

Standardy edukacyjne realizowane przez samorządy terytorialne

Zbigniew Czepelak

Wprowadzenie

Funkcjonowanie systemu oświaty w Polsce oparte jest na przejęciu odpowiedzialności za funkcjonowanie szkół i placówek oświatowo-wychowawczych przez jednostki samorządu terytorialnego a państwo zobowiązuje się do zapewnienia finansowania tych zadań. System taki wymaga wzajemnej współpracy i zaufania, dlatego powinien wynikać z jasnych i uczciwych założeń. Państwo, chcąc wspierać rozwój i samodzielność szkoły samorządowej, powinno wprowadzać regulacje prawne które zapewnią zobiektywizowane kryteria finansowania zadań oświatowych realizowanych przez samorządy. Obecnie finansowanie oświaty opiera się na otrzymywanej przez samorządy subwencji oświatowej. Zdecydowana większość gmin i powiatów dokłada do tej subwencji znaczne środki co świadczy o tym, iż naliczona kwota jest zbyt niska a algorytm, stanowiący podstawę wyliczenia środków przeznaczanych przez państwo na cele oświatowe, nie zapewnia obiektywnego, jasnego i przejrzystego sposobu wyliczania potrzebnych na ten cel środków. Regulacje dotyczące finansowania zadań oświatowych winny opierać się na standardach edukacyjnych a państwo powinno dokładnie określić za co i ile płaci.

Charakterystyka standardów edukacyjnych

Zarządzanie usługami oświatowymi jest jednym z najważniejszych zadań, którymi zajmują się jednostki samorządu terytorialnego. Wynika to zarówno z wielkości wydatków budżetowych jak i społecznej wagi jaką przykładamy do kwestii kształcenia. Przekazanie przez państwo części swo-

ich uprawnień do samorządów dało doskonałe efekty materialne, związane z lepszym zarządzaniem, większą mobilnością i kreatywnością oraz gospodarnością samorządów. Ogromne nakłady na poprawę bazy dydaktycznej zaspokoili podstawowe potrzeby środowisk lokalnych w tym zakresie, lecz obecnie przechodzimy do następnego etapu rozwoju szkół i placówek, etapu związanego z oczekiwaniami klientów usług oświatowych odnośnie podnoszenia jakości tych usług. Powiązaniem powyższych działań powinny się stać standardy jakości kształcenia w powiązaniu ze standardami finansowania oświaty.

Słowo standard oznacza wzorzec, normę. Według normy ISO standard to „...udokumentowane uzgodnienie zawierające techniczne specyfikacje lub inne precyzyjne kryteria, które powinny być używane konsekwentnie jako reguły, wskazówki lub definicje charakterystyk – cech charakterystycznych dla zapewnienia, że materiały, produkty, procesy i usługi są dopasowane do celów”¹.

W edukacji pojęcie standardów dotyczyło przede wszystkim standardów jakości i jako pierwsze zostało określone jako: kryteria oceny efektywności szkoły, charakteryzujące postulowany stan rzeczy, według którego będziemy określać stopień realizacji przez szkołę zadań edukacyjnych bądź jej wartości z punktu widzenia jej społecznej misji².

Funkcje standardów

- **Normotwórcza** – formalnie i organizacyjnie uwarunkowane, modelowe porządkowanie relacji pomiędzy

¹ E. Kędracka-Fieldman, *Jakość w edukacji-teoria i praktyka*, KOWEZ, Warszawa 2002 r.

² A. Bogaj, *Efektywność kształcenia [w:] Encyklopedia pedagogiczna*, red. W. Pomyłko, Fundacja Innowacja, Warszawa 1993 r.

techniczno-organizacyjnymi i jakościowymi kryteriami świadczenia usług oświatowych a potrzebami w tym zakresie;

- **Stymulująca** - rozumiana jako zespół czynników mających wpływ na kształt i zasady funkcjonowania rynku usług oświatowych;
- **Ekonomiczna** – określająca, poprzez kryteria kosztów, racjonalność finansową świadczonych usług w tym również porównywalność kosztów realizacji zadań oświatowych;
- **Społeczna** – relacja między sposobem funkcjonowania infrastruktury usług oświatowych a poziomem zaspokojenia potrzeb w tym zakresie.

Zasady którym powinny odpowiadać standardy usług

- **Adekwatności** – to znaczy względnej zgodności między potrzebami określonych grup klientów a oferowanym zakresem i jakością usług;
- **Elastyczności** – to znaczy stosowania metod, technik i sposobów zaspokajania potrzeb w zależności od zaistniałej sytuacji, w granicach gwarantujących zachowanie pierwotnego znaczenia i celu realizowanego zadania;
- **Ramowości** – to znaczy możliwości poruszania się w procesie zaspokajania potrzeb w odpowiednim, o ustalonej rozpiętości, przedziale norm i normatywów, pozwalających, dzięki możliwości wyboru kryteriów, działać skutecznie na rzecz konkretnego klienta lub na rzecz grupy klientów;
- **Spójności** – to znaczy korelacji rozwiązań przyjętych i stosowanych na różnych poziomach zarządzania sferą społeczną.³

Rodzaje standardów oświatowych

Oświata obejmuje różnorodne grupy zadań, których zdefiniowanie jest uzależnione od przyjętego kryterium. W ramach próby definiowania standardów oświatowych w oparciu o ich zakres i obszar oddziaływania, można sprecyzować podział na kilka rodzajów standardów mających ponadto charakter ogólnopolski lub lokalny.

Formułowanie standardów musi uwzględniać kryteria, które powinny:

- zawierać opis oczekiwanego i pożądanego stanu, służącego rozwojowi określonego obiektu edukacyjnego,
- stanowić spójną całość,
- być zgodne z prawem,
- być akceptowane społecznie,
- charakteryzować się racjonalnością i uniwersalnością.

Z formułowaniem standardów wiąże się określanie wskaźników które są miernikami spełniania standardów.

W literaturze możemy spotkać się z różnymi podziałami standardów edukacyjnych. Wg Toruńskiego⁴ podział standardów

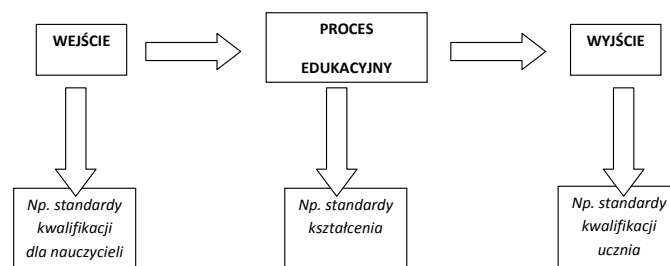
³ J. Boczoń, Standaryzacja usług społecznych, SPLOT, 2004 r.

⁴ J. Toruński, Standardy jakości procesu kształcenia, Zeszyty naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach Seria: Administracja i Zarządzanie, nr 83, 2009 r.

jakości edukacji szkolnej obejmuje kilka rodzajów klasyfikacji, które są związane z różnym podejściem do terminu „standardy edukacyjne. Toruński dzieli je na standardy:

- **Osiągnięć uczniów;** wiedzy, umiejętności, zrozumienia – zwłaszcza na końcu poszczególnych etapów kształcenia,
- **Testów;** na początku kolejnych etapów nauczania, określające umiejętności, zdolności oraz potencjał uczniów i umożliwiające pomiar przyrostu wiedzy,
- **Rozwiązań organizacyjnych;** dotyczące np. finansów, obiektów szkolnych, pomocy naukowych,
- **Programowe;** rozumiane jako wymagania, którym powinny odpowiadać programy konstruowane w oparciu o podstawy programowe,
- **Sposobności;** są to warunki jakie muszą być zapewnione szkole w celu sprostania przez uczniów standardom wymagań, określają m.in. wymagania kwalifikacyjne stawiane nauczycielom, oczekiwania względem organizacji zajęć dydaktyczno-wychowawczych, oczekiwania co do warunków materialnych szkoły,
- **Treściowe;** które wskazują na to, czego nauczyciel w procesie edukacyjnym ma nauczyć uczniów,
- **Prezentacji;** które określają poziom osiągnięć ucznia.

W procesie standaryzacji jakościowej możemy określić wymogi dotyczące całego procesu edukacji, jako tzw. **procesy edukacyjne (rys.1.)**⁵



Poza uprzednio wymienionymi J. Toruński wskazuje jeszcze jeden rodzaj klasyfikacji, z podziałem na standardy:

- **Zewnętrzne** – wyznaczane ogólnie przez Ministra Edukacji Narodowej czy Kuratorium Oświaty,
- **Wewnętrzne** – opracowane przez szkołę (w domyśle również przez organ prowadzący – przyp. autor).

Rodzaje klasyfikacji standardów oświatowych proponowane przez J. Toruńskiego dotyczą przede wszystkim jakości systemu edukacji i uwzględniają szkołę jako głównego odbiorcę i wykonawcę standardów zewnętrznych a także jako podmiot tworzący standardy wewnętrzne w celu osiągnięcia jak najwyższej jakości pracy dydaktycznej. Takie ujęcie praktycznie pomija organy prowadzące, co zapewne wynika z formalnego przypisania odpowiedzialności za jakość kształcenia i jego efekty nadzorowi pedagogicznemu i szkole (dyrektorowi i nauczycielom). Należy jednak zaznaczyć, że samorzady pełniąc rolę organów prowadzących też są żywotnie zainteresowane jakością kształcenia w szkołach które finansują. Oświata jest nie tylko zadaniem własnym samorządu, ale również istotnym czynnikiem rozwoju gminy czy powiatu z uwagi na inwestowanie przez nie w potencjał ludzki mieszkańców. Ponadto, przytaczane przez J. Toruńskiego przykłady klasyfikacji standardów pomijają standaryzację lokalną, wdrażaną przez organy prowadzące.

⁵ D. Elsner, Doskonalenie kierowania placówką oświatową. Wokół nowych pojęć. Wyd. Mentor Chrzanów, 1999

Standardy te mają wpływ na tworzenie warunków do realizacji zadań przez szkoły, ale wykraczają poza obszary edukacyjne które wskazano w powyższych przykładach.

Znacznie bliższe rzeczywistości jest podejście zaproponowane przez Herbst, Levitasa i Herczyńskiego,⁶ którzy wychodząc od monitorowania jakości oświaty proponują szersze podejście do standardów jako narzędzia wpływania na jakość kształcenia.

W tym podejściu podstawowym narzędziem do podnoszenia jakości oświaty jest określenie i egzekwowanie standardów oświatowych, wśród których można wyróżnić:

- **Standardy nakładów** - norm określających warunki materialne nauczania oraz określające kwalifikacje nauczycieli,
- **Standardy procesu** – dotyczące procesu dydaktycznego, np. liczba godzin na ucznia, wymagane podręczniki itp.
- **Standardy wynikowe** - oczekiwanych umiejętności oraz wiedzy uczniów.

Standardy nakładów – jest to określenie wymogów opisujących minimalny poziom profesjonalnego i materialnego zabezpieczenia pracy szkoły. Stosowanie tych standardów oparte jest na założeniu, że wszystkie szkoły zapewnią uczniom takie same podstawowe warunki nauczania, dzięki czemu większość uczniów otrzyma szansę wykształcenia na dobrym poziomie. W ramach tej grupy standardów możemy wyróżnić w szczególności trzy rodzaje standardów nakładów dotyczące:

- **Poziomu wykształcenia nauczycieli;** dotyczy to określenia jakimi kwalifikacjami winni się legitymować nauczyciele realizujący określone zadania w systemie oświaty. Odnosi się to zarówno do poziomu wykształcenia jak i kierunku, który powinien nauczyciel ukończyć.

Wymagania te systematycznie rosną (wprowadzenie obowiązkowego wymagania studiów wyższych, wdrożenie systemu awansu zawodowego nauczycieli) gdyż ustawodawca wychodzi z założenia, że lepiej wykształcony nauczyciel zapewnia wyższą jakość edukacji. Oczywiście, podnoszenie wymagań wobec kadry pedagogicznej jest związane z rosnącymi kosztami (nakładami) na utrzymanie systemu oświaty. Ustawodawca określa ogólnie standard finansowy, związany z zapewnieniem minimalnego wynagrodzenia zasadniczego oraz minimalnej średniej płacy dla nauczycieli legitymujących się określonym poziomem wykształcenia i stopnia awansu zawodowego. Te standardy płacowe dotyczą wszystkich nauczycieli szkół i placówek oświatowo-wychowawczych w całym kraju. Oprócz ogólnopolskich standardów dotyczących nauczycieli, występują również lokalne standardy ich wynagradzania, ustalone przez organy prowadzące. Najbardziej powszechną formą takich standardów są regulaminy wynagradzania w których samorząd, w ramach ustawowej delegacji wynikającej z Ustawy karta nauczyciela, określa składniki płac uzależnione od pełnionych zadań i nakładu pracy nauczycieli.

- **Budynków (obiektów) szkolnych;** dotyczy warunków w jakich powinny się odbywać zajęcia z dziećmi i młodzieżą, między innymi: powierzchnia klas na jednego ucznia, oświetlenia, norm sanitarnych itp. Standardy takie wynikają z przepisów resortowych lub ogólnych przepisów prawa budowlanego i stanowią wymogi minimum. Samorządy, w ramach dbałości o rozwój bazy oświatowej, starają się zapewnić jakość infrastruktury na jak

najwyższym, ponadstandardowym poziomie.

- **Wypożyczenia bazy dydaktycznej;** określają dopuszczone lub wymagane podręczniki i pomoce naukowe, wyposażenie pracowni szkolnych (informatycznej, biblioteki, zawodowych) i obiektów sportowych. Podobnie jak w przypadku budynków również dbałość o zapewnienie jak najlepszego wyposażenia jest jednym z priorytetów samorządowych. Wyposażenie szkół i placówek ponad standard zależy jednak od zasobności samorządu.

Możliwości finansowe samorządów są bardzo zróżnicowane, dlatego część z nich nie byłaby w stanie zapewnić narzuconych centralnie standardów nakładów. Rząd, w ramach subwencji oświatowej, wprowadza pewne mechanizmy (algorytm, wagi) które mają wyrównać poziom nakładów na jednego ucznia na jaki mogą sobie pozwolić organy prowadzące.

Standardy procesu – są to standardy narzucone przez władze centralne i ich celem jest, podobnie jak w przypadku standardów nakładów, zapewnienie odpowiedniej jakości nauczania jako wyniku wdrożenia we wszystkich szkołach jednakowo minimalnych warunków programowych i organizacyjnych. Przykładami takich standardów są: określenie podstawy programowej w poszczególnych typach szkół, liczebności grup ćwiczeniowych (zasad podziału oddziałów na grupy), tygodniowa lub roczna liczba godzin dydaktycznych przeznaczonych do nauczania w danym typie szkoły lub w realizacji określonych ścieżek przedmiotowych. Standardy te regulują również funkcjonowanie doradztwa metodycznego i doskonalenia nauczycieli oraz uczestnictwo rodziców w życiu szkoły.

Największy wpływ na jakość kształcenia ma kwestia programowa (podstawa programowa, liczba godzin dydaktycznych i przydział godzin dla poszczególnych przedmiotów) oraz liczebność oddziałów, w tym zasady podziału na grupy ćwiczeniowe. Różne kraje mają zróżnicowane podejście do regulowania kwestii programowych i ustalania standardów liczebności oddziałów. Należy stwierdzić, że brak jest jednoznacznej oceny tych rozwiązań. W Polsce funkcjonuje obecnie bardzo liberalny i zdecentralizowany system, zakładający całkowitą podmiotowość i samodzielność szkoły. Państwo opracowuje podstawę programową i określa liczbę godzin poszczególnych bloków na cały cykl kształcenia dla danego typu szkół. Każda szkoła samodzielnie opracowuje szkolny plan nauczania dobierając treści kształcenia i kształtując własną siatkę godzin w ramach ogólnej liczby godzin dydaktycznych jakimi dysponuje w całym cyklu kształcenia. Również podręczniki są wybierane indywidualnie przez szkołę (nauczyciela) w ramach szerokiego zestawu podręczników dopuszczonych przez ministerstwo. Taki system powoduje, że praktycznie każda szkoła określonego typu, nawet funkcjonująca w jednym mieście, może mieć znaczne różnice programowe, ograniczające możliwość przenoszenia się uczniów pomiędzy szkołami. Przeciwnieństwem tego rozwiązania jest model funkcjonujący w Finlandii, zgodnie z którym wszystkie szkoły danego typu w całym kraju posługują się jednym programem, jednakowym zestawem podręczników i działają według jednolitej siatki godzin. Takie rozwiązanie powoduje, że uczeń z najmniejszej nawet wsi, przechodząc do równoległego oddziału np. w stolicy, ma pewność, że nowa szkoła realizuje ten sam program, według takiej samej liczby godzin danego przedmiotu i używa podręczników którymi uczeń dysponuje. Nie oceniając, który model kształcenia jest

⁶M. Herbst, A. Levitas, J. Herczyński, Finansowanie oświaty w Polsce. Diagnoza, dylematy, możliwości. Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2009 r.

lepszy, należy podkreślić, że uczniowie z Finlandii od lat są zaliczani do czołówki światowej a w badaniach PISA są najlepsi w Europie.

Maksymalna lub pożądana liczebność oddziałów nie jest w Polsce określona centralnie, chociaż były próby uregulowania tego zagadnienia w formie standardów, wprowadzanych przez Ministerstwo Edukacji Narodowej w ramach realizacji zapisów Ustawy karta nauczyciela. W wyniku nowelizacji ustawy taki obowiązek zniknął w 2004 r. i obecnie funkcjonują jedynie centralne przepisy dotyczące zasad podziału na grupy w określonych przedmiotach (języki obce, informatyka, wychowanie fizyczne, zajęcia praktyczne itp.). Standardy liczebności klas oraz zasady podziału na grupy są dobrym przykładem standardów o charakterze obligatoryjnym lub indykatywnym. Maksymalna liczebność oddziału (obowiązuje na przykład w szkołach specjalnych lub placówkach oświatowo-wychowawczych) ma **charakter obligatoryjny**, to znaczy organ prowadzący nie może nakazać przyjęcia do tego typu oddziału większej liczby uczniów niż wynika ze standardu. Wprowadzenie minimalnej liczebności oddziałów miałyby jednak **charakter indykatywny**, ponieważ samorząd mógłby z własnej woli i za własne środki wprowadzić własny standard o liczbie uczniów niższej niż zalecana. Podobnie jest z zasadami podziału na grupy. Norma ta może mieć charakter obligatoryjny i indykatywny, ponieważ tworzenie grup o liczebności większej niż w standardzie ogólnopolskim nie jest dopuszczalne (charakter obligatoryjny) ale wprowadzenie przez organ prowadzący podziału na grupy z mniejszą niż w rozporządzeniu liczbą uczniów jest dopuszczalne (charakter indykatywny).

Standardy wynikowe – dotyczą mierzenia rzeczywistych efektów kształcenia. Pomiary osiągnięcia tych standardów są oparte o zobiektywizowane pomiary zewnętrzne realizowane w formie egzaminów po zakończeniu każdego z etapów edukacyjnych. W Polsce zewnętrzną oceną wyników nauczania zajmuje się systemowo Centralna Komisja Egzaminacyjna ustalająca standardy osiągnięć oraz organizująca system egzaminacyjny. Egzaminacje zewnętrzne, jak sama nazwa wskazuje, są przeprowadzane z zachowaniem obiektywizmu dając porównywalne dane na temat efektów pracy nauczyciela

i szkoły. Dane te są bardzo przydatne dla oceny systemu oświaty i skuteczności polityki oświatowej w skali kraju i lokalnie w ramach samorządu terytorialnego. Oceny takiej dokonuje organ stanowiący JST na podstawie corocznej informacji o stanie realizacji zadań oświatowych do czego zobowiązuje art. 5a ust. 4 Ustawy o systemie oświaty. Informacja ta zawiera m.in. wyniki egzaminów zewnętrznych, uzyskiwane przez uczniów szkół prowadzonych przez ten samorząd. Wyniki egzaminów zewnętrznych stanowią ważny element wewnętrznego doskonalenia pracy szkoły, ponieważ umożliwiają nauczycielom porównanie wyników uzyskiwanych przez uczniów z wynikami innych szkół, a także jak przedstawia się efekt pracy szkoły na tle średnich wyników w gminie, powiecie, województwie i kraju. Wyniki egzaminów zewnętrznych są również bardzo przydatne do wyliczenia skuteczności i nakładu pracy dydaktycznej szkoły, poprzez możliwość wyliczenia tzw. Edukacyjnej Wartości Dodanej (EWD). Jest to wskaźnik, który wylicza się dla danej szkoły porównując wyniki uczniów „na wejściu” – czyli na zakończenie poprzedniego etapu edukacji i „na wyjściu” – po ukończeniu szkoły. Wskaźnik ten pozwala określić mocne i słabe strony szkoły oraz jej porównanie z innymi tego typu placówkami w zakresie przedziałów procentowych wyników w jakich się mieści na tle kraju. W uzupełnieniu do obiektywnych wyników egzaminów zewnętrznych, które mówią o stopniu osiągnięcia przez uczniów standardów edukacyjnych EWD daje możliwość oceny wkładu pracy szkoły w uzyskanie przyrostu wiedzy uczniów w trakcie edukacji. Praca z uczniami, którzy w momencie przyścia do szkoły legitymowali się niskimi kompetencjami jest często trudniejsza niż z uczniami zdolnymi a możliwość wyliczenia EWD daje szansę na bardziej dogłębną ocenę jakości pracy szkoły. Wszystkie wskaźniki realizacji standardów wyników są bardzo ważne dla klientów szkoły, czyli uczniów i rodziców, ponieważ dają obiektywny obraz na co może liczyć młody człowiek decydując się na naukę w określonej szkole.

Należy podkreślić, że nie ma jednej klasyfikacji standardów, która obejmowałaby w sposób kompleksowy wszystkie typy standardów funkcjonujących w realizacji zadań oświatowych. Na podstawie powyższych teoretycznych rozważań i praktyki

Tab. 1. Przykłady standardów z uwzględnieniem obszaru ich oddziaływania.

STANDARDY	OGÓLNOPOLSKIE	LOKALNE	
		DELEGACJA USTAWOWA	BEZ DELEGACJI USTAWOWEJ
I. NAKŁADÓW	Subwencja oświatowa – standardy finansowania w przeliczeniu na 1 ucznia (standard A; wagi wyrównawcze).	Zasady dotowania szkół niepublicznych (uchwała organu stanowiącego JST).	Lokalne standardy finansowe dla szkół związane z wdrożeniem tzw. bonu organizacyjnego.
	Wymagania wobec nauczycieli – standardy wymagań wykształcenia i kwalifikacji, system oceny i awansu zawodowego nauczycieli.		
	System wynagradzania nauczycieli - minimalne wynagrodzenie zasadnicze; minimalne średnie wynagrodzenie; prawo do dodatków: wiejski, mieszkaniowy, funkcyjny. Świadczenia socjalne nauczycieli. Odprawy. Nagrody.	- Regulaminy wynagradzania nauczycieli (uchwała organu stanowiącego JST).	
	System wynagradzania administracji i obsługi – Ustawa o pracownikach samorządowych – zatrudnianie; wymagania kwalifikacyjne; widełki stawek; nagrody jubileuszowe; odprawy.	- Regulaminy pracy - Regulamin ZFSS - Wewnętrzne tabele zaszerogowań (Zarządzenie dyrektora w szkołach).	Lokalne standardy (limity) zatrudnienia pracowników administracji i obsługi.
	Standardy obiektów oświatowych – Prawo budowlane; przepisy sanitarne; przepisy BHP i p.poż.		
	Standardy wyposażenia - wynikające z podstaw programowych oraz przepisów ogólnych (np. pracownie żywieniowe).		

II. PROCESU	Dotyczące procesu dydaktycznego – obowiązki szkolny; struktura szkolnictwa; podstawy programowe; ramowe plany nauczania; zestawy podręczników dopuszczone przez MEN itp.	- Sieć szkolna (uchwała organu stanowiącego JST) - Szkolny program nauczania; ścieżki międzyprzedmiotowe (szkoła), - innowacje pedagogiczne (szkoła) - szkolny zestaw podręczników (nauczyciel, RP)	
	Organizacyjne – liczebność oddziałów (standardem objęto część systemu edukacji, np. szkoły specjalne, placówki wychowawcze); zasady podziału na grupy; obligatoryjne instytucje wsparcia (biblioteki szkolne, świetlice; stołówki, system poradnictwa psychologiczno-pedagogicznego).		Wytyczne do organizacji roku szkolnego, wydawane przez organ wykonawczy JST (Prezydenta, Burmistrza, Wójta, Zarząd Powiatu) przed przygotowaniem arkusza organizacyjnych na następny rok szkolny. Zakres, min.: liczebność klas pierwszych (pożądana i minimalna), liczba kadry kierowniczej, liczby etatów wsparcia; dopuszczalność łączenia oddziałów (dwuzawodowość); zasady podziału na grupy (indykatywne); liczebność grup wychowawczych w placówkach (indykatywne).
III. WYNIKOWE	Standardy egzaminacyjne - określające wymagania na każdym etapie kształcenia.	Wewnątrzszkolny system oceniania.	Standardy zajęć pozalekcyjnych i wyrównawczych na wsparcie dla uczniów mających problemy w nauce i uczniów zdolnych
	Procedury egzaminów zewnętrznych – m.in. dotyczące standardów wymagań dla egzaminatorów; terminów i zasad przeprowadzania egzaminów zewnętrznych; przebiegu i kontroli nad egzaminami; procedury sprawdzania wyników i trybu odwoławczego.	Regulaminy przeprowadzania egzaminów zewnętrznych w szkole (w oparciu o zalecenia OKE). Wewnątrzszkolny system zdobywania kwalifikacji zawodowych w powiązaniu ze szkolnym planem nauczania w zawodzie.	

(Opracowanie własne)

samorządowej można się pokusić o próbę usystematyzowania podstawowych standardów oświatowych funkcjonujących w Polsce z uwzględnieniem zasięgu ich oddziaływania.

Powyższe zestawienie pokazuje kierunki polityki państwa w zakresie ujednoczenia systemu oświaty w Polsce oraz w zakresie tworzenia porównywalnych warunków kształcenia. Jednak, gdy przyjrzymy się bliżej standardom ogólnopolskim to zauważamy, że Państwo stara się unikać jednoznacznego określenia standardów w tych obszarach które są najbardziej istotne dla samorządów ponoszących koszty narzuconych przez państwo rozwiązań zleczanych bez odpowiadającego im finansowania.

Lokalna standaryzacja zadań oświatowych bardzo często ma w podtekście próbę ograniczenia niepotrzebnych wydatków i stanowi bardzo cenne narzędzie do porównywania sposobu realizacji zadań oświatowych przez samorządy funkcjonujące w różnych warunkach oraz do porównywania skuteczności różnych metod zarządzania. Z praktyki samorządowej wynika, że standard finansowy powinien wynikać ze standardów organizacyjnych. Samorząd ma prawo wiedzieć jakie są oczekiwania wobec niego odnośnie organizacji placówek oświatowych, na przykład: w zakresie maksymalnej i pożądanej liczebności klas, liczby dzieci przypadającej na nauczyciela; a w zamian, na co może liczyć ze strony budżetu państwa. *W systemie edukacji wszystkie parametry szkół winny być wystandaryzowane*⁷. Obecnie nie wszystkie istotne dla samorządu standardy są wdrożone dlatego samorządy próbują z własnej inicjatywy tworzyć lokalne standardy w celu racjonalizacji zatrudnienia i wydatków.

Dla potrzeb niniejszego opracowania zostaną scharakteryzowane standardy finansowo-organizacyjne, które winny być wdrożone w skali ogólnopolskiej oraz te standardy lokalne, które samorządowcy wdrażają z własnej inicjatywy, bez delegacji ustawowej.

⁷M. Kulesza, System oświaty musi być oparty na uczciwych założeniach, wywiad w miesięczniku „Dyrektor szkoły” nr 9/2010

Ogólnopolskie standardy zatrudnienia nauczycieli kluczem do finansowania oświaty w Polsce

W wyniku reformy samorządowej państwo scedowało obowiązki prowadzenia publicznych szkół i placówek oświatowo-wychowawczych na jednostki samorządu terytorialnego. Finansowanie tych zadań powinno się odbywać ze wsparciem państwa, co wynika z zapisów art. 5a ust. 3 ustawy o systemie oświaty, który stanowi, że środki niezbędne na realizację zadań oświatowych, w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie szkół i placówek, są zapewnione w dochodach JST. Zapewnienie pokrycia kosztów prowadzenia zadań oświatowych wydaje się gwarantować samorządom pewność otrzymania środków na cele wskazane w ustawie. Zapis ten staje się jednak niejednoznaczny po doprecyzowaniu pojęcia: dochody JST. Z przepisów prawa budżetowego wynika, że dochodami JST są dochody własne, subwencja ogólna i dotacje celowe z budżetu państwa. Część oświatowa subwencji ogólnej (zwana dalej subwencją oświatową) stanowi więc jedno ze źródeł finansowania zadań oświatowych, niemniej jednak samorządy mają prawo liczyć, że kwoty otrzymywane w ramach subwencji oświatowej są wyliczane zgodnie z obiektywnymi przesłankami, zapewniającymi porównywalne zabezpieczenie środków na realizację podstawowych zadań we wszystkich JST. Można więc oczekiwać, że subwencja oświatowa, aczkolwiek nie zabezpiecza w pełni pokrycia kosztów obsługi zadań oświatowych, będzie wynikała z potrzeby zapewnienia realizacji podstawowych standardów ogólnopolskich w oświacie.

Algorytm subwencji oświatowej

Podstawą prawną wyliczania wysokości subwencji jest ogłoszone corocznie *Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego*. Załącznikiem do tego rozporządzenia jest *Algorytm podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na rok...*

Subwencja oświatowa jest dzielona pomiędzy samorządy terytorialne w sposób obiektywny w oparciu o tzw. algorytm subwencji oświatowej. Algorytm ten 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*⁸.

Sposób obliczania subwencji oświatowej

Obliczanie należnych samorządom kwot subwencji oświatowej odbywa się w kilku etapach:

- Ustalenie środków wydzielonych w budżecie państwa do podziału na zadania oświatowe na następny rok budżetowy
- Wyliczenie liczby uczniów przeliczeniowych w skali każdego samorządu i w skali państwa. Na podstawie danych SIO z września oblicza się rzeczywistą liczbę uczniów, następnie wszystkie zadania szkolne w różnych typach szkół i zadania pozaszkolne przelicza się na części liczby uczniów wg określonych wag i po przemnożeniu wag przez rzeczywistą liczbę uczniów uzyskuje się liczbę uczniów przeliczeniowych. Zastosowane w 2015 r. wagi odnoszą się do 33 zadań szkolnych i 14 pozaszkolnych
- Kwotę środków w budżecie państwa na cele oświatowe (po odliczeniu rezerwy) dzieli się przez ogólną liczbę wszystkich uczniów przeliczeniowych w skali kraju, uzyskując tzw. **standard A**
- Dla każdej JST wylicza się tzw. **wskaźnik korygujący Di** - który wynika z porównania struktury awansu zawodowego nauczycieli w danej JST z analogiczną strukturą w skali kraju i koryguje to wyliczenie w zależności od liczby uczniów uczęszczających do szkoły na terenach wiejskich (zwiększone wydatki na zatrudnianie nauczycieli w terenach wiejskich i miastach do 5000 mieszkańców), ponadto uwzględnia średni dla całego kraju wskaźnik wydatków rzeczowych i wydatków płacowych na administrację i obsługę w wysokości 0,25
- **Kwota subwencji oświatowej jest wyliczana poprzez przemnożenie liczby uczniów przeliczeniowych w JST przez standard A i przez wskaźnik Di dla danej JST.**

W 2015 r. standard finansowy A wynosił 5306,03 zł na jednego ucznia przeliczeniowego. Jednostka samorządu terytorialnego otrzymuje więc subwencję oświatową w wysokości wynikającej z przemnożenia tej kwoty przez liczbę uczniów przeliczeniowych w szkołach które prowadzi (i na zajęcia pozaszkolne) z uwzględnieniem jej struktury zatrudnienia nauczycieli. Jak widać kluczowym elementem tak ustalanego standardu finansowania oświaty jest liczba uczniów podczas gdy koszty

⁸ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, art. 28 ust.6

prowadzenia szkół są związane z kosztami utrzymania oddziału. Bez względu na liczbę uczniów w oddziale koszt ponoszony na realizację programu nauczania jest zbliżony, tak więc można stwierdzić, że subwencja oświatowa nie koresponduje wprost z celem dla którego jest używana. Należy zaznaczyć, że ustawodawca próbuje korygować kwoty przypadające na jednego ucznia w zależności od typu szkoły (szkoły o oddziałach droższych), jej położenia (tereny wiejskie-mniej liczne oddziały), specyfiki kształcenia (szkoły specjalne-mniejsze oddziały) wprowadzając wagi stanowiące mnożniki do przeliczania rzeczywistej liczby uczniów na uczniów przeliczeniowych. Tych wag jak już wyżej wskazano, jest aż 47 z czego 33 odnoszą się do zadań szkolnych a 14 do zadań pozaszkolnych. W ten sposób kwota przeznaczana na prowadzenie danego typu kształcenia zostaje urealniona a co za tym idzie, subwencja częściowo uwzględnia zróżnicowanie kosztów ponoszonych na utrzymanie oddziałów. Te działania na rzecz dostosowywania subwencji do zróżnicowanych potrzeb poszczególnych JST nie mogą przestonąć faktu, że „grzechem pierworodnym” sposobu liczenia subwencji oświatowej dla JST jest jej ustalanie poprzez podział kwoty pozostającej do dyspozycji MEN w danym roku budżetowym. Ten sposób ustalania subwencji stawia w trudnym położeniu samorządy ponieważ władze centralne twierdzą, że zapewniły finansowanie oświaty w dochodach JST, ale trudno to zweryfikować z uwagi na brak punktu odniesienia jakim byłyby standardy (zatrudnienia, organizacyjne, finansowe itp.).

Ogólnopolskie standardy zatrudnienia nauczycieli – „czas przeszły niedokonany”

Ustawą z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 19, poz. 239, z późn. zm.) został wprowadzony do ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, z późn. zm.) przepis art. 30 ust. 9, który upoważniał ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do określenia, w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami, w drodze rozporządzenia, standardów zatrudnienia nauczycieli. Standardy te winny uwzględniać w szczególności liczbę nauczycieli na oddział, liczbę uczniów w oddziale oraz liczbę obowiązkowych zajęć dla uczniów i wychowanków w poszczególnych typach i rodzajach szkół.

Przez cztery lata bezskutecznie podejmowano próby określenia standardów zatrudnienia nauczycieli aż ostatecznie przepis ten został uchylony przez art. 1 pkt 17 lit. h ustawy z dnia 15 lipca 2004 r. o zmianie ustawy Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 179, poz. 1845, z późn. zm.) Jak wynikało z uzasadnienia rządu, zniesienie obowiązku określenia standardów zatrudnienia nauczycieli jako kryterium podziału części oświatowej subwencji ogólnej wynikało m.in. z następujących przyczyn⁹:

- *aktem prawnym powołanym do definiowania relacji finansowych państwa i samorządów jest ustawa o dochodach*

⁹ Odpowiedź Ministra Edukacji Narodowej K. Szumilas na interpelację nr 1145 w sprawie opracowania standardów oświatowych i objęcia subwencją oświatową nauczycieli w związku z planowanym przesunięciem obowiązku szkolnego dla sześciolatków na 2012 r. oraz powrotu do zapisów Karty Nauczyciela z 2000 r. – www.sejm.gov.pl

jednostek samorządu terytorialnego. Projektowane w tej ustawie zmiany wprowadzają standardy odnoszące się do sposobu gwarantowania przez państwo środków na realizację zadań publicznych w samorządach stanowiących podstawę naliczania części wyrównawczej subwencji ogólnej.

- *brak było akceptacji społecznej i merytorycznego porozumienia dla wydania rozporządzenia wykonawczego do Karty Nauczyciela w tym zakresie. Żaden z kilku prezentowanych projektów nie znalazł uznania zarówno wśród partnerów społecznych, jak i innych podmiotów zainteresowanych rozwiązaniem tej kwestii.*
- *zachodzą poważne przesłanki, by sądzić, że formalna zmiana kryterium podziału części oświatowej subwencji z wymiernej i policzalnej liczby uczniów na kalkulacyjną formułę „standardowych nauczycieli” zostanie bezpośrednio odniesiona do faktycznie realizowanego poziomu zatrudnienia nauczycieli w szkołach prowadzonych przez j.s.t. Z uwagi na utrzymujący się niż demograficzny i niezwykle trudną sytuację na rynku pracy, zwolnieni ze szkół nauczyciele w związku z ewentualną redukcją zatrudnienia, powiększyliby i tak niemałą liczbę bezrobotnych.*
- *na zadania oświatowe realizowane przez samorządy nie składają się jedynie wynagrodzenia nauczycielskie. Niezbędne jest tu uwzględnienie również płac pracowników niepedagogicznych czy wydatków rzeczowych, jak również - w ścisłym kontekście do przywołanej już reformy finansów publicznych - powiązanie standaryzacji zadań oświatowych ze standaryzacją innych zadań realizowanych przez samorządy.*
- *wprowadzenie standardów zatrudnienia w praktyce sprowadzałoby się do tego, że podstawą alokacji środków na zadania oświatowe dla poszczególnych j.s.t. stałaby się liczba „standardowych nauczycieli” zamiast liczby uczniów, co wymagałoby zmiany algorytmu podziału części oświatowej subwencji ogólnej. Konsekwencją byłyby skokowe zmiany wysokości subwencji w niektórych j.s.t.*
- *przepisy dotyczące standardów zatrudnienia nauczycieli nie zostały w przeszłości wdrożone, nigdy nie wpływały na realizację zadań oświatowych przez samorządy w Polsce i na sposób podziału subwencji oświatowej.*

Uchylenie upoważnienia do określenia, w drodze rozporządzenia, standardów zatrudnienia nauczycieli było przedmiotem rozpoznania Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 18 września 2006 r. K 27/05 (OTK-A 2006/8/105, Dz. U. 2006/170/1221) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że uchylenie art. 30 ust. 9 Karty Nauczyciela dotyczącego standardów zatrudnienia nauczycieli nie narusza przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, z późn. zm.).

Wymienione w powyższym uzasadnieniu przyczyny mają charakter formalny i należy sądzić, że główną przyczyną był jednak opór środowiska nauczycielskiego przed zmianami. Wprowadzenie obiektywnych standardów zatrudnienia nauczycieli dałoby argumenty samorządom do weryfikacji własnej struktury zatrudnienia w oświacie. Drugą przyczyną była obawa o możliwość sfinansowania tych zadań, ponieważ budżet państwa musiał się liczyć z konsekwencjami jakie niosło

wprowadzenie odpowiedzialności za rzeczywiste koszty utrzymania oświaty. Koszty zatrudnienia nauczycieli stanowią około 80% wszystkich kosztów prowadzenia placówek oświatowych, dlatego tak ważne dla samorządów było podjęcie próby wprowadzenia państwowych standardów z równoczesnym zagwarantowaniem pełnego finansowania tych standardów. Można stwierdzić, że Ministerstwo Edukacji Narodowej z dużą ulgą odsunęło od siebie obowiązek wydania aktu prawnego zawierającego standardy zatrudnienia nauczycieli. Podejmowane w kolejnych latach apele różnych środowisk samorządowych o przywrócenie tych zapisów, nie mają obecnie szansy powodzenia.

Z perspektywy czasu możemy jedynie pokrótce przedstawić jaki był projekt Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu z 2001 r. odnośnie założeń do powyższych standardów¹⁰.

Do symulacji wdrożenia standardów zatrudnienia nauczycieli przyjęto uśrednione wskaźniki liczby nauczycieli na oddział, np.

- *W szkołach podstawowych na terenach wiejskich – 18 uczniów w oddziale oraz w miejscowościach do 5 tys. mieszkańców – 22 uczniów w oddziale (wskaźnik 1,6 etatu nauczyciela na oddział)*
- *W szkołach podstawowych w miejscowościach powyżej 5 tys. mieszkańców – 26 uczniów w oddziale (wskaźnik 1,7)*
- *W gimnazjach - 26 uczniów w oddziale (wskaźnik 1,9)*
- *W szkołach ponadgimnazjalnych – 28 uczniów na oddział (wskaźnik 1,9).*

Oczywiście projekt zakładał pewne odstępstwa w przypadkach szczególnych- na przykład dla małych szkół podstawowych w miejscowościach oddalonych od sąsiadujących o wiele kilometrów.

W trakcie przeprowadzania symulacji standardów zatrudnienia dokonano również analizy porównawczej z krajami UE. Przykładowo, wg EURYDICE średnia liczba:

- *uczniów w oddziale szkół podstawowych wynosiła w Polsce 21,3 i była niższa niż w Hiszpanii – 21,8; w Niemczech – 22,7; w Portugalii – 27,*
- *uczniów przypadających na nauczyciela wynosi w Polsce 12,8, i odpowiednio w ww. krajach: 19,1; 21,6; 14,9.*

Z symulacji, które przeprowadziło MENiS w zakresie skutków dla ówczesnego stanu zatrudnienia jakie przyniosłoby wdrożenia planowanych standardów wynikało, że wyliczona liczba etatów na podstawie projektu rozporządzenia w stosunku do liczby nauczycieli aktualnie zatrudnionych stanowiła 92,65% średnio w skali kraju.

Podsumowując, można jedynie wyrazić żal, że brakło decydującej odwagi i determinacji w doprowadzeniu do końca procesu standaryzacji zatrudnienia w oświacie w kształcie, który został z dużym trudem wynegocjowany przez zainteresowane środowiska. Patrząc na założenia do standardów można stwierdzić, że i dziś mogłyby być punktem wyjścia do dyskusji o standaryzacji w skali całego kraju.

¹⁰ Informacja dotycząca standardów zatrudnienia nauczycieli; pismo Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu znak DKW-4030-170/01/KB z 20.11.2001 r.

Finansowo-organizacyjne standardy lokalne

Standardy związane z wdrożeniem tzw. bonu edukacyjnego

Z uwagi na to, że koszty zatrudnienia nauczycieli i pracowników administracyjno-usługowych stanowią zdecydowanie największą część nakładów na prowadzenie oświaty, ustalenie standardów zatrudnienia jest kluczem do racjonalizowania wydatków i tworzenie mechanizmu finansowania szkół i placówek w porównywalnych warunkach organizacyjnych. Jedną z metod które mają służyć temu celowi jest wprowadzenie standardów zatrudnienia metodą tzw. bonu organizacyjnego. Metoda ta została po raz pierwszy wdrożona w gminie Nysa w 1997 r. (tzw. nyska metoda podziału budżetu oświaty). Model ten był rozwijany i wdrażany przy wsparciu firmy VULCAN. Od tego czasu standaryzację zatrudnienia metodą bonu organizacyjnego wdrożono w kilkudziesięciu samorządach różnych wielkości i rodzajów, a kilka samorządów wdrożyło własne, autorskie rozwiązania bazujące na doświadczeniach firmy Vulcan.

Innym rozwiązaniem lokalnym jest wprowadzenie tzw. bonu finansowego, którego celem jest standaryzacja zatrudnienia poprzez limitowanie funduszu płac. Idea bonu finansowego to założenie, że „pieniądz idzie za uczniem”, czyli szkoła otrzymuje limit finansowy wynikający z przemnożenia liczby uczniów przez standard finansowy (bon finansowy). Pierwsze takie rozwiązanie zostało wprowadzone w Kwidzynie w 1994 r. przybierając nawet formę materialną „papieru wartościowego” a następnie w Świdnicy¹¹ i kilkunastu powiatach.

Rozdziału środków pomiędzy szkoły dokonuje organ prowadzący, biorąc pod uwagę ich uzasadnione potrzeby i własne możliwości budżetowe. Środki są dzielone często „historycznie”, to znaczy na podstawie dotychczasowych kosztów funkcjonowania szkoły, zwaloryzowanych wskaźnikiem wzrostu cen. W sytuacji niedoboru budżetowego organy prowadzące, na etapie planowania budżetu i podczas przygotowywania arkuszy organizacyjnych szkół na następny rok szkolny, starają się racjonalizować organizację szkoły (etaty) a w efekcie zmniejszać wydatki. Interes szkoły jest zgoła odmienny. Jako organizacja dąży do ciągłego rozwoju zatrudnienia a przynajmniej do zachowania status quo. Ustalenie struktury organizacyjnej (wielkość i liczba oddziałów), a co za tym idzie liczby etatów nauczycieli, oparte jest na negocjacjach i tzw. sile przebicia dyrektora lub radnego który go popiera. W warunkach systemu negocjacyjnego naturalnym zachowaniem dyrektora jest podejście:

- biorę wszystko co dają, nawet gdy nie jest to niezbędnie potrzebne dla normalnego funkcjonowania szkoły,
- nie zabiegam o oszczędności i nie ujawniam możliwości oszczędzania, ponieważ może to powodować „obcięcie” budżetu,
- wykorzystuję każdą okazję do uzyskania czegoś więcej niż dotychczas¹².

Należy podkreślić, że dyrektor jest oceniany przez pracowników szkoły i rodziców również za „skuteczność” w zabieganiu

o środki na poprawę bazy dydaktycznej i zajęcia dodatkowe. Presja takiej oceny dodatkowo motywuje go do zachowań egoistycznych, przecież im lepiej jego szkoła prezentuje się na tle pozostałych tym lepiej to świadczy o nim, jako dyrektore. System negocjacyjny ma wiele wad które szczególnie mocno się ujawniają w dobie niżu demograficznego. Poprzez brak obiektywnych wskaźników bardzo trudno ocenić rzeczywiste potrzeby jednostki i wymóc zmiany strukturalne co prowadzi do nierównomiernego podziału środków. Paradoksalnie, na systemie negocjacyjnym tracą szkoły których dyrektorzy starają się współpracować z organem prowadzącym i ograniczają zbędne koszty. Pomimo niżu demograficznego, skutkującego spadkiem subwencji oświatowej, koszty utrzymania szkół nie reagują na zmniejszony nakład ich pracy.

Bon finansowy

Jak już wspomniano standard finansowy jest oparty o kwotę przypadającą na jednego ucznia danego typu kształcenia (taką samą jak w algorytmie subwencji oświatowej lub ustalaną lokalnie) a środki budżetowe przyznawane szkole wynikają z przemnożenia tej kwoty przez liczbę uczniów. Organizacja szkoły staje się pochodną środków jakimi szkoła dysponuje. Rozwiązanie to wydaje się bardzo proste i atrakcyjne z uwagi na ściśle powiązanie wielkości przekazywanych szkołom środków z wysokością otrzymywanej subwencji i kosztami realizacji zadań wynikających z liczby uczniów na rzecz których szkoła pracuje. Bon finansowy preferuje szkoły atrakcyjne dla uczniów ale może stać się ogromnym problemem dla szkół które, nie ze swojej winy, mają stosunkowo niedużą liczbę uczniów w stosunku do kosztów stałych (duża baza dydaktyczna; nauczyciele o wysokich kwalifikacjach; kosztowne zawody itp.). Dla zniwelowania tych nierównych szans trzeba wprowadzać dodatkowe przeliczniki (wagi, wskaźniki) które uwzględnią zróżnicowane warunki funkcjonowania szkół ale równocześnie komplikują ten system.

W przestrzeni publicznej funkcjonuje od wielu lat idea wprowadzenia „bonu oświatowego” w zamian za subwencję oświatową. Perspektywa dysponowania przez rodziców bezpośrednim narzędziem finansowania szkół do których uczęszczają ich dzieci, jest kusząca ale ma zasadnicze wady. Po pierwsze, rozwiązanie takie daje rzeczywisty wpływ rodziców na sieć szkolną i poziom kształcenia przede wszystkim w wielkich ośrodkach miejskich, gdzie jest duża oferta placówek edukacyjnych. W lokalnych środowiskach może tylko pogłębić problemy z utrzymaniem małych, często jednociągowych szkół. Czynnikiem który powstrzymuje rządzących przed zastąpieniem systemu subwencyjnego powszechnym bonem edukacyjnym jest niedobór środków budżetowych. Obecnie to samorządy prowadząc lokalną politykę oświatową niwelują różnice pomiędzy szkołami a przez to zapewniają wszystkim uczniom podobne warunki kształcenia. Ponadto należy zaznaczyć, że samorządy dopłacają do subwencji oświatowej średnio ponad dwadzieścia procent. W przypadku wprowadzenia bonu edukacyjnego w skali kraju różnicę tę musiałby pokryć budżet państwa.

¹¹ A. Chaber, Bon edukacyjny, Kontrowersje i realia, Uniwersytet Warszawski-praca magisterska, Warszawa 2000 r.

¹² M. Tobor, Finansowanie oświaty pod redakcją M. Herbsta Biblioteczka oświaty samorządowej, Wydawnictwo ICM, Warszawa 2012

Bon organizacyjny

Celem bonu organizacyjnego jest odejście od systemu negocjacyjnego na rzecz stworzenia obiektywnych wskaźników dających możliwość porównania rzeczywistych potrzeb szkół. Wdrożenie tego rozwiązania pozwala na doprowadzenie do współodpowiedzialności dyrektorów za racjonalizację zatrudnienia i organizacji szkoły.

Metoda bonu organizacyjnego polega na przyznaniu szkole limitu etatów przeliczeniowych który stanowi maksymalną liczbę etatów wynikających z liczby uczniów. Etaty przeliczeniowe wynikają z podzielenia ogólnej liczby godzin dydaktycznych związanych z realizacją zadań szkoły przez pensum dydaktyczne (ogólna liczba godzin przedmiotów ogólnokształcących: 18 godz.; liczba godzin zajęć praktycznych: 22 godz.; itp.). Liczbę godzin dydaktycznych przysługujących szkole wylicza się na podstawie parametru standaryzacji który jest obliczany jako liczba godzin nauczycielskich przypadająca na jednego ucznia. Po przemnożeniu parametru przez liczbę uczniów w szkole (oddziale) uzyskuje się liczbę godzin z której wynika przysługujący dla danej szkoły bon organizacyjny, to jest liczba etatów przeliczeniowych nauczycieli. W wyliczeniach należy uwzględnić dodatkowe godziny przysługujące na powiększenie liczby etatów przeliczeniowych, to jest: etaty wsparcia, urlopy dla poratowania zdrowia, zniżki godzin kadry kierowniczej i doradców metodycznych, nauczanie indywidualne itp. Często przy wprowadzaniu bonu organizacyjnego opracowuje się również standardy zatrudnienia pracowników administracji i obsługi. Ta grupa pracowników wymaga jednak zróżnicowanych parametrów związanych ze stałym obciążeniem pracą gdyż zależność ich nakładu pracy od liczby uczniów nie jest tak oczywista jak u nauczycieli.

Przykładem dobrej praktyki we wdrażaniu bonu organizacyjnego są doświadczenia Powiatu Gorlickiego, który wdrożył to rozwiązanie w 2007 r., a przedstawione poniżej dwie tabele pozwolą na praktycznym przykładzie zrozumieć zasady bonu organizacyjnego.

Tab. 2. Przykłady parametrów wyliczonych jako liczba godzin z pensum 18-godzinne w przeliczeniu na 1 ucznia.

L.p.	Typ szkoły	Parametr godz./ucznia (z 18 godz. pensum)
1.	Liceum ogólnokształcące	1,35
2.	Liceum profilowane	1,37
3.	Technikum	1,47
4.	Technikum oddział dwuzawodowy	1,84
5.	Zasadnicze szkoły zawodowe	
	- ZSE	0,77
	- ZSZ 1	1,48
	- ZST	1,62
	- ZSZ 2	1,43
	- ZSZ 3	0,99
	- ZSR	1,50
6.	Zasadnicza szkoła zawodowa - oddział dwuzawodowy	+ 0,40 do parametru z wiersza 5
7.	Technikum uzupełniające	
	- dzienne	1,19
	- wieczorowe	0,80
8.	Liceum uzupełniające	0,70
9.	Szkoła policealna	
	- dzienna	1,02
	- wieczorowa	0,82

(Opracowano na podstawie prezentacji Tadeusza Mikruta, Naczelnika Wydziału Edukacji w Starostwie Powiatowym w Gorlicach, prezentowanej w ramach Grupy Wymiany Doświadczeń)

Tab. 3. Wyliczenie liczby godzin przysługującej szkole na podstawie parametrów organizacji i liczby uczniów.

Szkoła	Liczba oddziałów	Liczba uczniów	Liczba godzin wynikających z parametru	Liczba godzin wynikających z planu nauczania	Liczba godzin zajęć pozalekcyjnych wynikaj. z różnicy	Liczba godz. dodatk. zajęć zlec. przez organ prowadz.	Ogółem liczba godzin
1.	26	810	1093,50	1045,76	+47,74	77,00	1218,24
2.	18	462	682,35	725,26	-42,91	39,96	722,31
3.	22	664	925,15	907,29	+17,86	56,00	999,01
4.	40+2*	1289	1995,55	1969,04	+26,51	253,68	2275,74
5.	28	895	1267,27	1189,69	+77,58	167,00	1511,85
6.	14	415	560,25	560,08	+0,17	125,00	685,42
7.	20	512	813,32	871,50	-58,18	70,00	883,32
8.	15	439	611,80	594,91	+16,89	38,74	667,43
9.	13	332	464,19	490,70	-26,51	210,00	674,19
10.	3	87	160,08	154,79	+5,29	23,00	188,37
11.	6	170	269,20	303,62	-34,42	240,00	509,20
Razem	205+2*	6075	8842,66	8812,64	+30,02	1300,38	10335,08

(Opracowano na podstawie prezentacji Tadeusza Mikruta, Naczelnika Wydziału Edukacji Starostwa Powiatowego Gorlicach, prezentowanej w ramach Grupy Wymiany Doświadczeń)

Powyższe tabele wskazują, że istnieją istotne różnice pomiędzy różnymi typami szkół w wielkości parametrów, szczególnie jest to widoczne wśród szkół zawodowych. Również liczba godzin stanowiąca podstawę wyliczenia limitu etatów przeliczeniowych jest zróżnicowana i widać, że w wyniku wdrożenia bonu organizacyjnego niektóre ze szkół mają mniejszą liczbę godzin do dyspozycji niżby to wynikało z planu nauczania.

Konsekwencją wdrożenia standardu organizacyjnego jest racjonalizowanie organizacji szkoły przez dyrektora i grono pedagogiczne. To na szkołę przenosi się zadanie dokonywania wyboru liczebności oddziału lub tworzenia oddziałów dwuzawodowych.

PRZYKŁAD

W sytuacji, gdy organ prowadzący szkołę ustali, że minimalna liczba uczniów w oddziale wynosi 25 a do klas pierwszych przyjdzie 150 uczniów, to dyrektor szkoły z negocjacyjnym systemem finansowania utworzy 6 oddziałów po 25 uczniów. W przypadku bonu organizacyjnego dyrektorowi opłaca się podjęcie decyzji o utworzeniu 5 oddziałów po 30 uczniów, ponieważ będzie potrzebował mniej godzin wg planu nauczania (mniejsza liczba oddziałów) a od organu prowadzącego dostanie wg wskaźnika taką samą liczbę etatów przeliczeniowych (bo są liczone na ucznia). Nadwyżkę etatów może przeznaczyć na zajęcia dodatkowe (korzyść dla uczniów, dodatkowy dochód dla nauczyciela i ew. zaspokojenie art. 30 KN) lub, po przeliczeniu na środki finansowe, ma możliwość przeznaczyć zaoszczędzoną kwotę na zakupy wyposażenia.

Problemem, który ogranicza stosowanie bonu organizacyjnego jest niska elastyczność organizacyjna małych szkół, szczególnie jednociągowych. Powyższy przykład w tych przypadkach w ogóle się nie sprawdza, gdyż dyrektor szkoły nie ma możliwości racjonalizowania organizacji szkoły – pozostaje jedynie zabieganie o przyjmowanie do każdego oddziału jak największej liczby chętnych. Jak wiadomo nie jest to w pełni zależne od szkoły.

Lokalne standardy zatrudnienia pracowników administracji i obsługi

Organy prowadzące placówki oświatowe mają znacznie większą swobodę w kształtowaniu struktury zatrudnienia pracowników administracji i obsługi niż ma to miejsce w stosunku do nauczycieli. Nakłady na płace pracowników tej grupy pracowników mają znaczny wpływ na koszty utrzymania oświaty dlatego tak ważne jest dążenie do standaryzacji zatrudnienia. Ustalając poziom zatrudnienia tej grupy powinno się dążyć do jego optymalizacji, gdyż zarówno zbyt niskie jak i zbyt wysokie zatrudnienie jest niepożądane. Zbyt niski poziom zatrudnienia służb odpowiedzialnych za czynności administracyjne oraz pracowników obsługi ma bezpośredni wpływ na poziom usług oświatowych. Wpływ ten może się przejawiać, między innymi, poprzez niepełne zapewnienie warunków bezpieczeństwa (opiekunki w przedszkolach, dyżury w czasie przerw itp.), obniżenie poziomu higieny w obiektach oświatowych, zaniedbanie otoczenia szkoły, brak bieżącego wykonywania drobnych remontów i napraw, przyczyniający się do dewastacji i szybszego zużycia technicznego obiektów szkolnych. Zbyt wysoki poziom zatrudnienia powoduje nadmierne, nieuzasadnione organizacyjnie koszty, co ma pośrednio negatywny wpływ na poziom usług oświatowych, gdyż samorząd wydatkuje na ten cel środki które mogłyby poświęcić na doposażenie szkół lub zajęcia dodatkowe dla uczniów.

Ustalenie standardu zatrudnienia winno odnosić się do konkretnej grupy pracowników wykonujących podobne czynności, porównywalne we wszystkich placówkach podlegających standaryzacji. Ważna jest również nomenklatura zawodowa, którą powinno się ujednoczyć, ponieważ, na przykład, zdarza się, że osoby wykonujące czynności sprzątaczek bywają w niektórych szkołach zatrudnione jako np.: robotnicy prac lekkich, woźni itp.

Podstawowymi miernikami stanowiącymi podstawę ustalenia wysokości zatrudnienia są określone przez samorząd wskaźniki, które mogą być korygowane algorytmami, uwzględniającymi wpływ różnych czynników (wagi przyjęte dla poszczególnych wskaźników, zmianowość, wykorzystanie miejsc w warsztatach i internatach, niepełnosprawności i dysfunkcje młodzieży itp.).

Lokalne standardy zatrudnienia pracowników administracji

W ramach opracowywania standardów zatrudnienia tej grupy można przyjąć dwie metody wyliczenia. W pierwszej metodzie uwzględnia się wskaźniki odnoszące się do stopnia obciążenia pracą, wynikającego z liczby pracowników zatrudnionych w jednostce oraz liczby uczniów. Stan zatrudnienia oraz liczbę uczniów określa się na każdy rok szkolny według np. stanu ze sprawozdania SIO na dzień 31 marca poprzedniego roku szkolnego. Drugim sposobem jest oparcie standardu zatrudniania pracowników administracji jedynie o liczbę uczniów kształcących się w szkole. Jest to sposób uproszczony, opierający się na przyjęciu założenia, że zmiana liczby uczniów koreluje ze zmianą obciążenia pracą służb finansowo-księgowych. Zaletą takiego sposobu liczenia jest jego przejrzystość, łatwy do zdefiniowania wspólny punkt odniesienia oraz powiązanie

nakładów ponoszonych na administrację z kształtowaniem się subwencji oświatowej. Poniżej przykłady propozycji praktycznego zastosowania metod wyliczenia standardów zatrudnienia administracji:

Wariant 1. Podstawą wyliczenia standardów jest liczba pracowników i uczniów

Pracownicy księgowości, płac i kadr

Limit przysługujących szkole etatów w zakresie obsługi finansowo-księgowej i kadrowej wylicza się na podstawie wskaźnika liczby osób zatrudnionych w placówce (obejmującej zarówno nauczycieli jak i wszystkich pracowników administracji i obsługi) przypadających na 1 etat. Wskaźnik ten określa się ustalając przedziały liczby pracowników przypadających na limit przysługujących etatów.

Przykład:

1 - 40 pracowników nie więcej niż 1,5 etatu księgowości, płac i kadr
41 – 60 do 2 etatów
61 – 80 do 2,5 etatów
81 – 110 do 3 etatów
> 110 3 etaty

Pracownicy sekretariatu

Limit przysługujących szkole etatów sekretariatu wylicza się na podstawie dwóch wskaźników z zastosowaniem algorytmu uwzględniającego wagi tych wskaźników. Obciążenie tej grupy pracowników wiąże się z obsługiwaniem przez sekretariat zarówno uczniów jak i pracowników szkoły, dlatego wskaźnikami są:

Wskaźnik a/ - jest to wskaźnik liczby uczniów przypadających na 1 etat.

Przykład:

do 200 uczniów = 1 etat
201 - 350 = 1,5 etatu
351 - 500 = 2 etaty
501 - 750 = 2,5 etatu
> 750 = 3 etaty

Wskaźnik b/ - wskaźnik liczby pracowników przypadających na 1 etat:

Przykład

1 - 40 pracowników = 1 etat
41 - 60 = 1,5 etatu
61 - 80 = 2 etaty
81 - 100 = 2,5 etatu
> 100 = 3 etaty

W tym wariantcie do wyliczenia ostatecznej liczby przysługujących szkole etatów „e” w grupie pracowników sekretariatu, stosuje się algorytm uwzględniający wagi dla poszczególnych wskaźników. Dla wskaźnika „a” przyjęto wagę **2** (duże obciążenie sekretariatu sprawami uczniowskimi) a dla wskaźnika „b” przyjęto wagę **1**

Ostateczne wyliczenie limitu etatów sekretariatu algorytmem

$$e = (a \times 2 + b \times 1) : 3$$

(przy założeniu, że w szkole uczy się 480 uczniów i zatrudnionych jest 45 pracowników to wyliczenie należnego limitu zatrudnienia administracji i obsługi finansowo-księgowej przedstawia się następująco:

- pracownicy finansowo-księgowi i kadr - do 1,5 etatu
- pracownicy sekretariatu

(2 et. x 2 + 1,5 et. x 1) : 3 = 5,5 : 3 = do około 1,8 etatu.
Czyli łącznie nieco mniej niż 3,5 etatu).

Wariant II. Standardy zatrudnienia są oparte o liczbę uczniów przypadających na 1 etat pracowników administracji w placówce.

Wymiar zatrudnienia jest określany w ramach przedziałów liczby uczniów, określonych przez organ prowadzący. Należy podkreślić, że wprowadzenie „nieostrych” limitów zatrudnienia, poprzez wpisanie ich liczby jako dopuszczalnej, pozwala na uniknięcie konieczności zwiększenia zatrudnienia automatycznie po przekroczeniu progu kolejnego przedziału liczby uczniów. W związku z różnym wpływem rosnącej liczby uczniów na obciążenie pracą poszczególnych grup administracji wydaje się pożądane, by zróżnicować standardy dla pracowników finansowo-księgowych i pozostałych.

Pracownicy finansowo-księgowi

Przykład

do 100 uczniów - 0,5 etatu

101 - 300 uczniów - do 1 etatu

301 - 600 uczniów - do 1,5 etatu

powyżej 600 uczniów - do 2 etatów

Pozostali pracownicy administracyjni

Przykład

do 200 uczniów - 1 etat

201 - 400 uczniów - do 1,5 etatu

401 - 600 uczniów - do 2 etatów

601 - 900 uczniów - do 3 etatów

powyżej 900 uczniów - do 4 etatów

(Przy założeniu, że w szkole uczy się 480 uczniów dyrektor szkoły może zatrudnić łącznie do 3,5 etatu pracowników administracji i obsługi finansowo-księgowej).

Lokalne standardy zatrudnienia sprzątaczek i woźnych

Poziom zatrudnienia tej grupy pracowników jest wypadkową powierzchni do sprząkania jaka przypada na jednego pracownika oraz liczby uczniów i pracowników szkoły „obciążających” tę powierzchnię. Z tego powodu do wyliczeń przyjmuje się dwa wskaźniki o różnych wagach, stosowanych przy tworzeniu algorytmu stanowiącego podstawę ostatecznej liczby należnych etatów. Dla liczby osób „obciążających” powierzchnię można przyjąć mniejszą wagę stanowiącą mnożnik wyliczenia należnych etatów a dla wskaźnika powierzchni do sprząkania waga ta powinna być wyższa.

Przykład:

Wskaźnik a. Liczba uczniów + liczba nauczycieli + liczba pracowników administracyjno-obsługowych – 1 etat przypada na 105 osób (waga 1)

Wskaźnik b. Powierzchnia do sprząkania - 1 etat na 900 m kwadratowych. (waga 2)

Ostateczną liczbę należnych etatów w grupie sprzątaczek i woźnych ustala się algorytmem

$$e = (a \times 1 + b \times 2) : 3$$

Uwaga: przy wyliczaniu standardów zatrudnienia w tej grupie można się oprzeć tylko na wskaźniku powierzchni do sprząkania na jeden etat. Jednak przy zwiększonym obciążeniu wynikającym ze zmianowości kształcenia lub stosunkowo dużej

liczby uczniów konieczne jest wprowadzanie dodatkowych wag (wskaźnik zmianowości, wskaźnik obciążenia liczbą uczniów na 100 m² powierzchni itp.).

(Zakładając, podobnie jak w poprzednich przykładach, liczbę 480 uczniów, 45 pracowników i powierzchnię do sprząkania 1800 metrów kwadratowych, wyliczamy:

- wskaźnik $a = 525 : 105 = 5$ etatów
- wskaźnik $b = 1800 : 900 = 2$ etaty

Należna liczba etatów sprzątaczek to $e = (5 \times 1 + 2 \times 2) : 3 = 9 : 3 = 3$ etaty)

Pozostali (konserwatorzy, magazynierzy itp.)

Liczbę należnych etatów odnosi się do powierzchni, obejmującej zarówno powierzchnię do sprząkania wewnątrz szkoły jak i zewnętrzną powierzchnię do utrzymania (teren wokół szkoły i tereny zielone).

Jako wskaźnik przyjmuje się liczbę metrów kwadratowych tak liczonej powierzchni, przypadających na 1 etat.

Przykład.

Wskaźnik w wysokości - 1 etat na każde 16000 m. kwadratowych powierzchni do sprząkania: w obiektach szkolnych + otoczenie szkoły (parkingi, dojazdy itp.)+ tereny zielone

Wskaźniki korygujące dla standardów zatrudnienia administracji i obsługi uwzględniające specyfikę placówek

- dla szkoły/zespołu prowadzącej świetlicę (przykład - dla świetlicy liczącej powyżej 100 uczniów – o 1 etat, a powyżej 250 uczniów - o 2 etaty),
- dla szkoły/zespołu prowadzącej oddziały przedszkolne lub klasy pierwsze dla dzieci sześciolletnich (przykład o 0,5 etatu na każdy oddział),
- dla szkoły/zespołu prowadzącej stołówkę szkolną (wskaźnik ustala się w zależności od liczby wydawanych posiłków w ujęciu miesięcznym; należy jednak uwzględnić stałe zatrudnienie, niezależne od wskaźnika, w wymiarze zapewniającym etat kucharza i pomocy kuchennej – przykład: podstawowy stały wymiar zatrudnienia wyniesie 1,5 etatu a algorytm to $e = 1,5 + (\text{liczba obiadów} : 100)$
- w szkole może zostać utworzone stanowisko administratora sieci komputerowej (przykład wymiaru wskaźnika zatrudnienia wynosi 1 etat na 1000 uczniów i pracowników szkoły liczonych łącznie),
- dla szkół specjalnych, szkół i świetlic do których uczęszczają uczniowie z orzeczeniami o potrzebie kształcenia specjalnego, szkół integracyjnych, szkół z oddziałami integracyjnymi (należy ustalać w zależności od liczby uczniów z orzeczeniami i stopnia ich niepełnosprawności),
- dla internatów i warsztatów szkolnych można dodatkowo przyjąć wskaźniki korygujące wyliczoną według ogólnie obowiązującego w szkole standardu liczbę należnych

etatów. Wskaźnik taki można określić jako wskaźnik wykorzystania miejsc w internacie (warsztacie). Wylicza się go jako iloraz liczby uczniów mieszkających w internacie (korzystających z warsztatu) przez liczbę miejsc którymi dysponuje internat (liczbę stanowisk warsztatowych). Ostateczny limit etatów obsługi „e” w internacie (warsztatach szkolnych) wylicza się następująco: **$e = \text{suma etatów wg standardów} \times \text{wskaźnik wykorzystania miejsc}$** ,

g) standardy obsługi w szkołach dla młodzieży można skorygować wskaźnikiem zmienności wyliczonym w zależności od tego na ile zmian dziennie uczy się w szkole (**$e = \text{suma etatów wg standardów} \times \text{wskaźnik zmienności}$**). Wynika to z konieczności uwzględnienia dodatkowych potrzeb kadrowych związanych ze zwiększonym obciążeniem pomieszczeń do nauki oraz zaplecza sanitarnego, korytarzy, klatek schodowych i sal gimnastycznych.

Informacje uzupełniające – zalecenia przy ustalaniu standardów lokalnych

a) Szczegółowo powinno się ustalić źródła danych do wyliczenia wskaźników – najlepiej oprzeć się na danych z Systemu Informacji Oświatowej z marca danego roku kalendarzowego jako bazy do wyliczeń na następny rok szkolny,

b) Zasadne jest ustalanie standardowej liczby etatów w taki sposób, by nie były to obligatoryjne (dokładna liczba należnych etatów) ustalenia. Można w zarządzeniu o ustaleniu standardów zapisać liczbę należnych, wg standardu etatów, w formie określenia: „do...etatów” – co pozwoli na elastyczne postępowanie w przypadku, gdy w szkole jest mniej etatów niż wynika ze standardu,

c) Niektóre samorządy upraszczają wyliczenie etatów poprzez oparcie standardów jedynie na wskaźniku liczby uczniów, co nie daje obiektywnego obrazu obciążenia pracą poszczególnych grup pracowników. We wskaźnikach do tego typu standardów powinno się uwzględniać również inne czynniki, ponieważ nie wszystkie grupy pracowników mają bezpośrednie powiązanie z uczniami, dlatego wpływ innych parametrów należy uwzględnić przy określaniu odpowiednich wag do założonego algorytmu,

d) Podane powyżej przykłady wskaźników i algorytmów są jedynie wskazaniem do tego jakimi kryteriami powinno się kierować przy ustalaniu własnych standardów. Każdy samorząd może wprowadzać wskaźniki z przelicznikami adekwatnymi do lokalnych uwarunkowań. Podobnie jest z przyjmowaniem wag (mnożników) które mają charakter uznaniowy,

e) Po przeliczeniu liczby etatów należnych szkole czy placówce, sumuje się je i liczba wszystkich tak wyliczonych etatów, jest podstawą do wnioskowania o zgodności zatrudnienia w placówce ze standardem zatrudnienia.

Struktura zatrudnienia wynikająca z zastosowania standardów nie jest obligatoryjnym wskazaniem liczby zatrudnionych w poszczególnych grupach pracowników, dlatego należy ją traktować jako sposób wyliczenia przysługującego szkole lub placówce limitu zatrudnienia pracowników administracyjno-obsługowych. O poziomie zatrudnienia na poszczególnych stanowiskach decyduje dyrektor szkoły w ramach limitu jakim jest ogólna liczba etatów należnych szkole wyliczona na podstawie wskaźników określonych według standardów.

Powyższy przykład jest oparty na autentycznym wyliczeniu standardów w jednym z powiatów i ilustruje uproszczony

Tab. 4. Przykład efektów standaryzacji zatrudnienia pracowników administracji i obsługi.

Lp.	Wyszczególnienie/szkoła	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Ogółem	
1	Liczba uczniów w roku szkolnym 2009/2010	572	1202	670	598	502	668	73		416	104	4805	
2	Liczba miejsc uczniowskich	832	1099	750	676	930	909	37		425	232	5890	
3	Liczba uczniów w internacie	114		20	210	178	105	19			44	690	
4	Liczba miejsc w internacie	168		48	288	136	100	19			75	834	
5	Ogółem powierzchnia w m ² w tym:	7111	9416	3250	8958	5794	6201	1076	311	1727	3186	47030	
	Szkoła	3519	3635	2220	3563	2362	3668	717	311	1727	1709	23431	
	Internat	3592		1030	4396	3432	2533	359			1478	16820	
	Warsztaty		5781		999							6780	
6	Szkoła	liczba pracowników adm.-ekonomicznych(1/200 uczniów)	2,86	6,01	3,35	2,99	2,51	3,34	0,37		2,08	0,52	24,03
		liczba pracowników obsługi (1/400 m ²)	8,80	9,09	5,55	8,91	5,91	9,17		0,78	4,32	4,27	57
		liczba pracowników x wskaźnik wykorzystania miejsc	6,05	9,94	4,96	7,88	3,19	6,74			4,23	1,92	46,32
7	Internat	liczba pracowników adm.-ekonomicznych (1/100 uczniów)	1,14		0,20	2,10	1,78	1,05				0,44	7
		liczba pracowników obsługi (1/300 m ²)	11,97		3,43	14,65	11,44	8,44				4,93	55
		liczba pracowników x wskaźnik wykorzystania miejsc	8,12		1,43	10,68	14,97	8,87				2,89	47
8	Warsztaty	liczba pracowników adm.-ekonomicznych (1/500 uczniów)		2,40		1,20							3,60
		liczba pracowników obsługi(1/500 m ²)		11,56		2,00							13,56
		liczba pracowników x wskaźnik wykorzystania miejsc				1,77							
9	Ogółem	18	31	10	27	22	20	0		6	6	139	
10	Ogółem dopuszczalna liczba etatów	18	31	10	27	22	20	11	5	6	6	156	
11	Liczba zatrudnionych pracowników	24	31	24	24	18	16	13	5	4	13	171	
12	Przerost zatrudnienia	6	-0	14	-2	-5	-4	2	0	-2	7	15	

(opracowanie na podstawie materiałów omawianych w trakcie prac Grupy Wymiany Doświadczeń w Powiatach)

system dobierania wskaźników, oparty przede wszystkim na liczbie uczniów. Najważniejszą informacją wynikającą z tego zestawienia jest zróżnicowanie zatrudnienia w różnych placówkach w stosunku do standardów. Organ prowadzący wprowadzając standardy zatrudnienia uzyskał zmniejszenie ogólnej liczby etatów, ale również doprowadził do wyrównania obciążenia pracą pracowników w stosunku do pozostałych placówek.

Podsumowanie i wnioski

- **Zarządzanie usługami oświatowymi dotyka bardzo szerokiego zakresu działań, odnoszących się do sfery administracyjnej oraz do wpływu na funkcjonowanie szkół i placówek. Jednym z ważnych narzędzi zarządzania oświatą są standardy organizacji i finansowania. Należy stwierdzić, że nie ma wzorca „właściwego” zarządzania usługami oświatowymi, który mógłby być przykładem do zastosowania we wszystkich samorządach.** Wręcz przeciwnie, ile organów prowadzących, tyle sposobów podejścia do tej problematyki. Ważne jest jednak, aby w ramach współpracy pomiędzy samorządami, wzajemnej wymiany doświadczeń oraz wdrażania nowych rozwiązań zarządczych, ciągle doskonalić system organizacji oświaty we własnym samorządzie. Po to, by funkcjonowanie samorządowej oświaty było coraz lepsze a zarazem, by możliwe było optymalizowanie i porównywalność kosztów realizacji tych zadań, konieczna jest standaryzacja poszczególnych elementów zarządzania oświatą.
- **Mamy obecnie do czynienia z powszechną standaryzacją efektów kształcenia,** polegającą na opracowaniu i wdrożeniu podstaw programowych, określeniu wymagań egzaminacyjnych a ostatecznie weryfikacji zdobytych umiejętności w trakcie egzaminów zewnętrznych, zdawanych przez wszystkich uczniów danego typu szkoły. Sprawdziany po szkole podstawowej, egzaminy sprawdzające po gimnazjum, egzamin maturalny po ukończeniu szkoły ponadgimnazjalnej oraz egzaminy potwierdzające kwalifikacje zawodowe, są miernikiem zgodności kształcenia i przygotowania uczniów ze standardami ustalonymi przez państwo. Wyniki egzaminów w szkołach prowadzonych przez poszczególne samorządy podlegają ocenie lokalnej społeczności i świadczą o poziomie kształcenia, wpływając pośrednio na sytuację finansową samorządu. **Obniżenie spełniania przez szkoły standardów egzaminacyjnych odbija się na naborze, powodując spadek dochodów samorządu.**
- **Za powszechną standaryzacją efektów kształcenia nie nadąża standaryzacja nakładów, szczególnie rozumiana jako nakłady finansowe związane z zatrudnianiem nauczycieli.** Obecny standard finansowania oświaty przez państwo w postaci standardu finansowego A korygowanego wskaźnikami ma zasadniczą wadę wynikającą z niedoszacowania właśnie nakładów na zatrudnianie kadry nauczycielskiej. **Szytywne, narzucone przez państwo reguły wynagradzania nauczycieli nie mają żadnego związku z subwencją.** MEN stwierdza, że koszty zatrudniania nauczycieli stanowią jedynie 65% kosztów utrzymania szkół. Z takim wyliczeniem żaden samorządowiec się nie zgodzi, ale trudno jest dyskutować o zasadności konstruowania subwencji bez uzgodnienia powszechnie obowiązujących standardów. Same standardy

lokalne tu nie wystarczą, gdyż będąc elementem polityki oświatowej samorządu racjonalizują strukturę zatrudnienia i wydatki, ale przede wszystkim służą do łatania samorządowej „dziury budżetowej”.

- **Dla systemu edukacji w Polsce konieczne jest wyznaczenie zakresu odpowiedzialności państwa za koszty obsługi zadań oświatowych wynikające z obiektywnych (wystandaryzowanych centralnie) przesłanek.** To konieczne minimum będzie uzupełniane ze środków własnych JST w ramach ich polityki oświatowej. Jednoznaczne reguły obliczania subwencji oświatowej powinny uwzględniać koszty niezbędne do wypełnienia standardów oświatowych. Takie uczciwe, obiektywne i przejrzyste spojrzenie na organizację szkół i placówek dałoby punkt wyjścia do realizacji zadań oświatowych na miarę możliwości poszczególnych samorządów. Samorządy bogatsze miałyby możliwość przeznaczania dodatkowych środków na poszerzenie i wzbogacenie oferty edukacyjnej podczas gdy samorządy o niższych dochodach własnych mogłyby zapewnić jedynie podstawowe potrzeby. Oparcie finansowania na standardach gwarantowałoby wszystkim szkołom i placówkom oświatowo-wychowawczym możliwość zapewnienia podstawowych, opartych na ogólnopolskich standardach procesu kształcenia, warunków dydaktycznych i wychowawczych.
- **Wprowadzenie ogólnopolskich standardów edukacyjnych miałyby również znaczący wpływ na kształtowanie lokalnych strategii oświatowych.** Przejęcie zadań oświatowych przez samorządy spełniło swoją rolę w pełni. Wbrew początkowym obawom środowiska nauczycielskiego, gminy, a potem powiaty, postawiły sobie jako cel główny inwestowanie w szkoły, zapewniając środki na ten cel również z dochodów własnych. Można z całą odpowiedzialnością stwierdzić, że mamy do czynienia z rewolucyjnymi zmianami w zakresie dbałości o infrastrukturę i wyposażenie szkół. Tak dynamicznej poprawy bazy dydaktycznej nie było w polskiej oświacie nigdy przedtem. Samorządy podchodzą z dużym zaangażowaniem również do inwestowania w poprawę efektów dydaktycznych, poprzez zajęcia dodatkowe i pozalekcyjne, często z wykorzystaniem unijnych środków w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. **Należy jednak zaznaczyć, że poziom kształcenia zależy przede wszystkim od jakości pracy nauczycieli a wpływ organów prowadzących na ten kluczowy element jest ograniczony, z uwagi na ustawodawstwo zapewniające ochronę nauczyciela, praktycznie bez względu na efekty i jakość jego pracy.** Temat ten, pomimo konieczności jego odnotowania, nie mieści się jednak w ramach niniejszego opracowania i powinien być przedmiotem działań systemowych, związanych z nowelizacją Ustawy Karta Nauczyciela lub też jej likwidacją w połączeniu z opracowaniem pragmatyki zawodowej nauczycieli, przystającej do obecnej rzeczywistości.

Źródła:

- J. Boczoń**, *Standaryzacja usług społecznych*, SPLOT, 2004 r.
- A. Bogaj**, *Efektywność kształcenia w: Encyklopedia pedagogiczna*, red. W. Pomyłko, Fundacja Innowacja, Warszawa 1993 r.
- A. Chaber**, *Bon edukacyjny, Kontrowersje i realia*, Uniwersytet Warszawski-praca magisterska, Warszawa 2000 r.
- D. Elsner**, *Doskonalenie kierowania placówką oświatową. Wokół nowych pojęć*. Wyd. Mentor Chrzanów, 1999
- M. Herbst, A. Levitas, J. Herczyński**, *Finansowanie oświaty w Polsce. Diagnoza, dylematy, możliwości*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2009 r.
- E. Kędracka-Fieldman**, *Jakość w edukacji-teoria i praktyka*, KOWEZ, Warszawa 2002 r.
- M. Kulesza**, *System oświaty musi być oparty na uczciwych założeniach*, wywiad w miesięczniku „Dyrektor szkoły” nr 9/2010
- J. Toruński**, *Standardy jakości procesu kształcenia*, Zeszyty naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach Seria: Administracja i Zarządzanie, nr 83, 2009 r.
- M. Tobor**, *Finansowanie oświaty* pod redakcją M. Herbsta Biblioteczka oświaty samorządowej, Wydawnictwo ICM, Warszawa 2012
- Informacja dotycząca standardów zatrudnienia nauczycieli*; pismo Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu znak DKW-4030-170/01/KB z 20.11.2001 r.
- Odpowiedź Ministra Edukacji Narodowej K. Szumilas na interpelację nr 1145 w sprawie opracowania standardów oświatowych i objęcia subwencją oświatową nauczycieli w związku z planowanym przesunięciem obowiązku szkolnego dla sześciolatków na 2012 r. oraz powrotu do zapisów Karty Nauczyciela z 2000 r. – WWW.sejm.gov.pl
- Opracowania stanowiące wynik prac Grup Wymiany Doświadczeń w Powiatach prowadzonych przez Związek Powiatów Polskich w ramach Projektu „Doskonalenie zarządzania usługami publicznymi i rozwojem w jednostkach samorządu lokalnego”.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

Seria EKSPERTYZY NIST
Czasopismo dostępne jest na stronie www.nist.gov.pl.
ZESPÓŁ REDAKCYJNY: Aleksander Łącki (redaktor naczelny),
Aleksandra Wardencka (sekretarz redakcji), Tomasz Bystrzoński (koordynator programowy).
EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel.+48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl