ORGANIZACJI PRACY W SZKOŁACH UWZGLĘDNIANE W WYTYCZNYCH ORGANÓW PROWADZĄCYCH

Elementy organizacji pracy uwzględniane w wytycznych	procent badanych JST
Liczebność oddziałów	90
Limity etatów/godzin wsparcia (bibliotekarz, pedagog, wychowawca świetlicy)	71
Wymiar zatrudniania pracowników administracji i obsługi	71
Priorytety w ruchu kadrowym nauczycieli	52
Limity etatów/godzin nauczycielskich na oddział/ucznia	33
Zasady przyznawania godzin ponadwymiarowych (tylko w zakresie etatów wsparcia)	29

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań UW.

Jak widać, absolutnym priorytetem jest liczebność oddziałów, na drugim miejscu znalazły się limity etatów, pozostających poza szkolnym planem nauczania, oraz wymiar zatrudnienia pracowników administracji i obsługi, a więc elementy wpisujące się w model standaryzacji organizacyjnej.

Uzupełnieniem wytycznych JST, regulujących pierwszy etap procesu budżetowego, są założenia do opracowania projektu budżetu, a więc dotyczące etapu planowania finansów. Dokument z wewnętrznymi wytycznymi budżetowymi, podobnie jak w przypadku kwestii organizacyjnych, miewa zwykle formę pisma, rzadziej zarządzenia wójta/burmistrza/prezydenta. Za pośrednictwem tego dokumentu służby finansowe lub oświatowe polecają kierownikom jednostek opracowanie wstępnych projektów planów finansowych na bazie zatwierdzonych arkuszy organizacyjnych, na podstawie których ustalone zostają później limity wydatków ujętych w projekcie uchwały budżetowej. Poza założeniami do wzrostu wynagrodzeń, wytyczne winny zawierać określenie poziomu wydatków pozapłacowych, co bywa ustalane na różne sposoby, a mianowicie, na podstawie wykonania roku poprzedniego, limitów kwotowych, limitu wydatków na ucznia lub oddział.

Wykorzystanie tego typu regulacji wewnętrznych w procesie budżetowym usprawnia jego przebieg, zwiększa czytelność całego procesu, a także ogranicza „cięcia” w budżecie oraz konieczność dokonywania zmian w planach finansowych w ciągu roku.

Analizując wewnętrzne wytyczne kształtujące proces budżetowy w oświacie, warto jeszcze zwrócić uwagę na system motywowania i nagradzania osób odpowiedzialnych za jego przebieg. Powszechnie wiadomo, że dobrze zmotywowana kadra lepiej identyfikuje się z celami swojej organizacji, osiągając oczekiwane przez nią cele. Oddziaływania władz oświatowych w tym zakresie sięgają praktycznie tylko do podlegających im dyrektorów szkół (będących jednocześnie kierownikami samorządowych jednostek budżetowych). Zważywszy na fakt, że dyrektor szkoły jest prawie zawsze nauczycielem (choć w świetle przepisów prawa nie musi), należy pamiętać, że zasady jego wynagradzania i nagradzania kształtuje Karta nauczyciela oraz wydane na jej podstawie akty prawa lokalnego, uzgadniane ze związkami zawodowymi (regulamin wynagradzania nauczycieli oraz tryb i kryteria przyznawania nagród). W tej sytuacji jedynym narzędziem motywowania w rękach samorządu jest dodatek motywacyjny. Mowa tu oczywiście o motywowaniu finansowym, gdyż z reguły to przemawia najskuteczniej. Ogólne ramy kryteriów przyznawania dodatku motywacyjnego, jak również nagród wyznaczają odpowiednie rozporządzenia MEN. Szczegółowe kwestie muszą być jednak doprecyzowane we wspomnianych powyżej uchwałach organów stanowiących. Czy kwestie związane z jakością i efektywnością procesu budżetowego znajdują w nich odzwierciedlenie? Z obserwacji autora, jak również z badań własnych wynika, że rzadko tak się dzieje. System motywowania finansowego uwzględ-

nia przede wszystkim wyniki egzaminów zewnętrznych i aktywność dyrektorów w pozyskiwaniu środków unijnych, co odzwierciedla tabela 10.

TABELA 10. CZYNNIKI UWZGLĘDNIANE W SYSTEMACH MOTYWACJI FINANSOWEJ DYREKTORÓW PLACÓWEK

Czynniki uwzględniane w systemach motywacji finansowej dyrektorów	Procent badanych JST
Efektywność planowania i realizacji budżetu (stosunek planu pierwotnego do wykonania)	43
Wyniki pracy szkół (w tym m.in. wyniki egzaminów zewnętrznych)	71
Wysokość pozyskiwanych środków pozabudżetowych (np. z funduszy unijnych)	67
Zmiany w poziomie kosztów utrzymania 1 ucznia w odniesieniu do subwencji oświatowej	14
Żadne z powyższych	19

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań UW.

Potwierdzają to również badania przeprowadzone przez UW, z których wynika, że dla JST głównym czynnikiem wyznaczającym jakość pracy szkoły są właśnie wyniki egzaminów zewnętrznych (63,5%) oraz sukcesy uczniów w konkursach zewnętrznych i olimpiadach (39,5%). Znane są również przypadki, że żadne z powyższych kryteriów nie przekładają się na wysokość dodatku motywacyjnego, a na pierwszy plan wysuwa się przynależność związkowa lub sympatie polityczne. W takich przypadkach system motywowania finansowego nie ma żadnego znaczenia dla procesu budżetowego w oświacie.

1.5.3. Budowa i zatwierdzanie projektów organizacyjnych

Zgodnie z sekwencją logiczną jak i zaprezentowaną definicją, proces budżetowy w oświacie zostaje zapoczątkowany na etapie projektowania organizacji pracy placówek. Pozornie etap ten trudno zakwalifikować jako element procesu „budżetowego”. Na tym paradoksie polega jednak właśnie podstawowa odmienność omawianej dziedziny. Mimo że do planowania budżetu większość uczestników procesu budżetowego „zabiera się” dopiero pod koniec wakacji, zasadniczy kształt przyszłych kosztów wyznaczany jest znacznie wcześniej – na etapie tworzenia tzw. projektów organizacyjnych.

Pierwsze realne fundamenty kalkulacji tak zwanych skutków finansowych pojawiają się w momencie zatwierdzania projektów przez jednostkę samorządu terytorialnego, występującą w roli tak zwanego organu prowadzącego. Akt ten oznacza faktyczne zaakceptowanie przyszłej skali funkcjonowania placówki oraz zgodę na związane z nią potrzebne zmiany kadrowe. Etap zatwierdzania projektów jest kluczowy i skomplikowany dla służb zarządzających (wydziałów/jednostek odpowiedzialnych za oświatę) ze względu na konieczność przetworzenia w stosunkowo krótkim czasie wielu danych otrzymanych od placówek oraz zweryfikowania ich w kontekście zgodności z prawem, z założeniami strategii oświatowej czy tworzonymi w związku z nią lokalnymi standardami i wytycznymi.

Precyzując poprzednie stwierdzenie, ten newralgiczny etap wymaga od pracowników odpowiedzialnych za weryfikację projektów organizacyjnych, sprawnej oceny kilkunastu punktów kontrolnych. Należą do nich zdaniem autora:

- zgodność projektowanej liczby dzieci/uczniów/słuchaczy (szczególnie pierwszych klas) z danymi demograficznymi oraz posiadanymi w tym obszarze wytycznymi,
- zgodność szkolnych planów nauczania poszczególnych oddziałów z planami ramowymi, a także przydziałów czynności umieszczonych w projekcie z planami szkolnymi,
- zgodność sumaryczna godzin zawartych w planach szkolnych z horyzontem czasowym cyklu nauczania,
- zgodność obowiązków dydaktycznych nauczycieli z ich kwalifikacjami
- poprawność uśrednień wymiaru zatrudnienia (w szkołach ponadgimnazjalnych),
- poprawność zmian w warunkach zatrudnienia (w sytuacji spadku liczby planowanych zajęć/godzin).

Z informacji pozyskanych w toku badań przez autora wynika, że podejście do weryfikacji arkuszy bywa bardzo zróżnicowane. Jak wynika z przedstawionych w tabeli 11 danych, jednym z najważniejszych elementów weryfikacji projektów jest ocena liczebności oddziałów i podział na grupy. W szkołach weryfikacja ta sprowadza się w szczególności do uzgodnienia/urealnienia przewidywanej liczby uczniów pierwszych klas. Od poprawności przyjętych w tym zakresie założeń w największym zakresie zależeć będą bowiem przyszłe koszty.

TABELA 11. ELEMENTY KONTROLOWANE PRZY WERYFIKACJI ARKUSZY ORGANIZACYJNYCH

Elementy podlegające kontroli	procent badanych JST
Liczebność oddziałów klas pierwszych	95
Liczebność oddziałów na wyższych poziomach	81
Podział oddziałów na grupy	95
Kwalifikacje nauczycieli	52
Zgodność przydziałów czynności ze szkolnymi planami nauczania	71
Zgodność szkolnych planów nauczania z ramowym planem nauczania określonym w rozporządzeniu MEN	76
Łączny wymiar zatrudnienia nauczyciela w danej szkole	76
Łączny wymiar zatrudnienia nauczyciela w danej JST	52

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań UW.

Istotnym punktem kontrolnym, mającym wpływ na późniejsze koszty realizacji zatwierdzonych projektów szkół, jest zgodność planu ramowego z planem szkolnym oraz planu szkolnego z przydziałami czynności. Zaskakujący jest fakt, że kontrola zgodności szkolnego planu nauczania z planem ramowym nie zawsze idzie w parze z kontrolą zgodności szkolnych planów z przydziałami czynności nauczycieli, które przekładają się na etaty. Kwestia ta jest o tyle istotna, że od 2010 r. (po zmianie przepisów) na etapie zatwierdzania projektów samorządy oraz szkoły nie mogą w tym względzie liczyć na „wsparcie” (weryfikację) ze strony kuratoriów. Kontrola w tym obszarze wymaga więc od personelu wydziału/jednostki zarządzającej oświatą sporej wiedzy i doświadczenia. Realizacja tego zadania, ze względu na jego pracochłonność, powinna być oczywiście wsparta przez narzędzia informatyczne. Jak wynika jednak z badań ORE, zaledwie 32% JST posługuje się elektronicznym arkuszem organizacyjnym. Badania ORE wykazują ponadto, że podstawową formą weryfikowania arkuszy organizacyjnych jest indywidualna rozmowa z każdym dyrektorem. Przeprowadza się ją prawie w 80% JST, przy czym nieco rzadziej w miastach na prawach powiatu.

Warto podkreślić, że polskie przepisy sankcjonują wprowadzanie zmian w zatwierdzonych projektach poprzez sporządzanie aneksów do dokumentów organizacyjnych, nie wskazują jednak na potrzebę autoryzacji przez organ

prowadzący w formie jakiegokolwiek dokumentu potwierdzającego zmiany w planach nauczania. Mamy zatem do czynienia z koniecznością weryfikacji nie tylko formalnej zgodności planowanej liczby godzin z poszczególnych przedmiotów w całym cyklu nauczania, ale również sprawdzenia, czy ich rozkład w ciągu trwania tego cyklu nie zostanie/nie został zmodyfikowany. Autor wielokrotnie analizował plany nauczania w szkołach na terenie różnych JST, porównując je dla tego samego oddziału w kolejnych latach (plany powinny być zawsze załączane do projektu). Wielokrotnie okazywało się, że w placówkach odczuwających skutki regresji demograficznej faktycznie zrealizowana liczba godzin w cyklu była większa od wymaganej przez ramowy plan nauczania. Działania takie nie wynikały zazwyczaj ze zwykłego przeoczenia czy też (co się czasem zdarza) potrzeby dostosowania realizacji planów do bieżących możliwości kadry pedagogicznej. Najczęściej miały jednak na celu „ratowanie etatów” w obawie przed uruchomieniem odpowiednich procedur tak zwanego ruchu kadrowego. Trudnością w zakresie kontroli przebiegu realizowania planów szkolnych jest fakt, iż większość rozwiązań informatycznych oferowanych na rynku przeznaczonych do sporządzania arkuszy nie pozwala na wsteczne porównywanie zawartości planów tych samych oddziałów, uniemożliwiając tym samym wykrywanie zmian w nich wprowadzonych. Jest to w obecnym czasie jedna z ważniejszych bolączek, mających negatywny wpływ na podniesienie jakości weryfikacji projektów.

Weryfikacja projektów organizacyjnych ma całkowicie odmienną metodykę w różnych rodzajach placówek oświatowo-wychowawczych. W szkołach posiadających swoje obwody (abstrahując od ich uporządkowania i jednoznacznej interpretacji miejsca zamieszkania, z czym nie jest w Polsce najlepiej) podstawą weryfikacji są dane osobowe przekazywane, zgodnie w przepisami, dyrektorom przez ich organ prowadzący. W szkołach podstawowych i gimnazjach ustalenie zmian w przyszłej skali funkcjonowania wydaje się relatywnie proste. Ważny jest jednak szybki dostęp do aktualnych danych o dzieciach/uczniach przypisanych do oddziałów i możliwość monitorowania ich do chwili zatwierdzenia projektu za pomocą oprogramowania obsługującego proces naboru lub systemu sekretariatów uczniowskich, wyposażonego w centralną bazę danych. Rozwiązania takie wykluczają możliwość wykazania tego samego dziecka/ucznia w więcej niż jednej szkole w tym samym czasie.

W przypadku projektów organizacyjnych przedszkoli weryfikacja danych o dzieciach i oddziałach powinna bazować na efektywnie funkcjonującym systemie elektronicznego naboru. Szczególnie ważne jest w tym przypadku takie

zaprojektowanie terminu zakończenia naboru, żeby dane w projektach organizacyjnych tych placówek były już w kwietniu zbliżone do rzeczywistych.

Weryfikacja danych o uczniach, oddziałach w szkołach ponadgimnazjalnych jest zdecydowanie najtrudniejsza. Nie tylko dlatego, że brak dla tych placówek (na etapie tworzenia projektów) informacji o wynikach rekrutacji; na poziomie naboru mają znacznie istotniejszy wpływ migracje uczniów, nawet pomiędzy różnymi JST. Wymaga to zatem przemyślanego i dopasowanego do wytycznych strategii (polityki oświatowej) planu rekrutacji. Jako zespół wytycznych służących do określenia liczebności, specyfiki i zakresu planowanych do uruchomienia klas pierwszych, powinien on być negocjowany pomiędzy dyrektorami a organem prowadzącym z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym.

Kolejnym ważnym elementem kontrolnym w zakresie projektów szkół ponadgimnazjalnych jest weryfikacja poprawności obliczania średniorocznego wymiaru zatrudnienia nauczycieli. Może być ona wystarczająco sprawnie przeprowadzona wyłączenie w arkuszach elektronicznych, a najdokładniej w systemach z centralnym zarządzaniem parametrami obliczeniowymi.

Ustalenie wymiaru zatrudnienia nauczyciela polega na przekształceniu jego godzin widocznych w siatce arkusza (tzw. godzin nominalnych) na „godziny uśrednione” uwzględniające czas realizacji poszczególnych powierzonych czynności. Do zbadania poprawności tego przekształcenia konieczne jest dysponowanie:

- kalendarzem roku szkolnego (rozpoczęcie i zakończenie roku, rozpoczęcie i zakończenie ferii),
- wykazem dni wolnych, świąt,
- w przypadku klas maturalnych – terminem zakończenia zajęć dla maturzystów,
- dla klas odbywających w ramach planu nauczania praktyki – terminem ich rozpoczęcia i zakończenia.

Informacje powyższe są szczególnie istotne, gdyż różnica między godzinami nominalnymi a „uśrednionymi” dla poszczególnych nauczycieli (w zależności od przydzielonych zajęć) może się wahać od kilku do kilkunastu procent. W wielu przypadkach oznacza to, że osoba mająca nominalnie więcej niż etat jest w rzeczywistości niepełnozatrudniona. Znaczenie zmiany tego statutu jest niezwykle istotne dla przyszłego budżetu.

Zakończenie weryfikacji i zatwierdzenie arkuszy jest, jak wspomniano, pierwszym momentem, w którym możliwe i pożądane jest oszacowanie przy-

szyłych kosztów. Warto w tym miejscu podkreślić, że paradoksalnie, tylko nie-liczne samorządy dokonują tego na tym etapie. Główną przyczyną zaniechań w tym obszarze jest przekonanie, że na tym etapie szkoda wysiłku na opracowywanie finansowej strony arkuszy. Innej technicznej przyczyny można upatrywać w tym, że jedynie niewielka część samorządów dysponuje efektywnymi narzędziami informatycznymi, które umożliwiają realizację takiego przedsięwzięcia. Brak prognozy kosztów projektów dziwi przede wszystkim dlatego, że jest ona pomocna przy weryfikacji realizowanego planu finansowego w zakresie ostatniego kwartału bieżącego roku kalendarzowego. Wstępna kalkulacja finansowa projektów pozwala także na dokumentowanie kosztów decyzji podejmowanych przez władze JST w okresie pomiędzy majem a sierpniem. Chodzi o decyzje, które zwykle zwiększają późniejsze plany i jednocześnie stanowią wyłom w stworzonych (zaakceptowanych) przez te same władze wytycznych. W praktyce chodzi o wydawanie zgody na nadprogramowe godziny, otwarcie dodatkowych oddziałów, inne uzupełniające usługi edukacyjne. Porównanie pierwszego szacunku finansowego z maja do wczesnego projektu planu z pierwszych dni września często ujawnia poważne skutki finansowe takich „dyskrecjonalnych” decyzji.

Kończąc omawianie etapu weryfikacji projektów i jego wpływu na proces budżetowy, należy wspomnieć również o mającym później wpływie na budżet sporządzanych i zatwierdzanych aneksach do arkuszy. Najistotniejsza zmiana planowanych wartości wydatków dotyczy oczywiście aneksu pierwszego, którego procedury weryfikacji powinny być w zasadzie identyczne i nie mniej szczegółowe od procedur weryfikacji zastosowanych na etapie projektu. Z tego względu zaleca się sporządzanie tego aneksu w formie i szczegółowości bardzo zbliżonej do projektu. Idealnie jest, jeżeli wykorzystywane narzędzia informatyczne potrafią „ujawnić” wszystkie zmiany w zatrudnieniu, które zaszły pomiędzy zatwierdzeniem projektu a pierwszym aneksem. Pracownik weryfikujący pierwszy aneks działa pod nie mniejszą presją czasu i nie może być na tym etapie skazany na sprawdzanie zmian „na piechotę”, co jest niestety nadal złym standardem w przypadku tzw. systemów rozproszonych, tworzących aneksy w postaci kolejnych plików przechowywanych w komputerze użytkownika lub serwerze.

Następne aneksy (zmiany) w organizacji placówek, mimo ich zdecydowanie mniejszego zakresu, również w większości nie pozostają obojętne dla przebiegu procesu budżetowego. Przykładami najczęściej spotykanych zmian w organizacji pracy placówek są:

- zmiana nauczyciela,
- wystąpienie/zakończenie nauczania indywidualnego,
- wystąpienie/zakończenie urlopu zdrowotnego,
- pojawienie się/likwidacja podziału na grupy,
- korekta liczby oddziałów związana ze zmianą liczby uczniów (szkoły dla dorosłych).

Zmiana nauczyciela skutkuje najczęściej różnicą pomiędzy zaplanowanym a koniecznym do wypłaty wynagrodzeniem oraz dodatkami/składkami. Nauczanie indywidualne związane jest z koniecznością realizowania dodatkowych godzin w ciągu okresu wyznaczonego przez orzeczenie. Przyznany urlop zdrowotny podnosi całkowitą liczbę etatów, a tym samym sumę koniecznych do wypłaty wynagrodzeń. Zmiany liczebności oddziałów szkolnych stwarzają konieczność ich łączenia lub likwidacji, co w konsekwencji prowadzi również do zmian w liczbie godzin nauczania i poziomie kosztów realizacji arkusza. Najpoważniejsze skutki finansowe może powodować zwiększenie, a zwłaszcza zmniejszenie liczby oddziałów. Zmiany takie zawsze powinny skłaniać do wnikliwej analizy arkusza. Jest to bowiem sytuacja bardzo niekorzystna dla budżetu – oznaczająca brak świadczenia określonego zakresu usług, niejednokrotnie bez możliwości szybkiego obniżenia kosztów zatrudnienia.

Aneksy, w zależności od treści ich zmian, rodzą w większości skutki finansowe, które po zatwierdzeniu planów finansowych placówek nie mogą być w żadnym razie automatycznie zgłaszane we wniosku o zmiany w planach. Systemy informatyczne obsługujące organizację oraz finanse powinny na tym etapie jedynie obliczać te skutki i udostępniać informację na ten temat kierownikowi placówki oraz organowi prowadzącemu. Jeżeli kumulacja skutków finansowych byłaby jednokierunkowa i ujawniała narastające braki w planie, kierownik jednostki organizacyjnej powinien być przez system informowany o potrzebie złożenia wniosku o zmiany i jaka powinna być jego treść, wynikająca z szacunku brakujących środków.

1.5.4. Model konstruowania budżetu

Metodę wykorzystania określonego modelu budżetu ze względu na zapowiadaną zmiany w systemie finansów publicznych trzeba przedstawić w oddzielnych dwóch częściach. W pierwszej zostaną omówione rozwiązania wdrażane w tym obszarze dobrowolnie przez poszczególne samorządy do chwili sporządzenia ni-

niejszego raportu. W drugiej będzie mowa o zmianach w ustawie o finansach publicznych, które w sposób dość niejednoznaczny wskazują na konieczność obligatoryjnego wykorzystania przez JST budżetu zadaniowego.

Niezwykle istotnym elementem procesu budżetowego jest wykorzystywany przez JST model budżetu. Wielu samorządowych praktyków budżetowych o tradycyjnych poglądach mogłoby zapewne zakwestionować rozważania o wyborze takiego modelu, twierdząc, że model ten w obszarze planowania i sprawozdawczości wynika w Polsce z jasnych w tym względzie przepisów i jest jednakowy dla wszystkich samorządów. Jest to oczywiście racja, gdy na model budżetu popatrzymy jako na znormalizowany system funkcjonujący głównie na potrzeby planistyczne, sprawozdawcze i kontrolne w skali całego kraju. Inaczej o tym modelu należy jednak myśleć, biorąc pod uwagę możliwość rozszerzenia jego funkcjonalności, co pozwoli wzbogacić go o dodatkowe, dedykowane na potrzeby zarządzania charakterystyki. Nie jest to oczywiście działanie obligatoryjne i nie jest także zabronione. Wprowadzenie dodatkowych charakterystyk, na przykład jednolicie zdefiniowanych zadań, ma ogromny sens analityczny właśnie w oświacie, w której mamy do czynienia z ogromnym zróżnicowaniem zakresu działania wielu grup identycznych podmiotów (np. przedszkoli, gimnazjów) oraz wzajemnym przenikaniem się różnych, zaciemniających obraz sytuacji finansowej, niespójnych i nieskoordynowanych przepisów.

Model oferowany przez dotychczasowy system finansów publicznych (stan na koniec 2011 r.) bazuje na powszechnej klasyfikacji budżetowej. W szerszym ujęciu tenże model określa się jako „line-item” lub konstruowany na podstawie pozycji budżetowych. Klasyfikacja budżetowa, będąca odpowiednikiem planu kont, często modernizowana (nie zawsze w przemyślany sposób) ma w Polsce charakter przedmiotowo-podmiotowy, co oznacza przykładowo, że rozdział klasyfikacji może grupować zarówno dane z określonego typu placówek, jak i z określonego rodzaju działalności. Nie jest zatem w jej obecnym kształcie źródłem wszechstronnej i wiarygodnej podstawy do analizy wydatków oświatowych. Nie siląc się na złośliwości w tym zakresie, warto przytoczyć kilka ewidentnych przykładów braków informacyjnych modelu bazującego na klasyfikacji. Czytając plan budżetu lub sprawozdanie, nie jesteśmy w stanie na przykład ustalić, jaka część środków na wynagrodzenia jest związana z nauczycielami, a jaka z pracownikami niepedagogicznymi, jakie są koszty urlopów zdrowotnych, stanów nieczynnych, nauczania indywidualnego i całego szeregu dodatkowych zadań edukacyjnych, mających znaczenie przy analizie budżetu lub choćby przy porównywaniu planu danej szkoły na rok przyszły z jej bieżącymi

wydatkami. Nie jesteśmy także w stanie wyczytać z układu wydatków zapisanych w klasyfikacji, czy dana JST w rozdziale 80130 prowadzi technika czy też szkoły zawodowe (a może tylko szkoły policealne)?

W ramach tego opracowania z pewnością warto podsumować zróżnicowane doświadczenia samorządów, które dotychczas podjęły próby stworzenia własnego, mniej lub bardziej zaawansowanego modelu budżetu, służącego wsparciu ich procesu zarządzania oświatą. Praktyczny przegląd tych rozwiązań, opatrzonych ogólną nazwą „budżet zadaniowy” można usystematyzować, wyodrębniając trzy jego zidentyfikowane odmiany:

- Odmiana 1. Budżet zadaniowy medialny. Utrwalony w przekazie medialnym. Organizacja i jej otoczenie znają pojęcie „budżet zadaniowy” (bo nie wypada go nie znać), ale większość użytkowników, często z władzami na czele, nie bardzo rozumie, na czym on polega.
- Odmiana 2. Budżet zadaniowy rozumiany po staremu, w którym zadania dodawane są do planu zapisanego wcześniej w klasyfikacji. Najczęściej polega on na opisowym wskazywaniu, co się mieści w poszczególnych paragrafach. W części operacyjnej (bieżącej) budżetu oznacza to jednak *de facto* definiowanie tytułów wydatków, a nie zadań. Sens takiego sposobu wyodrębnienia zadań istnieje wyłączenie w części inwestycyjnej budżetu.
- Odmiana 3. Budżet zadaniowy realny. Posiada ustaloną centralnie strukturę zadań (nazwy, rodzaje, sposób kalkulacji kosztów, mierzalne parametry realizacji).

Oprócz powyższych odmian można także scharakteryzować inne liczne warianty budżetu zadaniowego, wskazujące na zróżnicowany zakres jego wykorzystania. Można go stosować (co jest dość częstą praktyką) jedynie na etapie tworzenia projektów planów finansowych, można oczywiście robić to w pełnym przekroju procesu budżetowego. Pełnowartościowy model zadaniowy oznacza, że zapis wydatków w klasyfikacji budżetowej jest na etapie planowania poprzedzony przygotowaniem przez wszystkie placówki oświatowo-wychowawcze (także wydział/jednostkę zarządzającą) planów identycznie zdefiniowanych zadań, wyposażonych w standardowy sposób kalkulacji wydatków, zapewniający ich porównywalność pomiędzy wieloma podmiotami tego samego rodzaju. Model taki musi znajdować zastosowanie na etapie planowania, realizacji, sprawozdawczości. Dostarczane przez niego dane powinny wyczerpująco zaspokajać także potrzeby w zakresie kontroli zarządczej.

Od 2012 r. ustawa o finansach publicznych zakłada obowiązkowe objęcie samorządów sprawozdawczością w układzie zadań. Nie określa jednak, w przeciwieństwie do państwowej sfery budżetowej, jak powinien być tworzony i skonstruowany taki dokument. Przepisy wykonawcze nie podpowiadają na razie nic w kwestii sposobu wyodrębnienia samych zadań. Należy przypuszczać, że wynika to z chęci zapowiedzianego unowocześnienia systemu finansów publicznych z jednej strony i braku koncepcji, jak to uczynić w sferze samorządowej – z drugiej. Jeżeli przed uchwaleniem budżetów JST nic się w tym względzie nie zmieni, gromadzenie danych o zadaniach budżetowych na poziomie statystycznym nie będzie miało w zasadzie najmniejszego sensu. Jeżeli jednak przepisy wykonawcze szybko powstaną, a zadania dla samorządowej oświaty „zostaną ustalone odgórnie”, bez uwzględnienia faktu, że można w różny sposób planować budżet, również zorganizować świadczenia tychże usług, wiele JST, które stworzyły już w tym obszarze dedykowane rozwiązania, stanie w obliczu naprawdę poważnego problemu. Być może będą musiały sporządzać budżet w trzech układach: tradycyjnym (z którego ustawodawca nie chce się wycofywać), zadaniowym własnym oraz zadaniowym zdefiniowanym według wymogu ustawodawcy. Pozostaje wierzyć, że do tego nie dojdzie.

1.5.5. Obsługa szkolnictwa niepublicznego

Pojawienie się innych niż samorządy organów prowadzących szkoły oraz obowiązku dotowania tych szkół z budżetów JST niewątpliwie wywarło poważny wpływ na przebieg procesu budżetowego w wielu samorządach. Skala tego zjawiska nieustannie rosła od połowy poprzedniej dekady. Na poziomie kształcenia ponadgimnazjalnego przyczyną tego były nadmierne i w porę niczym nie ograniczane zachęty legislacyjne (zarówno ze strony władz państwowych, jaki i części władz samorządowych). Doprowadziły one do sporego dysonansu pomiędzy prawami i obowiązkami samorządów jako odpowiedzialnych za proces dotowania takich podmiotów. Potwierdzają to wyniki licznych kontroli i audytów, w tym prowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli. Drugą przyczyną znacznego wzrostu skali działania oświaty niepublicznej był zapewne rozwój oczekiwań (rodziców i starszych uczniów), których w pewnych obszarach (jak: bezpieczeństwo, standard wyposażenia, różnorodność dostępnych kierunków i form kształcenia/opieki oraz elastyczność działania) samorządy nie były w stanie zaspokoić.

Nowa sytuacja, polegająca na dywersyfikacji dostawców usług edukacyjnych, w miarę wzrostu liczby podmiotów niepublicznych spowodowała powol-

ne, ale coraz bardziej dostrzegalne pogarszanie się parametrów efektywności w niektórych typach placówek, prowadzonych wcześniej wyłącznie przez samorządy. Na początku, gdy podmioty te działały jedynie na poziomie ponadgimnazjalnym, niektóre samorządy nie dostrzegały potrzeby zmian w strukturach swoich planów naborowych oraz budżetów. Uważały wręcz, że dzięki tej alternatywie dostępność usług i zakres oferty mogą być lepsze. Z czasem jednak, w miarę wzrostu liczby uczniów oraz uruchamiania coraz większej liczby placówek, także na poziomie oświaty gminnej (m.in. przedszkoli), pojawiły się różnorodne problemy: z przeprowadzeniem rekrutacji, ustaleniem planowanej liczebności nowych oddziałów, kosztami jednostkowymi funkcjonowania własnych szkół i przedszkoli.

Te ostatnie zaczęły owocować wzrostem stawek dotacji, ponieważ w placówkach prowadzonych przez JST (przedszkola i szkoły dla dorosłych) ustawodawca za ich podstawę nakazuje przyjmować koszty jednostkowe; podobnie stało się ze stawkami dla szkół, które uzyskały status publicznych.

Zmieniająca się rzeczywistość, w której JST nie skupiały już w jednym ręku funkcji organizatora i dostawcy usług edukacyjnych, nie pozostała bez wpływu na przebieg procesu budżetowego w oświeceniu. Pojawiły się nowe zadania oraz nowe potrzeby analityczne. Wśród najważniejszych z nich należy wymienić:

- planowanie wydatków na dotacje,
- prowadzenie obszernego planu wydatków i dokonywania w nim zmian z dodatkowym uwzględnieniem podmiotów dotowanych,
- przetwarzanie danych, będących podstawą do naliczenia dotacji,
- weryfikacja informacji o uczniach pobierających naukę w szkołach innych organów prowadzących,
- poprawa ekonomiki we własnych placówkach i próby obniżenia kosztów ich funkcjonowania,
- prowadzenie kontroli sposobu wykorzystania środków z dotacji i weryfikacja sprawozdawczości nałożonej na dotowane podmioty,
- przygotowanie specjalistów biegłych w tej wysoce wyspecjalizowanej dziedzinie i zapewnienie im odpowiednich narzędzi informatycznych do weryfikacji obszernego zakresu danych.

Planowanie wzrastających z roku na rok wydatków na dotacje, jak również weryfikacja i kontrola ich wykorzystania okazały się zadaniem niełatwym ze względu na braki lub niedostateczne interpretacje w przepisach.

Najważniejsze wyzwania w zakresie okiełznania rosnących i zaburzających proces budżetowy wydatków stanęły przed dużymi miastami, jako poważnymi ośrodkami nauki, w których ponadto, niezbyt przezornie, stworzono szereg zachęt do zakładania i prowadzenia placówek nie zawsze uczciwie konkurujących o środki budżetowe. Posiadając na tym etapie skromny, nieprzygotowany na lawinowo rosnącą skalę zjawiska personel oraz, jak wspomniano, niesymetryczne prawa i obowiązki wobec placówek niepublicznych, niektóre samorządy stawały się często dostarczycielem „środków” dla wyspecjalizowanych i dobrze wspartych przez służby prawne „organizacji”.

Największe postępy udało się poczynić w zakresie weryfikacji danych uczniów, które po zmianie ustawy o systemie oświaty² można było już przetwarzać imiennie w celach kontrolnych. Pomogło w tym wypracowanie wspólnego stanowiska i pragmatyki działania wśród dużych samorządów. Wdrożenia powszechnie znanego systemu informatycznego, przeprowadzone w ponad 30 miastach, przyniosły wymierne oszczędności dla ich budżetów. Wskazały także empirycznie, iż problem braku centralnej bazy danych uczniów, analizy drogi edukacyjnej ucznia w połączeniu ze słabym prawem, rzeczywiście naraża finanse publiczne na liczne nadużycia. Dostrzeżono między innymi, że istnienie zespołów szkół złożonych z różnych typów szkół zawodowych, których wydatki są klasyfikowane w rozdziale 80130, poważnie i w nieuzasadniony sposób podnosi stawki dotacji. Zauważono także, że proces „uspołecznienia” sposobu realizacji usług oświatowych, polegający na prywatyzacji dobrych placówek (np. przedszkoli), a pozostawieniu niechcianych, o wyższych kosztach, może być w perspektywie poważnym zagrożeniem dla efektywności ekonomicznej w tej dziedzinie. Można bowiem ponosić większe koszty na dotacje, ale to nie pozwoli już konkurować w czasie rekrutacji o dzieci (uczniów), a tym samym uniemożliwi obniżenie kosztów jednostkowych we własnych placówkach.

1.6. Narzędzia informatyczne wspierające proces budżetowy w oświacie

W ramach omawiania zagadnień związanych z przebiegiem procesu budżetowego nie sposób zmarginalizować kwestii właściwego doboru/wdrożenia rozwiązań informatycznych. W dziedzinie oświaty rynek oferuje obecnie kilkadziesiąt

2 Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U Nr 205, poz. 1206).

różnych aplikacji wspierających pracę placówek i organów prowadzących. Dla wsparcia zarządzania, w tym zwłaszcza procesu budżetowego, kluczowe znaczenie mają jedynie niektóre, a spośród nich należy wymienić:

- elektroniczny arkusz organizacji, powiązany funkcjonalnie z planowaniem finansowym,
- systemy ewidencyjne i sprawozdawcze,
- systemy wspierające nabór i kontrolę spełniania obowiązków.

Pierwszy z wymienionych systemów jest kluczowy dla planowania/weryfikacji arkuszy oraz optymalizacji ich finansowej „wyceny”. Podstawowe ze względu na funkcjonalność takiego systemu jest powiązanie części organizacyjnej i finansowej – odmienne logicznie na dwóch etapach, projektowania arkusza i jego realizacji. Wśród systemów ewidencyjnych i sprawozdawczych należy wymienić rozwiązania obsługujące kadry, płace oraz księgowość. Ich konstrukcja powinna, podobnie jak w przypadku systemu obsługującego planowanie, być dostosowana do zadaniowego modelu budżetowania. Systemy ewidencyjne i planistyczne powinny bezwzględnie dwukierunkowo wymieniać wzajemnie tworzone dane. Znaczenie systemów wspierających rekrutację i kontrolę obowiązków (rocznego przygotowania przedszkolnego, nauki, szkolnego) koncentruje się wokół optymalizacji budowy arkuszy. Systemy te, zasilając danymi arkusze, powinny przede wszystkim eliminować możliwość prezentowania niezgodnych z demografią stanów liczebnych oddziałów w szkołach i przedszkolach. Obowiązkową ich cechą powinno być likwidowanie możliwości wykazywania dziecka/ucznia w tym samym czasie w więcej niż jednej placówce na terenie danej JST.

Podjmując obecnie decyzję o wyborze konkretnego rozwiązania informatycznego, należy zdecydowanie brać pod uwagę rozwiązania działające w technologii „on-line”, wyposażone w centralną bazę danych. Ich zastosowanie eliminuje dokuczliwe problemy związane z aktualnością danych ich spójnością logiczną, a także skomplikowane zagadnienia integracji kilku eksploatowanych równolegle aplikacji. Rozwiązania o cechach wymienionych powyżej są szczególnie kierowane do „rozproszonego klienta”. Pozwalają na wsparcie zarządzania procesem budżetowym w sposób kompleksowy i globalny. Zapewniają także:

- prostotę i uniwersalność dostępu (poprzez przeglądarkę internetową),
- bezpieczeństwo gromadzonych centralnie danych,
- automatyczną i szybką aktualizację aplikacji (zdalnie przez producenta),

- zdecydowanie wyższą jakość serwisu (świadczenia pomocy technicznej/rozwiązywanie problemów).

Najnowszym standardem wśród rozwiązań odpowiednich dla zarządzania w oświacie są tak zwane systemy zintegrowane. Systemy, które rzeczywiście zaliczyć można do tej grupy (tzn. nie są zintegrowane jedynie z nazwy) mają znaczną przewagę techniczną, wynikającą z wbudowanej wymiany danych pomiędzy poszczególnymi aplikacjami. Rozwiązania wcześniejszej generacji wymagają od użytkowników – szczególnie placówek – wprowadzania tych samych danych do różnych zbiorów i aktualizowania ich poprzez ciągłe modyfikacje. Jest to cecha powodująca znaczny dyskomfort użytkowników i mocno ograniczająca sens wykorzystania tego typu narzędzi w procesie podejmowania decyzji. W przypadku systemów zintegrowanych wszystkie dane, między innymi dane kadrowe, dane osobowe uczniów, wprowadza się tylko jeden raz i aktualizuje wyłączenie w jednym miejscu, niezależnie od tego w ilu aplikacjach są używane. Przykładowo, dane nauczyciela wprowadzone do systemu kadrowo-płacowego można wykorzystać w arkuszu organizacyjnym, planie lekcji, dzienniku elektronicznym, aplikacji odpowiedzialnej za ewidencję majątku czy też w sekretariacie. Innymi unikatowymi cechami systemów zintegrowanych są: centralne zarządzanie użytkownikami, możliwość wspólnego logowania do całego systemu z natychmiastowym uzyskaniem dostępu do wszystkich aplikacji, z których korzysta wskazany użytkownik. Rozwiązania zintegrowane oszczędzają czas użytkowników, eliminują całkowicie opóźnienia czasowe w dostępie do rzeczywistych danych. Regułą ich zastosowania jest także możliwość ograniczenia kosztów eksploatacji poprzez wyeliminowanie znacznej części obiegu dokumentów papierowych.

Podsumowując zagadnienie wykorzystania narzędzi informatycznych, wspierających proces budżetowy, warto odpowiedzieć kilka wskazówek pozwalających unikać złych decyzji (niestety dość często podejmowanych) w zakresie wyboru docelowego rozwiązania. Ze względu na relatywnie wysoki poziom nakładów finansowych, związanych z zakupem oraz wdrożeniem nowoczesnych rozwiązań, zalecana jest szeroka weryfikacja oferowanego oprogramowania, która powinna zawierać co najmniej następujące elementy:

- odnalezienie samorządów o podobnej wielkości i sposobie zorganizowania, które korzystają z oferowanego rozwiązania,
- uzyskanie informacji weryfikujących podczas spotkania z bezpośrednimi użytkownikami,

- zdobycie analitycznej wiedzy o funkcjonalności systemu poprzez przeszukanie odpowiednich portali internetowych, zwłaszcza stron portalu edukacyjnego, wskazanego w referencjach miasta,
- sprawdzenie, czy nasi informatorzy prawidłowo wykorzystują system, czy funkcjonalności systemu nie są dublowane (obsługiwane równolegle) w sposób tradycyjny (arkusze kalkulacyjne, dokumenty współdzielone),
- zapoznanie się z procedurą przygotowania i przekazania dokumentacji budżetowej na etapie tworzenia projektu planu finansowego, oraz z poziomem jej skomplikowania,
- zapoznanie się z pracą w systemie w wybranej przez siebie placówce,
- sprawdzenie aktualności danych prezentowanych w systemie,
- ustalenie, czy i jak długo potencjalny dostawca systemu (w przetargach potencjalny wykonawca) działa i oferuje swoje rozwiązania w obszarze zarządzania organizacją i finansami oświaty.

1.7. Podsumowanie i rekomendacje

W opracowaniu podjęto próbę zestawienia i usystematyzowania zagadnień związanych z procesem budżetowym w oświacie. Przeanalizowano i opisano, bazując na przeprowadzonych badaniach, najważniejsze determinanty i elementy składowe procesu. Analizę wyposażono także w praktyczne spostrzeżenia autora, wynikające z wieloletnich doświadczeń doradczych i wdrożeniowych w obszarze zarządzania finansami oraz organizacją oświaty.

Podsumowując powyższą analizę, można stwierdzić, że znaczny wpływ na jakość i efektywność procesu budżetowego w oświacie ma kondycja finansowa samorządu, a także umiejętność posługiwania się przez JST strategicznymi narzędziami, wspierającymi zarządzanie. Niebagatelną rolę dla procesu budżetowego odgrywa także zrozumienie specyfiki tej dziedziny przez jego uczestników, w tym zwłaszcza przez władze JST oraz służby finansowe.

Jakość i sprawność procesu budżetowego w oświacie może być skutecznie i długofalowo podnoszona dzięki wykorzystaniu kilku, rekomendowanych w treści opracowania, rozwiązań. Pierwszym z nich jest **wdrożenie – w formie zarządzenia burmistrza/wójta/prezydenta – zaleceń opracowywania projektów organizacyjnych**. Rekomendacja ta dotyczy znacznej części samorządów, które do tej pory nie podjęły takiego wysiłku. Jak bowiem wynika z badań, zalecenia o randze zarządzenia wydaje corocznie nieco mniej niż poło-

wa ankietowanych samorządów. Zalecenia opracowywania projektów organizacyjnych powinny być oczywiście wydawane w ścisłej współzależności z zasadami strategii oświatowej, jeżeli JST taką strategią dysponuje.

Druga rekomendacja, mająca na celu poprawę jakości procesu budżetowego w oświacie, polega na **wprowadzeniu wstępnej kalkulacji kosztów funkcjonowania projektowanej organizacji, koniecznie przed zatwierdzeniem projektów organizacyjnych szkół i placówek oświatowo-wychowawczych**. Działanie takie pozwoli na bardziej treściwą, podpartą rzetelną kalkulacją kosztów, dyskusję nad zawartością projektów, a także na obniżenie temperatury debaty nad projektem przedkładanego władzom budżetu (w obszarze oświaty i wychowania).

Trzecią rekomendacją jest **uwzględnianie przy konstruowaniu planów budżetowych oświaty założeń do projektów organizacyjnych dla kolejnego (nierozpoczętego jeszcze) roku szkolnego**, wyznaczających poziom wydatków w ostatnich czterech miesiącach roku, na który opracowywany jest plan. Założenia te powinny bazować na zweryfikowanych danych demograficznych, określających przewidywane liczby oddziałów w szkołach oraz liczebność grup przedszkolnych.

Kolejną rekomendacją, pozwalającą na poprawę jakości procesu budżetowego w oświacie, jest **przesunięcie w czasie terminu składania dokumentacji budżetowej przez służby odpowiedzialne za planowanie w oświacie co najmniej do początku października**. Jest to tylko pozornie bardzo proste zalecenie. Pozwala ono jednak na bardziej precyzyjną, pozbawioną błędów kalkulację wydatków na wynagrodzenia, uwzględniającą przede wszystkim skutki finansowe dwóch lub trzech pierwszych aneksów do arkuszy placówek. Wdrożenie ich może zagwarantować pewność, że służby finansowe mając mniej czasu na analizę otrzymanej dokumentacji, uzyskają znacznie lepsze możliwości weryfikacji danych oraz modyfikacji założeń planistycznych. Stać się tak może wówczas, gdy JST stosować będzie ostatnio rekomendowane rozwiązanie, a mianowicie **wdroży nowoczesny, zintegrowany system informatyczny**, wspomagający w sposób rzeczywisty oraz efektywny najważniejsze etapy procesu budżetowego, czyniąc go bardziej transparentnym, lepiej zrozumiałym dla władz, a także służb finansowych samorządu.

WYNAGRODZENIA
NAUCZYCIELI W POLSCE
– ROZWIĄZANIA SYSTEMOWE,
DYNAMIKA I ZRÓŻNICOWANIE
TERYTORIALNE

2.1. Wybrane regulacje dotyczące wynagradzania nauczycieli w Polsce

Realizacja wielu zadań oświatowych, w tym przede wszystkim prowadzenie przedszkoli, szkół podstawowych, szkół gimnazjalnych, szkół ponadgimnazjalnych, jest w Polsce zadaniem własnym samorządu terytorialnego. Wynika to z art. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.³ Zgodnie z tą ustawą (art. 5a) środki niezbędne do realizacji zadań oświatowych są zagwarantowane w dochodach jednostek samorządu.

W ramach swoich kompetencji samorządy ustalają między innymi kształt lokalnej sieci szkół, mają decydujący wpływ na obsadę stanowisk dyrektorów, a także decydują o wysokości budżetów poszczególnych placówek. Kluczową kompetencją samorządów jest ustalanie wysokości wynagrodzeń nauczycielskich. Samorządy uzyskały uprawnienia w tym zakresie w 2000 r., kiedy wprowadzono zasadniczą reformę zarówno systemu wynagradzania, jak i awansu zawodowego nauczycieli. Choć formalnie za ustalanie wynagrodzeń pracowników oświaty odpowiada obecnie samorząd, to jednak państwo zachowało prawo do ustanawiania ogólnych reguł, które muszą być respektowane w każ-

3 Dz.U. 1991 Nr 95 poz. 425 ze, zm

dym lokalnym systemie płac nauczycielskich. Regulacje te są zawarte w ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta nauczyciela.⁴

Teoretycznie przekazanie samorządowi prawa do decydowania o wysokości wynagrodzeń nauczycieli w szkołach prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego (JST) ma kluczowe znaczenie dla możliwości zarządzania przez nią lokalnym systemem oświatowym. Jako organ prowadzący szkoły samorząd jest uprawniony do różnicowania wynagrodzeń nauczycielskich nie tylko w zależności od spełnienia przez nauczycieli pewnych formalnych warunków (na przykład poziomu wykształcenia i stażu pracy), ale także od realizowania przez nich zadań stawianych przez samorząd (na przykład związanych z lokalną strategią rozwoju oświaty) oraz od jakości pracy nauczyciela, która może być oceniana w sposób ustalony przez organ prowadzący.

W praktyce ustawa – Karta nauczyciela ściśle definiuje składniki wynagrodzenia nauczycielskiego, a także kryteria ustalania ich wysokości. Na wysokość wielu składników samorządy nie mają żadnego wpływu. W przypadku innych rola organu prowadzącego jest ograniczona. Klawenek⁵ dzieli elementy składowe dochodu uzyskiwanego przez nauczyciela na cztery kategorie:

- pozostające w kompetencji ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania (także JST w zakresie stawek wyższych niż minimalne),
- wynikające wprost z Karty nauczyciela lub innych przepisów powszechnych,
- pozostające w kompetencji JST,
- świadczenia i dodatki socjalne.

Świadczenia i dodatki socjalne, wymienione w tabeli 12 w punkcie IV nie stanowią składników wynagrodzenia nauczyciela zgodnie z ustawą – Karta nauczyciela, jednak powiększają jego dochody związane z zatrudnieniem na etacie nauczycielskim. Z kolei składniki wynagrodzenia wymienione w tabeli w punktach I oraz II nie mogą być wyszczególniane i regulowane w lokalnych regulaminach płacowych, będących podstawowym instrumentem zarządzania wynagrodzeniami nauczycieli przez organy prowadzące (JST). Regulaminy mogą natomiast (i powinny) obejmować składniki wymienione w punkcie III.

⁴ (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.).

⁵ A. Klawenek, *Analiza lokalnych regulaminów płacowych nauczycieli*. Raport z badań, w ramach projektu *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*, dostępne na stronie www.ore.edu.pl

TABELA 12. SKŁADNIKI WYNAGRODZENIA, ŚWIADCZENIA I DODATKI SOCJALNE, PRZYSŁUGUJĄCE NAUCZYCIELOWI

L.p.	Składnik wynagrodzenia	Podstawa prawna
I.	Kompetencja ministra właściwego ds. oświaty i wychowania (także JST w zakresie stawek wyższych niż minimalne).	
1.	Wynagrodzenie zasadnicze	art. 30 ust. 1 i 2 KN załącznik do rozporządzenia z 31 stycznia 2005 r. art. 30 ust. 10-10 b KN
II.	Regulacje wynikające wprost z KN lub innych przepisów powszechnych	
1.	Dodatek za uciążliwość pracy	art. 19 ust. 2 KN
2.	Dodatek za wysługę lat	art. 30 ust. 2, art. 33 KN § 7 rozporządzenia z 31 stycznia 2005 r. uchwała organu prowadzącego
3.	Dodatek za pracę w porze nocnej	art. 42 lit. b) ust. 2 KN
4.	Dodatkowe wynagrodzenie roczne	art. 48 KN ustawa z 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej
5.	Odprawa emerytalna/rentowa	art. 87 KN
6.	Odprawa z tytułu rozwiązania stosunku pracy	art. 20 ust. 2, art. 28 KN
7.	Nagroda jubileuszowa	art. 47 KN rozporządzenie MENiS z 30 października 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania okresów pracy i innych okresów, uprawniających nauczyciela do nagrody jubileuszowej oraz szczegółowych zasad jej obliczania i wypłacania
8.	Zasiłek na zagospodarowanie	art. 61 KN
9.	Wynagrodzenie za pracę w dniu wolnym od pracy lub święto	art. 42 lit. c ust. 3 i 4 KN § 10 rozporządzenia MENiS z 31 stycznia 2005 r.
10.	Dodatki specjalistyczne	art. 9 ustawy z 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw
11.	Jednorazowa gratyfikacja pieniężna z tytułu uzyskania tytułu honorowego profesora oświaty	art. 31 KN
12.	Jednorazowy dodatek uzupełniający	art. 30 lit. a ust. 3 KN
III.	Składniki pozostające w kompetencji JST. Samorząd ustala je w takiej wysokości, aby osiągnąć wysokość co najmniej średnich, o których mowa w art. 30 ust. 3	
1.	Dodatek funkcyjny	art. 30 ust. 1, 2 KN § 5 rozporządzenia z 31 stycznia 2005 r. uchwała organu prowadzącego

2.	Dodatek motywacyjny	art. 30 ust. 2 KN § 6 rozporządzenia z 31 stycznia 2005 r. uchwała organu prowadzącego
3.	Dodatek za warunki pracy	art. 30 ust. 2, art. 34 KN § 8, 9 rozporządzenia z 31 stycznia 2005 r. uchwała organu prowadzącego
4.	Wynagrodzenie za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw	art. 30 ust. 1, art. 35 KN uchwała organu prowadzącego
5.	Nagroda ze specjalnego funduszu nagród	art. 49 KN uchwała organu prowadzącego rozporządzenie MEN
IV.	Świadczenia i dodatki socjalne	
1.	Dodatek mieszkaniowy	art. 54 ust. 3 KN uchwała organu prowadzącego w sprawie nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego
2.	Dodatek wiejski	art. 54 ust. 5 KN
3.	Świadczenie urlopowe	art. 53 ust. 1 lit. a KN
4.	Świadczenia z ZFŚS	art. 53 ust. 1, 2 KN ustawa z 14 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych regulamin funduszu danej placówki

Źródło na podstawie: A. Klawenek, *Analiza lokalnych regulaminów płacowych nauczycieli*. Raport z badań, w ramach projektu *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*, dostępne na stronie www.ore.edu.pl

Ponieważ minister właściwy ds. oświaty ustala (w drodze rozporządzenia) tylko minimalny poziom wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela na danym stopniu awansu zawodowego, faktyczną wysokość tego wynagrodzenia ustanawia organ prowadzący szkołę, czyli w większości przypadków samorząd terytorialny. Jednak badania dowodzą, że samorzady nie decydują się raczej na podwyższanie wynagrodzeń zasadniczych ponad wymagane przez rozporządzenie minimum, zatem minimalne wynagrodzenia zasadnicze są w praktyce wynagrodzeniami zasadniczymi obowiązującymi.⁶

Ustawa – Karta nauczyciela reguluje także minimalną wysokość przeciętnego całkowitego wynagrodzenia nauczyciela posiadającego określony stopień awansu zawodowego na terenie organu prowadzącego (art. 30 ust. 3, 6)

Zgodnie z tymi zapisami średnie wynagrodzenie na terenie organu prowadzącego powinno wynosić:

6 M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.

- dla nauczycieli stażystów – 100% kwoty bazowej ustalonej w ustawie budżetowej na dany rok,
- dla nauczycieli kontraktowych – 111% kwoty bazowej,
- dla nauczycieli mianowanych – 144% kwoty bazowej,
- dla nauczycieli dyplomowanych – 184% kwoty bazowej.

Ponieważ badania (między innymi Herbst, Herczyński i Levitas⁷, omawiane także w dalszej części niniejszego raportu) wykazały, że wiele samorządów nie przestrzegało w przeszłości wymogu minimalnych średnich wynagrodzeń, począwszy od 2009 r. organy prowadzące są zobowiązane do analizowania średnich w całym roku i w razie występowania wielkości niższych niż wymagane przez Kartę nauczyciela – do wypłaty nauczycielom na danym stopniu awansu zawodowego jednorazowego dodatku uzupełniającego (art. 30 lit. a) KN).

2.2. Wnioski z wcześniejszego badania zróżnicowania wynagrodzeń nauczycieli w Polsce

Szczegółową analizę zróżnicowania wynagrodzeń nauczycielskich w Polsce między gminami i powiatami przeprowadzili Herbst, Herczyński i Levitas⁷, opierając się na danych z września 2007 r., pochodzących z Systemu Informacji Oświatowej. Wynika z niej, że przeciętny nauczyciel pełnozatrudniony w placówce prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego otrzymywał wynagrodzenie całkowite brutto w wysokości 2856 złotych. Prawie dwie trzecie (65,7%) zarobków przeciętnego nauczyciela stanowiło tak zwane wynagrodzenie zasadnicze, a 24,2% – dodatki wypłacane co miesiąc lub raz do roku oraz nagrody. Około 10% wynagrodzenia wynikało z przepracowania godzin ponadwymiarowych.

Z badania wynika, że w 2007 r. wynagrodzenia nauczycielskie w Polsce były bardzo zróżnicowane ze względu na stopnie awansu zawodowego. Przeciętne wynagrodzenie nauczyciela dyplomowanego było 2,5-krotnie wyższe od wynagrodzenia stażysty. Niemal dwukrotnie więcej od stażysty zarabiał przeciętnie nauczyciel mianowany. Rozpiętości były wyraźnie wyższe niż występujące w większości krajów OECD między nauczycielami na różnych etapach kariery zawodowej.

Różnicowanie wynagrodzeń nauczycieli przez organy prowadzące było w praktyce osiągane na dwa sposoby: przez określenie wysokości dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz przez gospodarowanie godzinami ponadwy-

7 Tamże.

miarowymi, za które nauczycielom przysługuje dodatkowe wynagrodzenie, zgodnie z art. 35 Karty nauczyciela.

Analiza danych pozwoliła ponadto autorom na sformułowanie zasadniczych wniosków:

- Średnia liczba godzin nauczania w ciągu roku szkolnego w Polsce w 2007 r., z uwzględnieniem godzin ponadwymiarowych, była bliska średniej dla krajów OECD. Liczona jednak bez godzin ponadwymiarowych („gołe pensum”) staje się jedną z najniższych w OECD. Pensum 18-godzinne nie odpowiada ani potrzebom polskiej oświaty, ani standardom międzynarodowym.
- Średnie zarobki polskiego nauczyciela po 15 latach pracy, z uwzględnieniem poziomu rozwoju gospodarczego kraju, to znaczy w stosunku do produktu krajowego brutto na mieszkańca, były w 2007 r. bliskie średniej OECD. Średnie jednak zarobki nauczyciela, zaczynającego karierę (w stosunku do PKB na mieszkańca) były najniższe w krajach OECD. Wynagrodzenia stażystów były zatem stanowczo zbyt niskie w porównaniu ze standardami OECD.
- System awansu zawodowego ewoluował w złym kierunku i nie sprzyjał promowaniu wysokiej jakości pracy. O ile w intencji twórców systemu nauczycielami dyplomowanymi mieli być tylko wyjątkowi nauczyciele, „najlepsi z najlepszych”, to obecnie awans do grupy najwyższej po przejściu odpowiedniej procedury stał się raczej normą niż wyjątkiem.
- Stawki minimalne wynagrodzenia zasadniczego, ustalone w rozporządzeniu MEN, stały się *de facto* powszechnymi stawkami wynagrodzenia. Praktycznie bowiem nie ma nauczycieli otrzymujących zasadnicze wynagrodzenie znacznie powyżej stawki minimalnej, odpowiadającej ich stopniowi awansu zawodowego i poziomowi wykształcenia.
- Podstawowym narzędziem regulowania wynagrodzeń nauczycieli przez organy prowadzące są dodatki do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe.
- Pensum 18 godzin nauczania tygodniowego jest fikcją. Średnio nauczyciel polski o takim pensum prowadził w 2007 r. od 20 godzin lekcyjnych tygodniowo (stażysta) do 21 godzin (dyplomowany).
- Traktowanie wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe jako składnika średniego wynagrodzenia nauczycielskiego (art. 30 KN) powoduje zniekształcenie obrazu różnicowania wynagrodzeń całkowitych. Nauczyciele mogą uzyskiwać identyczne (zgodnie ze znaczeniem KN) wynagrodzenie, świadcząc wyraźnie różną liczbę godzin lekcyjnych.

- Zróżnicowanie wysokości wynagrodzeń nauczycielskich miało w 2007 r. czytelny rozkład terytorialny, związany ze strukturą sieci szkolnej w gminach, wielkością dochodów budżetowych samorządów, a także ze stosowaniem w systemie finansowania oświaty administracyjnych kryteriów podziału środków (współczynnik „wiejski” i „małomiejski” w algorytmie podziału subwencji), bez refleksji nad faktycznym zróżnicowaniem rozwoju i sytuacji finansowej obszarów wiejskich i małych miast.
- Wymogi Karty nauczyciela wobec średnich wynagrodzeń całkowitych dla nauczycieli na terenie danego organu prowadzącego często nie są realizowane, a to często też nie podlega kontroli. Dążenie do ich sprostania utrudnia prowadzenie elastycznej polityki płacowej przez organy prowadzące.
- Tak zwane dodatki socjalne do wynagrodzeń nauczycieli (za pracę na obszarach wiejskich i w miastach poniżej 5 tys. mieszkańców) nie mają w istocie socjalnego charakteru i stanowią ukrytą formę wynagrodzenia. Nie przyczyniają się też do wyrównania różnic w poziomie dochodów nauczycieli. Instrument ten ma raczej motywować nauczycieli do pracy w mniej atrakcyjnym środowisku i jest wyrazem polityki oświatowej państwa. O jego otrzymywaniu nie decyduje status materialny nauczyciela, ale jego miejsce pracy. Nie ma powodów, by dodatków tych nie traktować jako części wynagrodzenia nauczycielskiego.

2.3. Zróżnicowanie wynagrodzeń nauczycieli w jednostkach samorządu terytorialnego we wrześniu 2010 roku

2.3.1. Ogólna charakterystyka wynagrodzeń nauczycielskich: stan obecny i tendencje

Placówki oświatowe, prowadzone przez organy samorządu terytorialnego zatrudniały we wrześniu 2010 r. 580802 nauczycieli (w przeliczeniu na pełne etaty). Warto zauważyć, że liczba ta praktycznie nie zmieniła się od września 2007 r. (zob. tabela 13). Jest to tym bardziej interesujące, że w tym samym czasie liczba uczniów w systemie szkolnym zmniejszyła się (według danych GUS) o około 10%⁸.

8 W kalkulacji, opartej na danych SIO z września 2007 r. i z września 2010 r., uwzględniono nauczycieli posiadających stopień awansu, zatrudnionych w placówkach prowadzonych przez JST, dla których wykazano niezerowe wynagrodzenie zasadnicze. Departament Współpracy z Samorządem Terytorialnym MEN, formułując uwagi do roboczej wersji tego rozdziału, przyjął inne założenia analityczne i obliczył, że między 2007 r. i 2010 r. liczba etatów nauczycielskich zmniejszyła się o 1,8%.

TABELA 13. LICZBA ETATÓW NAUCZYCIELSKICH W PLACÓWKACH PROWADZONYCH PRZEZ JST, WEDŁUG STOPNIA AWANSU ZAWODOWEGO W 2007 R. I 2010 R.

Etaty nauczycielskie	2010 r.	2007 r.	Liczba etatów w 2010 r. w stosunku do 2007 r., (%)	Struktura kadry nauczycielskiej w 2010 r. (%)
Stażyści	20 509	29 770	68,9	3,5
Kontraktowi	108 264	97 730	110,8	18,6
Mianowani	165 928	225 805	73,5	28,6
Dyplomowani	286 101	227 910	125,5	49,3
Ogółem	580 802	581 215	99,9	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

Znacznie zmieniała się natomiast struktura kadry nauczycielskiej pod względem stopni awansu zawodowego. Nauczyciele dyplomowani już w 2007 r. byli najliczniejszą grupą, w ciągu kolejnych trzech lat ich udział w całkowitej liczbie etatów jeszcze się zwiększył i w 2010 r. wynosił 49%. O ponad 10 punktów procentowych (do 29%) zmniejszył się natomiast odsetek nauczycieli mianowanych. Liczba stażystów spadła o blisko jedną trzecią. W 2010 r. stanowili oni około 3,5% nauczycieli. Wreszcie nauczycieli kontraktowych było w 2010 r. o 12% więcej niż trzy lata wcześniej, co dało 18,6% kadry w skali kraju.

Przedstawiana w tym rozdziale analiza wynagrodzeń nauczycielskich obejmuje wszystkie ich składniki zgodnie z ustawą – Karta nauczyciela, z wyjątkiem tak zwanego dodatku uzupełniającego (art. 30 lit. a); jest on wypłacany przez samorządy, które wynagradzają nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego zbyt nisko uposażonych w stosunku do przepisów ustawowych. Wynika to z faktu, że niniejsza analiza jest przeprowadzona na podstawie danych SIO zebranych we wrześniu 2010 r., a wtedy brak jeszcze było informacji na ten temat. Niemniej, w dalszej części analizy zostanie podjęta próba oszacowania liczby samorządów potencjalnie „zagrożonych” wypłacaniem dodatku.

Przeciętne całkowite wynagrodzenie nauczyciela pełnozatrudnionego w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez JST wyniosło we wrześniu 2010 r. 3787 zł; było zatem (w ujęciu nominalnym) o 32,6% wyższe niż we wrześniu 2007 roku.

TABELA 14. PRZECIĘTNE WYNAGRODZENIA NAUCZYCIELI W 2007 R. I 2010 R.,
WEDŁUG STOPNI AWANSU ZAWODOWEGO

Stopień awansu	Przeciętne wynagrodzenie nauczyciela (zł)		Przeciętne wynagrodzenie nauczyciela w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia stażysty (%)	
	2007 r.	2010 r.	2007 r.	2010 r.
Stażysta	1401	2302	100,0	100,0
Kontraktowy	1925	2791	137,4	121,2
Mianowany	2676	3472	191,0	150,8
Dyplomowany	3492	4394	248,8	190,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

Jak wynika z tabeli 14, nauczyciel kontraktowy zarabiał średnio, według stanu na wrzesień 2010 r., o 21% więcej niż nauczyciel stażysta, a nauczyciel mianowany – o 50% więcej niż stażysta i o 24% więcej niż nauczyciel kontraktowy. Nauczyciele dyplomowani osiągaliby wynagrodzenie o 91% wyższe niż stażyści i o 27% wyższe od nauczycieli dyplomowanych. Zróżnicowanie wynagrodzeń między stopniami awansu jest dość znaczne, jednak wyraźnie niższe niż obserwowane w 2007 r., kiedy nauczyciel dyplomowany zarabiał przeciętnie około 2,5-krotnie więcej od stażysty. Zmniejszenie się rozpiętości płacowych jest skutkiem zmiany zapisów art. 30 Karty nauczyciela, określających minimalny stosunek między średnim wynagrodzeniem nauczycieli w danej grupie awansu zawodowego a tzw. kwotą bazową, określaną corocznie w ustawie budżetowej. Między 2007 r. a 2010 r. średnie zarobki nauczyciela stażysty wzrosły (nominalnie) o 64%, podczas gdy nauczyciela dyplomowanego o 26%.

Zarówno wzrost udziału nauczycieli dyplomowanych w populacji nauczycieli ogółem, jak i podwyżki wynagrodzeń na każdym ze stopni awansu zawodowego przyczyniły się do wzrostu wydatków JST na wynagrodzenia nauczycielskie. Dane w tabeli 15 pokazują, że miesięczne koszty ponoszone przez samorządy wzrosły między wrześniem 2007 r. a 2010 r. o około 550 mln złotych, czyli o 33% (w ujęciu nominalnym). Aż 91% z tego przyrostu wynika ze zwiększenia się przeciętnych wynagrodzeń nauczycieli na wszystkich szczeblach awansu zawodowego, a tylko około 9% jest efektem zmian w strukturze nauczycieli ze względu na stopnie awansu.

TABELA 15. DEKOMPOZYCJA ZMIANY WYDATKÓW SAMORZĄDOWYCH NA WYNAGRODZENIA NAUCZYCIELSKIE MIĘDZY 2007 R. A 2010 R.

	Liczba etatów nauczycielskich		Przeciętne wynagrodzenie miesięczne (na podstawie danych z września)		Szacunkowe miesięczne wydatki samorządów na wynagrodzenia nauczycieli (tys. zł)		Szacunkowa zmiana wydatków w latach 2007–2010 (tys. zł)	
Nr kolumny	1	2	3	4	5	6	Efekt zmiany liczebności (2-1)*3	Efekt podwyżek wynagrodzeń (4-3) *2
Rok	2007	2010	2007	2010	2007	2010		
Stażyści	29 770	20 509	1 401	2 302	41 708	47 212	-12 975	18 479
Kontraktowi	97 730	108 264	1 925	2 791	188 130	302 165	20 278	93 757
Mianowani	225 805	165 928	2 676	3 472	604 256	576 104	-160 230	132 079
Dyplomowani	227 910	286 101	3 492	4 394	795 862	1 257 128	203 203	258 063
Ogółem	581 215	580 802			1 629 954	2 182 608	50 277	502 377

Źródło: opracowanie własne na podstawie SIO.

W 2010 r. dwie trzecie zarobków przeciętnego nauczyciela (65,7%) stanowiło wynagrodzenie zasadnicze, a 25% – różnego rodzaju dodatki, które w ciągu trzech lat zwiększyły swój udział w całkowitych wynagrodzeniach nauczycielskich. Zmniejszyła się natomiast wyraźnie część wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe – z 10,1% do 9,3%. Jest to niewątpliwie efekt niżu demograficznego i zmniejszania się liczby godzin dydaktycznych w szkołach. Proces ten następuje szybciej niż jednoczesne redukcje etatów nauczycielskich, stąd zmniejsza się obciążenie dydaktyczne przypadające na jednego nauczyciela.

Przeciętny nauczyciel pełnozatrudniony przepracował tygodniowo we wrześniu 2010 r. 2,3 godziny ponadwymiarowej (o 0,4 godziny mniej niż w 2007 r.). Najwięcej – 2,65 godziny ponadwymiarowej wypracowują średnio nauczyciele dyplomowani, a najmniej – 1,8 godziny – stażyści. Jak pokazuje tabela 16, w omawianym okresie liczba godzin ponadwymiarowych zmniejszyła się dla nauczycieli na wszystkich stopniach awansu zawodowego.

TABELA 16. STOSUNEK LICZBY GODZIN PONADWYMIAROWYCH PRZEPRACOWANYCH PRZEZ NAUCZYCIELI W 2007 R. I 2010 R. DO PENSUM, WEDŁUG STOPNI AWANSU (%)

Rok	Stażysta	Kontraktowy	Mianowany	Dyplomowany
2007	10,9	14,9	14,2	16,1
2010	9,2	12,6	12,8	14,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

TABELA 17. STOSUNEK LICZBY GODZIN PONADWYMIAROWYCH PRZEPRACOWANYCH PRZEZ NAUCZYCIELI W 2010 R. W STOSUNKU DO PENSUM, WEDŁUG STOPNI AWANSU I RODZAJU PLACÓWKI OŚWIATOWEJ (%)

Placówka oświatowa	Stażyści	Kontraktowi	Mianowani	Dyplomowani
Przedszkole	3,6	4,2	5,1	4,6
Szkoła podstawowa	8,0	10,6	10,7	12,0
Gimnazjum	13,5	15,0	15,1	16,6
Liceum ogólnokształcące	10,4	13,6	14,6	17,1
Liceum profilowane		14,8	6,7	41,7
Technikum	19,1	15,9	15,7	18,7
Zasadnicza szkoła zawodowa	5,0	21,2	26,6	27,7

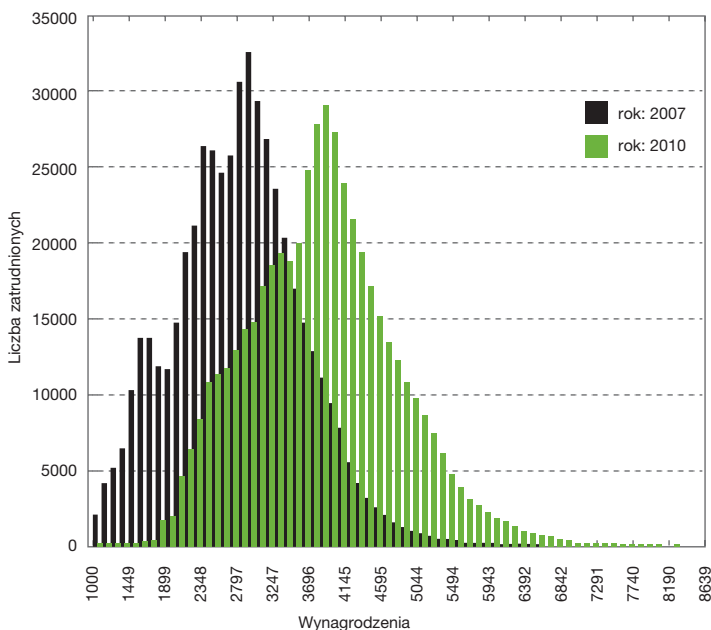
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

Zmiany w rozkładzie całkowitego wynagrodzenia nauczycielskiego w Polsce między 2007 r. i 2010 r. rokiem są przedstawione na rysunku 2. Porównanie nałożonych na siebie histogramów dla tych dwóch lat dobrze ilustruje kierunek zachodzących procesów, w szczególności:

- Utrzymywanie się liczby nauczycieli na mniej więcej stałym poziomie, mimo spadku liczby uczniów.
- Wzrost dominanty i przeciętnego wynagrodzenia o około jedną trzecią w porównaniu z wartościami z 2007 r.

- Wzrost proporcjonalny liczby nauczycieli dyplomowanych (o stosunkowo wysokich wynagrodzeniach) i zmniejszenie się udziału nauczycieli mianowanych w ogólnej liczbie nauczycieli.

RYS. 2. HISTOGRAMY CAŁKOWITYCH WYNAGRODZEŃ NAUCZYCIELI PEŁNOZATRUDNIONYCH WE WRZEŚNIU 2007 R. I 2010 R.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

2.3.2. Wynagrodzenia nauczycieli w placówkach oświatowych prowadzonych przez gminy

Nauczyciele pełnozatrudnieni w placówkach gminnych otrzymywali w 2010 r. (według danych z września) przeciętne wynagrodzenie w wysokości 3758 zł (zob. tabela 18). Na kwotę tę składało się wynagrodzenie zasadnicze, stanowiące przeciętnie 66% wynagrodzenia całkowitego, dodatki miesięczne (18%), dodatki i nagrody wypłacane raz w roku (7%) oraz wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe (9%).

TABELA 18. PRZECIĘTNE WYNAGRODZENIA (ZŁ) NAUCZYCIELI
PEŁNOZATRUDNIONYCH W PLACÓWKACH GMINNYCH, WEDŁUG DANYCH
Z WRZEŚNIA 2010 R.

Wynagrodzenie zasadnicze	Wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe	Dodatki miesięczne	Dodatki i nagrody roczne w przeliczeniu na miesiąc	Całkowite wynagrodzenie miesięczne
2492,16	323,17	688,81	253,98	3758,13

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

Zróżnicowanie przeciętnych wynagrodzeń (a także poszczególnych składników wynagrodzeń) nauczycieli zatrudnionych w placówkach gminnych według stopni awansu zawodowego jest przedstawione w tabeli 19. Wynika z niej, że nauczyciel kontraktowy zarabiał średnio (wrzesień 2010 r.) o 19,4% więcej niż nauczyciel stażysta, zaś nauczyciel mianowany – o 50,6% więcej niż stażysta i o 26,2% – niż nauczyciel kontraktowy. Nauczyciele dyplomowani osiągnęli wynagrodzenie o 92,1% wyższe niż stażysty i o 27,5% wyższe od nauczycieli mianowanych. Wynagrodzenie stażystów składa się przede wszystkim z części zasadniczej (86%). Zapłata za godziny ponadwymiarowe oraz dodatki stanowią w tym przypadku po 7% całkowitej pensji. Wraz z awansem zawodowym rośnie udział dodatków w pensjach nauczycielskich. Nauczyciele dyplomowani czerpią z nich przeciętnie 28% wynagrodzenia, podczas gdy udział składnika zasadniczego w ich wynagrodzeniu stanowi tylko 64%.

TABELA 19. PRZECIĘTNE WYNAGRODZENIA (ZŁ) NAUCZYCIELI
PEŁNOZATRUDNIONYCH W PLACÓWKACH GMINNYCH NA PODSTAWIE DANYCH
Z WRZEŚNIA 2010 R., WEDŁUG STOPNI AWANSU

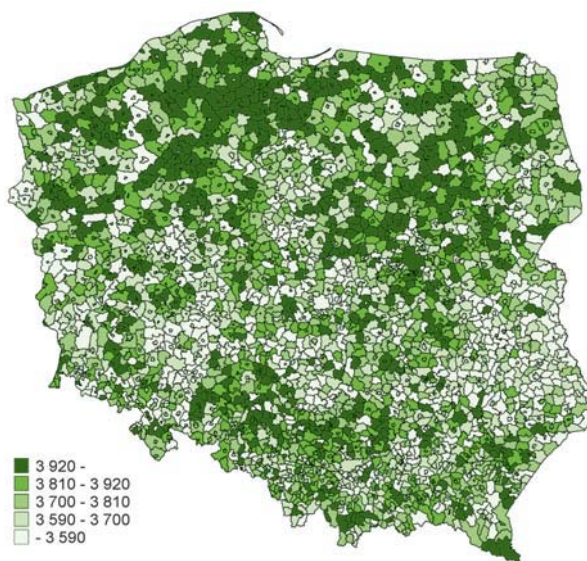
Stopień awansu	Wynagrodzenie zasadnicze	Wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe	Dodatki miesięczne	Dodatki i nagrody roczne w przeliczeniu na miesiąc	Całkowite wynagrodzenie miesięczne
Stażysta	1937,32	163,49	143,99	17,09	2261,90
Kontraktowy	2019,17	241,46	294,25	144,85	2699,72
Mianowany	2299,83	279,77	600,51	228,21	3408,33
Dyplomowany	2767,56	379,37	884,92	313,36	4345,21

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

Terytorialne zróżnicowanie wynagrodzeń nauczycieli w gminach jest przedstawione na rys. 3. Widoczne są na nim następujące prawidłowości:

- Wynagrodzenia nauczycielskie są stosunkowo wysokie w gminach województw mazowieckiego, pomorskiego i śląskiego, natomiast niskie – na Lubelszczyźnie, w województwie łódzkim i dolnośląskim.
- Wbrew obiegowym opiniom nie we wszystkich dużych miastach wynagrodzenia nauczycieli są wysokie. Tak jest na przykład w Warszawie, gdzie średnia pensja nauczycielska przekracza 4 tysiące zł, ale nie w Krakowie, Wrocławiu lub Łodzi, gdzie przeciętne wynagrodzenia nauczycieli wynosiły we wrześniu 2010 r. odpowiednio: 3685, 3688 i 3549 zł, zatem mniej niż średnia ogólnopolska.
- Wysokie wynagrodzenia występują w niektórych gminach wiejskich na północy kraju (szczególnie w województwie zachodniopomorskim, pomorskim i kujawsko-pomorskim), podczas gdy wieś w Polsce południowej charakteryzuje się relatywnie niskimi zarobkami nauczycieli.

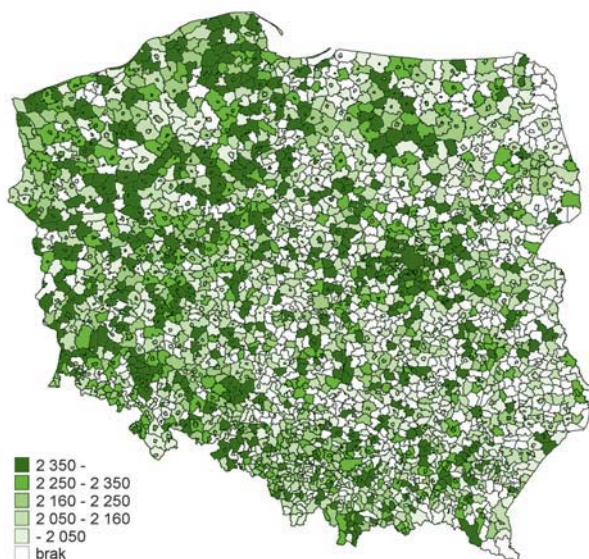
RYS. 3. PRZECIĘTNE WYNAGRODZENIA (ZŁ) NAUCZYCIELI PEŁNOZATRUDNIONYCH W PLACÓWKACH GMINNYCH, WEDŁUG DANYCH Z WRZEŚNIA 2010 R.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

Zróżnicowanie poziomu wynagrodzeń między gminami może wynikać albo z odmiennej struktury kadry nauczycielskiej z uwagi na stopnie awansu zawodowego (które, zgodnie z Kartą nauczyciela, w znacznym stopniu implikują zarobki nauczycieli), albo ze zróżnicowania wynagrodzeń nauczycieli w ramach tego samego stopnia awansu. Kolejne cztery mapy (rys. 4 – 7) przedstawiają zatem zróżnicowanie wynagrodzeń nauczycielskich dla poszczególnych stopni.

RYS. 4. PRZECIĘTNE WYNAGRODZENIA (ZŁ) PEŁNOZATRUDNIIONYCH NAUCZYCIELI STAŻYSTÓW W PLACÓWKACH GMINNYCH, WEDŁUG DANYCH Z WRZEŚNIA 2010 R.

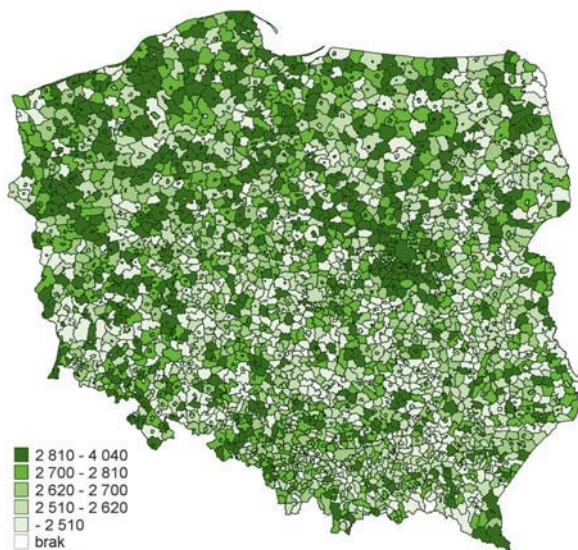


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

Pierwszym wnioskiem wynikającym z rozkładu przeciętnych wynagrodzeń stażystów jest brak nauczycieli stażystów w wielu gminach (oznaczonych białym kolorem na rysunku 4). Żadnego stażysty nie zatrudniono w 612 gminach, a więc w co czwartej jednostce samorządowej w Polsce. Szczególnie dużo gmin bez nauczycieli stażystów występuje w Polsce Wschodniej – na Podlasiu i Lubelszczyźnie, a także w województwie świętokrzyskim. Z kolei w zachodniej części kraju większość gmin zatrudnia przynajmniej jednego stażystę.

Najwyższe wynagrodzenia otrzymują stażyści w Warszawie i gminach podwarszawskich, a także w niektórych gminach w województwach dolnośląskim i pomorskim. Najniższe – na Lubelszczyźnie i Podkarpaciu.

RYS. 5. PRZECIĘTNE WYNAGRODZENIA (ZŁ) PEŁNOZATRUDNIONYCH NAUCZYCIELI KONTRAKTOWYCH W PLACÓWKACH GMINNYCH, WEDŁUG DANYCH Z WRZEŚNIA 2010 R.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

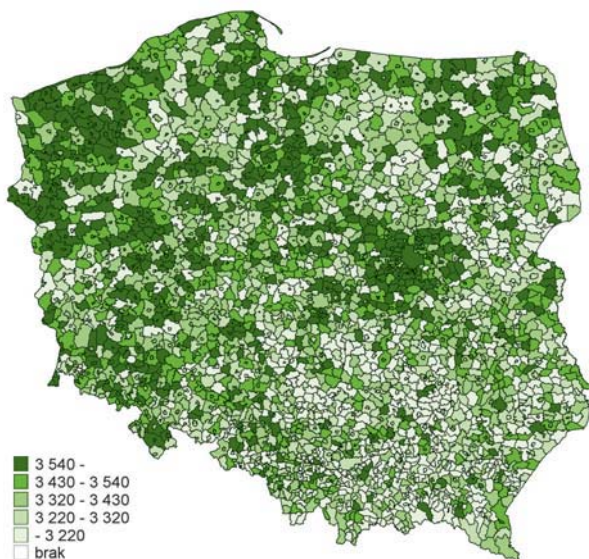
Na mapie przeciętnych wynagrodzeń nauczycieli kontraktowych w gminach wyraźnie wyróżnia się obszar metropolitalny Warszawy, gdzie zarobki nauczycieli należą do najwyższych w kraju (w samej Warszawie przekraczają 3000 zł). Poza tym najwyższe są wynagrodzenia nauczycieli kontraktowych na Pomorzu (województwa pomorskie i zachodniopomorskie), a najniższe – w województwach lubelskim i łódzkim. Skala zróżnicowania wynagrodzeń między województwami nie jest jednak wysoka. Średnie pensje nauczycieli kontraktowych w województwie pomorskim są tylko o około 6% wyższe niż na Lubelszczyźnie⁹.

W przypadku nauczycieli mianowanych (rys. 6) przeciętne wynagrodzenia są najwyższe w obszarze metropolitalnym Warszawy, a także w województwach: kujawsko-pomorskim, pomorskim i zachodniopomorskim. Widoczny jest duży kontrast między Warszawą (wraz z bezpośrednim otoczeniem) i resztą województwa mazowieckiego, gdzie wynagrodzenia są niskie. Najniższe średnie wynagrodzenia otrzymują nauczyciele w gminach województw: świętokrzyskiego i małopolskiego.

⁹ Liczba ta wynika z porównania średnich nieważonych obliczonych dla poszczególnych województw na podstawie przeciętnych wielkości wynagrodzeń nauczycielskich w gminach. Daje to przybliżoną orientację co do skali zróżnicowania wynagrodzeń, ale nie jest to informacja dokładnie odzwierciedlająca przeciętne wynagrodzenie nauczyciela w województwie.

Różnice międzyregionalne są silniejsze niż w przypadku nauczycieli kontraktowych i sięgają 10% (między województwami: zachodniopomorskim i świętokrzyskim).

RYŚ. 6. PRZECIĘTNE WYNAGRODZENIA (ZŁ) PEŁNOZATRUDNIONYCH NAUCZYCIELI MIANOWANYCH W PLACÓWKACH GMINNYCH, WEDŁUG DANYCH Z WRZEŚNIA 2010 R.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

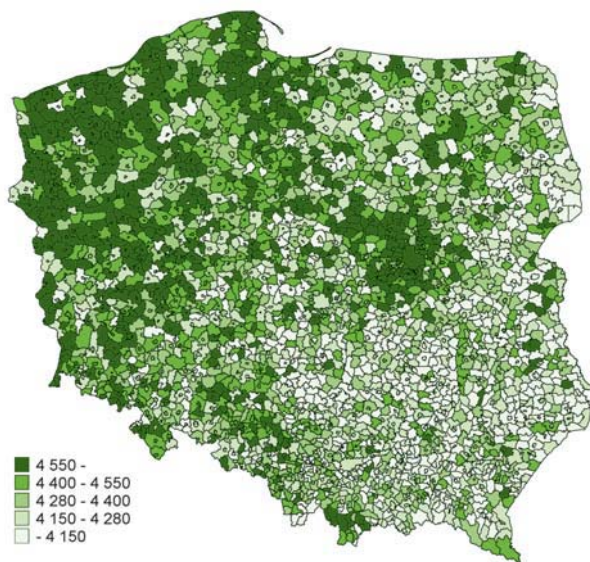
Najsilniejsze jest regionalne zróżnicowanie przeciętnego wynagrodzenia nauczycieli dyplomowanych (rys. 7). Widoczny jest kontrast między regionami na wschodzie Polski, gdzie wynagrodzenia są relatywnie niskie i na zachodzie (a szczególnie na północnym zachodzie), gdzie są one wysokie. Obszarem podwyższonych wynagrodzeń jest ponownie obszar metropolitalny Warszawy. Pensje nauczycieli dyplomowanych w aglomeracji warszawskiej są wyraźnie wyższe niż na peryferiach województwa mazowieckiego. Niektóre gminy podwarszawskie są w stanie przeznaczyć na wynagrodzenia dyplomowanego nauczyciela średnio ponad 5 tysięcy zł (np. Piaseczno, Konstancin-Jeziorna, Raszyn), podczas gdy wiele innych wydawało na ten cel we wrześniu 2010 r. poniżej 4 tysięcy zł (co z dużym prawdopodobieństwem naraziło je na konieczność wypłaty dodatku uzupełniającego w styczniu 2011 r.).

Warto zwrócić uwagę, że zarówno w przypadku nauczycieli dyplomowanych, jak i innych stopni awansu Warszawa jest jedynym miastem metropolitalnym,

w którym przeciętne wynagrodzenia nauczycielskie są wyraźnie wyższe od średniej krajowej (dla danego stopnia awansu). W przypadku Łodzi i Krakowa wynagrodzenia nauczycieli dyplomowanych kształtują się poniżej przeciętnych w Polsce, a Wrocław i Poznań oferują pensje zbliżone do średniej.

Zróżnicowanie wynagrodzeń między województwami jest dla nauczycieli dyplomowanych nieco większe niż w przypadku wcześniejszych stopni awansu. W województwie zachodniopomorskim, gdzie średnia nieważona z przeciętnych wynagrodzeń w gminach jest najwyższa, nauczyciele dyplomowani zarabiają o 13% więcej niż w województwie świętokrzyskim, gdzie pensje są, średnio rzecz biorąc, najniższe.

RYS. 7. PRZECIĘTNE WYNAGRODZENIA (ZŁ) PEŁNOZATRUDNIONYCH NAUCZYCIELI DYPLOMOWANYCH W PLACÓWKACH GMINNYCH, WEDŁUG DANYCH Z WRZEŚNIA 2010 R.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

2.3.3. Miesięczne dodatki do wynagrodzenia nauczycieli w gminach

W badaniach Herbsta, Herczyńskiego i Levitasa¹⁰ stwierdzono, że w 2007 r. samorządy praktycznie nie korzystały z możliwości podwyższania zasadniczego wynagrodzenia nauczycieli powyżej wielkości minimalnych, ustalonych w dro-

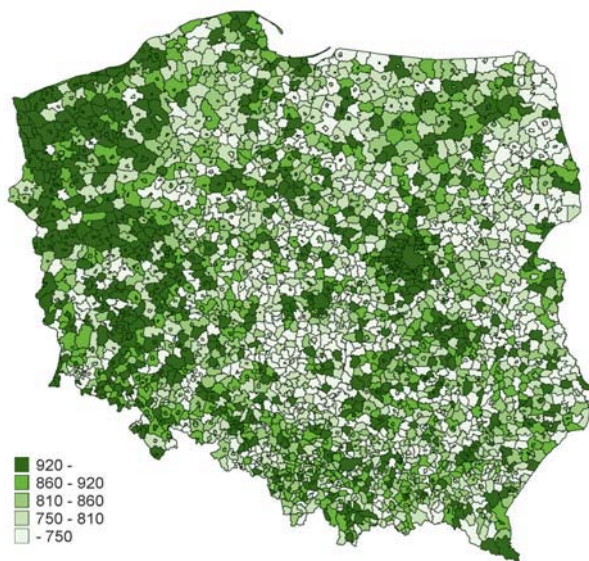
10 M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *Finansowanie oświaty w Polsce...*

dze rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej. Analiza danych SIO z września 2010 r. przynosi podobne obserwacje. Wobec tego głównymi narzędziami, za pomocą których samorządy mogą wpływać na wynagrodzenia nauczycielskie, są miesięczne dodatki do wynagrodzeń (przede wszystkim dodatek funkcyjny i motywacyjny), a także godziny ponadwymiarowe.

Analiza zróżnicowania wysokości dodatków do wynagrodzenia będzie przeprowadzona na przykładzie nauczycieli dyplomowanych. Porównywanie dodatków między nauczycielami o różnych stopniach awansu jest bezcelowe, gdyż te odmienności w niewielkim stopniu odzwierciedlają politykę gminy, a wynikają przede wszystkim z różnego stażu zawodowego i funkcji pełnionych na poszczególnych etapach kariery zawodowej. W raporcie brak jest natomiast miejsca na odrębną analizę dodatków dla wszystkich stopni awansu. Wybór nauczycieli dyplomowanych, jako obiektu analizy wynika z tego, że nauczyciele o takim stopniu awansu występują we wszystkich gminach (co nie zachodzi w przypadku nauczycieli stażystów i kontraktowych), a także z tego, że dodatki miesięczne do wynagrodzenia są w przypadku tego stopnia awansu zawodowego najwyższe.

Rysunek 8 przedstawia średnią wysokość dodatków miesięcznych do wynagrodzeń nauczycieli dyplomowanych w gminach. Wynika z niego, że zróżnicowanie dodatków jest dość znaczne. Gminy aglomeracji warszawskiej, a także duża część gmin w województwach: zachodniopomorskim, wielkopolskim, lubuskim i dolnośląskim wypłaca nauczycielom dyplomowanym przeciętnie dodatki powyżej 1 tysiąca zł (w Warszawie średnio 1464 zł). Jednocześnie w około 20% gmin wysokość dodatków nie przekracza 750 złotych. W niektórych gminach województw lubelskiego i podkarpackiego dodatki dla nauczycieli dyplomowanych nie przekraczają 600 złotych. Bliższa analiza ujawnia trzy wymiary mające wpływ na zróżnicowanie dodatków miesięcznych. Po pierwsze, widoczna jest różnica między Polską Wschodnią i Zachodnią. Gminy położone na zachodzie charakteryzują się, średnio rzecz biorąc, wyższymi dodatkami. Po drugie, większość miast metropolitalnych (a w przypadku Warszawy cały obszar metropolitalny) wyróżnia się wyższymi dodatkami w porównaniu z ich otoczeniem regionalnym. Po trzecie, widoczne są przypadki gmin z uprzywilejowanym dostępem do zasobów naturalnych (a przez to mających wysokie dochody własne), w których dodatki są wysokie. Ten ostatni czynnik dotyczy nie tylko dostępu gmin do cennych surowców (Lubin – średnie dodatki 1467 zł, Polkowice – 1413 zł), ale także do atrakcji turystycznych (Mielno – 1236 zł, Międzyzdroje – 1353 zł).

RYS. 8. PRZECIĘTNE MIESIĘCZNE DODATKI (ZŁ) DO WYNAGRODZENIA ZASADNICZEGO NAUCZYCIELI DYPLOMOWANYCH W PLACÓWKACH GMINNYCH, WEDŁUG DANYCH Z WRZEŚNIA 2010 R.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

2.3.4. Wykorzystanie godzin ponadwymiarowych w placówkach prowadzonych przez gminy

Wykorzystanie godzin ponadwymiarowych przez nauczycieli ma dla samorządów istotne znaczenie w zarządzaniu oświatą z punktu widzenia finansów, elastyczności zarządzania, a także napięć społecznych w gminach. Zgodnie z ustawą, nauczyciel może w ramach godzin ponadwymiarowych przepracować nie więcej niż 50% godzin przypisanych mu w ramach obowiązkowego wymiaru (Karta nauczyciela art. 35). W przypadku jednak wystąpienia zapotrzebowania na pracę dydaktyczną dyrektor placówki (w porozumieniu z organem prowadzącym) może zdecydować o zatrudnieniu nowego nauczyciela, posiadającego ten sam stopień awansu zawodowego, zamiast przyznawać nauczycielom już pracującym godziny ponadwymiarowe. Dyrektor (samorząd) rozważający taką alternatywę musi wziąć pod uwagę, że godziny ponadwymiarowe są na ogół rozwiązaniem tańszym. Wynagrodzenie za nie jest bowiem kalkulowane tylko

na podstawie wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela z uwzględnieniem dodatku za warunki pracy, bez uwzględniania innych dodatków. Tymczasem nowy nauczyciel musiałby otrzymywać za te same godziny pracy wszystkie składniki wynagrodzenia¹¹. Godziny ponadwymiarowe są również instrumentem pozwalającym na bardziej elastyczne zarządzanie kadrą nauczycielską niż w przypadku zwiększania zatrudnienia. W sytuacji zmniejszenia się zapotrzebowania na pracę nauczycieli łatwiej jest podjąć decyzję o „obcięciu” godzin ponadwymiarowych niż o zwolnieniu nauczyciela. Z drugiej jednak strony, w związku z niżem demograficznym wiele samorządów znajduje się pod presją nauczycieli niemogących znaleźć zatrudnienia. Z pobudek socjalnych wybierają więc większe zatrudnienie i ograniczanie liczby godzin ponadwymiarowych.

*[...] mówiliśmy /szkołom/, żeby ograniczać nadgodziny i tak dalej, bo tak też prezydent wymagał, bo tu poszukują pracy, a tu mają po 1,5 etatu, była to trudna walka, żeby przekonać, że w niektórych wypadkach musi tak być. Też szliśmy ku temu, żeby jednak było troszeczkę tych nadgodzin.*¹²

Bywają także samorządy, w których brak jest chętnych do podjęcia pracy w szkole. W takich przypadkach zwiększanie liczby godzin ponadwymiarowych, niekiedy przy niechętniej postawie nauczycieli, wynika z konieczności realizacji programu nauczania, przy ograniczonej liczebności kadry.

*[...] w mojej gminie jest tak, że z powodu braku nauczycieli, nauczyciele mają dużo godzin ponadwymiarowych. Borykamy się właśnie z trudnościami kadrowymi. [...] nie jesteśmy w stanie zatrudnić nauczycieli, bo ich po prostu nie ma. Więc nauczyciele pracujący mają dużo godzin ponadwymiarowych. Często mamy problem z tym, że oni nie chcą tych godzin. Często jest tak, że chcą mieć tylko etat, 18 godzin, chcą być o pierwszej w domu.*¹³

Rysunek 9 pokazuje, że polityka zatrudniania nauczycieli w gminnych placówkach oświatowych jest zróżnicowana pod względem wykorzystania godzin ponadwymiarowych. Zróżnicowanie to ma czytelny układ przestrzenny. Więk-

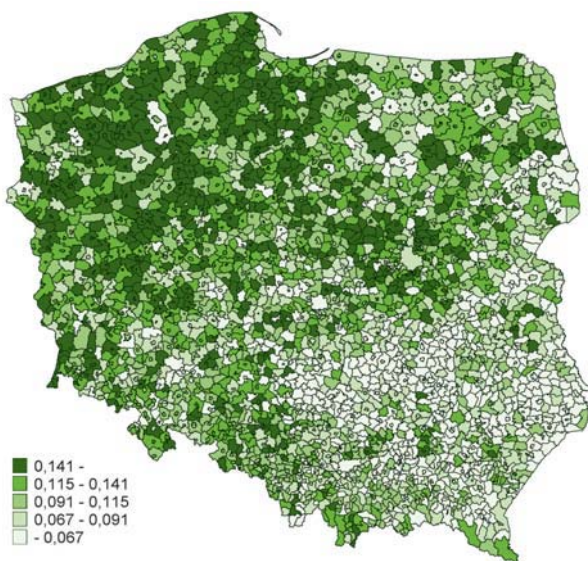
11 Oczywiście dylemat finansowy jest bardziej złożony jeśli się rozważa zatrudnienie nauczyciela mającego niższy stopień awansu zawodowego niż nauczyciel pracujący w godzinach ponadwymiarowych.

12 Cytowana wypowiedź przedstawiciela samorządu pochodzi z dyskusji eksperckiej *Monitorowanie pracy szkół*, która odbyła się w Warszawie w lutym 2011 r.

13 Cytowana wypowiedź przedstawiciela samorządu pochodzi z dyskusji eksperckiej *Modele zarządzania oświatą – małe gminy*, która odbyła się w Warszawie w lutym 2011 r.

szość gmin na wschodzie i południowym wschodzie Polski (woj. świętokrzyskie, lubelskie, podkarpackie i małopolskie) korzysta z godzin ponadwymiarowych w ograniczonym zakresie. Przeciętnie w gminach tych liczba godzin ponadwymiarowych nie przekracza 6% obowiązkowego wymiaru zajęć dydaktycznych, co w przypadku pensum 18-godzinnego oznacza jedną dodatkową godzinę w tygodniu. Tymczasem w wielu gminach na zachodzie i północy kraju, a także w województwie mazowieckim, godziny ponadwymiarowe stanowią powyżej 15% pensum (na tydzień przypada dwie lub więcej).

RYS. 9. LICZBA GODZIN PONADWYMIAROWYCH W STOSUNKU DO PENSUM W PLACÓWKACH OŚWIATOWYCH PROWADZONYCH PRZEZ GMINY



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

2.3.5. Wynagrodzenia nauczycieli w placówkach oświatowych prowadzonych przez powiaty

Przeciętny nauczyciel pełnozatrudniony w placówce oświatowej, której organem prowadzącym był powiat, zarabiał miesięcznie w 2010 r. (na podstawie danych z września) 3949 zł, a więc prawie o 200 zł więcej niż w przypadku nauczycieli „gminnych”. Przeciętne wynagrodzenia zasadnicze kształtują się

na takim samym poziomie w gminach i w powiatach, natomiast o wyższych przeciętnych wynagrodzeniach w placówkach powiatowych decydują wyższe dodatki oraz większa liczba godzin ponadwymiarowych przepracowanych przez nauczycieli.

Nauczyciele w powiatach otrzymują około 63% całkowitego wynagrodzenia w formie wynagrodzenia zasadniczego. Jest to mniej niż w placówkach gminnych. Natomiast miesięczne dodatki do wynagrodzeń oraz zapłata za godziny ponadwymiarowe to odpowiednio 19% i 11% przeciętnej pensji więcej w porównaniu z nauczycielami zatrudnionymi przez gminy.

TABELA 20. PRZECIĘTNE WYNAGRODZENIA (ZŁ) NAUCZYCIELI PEŁNOZATRUDNIONYCH W PLACÓWKACH POWIATOWYCH NA PODSTAWIE DANYCH Z WRZEŚNIA 2010 R.

Wynagrodzenie zasadnicze	Wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe	Dodatki miesięczne	Dodatki i nagrody roczne w przeliczeniu na miesiąc	Całkowite wynagrodzenie miesięczne
2485,02	449,15	751,51	263,50	3949,18

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

TABELA 21. PRZECIĘTNE WYNAGRODZENIA (ZŁ) NAUCZYCIELI PEŁNOZATRUDNIONYCH W PLACÓWKACH POWIATOWYCH NA PODSTAWIE DANYCH Z WRZEŚNIA 2010 R., WEDŁUG STOPNI AWANSU

Stopień awansu	Wynagrodzenie zasadnicze	Wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe	Dodatki miesięczne	Dodatki i nagrody roczne w przeliczeniu na miesiąc	Całkowite wynagrodzenie miesięczne
Stażysta	1923,08	272,60	259,81	27,26	2482,74
Kontraktowy	2030,13	358,66	390,62	163,01	2942,41
Mianowany	2317,78	405,45	656,50	238,19	3617,91
Dyplomowany	2772,98	515,42	960,50	325,65	4574,55

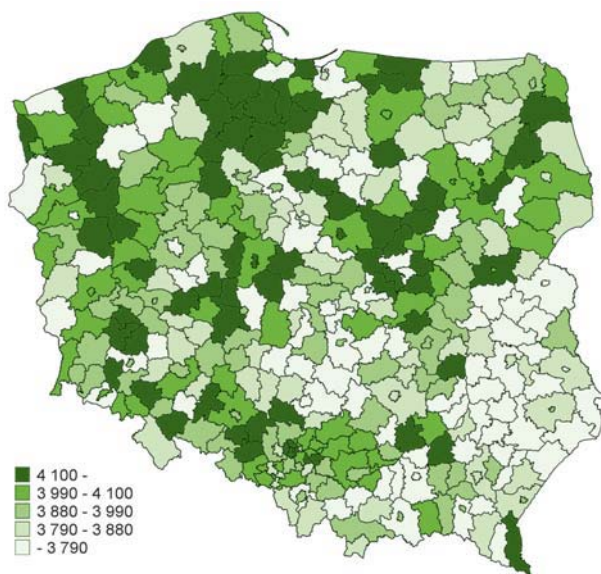
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

Porównanie tabeli 21, przedstawiającej wynagrodzenia nauczycieli w powiatach według stopni awansu zawodowego, z analogiczną (tabela 19), dla nauczycieli w placówkach gminnych, prowadzi do wniosku, że nauczyciele na każdym szczeblu awansu zawodowego są nieco lepiej wynagradzani przez

powiaty niż przez gminy¹⁴. Największa różnica występuje między stażystami. Wynagrodzenia nauczycieli rozpoczynających pracę zawodową są przeciętnie o 10% wyższe w placówkach powiatowych niż w prowadzonych przez gminy. W odniesieniu do nauczycieli dyplomowanych różnica ta wynosi około 5%.

Jak już wspomniano, w placówkach prowadzonych przez powiaty nauczyciele przepracowują więcej godzin ponadwymiarowych, a także otrzymują wyższe dodatki do wynagrodzeń zasadniczych. Dotyczy to wszystkich stopni awansu zawodowego. Ponownie, różnica jest najbardziej uderzająca w przypadku stażystów. Wyżej wymienione dwa składniki wynagrodzeń odpowiadają za około 23% całkowitego wynagrodzenia przeciętnego stażysty w placówce powiatowej, podczas gdy w placówkach gminnych jest to tylko 13%.

RYS. 10. PRZECIĘTNE WYNAGRODZENIA (ZŁ) PEŁNOZATRUDNIONYCH NAUCZYCIELI W PLACÓWKACH POWIATOWYCH, WEDŁUG DANYCH Z WRZEŚNIA 2010 R.



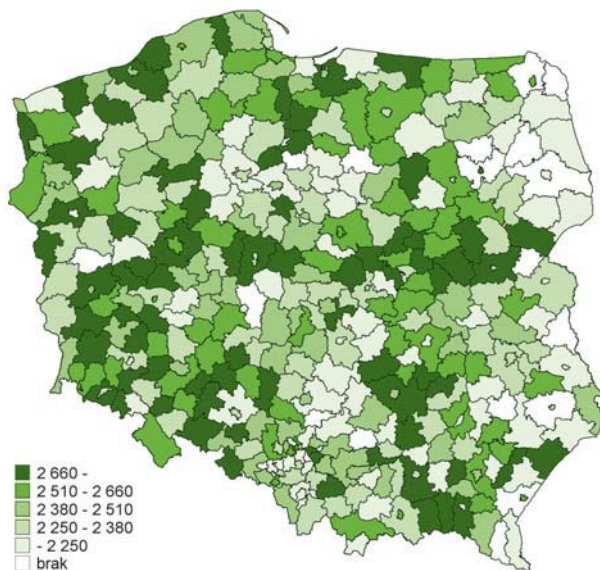
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

¹⁴ Należy jednak wziąć pod uwagę, że 65 miast na prawach powiatu (a więc dużych miast, w większości mających wysokie dochody budżetowe *per capita*) zostało w niniejszej analizie uwzględnionych zarówno w części dotyczącej gmin, jak w obliczeniach dotyczących powiatów.

Rysunek 10 przedstawia zróżnicowanie terytorialne przeciętnych wynagrodzeń nauczycielskich w powiatach. Zwracają uwagę relatywnie niskie wynagrodzenia w większości powiatów na Lubelszczyźnie oraz w województwie łódzkim. Najwyższe wynagrodzenia osiągają natomiast nauczyciele w aglomeracji warszawskiej oraz na Pomorzu. Skala zróżnicowania przeciętnych wynagrodzeń między powiatami jest zbliżona do tej, jaką obserwujemy w placówkach gminnych. Odchylenie standardowe przeciętnych wynagrodzeń nauczycielskich w powiatach wynosi 202 zł, natomiast w gminach – 220 zł.

Ciekawym zjawiskiem jest, że średnie wynagrodzenia nauczycieli pracujących w największych miastach Polski – na przykład we Wrocławiu, Poznaniu, Łodzi i Krakowie, są niższe w porównaniu z powiatami bezpośrednio otaczającymi te miasta. Ta prawidłowość nie dotyczy jednak Warszawy, gdzie średnia pensja nauczyciela (4294 zł) w 2010 r. należała do najwyższych w kraju¹⁵.

RYŚ. 11. PRZECIĘTNE WYNAGRODZENIA PEŁNOZATRUDNIONYCH NAUCZYCIELI STAŻYSTÓW W PLACÓWKACH POWIATOWYCH, WEDŁUG DANYCH Z WRZEŚNIA 2010 R.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

15 Relatywnie wysokie wynagrodzenia w powiatach „podmiejskich” mogą wynikać ze specyfiki szkolnictwa ponadgimnazjalnego w takich powiatach, a w szczególności z dużego udziału szkół zawodowych w realizowanych zadaniach oświatowych.

Mapa średnich wynagrodzeń nauczycieli stażystów, przedstawiona na rys. 11, nie ujawnia wyraźnego zróżnicowania regionalnego, natomiast pokazuje znaczną liczbę powiatów (20), w których stażyści w ogóle nie pracowali we wrześniu 2010 r. Większość z tych powiatów jest położona w województwie lubelskim bądź podlaskim.

Natomiast na kolejnych mapkach (rys. 12, 13 i 14) widoczne jest zróżnicowanie wynagrodzeń, odpowiednio, nauczycieli kontraktowych, mianowanych i dyplomowanych. Warto zwrócić uwagę, że im wyższy stopień awansu nauczycieli, tym bardziej czytelne (w sensie geograficznym) są nierówności wynagrodzeń między regionami. Niekoniecznie oznacza to jednak, że skala zróżnicowania rośnie wraz ze stopniem awansu.

Odchylenia standardowe przeciętnego wynagrodzenia nauczycieli zatrudnionych w placówkach oświatowych prowadzonych przez powiaty są przedstawione w tabeli 22.

TABELA 22. ŚREDNIE WYNAGRODZENIE (ZŁ), ODCHYLENIA STANDARDOWE (ZŁ) I WSPÓŁCZYNNIKI ZMIENNOŚCI WYNAGRODZEŃ NAUCZYCIELSKICH MIĘDZY POWIATAMI, WEDŁUG DANYCH Z WRZEŚNIA 2010 R.

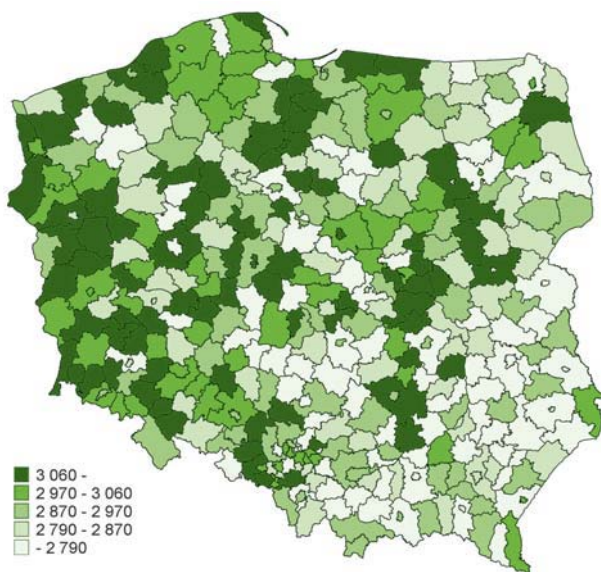
Stopień awansu zawodowego	Średnie wynagrodzenie nauczycielskie w powiatach	Odchylenie standardowe średnich wynagrodzeń w powiatach	Współczynnik zmienności
Stażysci	2467,10	309,83	0,126
Kontraktowi	2923,59	201,09	0,069
Mianowani	3610,14	233,79	0,065
Dyplomowani	4620,04	274,80	0,059
Ogółem	3939,04	202,16	0,051

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

Najsilniejsze zróżnicowanie wynagrodzeń nauczycielskich, relatywnie do przeciętnego poziomu płac na danym poziomie awansu zawodowego, występuje na poziomie nauczycieli stażystów. Współczynnik zmienności (iloraz odchylenia standardowego i średniej arytmetycznej) wynosi tu 0,12, a więc około dwa razy więcej niż w przypadku innych szczebli awansu (zob. tabela 22). Różnica między wartościami wyznaczającymi pierwszy i piąty kwintyl powiatów ze względu na wynagrodzenia stażystów wynosi 410 zł, czyli około 16% przeciętnego wynagrodzenia stażysty zatrudnionego w powiatowej placówce

oświatowej (zob. rys. 11). Pod względem nominalnej rozpiętości płac, zgodnie z oczekiwaniami, najsilniejsze jest zróżnicowanie przeciętnych wynagrodzeń nauczycieli dyplomowanych między powiatami. W powiatach znajdujących się w pierwszym kwintylu pod względem wysokości wynagrodzeń nauczyciele dyplomowani zarabiają przeciętnie poniżej 4400 zł, podczas gdy w piątym, najwyższym kwintylu zarobki przekraczają 4830 zł miesięcznie (rys. 14). Różnica między tymi wielkościami (430 zł) stanowi jednak tylko 9% przeciętnego wynagrodzenia nauczyciela dyplomowanego w placówkach prowadzonych przez powiaty.

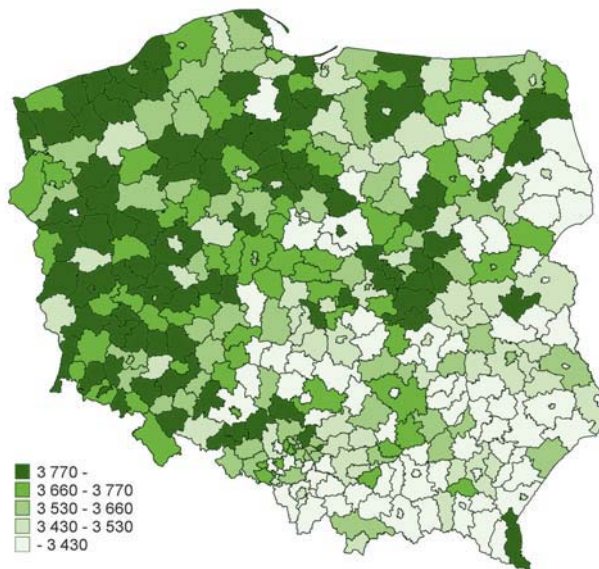
RYS. 12. PRZECIĘTNE WYNAGRODZENIA (ZŁ) PEŁNOZATRUDNIONYCH NAUCZYCIELI KONTRAKTOWYCH W PLACÓWKACH POWIATOWYCH, WEDŁUG DANYCH Z WRZEŚNIA 2010 R.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

W przypadku wyższych stopni awansu (nauczyciele mianowani i dyplomowani) bardzo wyraźne występują różnice między wynagrodzeniami nauczycieli w powiatach położonych na zachodzie kraju (w województwach: zachodniopomorskim, lubuskim i dolnośląskim) a zarobkami nauczycieli w Polsce Wschodniej. Podobne wyniki daje porównanie w placówkach gminnych oraz w oświacie powiatowej; niższe są wynagrodzenia na wschodzie, szczególnie w województwach: lubelskim, podkarpackim i małopolskim.

RYS. 13. PRZECIĘTNE WYNAGRODZENIA (ZŁ) PEŁNOZATRUDNIONYCH NAUCZYCIELI MIANOWANYCH W PLACÓWKACH POWIATOWYCH, WEDŁUG DANYCH Z WRZEŚNIA 2010 R.

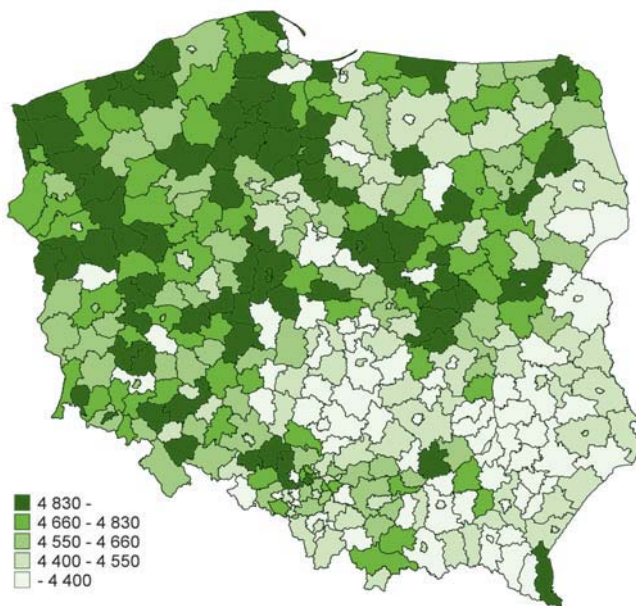


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

Choć przytoczone statystyczne miary zróżnicowania wynagrodzeń nauczycielskich między powiatami nie wykazują bardzo znacznych nierówności, to przykłady pojedynczych powiatów dowodzą, że rozpiętości mogą być jednak duże. W przypadku nauczycieli stażystów średnie wynagrodzenia w niektórych powiatach na zachodzie Polski (np. średzkim, sławieńskim i konińskim) przekraczały (wg danych z września 2010 r.) 3500 zł, podczas gdy w powiatach pińczowskim, giżyckim czy sokólskim nie osiągały nawet 2000 zł. Dla tej drugiej grupy powiatów oznaczało to z pewnością konieczność wypłaty dodatku. W praktyce oznaczało to konieczność wypłacenia stażystom dodatku uzupełniającego w styczniu 2011 r.

W poziomie nauczycieli dyplomowanych dość znaczne różnice są między powiatami najlepiej i najgorzej wynagradzającymi. Istnieje wiele powiatów (np. grodziski, golubsko-dobrzyński, policki, a wśród miast na prawach powiatu Płock i Warszawa), w których przeciętne wynagrodzenie nauczyciela dyplomowanego wynosi ponad 5000 zł. Jednocześnie w powiatach niżańskim i pajęczańskim nie osiąga 4000 zł.

RYS. 14. PRZECIĘTNE WYNAGRODZENIA (ZŁ) PEŁNOZATRUDNIONYCH NAUCZYCIELI DYPLOMOWANYCH W PLACÓWKACH POWIATOWYCH, WEDŁUG DANYCH Z WRZEŚNIA 2010 R.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

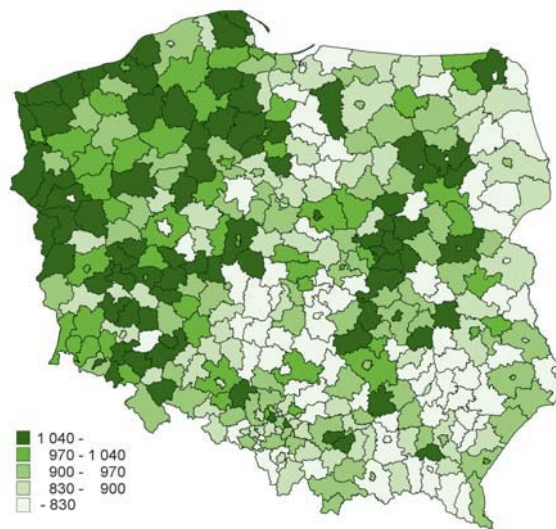
2.3.6. Miesięczne dodatki do wynagrodzenia nauczycieli w powiatach

Dodatki do wynagrodzenia zasadniczego, wypłacane co miesiąc, stanowią istotny składnik całkowitych wynagrodzeń nauczycieli w placówkach powiatowych. W zależności od stopnia awansu zawodowego ich przeciętny udział w zarobkach nauczycieli waha się od 10% do 21%. W niniejszym opracowaniu skoncentrujemy się na dodatkach do wynagrodzeń nauczycieli dyplomowanych, jako że właśnie na tym poziomie awansu dodatki stanowią największą część pensji.

Jak zauważono wcześniej w tym opracowaniu, dodatki wypłacane nauczycielom zatrudnionym w placówkach oświatowych prowadzonych przez powiaty są nieco wyższe niż w placówkach gminnych. Rozkład terytorialny jednak, pokazujący zróżnicowanie dodatków, pozwala zaobserwować, że zarówno między powiatami, jak i między gminami zachodzi podobieństwo (zob. rys. 8 i 15). We wschodniej części kraju jedynie powiaty znajdujące się w obszarze aglomeracji warszawskiej, a także

niektóre inne powiaty w województwie mazowieckim (suwalski oraz strzyżowski) przeznaczają przeciętnie ponad 1000 zł na dodatki do wynagrodzenia nauczyciela dyplomowanego. W większości powiatów na wschodzie kraju dodatki nie osiągają nawet 800 zł. Najniższe dodatki miesięczne, obserwujemy na Podkarpaciu (np. w powiatach: niżańskim – 585 zł, przeworskim – 657 zł i leskim – 677 zł). Relatywnie wysokie dodatki do wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli dyplomowanych występują natomiast w powiatach położonych w zachodnich województwach: zachodniopomorskim, dolnośląskim i mazowieckim. W przeliczeniu na średnią kwotę jest to na przykład w powiecie koszalińskim 1613 zł, w Warszawie – 1565 zł, a w powiecie siedleckim – 1543 zł.

RYS. 15. PRZECIĘTNE MIESIĘCZNE DODATKI (ZŁ) DO WYNAGRODZENIA ZASADNICZEGO NAUCZYCIELI DYPLMOWANYCH W PLACÓWKACH POWIATOWYCH, WEDŁUG DANYCH Z WRZEŚNIA 2010 R.



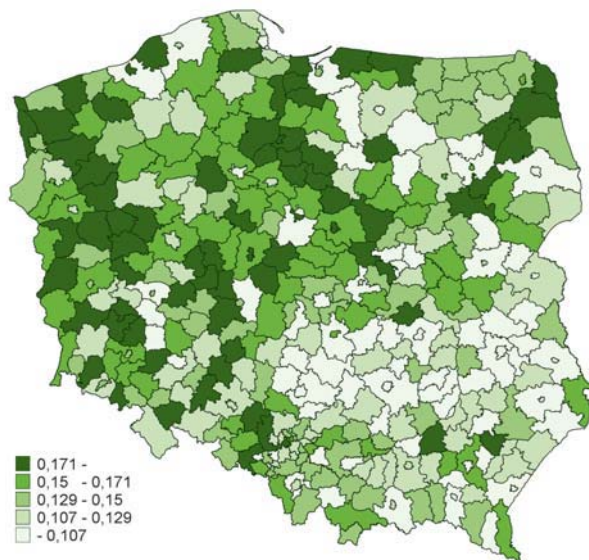
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

2.3.7. Wykorzystanie godzin ponadwymiarowych w placówkach prowadzonych przez powiaty

Zróznicowanie pod względem terytorialnym liczby wykorzystanych godzin ponadwymiarowych w stosunku do pensum przez placówki oświatowe powiatów

jest przedstawione na rys. 16. Widoczne jest wyraźne podobieństwo tego obrazu ze zróżnicowaniem wysokości dodatków do wynagrodzenia zasadniczego, omawianego powyżej. W południowo-wschodniej Polsce (województwa: lubelskie, podkarpackie i małopolskie) oraz w województwie łódzkim nauczyciele przepracowują mniej godzin ponadwymiarowych niż na zachodzie i północnym zachodzie kraju. W powiatach, w których godziny ponadwymiarowe są wykorzystywane w mniejszym stopniu, ich liczba stanowi mniej niż 10% obowiązkowego wymiaru godzin. Jest tak w około 20% wszystkich powiatów. Z kolei w 20% powiatów, w których wykorzystuje się najwięcej godzin ponadwymiarowych, w przeliczeniu wynoszą one przeciętnie ponad 17% pensum nauczyciela pełnozatrudnionego, a więc w przypadku pensum 18-godzinnego jest to więcej niż 3 godziny ponadwymiarowe w tygodniu.

RYS. 16. LICZBA GODZIN PONADWYMIAROWYCH W STOSUNKU DO PENSUM W PLACÓWKACH OŚWIATOWYCH PROWADZONYCH PRZEZ POWIATY, WEDŁUG ROZKŁADU TERYTORIALNEGO; DANE Z WRZEŚNIA 2010 R.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIO.

Przykłady pojedynczych powiatów pokazują, że podejście różnych organów prowadzących do godzin ponadwymiarowych może być skrajnie odmienne. W powiecie łomżyńskim nauczyciele nie zrealizowali we wrześniu 2010 r. ani

jednej godziny ponadwymiarowej. W wielu innych powiatach (np. kraśnickim, siedleckim, w Chełmie) liczba godzin ponadwymiarowych była bardzo niewielka; z kolei w białobrzeskim stanowiła przeciętnie 38% obowiązkowego wymiaru realizowanego przez nauczyciela, a w mogileńskim, grodziskim i rypińskim – około 33%.

2.3.8. Średnie wynagrodzenia a wymogi art. 30 Karty nauczyciela w latach 2007 i 2010

Artykuł 30 ustawy – Karta nauczyciela nakłada na organy prowadzące placówki oświatowe wymóg osiągnięcia, w skali roku, minimalnych przeciętnych wynagrodzeń nauczycieli, określonych odrębnie dla każdego poziomu awansu zawodowego. Herbst, Herczyński i Levitas¹⁶ zwracali uwagę, że wymóg ten jest dla samorządów terytorialnych organizacyjnie trudny do spełnienia. Ponadto uważają, że w sytuacji, gdy wysokość wynagrodzeń jest negocjowana przez nauczycieli zarówno na poziomie lokalnym (z samorządami), jak centralnym (z Ministerstwem Edukacji Narodowej i Ministerstwem Finansów), wymogi zawarte w art. 30 Karty nauczyciela w połączeniu z wysokością kwoty bazowej, ustalonej corocznie w ustawie budżetowej, a także z minimalnymi stawkami wynagrodzeń zasadniczych, ustalanych przez Ministra Edukacji Narodowej, mogą prowadzić do bardzo silnej presji finansowej na samorządy terytorialne. Istnieje niebezpieczeństwo, że koszty, będące implikacją wyżej wymienionych regulacji, będą dla niektórych samorządów niemożliwe do udźwignięcia. Nie jest także oczywiste, czy wzrost kosztów wynagrodzeń, na który samorządy nie miały wpływu, znajduje w ostatnich latach pełne odzwierciedlenie w zwiększeniu na oświatę części subwencji ogólnej¹⁷.

W 2007 r. (Tabele 23 i 24) ponad połowa gmin i powiatów nie spełniała ustawowego wymogu minimalnego przeciętnego wynagrodzenia dla przynajmniej jednego stopnia awansu zawodowego. Najwięcej gmin (72%) nie przyznało wymaganej wysokości wynagrodzenia nauczycielom kontraktowym. W powiatach najbardziej problematyczne były zarobki stażystów.

16 M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *Finansowanie oświaty w Polsce...*

17 Wobec braku standardów, które określałyby podstawowe założenia kalkulacji kosztów zadań oświatowych według MEN, odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu subwencja oświatowa pokrywa koszty danego zadania jest w zasadzie niemożliwa.

TABELA 23. PRZECIĘTNE WYNAGRODZENIA (ZŁ) CAŁKOWITE NAUCZYCIELI PEŁNOZATRUDNIONYCH W PLACÓWKACH PROWADZONYCH PRZEZ JST (WG STOPNI AWANSU) A WYMOGI KN, WRZESIEŃ 2007 R. I 2010 R.¹⁸

2007 r.	S	K	M	D
Minimalne przeciętne wynagrodzenie zgodnie z art. 30 KN	1546	1933	2706	3479
Przeciętne wynagrodzenie całkowite faktyczne	1401	1925	2676	3492
Liczba gmin niespełniających kryterium przeciętnego wynagrodzenia	1713	1791	1708	1290
Liczba powiatów niespełniających kryterium przeciętnego wynagrodzenia ¹⁹	217	151	150	128
2010 r.				
Minimalne przeciętne wynagrodzenie zgodnie z art. 30 KN – wg kwoty bazowej sprzed 1 września	2287	2538	3293	4208
Minimalne przeciętne wynagrodzenie zgodnie z art. 30 KN – wg kwoty bazowej po 1 września	2447	2716	3523	4502
Minimalne przeciętne wynagrodzenie zgodnie z art. 30 KN – średnioroczne	2340	2597	3370	4306
Przeciętne faktyczne wynagrodzenie całkowite we wrześniu 2010 r.	2302	2791	3472	4394
Liczba gmin niespełniających kryterium przeciętnego wynagrodzenia (wg kryterium średniorocznego)	1394	896	1232	1126
Liczba powiatów niespełniających kryterium przeciętnego wynagrodzenia (wg kryterium średniorocznego)	125	18	56	40

Źródło: SIO, wrzesień 2007 r. i 2010 r.

TABELA 24. PROCENT JST (WG TYPÓW) NIESPEŁNIAJĄCYCH KRYTERIUM PRZECIĘTNEGO WYNAGRODZENIA KN W ODNIESIENIU DO WYNAGRODZEŃ CAŁKOWITYCH NAUCZYCIELI. OSZACOWANIE NA PODSTAWIE DANYCH Z WRZEŚNIA 2007 R. I 2010 R.²⁰

2007	S	K	M	D
Gminy niespełniające kryterium	69	72	69	52
Powiaty niespełniające kryterium	57	40	40	34
2010				
Gminy niespełniające kryterium	56	36	50	45
Powiaty niespełniające kryterium	33	5	15	11

Źródło: SIO, wrzesień 2007r. i 2010 r.

18 Skróty S, K, M, D – odpowiednio oznaczają: stażysta, nauczyciel kontraktowy, mianowany, dyplomowany.

19 Miasta na prawach powiatu są uwzględnione w obu kategoriach JST – jako gminy oraz powiaty.

20 Skróty S, K, M, D odpowiednio oznaczają: stażysta, nauczyciel kontraktowy, mianowany, dyplomowany.

Herbst, Herczyński i Levitas²¹ rekomendowali częściową deregulację systemu wynagrodzeń, argumentując, że obecny system jest zbyt skomplikowany, by samorządy mogły wywiązywać się z regulacji zawartych w Karcie nauczyciela, oraz, że zakres tych regulacji praktycznie uniemożliwia samorządom wykorzystywanie wynagrodzeń nauczycielskich jako instrumentu zarządzania lokalnym systemem oświatowym.

Jednak zmiany wprowadzone w Karcie nauczyciela w 2008 r., a obowiązujące od 2009 r. przyjęły inny kierunek; nie upraszczają regulacji wynagrodzeń, a raczej wymuszają na samorządach respektowanie istniejącego stanu prawnego. Stąd wprowadzenie dodatku uzupełniającego (art. 30 lit. a)), wypłacanego na początku roku kalendarzowego nauczycielom na tym poziomie awansu zawodowego, dla którego organ prowadzący nie zdołał osiągnąć w roku poprzedzającym wymaganego minimalnego wynagrodzenia przeciętnego.

Należy podkreślić, że z punktu widzenia efektywności zarządzania oświatą na poziomie lokalnym, konieczność wypłacania dodatku uzupełniającego jest dla samorządu wydarzeniem bardzo niekorzystnym. Po pierwsze, lepiej byłoby te same pieniądze wydać na dodatkowe godziny lub etaty dla nauczycieli, płacąc im w ten sposób za wykonaną pracę, a nie „za nic”. Po drugie, dodatek uzupełniający jest wypłacany wszystkim nauczycielom na danym szczeblu awansu zawodowego (dla którego nie osiągnięto wymaganej średniej). Nie stanowi zatem w żadnym stopniu instrumentu zarządzania oświatą, a w szczególności:

- nie ma charakteru motywacyjnego (nie jest związany z oceną pracy nauczyciela ani jego cech, które samorząd chciałby szczególnie wynagradzać),
- nie jest formą wyrównania socjalnego, ponieważ otrzymują go wszyscy nauczyciele na danym szczeblu awansu zawodowego, niezależnie od wysokości ich indywidualnych wynagrodzeń.

Z wymienionych powodów organom prowadzącym szkoły powinno zależeć na uwolnieniu się od konieczności wypłacania dodatku uzupełniającego, i istotnie, z wypowiedzi przedstawicieli samorządów (zob. ramka dalej) wynika, że postrzegają taką praktykę jako ostateczność.

Mimo że przedstawiciele samorządów postrzegają płacenie dodatku uzupełniającego jako ostateczność, wiele samorządów go wypłaca. Próbę oszacowania liczby można podjąć na podstawie danych z tabel 23 i 24, gdzie zestawiono

21 M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *Finansowanie oświaty w Polsce...*

przeciętne wynagrodzenia nauczycieli na różnych stopniach awansu zawodowego z wymaganiami wynikającymi z art. 30 Karty nauczyciela w 2010 roku. Trudność polega na tym, że w roku tym obowiązywały dwie różne kwoty bazowe dla wynagrodzeń nauczycielskich: 1) do pierwszego września i 2) po pierwszym września. Na ich podstawie można obliczyć wymagane średnioroczne, minimalne przeciętne kwoty wynagrodzeń dla każdego szczebla awansu (zob. tabela 23). W niniejszym opracowaniu, mówiąc o faktycznych wynagrodzeniach nauczycieli, opieramy się na danych SIO z września 2010 r. i nie mamy możliwości analizowania, jak się zmieniały przeciętne wynagrodzenia wcześniej, ani później w roku kalendarzowym.

[...] w mojej gminie płaciliśmy i za 2009 r. i za 2010 r. przy czym właśnie 2 lata temu, jak ten dodatek miał wejść, jednorazowy, to przekonałam wójtów, żeby w związku z tym, że i tak będziemy dopłacać [...], to dopłacajmy tym, którzy robią dużo. I zasugerowałam, żeby na przykład dyrektorom zwiększyć znacznie dodatki funkcyjne, no bo to wpływa na średnie. Też zostały trochę zwiększone motywacyjne, ale nie tak bardzo, bo u nas mamy jedną pulę na motywacyjne i kosztem nauczycieli by się to odbywało. [...] Dostałam zgodę, dostaliśmy większą pulę i w związku z tym w tym roku zapłaciliśmy trochę mniej dodatku uzupełniającego.²²

[...] zdarza się tak, że po prostu musimy wprowadzić dodatkowe godziny, żeby tą średnią nauczyciele wypracowali, bo za darmo dawanie dodatków uzupełniających jest po prostu katastrofą dla gminy, to chociaż niech dzieci skorzystają.²³

Wydaje się jednak, że zestawienie wynagrodzeń z września 2010 r. z wymogami ustalonymi w art. 30 Karty nauczyciela w stosunku do wynagrodzeń średnich rocznych, pozwala w przybliżeniu określić liczbę samorządów, które prawdopodobnie musiały w styczniu 2011 r. wypłacać dodatki uzupełniające²⁴. Ponieważ oszacowania te mogą być mylne w stosunku do poszczególnych gmin i powiatów, przytaczamy tylko ogólne statystyki, bez wskazywania konkretnych jednostek samorządu terytorialnego. Z wyliczeń przedstawionych w

22 Cytowana wypowiedź przedstawiciela samorządu pochodzi z dyskusji eksperckiej *Proces budżetowania – małe gminy*, która odbyła się w Warszawie w kwietniu 2011 r.

23 Cytowana wypowiedź przedstawiciela samorządu pochodzi z dyskusji eksperckiej *Proces budżetowania – gminy miejskie*, która odbyła się w Warszawie w marcu 2011 r.

24 Należy oczekiwać, że przedstawione oszacowanie liczby samorządów znajdujących się poniżej progu średnich wynagrodzeń wymaganych przez KN jest raczej zaniżone niż zawyżone. Oparcie obliczeń na danych z września 2010 roku powoduje, że wynagrodzenia nauczycieli powinny już uwzględniać podwyżki obowiązujące od 1 września. Faktyczne wynagrodzenie średnie roczne jest więc raczej niższe, niż podawane w tym rozdziale.

tabeli 24 wynika, że w 2010 r., mimo grożącej konieczności wypłacenia dodatków uzupełniających, znaczna część samorządów nie osiągała przewidzianych w Karcie nauczyciela poziomów wynagrodzeń dla nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu. W największej skali problem dotyczy obecnie nauczycieli stażystów (w 56% gmin i 33% powiatów), a w najmniejszej – nauczycieli kontraktowych (35% gmin i 5% powiatów). Należy zwrócić uwagę, że w porównaniu z sytuacją z 2007 r. liczba samorządów, w których średnie wynagrodzenia nauczycieli kształtowały się poniżej wymaganego przez Kartę nauczyciela progu, wyraźnie się zmniejszyła dla wszystkich stopni awansu (najbardziej dla nauczycieli kontraktowych). Ponadto, choć konieczność wypłacania dodatku uzupełniającego dotyczy w sumie ponad połowy samorządów, zdecydowanie częściej udaje się tego uniknąć samorządom powiatowym niż gminnym.

2.4. Wnioski i rekomendacje

W latach 2007–2010 przeciętne miesięczne wynagrodzenie nauczyciela w Polsce zwiększyło się o 33% (w ujęciu nominalnym). O jedną trzecią wzrosły też całkowite wydatki samorządów terytorialnych na wynagrodzenia nauczycieli, jako że w omawianym okresie liczba nauczycieli w systemie praktycznie się nie zmniejszyła (o 0,4%). W tym samym czasie liczba uczniów szkół i placówek oświatowych spadła jednak o około 10%. Z analizy wynika, że wzrost wydatków samorządowych na wynagrodzenia nauczycieli jest spowodowany przede wszystkim podwyżkami kwoty bazowej i minimalnego wynagrodzenia zasadniczego. Wpływają one na podnoszenie się wymaganych przeciętnych poziomów wynagrodzenia całkowitego dla nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego, zgodnie z art. 30 Karty nauczyciela. Ten efekt jest odpowiedzialny za około 92% całego wzrostu kosztów płacowych. Pozostały wzrost wynika ze zmiany struktury awansu zawodowego nauczycieli, a w szczególności ze zwiększającego się odsetka nauczycieli dyplomowanych w całej populacji nauczycieli.

Wynagrodzenia nauczycieli są w Polsce dość zróżnicowane, co wynika przede wszystkim z zawartych w Karcie nauczyciela regulacji dotyczących wynagradzania nauczycieli na różnych stopniach awansu zawodowego. W porównaniu z 2007 r., zróżnicowanie obserwowane we wrześniu 2010 r. jest mniejsze. Jest to spowodowane w największym stopniu zmianami w art. 30 Karty nauczyciela, które doprowadziły do zwiększenia przeciętnych płac nauczycieli stażystów w relacji do

nauczycieli o długim stażu zatrudnienia (w tym nauczycieli dyplomowanych).

Zróżnicowanie przeciętnych wynagrodzeń nauczycielskich między jednostkami samorządu terytorialnego dla poszczególnych stopni awansu zawodowego jest umiarkowane. Różnica między wartościami oddzielającymi piąty i pierwszy kwintyl samorządów z uwagi na wysokość wynagrodzeń (20% JST o najwyższych i najniższych płacach) nie przekracza na ogół 10%. Rozpiętości między pojedynczymi samorządami na przeciwległych krańcach skali są jednak znacznie większe i sięgają nawet 30%.

Zróżnicowanie wynagrodzeń nauczycielskich ma wyraźny wymiar terytorialny. Wyższe niż przeciętne wynagrodzenia obserwujemy w gminach należących do obszaru metropolitalnego Warszawy, a także niektórych innych wielkich miast. Przeciętne wynagrodzenia nauczycieli są wyższe na zachodzie Polski niż w regionach wschodnich. Ponadto wynagrodzenia w placówkach oświatowych prowadzonych przez powiaty są przeciętnie o 5% wyższe niż w placówkach gminnych.

Dość znaczne różnice między JST obserwujemy, porównując liczbę wykorzystanych godzin ponadwymiarowych oraz wysokości miesięcznych dodatków do wynagrodzenia. Gminy i powiaty położone w zachodnich województwach, a także duże miasta, charakteryzują się relatywnie wysokimi dodatkami, w porównaniu do JST na wschodzie oraz obszarów wiejskich i mniejszych miast. Nauczyciele w Polsce Zachodniej przepracowują także przeciętnie więcej godzin ponadwymiarowych. Natomiast w miastach na prawach powiatu, szczególnie w miastach metropolitalnych (Warszawa, Kraków, Łódź, Wrocław) realizuje się stosunkowo mało godzin ponadwymiarowych.

Należy podkreślić, że pojęcie przeciętnego wynagrodzenia stosowane jest w niniejszym opracowaniu zgodnie z zapisami Karty nauczyciela, to jest z uwzględnieniem odpowiednich dodatków do wynagrodzenia oraz zapłaty za godziny ponadwymiarowe, ale bez uwzględniania dodatków socjalnych do wynagrodzeń – dodatku wiejskiego i mieszkaniowego. Takie podejście utrudnia jednak ocenę realnego zróżnicowania dochodów nauczycieli z tytułu pełnienia zawodu, z następujących przyczyn:

- Realizacja godzin ponadwymiarowych wpływa na wysokość wynagrodzenia całkowitego, jednak oznacza także zwiększenie nakładu pracy, a w każdym razie wydłużenie czasu pracy w sali lekcyjnej. Zatem nauczyciel otrzymujący wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe zarabia dzięki temu więcej w skali miesiąca, ale mniej w przeliczeniu na odbyte godziny lekcyjne

(jako że przy obliczaniu wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe nie uwzględnia się większości dodatków). Oznacza to, że regulacje zawarte w Karcie nauczyciela, mające zapobiegać zbytniemu różnicowaniu się wynagrodzeń, mogą być nieskuteczne. W skrajnej sytuacji można sobie wyobrazić dwóch nauczycieli o takim samym wynagrodzeniu zasadniczym, z których jeden nie odbywa zajęć w nadwymiarowych godzinach lekcyjnych, ale otrzymuje bardzo wysokie dodatki do wynagrodzenia zasadniczego, natomiast drugi przepracowuje, licząc z godzinami nadwymiarowymi, 150% obowiązkowego wymiaru godzin, ale otrzymuje tylko minimalne dodatki. W świetle zapisów Karty nauczyciela całkowite wynagrodzenia tych nauczycieli mogą okazać się równe.

- Choć Karta nauczyciela ustanawia inaczej, dodatki socjalne są *de facto* elementem wynagrodzenia nauczycieli, ale tylko pracujących na wsi oraz w miastach o liczbie mieszkańców poniżej 5000. Rolę tych dodatków w systemie świadczeń na rzecz nauczycieli omówili szczegółowo Herbst, Herczyński i Levitas²⁵. Nie ma żadnego powodu, żeby wyłączać dodatki socjalne z kalkulacji wynagrodzeń, tym bardziej, że wbrew swojej nazwie nie realizują one funkcji socjalnej. Ani uprawnienie do nich, ani ich wysokość nie zależą od stanu majątkowego danego nauczyciela. Jedynym warunkiem otrzymania dodatku socjalnego jest zatrudnienie w placówce oświatowej na terenie będącym, w sensie administracyjnym, terenem wiejskim lub małym miastem.
- Wiele nasuwających się konkluzji i rekomendacji pokrywa się ze sformułowanymi wcześniej, na podstawie danych o wynagrodzeniach nauczycielskich w 2007 r. (zob. punkt 2.2). Z dzisiejszej perspektywy, po analizie różnicowania wynagrodzeń w 2010 r. i dynamiki zmian w latach 2007–2010, kilka kwestii wysuwa się na plan pierwszy.
- System regulacji wynagrodzeń nauczycieli, zapisany w ustawie – Karta nauczyciela, jest bardzo skomplikowany i nie służy dobrze ani nauczycielom, ani organom prowadzącym szkoły. Rozwiązania ustawowe są obecnie bardziej zapisem historii wzajemnych relacji nauczycielskich związków zawodowych i rządu RP niż praktycznym narzędziem, określającym zasady zarządzania kadrą nauczycielską przez organy prowadzące. W szczególności, sposób kalkulowania całkowitych wynagrodzeń nauczycieli oraz ogranicze-

25 M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *Finansowanie oświaty w Polsce...*

nia nakładane na samorządy w zakresie ustalania wysokości wynagrodzeń nie sprzyjają ani sprawiedliwości, ani efektywności wydatkowania środków. Zamiast tego powodują koncentrowanie się samorządów na wypełnianiu regulacji ustawy, co zresztą w praktyce okazuje się często trudne.

*[...] po pierwsze chcielibyśmy, w ramach polityki związanej z wynagrodzeniem, żeby zapewnić te średnie. To nie jest oczywiście taki nadrzędny cel, ale średnie musimy zapewnić.*²⁶

Mimo wprowadzenia przepisu o dodatku uzupełniającym, mającego wymusić na organach prowadzących osiąganie wymaganych minimalnych przeciętnych wynagrodzeń dla nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego, ponad połowa samorządów nie jest w stanie osiągnąć tych standardów za pomocą odpowiedniego ustalania tradycyjnych składników wynagrodzeń. Samorządy wypłacają więc dodatki uzupełniające, choć jest to rozwiązanie nieefektywne, ponieważ nie motywuje nauczycieli ani do intensywności (dodatkowe godziny lekcyjne), ani do podnoszenia jakości pracy.

Zapis w Karcie nauczyciela o regulacjach wynagrodzeń wymaga radykalnego uproszczenia; obowiązujący system jest niefunkcjonalny i tylko pozornie umożliwia samorządom traktowanie wynagrodzeń jako instrumentu zarządzania oświatą. Jest przy tym oczywiste, że ustalanie wynagrodzeń nauczycieli musi podlegać regulacjom w skali ogólnokrajowej. Jednym z możliwych kierunków zmian jest utrzymanie centralnego ustalania przez rząd wysokości całkowitych wynagrodzeń nauczycielskich dla poszczególnych stopni awansu, pod warunkiem jednak że nie byłyby to średnie stawki dla całych organów prowadzących, lecz indywidualnie obowiązujące dla wszystkich nauczycieli (różnicowane jedynie według stażu pracy). Samorządy zachowałyby przy tym prawo do wypłacania dodatków o charakterze motywacyjnym lub funkcyjnym ponad oficjalne wynagrodzenie „podstawowe”. W ten sposób, daleko mniej skomplikowany od obecnych regulacji, zostałyby zabezpieczone prawa wszystkich nauczycieli do określonego, minimalnego wynagrodzenia, jak również prawa samorządów do różnicowania płac. Innym wariantem jest ograniczenie zakresu regulacji ustawowych do wynagrodzeń zasadniczych, z jednoczesnym ograniczeniem liczby dodatków do wynagrodzenia, tak aby płaca zasadnicza stanowiła większą niż obecnie część wynagrodzenia całkowitego.

26 Cytowana wypowiedź przedstawiciela samorządu pochodzi z dyskusji eksperckiej *Modele zarządzania oświatą – duże gminy*, która odbyła się w Warszawie w styczniu 2011 r.

Należy odejść od wypłacania dodatków socjalnych do wynagrodzeń nauczycieli na podstawie czysto administracyjnych kryteriów (typ jednostki osadniczej). Świadczenia wypłacane na podstawie kryteriów innych niż sytuacja materialna danego nauczyciela i jego rodziny powinny być traktowane jako część wynagrodzenia. W szczególności fakt zatrudnienia w szkole wiejskiej lub w mieście o liczbie ludności poniżej 5000 nie może być uznany za wyznacznik zwiększonych potrzeb socjalnych nauczyciela ani świadectwo trudnych warunków pracy. Nie status administracyjny jednostek osadniczych, lecz osobista sytuacja poszczególnych nauczycieli może być tego rodzaju kryterium. Poza tym należy zauważyć, że zbiorowość obszarów wiejskich i małych miast w Polsce jest bardzo niejednorodna ze względu na zamożność mieszkańców, warunki życia czy cechy lokalnych systemów szkolnych.

Jakieś dziwne pieniądze wydaje ministerstwo na dodatki wiejskie dla nauczycieli, które są niczym nieuzasadnione, i jeszcze drugi dodatek mieszkaniowy. Z jakiego powodu? [Też tego], to jest trudne do zrozumienia, trudniejsze warunki pracy są w szkołach miejskich, nie w wiejskich, dla nauczycieli.²⁷

Choć liczba godzin ponadwymiarowych realizowanych przez polskich nauczycieli uległa zmniejszeniu między 2007 r. a 2010 r., nadal wydaje się, że 18-godzinne pensum, obowiązujące większość nauczycieli pracujących z uczniami w klasach, jest zbyt niskie w stosunku do potrzeb i znacznie niższe niż w większości krajów o podobnym poziomie rozwoju. Nie zmieniło tego wprowadzenie (art. 42 ust. 2 Karty nauczyciela) dwóch dodatkowych godzin tygodniowo do dyspozycji dyrektora, ponieważ czas ten nie jest przeznaczany na godziny lekcyjne. Według danych OECD (2011), spośród krajów OECD mniejszy wymiar pensum niż w Polsce obowiązuje tylko w Grecji.

System awansu zawodowego nauczycieli wymaga ponownego przemyślenia. Obecne rozwiązania nie mają selektywnego charakteru i stanowią raczej formalny mechanizm przyznawania kolejnych stopni niż system motywacyjny, w którym awans jest nagrodą za dobrą pracę. W efekcie, dziesięć lat od wprowadzenia systemu połowa kadry (49,3%) osiągnęła stopnień nauczyciela dyplomowanego. Najwyższy stopień awansu zawodowego jest osiągalny przy relatywnie krótkim stażu (poniżej 10 lat). W 2010 r. 35% nauczycieli w wieku 35 lat oraz 60% nauczycieli 40-letnich było już nauczycielami dyplomowanymi.

27 Cytowana wypowiedź przedstawiciela samorządu pochodzi z dyskusji eksperckiej *Proces budżetowania – małe gminy*, która odbyła się w Warszawie w kwietniu 2011 r.

mi. Odbiera to stosunkowo młodym pracownikom oświaty motywację do dalszego rozwoju i podnoszenia kwalifikacji. Możliwym rozwiązaniem jest wprowadzenie kolejnego stopnia awansu o charakterze bardziej elitarnym. Powinno temu jednak towarzyszyć zwiększenie selektywności całego systemu awansu zawodowego.

Bibliografia

Herbst M., Herczyński J., Levitas A., *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009

Klawenek A., *Analiza lokalnych regulaminów płacowych nauczycieli*. Raport z badań w ramach projektu *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*, ICM UW, 2012.

OECD, *Education at a Glance 2011*, Paryż 2011, www.oecd.org/edu/eag2011.

LOKALNE STANDARDY
ZATRUDNIENIA W OŚWIACIE

3.1. Główne problemy podziału środków na utrzymanie szkół

Większość wydatków na utrzymanie szkół przesądza się maju – w okresie zatwierdzania arkuszy organizacyjnych, ustalających liczbę 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 ma zapewnioną pracę do końca sierpnia, czyli do ostatniego dnia tego roku²⁸. Zwalnianym nauczycielom przysługują odprawy lub możliwość przejścia w stan nieczynny²⁹. Tak więc z punktu widzenia organu prowadzącego, efekt finansowy tych uprawnień jest w przybliżeniu taki, jakby ci nauczyciele pracowali do końca roku kalendarzowego, a trzeba wziąć pod uwagę, że 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.

28 Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta nauczyciela (Dz.U. Nr 3, poz. 19) 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).

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

Tymczasem rzeczywista skala zadań poszczególnych szkół jest określana dopiero po rekrutacji do klas pierwszych, czyli wtedy, gdy plan organizacji pracy jest już uprawomocniony, po 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 zamieszkujących go kandydatów do pierwszej klasy jest znana, nietrudno więc przewidzieć, ile trzeba utworzyć oddziałów dla pierwszoklasistów³⁰. W praktyce jednak bywa, że wielu rodziców, z różnych powodów, posyła dzieci do szkoły w innym obwodzie niż wynikający z miejsca zamieszkania. Budowanie administracyjnych barier między obwodami jest niecelowe. Po pierwsze dlatego, że dla ludzi zdeterminowanych, którym bardzo na czymś zależy, są one zbyt łatwe do przekroczenia. Drugi powód jest ważniejszy – szkoły świadczą usługi dla mieszkańców, a więc to usługobiorcy powinni decydować o ich wyborze.

Przemieszczanie się uczniów pomiędzy obwodami czasem powoduje jednak niezamierzone zwiększenie liczby oddziałów. Na przykład, jeśli organ prowadzący określi maksymalne wielkości oddziałów, to przyjęcie nawet kilku dodatkowych uczniów może stworzyć taką konieczność. Nie spowoduje natomiast 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, a tym samym poziomu zatrudnienia, w drugiej arkusz pozostanie bez zmian. Obecnie sytuację gmin komplikuje ponadto fakt, że nadal nie wszystkie sześciolatki obowiązkowo rozpoczynają naukę w szkole podstawowej, co sprawia, że przewidywanie liczby pierwszoklasistów jest jeszcze trudniejsze.

Rekrutacja do szkół ponadgimnazjalnych może być bardziej przewidywalna, zwłaszcza jeśli w danej JST korzysta się z systemu elektronicznego, w którym gimnazjaliści zgłaszają swoje preferencje jeszcze przed zatwierdzeniem arkusza 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, związanych z podziałem środków na utrzymanie szkół, trzeba jeszcze dodać jeden – trudność w określeniu racjonalnych i sprawiedliwych zasad tego podziału. Lokalne standardy zatrudnienia mogą ułatwić ich rozwiązywanie.

30 W niniejszym tekście wyraz „klasa” jest używany w znaczeniu „rok” („poziom”) nauczania lub „uczniowie z danego roku” (poziomu); „oddział” to grupa uczniów na poziomie jednej klasy, którzy razem uczestniczą w większości zajęć. Zatem klasy dzielą się na oddziały.

3.2. Tradycyjna (negocjacyjna) metoda podziału środków

Właściwie 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 są określone w przepisach), normy zatrudnienia – bibliotekarzy, pedagogów, wychowawców w świetlicy, pracowników funkcyjnych oraz administracji i obsługi, a także normy organizacji zajęć pozalekcyjnych. Zazwyczaj jednak stosowanie tak pomyślanych standardów zatrudnienia wiąże się z trzema problemami:

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

3.2.1. Negocjacje w systemie tradycyjnym

W tradycyjnym systemie przygotowywania arkuszy organizacyjnych jest zwykle zbyt wiele zasad, inaczej mówiąc, parametrów standaryzacyjnych, a zasady te 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.

Posłużmy się przykładem zasad przygotowywania arkuszy organizacyjnych, które mówią między innymi, 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), ponieważ w 3 uczyłoby się średnio po 25 uczniów, czyli więcej niż przewidują obowiązujące zasady. Ponadto jego szkoła osiągnie próg 24 oddziałów, więc wystąpi o 1,5 etatu bibliotekarza.

Osoba opiniująca lub zatwierdzająca arkusz organizacyjny będzie miała zastrzeżenia co do zgody na te propozycje, gdyby bowiem utworzono 3-oddziałową klasę pierwszą w następnym roku szkolnym, jednostka ta potrzebowałaby o 1,61 nauczycielskiego etatu przeliczeniowego mniej³¹. 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, oznaczający na przykład zgodę na dodatkowy oddział, ale z pominięciem dodatkowego 0,5 etatu w bibliotece, po odrzucenie obu propozycji.

Powyższy przykład dotyczy tylko dwóch elementów arkusza organizacyjnego, w praktyce takich spornych punktów bywa znacznie więcej. Negocjacje są więc bardziej skomplikowane. Oczywiście 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). Możliwości negocjacyjne poszczególnych dyrektorów mogą być bardzo zróżnicowane, i to z wielu merytorycznych i innych powodów. W systemie tym bowiem nie można uniknąć wpływu subiektywnych ocen i odczuć na podejmowane decyzje.

Ostateczny zatem 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 od 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 się boję, że może to mojej szkole przynieść tylko straty.
- Skrzętnie wykorzystuję wszelkie okazje uzyskania czegoś więcej.

31 20 godzin zajęć tygodniowo, czyli 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.

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

3.2.2. Nieuzasadnione dysproporcje w rozdziale środków

Ze względu na wielość reguł i nieunikniony subiektywizm decyzji, w obowiązującym systemie prawie nie można się uchronić przed nieuzasadnionymi dysproporcjami podziału środków pomiędzy poszczególne szkoły. Z poczucia krzywdy wynikają więc często na przykład takie pytania: 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? Można oczywiście przejść nad nimi 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. Ponieważ, jeśli do wykonywania tych samych zadań dwie szkoły dostaną różnej wielkości środki, jedna z nich może ich mieć za mało, co będzie rzutować na jakość pracy, a druga – za dużo, co oznacza marnotrawstwo.

3.2.3. Trudności z osiągnięciem i utrzymaniem zakładanego poziomu wydatków

System negocjacyjny ma jeszcze jedną wadę, istotną zwłaszcza w warunkach niekorzystnych zmian demograficznych – trudno w nim osiągnąć lub utrzymać zakładany poziom wydatków. W warunkach zmniejszającej się liczby uczniów dyrektorzy szkół próbują tworzyć tyle samo oddziałów klas pierwszych, co w poprzednich latach; dążą też do utrzymania poziomu zatrudnienia pedagogów, bibliotekarzy i innych nauczycieli zajmujących tak zwane etaty wsparcia. Występuje więc zjawisko bezwładności organizacyjnej szkół, które polega na tym, że poziom zatrudnienia nie zmniejsza się proporcjonalnie do liczby uczniów.

Administracyjne metody walki z tym zjawiskiem są zwykle niezbyt efektywne. Między innymi dlatego, że ustępstwa w negocjacjach przy zatwierdzaniu arkuszy organizacyjnych często posuwają się dalej niż pierwotnie zakładano. Poza tym w odczuciu 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, 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.

3.3. Zbiektywizowane systemy podziału środków

3.3.1. 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 lepszy system podziału środków. Według mnie następujące:

- System powinien być maksymalnie zbiektywizowany.

Należy wyeliminować lub przynajmniej radykalnie ograniczyć liczbę uznaniowych, subiektywnych decyzji przy rozdzielaniu środków, na przykład za twierdzeniu 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 się opierać na możliwie niewielkiej liczbie jawnych, jasnych, precyzyjnych i obiektywnie sprawdzalnych kryteriów.
- Każda jednostka powinna 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, na przykład ramowe plany nauczania, nauczanie indywidualne niektórych uczniów lub przepisy o urlopach dla poratowania zdrowia nauczycieli.

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

3.3.2. Algorytm podziału subwencji oświatowej zastosowany lokalnie

Subwencja oświatowa dzielona jest w sposób obiektywny. Przy jej podziale nie ma prawie miejsca na uznaniowe decyzje, wyjątek zrobiono jedynie dla rezerwy stanowiącej ułamek procenta całej kwoty. Algorytm, który zgodnie z ustawą 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”³², może się wydawać mechanizmem odpowiednim również do podziału pieniędzy pomiędzy poszczególne szkoły.

Moim zdaniem jednak nie należy posługiwać się nim z dwóch zasadniczych powodów. Po pierwsze, algorytm podziału subwencji oświatowej z założenia służy do podziału 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 bardzo małe szkoły podstawowe lub że koszty kształcenia w dwóch sąsiednich technikach mogą się dramatycznie różnić w zależności od zawodu.

32 Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, (Dz.U. Nr 203, poz. 1966) – art. 28 ust 6.

Po drugie, lokalny system podziału środków powinien mieć na celu zapewnienie pełnego finansowania realizacji zadań nałożonych na poszczególne szkoły, natomiast funkcje subwencji oświatowej³³ mogą być i są inne. Stosowanie obecnego algorytmu nie rekompensuje we właściwy sposób obiektywnie uzasadnionych kosztów utrzymania poszczególnych typów i rodzajów szkół, prowadzi natomiast do redystrybucji – uprzywilejowane stają się na przykład szkoły ponadgimnazjalne, zwłaszcza zasadnicze szkoły zawodowe i przeciętne wiejskie gimnazja³⁴. 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 się zdarza wykorzystywanie kwoty, którą dana szkoła „dostaje z subwencji”, jako argumentu w dyskusjach na temat kosztów jej funkcjonowania. I jeśli na przykład kwota ta jest niższa od rzeczywistych kosztów, to szkołę uznaje się za zbyt drogą.

3.3.3. Bon finansowy – standaryzacja zatrudnienia poprzez limitowanie funduszu płac

W najogólniejszym znaczeniu bon edukacyjny (oświatowy) to koncepcja finansowania oświaty, według 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 miałyby sensu³⁵. Samorządy mogą jednak wprowadzać rozwiązanie tego rodzaju na swoim terenie.

33 Wyróżnienie odmiennych funkcji subwencji oświatowej wprowadzili M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas *Finansowanie oświaty w Polsce*.

34 M. Tobor, Raport z badań SAS w zakresie oświaty za lata 2005–2009, Poznań-Wrocław-Nysa 2010.

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

Dość oczywisty wydaje się więc system, w którym wyznacza się kwotę przypadającą na każdego ucznia szkoły danego typu. Przemnożenie liczby uczniów przez tę kwotę daje pulę środków do dyspozycji szkoły. Z punktu widzenia poziomu zatrudnienia³⁶ rozwiązanie to oznacza, że liczbę pracowników szkoły ogranicza wielkość funduszu wynagrodzeń (która 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 są bardzo atrakcyjne – 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 oświatowych³⁷. Można sobie przecież wyobrazić podział środków według takich zasad nawet przy całkowitym braku swobodnej możliwości wyboru szkoły.

Niestety, w obecnych warunkach funkcjonowania oświaty samorządowej w Polsce zastosowanie takich reguł podziału środków może doprowadzić do skutków bardzo odległych od zamierzonych. Główną przyczyną tego stanu rzeczy są wynikające z Karty nauczyciela, zasady zatrudniania i wynagradzania pracowników pedagogicznych, a zwłaszcza to, że wysokość ich płac prawie w ogóle nie zależy od dyrektorów szkół. Sztywny bon finansowy, czyli taki, który nie uwzględnia tego faktu, może powodować nieuzasadniony przydział większych funduszy szkołom zatrudniającym młodych i słabo wykształconych nauczycieli, niesprawiedliwie mniejszych zaś jednostkom z kadrą doświadczoną i z wysokimi stopniami awansu zawodowego.³⁸ Daje to dyrektorom powód, żeby się skłaniać do prowadzenia patologicznej polityki kadrowej, czyli zatrudniania nauczycieli wyłącznie według kryterium kosztów i utrudniania im awansu z powodów pozamerytorycznych.

Oczywiście bon finansowy można uelastyczyć, uwzględniając obiektywne różnicowanie płac nauczycieli, na przykład poprzez zastosowanie wyznaczane-

36 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.

37 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”, M. Jantos, *Bon edukacyjny – szansa na rozwój czy zagrożenie*, witryna internetowa Bony edukacyjne (<http://www.bonedukacyjny.pl>).

38 M. Tobor, *Sztywny bon oświatowy, czyli pozornie dobry sposób podziału pieniędzy*, „Biuletyn Informacyjny Firmy VULCAN”, 2001, nr 2.

go 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, nie jest równa dla wszystkich szkół tego samego typu³⁹.

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 sobie pozwolić jego szkoła, co jest szczególnie trudne 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 dyrektora jako projektodawcy i upoważnionego pracownika urzędu JST jako zatwierdzającego arkusz organizacyjny. Który z nich będzie winien w sytuacji, kiedy zaistnieje konieczność zwiększenia planu finansowego szkoły ponad limit wynikający z bonu: dyrektor, który, korzystając ze swoich uprawnień wynikających z zasad funkcjonowania bonu, zaproponował zbyt rozrzućną organizację, czy też osoba, która ten arkusz formalnie zatwierdziła? Przecież nawet pod działaniem bonu finansowego arkusz organizacyjny nadal pozostaje „wekslem”, który należy wykupić.

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 oświeceniu przez władze samorządowe.⁴⁰

39 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.

40 A. Chaber, *Bon edukacyjny: Kontrowersje i realia*, Uniwersytet Warszawski – praca magisterska, Warszawa 2000.

Bony finansowe funkcjonują lub funkcjonowały także w Świdniku⁴¹, Oleśnicy oraz w kilkunastu powiatach – między innymi w dzierzoniowskim, gostyńskim, kwidzińskim, oleckim, ostrzeszowskim, piotrkowskim, puckim, strzelińskim, tucholskim, zwoleniskim i świdnickim⁴², 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.

3.3.4. Bon organizacyjny – standaryzacja zatrudnienia przez określenie limitu etatów

W latach dziewięćdziesiątych XX wieku autor niniejszego tekstu i Tadeusz Słowik byli dyrektorami dwóch z 23 szkół podstawowych 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.⁴³ Z zapałem wykonywaliśmy to zadanie, ponieważ 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 finansowym⁴⁴.

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 wiejskich⁴⁵. Na początku maja

41 Tamże.

42 A. Rozmus, J. Nowakowska, *Bon edukacyjny w Polsce. Stan i perspektywy*, Rzeszów 2005.

43 T. Słowik, M. Tobor, *Bon edukacyjny dla ucznia przeliczeniowego*, „Biuletyn Informacyjny Firmy VULCAN”, 1998, nr 2.

44 Wtedy mówiliśmy raczej o parametrycznej metodzie podziału budżetu oświaty.

45 Według odrębnych reguł tworzone były limity wydatków rzeczowych.

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 się mieścić, w limitach wydatków na wynagrodzenia wynikających z finansowych parametrów standaryzacyjnych. Każdy dyrektor musiałby więc przeliczyć swój limit finansowy na liczbę godzin nauczycielskich możliwych do wykorzystania w arkuszowej układance⁴⁶.

Próbując sformułować instrukcję dla dyrektorów, uświadomiliśmy sobie, jak trudne zadanie chcemy postawić przed ludźmi, którzy do tej pory nie mieli praktycznie nigdy doświadczeń z wyliczeniami dotyczącymi budżetów i nie dysponowali żadnymi narzędziami informatycznymi, które mogłyby ułatwić im pracę⁴⁷. 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 będzie można udzielić dyrektorom daleko idącej pomocy, w niczym nie ograniczając ich – tak ważnej według nas –autonomii, ponieważ czynności te będą miały charakter techniczny, a nie zarządczy.

Nowymi, odrębnymi dla każdego etapu edukacyjnego, parametrami standaryzacyjnymi stały się więc liczby godzin nauczycielskich przypadające 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 organizacyjny⁴⁸, 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.

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

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

48 Nazwy tej zaczęliśmy używać wiele lat później, żeby jednoznacznie odróżnić nasze rozwiązanie od bonu finansowego.

Poza Nysą pierwszy raz wdrożono bon organizacyjny we Wrocławiu w 2001 r. dla szkół podstawowych i gimnazjów, a w 2002 r. dla szkół ponadgimnazjalnych. Ze strony Urzędu Miejskiego odpowiedzialny był Włodzimierz Haręźlak, ówczesny dyrektor Wydziału Oświaty.⁴⁹ We wdrożeniu pomagała firma VULCAN, która w następnych latach opracowała bon organizacyjny dla kilkudziesięciu innych miejscowości, jak: Kędzierzyn-Koźle, Czechowice-Dziedzice, Chodzież, Pszczyna, gminy Kozy, Racibórz, Chocianów, Opole, Sosnowiec, Bielsko-Biała, Sandomierz, powiat oświęcimski.

Znam także kilka zakończonych sukcesem wdrożeń bonu organizacyjnego, opracowanego własnymi siłami samorządów. Pierwszym miastem był Koszalin, który w 2003 r. wprowadził tak zwany Koszaliński System Oświatowy⁵⁰, opierając się na publikacjach firmy VULCAN⁵¹ Również rozwiązanie standaryzacyjne, działające od kilku lat w Krakowie, wykorzystuje pomysły, na których opiera się bon organizacyjny.

3.4. 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.

3.4.1. Etaty i godziny przeliczeniowe

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

49 W. Haręźlak, J. Zięba, *Wrocławska rewolucja w organizacji szkół*, „Biuletyn Informacyjny Firmy VULCAN”, 2001, nr 2.

50 P. Krzyżanowski, *Koszaliński System Oświatowy*, witryna internetowa Wydziału Edukacji Urzędu Miejskiego w Koszalinie.

51 T. Słowik, M. Tobor, op. cit.; Tobor M., *Szttywny bon oświatowy, czyli pozornie dobry sposób podziału pieniędzy*, „Biuletyn Informacyjny Firmy VULCAN”, 2001 nr 2.

Przez liczbę etatów przeliczeniowych 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 jedna osiemnasta etatu przeliczeniowego. Wobec tego jedna godzina języka polskiego, historii, biologii i innych zajęć rozliczanych według 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.

3.4.2. 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 układaniu arkusza organizacyjnego. W takim przypadku 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 na przykład 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. Takie są na przykład typowe wiejskie jednociągowe szkoły podstawowe. W sytuacjach wątpliwych trzeba się oprzeć na wiedzy i doświadczeniu osób opracowujących standardy.

3.4.3. Etaty przysługujące poza limitem, czyli przyznawane na zadania zlecone

W każdej szkole są 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,
 - 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, jako tak zwane zlecone, trzeba uwzględnić w specjalnym trybie. Przydziela się je ściśle według potrzeb, czyli w momencie pojawiającej się konieczności (np. po wydaniu orzeczenia o potrzebie nauczania indywidualnego) szkoła otrzymuje odpowiednią liczbę godzin. Po zrealizowaniu zadania (np. po powrocie do zdrowia ucznia nauczanego indywidualnie) przyznane godziny są odbierane. Dyrektor nie ma możliwości przeznaczania godzin przyznaczonych 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 zawierający 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.

3.4.4. Zajęcia dodatkowe

Niektóre JST umożliwiają szkołom realizację zajęć wykraczających poza minimum przewidziane w ramowym planie nauczania i finansują zajęcia dodatkowe, na przykład zwiększoną liczbę godzin języków obcych. Ważne jest jednak, żeby środków na te cele nie rozdzielać w sposób uznaniowy.

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

Można też rozdzielać te fundusze w formie grantów, organizując na przykład konkurs projektów zgłaszanych przez nauczycieli. Wtedy najważniejsze jest ustalenie przejrzystych kryteriów i procedur, powołanie odpowiedniej komisji oceniającej, aby zapobiec podziałowi środków na podstawie subiektywnych jednoosobowych decyzji. Zaletą takiego rozwiązania jest możliwość wyraźnego rozróżnienia dwóch kategorii etatów przekazywanych do dyspozycji szkół. Do pierwszej z nich zalicza się takie, które umożliwiają realizację podstawowych, obowiązkowych zadań szkół. Do drugiej – etaty, które pozwalają nagradzać aktywność i pomysłowość nauczycieli i dyrektorów, umożliwiając realizację zadań szczególnie atrakcyjnych dla uczniów.

3.4.5. 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. Jego podstawą jest organizacja pracy w danej szkole, a więc ustalone godziny zajęć z uczniami i wynikająca z nich liczba etatów nauczycieli, która z kolei wyznacza zakres pracy administracyjnej, liczbę pomieszczeń do nauczania i czas ich eksploatacji. 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 liczbą etatów nauczycieli i wielkością obiektów, na przykład obsługa kuchni i stołówki (zapotrzebowanie uzależnione od liczby wydawanych posiłków), ratownik w szkole z własnym basenem lub palacz, gdy budynek szkolny nie jest podłączony do miejskiej sieci ciepłowniczej. Stanowiska te należy traktować podobnie jak nauczycielskie etaty spoza limitu.

Ze względu na to, że wynagrodzenia pracowników administracji i obsługi nie są ściśle normowane przez ustawę, limit ich etatów można zamienić na limit wynagrodzeń. Zapewnia to dyrektorom większą swobodę prowadzenia własnej polityki zatrudnienia.

3.5. 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-ekspertski, który między innymi 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.

3.5.1. Analiza zastanej organizacji szkół

Do określenia parametrów standaryzacyjnych i oszacowania skutków ich wprowadzenia niezbędna jest analiza porównawcza organizacji szkół. W tym celu należy dysponować dokładnymi danymi liczbowymi o uczniach, nauczycielskich etatach przeliczeniowych oraz etatach administracji i obsługi⁵². W szkołach podstawowych trzeba wyodrębnić informacje dotyczące klas I–III i IV–VI. Niezbędne są również wyodrębnione dane o oddziałach, jeśli funkcjonują, innych niż ogólnodostępne.

W ogólnym zestawieniu zadań nauczycieli należy pamiętać o rozróżnieniu dwóch grup etatów:

- etatów przyznawanych do realizowania zadań w ramach limitu określonego przez bon organizacyjny, a więc zajęć lekcyjnych i pozalekcyjnych, wynikających z ramowych planów nauczania, oraz typowych etatów wsparcia pedagogicznego (bibliotekarzy, pedagogów);
- etatów, które w warunkach bonu organizacyjnego przydzielane są poza limitem, a więc wynikających z przyczyn losowych (np. urlopów dla poratowania zdrowia, nauczania indywidualnego), etatów nauczycieli wspomagających w szkołach integracyjnych, zniżek godzin dyrektorów i innych etatów nietypowych.

52 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, 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 organizacji a parametrami standaryzacji polega na tym, że wskaźniki charakteryzują rzeczywistą organizację szkół, natomiast parametry określają maksymalne dopuszczalne wskaźniki organizacji.

Dla celów analitycznych często wylicza się częściowe wskaźniki organizacji, czyli takie, które obejmują wybraną grupę zajęć (np. tylko zajęcia pozalekcyjne). Trzeba jednak zadbać, by wskaźniki częściowe sumowały się w zasadniczy wskaźnik organizacji, to znaczy obejmujący wszystkie typowe etaty. Ponieważ analiza porównawcza przeprowadzana jest dla każdego typu szkoły z osobna, w zespołach szkół trzeba podzielić etaty pomiędzy jednostki wchodzące w ich skład. Bez problemu robi się to z zajęciami, które przypisane są do konkretnych oddziałów. Etaty wsparcia należy podzielić pomiędzy szkoły wchodzące w skład zespołu proporcjonalnie do liczb ich uczniów. Niekiedy trzeba jednak zrobić wyjątki, na przykład w wypadku logopedy, z którego usług korzystają tylko uczniowie szkoły podstawowej.

Duże kłopoty może sprawić podział zajęć pozalekcyjnych, jeśli uczęszczają na nie uczniowie jednocześnie z kilku szkół danego zespołu.

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

- obejmującą jednostki, w których głównym parametrem standaryzacji może być liczba godzin przypadających na jednego ucznia, czyli kwalifikujące się do zastosowania tak zwanej pierwszej metody podziału;
- wymagającą zastosowania tak zwanej drugiej metody podziału, w której głównym parametrem standaryzacyjnym jest liczba godzin przypadających na jeden oddział.

Do drugiej grupy będą należeć prawdopodobnie te szkoły, których wskaźniki organizacji są zdecydowanie niższe od średniej wyliczonej dla całej jednostki

samorządu terytorialnego. Nie jest to jednak bezwzględna reguła, więc przed podjęciem ostatecznej decyzji trzeba dokładnie przeanalizować organizację takiej szkoły, dokonać symulacji efektów działania obu rodzajów parametrów standaryzacyjnych, a nawet rozważyć możliwości jej rozwoju.

3.5.2. Wyznaczenie parametrów

Określenie wysokości parametrów standaryzacyjnych wymaga punktów odniesienia. Jednym z nich może być zasadniczy wskaźnik organizacji modelowej szkoły.

Składniki definicji takiego modelu to:

- liczba oddziałów (z założenia jednakowych) szkoły i ich liczebność – pomnożenie ich daje łączną liczbę uczniów szkoły,
- liczba godzin zajęć wynikających z ramowych planów nauczania, w tym – wynikających z podziałów na grupy oraz ewentualnych zajęć dodatkowych,
- liczba etatów wsparcia.

Rzeczywiste parametry standaryzacyjne zastosowane w różnych JST mogą być bardzo zróżnicowane. Na przykład 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 drugą 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. 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.

Zasadniczy wskaźnik organizacji uzyskuje się, dzieląc łączną liczbę etatów (godzin) nauczycielskich przez liczbę uczniów.

Cechy konstrukcyjne szkoły odniesienia można podać do wiadomości dyrektorów szkół, ale jedynie w celach informacyjnych i pomocniczych; nie mogą być traktowane jako wytyczne ograniczające ich swobodę 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 przeciwskażeń, żeby za szkołę odniesienia przyjąć jedną realną jednostkę, jeśli jej organizację uznamy za optymalną.

3.5.3. Oddziały nietypowe i małe szkoły

W szkołach na przykład z oddziałami integracyjnymi, sportowymi 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 rozwiązać, wprowadzając przeliczeniową liczbę uczniów, czyli dodatkowych „uczniów”, przez których będziemy mnożyć normalny parametr standaryzacyjny. Liczba ta powinna uwzględniać różnice wielkości oddziałów ogólnodostępnych i integracyjnych oraz różne sposoby podziałów na grupy w tych oddziałach⁵³.

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 rekrutacji.

53 Nauczyciela wspomagającego najlepiej jest uwzględnić w etatach spoza limitu.

3.5.4. 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 bilans zmian z punktu widzenia całej jednostki samorządu terytorialnego. Wskaże też szkoły, które mogą mieć duże kłopoty z dostosowaniem się do nowej 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 najlepsze rozwiązanie.

3.6. 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 nim nie dysponują, wystarczy przygotować odpowiednie formularze (np. w programie Microsoft Excel), będące uzupełnieniem tradycyjnych lub komputerowych arkuszy organizacyjnych.

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

3.6.1. 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 zgodnie z przysługującym jej limitem etatów. Ma przy tym swobodę wyboru konkretnych rozwiązań organizacyjnych. Może na przykład decydować o podziale klas na oddziały i oddziałów na grupy, zatrudniać pracowników wsparcia pedagogicznego i kształtować strukturę kadry pracowników administracji i obsługi. Oczywiście w tych działaniach ograniczają go przepisy prawa i rozliczne uwarunkowania, w ramach których funkcjonuje szkoła, ale nie 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 je wykorzystać tam, gdzie jego zdaniem będzie to potrzebne. Organ prowadzący wprowadzić 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 wskazać na organ prowadzący jako ich źródło.

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 jednostki samorządu terytorialnego. Pojawienie się w szkole dodatkowego ucznia nie grozi już bowiem przekroczeniem progu maksymalnej wielkości oddziałów, lecz skutkuje zwiększeniem limitu, na przykład o zaledwie ok. 1,5 godziny. Gdyby przyjęcie nowego ucznia skutkowało utworzeniem dodatkowego oddziału, dyrektor potrzebowałby około 1,5 etatu na zorganizowanie w nim zajęć, więc nie zdecydowałby się na wydłużanie listy uczniów.

3.6.2. Zmiana sposobu działania organu prowadzącego

Organ prowadzący musi zmienić swoje podejście do organizacji szkół. Jego głównym zadaniem powinno być ustalenie parametrów standaryzacyjnych na poziomie odpowiadającym potrzebom i możliwościom. Poza tym określa listę zadań, które będą zlecane szkołom poza limitem. Najlepiej jest także wyeliminować dotychczasowe standardy, na przykład 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 niewykorzystane limity 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.

W połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku, 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, a więc za dużo. Teraz mógłbym 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 przykrej 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. Dwa oddziały uczyły się języka niemieckiego, trzy angielskiego, zatem przekonywałem, że likwidacja oddziału z językiem niemieckim w ogóle nie wchodzi 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 byłej klasy VI mieli przejść 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 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, między innymi 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 się zajmować szczegółowymi rozwiązaniami.

3.7. 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 od istotnych założeń, aż po zaprzestanie stosowania systemu, mimo że był on przydatny przez wiele lat. Jak widać, wdrażanie bonu organizacyjnego stwarza podobne problemy jak przeprowadzanie innych reform.

3.7.1. 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

gminą⁵⁴/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, na przykład niektórzy pracownicy wydziałów edukacji niechętnie rezygnują z przewagi, jaką mają nad dyrektorami szkół w systemie negocjacyjnym ze swoimi petentami. 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 sytuacjami, w których nowo wybrane władze uznały gotowe opracowania za niebyłe i automatycznie, bez weryfikacji, odrzuciły pomysły poprzedników.

3.7.2. 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 podejść do sprawy z entuzjazmem. O możliwej niechęci pracowników wydziału już wspominałem, ale bierny, a nawet czynny opór dyrektorów również może być bardzo niebezpieczny dla powodzenia przedsięwzięcia. Na początku zwolennikami 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 przedsięwzięcia, ale

⁵⁴ 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 oczywiste niż w dużych samorządach. Świadczą o tym udane wdrożenia metody w małych gminach miejsko-wiejskich, a nawet wiejskich.

kluczowe dla jego powodzenia jest wywołanie przekonania o nieuchronności zmiany. Wtedy większość zainteresowanych aktywnie stara się odnaleźć w nowych realiach i siłą rzeczy zaczyna działać na rzecz sukcesu wdrożenia.

3.7.3. Błędy w opracowaniu

Niepowodzenie może też mieć przyczyny merytoryczne. Na przykład 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 z jej założeniami. Podobne skutki ma zwykle błędny podział szkół na standaryzowane pierwszą metodą (wg liczby uczniów) i drugą metodą (wg liczby oddziałów).

Zbyt wysokie parametry powodują oczywiście niezamierzony wzrost wydatków.

3.7.4. Brak niezbędnych modyfikacji lub błędy w modyfikowaniu działającego bonu

W odróżnieniu od bonu finansowego, przy stosowaniu bonu organizacyjnego nie ma bezwzględnej konieczności określania na nowo w każdym kolejnym roku wartości parametrów standaryzacyjnych. Trzeba jednak 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 niezmienionej 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 w warunkach trudności budżetowych szczególnie łatwo dochodzi do głosu przekonanie, że oszczędności najskuteczniej wprowadza się metodami administracyjnymi.

3.7.5. Błędy i niekonsekwencje we wdrożeniu

Zasady standaryzacji powinny być konsekwentnie przestrzegane. Nie wolno na przykład dopuszczać do indywidualnych odstępstw od limitów zatrudnie-

nia⁵⁵. 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 i konsekwentne stosowanie maksymalnie obiektywnych kryteriów ich przyznawania. Jest to szczególnie ważne w dużych JST, 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.

Podobna sytuacja zdarzyła się 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 racjonalizować. 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 także zwiększało zatrudnienie w szkołach, które nie miały problemów organizacyjnych), a nawet wydawano zgody na indywidualne odstępstwa od limitów – w efekcie zanotowano znaczny wzrost kosztów.

Po wyborach samorządowych w 2010 r. nastąpiła zmiana prezydenta miasta i szefa wydziału edukacji. Nowe władze uznały, że dotychczasowe

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

rozwiązanie nie jest skuteczne, więc zamierzały zrezygnować z bonu organizacyjnego i wprowadzić ponownie system tradycyjny. Pracownikom wydziału edukacji udało się jednak 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 ulega jednak wątpliwości, że większe oszczędności będą możliwe 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 być one 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 zaś z nich doszłoby do znacznego wzrostu liczby 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 tak zwane 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 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. W praktyce więc 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 wydają według własnego uznania indywidualne zgody na przekraczanie limitów etatów.

3.8. Bon organizacyjny – wszechstronne narzędzie

Standaryzacja zatrudnienia metodą bonu organizacyjnego nie jest oczywiście panaceum rozwiązującym wszystkie problemy z zarządzaniem oświatą. Wdrożenie standardów nie zapobiega na przykład sytuacjom, kiedy nauczyciele w danej JST nie osiągają określonych ustawowo średnich wynagrodzeń, co powoduje konieczność wypłacania im, na mocy art. 30a Karty nauczyciela, dodatków uzupełniających⁵⁶. 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 zadecydowały 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 szkół⁵⁷, mieli możliwość podejmowania istotnych decyzji i ponosili za te decyzje odpowiedzialność.

Po drugie, 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.

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

57 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”, 2001, nr 2.

Herbst M., Herczyński J., Levitas A., *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2009.

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_WSIiZ/FUczelnia/FWydzialy/FZBnSW/Fraporty/FBon_educacyjny_w_Polsce_stan_i_perspektywy.doc (dostęp 29 grudnia 2011 r.).

Słowik T., Tobor M., *Bon edukacyjny dla ucznia przeliczeniowego*, „Biuletyn Informacyjny Firmy VULCAN”, 1998, nr 2.

Tobor M., *Jak dzielić to, czego ciągle jest za mało*, „Biuletyn Informacyjny Firmy VULCAN”, 2000, nr 4.

Tobor M., *Sztywny bon oświatowy, czyli pozornie dobry sposób podziału pieniędzy*, „Biuletyn Informacyjny Firmy VULCAN”, 2001, nr 2.

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.).

LOKALNE REGULAMINY
PŁACOWE NAUCZYCIELI

4.1. Wstęp

Regulamin wynagradzania nauczycieli, ustalany na podstawie upoważnienia zawartego w art. 30 ust. 6 ustawy – Karta nauczyciela⁵⁸, należy uznać za jedno z najistotniejszych kompetencji samorządu terytorialnego. Przepisu tego nie można zawężyć do uprawnienia dotyczącego ustalania niektórych dodatków. Rozstrzyga o tym wytyczna zawarta w art. 30 ust. 6, zgodnie z którą prawo do ustalania wysokości dodatków jest powiązane z obowiązkiem osiągnięcia (za pośrednictwem wysokości tych dodatków) co najmniej wysokości średnich wynagrodzeń nauczycielskich (określonych w art. 30 ust. 3) lub wyższych. W praktyce oznacza to, że za ustalenie wysokości płac nauczycielskich odpowiedzialne są w całości samorządy, choć część przepisów, które muszą uwzględniać przy stanowieniu płac, ma charakter powszechny, a nie lokalny. Ustalanie wysokości stawek większości dodatków ustawa pozostawia samorządowi. Mogą być ustalone kwotowo lub procentowo. Z uwagi na obowiązek uzgadniania regulaminu – obowiązek ten powinien wynikać z procesu porozumienia ze środowiskami oświatowymi, działającymi na terenie danego samorządu.

Ustawa powołuje konkretne wytyczne dla samorządu w zakresie stanowienia własnych elementów płacy:

- zobowiązuje JST do dokonania regulacji w drodze regulaminu (uchwały), mającej zastosowanie dla nauczycieli zatrudnionych we wszystkich szkołach i placówkach przez siebie prowadzonych;

58 Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta nauczyciela (Dz. U. Nr 3, poz. 19).

- precyzuje, że wysokość i szczegółowe warunki wypłacania wskazanych składników muszą zapewniać osiągnięcie „średnich” wskaźnikowych, o których mowa w art. 30 ust. 3 ustawy;
- kwoty powstałe w wyniku zastosowania przepisów art. 30 ust. 3 ustawy mają charakter kwot minimalnych w zakresie wydatków na płace (a nie płac) na poszczególnych stopniach awansu;
- ustalenie płac na poziomie co najmniej tych, które wynikają z art. 30 ust. 3 KN, musi uwzględniać przewidywaną strukturę zatrudnienia.

Ustawa z 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy – Karta nauczyciela⁵⁹, w art. 30 ust. 6 uchyliła wyraz „corocznie” w treści upoważnienia dla samorządu, w zakresie wydawania obowiązującego regulaminu wynagradzania oraz pominęła wskazanie, iż okres obowiązywania regulaminu obejmuje czas od 1 stycznia do 31 grudnia. Zasadnicze przesłanki wskazują, że rozwiązanie przewidujące prawo do odstąpienia od tego uprawnienia przez samorząd niesie ze sobą negatywne skutki. Należy również pamiętać, iż w obecnym brzmieniu przepisów wprowadzie pominięto wyraz „corocznie”, ale wciąż, zgodnie z obowiązującym brzmieniem art. 30 ust. 6, samorząd ustala wysokość dodatków według precyzyjnej wytycznej, w taki sposób, aby: „średnie wynagrodzenia nauczycieli, składające się ze składników, o których mowa w ust. 1, odpowiadały na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli, o których mowa w ust. 3”. Ustawodawca jest w tym zakresie niekonsekwentny – w jednym bowiem miejscu nakazuje osiągnięcie w każdym kolejnym roku co najmniej wysokości średnich płac, ale zarazem w art. 30 lit. a) dopuszcza sytuację, w której nieosiągnięcie „średnich” może się zdarzyć i wówczas nakazuje wypłatę dodatku uzupełniającego.

Wśród przesłanek determinujących zasadnicze znaczenie corocznego stanowienia regulaminów płacowych należy podkreślić następujące:

- Prawo do ustalania regulaminu płacowego jest zasadniczą kompetencją, wpięszą się w cały katalog uprawnień umożliwiających zarządzanie powierzonym sektorem publicznym. Na skutek wzmagających się potrzeb społecznych w sferze uczenia się, takie działanie musi być uzasadnione znacznie poważniejszymi argumentami niż wskazanie istnienia możliwości prawnej⁶⁰.

⁵⁹ (Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 1).

⁶⁰ WSA w Łodzi w wyroku z 28.05.2009 r. (III SA/Łd 233/09) stwierdził, iż zniesienie obowiązku uchwalania corocznego regulaminu wynagradzania nauczycieli nie jest równoznaczne z automatycznym powstaniem obowiązku polegającego na konieczności uchwalania tych regulaminów na czas nieokreślony (Wspólnota 2009/35/44).

- Coroczne wydanie regulaminu to w rzeczywistości skuteczna redystrybucja części środków na płace nauczyciela, w tym możliwość przeznaczenia ich na najbardziej pożądane w danym roku potrzeby (dodatek motywacyjny, funkcyjny). Odstąpienie od corocznej regulacji to odpowiednio brak takiej możliwości.
- Zaniechanie w sferze kalkulacyjnego obliczenia wysokości wydatków na dodatki według podziału na stopnie awansu przy okazji corocznego stanowienia regulaminu – często powoduje zaburzenie proporcji w wysokości faktycznie wypłacanych (wynikowych) średnich wynagrodzeń na poszczególnych stopniach awansu. W takiej sytuacji samorząd jest zobowiązany wypłacić dodatek uzupełniający nauczycielom dyplomowanym, pomimo że jednocześnie „nadpłacił” nauczycielom mianowanym.
- Odstąpienie od regulacji płac w danym roku musi być uzasadnione udokumentowanym ustaleniem, iż wysokość powołanych wcześniej (np. wysokości dodatku w roku ubiegłym) zapewnia wypełnienie wytycznej z art. 30 ust. 6 (osiągnięcie co najmniej średnich płac na poszczególnych stopniach). W innym przypadku JST pozostanie w stanie niezgodności z przepisami prawa.

Należy przy tym zwrócić uwagę na zasadnicze zmienne. Są to:

- corocznie zmieniająca się wysokość kwoty bazowej dla nauczycieli,
- główny składnik płacy nauczyciela (wynagrodzenie zasadnicze) ustalany przez administrację rządową (nie musi wzrosnąć proporcjonalnie do wysokości wzrostu kwoty bazowej),
- zmieniająca się z roku na rok struktura zatrudnienia,
- corocznie występująca inna skala i wysokość wypłacanych nauczycielom nieperiodycznych składników płacy (odprawy emerytalne czy nagrody jubileuszowe).

4.2. Metodologia badania regulaminów wynagradzania nauczycieli oraz podsumowanie wyników

Konstrukcję ustanawiania płacy nauczyciela, w tym dodatków, należy postrzegać przez pryzmat całokształtu istniejących rozwiązań prawnych, to jest przepisów ustawy – Karta nauczyciela i rozporządzeń wykonawczych. Ustawodawca regulacje w tej kwestii rozproszył, uwzględniając zróżnicowane potrzeby regulacyjne i systemowe. Stosownie do powyższego sformułowano następujące reguły przeprowadzonej analizy:

- Obszar regulacyjny podzielono na 11 elementów, z których każdy poddano odrębnej ocenie.
- Każdy z wyszczególnionych obszarów regulacji oceniono w skali od 0 do 5.
- Każdemu wyszczególnionemu obszarowi regulacji przyporządkowano wagę, określającą udział i znaczenie w kontekście całokształtu rozwiązania systemowego.
- Ocenę końcową ustalono na podstawie wskaźników częściowych i powołanego systemu wag.

Podstawą różnicowania w każdym przypadku była również ocena zgodności z zasadami techniki prawodawczej, w szczególności pod kątem przekraczania zakresu upoważnienia, powielania przepisów aktu prawa wyższego rzędu w kontekście ukształtowanego orzecznictwa sądowego w tym zakresie. Wskaźniki na poziomie od 1 do 4 przyznawano w zależności od stopnia realizacji warunków brzegowych, opisanych poniżej (wskaźniki 0 i 5). Odpowiednio:

Dodatek za wysługę lat (DW)⁶¹

Wskaźnik 0 przyznawano regulaminom, w których brak było jakichkolwiek zapisów dotyczących dodatku za wysługę lat lub gdy zapisy były w tym względzie szczególnie wadliwe, a wskaźnik 5 takiemu rozstrzygnięciu, które było zgodne z upoważnieniem i uzupełniało zakres regulacji.

Ze względu na specyfikę tego dodatku wagę ustalono na niskim poziomie – 0,02.

Dodatek motywacyjny

W zakresie dodatku wyodrębniono dwa obszary badawcze:

• Dodatek motywacyjny – wysokość (DM-W)

Wskaźnik 0 przyznawano regulaminom, z których rozstrzygnięć nie można było jednoznacznie wnioskować o wysokości dodatku, a możliwy okres przyznawania go był ustalony na poziomie 12 miesięcy lub gdy przepisy były w tym względzie szczególnie wadliwe, decydując o dysfunkcjonalności tego składnika płacy. Wskaźnik na poziomie 5 przyznawano regulaminom z wysoką precyzją regulacji w zakresie zdefiniowania wysokości dodatku, ustalającym najkrótszy okres jego przyznawania (od 2 do 4 miesięcy).

Z uwagi na znaczenie dodatku wagę ustalono na poziomie – 0,25.

61 W celu zapewnienia przejrzystości prezentacji zestawień wyszczególnionym kategoriom przyporządkowano skróty (w nawiasach).

- **Dodatek motywacyjny – szczegółowe warunki przyznawania (DM-WP)**

Wskaźnik 0 przyznawano regulaminom, z których rozstrzygnięć nie wynikały jednoznaczne warunki przyznawania dodatku, były skrajnie uogólnione lub szczegółowe warunki nie wynikały z ogólnych warunków wskazanych we właściwym rozporządzeniu. Wskaźnik 5 przydzielano regulaminom ustanawiającym szczegółowe warunki, oparte na wymiernym efekcie oddziaływania edukacyjno-wychowawczego oraz uwzględniającym – w szczegółowych warunkach przyznawania – lokalne priorytety.

Z uwagi na znaczenie dodatku wagę ustalono na poziomie – 0,15.

Dodatek funkcyjny

W zakresie dodatku wyodrębniono 2 obszary badawcze:

- **Dodatek funkcyjny – wysokość (DF-W)**

Wskaźnik 0 przyznawano regulaminom, z których rozstrzygnięć wynikało delegowanie uprawnień, również nie można było jednoznacznie wnioskować o wysokości dodatku lub gdy zapisy były w tym względzie szczególnie wadliwe, decydując o dysfunkcjonalności tego składnika płacy. Wskaźnik 5 przydzielano przeciwnym rozstrzygnięciom.

Wagę dla tego dodatku ustalono na poziomie – 0,12.

- **Dodatek funkcyjny – szczegółowe warunki przyznawania (DF-WP)**

Wskaźnik 0 przyznawano regulaminom, z których rozstrzygnięć nie wynikały jednoznaczne warunki dotyczące sposobu przyznawania dodatku, były skrajnie uogólnione lub powoływały nowe stanowiska. Wskaźnik 5 przydzielano przeciwnym rozstrzygnięciom. Wskaźniki na poziomie 1–4 przyznawano w zależności od stopnia realizacji warunków brzegowych.

Wagę dla tej części badania ustalono na poziomie – 0,07.

Dodatek za warunki pracy

W zakresie dodatku wyodrębniono dwa obszary badawcze:

- **Dodatek za warunki pracy – wysokość (DWP-W)**

Wskaźnik 0 przyznawano regulaminom, z których rozstrzygnięć wynikało delegowanie uprawnień, nie można było jednoznacznie wnioskować o wysokości dodatku lub gdy zapisy były w tym względzie szczególnie wadliwe, decydując o dysfunkcjonalności tego składnika płacy. Wskaźnik 5 przyznawano przeciwnym rozstrzygnięciom.

Wagę dla tego dodatku ustalono na poziomie – 0,05.

- **Dodatek za warunki pracy – szczegółowe warunki przyznawania (DWP-WP)**

Wskaźnik 0 przyznawano regulaminom, w których brak było określania tych warunków (niejednoznaczne lub delegowane), a wskaźnik 5 przyznawano przeciwnym rozstrzygnięciom.

Wagę dla tej części badania ustalono na poziomie – 0,05.

Godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw

Odpowiednio do upoważnienia w zakresie dodatku wyodrębniono dwa obszary badawcze:

- **Godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw – warunki obliczania (GPW-O)**

Wskaźnik 0 przyznawano regulaminom, w których nie powołano sposobu obliczania wynagrodzenia za godzinę ponadwymiarową i godzinę doraźnych zastępstw. Wskaźnik 5 przyznawano powołującym poprawny definicyjnie i arytmetycznie sposób obliczania tego wynagrodzenia.

Ze względu na znaczenie godzin ponadwymiarowych i godzin doraźnych zastępstw dla bilansowania wydatków na wynagrodzenia, wagę dla tej części badania ustalono na poziomie – 0,10.

- **Godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw – szczegółowe warunki wypłacania (GPW-W)**

Wskaźnik 0 przyznawano regulaminom, w których nie powołano warunków lub z których rozstrzygnięć nie wynikały jednoznaczne warunki wypłacania wynagrodzenia za godziny. Wskaźnik 5 przydzielano przeciwnym rozstrzygnięciom.

Wagę dla tej części badania ustalono na poziomie – 0,05.

Nagrody i dodatki mieszkaniowe w regulaminie płacowym (N-DM)

Wskaźnik 0 przyznawano regulaminom, w których powołano zarówno zasady wypłacania nagród, jak i dodatków mieszkaniowych; wskaźnik 4 przyporządkowywano tym regulaminom, w których regulowano jedynie kwestię nagród, a wskaźnik 5 tym, które nie regulowały wskazanych powyżej obszarów. Wskaźników na poziomie 1–3 co do zasady nie przyznawano, z wyjątkiem tych sytuacji w których wprowadzano niejasne rozstrzygnięcia pośrednie.

Wagę dla tej części badania ustalono na poziomie – 0,04.

Inne regulacje (IR)

Wskaźnik 0 przyznawano regulaminom, w których powoływano znaczną liczbę istotnych przepisów funkcjonalnych, niewskazanych zakresem upoważnienia, a wskaźnik 5 tym regulaminom, które nie przewidywały takich regulacji. Wskaźniki na poziomie 1-4 przyznawano w zależności od oceny stopnia przekroczenia upoważnienia i znaczenia formalno prawnego dodanej regulacji.

Wagę dla tej części badania ustalono na poziomie – 0,10.

TABELA 25. WSKAŹNIKI CZĄSTKOWEJ OCENY REGULAMINÓW WYNAGRODZEŃ NAUCZYCIELI

DW	DM-W	DM-WP	DF-W	DF-WP	DWP-W	DWP-WP	GPW-O	GPW-W	N-DM	IR
0,02	0,25	0,15	0,12	0,07	0,05	0,05	0,10	0,05	0,04	0,10

Źródło: Opracowanie własne.

Szczegółowej analizie poddano 100 regulaminów wynagradzania, w tym z 69 gmin (18 – z gmin miejskich, 43 – z gmin wiejskich, 8 – z gmin miejsko-wiejskich), 22 z powiatów, 8 z miast na prawach powiatów oraz z 1 samorządu województwa. Wyboru regulaminów dokonano na podstawie danych dotyczących wykonania budżetu za 2010 r. w zakresie wydatków bieżących w dziale 801 – Oświata i wychowanie i 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza (wynagrodzenia). Kryterium wyboru była relacja wykonanych wydatków bieżących do wysokości części oświatowej subwencji ogólnej, przy czym w równym stopniu uwzględniano te JST, których wydatki bieżące najznaczniej przekraczały wysokość naliczonej części oświatowej subwencji; których wydatki bieżące były najniższe i sytuowały się poniżej naliczonych kwot części oświatowej subwencji oraz te, których wydatki bieżące były najbardziej zbliżone do naliczonej wysokości części oświatowej subwencji. Wyboru tego dokonano odrębnie dla każdego województwa, w jednolitej proporcji do liczby samorządów ogółem w danym województwie.

4.2.1. Coroczna nowelizacja regulaminów

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy – Kartaa nauczyciela umożliwiła odstępianie od corocznej regulacji płacowej. Odpowiednio w badanej grupie obowiązujących 100 regulaminów – 1 został powołany w 2008 r., 94 w 2009 r., 2 – w 2010 r. i 3 – w 2011 r.

4.2.2. Ocena ogólna (średnia ogółem)

Średnia ocena ogółem wszystkich JST ukształtowała się na poziomie – 3,16, w tym gminy – 3,06, powiaty – 3,14, miasta na prawach powiatu – 3,94, a samorząd województwa – 3,84.

Wśród gmin wskaźniki ukształtowały się następująco: gminy ogółem – 3,06, gminy miejskie i gminy wiejskie – 3,01. Relatywnie wysoko w stosunku do niskiej oceny ukształtował się wskaźnik dla gmin miejsko-wiejskich – 3,43.

4.2.3. Najwyższe i najniższe oceny (wskaźnik zróżnicowania jakości regulacji)

W sześciostopniowej skali najwyższą ocenę otrzymał regulamin miasta na prawach powiatu, uzyskując wskaźnik – 4,76. Najniższy przypadek gminie wiejskiej – 1,96.

TABELA 26. OCENA REGULAMINÓW W UKŁADZIE POSZCZEGÓLNYCH TYPÓW JST

Typ JST	Najwyższy wskaźnik oceny	Nr regulaminu	Najniższy wskaźnik oceny	Nr regulaminu	Wskaźnik zróżnicowania jakości regulacji (%)
Ogółem	4,76	94	1,96	19	46,67
Gminy miejskie	4,12	9	2,19	40	32,17
Gminy wiejskie	4,45	21	1,96	19	41,50
Gminy miejsko-miejskie	4,33	16	2,33	34	33,33
Powiaty ziemskie	4,26	91	2,05	72	36,83
Powiaty grodzkie	4,76	94	2,58	99	36,33

Źródło: Opracowanie własne.

TABELA 27. PRZEDZIAŁY OCEN. UPORZĄDKOWANIE REGULACJI PŁACOWYCH WEDŁUG TYPÓW JST W POSZCZEGÓLNYCH PRZEDZIAŁACH OCEN

Typ JST	Od 1 do 2	Od 2 do 3	Od 3 do 4	Od 4 do 5	Od 3 do 5	JST w przedzia- le od 3 do 5(%)
Gminy miejskie	0	8	9	1	10	55,6
Gminy wiejskie	2	21	18	2	20	46,5
Gminy miejsko-wiejskie	0	3	3	2	5	62,5
Razem gminy	2	32	30	5	35	50,7
Powiaty miejskie	0	7	14	1	15	68,2
Powiaty grodzkie	0	1	2	5	7	87,5
Samorząd wojewódzki	0	0	1	0	1	100,0
Ogółem	2	40	47	11	58	58,0

Źródło: Opracowanie własne.

TABELA 28. UPORZĄDKOWANIE REGULACJI PŁACOWYCH WEDŁUG TYPÓW JST W POSZCZEGÓLNYCH PRZEDZIAŁACH OCEN (%)

TYP JST	Od 1 do 2	Od 2 do 3	Od 3 do 4	Od 4 do 5
Gminy miejskie	0,00	44,44	50,00	5,56
Gminy wiejskie	4,65	48,84	41,86	4,65
Gminy miejsko-wiejskie	0,00	37,50	37,50	25,00
Razem gminy	2,90	46,38	43,48	7,25
Powiaty ziemskie	0,00	31,82	63,64	4,55
Powiaty grodzkie	0,00	12,50	25,00	62,50
Samorząd województwa	0,00	0,00	100,00	0,00
Ogółem	2,00	40,00	47,00	11,00

Źródło: Opracowanie własne.

Odnotowana relacja ogólna nie potwierdza się w przypadku gmin, gdzie liczba regulacji sytuujących się w przedziale ocen od 2 do 3 stanowi najwyższy udział, a także w odniesieniu do miast na prawach powiatu, gdzie dominującą grupą są regulaminy mieszczące się w ocenie od 4 do 5. W tym przypadku najniższy jest również udział procentowy regulaminów zakwalifikowanych do przedziału ocen od 2 do 3. Jedynie w gminach znajdują się regulaminy oceniane od 1 do 2.

Najkorzystniejsze wyniki uzyskały gminy miejsko-wiejskie, w grupie których 25% regulaminów znalazło się w przedziale ocen od 4 do 5. Wyłącznie gminy wiejskie miały regulaminy oceniane od 1 do 2. Do nich należał najwyższy procent regulaminów w przedziale ocen od 2 do 3.

4.2.4. Analiza poszczególnych elementów regulacji płacowych – ogółem

Z treści dokonanego zestawienia wynika, że największe problemy istnieją w zakresie określenia wysokości i szczegółowych zasad przyznawania dodatku za wysługę lat. Z kolei najwyższy wskaźnik jakości regulacji osiągnięto w zakresie definiowania sposobu obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. Relatywnie wysoko zostały ocenione (powyżej 3,50) rozwiązania przyjęte w zakresie warunków przyznawania dodatku motywacyjnego (3,67), wysokości dodatku funkcyjnego (3,57) i ustalania wysokości dodatków za warunki pracy (3,74).

TABELA 29. ŚREDNIA OCEN NA POZIOMIE POSZCZEGÓLNYCH ELEMENTÓW REGULACJI

DW	DM-W	DM-WP	DF-W	DF-WP	DWP-W	DWP-WP	GPW-O	GPW-W	N-DM	IR
1,18	2,59	3,67	3,57	2,97	3,74	2,63	4,59	1,91	2,00	3,45

Źródło: Opracowanie własne.

TABELA 30. ŚREDNIA OCEN NA POZIOMIE POSZCZEGÓLNYCH TYPÓW JST

	DW	DM-W	DM-WP	DF-W	DF-WP	DWP-W	DWP-WP	GPW-O	GPW-W	N-DM	IR
Gminy	1,16	2,46	3,57	3,46	2,93	3,59	2,30	4,55	1,94	1,83	3,45
Powiaty ziemskie	1,32	2,86	3,64	3,41	2,77	3,68	3,09	4,55	1,59	1,86	3,05
Powiaty grodzkie	0,75	2,88	4,63	4,75	3,75	5,00	4,00	5,00	2,25	4,13	4,50
Samorząd województwa	3,00	3,00	4,00	5,00	4,00	5,00	4,00	5,00	4,00	0,00	4,00

Źródło: Opracowanie własne.

TABELA 31. ŚREDNIA OCEN NA POZIOMIE POSZCZEGÓLNYCH TYPÓW GMIN

	DW	DM-W	DM-WP	DF-W	DF-WP	DWP-W	DWP-WP	GPW-O	GPW-W	N-DM	IR
Gminy miejskie	1,06	2,39	3,5	3,56	3,06	2,94	2,00	4,22	2,11	2,94	3,33
Gminy wiejskie	1,23	2,37	3,44	3,40	2,70	3,74	2,33	4,60	1,95	1,60	3,56
Gminy miejsko-wiejskie	1,00	3,13	4,38	3,63	3,88	4,25	2,88	5,00	1,50	0,50	3,13

Źródło: Opracowanie własne.

Miasta na prawach powiatu uzyskały w większości przypadków najwyższe wskaźniki oceny jakości regulacji z wyłączeniem dodatku za wysługę lat.

4.3. Szczegółowa analiza regulaminów wynagradzania nauczycieli – według wybranych obszarów badania

4.3.1. Dodatek za wysługę lat (DW)

Rozstrzygnięcia przepisów prawa powszechnego wyłączono z obszaru regulacji samorządowego regulaminu płacowego.

Artykuł 30 ust. 2 KN uzależnił wysokość dodatków – co do zasady – od osiągnięć zawodowych i kwalifikacji (stopni awansu zawodowego). Dodatek za wysługę lat pozostał jedynym comiesięcznym dodatkiem do płacy zasadniczej, który

ma rekompensować doświadczenie zawodowe. Znaczna część tej dyspozycji jest uregulowana w przepisach wyższego rzędu (art. 33 ust. 1 Karty nauczyciela – wysokość i zasady przyznawania). Szczególne przypadki zaliczania niektórych okresów zatrudnienia oraz innych okresów uprawniających do dodatku za wysługę lat określa rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu⁶².

Dodatek za wysługę lat w samorządowych regulaminach wynagradzania nauczycieli.

Średnie wskaźniki oceny uzyskane dla dodatku za wysługę lat są najniższe (1,19). Główną przyczyną jest ograniczony zakres upoważnienia przekazanego do uregulowania na poziomie JST. Odpowiednio, uzyskane w badaniu szczegółowe wskaźniki oceny kształtują się następująco:

Wskaźnik jakości regulacji tych JST, które sytuują się w akceptowalnej grupie oceny od 3 do 5 – najlepsze oceny:

- a) gminy – 10,15%,
- b) powiaty – 18,19%,
- c) miasta na prawach powiatu – 0,00%⁶³.

TABELA 32. DODATEK ZA WYSŁUGĘ LAT – LICZBA JST WG POSZCZEGÓLNYCH WSKAŹNIKÓW

Wskaźnik oceny	0	1	2	3	4	5
Liczba JST	28	41	19	10	1	1

Źródło: Opracowanie własne.

TABELA 33. DODATEK ZA WYSŁUGĘ LAT – LICZBA JST W WG TYPÓW I POSZCZEGÓLNYCH WSKAŹNIKÓW OCENY (%)

Wskaźnik oceny	0	1	2	3	4	5
Gminy	27,54	42,03	20,29	8,70	0,00	1,45
Powiaty ziemskie	22,73	45,45	13,64	13,64	4,55	0,00
Powiaty grodzkie	50,00	25,00	25,00	0,00	0,00	0,00
Samorząd województwa	0,00	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00

Źródło: Opracowanie własne.

⁶² Rozporządzenie z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. Nr 22, poz. 181).

⁶³ W porównaniach tych nie uwzględnia się wskaźnika dla samorządu województwa.

Proponowany zakres regulacji w regulaminie.

Wskazanie obowiązku przedstawienia dokumentów potwierdzających fakt dotychczasowego zatrudnienia (świadczenia pracy) dla celów ustalenia wysokości dodatku, z uwzględnieniem zakończonych stosunków pracy poza system oświaty.

Ustanowienie zasad dokumentowania wykonywania innych okresów uznawanych z mocy odrębnych przepisów – jako wliczane do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze (wyszczególnienie dokumentów potwierdzających np. okresy pracy w gospodarstwie rolnym, czynnej służby wojskowej, przebywania na urlopie wychowawczym itd.).

Ustanowienie wzoru oświadczenia o wymiarze zatrudnienia nauczyciela pozostającego w stosunku pracy w kilku szkołach jednocześnie.

Najpowszechniejsze wady regulacji samorządowych w zakresie dodatku za wysługę lat

- Niezgodne z treścią art. 30 ust. 6 KN pomijanie w regulaminie wynagradzania obowiązku określania wysokości i szczegółowych warunków przyznawania dodatków – w całości.
- Przepisywanie w całości lub w znacznej części regulacji zawartych w przepisach art. 33 ustawy KN i rozporządzenia z 31 stycznia 2005 r., czyli przepisach wiążących aktów prawa wyższego rzędu.
- Uwzględnianie w regulaminach płacowych niekorzystnych przepisów z regulacji powszechnych (rozporządzenia).
- Powoływanie przepisów informacyjnych.

4.3.2. Dodatek motywacyjny – wysokość (DM-W)**Rozstrzygnięcia przepisów prawa powszechnego wyłączone z obszaru regulacji samorządowego regulaminu płacowego**

Dodatek motywacyjny jest najistotniejszym z narzędzi w sferze płacy przekazanym do ustalenia na poziomie JST. Należy tu mieć na względzie:

- zapis zawarty w art. 30 ust. 2 KN, zgodnie z którym dodatek motywacyjny zależy od jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć,

- ogólne warunki przyznawania dodatku zawarte w rozporządzeniu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli

Dodatek motywacyjny jest narzędziem najkorzystniejszym, a poprawnie wykorzystywany – w dodatku bardzo skutecznym w kształtowaniu postaw nauczycieli.

Wysokość dodatku motywacyjnego w samorządowych regulaminach wynagradzania nauczycieli.

Średnia wysokość wskaźnika oceny w tym zakresie ukształtowała się na jednym z najniższych poziomów – 2,59. Wynik ten świadczy o niedostatecznym identyfikowaniu tego narzędzia stymulacji postaw nauczycieli. Potwierdzają również analizowane zapisy regulaminów, w większości sytuujące ten dodatek na poziomie stałego, obligatoryjnego składnika płacy. Poddane analizie przepisy charakteryzują się niewielkimi różnicami, choć populacja uwzględnianych w badaniu regulaminów była znacznie zróżnicowana terytorialnie. Cechą wspólną zawartych rozstrzygnięć jest powtarzalność regulacji. Wśród tego głównego, wspólnego nurtu należy wyodrębnić niemające oparcia w prawnym upoważnieniu – dyspozycje o powołaniu zapisu nie tyle określającego warunki wypłacania dodatku, ile powołującego formułę ustalającą wysokość środków na dodatek na poziomie szkoły⁶⁴. W działaniu widać uzasadnioną merytorycznie potrzebę ustanowienia wydzielonej kwoty na fundusz motywacyjny, a zatem wolę przekazania dyrektorowi wiedzy co do wysokości środków, którymi na ten cel może dysponować. Takiego działania nie przewiduje upoważnienie zawarte w art. 30 ust. 6 KN, co decyduje w sferze faktu o nieważności takiego regulaminu ze względu na poważne przekroczenie zakresu upoważnienia. Drugim kluczowym problemem w sferze kształtowania dodatku, stało się powszechne ustanawianie w regulaminach zasady o możliwości przyznawania go na okres do 12 miesięcy. Nawet jeśli dolna granica widełek w tym względzie wynosi 3 miesiące – to i tak takie rozwiązanie zaprzecza funkcji motywacyjnej tego składnika płacy, wywiera zbędną presję na dyrektorów szkół, umożliwiając dokonywanie oceny

64 Np. „W każdym roku finansowym organ prowadzący gwarantuje środki na dodatki motywacyjne dla nauczycieli w wysokości 3% wynagrodzenia zasadniczego na każdy etat nauczycielski zatwierdzony w arkuszu organizacyjnym szkoły, po wyłączeniu etatów dyrektorów i nauczycieli określonych w ust. 11”. Znaczna część tych przepisów jest nieprecyzyjna, np. regulamin nr 46 – „Łączna kwota przyznanych dodatków motywacyjnych w szkole nie może przewyższyć kwoty równej 3% od sumy kwot wynagrodzeń zasadniczych wszystkich zatrudnionych w dniu przyznawania dodatków nauczycieli (wraz z wynagrodzeniem zasadniczym dyrektora)”.

pracowników według kryterium dobry/zły, w zależności od tego, czy skorzysta-
ją z tego uprawnienia. Należy podkreślić, że ustanowienie możliwości przyzna-
wania dodatku raz na 12 miesięcy kształtuje jednocześnie 12-miesięczny cykl
oceny nauczyciela. W konsekwencji ukształtowanie takiego stanu prawnego
ma cechy samoograniczenia się organu i działania na niekorzyść pracowników
i dyrektora. Likwiduje bowiem równocześnie podstawowe narzędzie zarządza-
nia na poziomie szkoły. W rezultacie decyduje to o obligatoryjnym, a nie mo-
tywacyjnym, charakterze dodatku, co niektóre JST wprost przesądzają w treści
własnego regulaminu płacowego⁶⁵.

TABELA 34. WYSOKOŚĆ DODATKU MOTYWACYJNEGO – ROZKŁAD OCEN

Wskaźnik oceny	0	1	2	3	4	5
Liczba JST	3	14	29	34	15	5

Źródło: Opracowanie własne.

TABELA 35. WYSOKOŚĆ DODATKU MOTWACYJNEGO WG TYPU JST (%)

Wskaźnik oceny	0	1	2	3	4	5
Gminy	2,90	17,39	33,33	26,09	17,39	2,90
Powiaty ziemskie	0,00	9,09	22,73	50,00	9,09	9,09
Powiaty grodzkie	12,50	0,00	12,50	50,00	12,50	12,50
Samorząd województwa	0,00	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00

Źródło: Opracowanie własne.

Wskaźnik jakości regulacji tych JST, które sytuują się w akceptowalnej grupie oceny od 3 do 5 – najlepsze oceny:

- a) gminy – 43,38%,
- b) powiaty – 68,18,
- c) miasta na prawach powiatu – 75,00%.

⁶⁵ Np. „Dodatek motywacyjny w minimalnej wysokości przyznaje się każdemu nauczycielowi z wyjątkiem nauczyciela, który nie spełnił ogólnych warunków przyznawania nauczycielom dodatku motywacyjnego przewidzianych w § 6 rozporządzenia Ministra Edukacji i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków ...

Najpowszechniejsze wady regulacji samorządowych w zakresie wysokości dodatku motywacyjnego

- Przekraczanie zakresu upoważnienia wskazanego art. 30 ust. 6 KN poprzez powoływanie przepisów określających wysokość łącznych środków finansowych w budżetach szkół na dodatek motywacyjny.
- Zbyt długi okres, na który może być przyznawany dodatek motywacyjny.
- Odstąpienie od określania rzeczywistej wysokości dodatku poprzez określanie zbyt szerokich widełek, wskazując jedynie górną granicę stawki lub w ogóle nie określając wysokości.
- Nieuprawnione wyłączenie części nauczycieli z prawa do dodatku ze względu na okres zatrudnienia (0,5 roku, rok, stażystów itp.) lub określanie sytuacji i przypadków, kiedy dodatek nie przysługuje. Dodatek jest zależny od jakości wykonywanych zadań (art. 30 ust. 2 KN), a nie od stażu pracy w danej szkole; art. 30 ust. 6 nie określa sytuacji i przypadków wyłączających niektórych nauczycieli z prawa do dodatku.
- Niezależnie od obowiązku uzgodnienia treści regulaminu – umieszczenie w nim dodatkowej zasady opiniowania przez związki zawodowe decyzji dyrektora szkoły o wysokości przyznawanych dodatków.
- Wprowadzenie zasady wypłacania dodatku „z dołu”.
- Uzależnienie prawa do dodatku od posiadanych kwalifikacji, a nie jakości świadczonej pracy.
- Wprowadzenie możliwości „cofania” dodatku przez organ prowadzący.⁶⁶

Proponowany zakres regulacji w regulaminie

Regulamin powinien ustanawiać szerokie widełki w zakresie wysokości dodatku motywacyjnego, z jednoczesnym wyłączeniem przepisów określających sposób kształtowania wysokości łącznych środków na dodatek motywacyjny na poziomie szkoły. Działanie to należy zastąpić corocznym, władczym rozstrzygnięciem służb księgowych organu prowadzącego, określającym wysokość środków na dodatek motywacyjny w planach finansowych szkół, z podziałem na poszczególne stopnie awansu zawodowego. Wysokość środków na dodatek w każdym ze stopni powinna odpowiadać różnicy pomiędzy zbilansowaną wy-

66 M.in. wyrok WSA we Wrocławiu z 26 kwietnia 2006 r., IV SA/Wr 274/05, wyrok WSA we Wrocławiu z 25 czerwca 2008 r., IV SA/Wr 176/08, rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody łódzkiego z 1.lutego 2006 r. – PN.I.0911/1/06. Dodatek motywacyjny jest składnikiem wynagrodzenia, a więc jednocześnie staje się istotnym elementem umowy o pracę. Jego zmiana na niekorzyść pracownika wymaga wypowiedzenia warunków płacy –regulamin nr 34.

sokością planowanych wydatków na pozostałe składniki wynagrodzenia w skali roku, a średnią gwarantowaną na danym stopniu (na podstawie art. 30 ust. 3 ustawy KN). Ustanowienie wysokich widełek nie ma charakteru zobowiązaniowego. Dyrektor szkoły nie może przekroczyć kwoty wyznaczonej na ten cel, bez zmiany planu finansowego szkoły, a zatem budżetu jednostki samorządu.

Okres, na który może być przyznawany dodatek motywacyjny powinien być krótki (nie krótszy niż 2 miesiące i nie dłuższy niż 4 miesiące). Umożliwi to elastyczne wykorzystywanie przydzielonego funduszu na dodatek, a przydzielane kwoty będą miały charakter rzeczywisty i motywacyjny. Miarą oceny jakości działania dyrektora szkoły w tym obszarze jest nieprzyznawanie dodatku jednocześnie wszystkim nauczycielom i kumulowanie wysokości dla najlepszych.

Rzeczywiste widełki należy ustanawiać na dolnym poziomie. Określenie tej relacji na poziomie „0%–20%” lub w ogóle bez dolnej granicy (np. „nie więcej niż...”) jest logicznie wadliwe – nie ma bowiem sensu i możliwości przyznania dodatku w wysokości – 0 zł. Równie wadliwe w skutkach jest powszechne ustalanie dolnej granicy widełek na zbyt niskim poziomie, na przykład 2% czy 3% wynagrodzenia zasadniczego. Uzyskiwane kwoty z tego tytułu są niewielkie (kwoty brutto) i w konsekwencji mogą powodować jedynie odwrotne skutki od zamierzonych systemowo i celowo.

4.3.3. Dodatek motywacyjny – szczegółowe warunki przyznawania (DM-WP)

Rozstrzygnięcia przepisów prawa powszechnego wyłączone z obszaru regulacji samorządowego regulaminu płacowego

Zgodnie z art. 30 ust. 2 ustawy KN dodatek motywacyjny ma być uzależniony od – jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć. Dyspozycja ta zawęża zakres warunków merytorycznych w zakresie przyznawania dodatku, które mogą być sformułowane w wykonawczych przepisach powszechnych i aktach prawa miejscowego. W przeciwieństwie do innych dodatków, ustawodawca podzielił uprawnienie kompetencyjne w tym zakresie na dwa podmioty:

- a) na mocy art. 30 ust. 5 KN ogólne warunki przyznawania dodatku ustala minister właściwy ds. oświaty i wychowania,
- b) na mocy art. 30 ust. 6 KN szczegółowe warunki przyznawania dodatku ustalane są w regulaminach wynagradzania przez organ prowadzący, będący jednostką samorządu terytorialnego.

Ogólne warunki przyznawania dodatku motywacyjnego określił Minister Edukacji Narodowej w § 6 rozporządzenia z 31 stycznia 2005 r.; szczegółowe warunki ustalane przez JST muszą bezpośrednio wynikać z ogólnych warunków wskazanych w tym rozporządzeniu, nie mogą mieć charakteru otwartego⁶⁷.

Dodatek motywacyjny – szczegółowe warunki przyznawania w samorządowych regulaminach wynagradzania nauczycieli

Średnia ocena stopnia wypełnienia upoważnienia zawartego w art. 30 ust. 6 ustawy KN w tej części wyniosła – 3,67 i jest odpowiednio jedną z najwyższych ocenionych obszarów regulacji samorządowych. Większość samorządów w sposób co najmniej poprawny sformułowała niezbędne w tym zakresie regulacje.

TABELA 36. WARUNKI PRYZNAWANIA DODATKU MOTYWACYJNEGO - ROZKŁAD OCEN

Wskaźnik oceny	0	1	2	3	4	5
Liczba JST	4	3	10	19	33	31

Źródło: Opracowanie własne.

TABELA 37. WARUNKI PRYZNAWANIA DODATKU MOTYWACYJNEGO - ROZKŁAD OCEN WG TYPU JST (%)

Wskaźnik oceny	0	1	2	3	4	5
Gminy	4,35	2,90	13,04	18,84	33,33	27,54
Powiaty ziemskie	4,55	4,55	4,55	27,27	27,27	31,82
Powiaty grodzkie	0,00	0,00	0,00	0,00	37,50	62,50
Samorząd województwa	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	0,00

Źródło: Opracowanie własne.

Wskaźnik jakości regulacji tych JST, które sytuują się w akceptowalnej grupie oceny od 3 do 5 – najlepsze oceny:

67 Np. wyrok WSA w Gdańsku z 3 lipca 2008 r. – III SA/Gd 80/08. Działaniem nieprawidłowym organu prowadzącego szkołę jest jedynie przykładowe wyliczenie w uchwale przesłanek przyznawania dodatku motywacyjnego. Taka sytuacja mogłaby sugerować istnienie innych, pozaregulaminowych warunków przyznawania tego dodatku. Dodatek motywacyjny nie powinien być również uzależniony od funkcji pełnionej przez nauczyciela, gdyż z nią może się wiązać uprawnienie do uzyskania dodatku funkcyjnego.

- a) gminy – 79,71%,
- b) powiaty – 86,36%,
- c) miasta na prawach powiatu – 100,00%.

Najpowszechniejsze wady regulacji samorządowych w zakresie szczegółowych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego

- Formułowanie w warunkach jakościowych zadań i obowiązków nauczyciela, wynikających z pozostawania w stosunku pracy i należących do jego podstawowych obowiązków, na przykład: „prawidłowe prowadzenie dokumentacji szkolnej i pedagogicznej, rzetelne i terminowe wywiązywanie się z poleceń służbowych”.
- Powoływanie zbyt ogólnych dyspozycji, niepozwalających zróżnicować wysokości dodatku, na przykład: „dodatek przysługuje nauczycielom: stażystom, kontraktowym, mianowanym, dyplomowanym za szczególne osiągnięcia, w szczególności za zaangażowanie w realizację czynności i zajęć wynikających z zadań statutowych szkoły”.
- Formułowanie dodatkowych warunków dla dyrektorów szkół w zakresie dodatku motywacyjnego, w tym wynikających z obowiązków lub wykraczających poza nie, na przykład: „dodatkowymi warunkami poza wymienionymi w § 8 przyznawania dodatku motywacyjnego dla dyrektorów są:
 - prowadzenie polityki finansowej szkoły zgodnie z obowiązującym prawem, przestrzeganie dyscypliny finansów publicznych, celowe i oszczędne wydatkowanie środków, racjonalne gospodarowanie majątkiem szkolnym”.

Proponowany zakres regulacji w regulaminie

Działania, jakie należałoby podjąć, powinny się skupiać na modyfikacji dyspozycji pod kątem eliminowania zbyt ogólnych regulacji na rzecz systematycznego wprowadzenia szczegółowych i konkretnych – dotyczy to na przykład wskazania typu zajęć pozalekcyjnych, które powinna posiadać w swej ofercie szkoła. Wprowadzenie takich zajęć powinno być warunkiem zatwierdzenia przez organ prowadzący – arkuszy organizacyjnych (tu należy mieć na uwadze, że zajęcia pozalekcyjne są obowiązkiem pracowniczym nauczyciela i nie mogą być dodatkowo płatne). Szczegółowe warunki przyznawania dodatku motywacyjnego należy zatem postrzegać jako jeszcze jedną z możliwości rozbudowania oferty szkoły, w ramach przeznaczonych już na ten dodatek środków. W tym kontekście należy rozważyć możliwość rozbudowania warunków merytorycznych o te elementy,

które mogą mieć istotne znaczenie – z punktu widzenia lokalnej oświaty. Należy pamiętać o treści § 6 rozporządzenia z dnia 31 stycznia 2005 r., zgodnie z którym szczegółowe warunki powinny odpowiadać również „realizowanym w szkole zadaniom edukacyjnym, wynikającym z przyjętych przez organ prowadzący priorytetów w realizowanej lokalnej polityce oświatowej”.

4.3.4. Dodatek funkcyjny – wysokość (DF-W)

Rozstrzygnięcia przepisów prawa powszechnego wyłączone z obszaru regulacji samorządowego regulaminu płacowego

Zgodnie z art. 30 ust. 2 ustawy KN, wysokość dodatku funkcyjnego zależy od powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji. Na podstawie art. 30 ust. 5 pkt 3 KN minister właściwy ds. oświaty i wychowania uzyskał upoważnienie do określenia wykazu stanowisk oraz sprawowanych funkcji uprawniających nauczyciela do dodatku funkcyjnego. Upoważnienie to zostało zrealizowane w paragrafie 5 rozporządzenia z dnia 31 stycznia 2005 r. Zgodnie z tym przepisem prawo do dodatku funkcyjnego przysługuje nauczycielom, którym powierzono:

- stanowisko,
 - dyrektora lub wicedyrektora,
 - inne kierownicze, przewidziane w statucie szkoły,
- sprawowanie funkcji,
 - wychowawcy klasy,
 - doradcy metodycznego lub nauczyciela-konsultanta,
 - opiekuna stażu.

W regulaminach wynagradzania JST samodzielnie decyduje o ustaleniu wysokości stawek dodatków i szczegółowych warunków przyznawania. Należy podkreślić, że katalog ten ma charakter zamknięty.

Dodatek funkcyjny – ustalanie wysokości w samorządowych regulaminach wynagradzania nauczycieli

Średnia ocena stopnia w tej części wyniosła – 3,57. Podobnie jak w przypadku dodatku motywacyjnego, nie ma obecnie większych problemów z ustalaniem wysokości tego dodatku na poziomie dyrektora i wicedyrektora. Dominuje w tym zakresie terytorialne, proste zróżnicowanie, zgodnie z którym w większych miejscowościach wypłaca się wyższe dodatki, w mniejszych zaś niższe. Na pozio-

mie dyrektorów i wicedyrektorów nie ma już – rażąco niskich czy niespodziewanie wysokich dodatków. Nie oznacza to, że nie istnieją w tym przypadku istotne różnice. Mają one jednak korzenie nie tyle w samej wysokości dodatku, ile w konstrukcji regulującej sposób jego ustalania (zbyt szerokie widełki).

TABELA 38. WYSOKOŚĆ DODATKU FUNKCYJNEGO - ROZKŁAD OCEN

Wskaźnik oceny	0	1	2	3	4	5
Liczba JST	6	2	7	26	32	27

Źródło: Opracowanie własne.

TABELA 39. WYSOKOŚĆ DODATKU FUNKCYJNEGO WG TYPU JST (%)

Wskaźnik oceny	0	1	2	3	4	5
Gminy	7,25	2,90	7,25	24,64	34,78	23,19
Powiaty ziemskie	4,55	0,00	9,09	40,91	27,27	18,18
Powiaty grodzkie	0,00	0,00	0,00	0,00	25,00	75,00
Samorząd województwa	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00

Źródło: Opracowanie własne.

Wskaźnik jakości regulacji mierzony % tych JST, które sytuują się w akceptowalnej grupie oceny od 3 do 5 – najlepsze oceny:

- gminy – 82,61%,
- powiaty – 86,36%,
- miasta na prawach powiatu – 100,00%.

Najpowszechniejsze wady regulacji samorządowych w zakresie ustalania wysokości dodatku funkcyjnego

- Ustanawianie widełek w zakresie wysokości stawek dodatku z pominięciem dolnej lub górnej granicy stawek, na przykład: „ustala się wysokość do ...”. Zapisy takie stanowią o nieprzejrzystości regulacji i niewypełnieniu upoważnienia ustawowego. Brak jest możliwości ustalenia na podstawie regulaminu,

jaka jest ostatecznie wysokość dodatku. Nie ma możliwości przyznania dodatku w wysokości 0 zł.

- Ustanawianie dodatków funkcyjnych dla wychowawcy klasy, doradcy metodycznego i opiekuna stażu na dyskwalifikująco, rażąco niskim poziomie od 1% do 2% wynagrodzenia zasadniczego czy w wysokości 40–60 zł.

Proponowany zakres regulacji w regulaminie

Prawo do ustalania wysokości i warunków przyznawania dodatku funkcyjnego nie jest jednoznaczne z nadaniem uprawnienia do przyznawania przez organy stanowiące dodatku uznaniowego. Taka konstrukcja nie jest dopuszczalna w sferze współczesnych, cywilizacyjnych standardów, w obszarze działania demokratycznego państwa prawa. W sferze publicznej musi dominować transparentność wszelkich rozstrzygnięć, w tym zwłaszcza w zakresie dotyczącym środków publicznych. Miarą i odzwierciedleniem stopnia zrozumienia wskazanego procesu modernizacyjnego są między innymi regulacje prawne i sposób kształtowania obowiązujących aktów prawa miejscowego. Są one jednym z najbardziej jednoznacznych i czytelnych dokumentów potwierdzających zrozumienie (lub nie) istoty kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego i stopnia przynależności do tej grupy. Docelowym rozwiązaniem powinno być uzależnienie wysokości stawki dodatku od konkretnych, realnych i wskazanych już w regulaminie przesłanek, odpowiadających stopniowi trudności zarządzania daną szkołą. Jeżeli zatem kwalifikacją tą jest na przykład liczba oddziałów – to temu kryterium różnicującemu szkoły w danej gminie powinna odpowiadać określona stawka (a nie widełki). Należy podkreślić, że składnikiem uznaniowym w strukturze płacy nauczyciela są – nagrody.

Dodatki funkcyjne stanowią niewielki procent wydatków na wynagrodzenia nauczycielskie. Stawki te nie mogą abstrahować od rozwiązań przewidywanych dla innych grup zawodowych na terenie danego samorządu. Powyższe nie oznacza, że niektóre funkcje przewidywane w strukturze stanowisk w oświacie mogą być dyskryminowane. Za takie zjawisko należy uznać częste przypadki ustalania dodatku funkcyjnego (wychowawstwo, opiekun stażu) na niskim poziomie. Uwzględniając, że są to zawsze kwoty brutto, nie może ulegać wątpliwości, iż nie jest to współcześnie ekwiwalent za jakąkolwiek odpowiedzialność, a tym bardziej na przykład za realną odpowiedzialność w sferze współdziałania z rodzicami (wychowawstwo). Niezbędna jest zatem skokowa zmiana przewidywana urealnienie stawek. Uwzględniając, że środki te wchodziły w skład bilansu wydatków na wynagrodzenia pod kątem osiągnięcia średnich płac gwarantowa-

nych, w wielu przypadkach podniesienie tych stawek jedynie zmniejszy wysokość wypłacanego dodatku uznaniowego.

4.3.5. Dodatek funkcyjny – szczegółowe warunki przyznawania (DF-WP)

Rozstrzygnięcia przepisów prawa powszechnego wyłączone z obszaru regulacji samorządowego regulaminu płacowego.

Ramowe regulacje prawa powszechnego sformułowano w art. 30 ust. 2, art. 30 ust. 5 pkt 3 oraz w art. 30 ust. 6 KN, w sferze zaś wykazu stosownych stanowisk w § 5 rozporządzenia z dnia 31 stycznia 2005 r. Regulacje powszechne ograniczają się do zastrzeżenia katalogu tytułów do dodatków oraz przesądzenia o ich charakterze w art. 30 ust. 2 (powierzone stanowisko lub sprawowana funkcja).

Dodatek funkcyjny – ustalanie szczegółowych warunków przyznawania dodatku w samorządowych regulaminach wynagradzania nauczycieli.

Średnia ocena stopnia wypełnienia upoważnienia zawartego w art. 30 ust. 6 ustawy KN w tej części wyniosła jedynie – 2,97, a zatem jest nieco niższa od uznawanych za akceptowalne w grupie średniej oceny (od 3 do 5). Na powyższe składają się modyfikacje ramowych rozwiązań systemowych, jakie są dokonywane na poziomie regulaminów wynagradzania (powoływanie nowych stanowisk), jak również wyraźne tendencje do zachowywania przez organy stanowiące nadmiernych uprawnień uznaniowych w sferze kreowanych zasad przyznawania dodatków.

TABELA 40. WARUNKI PRYZYNAWANIA DODATKU FUNKCYJNEGO - ROZKŁAD OCEN WG TYPU JST (%)

Wskaźnik oceny	0	1	2	3	4	5
Gminy	4,35	1,45	26,09	42,03	17,39	8,70
Powiaty ziemskie	0,00	9,09	18,18	59,09	13,64	0,00
Powiaty grodzkie	0,00	12,50	0,00	12,50	50,00	25,00
Samorząd województwa	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	0,00

Źródło: Opracowanie własne.

TABELA 41. WARUNKI PRYZYNAWANIA DODATKU FUNKCYJNEGO - ROZKŁAD OCEN

Wskaźnik oceny	0	1	2	3	4	5
Liczba JST	3	4	22	43	20	8

Źródło: Opracowanie własne.

Wskaźnik jakości regulacji tych JST, które sytuują się w akceptowalnej grupie oceny od 3 do 5 – najlepsze oceny:

- gminy – 68,12%,
- powiaty – 72,73%,
- miasta na prawach powiatu – 87,50%.

Najpowszechniejsze wady regulacji samorządowych w zakresie ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatku funkcyjnego.

- Powszechne powoływanie zbędnych regulacji, powielających rozstrzygnięcia przepisów powszechnych: wskazywanie terminu przeszerzegowania w związku z przyznaniem dodatku (art. 39 KN), regulacje podmiotowe dotyczące wskazania osoby przyznającej dodatek (dyrektor szkoły, burmistrz, starosta), ustanawianie terminu wypłaty dodatku (z góry).
- Powoływanie innych stanowisk niż wskazane w przepisach aktów prawa wyższego rzędu, na przykład: „pedagog szkolny”, „wychowawca grupy na świetlicy szkolnej”, „nauczyciel wspomagający”.
- Ograniczenie się do krótkiej, ogólnej dyspozycji, wskazując taki zapis jako wypełnienie upoważnienia w zakresie obowiązku ustanowienia wysokości i warunków przyznawania prawa do dodatku funkcyjnego, na przykład: „Dyrektorowi szkoły w zależności od liczby oddziałów, liczby uczniów i powierzonych zadań przysługuje dodatek funkcyjny w wysokości 30–80% kwoty bazowej”.
- Wysokie, widełkowe zróżnicowanie wysokości dodatków po kątem wielkości szkoły, z jednoczesnym powołaniem wysoko uogólnionych kryteriów przyznawania dodatków przez organ prowadzący – w ramach tych widełek. Zapisy takie w istocie determinują uznaniowy i subiektywny charakter dodatku.

- Określanie sytuacji i przypadków, kiedy dodatki funkcyjne nie przysługują.⁶⁸

Proponowany zakres regulacji w regulaminie

Ze względu na znaczną liczbę regulacji zbędnych lub nieprawidłowych, podstawową czynnością w tym obszarze powinna być ich korekta pod kątem wskazanych powyżej wad regulacji.

4.3.6. Dodatek za warunki pracy – wysokość (DWP-W)

Rozstrzygnięcia przepisów prawa powszechnego wyłączone z obszaru regulacji samorządowego regulaminu płacowego

Prawo nauczycieli do dodatku za warunki pracy określa art. 34 KN, stanowiący, że nauczycielom pracującym – w trudnych i uciążliwych warunkach – przysługuje z tego tytułu odrębny dodatek finansowy. Na mocy zapisu art. 34 ust. 2 ustawy – minister ds. oświaty i wychowania określa wykaz trudnych i uciążliwych warunków pracy, a organ prowadzący (JST) wysokość i szczegółowe warunki przyznawania dodatku. Powyższą dyspozycję Minister Edukacji Narodowej i Sportu zrealizował w § 8 i 9 rozporządzenia z dnia 31 stycznia 2005 roku. Zbilansowanie dodatku z pozostałymi składnikami płacy powinno zapewniać co najmniej osiągnięcie średnich wynagrodzeń nauczycieli, o których mowa w art. 30 ust. 3 ustawy.

Rozporządzenie z dnia 31 stycznia 2005 r. powołuje kompletny wykaz prac uznawanych za wykonywane w warunkach trudnych i uciążliwych. W stosownej uchwale wyszczególnia się tylko te, które występują w prowadzonych przez JST szkołach i placówkach.

Dodatek za warunki pracy – ustalanie wysokości dodatku w samorządowych regulaminach wynagradzania nauczycieli

Średnia ocena stopnia wypełnienia upoważnienia zawartego w art. 30 ust. 6 ustawy KN w tej części wyniosła – 3,74, a zatem sytuuje się w zakresie ocen uznawanych za akceptowalne w grupie średniej oceny ogółem (od 3 do 5). Niezależnie od jakości powoływanych tu regulacji, należy wskazać na znaczące zjawisko głębokiego zróżnicowania wysokości dodatków, sytuujących się kwotowo pomie-

68 Np. wyrok WSA we Wrocławiu z 9 listopada 2006 r. – IV SA/Wr 560/06. Ustawodawca nie upoważnił rady gminy do ustalenia, że dodatki funkcyjne mogą być przyznawane w czasie pobierania zasiłków z ubezpieczenia społecznego z powodu niezdolności do pracy wskutek choroby bądź konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny. Kwestie te regulują przepisy powszechnie obowiązujące, wynikające m.in. z Kodeksu pracy.

dzy 60 zł i dochodzącego w niektórych przypadkach nawet do 700 zł dodatku miesięcznie. Stan ten ma swoje uzasadnienie we wprowadzeniu nowego systemu wynagradzania w 2000 r. Z obecnie pozyskanych danych wynika, iż część samorządów nie dokonała wówczas korekty wysokości stawek dodatku⁶⁹.

TABELA 42. WYSOKOŚĆ DODATKU ZA WARUNKI PRACY - ROZKŁAD OCEN (%)

Wskaźnik oceny	0	1	2	3	4	5
Liczba JST	7	1	14	13	19	46

Źródło: Opracowanie własne.

TABELA 43. WYSOKOŚĆ DODATKU ZA WARUNKI PRACY WG TYPU JST (%)

Wskaźnik oceny	0	1	2	3	4	5
Gminy	7,25	0,00	15,94	15,94	24,64	36,23
Powiaty ziemskie	9,09	4,55	13,64	9,09	9,09	54,55
Powiaty grodzkie	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00
Samorząd województwa	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00

Źródło: Opracowanie własne.

Wskaźnik jakości regulacji tych JST, które sytuują się w akceptowalnej grupie oceny od 3 do 5 – najlepsze oceny:

- gminy – 76,81%,
- powiaty – 72,73%,
- miasta na prawach powiatu – 100,00% .

Najpowszechniejsze wady regulacji samorządowych w zakresie ustalania wysokości dodatku za warunki pracy

- Nieuprawnione ustalenie widełek zamiast konkretnej wysokości dodatku lub powołanie jedynie dolnej lub górnej granicy tych widełek.
- Powołanie tytułów uprawniających do dodatku za warunki pracy innych

69 W 2000 r. JST wykazały ponad 1,2 mld niedoborów w zakresie środków na wynagrodzenia.

niż wymienione w § 8 i 9 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r.

- Brak wyszczególnienia tytułów i odpowiednio brak zróżnicowania wysokości stawek w zależności od poszczególnych tytułów uprawniających do dodatku.

4.3.7. Dodatek za warunki pracy – szczegółowe warunki przyznawania (DWP-WP)

Rozstrzygnięcia przepisów prawa powszechnego wyłączone z obszaru regulacji samorządowego regulaminu płacowego.

Wykaz dodatków za warunki pracy w warunkach trudnych i uciążliwych ustalony został w § 8 i 9 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli ...

Dodatek za warunki pracy – szczegółowe warunki przyznawania dodatku w samorządowych regulaminach wynagradzania nauczycieli

Średnia ocena stopnia wyniosła – 2,63, a zatem sytuuje się poniżej zakresu ocen uznawanych za akceptowalne w grupie średniej oceny ogółem (od 3 do 5).

Niska ocena wynika m.in. z faktu, że znaczna część JST, opierając się na rozwiązaniach zawartych w § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 3 kwietnia 2009 r. w sprawie dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez organy administracji rządowej⁷⁰ i wcześniej – ograniczyła w regulaminach prawo do dodatku za warunki pracy do pracy faktycznie lub efektywnie wykonywanej w warunkach trudnych. Jednolite orzecznictwo ocenia takie działanie jako wadliwe⁷¹. Analiza tak sformułowanych przepisów prowadzi do wniosku, że rady kreując taki zapis, przekroczyły kompetencję ustawową określoną w art. 30 ust. 6 ustawy KN, albowiem wynika z niego jednoznacznie, że uregulowano w nim zasady wypłacania dodatku, a w przepisie ustawy wyraźnie jest mowa o – przyznawaniu dodatków⁷². Należy wskazać, iż przypadek, w którym ustala

⁷⁰ (Dz. U. Nr. 60 poz. 494).

⁷¹ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 września 2006 r. IV SA/Wr 396/05, Dz.Urz.Dolno 2007/204/2522; Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 sierpnia 2008 r., IV SA/Wr 197/07, Dz.Urz.Dolno 2009/7/155; Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2008 r., IV SA/Wr 176/08 LEX nr 519088.

⁷² Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 września 2008 r., IV SA/Wr 281/08 ONSAiWSA 2010/5/95.

się wysokość dodatku „za każdą efektywnie przepracowaną godzinę”, jak słusznie wskazują sądy, jest uzależnieniem dodatku za warunki pracy „od efektywności” przepracowanych godzin. Tymczasem art. 30 ust. 2 jednoznacznie wskazuje, że wysokość dodatku za warunki pracy zależy od pracy: w warunkach trudnych lub uciążliwych⁷³.

TABELA 44. WARUNKI PRYZYNAWANIA DODATKU ZA WARUNKI PRACY - ROZKŁAD OCEN

Wskaźnik oceny	0	1	2	3	4	5
Liczba JST	15	11	20	20	18	16

Źródło: Opracowanie własne.

Wskaźnik jakości regulacji tych JST, które sytuują się w akceptowalnej grupie oceny od 3 do 5 – najlepsze oceny:

- gminy – 46,37%,
- powiaty – 63,63%,
- miasta na prawach powiatu – 87,50%.

TABELA 45. WARUNKI PRYZYNAWANIA DODATKU ZA WARUNKI PRACY - ROZKŁAD OCEN WG TYPY JST (%)

Wskaźnik oceny	0	1	2	3	4	5
Gminy	18,84	13,04	21,74	21,74	14,49	10,14
Powiaty ziemskie	4,55	9,09	22,73	18,18	27,27	18,18
Powiaty grodzkie	12,50	0,00	0,00	12,50	12,50	62,50
Samorząd województwa	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	0,00

Źródło: Opracowanie własne.

Najpowszechniejsze wady regulacji samorządowych w zakresie ustalania szczegółowych warunków przyznawania dodatku za warunki pracy

- Odstąpienie od powołania szczegółowych warunków przyznawania dodatku za warunki pracy.

⁷³ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 sierpnia 2008 r. IV SA/Wr 294/08 LEX nr 518041.

- Ustalenie sytuacji i przypadków, w których dodatek za warunki pracy nie przysługuje.
- Uzależnienie prawa do dodatku od faktycznie zrealizowanych godzin zajęć w warunkach trudnych.

Proponowany zakres regulacji w regulaminie

Na obecnym etapie i wobec powszechności błędnego uregulowania szczegółowych warunków przyznawania dodatków w kontekście ich faktycznego (efektywnego) wykonywania, za kluczową należy uznać modyfikację przepisów w powyższym zakresie, pod kątem uchylecia tych rygorów. Utrzymywanie wskazanego stanu prawnego w kontekście ugruntowanego już orzecznictwa może narażać samorządy na roszczenia formułowane z tego tytułu przez nauczycieli.

4.3.8. Godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw – szczegółowe warunki obliczania (GPW-0)

Rozstrzygnięcia przepisów prawa powszechnego wyłączone z obszaru regulacji samorządowego regulaminu płacowego

Zgodnie z art. 35 ust. 3 KN wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i za godziny doraźnych zastępstw wypłaca się nauczycielowi, biorąc pod uwagę

- **stawkę jego osobistego zaszeregowania płacowego**, z uwzględnieniem dodatku za warunki pracy (jeżeli praca w godzinach ponadwymiarowych oraz doraźnego zastępstwa odbywa się w warunkach trudnych lub uciążliwych dla zdrowia).

Karta nauczyciela nie definiuje odrębnie pojęcia „stawka osobistego zaszeregowania nauczyciela”. Oznacza to, że w praktyce należy się kierować w tym względzie wysokością wynagrodzenia zasadniczego, określoną w indywidualnym dokumencie wiążącym pracodawcę i pracownika, czyli w umowie o pracę lub akcie mianowania. Należy mieć bowiem na względzie, że ustawodawca dopuszcza możliwość znacznego zróżnicowania płacy zasadniczej nauczyciela, a stawki z tabeli płac są jedynie wartościami minimalnymi.

W lokalnym regulaminie wynagradzania nauczycieli ustala się: szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godzinę ponadwymiarową i godzinę doraźnego zastępstwa, z zastrzeżeniem wskazanej powyżej zasady o obowiązku uwzględnienia osobistej stawki zaszeregowania. Na tym rozstrzygnięciu regulacje powszechne w tym względzie się wyczerpują.

Godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw – szczegółowe warunki obliczania w samorządowych regulaminach wynagradzania nauczycieli

Średnia ocena stopnia wypełnienia upoważnienia zawartego w art. 30 ust. 6 ustawy KN w tej części wyniosła – 4,59, jest najwyższa i sytuuje się w zakresie ocen, które muszą być uznane za bardzo dobre. W zasadzie znakomita większość badanych samorządów poprawnie wywiązała się z tego obowiązku.

TABELA 46. OBLICZANIE GODZIN PONADWYMIAROWYCH - ROZKŁAD OCEN

Wskaźnik oceny	0	1	2	3	4	5
Liczba JST	6	2	0	1	1	90

Źródło: Opracowanie własne.

TABELA 47. OBLICZANIE GODZIN PONADWYMIAROWYCH
WG TYPU JST (%)

Wskaźnik oceny	0	1	2	3	4	5
Gminy	5,80	2,90	0,00	1,45	1,45	88,41
Powiaty ziemskie	9,09	0,00	0,00	0,00	0,00	90,91
Powiaty grodzkie	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00
Samorząd województwa	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00

Źródło: Opracowanie własne.

Wskaźnik jakości regulacji tych JST, które sytuują się w akceptowalnej grupie oceny od 3 do 5 – najlepsze oceny:

- gminy – 91,31%,
- powiaty – 90,91%,
- miasta na prawach powiatu – 100,00%.

Najpowszechniejsze wady regulacji samorządowych w zakresie ustalania szczegółowych warunków obliczania godzin ponadwymiarowych i godzin doraźnych zastępstw w samorządowych regulaminach wynagradzania nauczycieli

- Wprowadzenie nieistniejącego w pragmatyce zawodowej nauczycieli pojęcia „godziny nadliczbowe” lub brak regulacji.
- Odwołanie się w regulaminie do art. 35 ustawy KN lub rozporządzenia z dnia 31 stycznia 2005 r., które nie powołują sposobu obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe.

4.3.9. Godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw – szczególne warunki wypłacania (GPW-W)

Rozstrzygnięcia przepisów prawa powszechnego wyłączone z obszaru regulacji samorządowego regulaminu płacowego

Ustawodawca w art. 30 ust. 6 w sposób odmienny niż w przypadku dodatków (wysokość i szczególne warunki przyznawania) określa zakres upoważnienia do regulowania na poziomie JST wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. W tym przypadku zakres upoważnienia dotyczy obowiązku ustalenia: „szczegółowych warunków obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw”.

Upoważnienie ustawowe nie przewiduje ani dla szkół rządowych, ani dla szkół samorządowych upoważnienia do określania sytuacji i przypadków, kiedy wynagrodzenie za takie godziny nie przysługuje, jak również określania przypadków zaliczania tych godzin jako odbyte – w innych sytuacjach. Godziny ponadwymiarowe to szczególnie składnik w strukturze czasu pracy nauczyciela (nie są to godziny nadliczbowe).

Godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw – szczególne warunki wypłacania (GPW-W) w samorządowych regulaminach wynagradzania nauczycieli.

Średnia ocena wyniosła – 1,91 i jest jedną z najniższych. Sytuuje się znacznie poniżej zakresu ocen uznawanych za akceptowalne w grupie średniej oceny ogółem (od 3 do 5). Większość problemów przy ustalaniu wskazanych warunków wynika z kopiowania w regulaminach rozwiązań przewidywanych w przepisach powszechnych dotyczących szkół rządowych. Większość zawartych tu przepisów ma korzenie jeszcze w korzystnych regulacjach obowiązujących przed reformą 2000 r., stąd zapewne niechęć zarówno administracji rządowej, jak i samorządowej do zmiany tych regulacji. Niezależnie od tego, od

2000 r. szerokie orzecznictwo sądów administracyjnych w znacznym zakresie zinterpretowało stosowane regulacje w tym zakresie i podobnie, jak przy ustalaniu dodatku za warunki pracy – lokalne regulaminy płacowe powinny obecnie ewoluować w kierunku modyfikacji rozwiązań własnych.

TABELA 48. WARUNKI WYPŁACANIA WYNAGRODZENIA ZA GODZINY PONADWYMIAROWE - ROZKŁAD OCEN

Wskaźnik oceny	0	1	2	3	4	5
Liczba JST	26	17	18	22	13	4

Źródło: Opracowanie własne.

TABELA 49. WARUNKI WYPŁACANIA WYNAGRODZENIA ZA GODZINY PONADWYMIAROWE WG TYPU JST (%)

Wskaźnik oceny	0	1	2	3	4	5
Gminy	26,09	17,39	18,84	17,39	14,49	5,80
Powiaty ziemskie	27,27	22,73	18,18	27,27	4,55	0,00
Powiaty grodzkie	25,00	0,00	12,50	50,00	12,50	0,00
Samorząd województwa	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	0,00

Źródło: Opracowanie własne.

Wskaźnik jakości regulacji tych JST, które sytuują się w akceptowalnej grupie oceny od 3 do 5 – najlepsze oceny:

- gminy – 37,68%,
- powiaty – 31,82%,
- miasta na prawach powiatu – 62,50 %.

Najpowszechniejsze wady regulacji samorządowych w zakresie ustalania szczegółowych warunków wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw

- Brak określenia w regulaminie szczegółowych warunków wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw.
- Ustalanie zasad wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe w tygodniach,

w których przypadają dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy nauczyciela lub dni ustawowo wolne od pracy, a także wtedy, gdy zajęcia rozpoczynają się bądź kończą w środku tygodnia czy też kiedy nauczyciel nie mógł zrealizować zajęć z przyczyn leżących po stronie pracodawcy.

- Określanie sytuacji i przypadków, w których za zrealizowane godziny ponadwymiarowe wynagrodzenie nie przysługuje.
- Ustalanie wynagrodzenia za wycieczki i zielone szkoły, jak za godziny ponadwymiarowe.
- Sformułowanie w regulaminie wynagradzania zasad określania wymiaru „pensum” nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązków określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin, bez powołania się na art. 42 ust. 2 pkt 3 ustawy – Karta Nauczyciela.
- Powielanie w regulaminach zapisów dotyczących godzin ponadwymiarowych i godzin doraźnych zastępstw z przepisów ustawy – Karta nauczyciela.

Proponowany zakres regulacji w regulaminie.

Dominującą cechą powoływanych zapisów w regulaminach w tym obszarze jest ich dosłowna porównywalność z regulacjami dla szkół rządowych. Pomimo ukształtowanego i jasnego orzecznictwa nie są one modyfikowane. Należy podkreślić, że przepisy dotyczące szkół rządowych nie są w żaden sposób wiążące dla aktów prawa miejscowego, będącego regulaminami wynagradzania. W znacznej części regulaminów brakuje jakichkolwiek regulacji dotyczących szczegółowych warunków wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. Tego rodzaju działanie jest jednak również niezgodne z zasadami techniki prawodawczej, oznacza bowiem niewypełnienie zakresu ustawowego upoważnienia.

4.3.10. Nagrody i dodatki mieszkaniowe w regulaminie płacowym (N-DM)

Rozstrzygnięcia przepisów prawa powszechnego wyłączone z obszaru regulacji samorządowego regulaminu płacowego.

Podstawą prawną powołującą obowiązek wyodrębnienia środków finansowych na specjalny fundusz przeznaczony na nagrody dla nauczycieli jest art. 49 ustawy – Karta nauczyciela. Przepis określa minimalną wysokość środków na ten cel na poziomie organów prowadzących (JST) oraz upoważnienie do ustalenia kryteriów i trybu przyznawania nagród dla organów nadzoru ministra. Fundusz jest przeznaczony na uhonorowanie osiągnięć dydaktyczno-wychowawczych

nauczycieli. Nagrody wypłacane na podstawie tego przepisu są nieperiodycznymi wynagrodzeniami zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy, a zatem podlegają bilansowaniu w średnim wynagrodzeniu, o którym mowa w art. 30 ust. 3 ustawy.

Należy podkreślić, że ustalenie wysokości funduszu ma kluczowe znaczenie dla celu prowadzenia polityki płacowej na poziomie organu prowadzącego. Zagospodarowanie bowiem wystarczającej wysokości środków na nagrody pozwala:

- skierować środki na wynagrodzenia dla najlepszych nauczycieli,
- uniknąć wypłacania dodatku uzupełniającego redystrybuowanego na cele niezwiązane z jakością pracy nauczyciela, w trybie wyłącznie kalkulacyjno--administracyjnym.

W związku z powyższym, funkcjonowanie funduszu nabiera obecnie szczególnego znaczenia z punktu widzenia zarządzania całym funduszem płacowym na poziomie organów prowadzących (JST). Stosownie do art. 49 ust. 2 ustawy organy prowadzące szkoły ustalają w uchwałach – kryteria i tryb przyznawania nagród dla nauczycieli. Rozważając kwestię nagród w kontekście regulaminów płacowych, należy przede wszystkim podkreślić, że przepisy ustawy KN nie są jednoznaczne co do rozstrzygnięcia, czy powinny być one realizowane w akcie prawa miejscowego, wydanym na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy.

- Zakres upoważnienia zawarty w przepisie jedynie pośrednio i warunkowo wskazuje na taką możliwość – stanowiąc w art. 30 ust. 6 pkt. 3, że JST: „ustala wysokość i warunki wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 4 (nagrody i inne świadczenia wynikające ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i dodatków socjalnych określonych w art. 54) – o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach”.
- Ustawa KN w art. 49 ust. 2 powołuje odrębne upoważnienie do uregulowania kwestii nagród, wskazując następnie w art. 91 lit. d pkt 1, że to ta regulacja ma być przyjęta w trybie uchwały. Niewątpliwie ustawodawca nie mógł mieć na celu powołania dwóch podstaw prawnych dla uregulowania – jednej i tej samej kwestii.
- W przeciwieństwie do art. 30 ust. 6 – podstawa prawna wskazana w art. 49 ust. 2 spełnia stosowne rygory w zakresie brzmienia treści upoważnienia (tj. określa, kto, co i w jaki sposób ma uregulować). Ponadto – uchwała wydana

na podstawie art. 30 ust. 6 objęta jest szczególnym rygorem stanowienia (uzgodnienie ze związkami zawodowymi), podczas gdy uchwała, o której mowa w art. 49 ust. 2 podlega standardowym przepisom ustawy o związkach zawodowych (opiniowanie).⁷⁴

W rezultacie należy przyjąć, że nagrody powinny być ustalane w odrębnej uchwale, wydawanej na podstawie art. 49 ust. 2. Tak też przyjęto, dokonując niniejszej analizy.

Odnosząc się zaś do kwestii ustanawiania w regulaminach płacowych, wydawanych na podstawie art. 30 ust. 6 ustawy KN, regulacji dotyczących dodatków mieszkaniowych, należy wskazać, że art. 30 ust. 6 pkt 3 ustawy stanowi, iż JST: „ustala wysokość i warunki wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 4 (nagrody i inne świadczenia wynikające ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i dodatków socjalnych określonych w art. 54) – o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach”. Oznacza to, że ustawa wyłącza możliwość określania w ramach regulaminów wynagradzania dodatków mieszkaniowych, które są dodatkami socjalnymi, o których mowa w art. 54 ustawy KN (a które mają również odrębne upoważnienie ustawowe do uregulowania tej materii).⁷⁵

Nagrody i dodatki mieszkaniowe (N-DM) w samorządowych regulaminach wynagradzania nauczycieli

Średnia ocena w tej części wyniosła – 2,00 i jest jedną z najniższych. Sytuuje się znacznie poniżej zakresu ocen uznawanych za akceptowalne w grupie średniej oceny ogółem (od 3 do 5).

TABELA 50. NAGRODY I DODATKI MIESZKANIOWE - ROZKŁAD OCEN

Wskaźnik oceny	0	1	2	3	4	5
Liczba JST	54	0	0	1	28	17

Źródło: Opracowanie własne.

⁷⁴ Art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm.).

⁷⁵ Art. 54 ust. 7 ustawy – Karta nauczyciela stanowi: „organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego określa w trybie, o którym mowa w art. 30 ust. 6, wysokość nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego oraz szczegółowe zasady jego przyznawania i wypłacania, z uwzględnieniem zasad określonych w ust. 3”. Przez tryb – należy tu rozumieć rozstrzygnięcie polegające na obowiązku uregulowania danej kwestii w trybie – uchwały.

TABELA 51. NAGRODY I DODATKI MIESZKANIOWE WG TYPU JST(%)

Wskaźnik oceny	0	1	2	3	4	5
Gminy	57,97	0,00	0,00	1,45	24,64	15,94
Powiaty ziemskie	59,09	0,00	0,00	0,00	18,18	22,73
Powiaty grodzkie	0,00	0,00	0,00	0,00	87,50	12,50
Samorząd województwa	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Źródło: Opracowanie własne.

Wskaźnik jakości regulacji tych JST, które sytuują się w akceptowalnej grupie oceny od 3 do 5 – najlepsze oceny:

- gminy – 42,03%,
- powiaty – 40,91%,
- miasta na prawach powiatu – 100,00%.

Najpowszechniejsze wady regulacji samorządowych w zakresie ustalania nagród i dodatków mieszkaniowych.

Błędem jest uwzględnianie w regulaminie dodatków mieszkaniowych i nagród. Proponuje się kwestię nagród i dodatków mieszkaniowych regulować odrębnie na podstawie upoważnień ustawowych, zawartych odpowiednio w art. 49 ust. 2 oraz w art. 54 ust. 7 Karty nauczyciela.

4.3.11. Inne regulacje zawarte w regulaminie płacowym (IR)

Rozstrzygnięcia przepisów prawa powszechnego wyłączone z obszaru regulacji samorządowego regulaminu płacowego.

Regulaminy wynagradzania nauczycieli wydawane są na podstawie określonego i precyzyjnego upoważnienia zawartego w art. 30 ust. 6 Karty nauczyciela. Powołana podstawa prawna nie daje możliwości regulowania jakichkolwiek innych elementów płacy nauczyciela.

Inne regulacje (IR) zawarte w samorządowych regulaminach wynagradzania nauczycieli.

Średnia ocena w tej części – 3,45 jest jedną z wyższych. Za poprawne należy uznać w tym zakresie jedynie te regulaminy, które oceniono na poziomie wskaźnika – 5,00.

TABELA 52. INNE REGULACJE (IR). LICZBA JST WG POSZCZEGÓLNYCH WSKAŹNIKÓW OCENY

Wskaźnik oceny	0	1	2	3	4	5
Liczba JST	16	5	4	8	27	40

Źródło: Opracowanie własne.

TABELA 53. INNE REGULACJE (IR). LICZBA JST WG TYPÓW I POSZCZEGÓLNYCH WSKAŹNIKÓW OCENY (%)

Wskaźnik oceny	0	1	2	3	4	5
Gminy	15,94	4,35	5,80	7,25	26,09	40,58
Powiaty ziemskie	22,73	9,09	0,00	13,64	18,18	36,36
Powiaty grodzkie	0,00	0,00	0,00	0,00	50,00	50,00
Samorząd województwa	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	0,00

Źródło: Opracowanie własne.

Przykładowe zapisy regulacji samorządowych w zakresie ustalania składników, do których nie ma upoważnienia w art. 30 ust. 6 Karty nauczyciela.

- „Nauczycielom przysługuje wynagrodzenie dodatkowe:
 - za analizę prac i zajęć uczniowskich z języka polskiego począwszy od czwartej klasy szkoły podstawowej w wysokości 2,6% wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela mianowanego,
 - za wykonanie zadań służb BHP w wysokości od 6% do 12% w zależności od liczby zatrudnionych pracowników w placówce”.
- „Dodatek specjalny może być przyznany nauczycielowi, który posiada przygotowanie zawodowe i uprawnienia do nauczania w szkołach, w zakresie nierealizowanych dotychczas albo specyficznych kierunków kształcenia”.
- „Źródłem pokrycia finansowego dodatku specjalnego są środki własne powiatu.”

- „Dodatek specjalny wypłaca się z dołu w terminie wypłaty wynagrodzenia.”
- Dodatkowe rozdziały, na przykład:
 - „Dokształcanie i doskonalenie zawodowe”,
 - „Wynagrodzenie za zajęcia dodatkowe”,
 - „Inne świadczenia wynikające ze stosunku pracy”.

4.4. Wnioski

4.4.1. Zaniechanie corocznej nowelizacji regulaminów płacowych

W świetle uzyskanych danych ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy – Karta nauczyciela, znosząca między innymi obowiązek nowelizacji regulaminu płacowego, odniosła natychmiastowy skutek w postaci faktycznego wstrzymania procesu corocznej regulacji na poziomie lokalnych przepisów płacowych (95% JST nie uchwaliło nowych regulacji).

Ze względu na obowiązek uzgadniania treści regulaminów – zmiana ta w praktycznym działaniu wyeliminowała realne współuczestnictwo środowisk nauczycielskich w kształtowaniu przepisów, a tym samym ograniczyła proces kontroli społecznej. Inną zasadniczą konsekwencją tej zmiany stało się ograniczenie możliwości sprawowania bieżącej kontroli dokonywanej przez państwo i wykonywanej przez służby wojewody wobec aktów prawa miejscowego. Brak zmiany aktu prawa jest bowiem równoznaczny z brakiem obowiązku kierowania go do oceny. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji, w której – jak wynika z przeprowadzonej analizy – znakomita większość regulaminów obarczona jest elementarnymi wadami prawnymi, związanymi z pomijaniem w ich kształtowaniu zasad techniki prawodawczej. Do pozytywnych efektów wprowadzonej zmiany w ustawie KN można zaliczyć ograniczenie obowiązków administracyjnych organów wykonawczych samorządu, związanych z realizacją często skrajnie trudnego procesu uzgadniania ze związkami zawodowymi.

Jednocześnie z uchyleniem obowiązku corocznego ustalania regulaminów wprowadzono tzw. dodatek uzupełniający, mający być alternatywą dla usunięcia „coroczności” lokalnych regulacji płacowych. W 2009 r. samorządy przeznaczyły na dodatek uzupełniający prawie 5% środków na wynagrodzenia w sytuacji, gdy średnia roczna centralna regulacja na poziomie wynagrodzenia zasadniczego wynosiła zaledwie 2,3%. Wypłata dodatku uzupełniającego jest czynnością administracyjno-kalkulacyjną (wewnętrznym działaniem organu),

regulowaną przepisami ustawy. W rezultacie działanie takie uwalnia od odpowiedzialności za realizowane zadanie własne i radykalnie inicjuje tendencje do skupienia się na wypełnianiu obowiązku prawnego, a nie na potrzebach społeczności w zakresie oświaty. Nienowelizowanie regulaminów płacowych oznacza odstępianie od wykorzystania prawa do dynamicznej (bieżącej) polityki płacowej na rzecz dostosowania jej do tak zwanego efektu wynikowego (rezultatu i skutku wcześniej uchwalonych, niemodyfikowanych regulacji płacowych). W konsekwencji środki finansowe, które mogły być wykorzystane na modyfikację postaw nauczycieli (dodatek motywacyjny), są wypłacane w postaci dodatku o cechach dodatku wyrównawczego (socjalnego).

4.4.2. Regulaminy wynagradzania według wskaźników

W sześciostopniowej skali średnia ocena samorządowych regulaminów wynagradzania ogółem ukształtowała się na poziomie wskaźnika – 3,16 (przy najwyższym – 5), a zatem ocena ogólna sytuuje się na poziomie średnim.

W podziale na poszczególne typy JST uzyskano wskaźniki:

- gminy – 3,06 (GM i GW – 3,01, GMW – 3,43),
- powiaty – 3,14,
- miasta na prawach powiatu – 3,94,
- samorząd województwa – 3,84.

Potwierdzają one fakt, że także w przypadku rozstrzygnięć w sferze elementów płacowych generowanych standardów jakości edukacji – gradacja odbywa się według kryterium miasto/wieś. Niewielka różnica w uzyskanych, dużo wyższych wskaźnikach, dotyczy miast na prawach powiatu i samorządu województwa. Najgorsze wskaźniki uzyskały najmniejsze jednostki administracyjne – gminy wiejskie i miejskie. Od tej reguły niewiele odbiega nieco lepszy wynik gmin miejsko-wiejskich od powiatów.

W sześciostopniowej skali najwyższy wskaźnik uzyskał regulamin miasta na prawach powiatu – 4,76. Najniższy przypadł gminie wiejskiej – 1,96. Oznacza to, że regulacje nie są jednorodne. Z powołanego dla celów porównawczych w niniejszym opracowaniu wskaźnika zróżnicowania jakości regulacji wynika, że różnica pomiędzy uzyskanym najwyższym i najniższym wskaźnikiem wynosi prawie 47%. Charakterystyczne jest jednocześnie, że najwyższe zróżnicowanie dotyczy gmin wiejskich. Najmniej różnią się regulaminy powiatów i miast na

prawach powiatów, uzyskując wskaźniki zróżnicowania odpowiednio – 36,83% i 36,33%

Przyjmując na potrzeby niniejszej analizy założenie (kryterium), że wyniki mieszczące się w grupie wskaźników od 3 do 5 są akceptowalne, uzyskano następujące wyniki (tabela 54):

TABELA 54. LICZBA REGULAMINÓW I JST W GRUPIE WSKAŹNIKÓW OD 3 DO 5 (%).
PODZIAŁ WEDŁUG TYPÓW JST

Typ JST	Liczba regulaminów w grupie wskaźników od 3 do 5	JST w grupie wskaźników od 3 do 5 (%)
Gminy miejskie	10	55,6
Gminy wiejskie	20	46,5
Gminy miejsko-wiejskie	5	62,5
Razem gminy	35	50,7
Powiaty ziemskie	15	68,2
Powiaty grodzkie	7	87,5
Samorząd województwa	1	100,0
Ogółem	58	58,0

Źródło: Opracowanie własne.

W grupie akceptowalnych wskaźników usytuowało się 58% badanych regulacji. Wynik taki należy uznać za niepokojący, bowiem wskazuje on, że 42% zbadanych regulacji wymaga znacznej korekty (zmiany). Dotyczy to odpowiednio prawie 50% gmin, 32% powiatów i 12,5% miast na prawach powiatu.

Uwzględniając poszczególne elementy sposobu realizacji upoważnienia, zawartego w art. 30 ust. 6 KN, należy wskazać, że najmniejsze wątpliwości dotyczą sposobu obliczania wynagrodzenia za godzinę ponadwymiarową (wskaźnik 4,59). Z kolei największe trudności związane są z obowiązkiem sformułowania regulacji dotyczących dodatku za wysługę lat (1,18). Wyniki te nie zaskakują. W pierwszym przypadku kwestia dotyczy prostego rozstrzygnięcia definicyjnego, w drugim zaś – regulacje w przepisach powszechnych są tak wyczerpujące, że samorządy mają trudności z ustaleniem ich zakresu. Odpowiednio taki stan nie rodzi większych skutków z punktu widzenia statusu nauczyciela i jego uprawnień. Przyjmując jednak, że wyniki w przedziale wskaźników od 3 do 5 są

akceptowalne – to na 11 zbadanych obszarów jedynie 5 spełnia te oczekiwania. Pozostałe 6 wymaga korekty bądź fundamentalnej zmiany (dodatek za wysługę lat, wysokość dodatku motywacyjnego, warunki przyznawania dodatku funkcyjnego, warunki przyznawania dodatku za warunki pracy, warunki wypłacania godzin ponadwymiarowych, usytuowanie regulacji dotyczących nagród i dodatków mieszkaniowych). Odpowiednio w podziale na poszczególne typy JST na 11 wyodrębnionych obszarów modyfikacji powinno podlegać w gminach: 6 elementów, w powiatach – 5, a w miastach na prawach powiatów – 3.

TABELA 55. REGULAMINY, KTÓRE POWINNY PODLEGAĆ MODYFIKACJI LUB ZMIANIE WG SKŁADNIKÓW I TYPÓW JST (%)

	DW	DM-W	DM-WP	DE-W	DE-WP	DWP-W	DWP-WP	GPW-O	GPW-W	N-DM
Gminy	89,86	53,62	20,29	17,4	31,89	23,19	53,62	8,7	62,32	57,97
Powiaty ziemskie	81,82	31,82	13,65	13,64	27,27	27,28	36,37	9,09	68,18	59,09
Powiaty grodzkie	100	25	0	0	12,5	0	12,5	0	37,5	0
Samorząd województwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	100

Źródło: Opracowanie własne.

4.4.3. Zakres przedmiotowy regulaminów wynagradzania w świetle analizy

Z treści poddanych analizie regulaminów wynagradzania wynika, że samorządy nie radzą sobie z pełną identyfikacją przepisów prawa oświatowego w zakresie wynagrodzeń. Odpowiednio – regulaminy nie są postrzegane jako narzędzia umożliwiające zarządzanie sferą oświaty. Przyjmowane rozwiązania niewiele się różnią. W sposób daleki od oczekiwanego realizowany jest jednocześnie nadzór nad aktami prawa miejscowego, sprawowany przez administrację rządową.

Wśród głównych przyczyn można wskazać m.in. głębokie rozproszenie regulacji prawa powszechnego, wysoką częstotliwość zmian przepisów, znaczną złożoność regulacji oraz istotne i szerokie orzecznictwo. Wszystkie wskazane elementy sprawiają że działania w sferze wynagrodzeń nauczycielskich wymagają znacznej kompetencji i specjalizacji. Ta teza, wydająca się oczywistą konstatacją, nie znajduje adekwatnego potwierdzenia w praktycznym działaniu na żadnym z poziomów zarządzania. Przekazanie kluczowych obowiązków w sferze

rze płac nauczycielskich z poziomu centralnego do samorządowego dokonało się błyskawicznie, powszechnie i bez odpowiedniego wyposażenia JST w niezbędną wiedzę; podstawą podejmowanych decyzji stały się wyłącznie przepisy ustaw. Z drugiej strony, przejęcie tak zasadniczych zadań nie spowodowało powszechnej zmiany struktury organizacyjnej urzędów samorządowych, grupujących często zadania oświatowe innych wydziałów, zachowujących na tym samym poziomie zasoby kadrowe. Żaden z przeanalizowanych regulaminów płacowych nie uzyskał oceny najwyższej. W wielu przypadkach decydowała o tym jakość regulacji dokonywana pod kątem zasad techniki prawodawczej. Należy podkreślić, że nauczycielskie regulaminy płacowe są regulowane aktami prawa miejscowego. Oznacza to, że podlegają one przed wejściem w życie ocenie wojewody, który weryfikuje ich zgodność z przepisami prawa, między innymi tak elementarnymi, jak – zasady techniki prawodawczej. Jeżeli zatem regulaminy wciąż obciążone są wadami w tak szerokim zakresie – oznacza to, że wykonywany nadzór nie jest skuteczny. Należy w tym miejscu podkreślić, że w strukturze organizacyjnej wojewody pozostają kuratoria oświaty, a zatem wyspecjalizowane w sferze prawa oświatowego podmioty, które powinny wspierać służby prawne wojewody. Powyższe prowadzi do wniosku, że większość podmiotów funkcjonujących w sferze zarządzania oświatą wymaga podjęcia działań doskonaląco – organizacyjnych, nie wyłączając administracji rządowej.

Regulaminy cechuje mała innowacyjność rozwiązań, a ich cechą charakterystyczną stało się powielanie przepisów płacowych, wynikających z aktów prawa wyższego rzędu. Jest to jedna z najpoważniejszych wad, która dotyczy w większym lub mniejszym stopniu większości regulaminów. W myśl przepisów Konstytucji RP, akty prawa miejscowego mają charakter podstawowy (art. 94), toteż uchwały organów samorządu terytorialnego mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa (ustaw). Oznacza to również, że w uchwałach nie mogą się znaleźć materie regulowane już w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Zgodnie z przepisem § 118 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej, w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Rada nie ma zatem prawa powielać uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Niedopuszczalne jest powtarzanie w uchwałach uregulowań ustawowych (błąd superfluum). Jeżeli jakiś przepis jest zawarty w ustawie, to powtarzanie go w akcie wykonawczym jest zbędne

ponieważ w ten sposób niczego się nie normuje. W następstwie stosowania powtórzeń mogą natomiast powstać liczne nieporozumienia. Przy powtórzeniach okazuje się, że niektóre wypowiedzi ustawodawcy są normatywnie zbędne. Musi to prowadzić do wątpliwości, z których fragmentów tekstu prawnego należy odtwarzać normy i jaka jest ranga tych norm.⁷⁶ Co więcej, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, który również wypowiedział się w tej sprawie „treści zawartych w ustawach nie można ani powtarzać, ani przekształcać, modyfikować czy syntetyzować”⁷⁷. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała – jako istotnie naruszająca prawo – jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy⁷⁸.

Wśród innych kluczowych wad należy wymienić:

- Pomijanie w regulaminie wynagradzania części rozstrzygnięć, do których zobowiązuje upoważnienie powołane ustawą⁷⁹.
- Powielanie – bez niezbędnej analizy – w regulaminach płacowych wadliwych lub niekorzystnych przepisów z regulacji powszechnych (rozporządzenia)⁸⁰.
- Przekraczanie zakresu upoważnienia wskazanego w art. 30 ust. 6 Karty nauczyciela⁸¹.
- Brak identyfikacji własnych potrzeb i w konsekwencji powszechne kreowanie przepisów uniemożliwiających skuteczne zarządzanie na podstawie przyznanych kompetencji;⁸² dotyczy to na przykład ustanowienia długiego okresu, na który może być przyznany dodatek motywacyjny⁸³.

76 S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004 r., s. 238.

77 Wyrok U 5/98, OTK ZU 1999 Nr 5, poz. 99, s. 42. Także NSA w wyroku z dnia 14 października 1999 r. II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17; SN w wyroku z dnia 6 kwietnia 2001 r. III RN 87/00, OSN z 2001 r., Nr 24, poz. 704.

78 Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 września 2006 r., IV SA/Wr 396/05, Dz. Urz. Dolno 2007/204/2522; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 kwietnia 2006 r., IV SA/Wr 379/05, Dz. Urz. Dolno 2007/4/33; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp z dnia 24 października 2007 r., II SA/Go 580/07, Dz. Urz. Lubus 2007/116/1535.

79 Np. ustalenie dotyczące – dodatku za wysługę lat.

80 Np. ustalenia dotyczące – dodatku za wysługę lat, dodatku za warunki pracy.

81 Np. ustalenia dotyczące – dodatku motywacyjnego.

82 Zob. ustalenia dotyczące – dodatku motywacyjnego.

83 Sytuacja ta ulega powolnej zmianie. W części – na razie większych ośrodków – jest oczywistym indywidualne przyznawanie dodatku, wyższego i na okres adekwatny do stopnia oceny jakości pracy – np. ustalenia wywiadu grupowego: regulaminy wynagradzania nauczycieli. Wywiad przygotowany w ramach projektu „Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym”.

- Dążenie do uzyskania wyżej – niż wynikałoby to z ustawy – kompetencji w sferze stymulowania postaw dyrektorów szkół⁸⁴.
- Powoływanie innych stanowisk niż wskazane w przepisach aktów prawa wyższego rzędu, w tym nowych tytułów prawnych do wypłaty wynagrodzenia⁸⁵.

84 ustalenia dotyczące – dodatku funkcyjnego.

85 ustalenia dotyczące – innych regulacji.

ROZDZIAŁ 5

OCENA POTRZEB SZKOŁY NA PODSTAWIE OSIĄGNIĘĆ UCZNIÓW ORAZ WYNIKÓW EWALUACJI ZEWNĘTRZNEJ

Jan Herczyński,
Agnieszka Borek,
Ewa Stożek

5.1. Wstęp

Jednym z zasadniczych zadań gmin, powiatów i województw jako organów prowadzących szkoły jest ocena potrzeb szkoły i decydowanie, w jakim zakresie, w jakiej kolejności i w jakim czasie potrzeby te będą zaspokajane (w niniejszym tekście piszemy o szkołach, mając na myśli również przedszkola i inne placówki oświatowe prowadzone przez samorządy). Jest oczywiste, że organy prowadzące nie mogą zaspokoić wszystkich potrzeb swoich szkół, gdyż każdy budżet jest ograniczony. Jest jednak równie oczywiste, że odpowiedzialne organy prowadzące muszą mieć dobrze określoną, uzasadnioną i monitorowaną politykę zaspokajania potrzeb szkół, gdyż w ostatecznym rozrachunku wszelkie uzasadnione potrzeby szkół są potrzebami ich uczniów, a więc dzieci wyborców. Z tego powodu precyzyjna i oparta na faktach i dokumentach ocena, jakie potrzeby szkół są uzasadnione, a także względna ocena potrzeb różnych szkół, są niezbędne do prawidłowego zarządzania i finansowania lokalnych systemów szkolnych.

Potrzeby szkół z punktu widzenia organu prowadzącego można podzielić na następujące grupy:

- Kadrowe, związane z koniecznością zatrudnienia dodatkowych pracowników, zarówno pedagogicznych, jak i niepedagogicznych. Rzecz jasna, wybór

konkretnych osób do zatrudnienia leży w kompetencjach dyrektora szkoły⁸⁶, jednak decyzja, ile etatów szkoła potrzebuje, należy do organu prowadzącego.

- Inwestycyjne, w tym zwłaszcza potrzeby finansowania remontów, doposażenia pracowni, rozbudowy szkół i tym podobne. Potrzeby budżetowe wynikają zarówno z potrzeb kadrowych (konieczność zapewnienia wynagrodzeń nowym pracownikom szkoły), z niedostatecznych warunków prowadzenia nauki (materiały konieczne do prowadzenia zajęć, potrzeba, zakupu urządzeń multimedialnych, uzupełniania zasobów biblioteki), a częściowo z potrzeb inwestycyjnych (stan techniczny budynku, adaptacja pomieszczeń).
- Organizacyjne, a więc potrzeby związane z dowożeniem uczniów do szkoły, organizacji zajęć rewalidacyjnych i nauczania indywidualnego, wsparciem dla ważniejszych szkolnych zajęć pozalekcyjnych (przedmiotowych, artystycznych, sportowych itp.) i pozaszkolnych (udział w różnego typu konkursach, rozwijanie współpracy międzyszkolnej). Wykraczające poza realizację podstawy programowej działania szkoły mają często duże znaczenie dla rozwoju młodzieży, utożsamiania się uczniów ze swoją szkołą i lepszego prowadzenia procesu nauczania, ale wymagają wsparcia organizacyjnego oraz finansowego ze strony samorządu.

W trakcie roku szkolnego organ prowadzący podejmuje wiele decyzji o sposobie i stopniu zaspokajania potrzeb szkół.

- **Akceptacja arkusza organizacyjnego szkoły.** Arkusz precyzuje poziom zatrudnienia w szkole na najbliższy rok szkolny. Decyzja organu prowadzącego o arkuszu organizacyjnym szkoły jest jednocześnie zobowiązaniem do sfinansowania wszystkich opisanych w nim zadań edukacyjnych, mierzonych liczbą etatów. Z tego powodu wiele samorządów już wcześniej ustala i przekazuje dyrektorom szkół wytyczne do przygotowania arkuszy. Wytyczne dają mniej lub bardziej szczegółowe wskazówki dyrektorom, jaki poziom zatrudnienia (czasem także na jakich stanowiskach) w szkołach będzie akceptowany przez organ prowadzący.
- **Przyjmowanie planu finansowego szkół.** Plan ten precyzuje przewidywane wydatki szkoły na najbliższy rok budżetowy (kalendarzowy). Plan fi-

86 Mimo to urząd odgrywa nierzadko rolę agencji pracy i zbiera oferty chętnych do zatrudnienia w szkołach.

nansowy musi uwzględniać rozstrzygnięcia zawarte w arkuszu organizacyjnym⁸⁷. Zazwyczaj również w tym planie ujęte są remonty szkół.

- **Planowanie procesu inwestycyjnego na kolejny rok kalendarzowy.** Inwestycje szkolne ujęte są zazwyczaj bezpośrednio w budżecie jednostki samorządu, ale w ich planowaniu i uzgadnianiu często uczestniczą dyrektorzy szkół i placówek.

Najważniejsze źródła informacji o szkole przydatne do oceny potrzeb szkoły, dostępne dla organu prowadzącego, można podzielić na źródła wewnętrzne, do których należą instytucje i placówki prowadzone przez samorząd, oraz źródła zewnętrzne, takie jak okręgowe komisje egzaminacyjne i kuratoria oświaty, dostarczające samorządowi danych i wskaźników przygotowanych przez instytucje niezależne od samorządu. Informacje pochodzące ze źródeł wewnętrznych obejmują:

- Plany rozwoju szkoły, składane samorządowi przez dyrektorów. Plany te wskazują na przewidywane kierunki rozwoju szkoły w ujęciu zarówno ilościowym (przewidywana liczba uczniów, oddziałów, związanych z nimi etatów nauczycielskich), jak i jakościowym (specyficzne projekty i programy, które realizuje szkoła).
- Informacje statystyczne ze szkół, zwłaszcza liczba uczniów, wielkość oddziałów klasowych, frekwencja szkolna, liczba uczniów odchodzących z różnych powodów ze szkoły w trakcie roku szkolnego, kontynuacja nauki w szkołach wyższego szczebla i tym podobne. Informacje statystyczne zawarte są także w SIO.
- Arkusze organizacyjne szkół z lat poprzednich.
- Dane budżetowe o realizacji planu finansowego szkoły w poprzednich latach, w tym stosunek planu finansowego do rzeczywistych wydatków.
- Dane o procesie doskonalenia i doształcania zawodowego nauczycieli (liczba uczestniczących nauczycieli, kierunki i formy doskonalenia i doształcania, koszty ponoszone przez samorząd, efekty doskonalenia i doształcania w opinii dyrektorów szkół).

Ze źródeł zewnętrznych samorządy otrzymują nowe informacje o szkołach:

- Informacje o średnich wynikach uczniów w egzaminach zewnętrznych, w tym egzaminach potwierdzających kwalifikacje zawodowe.

87 Warto zauważyć, że w samorządach stosujących rozwiązania bonowe sprzężenie jest odwrotne – to budżet determinuje rozwiązania organizacyjne. W każdym przypadku są to jednak elementy powiązane.

- Informacje o edukacyjnej wartości dodanej (EWD).
- Raporty z zewnętrznej ewaluacji szkół (przygotowywane w ramach nadzoru pedagogicznego).

5.2. Nowe informacje o funkcjonowaniu szkoły

W niniejszym rozdziale skupiamy uwagę na tych trzech ostatnich, zewnętrznych źródłach informacji o funkcjonowaniu szkół, gdyż w polskiej oświacie są one stosunkowo nowe. Dane ze źródeł z wewnątrz JST, takie jak realizacja budżetu lub zmieniające się arkusze organizacyjne, były wykorzystywane od samego początku w decentralizacji oświaty w Polsce i samorządy świetnie je rozumieją oraz potrafią analizować. Jednak dane ze źródeł zewnętrznych pojawiły się niedawno, i samorządy nadal niezbyt często do nich sięgają, mają kłopoty z ich interpretacją, a czasem wręcz ich nie znają. Tabela 56 przedstawia historię pojawienia się tych nowych informacji zewnętrznych.

TABELA 56. HISTORIA UDOSTĘPNIANIA NOWYCH INFORMACJI O SZKOŁACH

Informacje o szkołach ze źródeł zewnętrznych	Rok
Wyniki egzaminów zewnętrznych (CKE, OKE)	2002
Egzaminy potwierdzające kwalifikacje zawodowe (ZSZ)	2004
Edukacyjna wartość dodana (gimnazja)	2006
Egzaminy potwierdzające kwalifikacje zawodowe (technika)	2006
Edukacyjna wartość dodana (licea i technika)	2010
Raporty z ewaluacji zewnętrznej	2010

Źródło: Opracowanie własne.

Stojący przed samorządami problem można więc sformułować następująco. Obok dobrze znanych i zrozumiałych informacji z wewnątrz lokalnego systemu szkolnego, samorządy od paru lat otrzymują coraz więcej nowych informacji, danych i wskaźników ze źródeł zewnętrznych. Dotyczą one, ogólnie rzecz ujmując, kwestii związanych z jakością pracy szkół, z umiejętnościami nabywanymi przez uczniów, z postępem uczniów na kolejnych etapach nauki, czyli

dotyczą tego, co w pracy szkół jest najważniejsze. Samorząd powinien więc brać je pod uwagę w trakcie oceniania potrzeb szkół, podejmowania decyzji o liczbie nowych etatów, o wielkości dodatkowych środków budżetowych bądź o akceptacji i wspieraniu finansowym projektów i programów szkolnych. Nowe informacje i dane są jednak dość trudne w interpretacji, z reguły dostarczają niepełnej informacji o szkole, a nade wszystko są ze sobą nierzadko sprzeczne. Pomimo trudności w ich interpretacji, niebranie ich pod uwagę byłoby poważnym błędem. Niniejszy rozdział przedstawia na użytek samorządów pewne wstępne analizy i rekomendacje, jak można włączyć nowe informacje o szkołach do codziennej praktyki zarządczej samorządów.

W dalszej części rozdziału omawiamy podstawowe cechy systemu egzaminów zewnętrznych, a także ewaluacji zewnętrznej w oświacie. Następnie, w odrębnych podrozdziałach, rozważamy szczegółowo zakres informacji uzyskiwanych z tych źródeł oraz możliwości ich wykorzystania do oceny problemów i potrzeb szkoły. W kolejnym podrozdziale przedstawiamy porównawczo kontrastujące ze sobą nowe źródła informacji o szkole, ukazując ich specyfikę, zalety i wady.

Egzaminy zewnętrzne to sprawdzian na zakończenie szkoły podstawowej (klasa szósta), egzamin gimnazjalny na zakończenie gimnazjum (klasa trzecia), matura na zakończenie liceum ogólnokształcącego (klasa trzecia) i technikum (klasa czwarta) oraz egzaminy potwierdzające kwalifikacje zawodowe w szkołach zawodowych (klasa druga, trzecia lub czwarta). Okręgowe komisje egzaminacyjne przedstawiają samorządom średnie wyniki każdej kończącej naukę klasy⁸⁸, w podziale na części i przedmioty. Średnie wyniki, jak zresztą i odchylenia standardowe, dotyczą wyłącznie uczniów ostatniej klasy danej szkoły, którzy przystąpili do egzaminu. Nie można więc na ich podstawie wnioskować o umiejętnościach innych uczniów, ani uczęszczających do klas niższych, ani tych, którzy do egzaminu nie przystąpili. Ta ostatnia uwaga ma szczególne znaczenie dla liceów ogólnokształcących i szkół zawodowych, w których udział uczniów ostatnich klas przystępujących do egzaminów jest bardzo zróżnicowany. Jednak nawet w odniesieniu do szkół podstawowych i gimnazjów, w których niemal wszyscy uczniowie przystępują do egzaminów zewnętrznych, zdarzają się przypadki „zniechęcania” słabszych uczniów do przystąpienia do egzaminu.

Średnie wyniki egzaminów zewnętrznych mają zawsze postać liczbową, przy czym maksymalna liczba punktów zależy od testu i od poziomu⁸⁹. Średnia

88 Indywidualne wyniki każdego ucznia są prawnie chronionymi danymi osobowymi. Otrzymuje je tylko uczeń i jego szkoła.

89 W sprawdzianie można uzyskać od zera do 40 punktów, w egzaminie gimnazjalnym – od zera do 50 punktów dla każdej części. Dla matury maksymalna liczba punktów zależy od typu egzaminu (pisemnego bądź ustnego) i od wybranego poziomu (podstawowego lub rozszerzonego).

krajowa jest różna w kolejnych latach, więc konkretnych wartości liczbowych z różnych lat nie można porównywać. Aby ułatwić analizę trendów efektów nauczania w kolejnych latach, wyniki podawane są w tzw. skali staninowej⁹⁰, jednak skala ta dostarcza bardzo uproszczonej wiedzy (liczbowe wyniki uczniów ujęte są jako jedna z 9 ocen). Wyniki egzaminów przekazują porównywalną, obiektywną informację na temat badanych umiejętności uczniów i pozwalają ją analizować na tle średnich krajowych i wojewódzkich. Warto jednak podkreślić, że egzaminy obejmują niewielką część nauczanych w szkole przedmiotów, a badania samych stosowanych w Polsce testów wskazują na ich poważne ograniczenia metodologiczne⁹¹.

Warto też dodać, że głównym celem wprowadzonych w Polsce egzaminów zewnętrznych jest ocena i udokumentowanie umiejętności konkretnych uczniów. Wyniki egzaminu gimnazjalnego wpływają na możliwości wyboru szkoły ponadgimnazjalnej, wyniki zaś matury – na możliwości studiowania w szkołach wyższych. Są to więc egzaminy o wysokich stawkach. Wpływa to na sposób ich konstrukcji i ogranicza ich wartość jako instrumentu diagnostycznego.

Edukacyjna wartość dodana jest obliczana od 2006 r. dla wszystkich gimnazjów w Polsce, a od 2010 r. dla liceów i techników. Celem gimnazjalnej EWD jest oszacowanie wzrostu wiedzy uczniów w czasie trzyletniej nauki w gimnazjum poprzez porównanie wyników tych samych uczniów pod koniec szkoły podstawowej i pod koniec gimnazjum. Ponieważ jednak sprawdzian i egzamin gimnazjalny mają odmienny charakter i testują odmienne zakresy wiedzy uczniów, bezpośrednie porównanie nie jest możliwe. Jakubowski wraz z zespołem⁹² stworzyli metodologię bazującą na oszacowaniu oczekiwanych wyników ucznia z egzaminu gimnazjalnego na podstawie jego wyników osiągniętych w sprawdzianie i obliczeniu różnicy. Edukacyjna wartość dodana jest obliczana dla wszystkich gimnazjów w Polsce i udostępniona publicznie. Oddziały klasowe i gimnazja z dodatnią EWD to szkoły, w których przyrost wiedzy uczniów jest wyższy niż średni w kraju (biorąc pod uwagę wiedzę uczniów na początku gimnazjum). Od 2010 r. wykorzystując bardziej złożoną metodolo-

90 Skala staninowa to podział wszystkich wyników na 9 grup, definiowanych z wykorzystaniem różnicy danego wyniku i wartości średniej, podzielonej przez odchylenie standardowe. Dzięki temu fluktuacje wartości średniej od odchylenia standardowego w kolejnych latach nie wpływają na skalę staninową.

91 Pokropek, *Zrównywanie wyników egzaminów zewnętrznych w kontekście międzynarodowym*, w: *Ewaluacja w Edukacji: koncepcje, metody, perspektywy*. B. Niemierko, M. K. Szmigiel (red.), *Ewaluacja w edukacji: Koncepcje...*.

92 R. Dolata (red.), *Edukacyjna wartość dodana jako metoda oceny efektywności nauczania na podstawie wyników egzaminów zewnętrznych*, Wyd. CKE, Warszawa 2007.

gię, obliczana jest maturalna EWD dla wszystkich liceów ogólnokształcących i techników (w części dotyczącej przedmiotów ogólnokształcących).

W przeciwieństwie do średnich wyników testów, EWD nie jest podawana w postaci liczbowej, ale w postaci graficznej, wykresów (omówionych w dalszej części niniejszego rozdziału). Również odmiennie niż dla wyników testów, zamiast jednorocznych EWD, podawane są trzyletnie kroczące średnie EWD (dla maturalnej EWD – dwuletnie średnie). Oznacza to, że każda podana wartość EWD obejmuje pięć lat pracy gimnazjum, od pierwszej klasy pierwszego rocznika do ostatniej klasy trzeciego rocznika. Wynika to ze zbyt dużych fluktuacji jednorocznej EWD. Bez wątpienia, użycie trzyletnich średnich pozwala na uzyskanie bardziej wiarygodnych wskaźników, ale dzieje się to kosztem precyzji pomiaru⁹³. Wartości EWD są obiektywne i porównywalne dla całego kraju, chociaż ich wiarygodność oczywiście zależy od wiarygodności testów, na podstawie których są obliczane.

Ewaluacja zewnętrzna to element nowego systemu nadzoru pedagogicznego w Polsce (obok wspomagania i kontroli), realizowany przez zespoły wizytatorów do spraw ewaluacji (nazywanych dalej ewaluatorami) zatrudnionych w kuratoriach oświaty. Proces ewaluacji trwa parę tygodni. W ostatnim etapie zespół ewaluatorów opisuje działania szkoły i określa stopień spełnienia przez szkołę 17 wymagań wobec jej pracy, zgrupowanych w czterech obszarach: efekty, procesy, środowisko i zarządzanie szkołą⁹⁴. Wymagania obejmują wiele aspektów funkcjonowania szkoły, uzyskiwane zaś przez uczniów wyniki nauczania są jednym z elementów badania. Warto dodać, że wymagania dotyczą także organizacji pracy szkoły jako instytucji, obejmują więc procesy edukacyjne (metody nauczania, wykorzystywane programy i pomoce naukowe, kształtowanie postaw uczniów itp.).

Wyniki ewaluacji zewnętrznej mają postać dość szczegółowych, pogłębionych raportów z ewaluacji szkół, obejmujących wszystkie wymienione obszary funkcjonowania szkoły. Kwestia ta jest szczegółowo omówiona w dalszej części rozdziału.

Charakterystykę trzech źródeł nowych informacji o szkołach podsumowuje tabela 57.

93 Konieczność wykorzystania trzyletnich średnich wskazuje także, że same średnie wyniki testów, na podstawie których obliczana jest EWD, bardzo się zmieniają z roku na rok, a więc są niezbyt wiarygodne.

94 Listę wszystkich wymagań w podziale na obszary podajemy w dalszej części rozdziału.

TABELA 57. PORÓWNANIE TRZECH NOWYCH ŹRÓDEŁ INFORMACJI O SZKOLE

Cecha pomiaru	Wyniki testów	EWD	Ewaluacja zewnętrzna
Wykonawca pomiaru	Centralna i 8 okręgowych komisji egzaminacyjnych	Zespół EWD przy CKE	Ewaluatorzy z kuratorium oświaty
Mierzone szkoły	Wszystkie szkoły odpowiedniego szczebla	Wszystkie gimnazja, technika i licea ogólnokształcące	Obecnie około 2,5 tysiąca szkół i placówek, ich liczba rośnie
Częstotliwość pomiaru	Corocznie	Corocznie	Nie rzadziej niż raz na 5 lat
Obiektywność pomiaru	Obiektywne	Obiektywne	Oparte na całościowej ocenie szkoły przez ewaluatora
Porównywalność pomiaru pomiędzy szkołami	Porównywalne	Porównywalne	Dane ankietowe są porównywalne. Oceny zależne od umiejętności zespołu ewaluatorów
Porównywalność pomiaru w kolejnych latach	Nieporównywalne	Porównywalne	Poziom wymagania zależny od wyników analizy danych kontekstowych i wniosków wyciągniętych przez zespół ewaluatorów
Mierzone wielkości	Umiejętności w obszarach wymagań lub z wybranych przedmiotów	Relatywna zmiana wiedzy w ciągu 3 lat	Cały proces funkcjonowania szkoły
Okres, którego dotyczy pomiar	Dzień egzaminów	5 lat pracy szkoły dla trzyletnich wskaźników EWD	Dotyczy przede wszystkim bieżącego roku szkolnego i poprzedniego roku szkolnego
Dostępność rezultatów pomiaru na stronach internetowych	Średnie wyniki szkół dostępne publicznie: internetowe strony odpowiednich OKE	Graficzne prezentacje EWD dostępne publicznie: matura.ewd.edu.pl gimnazjum.ewd.edu.pl	Raporty z ewaluacji szkół dostępne publicznie: www.npseo.pl

Źródło: Opracowanie własne.

5.3. Potrzeby szkół w świetle wyników egzaminów zewnętrznych

System egzaminów zewnętrznych generuje różnorodne informacje zarówno o populacji zdających, jak i osiągnięciach uczniów. Odpowiednie zestawianie tych informacji pozwala dokonać opisu szkoły i oceny jej pracy w zakresie sprawdzanym egzaminem zewnętrznym. Najczęściej przedstawia się średnie wyniki egzaminacyjne agregowane do różnych poziomów (np. szkoły lub gminy). Coroczne

sprawozdania Centralnej Komisji Egzaminacyjnej informują o wykonalności poszczególnych zadań, grup zadań (obszary umiejętności) lub całych arkuszy. Dla egzaminu maturalnego ważną informacją jest zdawalność, ale również wybieralność przedmiotów i poziomów zdawania na maturze. W przypadku egzaminu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe kluczowa jest informacja o zdawalności. Mimo tak różnorodnej informacji ocenę pracy szkoły niejednokrotnie utożsamia się jedynie ze średnim wynikiem egzaminacyjnym. To prowadzi do wielu nieporozumień, wynikających na przykład z porównywania między latami z różnych lat bez uwzględnienia różnej trudności testów, liczby uczniów przystępujących w szkole do egzaminu oraz zróżnicowania ich wyników na egzaminie lub oceniania pracy szkoły tylko na podstawie wyniku końcowego, bez uwzględnienia umiejętności uczniów rozpoczynających naukę w danej szkole. Stosunkowo nową informacją generowaną przez system egzaminów zewnętrznych jest edukacyjna wartość dodana (EWD). Od 2006 r. wyliczane są wskaźniki EWD dla gimnazjów, a od 2010 r. – maturalne wskaźniki EWD dla liceów ogólnokształcących i techników. Wskaźniki EWD dla szkół są przetworzoną informacją o wynikach egzaminacyjnych uczniów na dwóch kolejnych etapach edukacyjnych, co pozwala ocenić wartość wyniku końcowego szkoły na podstawie umiejętności uczniów rozpoczynających naukę w szkole. Zatem EWD gimnazjalne uwzględnia z jakimi wynikami na sprawdzianie rekrutowała uczniów, a EWD maturalne uwzględnia wyniki maturzystów z egzaminu gimnazjalnego. EWD jest cechą szkoły i pokazuje względny jej wkład w wyniki egzaminacyjne. Model EWD jest tak zbudowany, że EWD dla całego kraju wynosi 0. EWD szkoły informuje o tym, czy osiągnięcia egzaminacyjne uczniów tej szkoły są porównywalne ($EWD = 0$), wyższe (EWD dodatnie) lub niższe (EWD ujemne) od osiągnięć uczniów o tym samym początkowym potencjale w innych polskich szkołach.

Zakres informacji o wynikach egzaminacyjnych swoich szkół, którą otrzymują organy prowadzące od okręgowych komisji egzaminacyjnych, nie jest ujednolicony w skali kraju i zależy od praktyki, która się wytworzyła w danej OKE. Najczęściej jest to informacja o liczbie zdających, średnim wyniku szkoły na tle średniego wyniku gminy/powiatu/województwa. Obecnie (2011) jedyną publicznie dostępną informacją o wynikach szkół, jednolitą dla całego kraju, jest łączna informacja o wyniku egzaminu i EWD, prezentowana na stronach internetowych zespołu EWD działającego przy CKE⁹⁵. Prezentacje obejmują wyniki gimnazjów, liceów ogólnokształcących i techników w całym kraju. Ze

95 gimnazjum.ewd.edu.pl – trzyletnie wskaźniki egzaminacyjne dla gimnazjów; matura.ewd.edu.pl – dwuletnie wskaźniki maturalne dla liceów ogólnokształcących i techników.

względem na jednolitość i powszechność tej informacji skoncentrujemy uwagę na sposobach jej analizowania dla potrzeb organów prowadzących szkoły. Oznacza to, że pominiemy szkoły podstawowe.

5.3.1. Graficzna prezentacja wyniku egzaminu i EWD

Na podstawie rysunku 17 omówimy najważniejsze elementy łącznej prezentacji wyniku egzaminu i EWD w układzie współrzędnych. Wyniki egzaminu (oś pionowa), zostały znormalizowane i przedstawione na standardowej skali o średniej 100 i odchyleniu standardowym 15. Skala EWD (oś pionowa) jest również skalą standardową o środku 0 i odchyleniu standardowym 15. Pozycję szkoły w tym układzie współrzędnych wskazuje elipsa, będąca graficzną interpretacją niepewności pomiarowej (obszaru ufności): im większą liczbą wyników dla szkoły dysponujemy, tym oszacowanie średniego wyniku i EWD będzie bardziej precyzyjne, a elipsa mniejsza. Wielkość elipsy zależy również od zróżnicowania wyników: im wyniki bardziej zróżnicowane, tym mniejsza precyzja oszacowania i elipsa będzie większa. Elipsa, która obejmuje początek układu współrzędnych, będzie przedstawiać szkołę o przeciętnych wynikach egzaminacyjnych i zerowej EWD. Elipsy na prawo od pionowej osi układu współrzędnych to obrazy szkół o wynikach egzaminacyjnych powyżej średniej krajowej. Elipsy powyżej poziomej osi układu współrzędnych to reprezentacje szkół, które osiągając dodatnie EWD, pracują ponadprzeciętnie.

W przypadku wskaźników gimnazjalnych nadano poszczególnym ćwiartkom układu współrzędnych nazwy, które mają pomóc w dokonywaniu interpretacji pozycji elipsy: szkoły o wysokich wynikach i dodatniej EWD nazwano szkołami sukcesu, szkoły o wysokich wynikach i ujemnej EWD – szkołami niewykorzystanych możliwości. Odpowiednio szkoły o niskich wynikach egzaminacyjnych i dodatniej EWD nazwano szkołami wspierającymi, a szkoły o niskich wynikach i ujemnej EWD – szkołami wymagającymi pomocy.

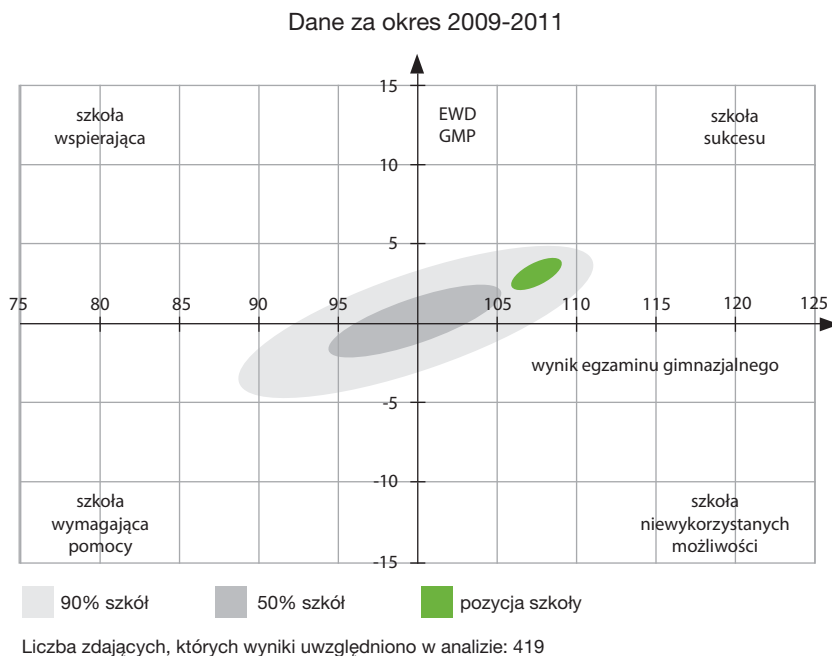
Dla gimnazjów budowane są dwa wskaźniki: osobno dla części humanistycznej (EWD GH) i dla części matematyczno-przyrodniczej (EWD GMP). Pozwalają one charakteryzować pracę szkoły w tych dwóch obszarach. W przypadku EWD maturalnego przedstawiane są trzy wskaźniki: dla grupy przedmiotów humanistycznych (EWD hum.), dla grupy przedmiotów matematyczno-przyrodniczych (EWD mat.-przyr.) i dla matematyki (EWD mat.) w podziale na typy szkół – osobno dla liceów ogólnokształcących i dla techników.

Wnioskowanie o pracy szkoły będzie tym trafniejsze, im więcej informacji o szkole uwzględnimy, zarówno ilościowych, jak i jakościowych. Uwzględnienie

większej liczby wyników egzaminacyjnych (np. z kilku kolejnych sesji egzaminacyjnych) będzie łagodzić skutki nietypowego (np. z powodów losowych) dla szkoły roku. Upublicznione prezentacje obejmują w przypadku gimnazjum trzy kolejne edycje egzaminu gimnazjalnego, w przypadku matury – dwie edycje egzaminu maturalnego. Obecnie dostępne są wskaźniki dla gimnazjów za lata 2006–2008, 2007–2009, 2008–2010, 2009–2011 z możliwością śledzenia dynamiki zmian w kolejnych latach oraz wskaźniki maturalne za lata 2010–2011.

W przedstawianych prezentacjach istnieje możliwość wyrysowania dodatkowego układu odniesienia (przerywana linia) dla województwa, powiatu lub gminy. Ponadto udostępniony jest moduł analiz porównawczych, umożliwiając porównanie szkół na jednym wykresie⁹⁶.

RYS. 17. PODSTAWOWE ELEMENTY WYKRESU, BĘDĄCEGO ŁĄCZNĄ PREZENTACJĄ WYNIKU EGZAMINU ORAZ EWD



Źródło: Opracowanie własne.

96 Więcej informacji można znaleźć [w:] A. Rappe, *Nowa miara edukacyjna EWD. Materiały dla jednostek samorządu terytorialnego*. Materiał dostępny na stronie: http://ewd.edu.pl/materiały-szkoleniowe/ewd_jst.pdf.

Wyniki egzaminu oraz wskaźniki EWD pomagają określić słabe i mocne strony pracy szkoły, w szczególności po dokonaniu przez dyrektorów szkół szczegółowych analiz wewnątrzszkolnych. Jednak z poziomu jednostki samorządu terytorialnego ważniejsze jest monitorowanie efektów kształcenia i spojrzenie na szkołę z jednej strony jak na całość, a z drugiej jak na element większego, lokalnego systemu oświaty. W dalszej części pokażemy na przykładach, jakie informacje płynące z systemu egzaminów zewnętrznych mogą być niepokojącymi sygnałami o występujących problemach, przeszkadzających w uzyskiwaniu odpowiednich efektów kształcenia. Dotarcie do przyczyn takiego stanu rzeczy i zaplanowanie odpowiednich działań wymaga dodatkowych analiz, z wykorzystaniem informacji kontekstowych oraz innych wskaźników oświatowych.

5.3.2. Analiza wyników szkoły

Gimnazja⁹⁷

Wyniki egzaminów zewnętrznych gimnazjów, które mogą być sygnałem występujących w szkole problemów, to na przykład:

- duża różnica między wynikami części humanistycznej i matematyczno-przyrodniczej,
- zmiany wyników i/lub EWD w kolejnych latach,
- mała stabilność wyników w czasie,
- duża różnica między wynikami w części humanistycznej i matematyczno-przyrodniczej.

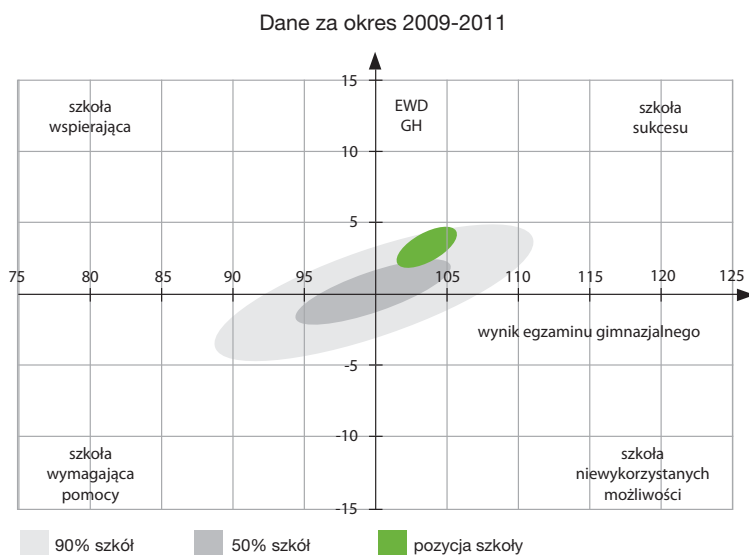
Wyniki egzaminów gimnazjalistów z przedmiotów humanistycznych i matematyczno-przyrodniczych nie powinny się znacznie różnić (ten empiryczny fakt potwierdza wysoka korelacja między wynikami w części humanistycznej i matematyczno-przyrodniczej, która w latach 2007–2011 znajdowała się w przedziale od 0,72 do 0,78). Jeśli uczniowie jakiegoś gimnazjum uzyskują wyniki powyżej średniej krajowej na egzaminie gimnazjalnym w części humanistycznej, to należałoby oczekiwać również ponadprzeciętnych wyników w części matematyczno-przyrodniczej, i odwrotnie. Jeśli tak nie jest, oznacza to zapewne różną skuteczność pracy przedmiotowych zespołów nauczycielskich.

⁹⁷ Inne przykłady dotyczące gimnazjów przytacza E. Stożek, *Wykorzystanie trzyletnich wskaźników egzaminacyjnych do zarządzania lokalną oświatą*, w: *Jakość oświaty jako efekt zarządzania strategicznego. Materiały szkoleniowe dla przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011.

Można uznać, że jest to problem, który powinien rozwiązać dyrektor wewnątrz szkoły, ale niejednokrotnie może to być efekt również decyzji organizacyjnych, podejmowanych przez organy prowadzące. Przykładowo, niższe wyniki egzaminacyjne w części matematyczno-przyrodniczej mogą być efektem słabszej pracy nauczycieli chemii lub fizyki, którzy łączą pracę w kilku szkołach, ale być może również niewystarczającego wyposażenia szkoły w niezbędne pomoce naukowe. Nietypowy, wysoki wynik w części matematyczno-przyrodniczej może być z kolei efektem dodatkowych godzin nauki tych przedmiotów, które zaproponowano uczniom w ramach realizacji określonego projektu unijnego. Niższy wynik w jednej z części egzaminu może być też efektem niestabilnej kadry pedagogicznej, wielokrotnie zmieniającego się nauczyciela w cyklu kształcenia określonego przedmiotu.

Na rys. 18 i 19 przedstawiono wyniki gimnazjum o niższych efektach nauczania w zakresie przedmiotów matematyczno-przyrodniczych: w części humanistycznej uczniowie tego gimnazjum osiągają ponadprzeciętne wyniki, a w części matematyczno-przyrodniczej zaledwie średnie.

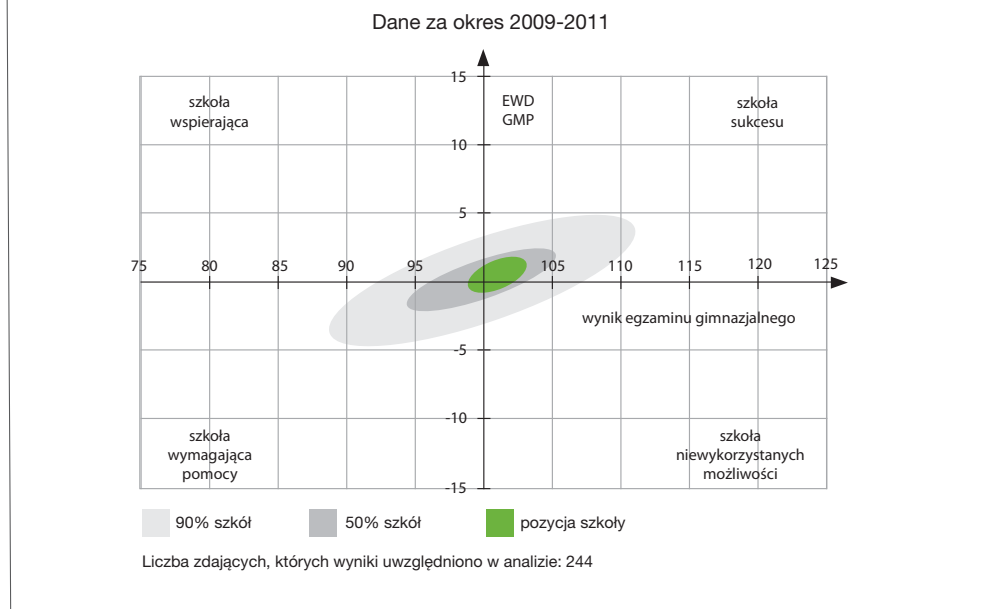
RYS. 18. WYNIKI EGZAMINU GIMNAZJALNEGO W PRZYKŁADOWYM GIMNAZJUM – CZĘŚĆ HUMANISTYCZNA



Liczba zdających, których wyniki uwzględniono w analizie: 244

Źródło: Opracowanie własne.

RYS. 19. WYNIKI EGZAMINU GIMNAZJALNEGO W PRZYKŁADOWYM GIMNAZJUM
– CZĘŚĆ MATEMATYCZNO-PRZYRODNICZA



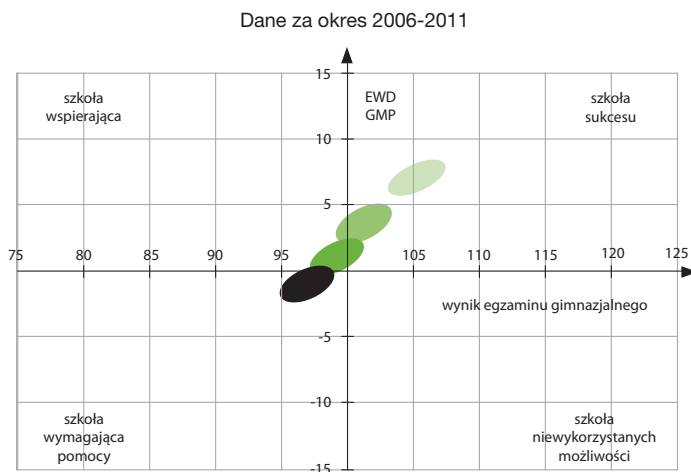
Źródło: Opracowanie własne.

Zmiany wyników i/lub EWD

Trzyletnie wskaźniki EWD obrazują pięcioletnią pracę szkoły – od momentu przyjścia do szkoły pierwszego rocznika uczniów do egzaminu gimnazjalnego kolejnego, trzeciego rocznika uczniów. Każdy kolejny trzyletni wskaźnik EWD powstaje przez wymianę danych ze skrajnych roczników, na przykład ze wskaźnika za lata 2008–2010 usuwając dane z 2008 r. i dodając dane z 2011 r. otrzymujemy wskaźnik za lata 2009–2011. Zatem dwie trzecie danych egzaminacyjnych w kolejnych trzyletnich wskaźnikach powtarza się, co oznacza, że nie należy się spodziewać dużych zmian w wynikach i EWD. Jeśli jednak takie zmiany obserwujemy, to w przypadku jednoczesnego spadku i wyników i EWD świadczy to o dużych problemach szkoły z utrzymaniem stabilnych efektów kształcenia, natomiast w przypadku jednoczesnego wzrostu wyników i EWD pokazuje coraz lepszą pracę szkoły.

Na rysunku 21 pokazano przykład szkoły, w której wyniki w części matematyczno-przyrodniczej egzaminu gimnazjalnego oraz EWD GMP w kolejnych okresach trzyletnich są coraz niższe. Tak dramatyczna sytuacja wymaga zbadania i podjęcia stosownych działań.

RYS. 20. SPADEK WYNIKÓW EGZAMINACYJNYCH I EWD – CZĘŚĆ HUMANISTYCZNA



1. Wskaźniki obliczone na podstawie danych egzaminacyjnych z lat 2009-2011.

■ Liczba zdających, których wyniki uwzględniono w analizie: 240.

2. Wskaźniki obliczone na podstawie danych egzaminacyjnych z lat 2008-2010.

■ Liczba zdających, których wyniki uwzględniono w analizie: 245.

3. Wskaźniki obliczone na podstawie danych egzaminacyjnych z lat 2007-2009.

■ Liczba zdających, których wyniki uwzględniono w analizie: 252.

4. Wskaźniki obliczone na podstawie danych egzaminacyjnych z lat 2006-2008.

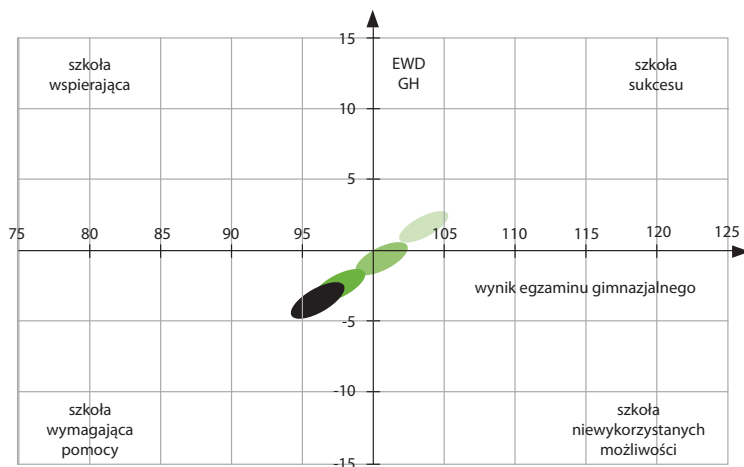
■ Liczba zdających, których wyniki uwzględniono w analizie: 263.

Źródło: Opracowanie własne.

Na rysunku 20 pokazano przykład gimnazjum, w którym spadek wyników i EWD odnotowano w części humanistycznej egzaminu gimnazjalnego. W tym przypadku warto zauważyć, że spadkowi efektów nauczania towarzyszy również wyraźny spadek liczby uczniów, który zapewne nie da się wytłumaczyć tylko zmianami demograficznymi (413 uczniów przystąpiło do egzaminu gimnazjalnego w latach 2006–2008 i tylko 276 uczniów w latach 2009–2011). Spadek liczby uczniów mógł być następstwem na przykład powstania innego gimnazjum, do którego odeszła część uczniów. Mniejsza liczba uczniów musiała pociągnąć za sobą również zmiany w kadrze pedagogicznej tego gimnazjum. Nowa sytuacja organizacyjna szkoły i brak odpowiedniej reakcji na nią wewnątrz szkoły mogły być przyczyną pogarszających się wyników. Na przykładzie tej szkoły widzimy, że wielu procesów zachodzących w szkole nie można rozpatrywać w oderwaniu od procesów zachodzących w otoczeniu edukacyjnym (np. w gminie).

RYS. 21. SPADEK WYNIKÓW EGZAMINACYJNYCH I EWD – CZĘŚĆ
MATEMATYCZNO-PRZYRODNICZA

Dane za okres 2006-2011



1. Wskaźniki obliczone na podstawie danych egzaminacyjnych z lat 2009-2011.

■ Liczba zdających, których wyniki uwzględniono w analizie: 276.

2. Wskaźniki obliczone na podstawie danych egzaminacyjnych z lat 2008-2010.

■ Liczba zdających, których wyniki uwzględniono w analizie: 308.

3. Wskaźniki obliczone na podstawie danych egzaminacyjnych z lat 2007-2009.

■ Liczba zdających, których wyniki uwzględniono w analizie: 345.

4. Wskaźniki obliczone na podstawie danych egzaminacyjnych z lat 2006-2008.

■ Liczba zdających, których wyniki uwzględniono w analizie: 413.

Źródło: Opracowanie własne.

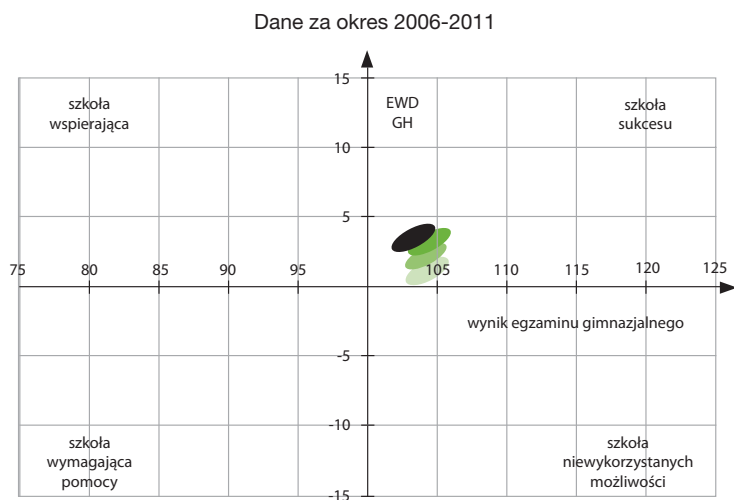
Śledząc dynamikę zmian trzyletnich wskaźników egzaminacyjnych możemy obserwować taki ich układ, który może świadczyć o zmianach w poziomie umiejętności nowo przyjmowanych do szkoły roczników.

O tym, że gimnazjum rekrutuje uczniów osiągających coraz słabsze wyniki na sprawdzianie będzie, świadczyć wzrost EWD przy stabilnym średnim wyniku egzaminacyjnym (rysunek 22) lub spadek wyników egzaminacyjnych przy stabilnym EWD.

Spadek EWD przy utrzymującym się stabilnym wyniku egzaminu lub coraz wyższy wynik przy stałym EWD (rysunek 23) będą wskazywały na to, że gimnazjum pozyskiwało do klas pierwszych uczniów osiągających coraz lepsze wyniki na sprawdzianie.

Przyczyny coraz niższego potencjału, mierzonego wynikami sprawdzianu nowo przyjmowanych roczników do gimnazjum, mogą być różne. Można je wiązać ze słabszą niż dotychczas pracą szkół podstawowych, z których gimnazjum pozyskuje uczniów, z migracją ludności, zwłaszcza odpływem osób wykształconych do miast, a w większych miastach może być efektem konkurencji między szkołami.

RYS. 22. DYNAMIKA TRZYLETNIICH WSKAŹNIKÓW EWD, KTÓRA MOŻE ŚWIADCZYĆ O ZMIENIAJĄCYM SIĘ NABORZE DO SZKOŁY – PRZYKŁAD 1

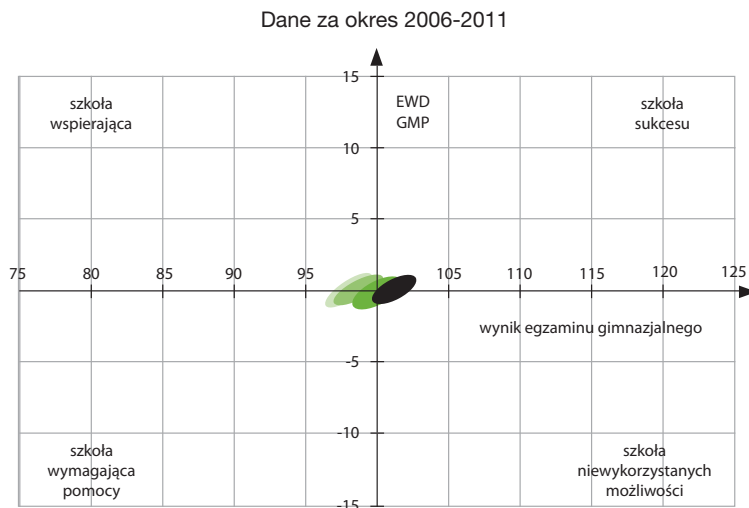


1. Wskaźniki obliczone na podstawie danych egzaminacyjnych z lat 2009-2011.
 Liczba zdających, których wyniki uwzględniono w analizie: 424.
2. Wskaźniki obliczone na podstawie danych egzaminacyjnych z lat 2008-2010.
 Liczba zdających, których wyniki uwzględniono w analizie: 475.
3. Wskaźniki obliczone na podstawie danych egzaminacyjnych z lat 2007-2009.
 Liczba zdających, których wyniki uwzględniono w analizie: 519.
4. Wskaźniki obliczone na podstawie danych egzaminacyjnych z lat 2006-2008.
 Liczba zdających, których wyniki uwzględniono w analizie: 560.

Źródło: Opracowanie własne.

Zauważmy, że jeśli nawet obserwujemy stabilne trzyletnie wskaźniki egzaminacyjne dla gimnazjum, to wyniki egzaminów mogą się znacznie różnić między sobą w obrębie danego trzyletniego okresu. Taka informacja o zmieniających się wynikach i EWD jest ważna głównie dla dyrektora szkoły, ponieważ pozwala bardziej precyzyjnie określić, jakie specyficzne dla danej szkoły czynniki wpływają na efekty kształcenia.

RYS. 23. DYNAMIKA TRZYLETNICH WSKAŹNIKÓW EWD, KTÓRA MOŻE ŚWIADCZYĆ O ZMIENIAJĄCYM SIĘ NABORZE DO SZKOŁY - PRZYKŁAD 2



1. Wskaźniki obliczone na podstawie danych egzaminacyjnych z lat 2009-2011.

■ Liczba zdających, których wyniki uwzględniono w analizie: 346.

2. Wskaźniki obliczone na podstawie danych egzaminacyjnych z lat 2008-2010.

■ Liczba zdających, których wyniki uwzględniono w analizie: 364.

3. Wskaźniki obliczone na podstawie danych egzaminacyjnych z lat 2007-2009.

■ Liczba zdających, których wyniki uwzględniono w analizie: 371.

4. Wskaźniki obliczone na podstawie danych egzaminacyjnych z lat 2006-2008.

■ Liczba zdających, których wyniki uwzględniono w analizie: 400.

Źródło: Opracowanie własne.

Szkoły ponadgimnazjalne

W przypadku oceny pracy szkół ponadgimnazjalnych należy uwzględnić ich bardzo zróżnicowaną ofertę edukacyjną oraz powszechną konkurencyjną rekrutację. Licea ogólnokształcące prowadzą klasy z rozszerzonymi programami wybranych przedmiotów (np. klasy matematyczno-fizyczne, biologiczno-chemiczne). Ta oferta edukacyjna powinna znaleźć swoje odzwierciedlenie w wyborze przedmiotów, głównie dodatkowych, na egzaminie maturalnym. Ważne więc jest, aby przeanalizować, czy oferta szkoły odpowiada potrzebom uczniów; może się zdarzyć, że przedmiotu nauczanego w zakresie rozszerzonym maturzyści nie wybierają na egzaminie. Być może te dodatkowe godziny lepiej byłoby

przeznaczyć na nauczanie przedmiotu, z którym maturzyści mają problem na maturze.

Wśród szkół ponadgimnazjalnych znajdziemy też takie, których absolwenci w ograniczonym stopniu myślą o kontynuowaniu nauki na wyższej uczelni i dla których najważniejsze jest uzyskanie świadectwa dojrzałości. W tych szkołach maturzyści w zasadzie nie wybierają egzaminów na poziomie rozszerzonym. Te szkoły powinny być rozliczane przede wszystkim ze zdawalności, a nie osiągnięcia wysokiego średniego wyniku na maturze.

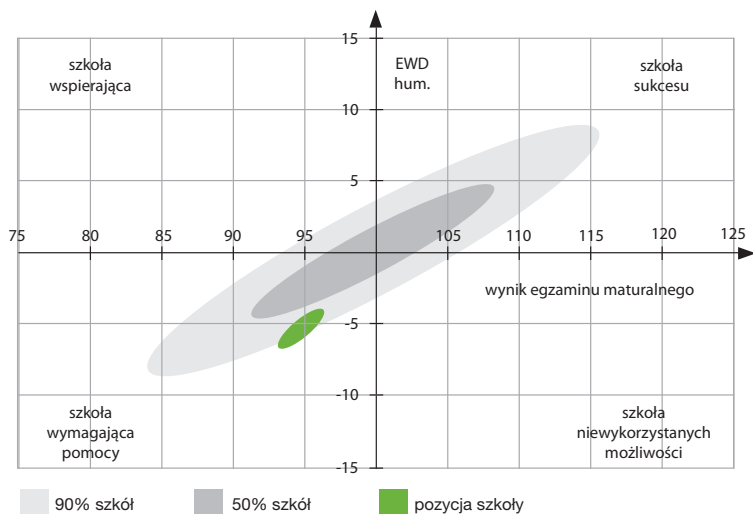
Jeszcze inaczej powinniśmy patrzeć na pracę techników, których absolwenci mogą przystąpić do egzaminu maturalnego oraz do egzaminu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe. W przypadku wielu tych szkół ważniejsze dla ucznia jest uzyskanie dyplomu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe niż uzyskanie świadectwa dojrzałości.

Przy ocenie pracy szkoły ponadgimnazjalnej należy zatem wziąć pod uwagę jej specyfikę i rozliczać z realistycznie postawionych celów.

Problem różnicy wyników w zakresie przedmiotów humanistycznych i matematyczno-przyrodniczych, który przedyskutowaliśmy na przykładzie gimnazjów, w przypadku szkół ponadgimnazjalnych ma bardziej złożony wymiar; dla szkół ponadgimnazjalnych duże różnice w efektach nauczania w zakresie przedmiotów humanistycznych i matematyczno-przyrodniczych nie muszą być niepokojącym sygnałem. W szkołach nastawionych na nauczanie w zakresie przedmiotów ścisłych często można obserwować słabsze wyniki w części humanistycznej. Wartość maturalnego wskaźnika EWD humanistycznego zależy głównie od wyników z języka polskiego, który jest egzaminem obowiązkowym. Większość uczelni wyższych w procesie rekrutacyjnym nie uwzględnia wyników z tego przedmiotu, dlatego też często uczniowie w swoich strategiach egzaminacyjnych podchodzą minimalistycznie do tego przedmiotu – celem jest przekroczenie progu zaliczeniowego, a nie uzyskanie wysokiego wyniku. Jest to dość zrozumiała strategia, która jednak nie powinna prowadzić do skrajnych sytuacji. Na rysunku 24 pokazano przykład liceum ogólnokształcącego uzyskującego ponadprzeciętne średnie wyniki egzaminacyjne przy dodatnim EWD w obszarze przedmiotów matematyczno-przyrodniczych i poniżej średniej wyniki maturalne w obszarze przedmiotów humanistycznych przy bardzo niskim, ujemnym EWD. Tak duża różnica w efektach kształcenia w tych dwóch obszarach powinna stać się impulsem do przeprowadzenia ewaluacji wewnętrznej w szkole.

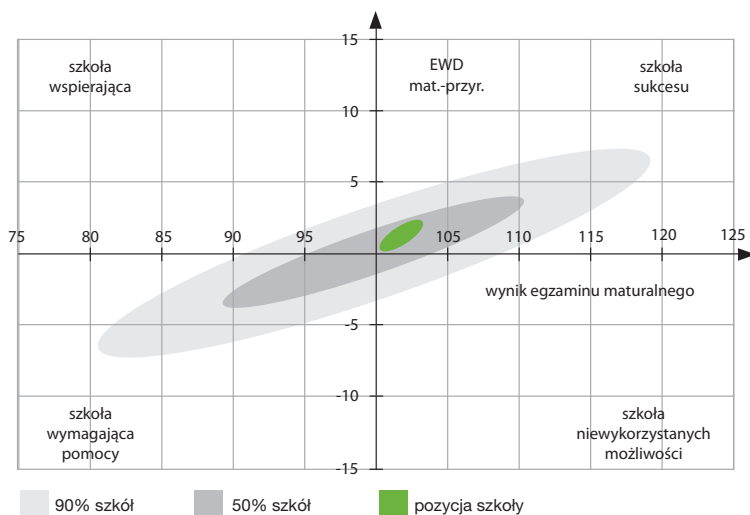
**RYS. 24. LICEUM OGÓLNOKSZTAŁCĄCE O WYRAŹNYM PROFILU
MATEMATYCZNO – PRZYRODNICZYM**

Dane za okres 2010-2011



Liczba zdających, których wyniki uwzględniono w analizie: 394

Dane za okres 2010-2011



Liczba zdających, których wyniki uwzględniono w analizie: 393

Źródło: Opracowanie własne.

TABELA 58. PRZEDMIOTY MATURALNE WYBIERANE W LO O WYRAŹNYM PROFILU
MATMATYCZNO-PRZYRODNICZYM

Przedmiot	Łącznie	Poziom rozszerzony	Przedmiot	Łącznie	Poziom rozszerzony
Język polski	394	27	Matematyka	393	125
Historia	17	5	Biologia	87	42
WOS	66	13	Chemia	43	25
			Fizyka	13	7
			Geografia	61	11

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 58 zawiera informacje o wybieralności przedmiotów na egzaminie maturalnym przez absolwentów tej szkoły.

Wyniki maturalne powinny być odzwierciedleniem realizowanej przez szkołę oferty edukacyjnej, czy szerzej – koncepcji pracy szkoły. Na przykład w technikum przygotowujących do zawodów, wymagających wiedzy z przedmiotów matematyczno-przyrodniczych należałoby oczekiwać odpowiednio wysokich wyników w tym zakresie. Na rysunku 25 pokazano przykład technikum mechanicznego, uzyskującego przeciętne wyniki egzaminacyjne w obszarze przedmiotów humanistycznych (głównie język polski na poziomie podstawowym) przy dodatnim EWD oraz niższe od przeciętnej wyniki w obszarze przedmiotów matematyczno-przyrodniczych (głównie matematyka na poziomie podstawowym) przy ujemnym EWD. W przypadku technikum mechanicznego należałoby oczekiwać dużo lepszych wyników z matematyki, dlatego szkoła powinna podjąć starania, by je poprawić.

TABELA 59. PRZEDMIOTY MATURALNE WYBIERANE W TECHNIKUM Z MAŁO
EFEKTYWNIENIE NAUCZANĄ MATEMATYKĄ

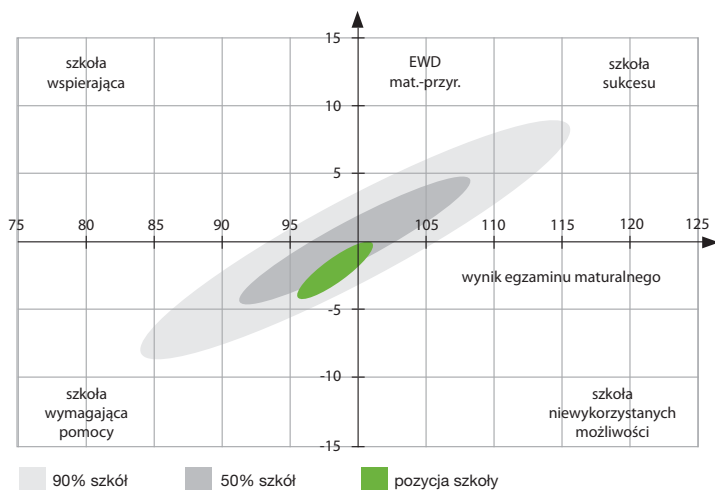
Przedmiot	Łącznie	Poziom rozszerzony	Przedmiot	Łącznie	Poziom rozszerzony
Język polski	135	1	Matematyka	135	9
Historia	6	1	Biologia	2	0
WOS	6	0	Chemia	3	0
			Fizyka	18	2
			Geografia	21	3

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 59 zawiera informacje o wybieralności przedmiotów na egzaminie maturalnym przez absolwentów tej szkoły.

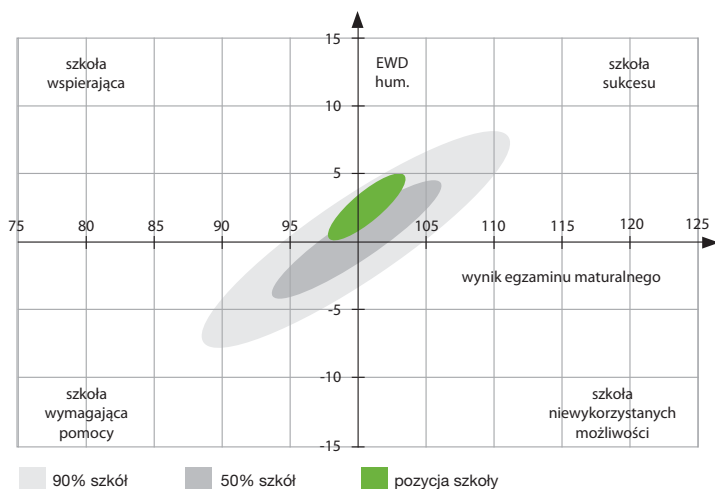
RYS. 25. TECHNIKUM MECHANICZNEGO Z MAŁO EFEKTYWNIENIE NAUCZANĄ MATEMATYKĄ

Dane za okres 2010-2011



Liczba zdających, których wyniki uwzględniono w analizie: 135

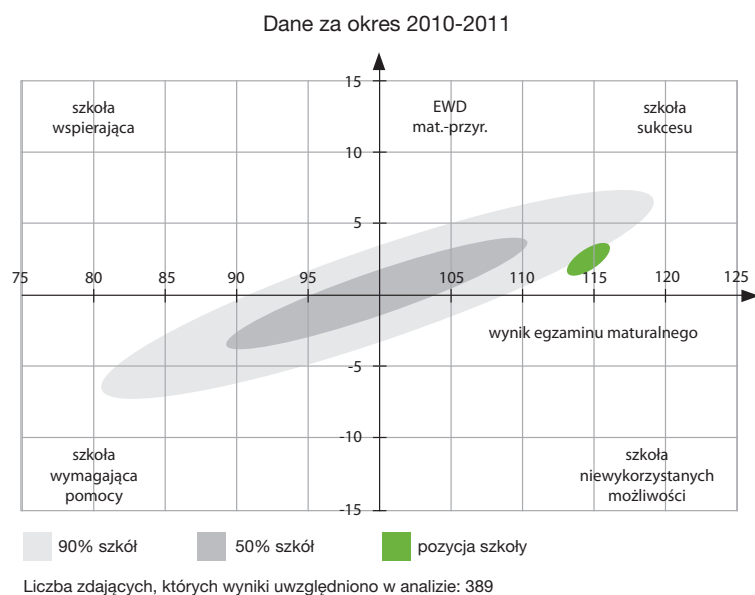
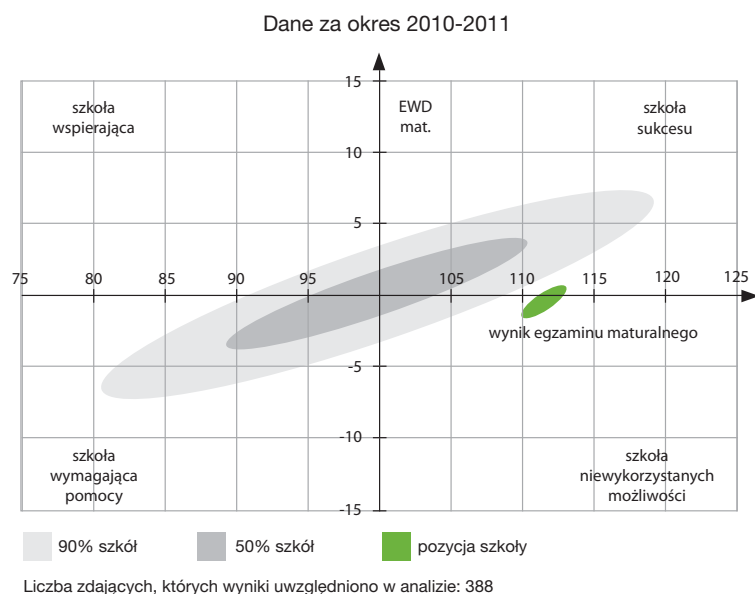
Dane za okres 2010-2011



Liczba zdających, których wyniki uwzględniono w analizie: 135

Źródło: Opracowanie własne.

RYS. 26. LICEUM OGÓLNOKSZTAŁCĄCE O WYRAŹNYM PROFILU BIOLOGICZNO-CHEMICZNYM



Źródło: Opracowanie własne.

Przykład liceum ogólnokształcącego na rysunku 26 to przykład szkoły o bardzo wyraźnie zarysowanej ofercie edukacyjnej; w szkole są bardzo efektywnie działające klasy biologiczno-chemiczne (prawie jedna trzecia uczniów wybiera biologię i chemię na egzaminie maturalnym, przy tym głównie na poziomie rozszerzonym). W obszarze przedmiotów matematyczno-przyrodniczych szkoła uzyskuje bardzo wysokie wyniki (w odległości 1 odchylenia standardowego od średniej) przy dodatniej EWD. W tej samej szkole nieco słabiej wypada egzamin maturalny z matematyki – średni wynik egzaminacyjny jest wysoki, ale odpowiada tylko przeciętnej EWD. Ten wynik z matematyki może być dla szkoły satysfakcjonujący, a może również wyznaczać obszar, w którym można poprawić pracę szkoły.

TABELA 60. PRZEDMIOTY MATURALNE WYBIERANE W LO O WYRAŹNYM PROFILU BIOLOGICZNO-CHEMICZNYM

Przedmiot	Łącznie	Poziom rozszerzony
Matematyka	388	119
Biologia	129	116
Chemia	122	122
Fizyka	26	19
Geografia	67	62

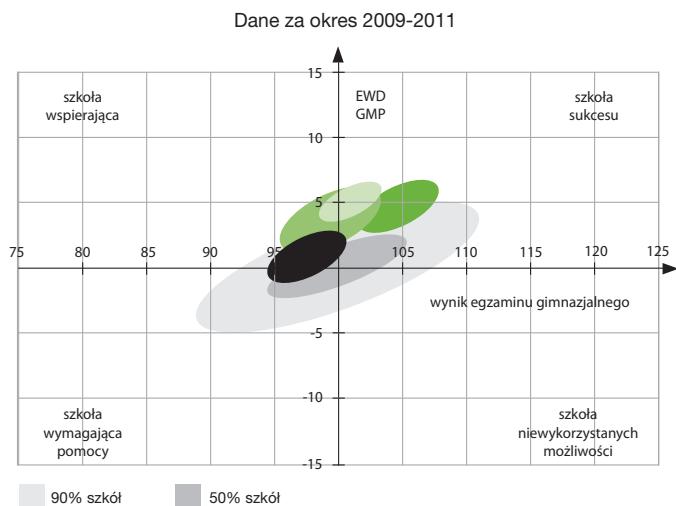
Źródło: Opracowanie własne.

5.3.3. Analiza porównawcza szkół

W tej części rozdziału spojrzymy na szkołę jako na element większego, lokalnego systemu oświaty. Ta perspektywa jest bliższa organom prowadzącym szkoły, które zarządzają oświatą na określonym terenie.

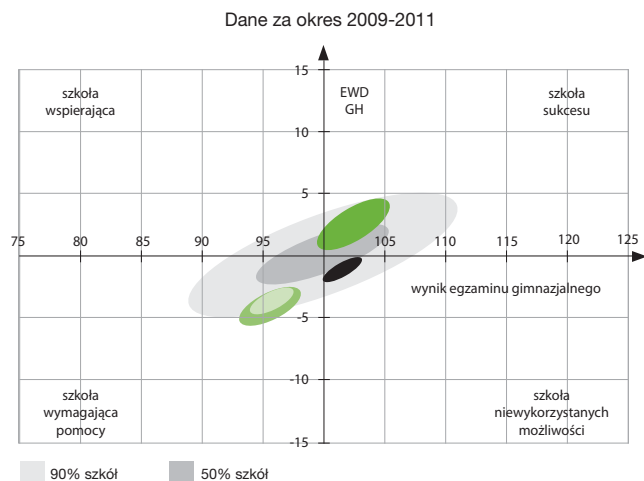
Zaczynamy, jak poprzednio, od omówienia gimnazjów. Na rysunku 27 jest przykład gminy wiejskiej, w której działają cztery nieduże gimnazja, zamiast jednego dużego gimnazjum zbierającego uczniów ze wszystkich szkół podstawowych w gminie. Działają one w zespołach szkoły podstawowej i gimnazjum. Wyniki egzaminacyjne uzyskiwane przez uczniów są dobre: w trzech gimnazjach EWD GMP jest dodatnie, w jednym – przeciętne. Wyniki egzaminów są porównywalne lub wyższe od średniego wyniku dla powiatu.

RYS. 27. ANALIZA PORÓWNAWCZA GIMNAZJÓW W GMINIE WIEJSKIEJ



Źródło: Opracowanie własne.

RYS. 28. ANALIZA PORÓWNAWCZA GIMNAZJÓW W GMINIE MIEJSKO-WIEJSKIEJ

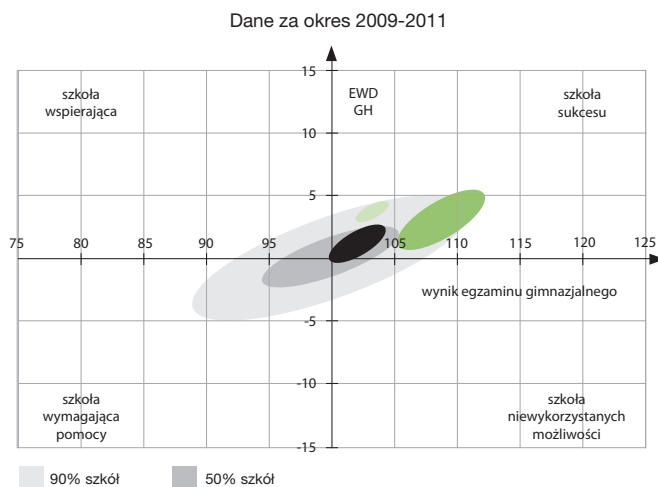


Źródło: Opracowanie własne.

Przykład gminy na rysunku 28 pokazuje duże różnice wyników oraz EWD w zakresie przedmiotów humanistycznych między poszczególnymi gimnazjami gminy. W przypadku gimnazjów, znajdujące się w lewej dolnej ćwiartce wy-

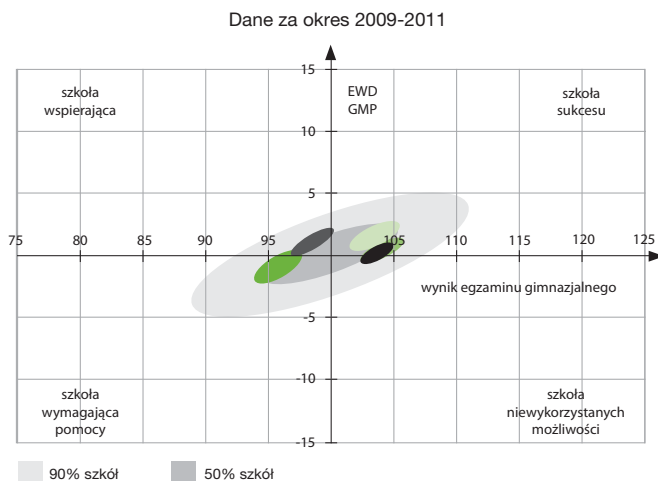
kresu wyraźnie potrzebne jest przeprowadzenie dodatkowych analiz i podjęcie działań zmierzających do poprawy efektów kształcenia.

RYS. 29. ANALIZA PORÓWNAWCZA GIMNAZJÓW W GMINIE MIEJSKIEJ



Źródło: Opracowanie własne.

RYS. 30. ANALIZA PORÓWNAWCZA GIMNAZJÓW W POWIECIE GRODZKIM



Źródło: Opracowanie własne.

Przykład gminy miejskiej na rysunku 29 to przykład uzyskiwania bardzo dobrych efektów kształcenia w szkołach różnej wielkości, również o dużej liczbie uczniów, oznaczonej najmniejszą elipsą.

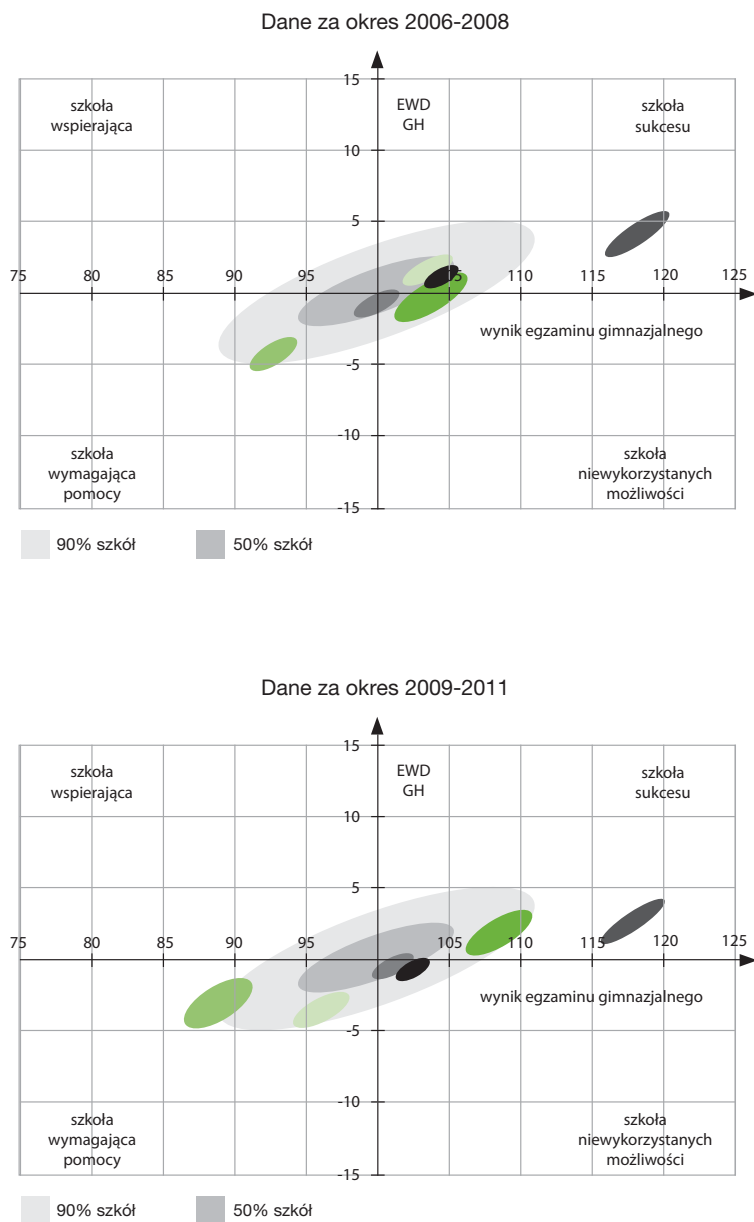
Przykład powiatu grodzkiego na rysunku 30 pokazuje szkoły różniące się wynikami egzaminacyjnymi, ale z dość podobną EWD uzyskiwaną w zakresie przedmiotów matematyczno-przyrodniczych. Może to oznaczać, że różnice między szkołami są spowodowane różnym poziomem umiejętności uczniów przyjętych do tych szkół, a nie różnicami w pracy nauczycieli. Być może te różnice w naborze do szkół wiążą się z ich lokalizacją („lepsz/gorsza” dzielnica) lub też są następstwem konkurencji między szkołami i odejściem od ścisłej rejonizacji.

Jednym z celów powołania gimnazjów było wyrównywanie szans edukacyjnych uczniów. W przypadku dużych miast jednak, obserwujemy raczej „urynkowanie oświaty” i procesy różnicowania się szkół⁹⁸.

Na rysunku 31 trzyletnie wskaźniki EWD GH za lata 2006–2008 pokazują trzy porównywalne co do wyników egzaminacyjnych gimnazja, jedno nieco słabsze o przeciętnych wynikach egzaminacyjnych oraz dwa wyraźnie odbiegające od pozostałych, w tym jedno z wyjątkowo wysokimi wynikami (powyżej jednego odchylenia standardowego od średniej) i wysoką edukacyjną wartością dodaną, oraz drugie z wynikami egzaminu zdecydowanie poniżej średniej i bardzo niską EWD. Trzyletnie wskaźniki EWD GH za lata 2009–2011 pokazują już zupełnie inny obraz: słaba szkoła straciła wielu uczniów (stąd większa elipsa) i osiąga jeszcze niższy wynik egzaminacyjny; więcej uczniów pozyskała szkoła „jasnozielona” (stąd mniejsza elipsa) podnosząc jednocześnie wyniki i EWD. Największy spadek wyników odnotowała „ciemnozielona” szkoła przy jednoczesnym spadku liczby uczniów (stąd większa elipsa). Obserwujemy zatem sytuację, w której dobre szkoły stają się jeszcze lepsze, a słabe szkoły stają się jeszcze słabsze. Zapewne jest ona skutkiem migracji uczniów między szkołami, ale być może również jest związana z przepływem kadry nauczycielskiej między szkołami. Warto monitorować te procesy zachodzące w gminie, wykorzystując do tego inne wskaźniki oświatowe.

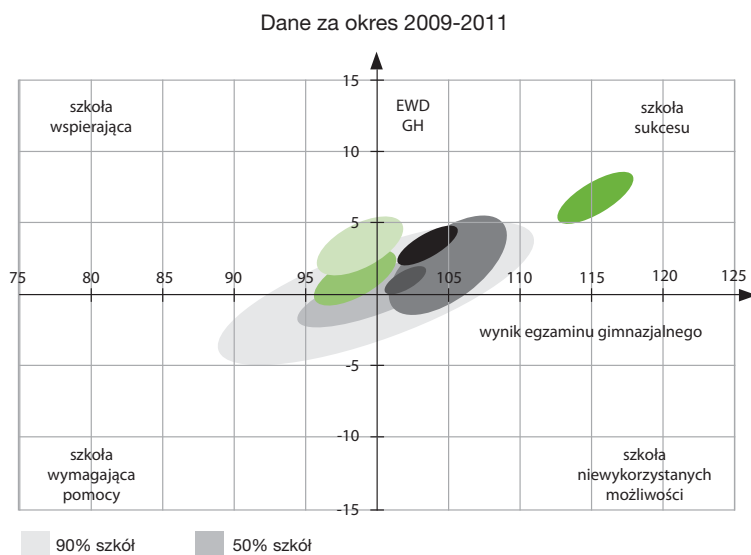
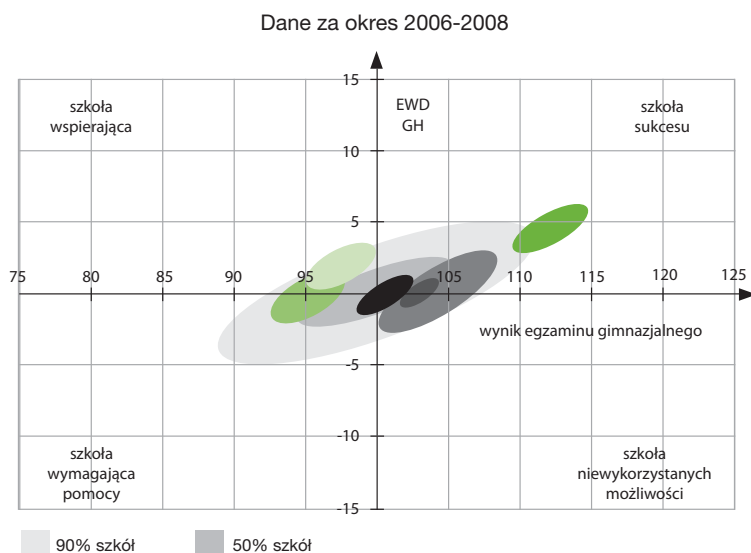
98 R. Dolata, *Cicha rewolucja w polskiej oświacie – proces różnicowania się gimnazjów w dużych miastach*, w: B. Niemierko, M.K. Szmigiel (red.), *Badania międzynarodowe i wzory zagraniczne w diagnostyce edukacyjnej. Materiały XV Konferencji Diagnostyki Edukacyjnej*, Kielce 4–6.12.2009, Polskie Towarzystwo Diagnostyki Edukacyjnej, Kraków 2009, s. 111–123.

RYS. 31. PRZYKŁAD MIASTA NA PRAWACH POWIATU, W KTÓRYM DOSZŁO DO WYRAŻNEJ POLARYZACJI GIMNAZJÓW



Źródło: Opracowanie własne.

RYS. 32. PRZYKŁAD MIASTA NA PRAWACH POWIATU, W KTÓRYM NIE WYSTĘPUJE POLARYZACJA GIMNAZJÓW



Źródło: Opracowanie własne.

Na rysunku 32 pokazany jest natomiast przykład miasta na prawach powiatu, w którym nie obserwujemy procesu polaryzacji gimnazjów. Trzyletnie wskaźniki EWD GH 2006–2008 wskazują na dwie szkoły o wynikach zdecydowanie poniżej średniej krajowej oraz cztery szkoły o wynikach średnich i powyżej średniego wyniku w kraju. Wskaźniki w latach 2009–2011 pokazują, że najsłabsze szkoły poprawiły wyniki, zbliżając się do średniego wyniku w kraju, a wszystkie gimnazja osiągały dodatnią EWD.

W zmieniającym się układzie wyników szkół znajdują odzwierciedlenie procesy, które mogą być następstwem podejmowanych przez organ prowadzący decyzji, na przykład o odstąpieniu od ścisłej rejonizacji, utworzeniu klas autorskich, oddziałów dwujęzycznych lub otwarciu nowej szkoły. Skutki takich decyzji powinny być monitorowane, a jednym z możliwych sposobów monitorowania jest śledzenie zmian wyników egzaminacyjnych.

Przechodzimy obecnie do omówienia szkół ponadgimnazjalnych. Rekrutacja do szkół ponadgimnazjalnych odbywa się na podstawie ustalanych przez kuratora oświaty zasad i nosi charakter konkurencyjny: pod uwagę brane są wyniki z poprzedniego etapu kształcenia (oceny szkolne oraz wyniki egzaminu gimnazjalnego), a także sukcesy w konkursach przedmiotowych. Szkoły ponadgimnazjalne funkcjonujące na tym samym terenie walczą o ucznia, proponując mu zróżnicowaną ofertę edukacyjną.

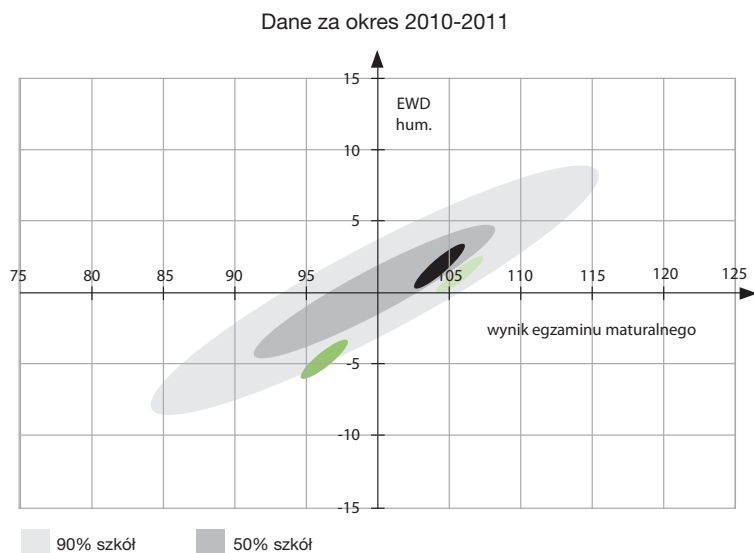
Na rysunku 33 pokazano trzy licea ogólnokształcące działające w jednym mieście z porównywalną ofertą edukacyjną (o której wnioskujemy na podstawie wybieralności przedmiotów maturalnych przez uczniów – dane w tabeli 61) i zupełnie innymi efektami kształcenia w obszarze przedmiotów humanistycznych. Jeśli wyniki szkół oznaczonych czarną i jasnozieloną elipsą możemy uznać za porównywalne, to w przypadku szkoły, oznaczonej ciemnozieloną elipsą średnie wyniki egzaminacyjne są niskie przy ujemnej edukacyjnej wartości dodanej.

TABELA 61. PRZEDMIOTY MATURALNE WYBIERANE W TRZECH LO Z RYS.33

Przedmiot	Ciemnozielona elipsa		Czarna elipsa		Jasnozielona elipsa	
	Łącznie	Poziom rozszerzony	Łącznie	Poziom rozszerzony	Łącznie	Poziom rozszerzony
J. polski	402	102	385	105	374	117
Historia	59	36	45	42	66	62
WOS	109	95	72	63	90	81

Źródło: Opracowanie własne.

RYS. 33. TRZY LICEA OGÓLNOKSZTAŁCĄCE W JEDNYM MIEŚCIE Z PODOBNĄ OFERTĄ EDUKACYJNĄ, ALE RÓŻNYMI EFEKTAMI KSZTAŁCENIA



Źródło: Opracowanie własne.

TABELA 62. PRZEDMIOTY MATURALNE WYBIERANE W ŁO Z RYS. 34

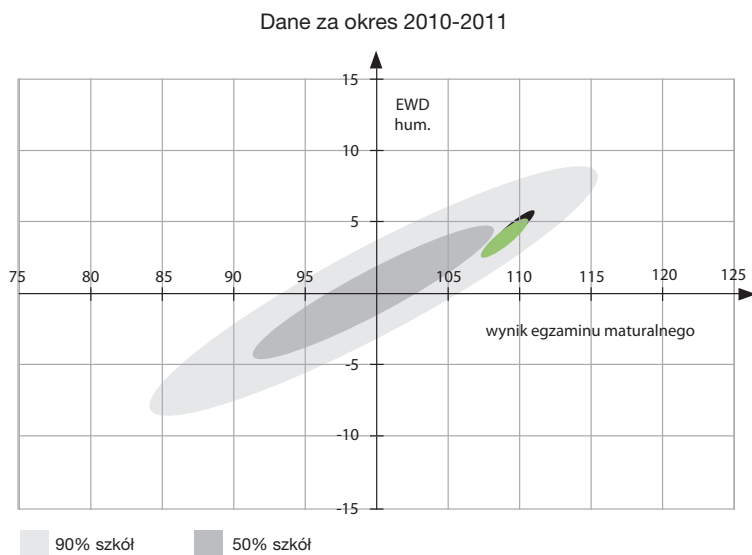
Przedmiot	Zielona elipsa		Czarna elipsa	
	Łącznie	Poziom rozszerzony	Łącznie	Poziom rozszerzony
J. polski	356	59	401	207
Historia	32	32	107	104
WOS	22	20	120	119

Źródło: Opracowanie własne.

Być może takie wyniki powinny prowokować do dyskusji nad celowością utrzymywania w tym mieście trzech liceów ogólnokształcących o podobnej ofercie edukacyjnej. Należałoby odpowiedzieć na pytanie, czy i w jaki sposób licea powinny się różnić między sobą ofertą edukacyjną i czy ta oferta powinna się elastycznie zmieniać w zależności od aspiracji uczniów? Dla przykładu, uczelnie wyższe otwierają kierunki zamawiane przez państwo, głównie tech-

niczne i związane z przedmiotami ścisłymi, młodzież jest zachęcana do studiowania na tych kierunkach wysokimi stypendiami, a to z kolei może przekładać się na większe zainteresowanie uczniów zdawaniem na maturze przedmiotów ścisłych. Czy wybrana przez ucznia szkoła oferuje mu dobre przygotowanie w tym zakresie do matury?

RYS. 34. LICEA OGÓLNOKSZTAŁCĄCE DZIAŁAJĄCE W JEDNYM MIEŚCIE, O RÓŻNEJ KONCEPCJI PRACY, ALE PODOBNYCH EFEKTACH KSZTAŁCENIA



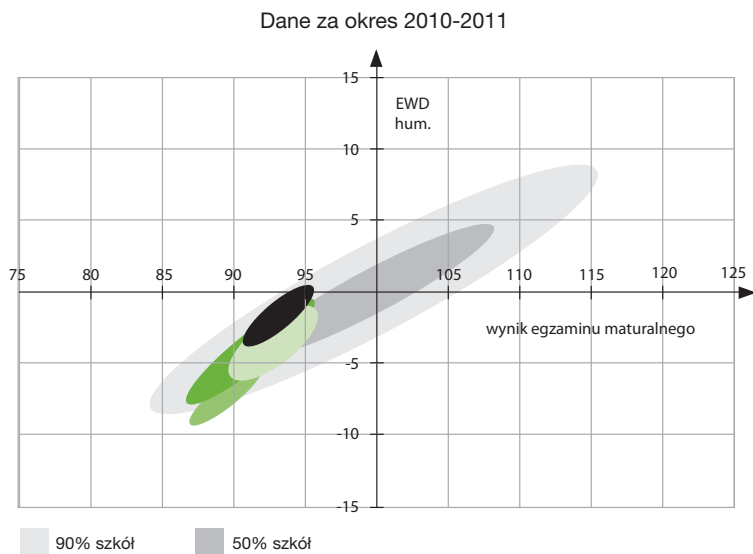
Źródło: Opracowanie własne.

Rysunek 34 przedstawia efekty pracy w obszarze przedmiotów humanistycznych dwóch liceów ogólnokształcących w jednym mieście. Ze względu na wynik egzaminu oraz EWD szkoły są nierozróżnialne, ale zdecydowanie różnią się ofertą edukacyjną – jedna jest skoncentrowana na przedmiotach humanistycznych (czarna elipsa), a druga – na przedmiotach ścisłych. Biorąc pod uwagę, że z profilem szkoły związana jest większa liczba godzin dydaktycznych przeznaczonych na przedmioty nauczane w zakresie rozszerzonym, należałoby oczekiwać wyższych efektów nauczania w „humanistycznym” liceum.

Konkurencja między szkołami powoduje, że oprócz liceów wybieranych przez najlepszych uczniów, z najwyższymi aspiracjami i wiążących swoją przyszłość ze studiami na wyższej uczelni, będą powstawać też szkoły skupiające

młodzież o niższych aspiracjach. Organ prowadzący może jednak być zainteresowany w określonych warunkach utrzymaniem także słabszych szkół. Na rysunkach 35 i 36 pokazano wyniki liceów ogólnokształcących pewnego powiatu wokół dużego miasta wojewódzkiego. Takie usytuowanie powiatu oraz dobrze rozwinięta sieć transportowa, łącząca miasteczka powiatowe z miastem wojewódzkim, powodują, że najlepsi uczniowie gimnazjów rozlokowanych na terenie tego powiatu kontynuują naukę w renomowanych liceach miasta wojewódzkiego. Powiat ma ciekawą ofertę edukacyjną w technikach, ale utrzymuje też licea ogólnokształcące w zespołach szkół ponadgimnazjalnych. Wyniki tych liceów na tle liceów ogólnokształcących w kraju są słabe i bardzo słabe, zdecydowanie niższe od średniej krajowej. Edukacyjna wartość dodana jest ujemna, w pojedynczych przypadkach bliska zeru. Czy należy te szkoły likwidować, czy też nadal utrzymywać? Jednym z argumentów może być brak miejsc pracy na lokalnym rynku pracy – trzy lata nauki w liceum ogólnokształcącym i uzyskanie świadectwa dojrzałości po pierwsze oddali perspektywę wejścia tej młodzieży na rynek pracy, a po drugie po uzyskaniu średniego wykształcenia zwiększy ich szanse na potencjalnym rynku pracy.

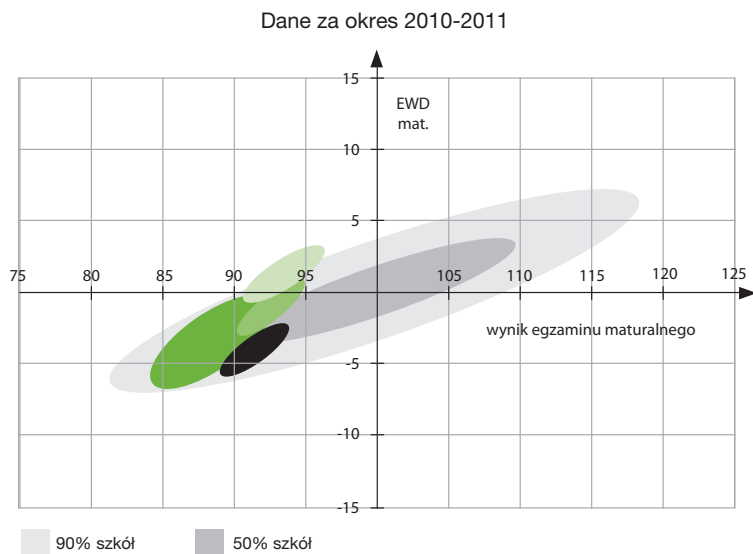
RYS. 35. PRZYKŁAD LICEÓW OGÓLNOKSZTAŁCĄCYCH W ZESPOŁACH SZKÓŁ PONADGIMNAZJALNYCH JEDNEGO POWIATU – OBSZAR HUMANISTYCZNY



Źródło: Opracowanie własne.

Przy prezentowaniu wyników egzaminów zewnętrznych posługujemy się kategoriami względnymi – mówimy o pozycji szkoły w stosunku do średniej w kraju (województwa, powiatu czy gminy). Podobnie EWD są wskaźnikami względnymi i pokazują pozycję szkoły w stosunku do przeciętnej szkoły o podobnym składzie uczniowskim na „wejściu”. Przy takim omawianiu wyników zawsze będziemy mieli szkoły przeciętne, szkoły pracujące ponadprzeciętnie i szkoły uzyskujące wyniki niższe od średniej krajowej. Nie można zatem oczekiwać, że w Polsce będą tylko szkoły sukcesu, z wysokimi wynikami powyżej średniej i dodatnią edukacyjną wartością dodaną. Dlatego tak ważne jest realistyczne określenie celu szkoły przy możliwej do uzyskania przez nią pozycji ze względu na EWD i wynik egzaminu. Należy przy tym wziąć pod uwagę uwarunkowania społeczne, środowiskowe oraz dotychczasowe osiągnięcia szkoły. Przy planowaniu działań, mających na celu wzmocnienie szkoły, należy się oprzeć na dobrze przeprowadzonej diagnozie. Analizy wyników egzaminacyjnych są istotnie nie tylko na etapie opisu szkoły/systemu szkół i identyfikowania ich potencjalnych problemów, ale również na etapie monitorowania efektów podejmowanych decyzji, związanych z zarządzaniem szkołą/szkołami.

RYS. 36. PRZYKŁAD LICEÓW OGÓLNOKSZTAŁCĄCYCH W ZESPOŁACH SZKÓŁ PONADGIMNAZJALNYCH JEDNEGO POWIATU – MATEMATYKA



Źródło: Opracowanie własne.

5.4. Potrzeby szkół w świetle wyników ewaluacji zewnętrznej

5.4.1. Założenia i wartości ewaluacji zewnętrznej

Ewaluacja zewnętrzna ma z jednej strony służyć rozwojowi szkół i placówek przez dostarczenie im informacji, a z drugiej gromadzić użyteczne informacje do prowadzenia polityki oświatowej na każdym poziomie – krajowym, regionalnym i lokalnym. Wyniki ewaluacji zewnętrznej obejmują ważne informacje z punktu widzenia wielu zadań będących w gestii organu prowadzącego. Dlatego mogą być istotnym źródłem informacji dla organów prowadzących na temat tego, w jakich obszarach i szkoły, i nauczyciele potrzebują wsparcia. Zarówno z punktu widzenia szkoły, jak i samorządu kluczowe znaczenie ma dogłębna analiza raportów, najlepiej przeprowadzana wspólnie przez te instytucje. Efektywne wykorzystywanie wyników ewaluacji zewnętrznej w sposób systemowy do identyfikowania potrzeb, wspierania rozwoju szkół i placówek oraz realizacji polityki edukacyjnej wymaga od organów prowadzących znajomości celów i podstawowych założeń ewaluacji.

Ewaluacja jest jedną z trzech form nadzoru pedagogicznego (obok wspierania i kontroli). Nadzór pedagogiczny jest sprawowany z uwzględnieniem:

- jawności wymagań,
- współdziałania organów sprawujących nadzór pedagogiczny z organami prowadzącymi szkoły lub placówki, dyrektorami szkół i placówek oraz nauczycielami,
- tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi szkół i placówek,
- pozyskiwania informacji zapewniających obiektywną i pełną ocenę działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkoły lub placówki.

Obecny model ewaluacji zewnętrznej realizuje wszystkie te założenia. Podstawowymi celami ewaluacji szkół i placówek są:

- **Rozwój szkół i placówek**, czyli wsparcie zespołów szkolnych i placówek w efektywnej pracy nad poprawianiem jakości szkoły i placówki przez ocenę tej jakości oraz dostarczenie wiarygodnych danych.
- **Rozwój systemu oświatowego**, czyli pokazywanie kierunków rozwoju oraz

umożliwianie monitorowania tego rozwoju przez dostarczenie narzędzi i informacji o poziomie spełniania przez szkoły i placówki wymagań państwa.

- **Rozwój sposobów zarządzania systemem oświatowym** dzięki budowaniu bazy danych, umożliwiającej prowadzenie badań porównawczych i analiz, koniecznych przy prowadzeniu polityki oświatowej (na poziomie centralnym i lokalnym), umożliwiających podejmowanie decyzji i tworzenie strategii rozwojowych.

Punktem wyjścia są formułowane przez państwo jasne, ogólnie znane i akceptowane wymagania wobec szkół i placówek⁹⁹. Wytaczają one kierunki działania wszystkich szkół i placówek edukacyjnych w Polsce, a jednocześnie umożliwiają im prowadzenie swojej działalności zgodnie z lokalnymi potrzebami i możliwościami. Stosuje się je, uwzględniając typ i rodzaj szkoły lub placówki, a także zadania wynikające ze statutu szkoły lub placówki. Zatem szkołom i organom je prowadzącym została pozostawiona autonomia w zakresie sposobów realizacji wymagań ustalonych przez państwo. Wymagania dotyczą czterech obszarów:

- efektów pracy szkoły i placówki,
- procesów, które prowadzą do osiągnięcia pożądanych efektów,
- współpracy szkoły i placówki z lokalnym, regionalnym i globalnym środowiskiem,
- działań zarządczych, wpływających na trzy wcześniejsze obszary pracy szkoły i placówki.¹⁰⁰

Ewaluacja zewnętrzna służy opisaniu działań szkoły lub placówki w zakresie realizacji wymagań. Każde wymaganie jest scharakteryzowane na dwóch poziomach, które są punktem odniesienia do ustalenia poziomu, na jakim szkoła i placówka je wypełnia. Możliwe jest spełnienie każdego z wymagań na jednym z pięciu poziomów od A do E. Interpretując wyniki ewaluacji, należy pamiętać, że jedynie E jest poziomem niezadowolającym, D zaś oznacza poziom podstawowy i szkoły mogą poprzestać na wypełnianiu wymagania na tym poziomie. Poziom A powinien zaś być przyznawany jedynie szkołom i placówkom, które wykraczają w swoich działaniach poza opisaną w rozporządzeniu charakterystykę wymagania (np. wypracowały i wdrożyły własne rozwiązania systemowe,

99 Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 października 2009 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego (Dz.U. Nr 168, poz. 1324).

100 Wszystkie szkoły i placówki edukacyjne są podzielone w rozporządzeniu na cztery grupy, dla których zostały opracowane wymagania.

które prowadzą do wybitnych osiągnięć, lub którymi dzielą się z innymi szkołami i placówkami).

TABELA 63. EWALUACJA ZEWNĘTRZNA – WYMAGANIA PAŃSTWA WOBEC SZKÓŁ

Obszary	Wymagania
Efekty	Analizuje się wyniki sprawdzianu, egzaminu gimnazjalnego, egzaminu maturalnego i egzaminu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe Uczniowie nabywają wiadomości i umiejętności Uczniowie są aktywni Respektowane są normy społeczne
Procesy	Szkoła lub placówka ma koncepcję pracy Oferta edukacyjna umożliwia realizację podstawy programowej Procesy edukacyjne mają charakter zorganizowany Procesy edukacyjne są efektem współdziałania nauczycieli Kształtuje się postawy uczniów Prowadzone są działania służące wyrównywaniu szans edukacyjnych
Środowisko	Wykorzystywane są zasoby środowiska na rzecz wzajemnego rozwoju Wykorzystywane są informacje o losach absolwentów Promowana jest wartość edukacji Rodzice są partnerami szkoły
Zarządzanie	Funkcjonuje współpraca w zespołach Sprawowany jest wewnętrzny nadzór pedagogiczny Szkoła lub placówka ma odpowiednie warunki lokalowe i wyposażenie

Źródło: Opracowanie własne.

Ewaluacja zewnętrzna w obecnym modelu jest procesem demokratycznym, angażującym szerokie grupy interesariuszy, których dotyczą działania szkoły i placówki. Tak prowadzone badania są okazją do dialogu między nauczycielami, uczniami, rodzicami, partnerami zewnętrznymi i innymi grupami tworzącymi społeczność szkoły na temat wartości edukacji, rozwoju uczniów, rozwoju szkoły. Dzięki temu przedstawiony w raporcie z ewaluacji opis funkcjonowania placówki uwzględnia różne punkty widzenia, opinie i doświadczenia. Dane przedstawione w raporcie są pozyskiwane od różnych grup tworzących społeczność szkoły lub placówki (uczniów, rodziców, nauczycieli, dyrektora szkoły i placówki) oraz jej otoczenie.

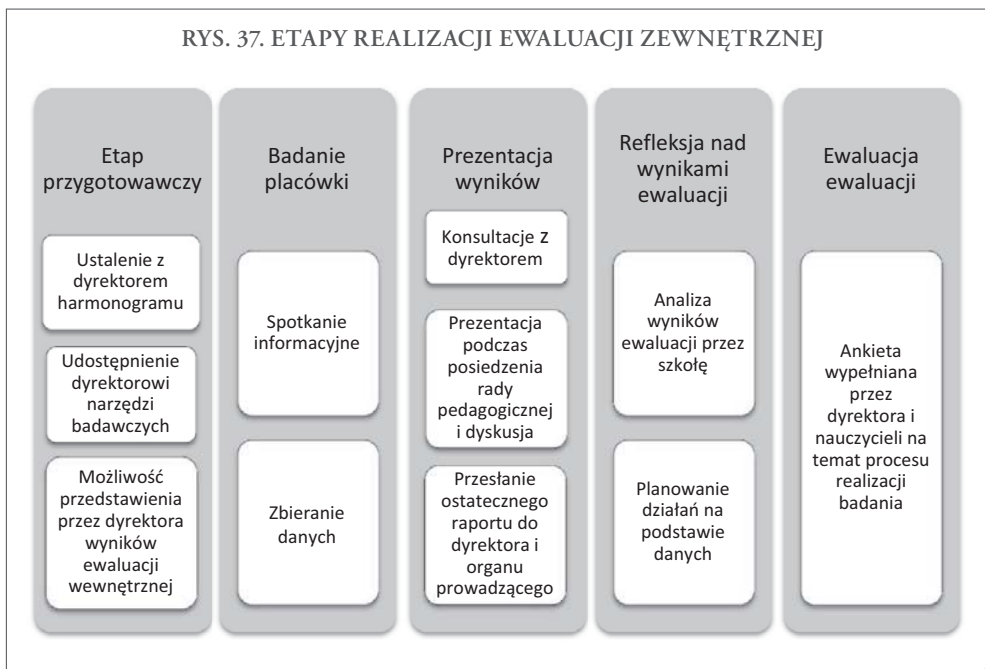
Proces ewaluacji jest transparentny, co przejawia się w jawności wymagań, procedur, kryteriów ewaluacji, narzędzi oraz raportów z ewaluacji. Jest to także proces elastyczny, w który jest wpisany dialog między wszystkimi jego uczestnikami i pozyskiwanie od nich informacji zwrotnej. Służy ona modyfikowaniu modelu nadzoru, w tym metod, narzędzi, sposobu jej przeprowadzenia, a także samych wymagań.

5.4.2. Proces realizacji ewaluacji zewnętrznej

Ewaluacja może mieć charakter całościowy – badaniu podlegają wszystkie wymagania lub częściowy (problemowy) – analizuje się wymagania związane z określonym zagadnieniem.

Proces ewaluacji zewnętrznej trwa około dwóch miesięcy i przebiega w trzech etapach. W pierwszym etapie dyrektor szkoły i organ ją prowadzący są informowani o planowanej realizacji ewaluacji. Dyrektor szkoły ma możliwość ustalenia z wizytatorami harmonogramu badania, zapoznania się z narzędziami badawczymi, które będą wykorzystane podczas ewaluacji i do wpisania na platformę Systemu Ewaluacji Oświaty wyników ewaluacji wewnętrznej, o ile odnoszą się one do wymagań (szkoła nie musi poddawać ewaluacji realizacji wymagań, gdyż ma autonomię w wyborze zagadnień do ewaluacji wewnętrznej).

RYS. 37. ETAPY REALIZACJI EWALUACJI ZEWNĘTRZNEJ



Źródło: Opracowanie własne.

W drugim etapie realizowane jest badanie w szkole, które polega na zbieraniu przez wizytatorów danych przy użyciu następujących metod: badań ankietowych i wywiadów z uczniami, rodzicami, nauczycielami i dyrektorem, obserwacji lekcji, zajęć pozalekcyjnych, szkoły i jej otoczenia oraz analizy danych zastanych.

W trzecim etapie zespół wizytatorów przygotowuje raport, który konsultuje z dyrektorem szkoły i przedstawia radzie pedagogicznej. Ostateczną wersję raportu wizytatorzy przygotowują dopiero po wysłuchaniu opinii dyrektora i rady. Po spotkaniu dyrektor i nauczyciele są proszeni również o udzielenie informacji zwrotnej na temat procesu ewaluacji zewnętrznej (w formie odpowiedzi na pytania anonimowej ankiety on-line).

5.4.3. Jak korzystać z wyników ewaluacji zewnętrznej

Jednostki samorządu terytorialnego jako organy prowadzące szkoły i placówki, dzięki ewaluacji zewnętrznej dostają dodatkowe źródło informacji potrzebnych do podejmowania decyzji dotyczących:

- wspierania poszczególnych szkół i placówek w wypełnianiu wymagań państwa,
- kreowania i realizacji polityki oświatowej na swoim terenie.

Wyniki ewaluacji są dostępne w postaci raportu oraz danych zebranych na platformie Systemu Ewaluacji Oświaty.

Po każdej ewaluacji szkoła/placówka i organ prowadzący otrzymują raport, którego istotą są dane zebrane od uczniów, nauczycieli, rodziców, partnerów szkoły. Raport składa się z następujących części:

- informacji o przebiegu ewaluacji zewnętrznej w szkole i placówce,
- opisu metodologii badania,
- podstawowych danych o szkole i placówce,
- krótkiej syntezy, odnoszącej się do wyników i wniosków z przeprowadzonej ewaluacji zewnętrznej, tzw. obrazu szkoły i placówki, który jest skierowana do szerokiego grona odbiorców,
- wyników przeprowadzonej ewaluacji w odniesieniu do wymagań państwa, w postaci tak zwanych komentarzy do wymagań, zawierających analizę zebranych danych,
- wniosków z przeprowadzonego badania,
- tabeli zawierającej informacje dotyczące stopnia spełnienia poszczególnych wymagań.

TABELA 64. OKREŚLENIE WYMAGAŃ EWALUACJI ZEWNĘTRZNEJ

Wymaganie	Pytania, na które czytelnik znajdzie w raporcie odpowiedź.
Szkoła lub placówka ma koncepcję pracy	Jaką koncepcję pracy realizuje szkoła? Czy koncepcja pracy szkoły jest znana i akceptowana przez uczniów i rodziców?
Oferta edukacyjna umożliwia realizację podstawy programowej	Czy oferta edukacyjna jest spójna z podstawą programową? Czy oferta edukacyjna jest zgodna z potrzebami uczniów? Czy oferta edukacyjna uwzględnia kształtowanie kompetencji potrzebnych na dalszych stopniach kształcenia i na rynku pracy? Szkoła realizuje nowatorskie rozwiązania programowe?
Procesy edukacyjne mają charakter zorganizowany	Czy w szkole wykorzystuje się zalecane warunki i sposoby realizacji podstawy programowej? Czy stosowane w szkole metody sprzyjają uczeniu się uczniów? Czy informacja o postępach w nauce pomaga uczniom uczyć się i motywuje ich do dalszej pracy?
Procesy edukacyjne są efektem współdziałania nauczycieli	Jaki jest poziom współpracy nauczycieli w tworzeniu, realizacji i analizie procesów edukacyjnych? Czy współpraca nauczycieli jest efektywna?
Kształtuje się postawy uczniów	Czy działania wychowawcze podejmowane w szkole są adekwatne do potrzeb uczniów? Jaki wpływ mają uczniowie na sposób, w jaki w szkole kształtuje się właściwe zachowania i pożądane postawy?
Prowadzone są działania służące wyrównywaniu szans edukacyjnych	Jakie czynniki wpływają na osiągnięcia uczniów? Co robi szkoła, aby każdy uczeń mógł odnosić sukcesy w nauce na miarę swoich możliwości? Czy w szkole prowadzone są działania uwzględniające indywidualizację procesu edukacji? Jak działania w zakresie wyrównywania szans oraz indywidualizacji oceniają rodzice i sami uczniowie?
Analizuje się wyniki sprawdzianu, egzaminu gimnazjalnego, egzaminu maturalnego i egzaminu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe	Jak w szkole wykorzystuje się wyniki sprawdzianów/egzaminów zewnętrznych? Czy i jak analiza wyników sprawdzianów/egzaminów zewnętrznych przyczynia się do wzrostu efektów kształcenia w szkole?
Uczniowie nabywają wiadomości i umiejętności	W jakim stopniu uczniowie opanowali wiadomości i umiejętności opisane w podstawie programowej? Jaki jest odsetek niepromowanych uczniów w szkole? Jaką opinię na temat procesu nauczania mają sami uczniowie i rodzice?
Uczniowie są aktywni	Czy uczniowie chętnie uczestniczą w zajęciach prowadzonych w szkole? Czy uczniowie są zaangażowani w zajęcia pozalekcyjne organizowane przez szkołę? Jakie działania zainicjowane przez uczniów są realizowane w szkole?
Respektowane są normy społeczne	Czy uczniowie czują się w szkole bezpiecznie? Jakie działania podejmuje szkoła w celu wzmacniania pożądanych zachowań uczniów i niwelowania zachowań niewłaściwych? Jakie działania podejmuje szkoła wobec zdiagnozowanych zagrożeń?

Wykorzystywane są zasoby środowiska na rzecz wzajemnego rozwoju	Jakie działania prowadziła szkoła w tym lub poprzednim roku szkolnym na rzecz lokalnego środowiska? Jakie są potrzeby lokalnego środowiska, które szkoła może zaspokajać? Jakie korzyści edukacyjne mają uczniowie dzięki współpracy szkoły z zewnętrznymi partnerami?
Wykorzystywane są informacje o losach absolwentów	Jakie działania prowadziła szkoła w tym lub poprzednim roku szkolnym, by przygotować uczniów do funkcjonowania na rynku pracy? Czy, w opinii rodziców, uczniowie tej szkoły są dobrze przygotowani do funkcjonowania w dalszym życiu? W jaki sposób szkoła wykorzystuje informacje o losach absolwentów?
Promowana jest wartość edukacji	Jakie działania edukacyjne dla dorosłych prowadziła szkoła w tym lub poprzednim roku szkolnym? Co szkoła robi, by dbać o jakość edukacji?
Rodzice są partnerami szkoły	W jaki sposób szkoła wspiera rodziców w wychowaniu dzieci? Jaki wpływ na działania szkoły mają rodzice lub ciała przedstawicielskie rodziców?
Funkcjonuje współpraca w zespołach	Jaki jest poziom współpracy nauczycieli? Jakie są efekty współpracy nauczycieli? Czy nauczyciele wspierają się nawzajem?
Sprawowany jest wewnętrzny nadzór pedagogiczny	Jak dyrektor organizuje pracę w szkole/placówce? Jakie są najważniejsze wnioski z wewnętrznego nadzoru pedagogicznego i jak są wykorzystywane na rzecz rozwoju szkoły?
Szkoła lub placówka ma odpowiednie warunki lokalowe i wyposażenie	Czy warunki lokalowe szkoły są wystarczające do realizowania podstawy programowej i przyjętych w szkole programów nauczania? Czy w szkole znajduje się wyposażenie wystarczające do realizowania podstawy programowej i przyjętych w szkole programów nauczania?

Źródło: Opracowanie własne.

Najważniejsze informacje, z punktu widzenia identyfikacji potrzeb szkoły, znajdują się w komentarzach do wymagań. Przedstawione tu dane pokazują szerokie spektrum działań szkoły/placówki, uzyskiwanych przez nią efektów pracy, procesów, które w niej zachodzą. Uwzględniają także kontekst społeczny, w którym funkcjonuje szkoła/placówka i jej rolę w lokalnej społeczności. W tabeli 64 przedstawiamy, jakie informacje są zamieszczone w raporcie w komentarzach do poszczególnych wymagań.

Wszystkie dane gromadzone podczas ewaluacji są on-line dostępne na platformie Systemu Ewaluacji Oświaty. Szkoły i organy prowadzące mają możliwość korzystania z części z nich. Ze względu na konieczność zachowania anonimowości respondentów, udostępniane są tylko dane z badań ankietowych, gdy liczebność próby wynosiła przynajmniej 20 osób. System daje zatem możliwość bardzo szczegółowego zapoznania się z dużą częścią wyników ewaluacji z poszczególnych szkół i generowania statystyk dla szkół leżących na terenie konkretnej gminy, powiatu czy województwa. Dzięki temu dane te można porównywać z innymi

szkołami, gdyż te same pytania są wykorzystywane do ewaluacji wszystkich placówek danego typu. Dla przykładu – jeśli znamy rozkład odpowiedzi na pytanie o poczucie bezpieczeństwa uczniów w naszej gminie, możemy porównać ten rozkład z danymi uzyskanymi w całej Polsce w gminach o podobnej wielkości. W celu uzyskania dostępu do danych na platformie, konieczne jest zarejestrowanie się, otrzymanie loginu i hasła od administratora systemu.

Główną wartością raportu jest to, że umożliwia poznanie potrzeb szkoły/placówki, ponieważ zawiera opinie szerokiego grona osób (nauczycieli, rodziców, dyrektora, uczniów i innych osób współpracujących z placówką) na temat wielu aspektów pracy placówki. Raport zawiera podstawowe dane ilościowe dotyczące szkoły, pochodzące z Systemu Informacji Oświatowej.

Organ prowadzący ocenia potrzeby każdej szkoły ze swojego punktu widzenia, a dzięki ewaluacji poznaje opinie innych na ten temat. Dlatego dla samorządów pełniących funkcję organów prowadzących szczególnie przydatne w formułowaniu wniosków na temat potrzeb placówki są informacje o:

- **Efektach działalności dydaktycznej, wychowawczej, opiekuńczej.** (Czy i w jakim stopniu uczniowie nabywają wiedzę i umiejętności określone w wymaganiach szczegółowych podstawy programowej? Czy i w jakim stopniu działania podejmowane przez szkołę przyczyniają się do sukcesów edukacyjnych uczniów?).
- **Metodach pracy.** (W jaki sposób szkoła kształci umiejętności określone w wymaganiach szczegółowych podstawy programowej? W jaki sposób szkoła wypełnia zalecane warunki realizacji podstawy programowej? W jaki sposób szkoła udziela informacji zwrotnej o osiągnięciach i trudnościach uczniów? Jak pomaga w rozwijaniu zainteresowań uczniów?).
- **Jakości pracy nauczycieli.** (Czy i w jaki sposób nauczyciele ze sobą współpracują? Czy stosują nowatorskie metody? Jak ich pracę oceniają inni – na przykład rodzice? uczniowie?).
- **Współpracy z rodzicami.** (Jaka jest rola rodziców w życiu szkoły i w procesie edukacji ich dzieci? Czy rodzice są informowani o rozwoju ich dzieci? Jaka jest rola szkoły we wspieraniu rodziców w procesie wychowania?).
- **Współpracy ze środowiskiem zewnętrznym.** (Jak wygląda współpraca szkoły i placówki z różnymi podmiotami zewnętrznymi? Jakie działania prowadzi szkoła i placówka w celu zaspokojenia potrzeb lokalnego środowiska? Jak współpraca szkoły z zewnętrznymi podmiotami wpływa na rozwój uczniów? Jak jest postrzegana szkoła w lokalnym środowisku?).

- **Warunkach lokalowych i wyposażeniu.** (Na ile warunki lokalowe szkoły są wystarczające do realizowania podstawy programowej i przyjętych w szkole programów nauczania? Czy w szkole znajduje się wyposażenie wystarczające do realizowania podstawy programowej i przyjętych w szkole programów nauczania?). Gromadzone podczas ewaluacji dane dotyczące wymagania „Szkoła lub placówka ma odpowiednie warunki lokalowe i wyposażenie” pozwalają ocenić możliwości realizowania przez szkołę/placówkę programów edukacyjnych. Dużą rolę odgrywa w tym obszarze planowanie działań zmierzających do utrzymania i, jeśli to możliwe, wzbogacania warunków lokalowych i wyposażenia szkoły/placówki we współpracy z samorządem lokalnym. Ze względu na brak standardu wyposażenia szkoły/placówki, dane, które są gromadzone podczas ewaluacji dotyczą głównie opinii nauczycieli, rodziców, partnerów szkoły i placówki na ten temat. Dają zatem możliwość spojrzenia na te zagadnienia z różnych perspektyw. Wartością ewaluacji jest w tym przypadku nie tyle dostarczenie JST nowej wiedzy, ile możliwość skonfrontowania informacji pozyskiwanych od dyrektora z danymi z niezależnego, zewnętrznego źródła.).
- **Pomysłach i dobrych praktykach** realizowanych w placówce, które mogą być przekazywane innym placówkom prowadzonym przez JST.

Wyniki ewaluacji mogą być dodatkowym argumentem wykorzystanym przez szkołę/placówkę lub JST przy ubieganiu się o środki zewnętrzne na ich realizację (dzięki możliwości wykorzystania danych z ewaluacji do diagnozy potrzeb i uzasadnienie ich przed donorem).

Raport z ewaluacji zewnętrznej zawiera informacje o tym, jak badana szkoła/placówka wypełnia wymagania postawione przed nią przez państwo. Wymagania nie obejmują jednak wszystkich możliwych zagadnień związanych z ustawowymi i innymi obowiązkami placówek wobec uczniów i rodziców. W tabelach 65 i 66 przedstawiamy możliwości wykorzystania wyników ewaluacji do planowania i realizacji poszczególnych zadań JST jako organów prowadzących szkoły i placówki.

Wyniki ewaluacji z założenia powinny być stosowane systematycznie w procesie podejmowania decyzji co do różnorodnych działań, nie tylko oceny dyrektora szkoły, obsady stanowisk czy zmiany sieci szkół. Z tego punktu widzenia kluczowe znaczenie przy analizie wyników ewaluacji ma odejście od oceny stopnia spełniania wymagań i skoncentrowanie się na opisie sytuacji w szkole, opiniach różnych grup związanych ze szkołą, do których samorząd, podobnie jak szkoła, ma często ograniczony dostęp.

Podsumowując: użyteczne, porównywalne dane z ewaluacji zewnętrznej – obok wyników z egzaminów zewnętrznych, EWD oraz danych gromadzonych przez same JST – mogą się stać podstawą prowadzenia lokalnej polityki edukacyjnej.

TABELA 65. OCENA POTRZEB KADROWYCH SZKÓŁ

Informacje zawarte w raporcie	Dane nie objęte zakresem ewaluacji
Zatrudnienie kadry szkół i placówek:	
Powoływanie komisji do wyłonienia kandydata na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki i udział w pracach tej komisji; Powierzenie stanowiska dyrektora szkoły lub placówki i odwoływanie z tego stanowiska; Opiniowanie kandydatów na stanowisko wicedyrektora i inne stanowiska kierownicze.	
Wyniki ewaluacji są pomocne przy wyborze dyrektora szkoły i placówki, raport pomaga ocenić, na ile koncepcja pracy szkoły, przedstawiona przez kandydata odpowiada aktualnej sytuacji i potrzebom szkoły.	
Ocena pracy i awansu zawodowego nauczycieli	
Ewaluacja dostarcza informację, jak pracują nauczyciele jako zespół i jak wspólnie organizują procesy edukacyjne.	Ewaluacja zewnętrzna nie daje informacji o pracy poszczególnych nauczycieli, gdyż zgodnie z założeniami, nie może być narzędziem weryfikacji ich pracy na poziomie indywidualnym.
Współpraca z organem nadzoru pedagogicznego przy ustalaniu oceny pracy dyrektora szkoły lub placówki	
Raport z ewaluacji jest przydatny przy ocenie pracy dyrektora, gdyż realizacja każdego z wymagań daje obraz efektów pracy dyrektora oraz zawiera opinie na temat tej pracy wyrażane przez różne grupy (nauczycieli, rodziców, uczniów, pracowników niepedagogicznych, partnerów szkoły).	
Opracowanie na każdy rok budżetowy planu doskonalenia zawodowego	
Wyniki ewaluacji służą poznaniu potrzeb w zakresie doskonalenia nauczycieli zarówno na poziomie konkretnej szkoły, jak i na poziomie wszystkich szkół i placówek, które są prowadzone przez JST. Potrzeby nauczycieli mogą być diagnozowane w odniesieniu do wszystkich kompetencji potrzebnych do realizacji wymagań Państwa.	

Źródło: Opracowanie własne.

TABELA 66. OCENA POTRZEB INWESTYCYJNYCH SZKÓŁ

Informacje zawarte w raporcie	Dane nieobjęte zakresem ewaluacji
Ustalanie sieci szkół i placówek prowadzonych przez JST	
Ewaluacja daje całościowy obraz działań placówki – pokazuje, jak pracuje w zakresie realizacji wymagań oraz zawiera opinie rodziców, uczniów, partnerów na temat jej działania. Te dane oraz opinie mogą być przydatne przy podejmowaniu przez JST decyzji o ustaleniu sieci szkół i placówek.	Raport z ewaluacji nie zawiera informacji o demografii w gminie lub powiecie. Na jego podstawie nie można określić zapotrzebowania na usługi edukacyjne.
Zapewnienie warunków działania szkół lub placówek, w tym wyposażenie szkół lub placówek w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów edukacyjnych i egzaminów	
Raport z ewaluacji zawiera informacje o warunkach lokalowych i wyposażeniu szkoły i placówki w odniesieniu do realizacji podstawy programowej. Dla JST jest źródłem informacji o potrzebach materialnych szkoły i placówki z perspektywy realizacji procesów edukacyjnych i podstawy programowej. Szczególnie przydatne są dane dotyczące wymagań: – uczniowie nabywają wiadomości i umiejętności, – procesy edukacyjne mają charakter zorganizowany, – oferta edukacyjna umożliwia realizację podstawy programowej.	Ewaluacja nie ocenia infrastruktury szkoły, ale koncentruje się na skuteczności dyrektora w pozyskiwaniu środków. Jest to informacja o sposobie zarządzania szkołą lub placówką z uwzględnieniem ograniczeń finansowych. Raport nie zawiera informacji na temat: – przestrzegania obowiązujących przepisów dotyczących higieny pracy nauczycieli i uczniów, – przepisów dotyczących organizacji pracy szkół i placówek. Raport nie zawiera informacji na temat korelacji wyników egzaminów i sprawdzianów z inwestycjami na polepszenie warunków lokalowych i wyposażenie szkoły. Raport nie zawiera informacji o przygotowaniu szkół do przyjęcia 6-latków.

Źródło: Opracowanie własne.

TABELA 67. OCENA POTRZEB ORGANIZACYJNYCH SZKÓŁ

Informacje zawarte w raporcie	Dane nieobjęte zakresem ewaluacji
Zatwierdzanie arkuszy organizacyjnych szkół	
Dane z ewaluacji pozwalają na weryfikację przedstawionych przez dyrektora planów w odniesieniu do rzeczywistych potrzeb, zidentyfikowanych lub potwierdzonych przez zewnętrzne, niezależne źródło (sprawdzenie, czy plan organizacyjny i finansowy przedstawiany przez dyrektora koreluje z wynikami ewaluacji, np. w odniesieniu do potrzeb uczniów, realizacji procesów edukacyjnych).	Analiza efektywności polityki finansowo-kadrowej szkoły i placówki.
Zatwierdzanie planów finansowych szkół, w tym przekazywanie dotacji na działalność szkół niepublicznych	
Przy wydatkowaniu środków z dotacji JST potrzebuje informacji o prawidłowości w konstruowaniu budżetu i o gospodarowaniu nim. Ta informacja wynika z ewaluacji pośrednio poprzez dane dotyczące wyposażenia, wskazanie potrzeb szkoły i skorelowanie ich z planami rozwoju szkoły.	
Organizacja dowozu uczniów do szkół	
Raport daje informację o udziale uczniów w zajęciach pozalekcyjnych, ich zaangażowaniu i aktywności. W związku z tym jest przydatny do planowania godzin i tras przewozu uczniów	
Współpraca z dyrektorami szkół przy organizacji nauczania indywidualnego i zapewnienie odpowiednich form kształcenia specjalnego i pomocy psychologiczno-pedagogicznej	
Raport zawiera informacje, które są pomocne w identyfikowaniu zapotrzebowania szkół w zakresie pomocy psychologiczno-pedagogicznej	Raport nie zawiera prognoz specjalistycznego wsparcia uczniów w przyszłości
Wyrażenie zgody na wdrożenie w szkole eksperymentu lub innowacji.	
Raport z ewaluacji daje wiedzę na temat potencjału pracy zespołowej nauczycieli, aktywności uczniów, metod pracy z uczniami, współpracy z lokalnym środowiskiem. W zależności od tego, czego dotyczy eksperyment lub innowacja, wiedza ta może zostać wykorzystana przez JST oceniającą adekwatność planowanych działań do potrzeb uczniów, środowiska, potencjału szkoły.	

Źródło: Opracowanie własne.

5.4.4. Ograniczenia wykorzystania raportów z ewaluacji zewnętrznej

Ograniczeniem wykorzystania raportów z ewaluacji zewnętrznej do poznania potrzeb i wspierania rozwoju szkoły/placówki są:

- Raporty z ewaluacji koncentrują się na opisie działań i osiągnięć szkoły/placówki, także wskazują na obszary, w których szkoła słabiej sobie radzi i tylko w ten sposób informują o aktualnych problemach. Nie podaje się ich przyczyn ani nie proponuje sposobów rozwiązania (co jest zgodne z zapisami obowiązującego rozporządzenia o nadzorze pedagogicznym). Wnioskom z ewaluacji często brakuje problemowego ujęcia, ukazania powiązań między efektami uzyskiwanymi przez szkołę lub placówkę a procesami, które w nich zachodzą, relacjami z zewnętrznym środowiskiem, sposobem zarządzania. Z tego względu raport z ewaluacji może być wykorzystany pod warunkiem analitycznego i krytycznego odczytania i odwołania się do wiedzy na temat możliwości rozwiązywania lub niwelowania opisanych w raporcie problemów.
- Zawarte w raportach opisy są bardzo często ogólne i nie informują o skali i rodzaju potrzeb szkoły i placówki. Z tego względu dużą wartością dla szkół, placówek i JST jest możliwość korzystania z danych zgromadzonych na platformie Systemu Ewaluacji Oświaty. Trudnością w odbiorze jednak jest ich standaryzacja, co może sprawiać wrażenie, że wszystkie są do siebie podobne. Wymaga to od czytelnika większego wysiłku w docieraniu do danych dla konkretnej szkoły.
- Ograniczenia wykorzystania wyników ewaluacji do planowania i realizacji polityki edukacyjnej na terenie gminy lub powiatu. Można je podzielić na wynikające z obowiązującego modelu nadzoru pedagogicznego oraz takie, których przyczyny leżą po stronie ewaluowanych szkół, placówek bądź jednostek samorządu terytorialnego.
- Ograniczenia wynikające z modelu nadzoru i systemu jego wdrażania.
- Ewaluacje w poszczególnych szkołach i placówkach są prowadzone w różnym czasie, więc ewaluacja nie daje całościowego obrazu systemu edukacji na danym terenie. Obraz ten jest konstruowany w czasie kilku lat i składają się na niego dane z różnych okresów.
- Zakres ewaluacji jest zróżnicowany. W części szkół i placówek jest prowadzona ewaluacja całościowa, w części problemowa, zatem dane nie odnoszą się do tych samych wymagań.

Ograniczenia po stronie szkół, placówek i jednostek samorządu terytorialnego:

- Zawężanie przez samorządy prowadzenia polityki edukacyjnej jedynie do kwestii administracyjno-finansowych i pomijanie w procesie podejmowania decyzji danych dotyczących efektów i jakości procesów edukacyjnych, które zachodzą w szkołach i placówkach. Tak działające JST koncentrują się na danych dotyczących zarządzania, warunków lokalowych, wyposażenia, a pomijają problemy szkoły związane na przykład z ocenianiem i rozwijaniem zainteresowań uczniów. Ogranicza to możliwości wykorzystania ewaluacji do zaplanowania wsparcia szkoły w zakresie realizacji procesów edukacyjnych.
- Kwestionowanie wyników ewaluacji (zarzuty typu: „Złe pytania”, „Stronnicze wypowiedzi uczniów”, „Subiektywna ocena wizytatorów”). Jest to jedno z większych zagrożeń wykorzystania wyników ewaluacji, gdyż zamiast rozważań o potrzebach szkół i placówek czy zapewnianiu szkołom kierunków rozwoju, które określają wymagania, będziemy mieć do czynienia z dyskusją nad metodologią.
- Kwestionowanie przydatności wyników ewaluacji (zarzuty typu: „Nic nowego”, „My to wiemy”, „Brak zaleceń wyznaczających kierunek działania szkoły, placówki i JST”). Tymczasem informacje zawarte w raporcie nie muszą być dla szkoły lub JST nowe, zwłaszcza gdy ewaluacja wewnętrzna w szkole i placówce jest prowadzona systematycznie, a JST na bieżąco monitoruje podległe mu szkoły i placówki i realizację polityki oświatowej). W takiej sytuacji wartością raportu jest uporządkowanie dotychczasowej wiedzy, jej potwierdzenie i uszczegółowienie przez zewnętrznych badaczy, którzy uwzględniają stanowiska rodziców, uczniów, nauczycieli, przedstawicieli środowiska lokalnego, z którymi szkoły i JST rzadko mogą prowadzić wyczerpujące rozmowy, jak to się dzieje podczas ewaluacji, w dodatku bez ponoszenia kosztów.
- Obawy szkół i placówek przed ewaluacją, która kończy się oceną w postaci przyznania „literek”. Istnieje niebezpieczeństwo, że szkoły nie będą podchodzić do ewaluacji jak do narzędzia wspierającego proces podejmowania decyzji, lecz skoncentrują się na biernej adaptacji, bezrefleksyjnym przystosowywaniu się do zewnętrznych oczekiwań i wymagań, realizacji fasadowych działań, zachowań na pokaz i ukrywaniu problemów. Ewaluacja nie da w takiej sytuacji faktycznego obrazu szkoły i placówki i tym samym stanie się nieprzydatna dla samej szkoły oraz organu ją prowadzącego.

5.5. Samorząd wobec nowych informacji o szkole

Postawiony wobec nowych, tak zróżnicowanych źródeł wiedzy o funkcjonowaniu szkoły samorząd powinien, po pierwsze, zrozumieć ich odmienną specyfikę i pod tym kątem właściwie odczytać informacje zawarte w wynikach egzaminów zewnętrznych, w edukacyjnej wartości dodanej oraz w ewaluacji zewnętrznej, i po drugie, umiejętnie je zintegrować w procesie oceny potrzeb szkoły. Tym tematom poświęcony jest niniejszy rozdział.

5.5.1. Wyniki egzaminów a edukacyjna wartość dodana

Największą siłą EWD w stosunku do średnich wyników testów jest uwzględnienie wiedzy uczniów w chwili rozpoczęcia nauki w gimnazjum. Nie ma bowiem wątpliwości, że wiedza, z jaką dziecko przychodzi do szkoły, ma istotne znaczenie dla uzyskiwanych wyników. Dlatego też liczne badania wskazują na zależność wyników uczniów od statusu ekonomiczno-społecznego (SES) ich rodziców. Trudno oceniać szkołę jako bardzo dobrą tylko na podstawie wyników testów, jeżeli wiemy, że większość jej uczniów pochodzi z dobrze wykształconych rodzin. Średnie wyniki egzaminów zewnętrznych nie uwzględniają ani SES ucznia, ani umiejętności ucznia, z jakimi zakończył poprzedni etap kształcenia.

W przeciwieństwie do średnich wyników testów, EWD bierze pod uwagę początkowy stan wiedzy uczniów, a więc pośrednio również i SES. Jest więc znacznie lepszą miarą wysiłku edukacyjnego szkoły. Można nawet powiedzieć, że obecnie EWD jest najsilniejszą miarą jakości pracy szkoły, jaką dysponują w stosunku do wszystkich swoich gimnazjów gminy, a w stosunku do liceów i techników – powiaty. Ujemne EWD świadczy o tym, że uczniowie danej szkoły nie nabywają wiedzy, jaką średnio w całym kraju nabywają podobni uczniowie.

Z drugiej strony EWD jest jedynie miarą relatywną. Jeżeli celem szkoły jest wyposażenie uczniów w niezbędne minimum wiedzy i umiejętności, to możemy powiedzieć, że liceum o bardzo wysokiej EWD, ale niskim poziomie zdawalności tego celu nie osiąga. Tak więc niewątpliwie EWD nie jest wystarczającą miarą pracy szkoły. Świadczą o tym także liczne przykłady omawiane w podrozdziale 4.3.; obok EWD zawsze trzeba brać pod uwagę również średnie wyniki egzaminów.

EWD nie jest dostępne ani dla przedszkoli, ani dla szkół podstawowych¹⁰¹, ani dla szkół zawodowych w części dotyczącej efektów nauki zawodu. W stosunku do tych szkół organ prowadzący musi się opierać na innych miernikach pracy. Dla szkół podstawowych i zasadniczych zawodowych pozostaną tylko egzaminy zewnętrzne.

Istotna różnica pomiędzy tymi dwoma rodzajami informacji o szkole dotyczy czasu, z którego pochodzą. Średnie wyniki egzaminów dają obraz umiejętności uczniów w dniu testu, EWD zaś porównuje wyniki uczniów osiągnięte w ciągu trzech lat (ponieważ na dodatek jest oparta na trzyletnich średnich, obejmuje w sumie pięć lat pracy szkoły). Jest więc możliwe, że pomiędzy wynikami średnimi i EWD wystąpią pewne rozbieżności. Na przykład gimnazjum, które pod kierunkiem nowego dyrektora dokonuje od dwóch lat istotnego postępu w sposobie pracy nauczycieli, może osiągać już coraz lepsze wyniki na egzaminie, podczas gdy EWD nadal będzie wykazywać wartości ujemne. Dlatego obok porównania średnich wyników oraz EWD, organ prowadzący powinien też analizować zmiany obu wskaźników w ostatnich latach. W odniesieniu do cytowanego przykładu gmina powinna dostrzec i docenić wzrost średnich wyników gimnazjum pomimo nadal ujemnej EWD. Niemniej jednak zarówno średnie wyniki osiągane przez uczniów w dniu egzaminu, jak i EWD są rezultatami szeregu lat pracy szkoły, więc ich dynamika nie powinna się zbytnio różnić. Jak widzieliśmy w podrozdziale 4.3., różnice w trendach EWD i średnich wynikach, na przykład rosnąca EWD przy mniej więcej stałych wynikach, mogą wskazywać na zmiany rekrutacji uczniów.

Warto też zauważyć wspólną słabość wyników egzaminów oraz EWD, związaną z formą sprawdzianu i egzaminu gimnazjalnego. Obie miary umiejętności i postępu uczniów oparte są na testowaniu tylko wybranych przedmiotów. Nie znaczy to jednak, że pozostałe przedmioty są nieważne i mogą być lekceważone. Ponadto wszystkie wątpliwości co do wiarygodności polskich egzaminów zewnętrznych rzutują na wiarygodność EWD.

5.5.2. Edukacyjna wartość dodana a ewaluacja zewnętrzna

Podstawowa różnica pomiędzy pomiarem wyników uczniów, zwłaszcza EWD, a dokonaną ewaluacją zewnętrzną polega na czasie, którego dotyczy pomiar.

101 E. Stożek, *Wykorzystanie trzyletnich wskaźników...*, wskazuje, że na podstawie przygotowywanych testów uczniów trzeciej klasy szkoły podstawowej będzie w przyszłości można także oszacować EWD dla klas od 4 do 6. Jednak trudno wprowadzać testy dla coraz młodszych dzieci bez szybkiego dochodzenia do absurdu.

Wyniki uczniów to rezultaty paroletniej pracy szkoły, EWD zaś wskazuje na wyniki pracy szkoły z uwzględnieniem początkowego stanu wiedzy i umiejętności uczniów. Natomiast raport z ewaluacji zewnętrznej opisuje funkcjonowanie szkoły w ciągu paru dni przeprowadzania ewaluacji. Z tego powodu różnice w otrzymanym obrazie szkoły mogą być zasadnicze. Szkoła o bardzo wysokim EWD i ponadprzeciętnych wynikach, która w ostatnim roku na skutek ostrego konfliktu personalnego straciła dobrego dyrektora i część doświadczonej kadry, uzyska niższe oceny z ewaluacji. Oczywiście jest też możliwy przypadek całkowicie odwrotny: słabej szkoły, która pod kierunkiem nowego, dynamicznego dyrektora zmieniła swój styl pracy i znacznie poprawiła zarówno proces pedagogiczny, jak i relacje z rodzicami, ale której wyniki osiągane w testach są nadal niezadowalające, EWD zaś jest nadal ujemna. Oba wyniki oceny szkoły będą uprawnione i uzasadnione, chociaż są całkiem odmienne.

Rzecz jasna, organ prowadzący powinien postarać się zrozumieć, z czego wynika rozbieżność pomiędzy EWD a wynikami ewaluacji zewnętrznej. Zmiany zachodzące w ostatnich latach w kadrze kierowniczej szkoły oraz wśród nauczycieli są tu bardzo ważne. Istotne jest jednak, aby w odmienności wyników ewaluacji zewnętrznej i EWD widzieć nie sprzeczność, lecz pogłębiony obraz szkoły. Podobnie się dzieje z obrazem trójwymiarowym, który lepiej uwydatnia cechy obiektu właśnie dlatego, że każde oko widzi coś innego. Ta odmienność dwóch punktów widzenia na szkołę może być także pożyteczna dla samorządu, jeżeli pozwala na lepsze zrozumienie dynamiki zmian zachodzących w szkole i jest dobrym punktem wyjścia do dyskusji z dyrektorem i gronem pedagogicznym na temat tego, co w szkole naprawdę się dzieje i czego szkoła naprawdę potrzebuje.

Trzeba też jednak zwrócić uwagę na drugą istotną różnicę w statusie EWD i ewaluacji zewnętrznej. EWD jest w pełni obiektywna, obliczana w identyczny sposób dla wszystkich gimnazjów i liceów w Polsce, oparta na tych samych danych i w pełni porównywalna, ale wykorzystane do jej obliczenia testy mierzą tylko niektóre, wybrane umiejętności uczniów. Raport z ewaluacji zewnętrznej jest efektem całościowej obserwacji i analizy pracy szkoły, ale jest dokonany przez ewaluatora i ma wszelkie zalety i słabości pracy człowieka. Dobry obserwator zauważy specyficzne problemy lub specyficzne zalety funkcjonowania szkoły i w ten sposób może naprawdę pomóc zarówno dyrektorowi, jak i organowi prowadzącemu. Zmęczony bądź leniwy obserwator będzie mechanicznie stosować standardy opisane w metodologii ewaluacji zewnętrznej, a jego raport może być bezużyteczny dla odbiorców, w tym zwłaszcza dla organu pro-

wadzącego. Dlatego analogia z obrazem trójwymiarowym jest tylko częściowo słuszna: każde oko widzi coś innego, ale mechanizm widzenia jest identyczny. Ewaluacja zewnętrzna i EWD dają obraz odmienny, lecz również wprowadzają swoje odmienne ograniczenia do oceny pracy szkół. Przy porównywaniu raportu z ewaluacji zewnętrznej i EWD organ prowadzący musi te ograniczenia rozumieć i uwzględnić.

Istotnym ograniczeniem ewaluacji zewnętrznej, o którym trzeba wspomnieć, jest dostępność odpowiednich raportów jedynie dla niewielu szkół w Polsce (poniżej tysiąca). Bardzo wiele samorządów nie prowadzi ani jednej szkoły, która przeszła przez pełny cykl ewaluacji. Nie jest to oczywiście dziwne, ponieważ ewaluacja zewnętrzna jest bardzo nowym, dopiero wprowadzanym rozwiązaniem edukacyjnym w naszym kraju. Jednak dla organów prowadzących jest to bardzo poważna trudność, zwłaszcza w odniesieniu do szkół, które napotykają trudności, wykazują ujemną EWD lub pogarszające się średnie wyniki. W wielu wypadkach konieczne jest podejmowanie decyzji bez wykorzystania tej nowej informacji o szkole. Możliwym częściowym rozwiązaniem tego problemu byłaby współpraca kuratoriów z organami prowadzącymi w zakresie ustalania kolejności szkół poddawanych ewaluacji, tak by można było uwzględnić priorytety samorządów. Alternatywnym rozwiązaniem byłaby możliwość zakupu przez samorząd takiej usługi od firm komercyjnie dokonujących ewaluacji. W dniu dzisiejszym żadne z tych rozwiązań nie jest dostępne.

5.5.3. Integrowanie różnych informacji do oceny potrzeb szkół

Powyżej omówiliśmy zasadnicze różnice użyteczności dla organu prowadzącego trzech nowych rodzajów informacji o szkole: średnich wyników testów zewnętrznych, edukacyjnej wartości dodanej oraz raportów z ewaluacji zewnętrznej. Pokazaliśmy w szczególności, że odmiennosc tych informacji może być dla samorządu pożyteczna przez dostarczenie dodatkowego, pogłębionego obrazu pracy szkoły. Obecnie skupimy się na wykorzystaniu tych informacji do oceny potrzeb szkoły, a zwłaszcza na koniecznym powiązaniu tych informacji z innymi omówionymi we wstępie danymi o szkołach, dostępnymi dla organu prowadzącego.

Punktem wyjścia do naszych rozważań są dwa oczywiste stwierdzenia, wspomniane już we wstępie.

- Celem organu prowadzącego jest stworzenie takich warunków, aby praca szkoły była jak najbardziej skuteczna i korzystna dla wszystkich uczniów.

- W warunkach ograniczonego budżetu organ prowadzący powinien oceniać i wybierać, jakie potrzeby dla których szkół są najistotniejsze z punktu widzenia tego celu.

Z tych oczywistych stwierdzeń wynika wiele mniej oczywistych wniosków. Po pierwsze, organ prowadzący musi wspierać, a nie karać swoje szkoły. Wszelkie wskazówki co do problemów funkcjonowania szkoły, wynikające z EWD bądź z raportów z ewaluacji zewnętrznej, powinny być traktowane jako wyzwanie: w jaki sposób szkole można pomóc? Charakterystyczna w 2002 r. reakcja niektórych wójtów na pierwsze wyniki sprawdzianu w szkole podstawowej, mianowicie chęć natychmiastowego wyrzucenia ze stanowisk wielu dyrektorów szkół, wynikała z szoku: w bardzo wielu gminach wiejskich samorząd po raz pierwszy musiał się zmierzyć z trudną do przyjęcia wiedzą, że uczniowie w jego szkołach osiągają bardzo słabe wyniki. Jednak obecnie samorządy rozumieją już dobrze, że lepszą niż karanie odpowiedzią jest wsparcie szkoły w rozwoju. Nie znaczy to, oczywiście, że wymiana dyrektora jest zawsze złym rozwiązaniem. Jest to jednak rozwiązanie drastyczne, które zaburza funkcjonowanie szkoły i które powinno być przyjęte wyłącznie po bardzo dojrzałym namyśle (oddzielną kwestią są prawne uregulowania ograniczające swobodę samorządu w mianowaniu, ocenianiu i zwalnianiu dyrektora).

Po drugie, każda szkoła ma swoje trudności i swoje potrzeby, lecz samorząd powinien je wszystkie uporządkować i ocenić razem, a nie oddzielnie dla każdej szkoły. Tu widzimy różnicę w sposobie wykorzystania nowych, porównanych w poprzednim podrozdziale informacji o szkole przez dyrektora szkoły i przez organ prowadzący. Dyrektor szkoły wykorzystuje te nowe informacje do dokonania diagnozy pracy swojej oraz kadry nauczycielskiej, do zmian sposobu funkcjonowania szkoły i współpracy ze środowiskiem. Samorząd musi jednak umieć spojrzeć na wszystkie prowadzone przez siebie szkoły razem i ocenić ich zróżnicowane potrzeby. Nawet w często spotykanej w warunkach polskich sytuacji, kiedy gmina prowadzi tylko jedno gimnazjum, samorząd musi porównać potrzeby gimnazjum z potrzebami szkół podstawowych i przedszkoli. Dla większych miast problem ten jest jeszcze poważniejszy.

Po trzecie, nowe informacje o szkole należy wykorzystywać nie tylko w celu identyfikacji problemów i słabych stron szkoły, ale również jej osiągnięć i stron mocnych. Wszelkie programy naprawcze, próby usunięcia niedociągnięć w pracy powinny bazować na tym, co w danej szkole dobrze działa, jest warte wzmocnienia i wykorzystania. Ma to z jednej strony walor psychologiczny,

gdyż trudno liczyć na chętną współpracę z instytucją, w której dostrzegamy same wady i problemy. Ale ma to też walor praktyczny: zmiana na lepsze musi rozpocząć się od odpowiedniego spożytkowania silnych zasobów szkoły.

Po czwarte wreszcie, samorząd musi ocenić potrzeby szkół nie tylko w świetle napotykanych przez nie trudności, ale także uwzględniając obecną alokację środków budżetowych i innych zasobów pomiędzy szkoły. Innymi słowy, nawet szkoła wymagająca poważnego wsparcia ze strony organu prowadzącego nie powinna dostać dodatkowych etatów, na przykład pedagogów lub psychologów, jeżeli już obecnie jest pod tym względem uprzywilejowana w stosunku do pozostałych szkół, a zdaniem samorządu wykorzystuje te zasoby nieefektywnie. Pokazuje to, że nowe, zewnętrzne informacje o szkołach muszą być integrowane z dotychczas dostępnymi danymi, pochodzącymi z wewnątrzlokalnego systemu szkolnego. Nawet bardzo głęboka analiza problemów i osiągnięć szkoły na podstawie średnich wyników egzaminów, EWD oraz ewaluacji zewnętrznej nie pozwoli na wybór trafnego postępowania wobec szkoły, a zwłaszcza na wybór sposobu zaspokajania jej potrzeb, jeżeli dotychczasowe warunki pracy szkoły i wykorzystanie przez nią obecnych zasobów nie zostaną wzięte pod uwagę.

Powyższy opis zadań stojących przed organem prowadzącym został celowo tak sformułowany, by podkreślić złożoność i odpowiedzialność roli samorządu. Jeśli samorząd chce aktywnie wspierać poprawę wyników uzyskiwanych przez uczniów, musi dysponować pewnymi narzędziami zaspokajania ich specyficznych potrzeb, a nie zdać się wyłącznie na wysiłek samych szkół zmierzających do poprawy metod i wyników nauczania, motywowany wolą nauczycieli albo presją konkurencji ze strony innych szkół. Do tych narzędzi należą przede wszystkim decyzje finansowe i organizacyjne organu prowadzącego (akceptacja arkusza organizacyjnego, akceptacja planu finansowego, akceptacja planu inwestycyjnego). Dobrymi przykładami są także:

- Przyznawanie szkołom dodatkowych etatów nauczycieli wsparcia, tak zwanych nauczycieli nietablicowych, takich jak: bibliotekarze, nauczyciele świetlicy, pedagodzy szkolni, logopedzi i psycholodzy. Praca nauczycieli nietablicowych ma ogromne znaczenie dla poziomu nauki i dla osiągniętych efektów. Liczba tych etatów jest stosunkowo swobodnie ustalana przez organ prowadzący.
- Przydział dodatkowych godzin na zajęcia ponadprogramowe lub pozalekcyjne, które są realizowane w odpowiedzi na zdiagnozowane problemy szkół. To są najczęstsze przypadki, w których gmina zmartwiona słabymi

wynikami, na przykład z matematyki, uruchamia w szkole dodatkowe zajęcia. Mamy wtedy nie dodatkowe etaty dla niektórych nauczycieli wsparcia (nietablicowych), lecz pulę godzin (bądź godzin ponadwymiarowych) dla nauczycieli realizujących konkretne programy naprawcze w szkole.

- Doposażenie szkół, czyli proces inwestowania w pomoce naukowe szkoły: książki do biblioteki, wyposażenie pracowni przedmiotowych, sprzęt multimedialny, urządzenia sportowe itp. (pomijamy tu remonty budynków, inwestycje w infrastrukturę szkoły, na przykład toalety lub stołówkę). Pomoce naukowe mają istotne znaczenie dla procesu nauczania, gdyż pozwalają przetłumaczyć abstrakcyjne często opisy, zasady i prawa na zrozumiałe i dotykalne zjawiska. Są również atrakcyjne dla uczniów i nauczycieli, zwiększają komfort nauki i motywację do uczestnictwa w zajęciach. Mają więc ważne znaczenie dla poprawy procesu dydaktycznego w szkole i osiąganých wyników.

Nie zawsze jednak przyznawane szkołom dodatkowe etaty wsparcia pedagogicznego, dodatkowe godziny nauczania lub doposażenie szkół są wykorzystywane efektywnie. Etaty nauczycieli nietablicowych mogą być bardzo nierównomiernie rozłożone pomiędzy szkołami bez związku z realnymi problemami szkół. Podział dodatkowych godzin na przedmioty lub nauczycieli może wynikać w większym stopniu z potrzeb nauczycieli (zapewnienie pensum) niż z potrzeb uczniów. Pomoce naukowe czasami przekształcają się w nieużywane gadżety techniczne, nieprzynoszące żadnego pożytku uczniom. Przykładem mogą być interaktywne tablice szkolne, które bez odpowiedniego przeszkolenia nauczycieli i bez wykorzystania odpowiednich materiałów lekcyjnych pozostają wyłącznie ozdobą ścian szkoły.

Decydując o przyznaniu możliwych do sfinansowania w danym roku dodatkowych zasobów, samorząd z jednej strony podejmuje zobowiązanie finansowe wobec wybranych szkół, a z drugiej – odmawia przydzielenia tych etatów innym szkołom, które też mogą ich potrzebować. Dlatego przed podjęciem decyzji należy rozważyć szereg istotnych pytań:

- Jaki jest konkretny problem danej szkoły i w jaki sposób proponowane zasoby (dodatkowy etat, godziny, wyposażenie) mogą pomóc go rozwiązać? Jakie świadectwa na temat tego problemu wynikają z analizy średnich wyników egzaminów, EWD oraz z raportu z ewaluacji zewnętrznej tej szkoły?
- Jaki był efekt uprzednio przyznanych szkołom etatów, godzin bądź wyposażenia? Czy samorząd monitorował efekty wcześniejszych decyzji o zaspokoi-

jeniu potrzeb szkoły? Czy skala tych efektów jest odpowiednia do poniesionych wydatków?

- Jaki jest poziom danych zasobów (zatrudnienia nauczycieli nietablicowych, dodatkowych godzin, wyposażenia) w danej szkole w stosunku do pozostałych szkół prowadzonych przez samorząd i w stosunku do innych znanych szkół? Czy są wykorzystywane równie efektywnie? Co można wyczytać na ten temat z raportów z ewaluacji zewnętrznej?

Warto zwrócić uwagę na fakt, że zgodnie z naszymi wcześniejszymi uwagami powyższe pytania pozwalają na integrację informacji o szkołach pozyskiwanych z różnych źródeł. Zwłaszcza w sytuacji, gdy o dodatkowe zasoby ubiega się więcej niż jedna szkoła, organ prowadzący może poprosić dyrektorów o pisemne ustosunkowanie się do powyższych pytań, aby uzyskać porównywalną i uargumentowaną dokumentację. Dokumentacja ta pozwoli na podjęcie bardziej przemyślanej decyzji, a w przyszłości może być wykorzystana do analizy efektów decyzji samorządu. W odniesieniu do pewnych elementów tej dokumentacji samorząd może także poprosić o opinię pracowników poradni pedagogiczno-psychologicznej lub wizytatora do spraw ewaluacji zewnętrznej z kuratorium.

5.6. Podsumowanie i rekomendacje

Samorządy dysponują coraz lepszymi, coraz bogatszymi i bardziej różnorodnymi informacjami o prowadzonych przez siebie szkołach. Jednocześnie najważniejsze zadania samorządów w odniesieniu do podlegających im szkół pozostają takie same: decydują o poziomie zatrudnienia, o planie finansowym, o wyposażeniu pracowni i sal lekcyjnych, o inwestycjach i remontach.

Dostępność coraz lepszych informacji o pracy szkół, zwłaszcza średnich wyników egzaminów, EWD oraz raportów z ewaluacji zewnętrznej rodzi pokusę, aby samodzielnie oceniać jakość pracy szkół i podejmować na tej podstawie decyzje personalne i budżetowe. Każde z dostępnych jednak źródeł nowych informacji ma swoje ograniczenia, informacje nie są ze sobą zbieżne. Należy traktować je łącznie i na podstawie ich wszystkich formułować wnioski na temat pracy szkoły i budować całościowy obraz pracy szkoły. Tak więc pierwszą rekomendacją jest **zachowanie ostrożności**. Informacje o szkole wskazują na możliwe problemy i trudności, wymagają jednak dogłębnej analizy, połączonej z poważną rozmową z dyrektorem i gronem pedagogicznym.

Objaśnialiśmy w podrozdziale 5.2, dlaczego jest naturalne, a czasami nawet pożyteczne, że informacje o szkole pozyskiwane z różnych źródeł są ze sobą rozbieżne. Informacje te powinny być analizowane łącznie z danymi o realizacji planu finansowego szkoły i innymi informacjami pozyskiwanymi przez samorząd ze szkół. Wypływa stąd nasza druga rekomendacja, że organ prowadzący powinien zatroszczyć się o **wspólne wykorzystanie wszystkich źródeł wiedzy o szkole**. Na przykład decyzja o przyznaniu dodatkowego etatu pedagoga szkolnego musi uwzględniać nie tylko słabości procesu nauczania w szkole, ale także obecny poziom wykorzystania zasobów szkoły.

Oceniając potrzeby szkoły i decydując o przeznaczeniu dodatkowych środków i zasobów w celu poprawy funkcjonowania szkoły, samorząd nie może wziąć na siebie odpowiedzialności za nadzorowanie pracy nauczycieli i procesu nauczania. Odpowiedzialność ta spoczywa na dyrektorzce szkoły. Jest to nie tylko kwestia rozwiązań ustawowych, ale także i dobra praktyka zarządzania placówkami oświatowymi, respektowana w krajach rozwiniętych. Innymi słowy, i tu dochodzimy do naszej trzeciej rekomendacji, samorząd powinien **wspierać autonomię szkoły w jej wysiłkach podniesienia jakości nauczania**. Rolą samorządu jest zapewnienie szkołom, w ramach dostępnych środków budżetowych i z zachowaniem zasady równości, dobrych warunków pracy i zaspokojenie ich najważniejszych potrzeb dotyczących dobrego kształcenia uczniów. Zapewnienie tych warunków daje organowi prowadzącemu podstawę do stawiania szkole realistycznych wymagań poprawy poziomu nauczania.

Podsumowując, sformułowaliśmy trzy zasadnicze rekomendacje:

- Zachowanie ostrożności przy diagnozowaniu problemów szkół na podstawie średnich wyników egzaminów, EWD oraz samego poziomu spełniania wymagań państwa (tzw. literek).
- Troska o łączne wykorzystanie wszystkich źródeł wiedzy o szkole.
- Wspieranie autonomii szkoły w jej wysiłku dla podniesienia jakości nauczania.

Bibliografia

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty wraz ze zmianami z 19 marca 2009 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 95, poz. 425, Dz. U. z 2009 r. Nr 56, poz. 458).

Dolata R.(red.), *Edukacyjna wartość dodana jako metoda oceny efektywności nauczania na podstawie wyników egzaminów zewnętrznych*, Wyd. CKE, Warszawa 2007

Dolata R., *Cicha rewolucja w polskiej oświacie – proces różnicowania się gimnazjów w dużych miastach*, [w:] B. Niemierko, M.K. Szmigel (red.), *Badania międzynarodowe i wzory zagraniczne w diagnostyce edukacyjnej*. Materiały XV Konferencji Diagnostyki Edukacyjnej, Kielce 4 – 6.12.2009 r., Polskie Towarzystwo Diagnostyki Edukacyjnej, Kraków 2009.

Ekiert K., *Ewaluacja w administracji publicznej – funkcje, standardy i warunki stosowania*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2004.

Mazurkiewicz G. (red.), *Ewaluacja w nadzorze pedagogicznym. Odpowiedzialność*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2010.

Mazurkiewicz G. (red.), *Ewaluacja w nadzorze pedagogicznym. Refleksje*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2010.

Mazurkiewicz G. (red.), *Ewaluacja w nadzorze pedagogicznym. Konteksty*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2010, .

Haber A., Szałaj M. (red.), *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010.

Jakubowski M., *Zastosowanie modeli EWD do ewaluacji polityki edukacyjnej*, XIV Konferencja Diagnostyki Edukacyjnej, Opole 2008.

Kletke-Milejska M., *Zreformowany system edukacji i jego wpływ na kształcenie i wychowanie dzieci w publicznych szkołach podstawowych*, Katowice 2007.

Kubicki P., Zbieranek P. (red.), *Samorząd a edukacja*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2011.

Pokropek A., *Matura z języka polskiego. Wybrane problemy psychometryczne.*, [w:] B. Niemierko, M.K. Szmigel (red.), *Ewaluacje w edukacji: koncepcje, metody, perspektywy*.

Polskie Towarzystwo Diagnostyki Edukacyjnej. Kraków 2011

Pokropek A., *Zrównywanie wyników egzaminów zewnętrznych w kontekście międzynarodowym*, [w:] B. Niemierko, M. K. Szmigel (red.) *Ewaluacja w Edukacji: koncepcje, metody, perspektywy*. Polskie Towarzystwo Diagnostyki Edukacyjnej. Kraków 2011

Polityka Oświatowa Miasta Poznania, Poznań 2006.

Polityka oświatowa samorządu terytorialnego – strategia lokalnego planowania oświatowego, CEO, 2001 http://web.archive.org/web/20040324024842/http://www.ratusz.pl/edukacja/artykuly/polityka_oswiatowa/index.php.

Rappe A., *Nowa miara edukacyjna EWD. Materiały dla jednostek samorządu terytorialnego*. Materiał dostępny na stronie: http://ewd.edu.pl/materiały-szkoleniowe/ewd_jst.pdf.

Strategia rozwoju edukacji na lata 2007–2013, MEN, sierpień 2005

Strzemieczny J., Szeniawski A. *Polityka oświatowa samorządu terytorialnego*, Centrum Edukacji Obywatelskiej, Warszawa 1998.

http://web.archive.org/web/20040826012503/http://www.ceo.org.pl/post/koncepcja_post.htm

Szmigiel K., *Wykorzystanie edukacyjnej wartości dodanej w lokalnej polityce oświatowej*, XIV Konferencja Diagnostyki Edukacyjnej, Opole 2008.

Tobor M., *Lokalne standardy zatrudnienia w oświacie*, rozdział 3.

Wlazło S., *Polityka oświatowa w gminie*, <http://www.pws.dsw.edu.pl/index.php/artykuly/prawo-oswiatowe/237-artpros0341>

Pakt dla edukacji, Związek Nauczycielstwa Polskiego, grudzień 2011.

Elk, <http://dobrepraktyki.pl/index.php?p1=5&p2=3&art=116&s=2>.

Murowana Goślina, <http://forum.murowana-goslina.pl/topic1155.html>

<http://www.trendy.ore.edu.pl/articles/view/197>.

Polityka edukacyjna Miasta Stołecznego Warszawy na lata 2008–2012, <http://edukacja.warszawa.pl/index.php?wiad=1379>.

NOTY O AUTORACH

FINANSOWANIE OŚWIATY

Agnieszka Borek

Ekspertka w zespole Uniwersytetu Jagiellońskiego opracowującego metodologię ewaluacji zewnętrznej w ramach obecnego nadzoru pedagogicznego. Jest autorką lub współautorką licznych badań ewaluacyjnych z zakresu edukacji i polityki edukacyjnej.

Jan Filas

Wspólnik w firmie KRAKFIN prowadzący wdrożenia rozwiązań wspierających zarządzanie w oświacie. Autor kilkunastu publikacji z dziedziny budżetowania zadaniowego, wieloletniego prognozowania oraz racjonalizacji kosztów finansowania zadań publicznych.

Mikołaj Herbst

Adiunkt w Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego, autor publikacji z dziedziny finansowania oświaty, pomiaru osiągnięć szkolnych, a także rozwoju regionalnego i lokalnego. Jako konsultant zajmował się kwestią finansowania oświaty w Czarnogórze, na Ukrainie i w Bułgarii. W latach 2008-2009 był członkiem Zespołu Doradców Strategicznych Premiera RP.

Jan Herczyński

Koordynator projektu *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*, adiunkt w Interdyscyplinarnym Centrum Modelowania Uniwersytetu Warszawskiego. Wraz z Mikołajem Herbstem i Anthony'm Levitasem współautor monografii *Finansowanie oświaty w Polsce: Diagnoza, dylematy, możliwości* (2011). Autor analiz zarządzania i finansowania oświaty albańskiej, bułgarskiej, gruzińskiej, kirgiskiej, kosowskiej, litewskiej, macedońskiej, mołdawskiej, rumuńskiej, serbskiej i ukraińskiej.

Artur Klawenек

Ekspert w dziedzinie pragmatyki zawodowej nauczycieli. Autor książek i szeregu publikacji, m.in.: komentarza do ustawy Karta Nauczyciela, ustaw zmieniających oraz w sferze wynagrodzeń nauczycielskich.

Ewa Stożek

Członek Zespołu EWD działającego przy Centralnej Komisji Egzaminacyjnej, doktor matematyki, pracownik Wydziału Badań i Analiz Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej w Łodzi, autorka artykułów i materiałów szkoleniowych poświęconych wykorzystaniu metody edukacyjnej wartości dodanej do oceny pracy szkół oraz do wewnątrzszkolnych analiz wyników egzaminacyjnych.

Mariusz Tobor

Ekspert ds. organizacji i finansowania oświaty oraz statystyki oświatowej. Z wykształcenia politolog, był nauczycielem i dyrektorem szkoły. W połowie lat dziewięćdziesiątych XX w. rozpoczął współpracę z firmą VULCAN, gdzie pracował m.in. przy projektowaniu programów wspomagających pracę dyrektorów szkół i samorządowych wydziałów edukacji. Obecnie jest szefem działu doradztwa oświatowego Instytutu Zarządzania w Edukacji oraz ekspertem oświatowej części Systemu Analiz Samorządowych.

Biblioteczka Oświaty Samorządowej

Publikacja jest współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Biblioteczka Oświaty Samorządowej to seria sześciu publikacji przeznaczonych dla jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Obejmuje główne obszary zarządzania oświatą przez gminy, powiaty i województwa:

- Oświatowe strategie polskich samorządów
- Zarządzanie oświatą na poziomie lokalnym
- Finansowanie oświaty przez samorządy
- Polityka gmin w obszarze edukacji przedszkolnej
- Przygotowywanie informacji o stanie realizacji zadań oświatowych
- Oświatowe wskaźniki odniesienia

Biblioteczka ma ułatwić samorządom rozpoznanie problemów oświaty oraz zachęcić do odpowiedzialnego i strategicznego myślenia o prowadzonych szkołach i placówkach. Zawarte w kolejnych tomach **Biblioteczki** rozdziały mają dwojaki charakter. Z jednej strony, opierając się na badaniach terenowych i ankietowych oraz licznych dyskusjach z samorządowcami, identyfikują obecne problemy i dylematy stojące przed organami prowadzącymi, dokumentując przyjęte przez samorządy rozwiązania zarządcze, z drugiej zaś proponują szereg rekomendacji w zakresie zarządzania lokalnymi systemami oświaty, prezentują nowe modele i rozwiązania, propagują przykłady dobrych praktyk. Niewątpliwym atutem serii jest różnorodność spojrzeń na oświatę – poszczególne rozdziały zostały napisane przez ekspertów z Uniwersytetu Warszawskiego, Szkoły Głównej Handlowej, Uniwersytetu Jagiellońskiego, Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej, przez przedstawicieli firm świadczących usługi dla samorządów, a także, co najważniejsze – przez doświadczonych samorządowców.

Mamy nadzieję, że **Biblioteczka Oświaty Samorządowej** będzie stanowić wartościowe źródło wiedzy o zarządzaniu oświatą na szczeblu lokalnym, skłoni Czytelników do namysłu i refleksji oraz zainspiruje do wdrażania nowych rozwiązań.

Prowadzenie szkół i innych placówek oświatowych, będące jednym z najważniejszych, pod względem społecznym, zadań samorządów terytorialnych, stanowi dla nich także poważne wyzwanie finansowe. Wiedza o instrumentach zarządzania finansami oświaty na poziomie lokalnym, a także o uwarunkowaniach systemowych dotyczących tego obszaru, ma zasadnicze znaczenie dla skutecznego działania samorządów na rzecz wysokiej jakości szkół. W niniejszym tomie **Biblioteczki** omawiamy teoretyczne podstawy oraz praktykę procesu budżetowego w oświacie, stan i przyczyny zróżnicowania wynagrodzeń nauczycielskich, możliwości wprowadzenia lokalnych standardów zatrudnienia w oświacie, wyniki analizy nauczycielskich regulaminów płacowych i wreszcie wykorzystanie pomiaru osiągnięć uczniów oraz ewaluacji zewnętrznej do oceny potrzeb szkoły.



Interdyscyplinarne Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego
Uniwersytet Warszawski, ul. Pawińskiego 5a, 02-106 Warszawa

ISBN: 978-83-63490-04-1

Publikacja rozpowszechniana bezpłatnie.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

