



Instytut Zarządzania
w Edukacji

VULCAN

ZARZĄDZANIE OŚWIATĄ

Zmiany demograficzne i organizacyjne w szkolnictwie a finanse JST sposoby przeciwdziałania niekorzystnym zjawiskom

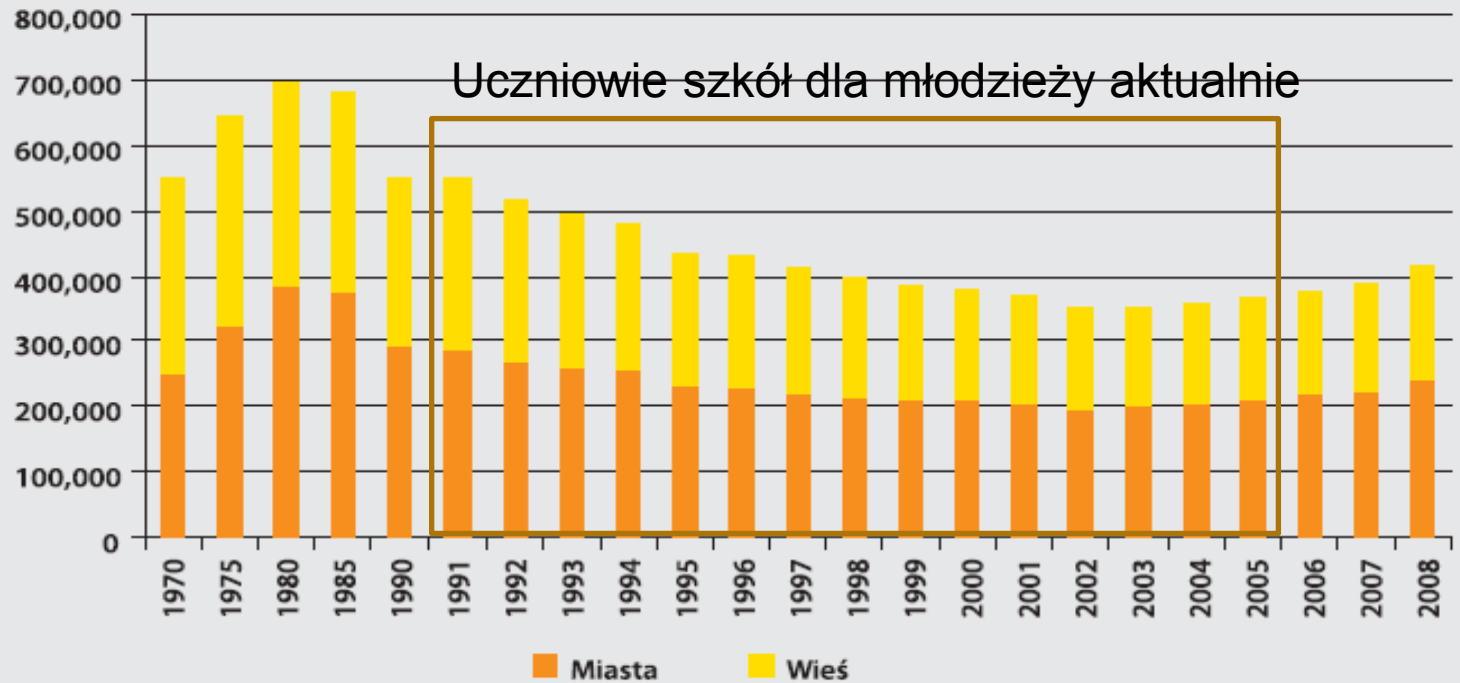
Wojciech Magdoń



Demograficzne i finansowe uwarunkowania funkcjonowania oświaty samorządowej



Liczby urodzeń w Polsce od roku 1970 do 2008



Źródło: Główny Urząd Statystyczny, dane ludnościowe http://www.stat.gov.pl/gus/5840_646_PLK_HTML.htm



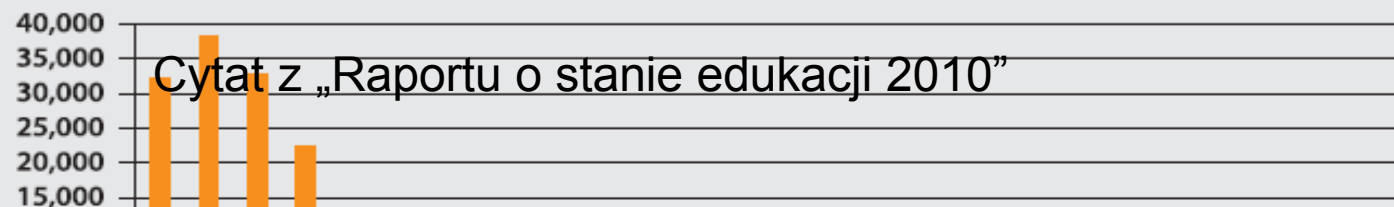
Co nas czeka?

Prognozy demograficzne GUS na lata od 2010 do 2035

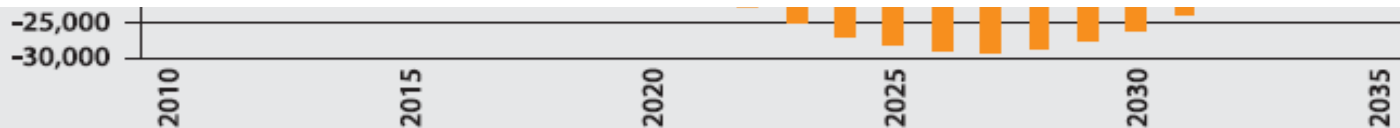


Liczba ludności w wieku od 3 do 5 lat w latach 2010 do 2035

Roczne zmiany liczby ludności w wieku od 3 do 5 lat w latach 2010 do 2035



Należy jednak zauważyć, że po 2025 roku liczba dzieci w wieku przedszkolnym będzie niższa niż obecnie, a do 2035 r. prognozowany jest dalszy jej spadek. W takiej perspektywie może pojawić się możliwość znacznie pełniejszego rozszerzenia opieki i edukacji przedszkolnej na młodsze roczniki (np. 2-latków).

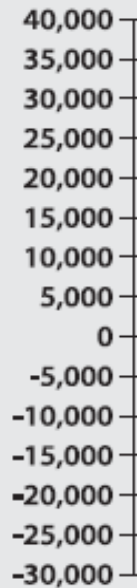


Źródło: Główny Urząd Statystyczny, Prognoza Demograficzna z 2008 r.

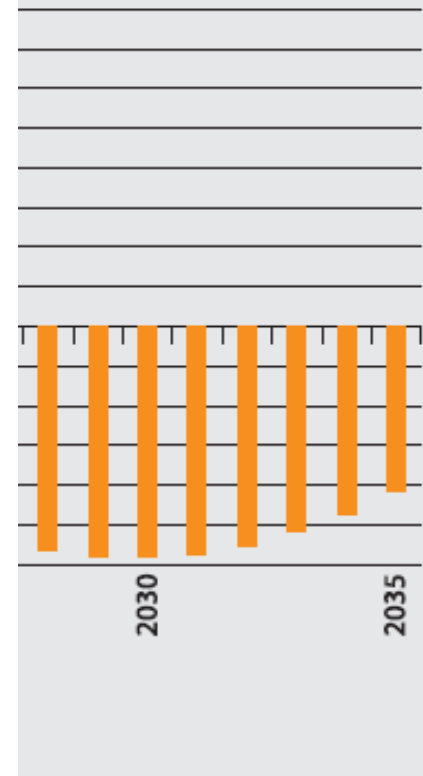


Liczba ludności w wieku od 6 do 8 lat w latach 2010 do 2035

Cytat z „Raportu o stanie edukacji 2010”
Roczne zmiany liczby ludności w wieku od 6 do 8 lat w latach 2010 do 2035



Po roku 2020 liczba dzieci uczestniczących w edukacji podstawowej będzie sukcesywnie malała. Spadek ten będzie najgłębszy na początku lat 30-tych obecnego stulecia.

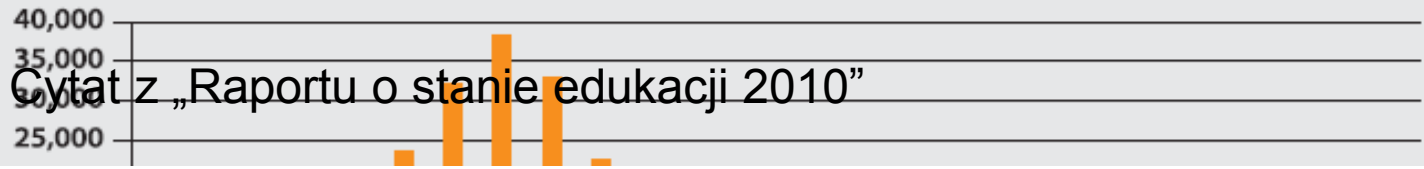


Źródło: Główny Urząd Statystyczny, i



Liczba ludności w wieku od 9 do 11 lat w latach 2010 do 2035

Roczne zmiany liczby ludności w wieku od 9 do 11 lat w latach 2010 do 2035



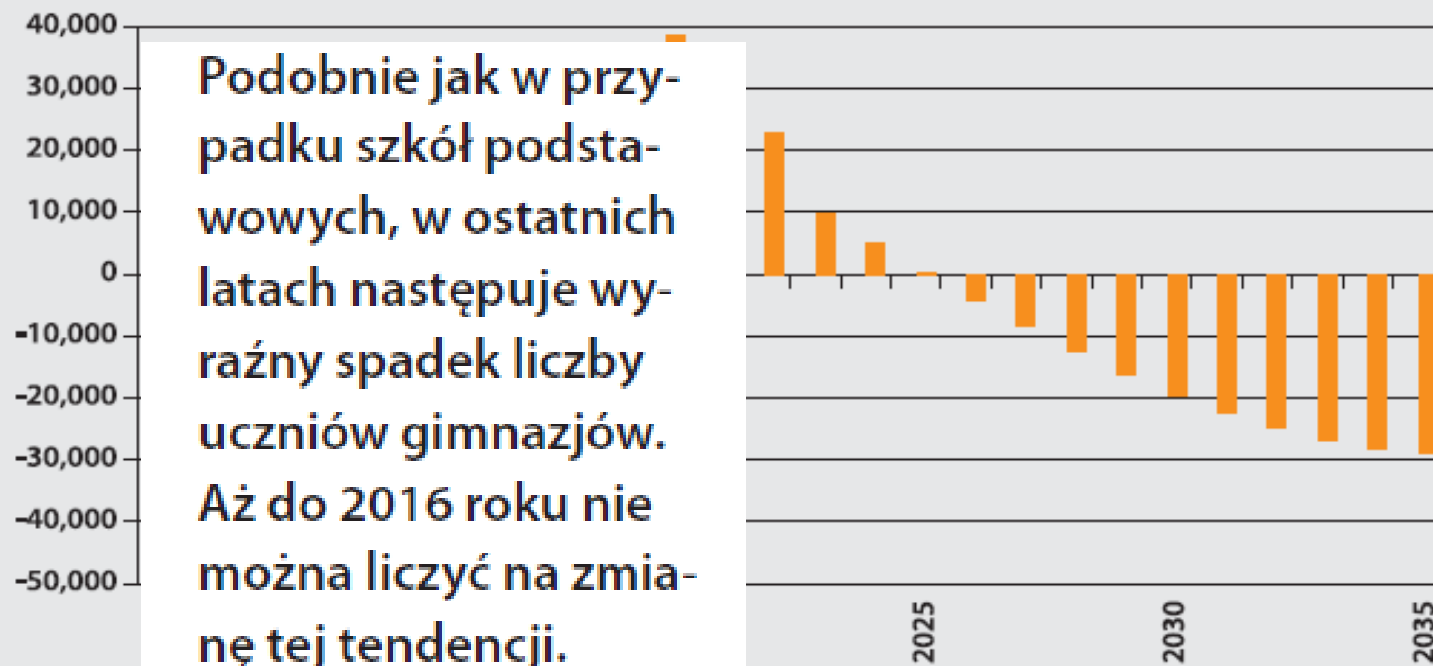
W najbliższych latach populacja w wieku 9–11 lat (a więc roczniki klas IV–VI) będzie jeszcze spadać. Spadek ten pozwoli na częściową absorpcję w szkołach podstawowych zwiększonej liczby dzieci w klasach młodszych. Jednak od 2014 r. liczba dzieci w starszych klasach szkoły podstawowej będzie rosła. Oznacza to nałożenie się na siebie wzrostu liczby dzieci w edukacji wczesnoszkolnej i podstawowej klas IV–VI w latach 2014–2019. Po roku 2020 liczba dzieci uczestniczących w edukacji podstawowej będzie sukcesywnie malała. Spadek ten będzie najgłębszy na początku lat 30-tych obecnego stulecia.

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, Prognoza Demograficzna z 2008 r.



Liczba ludności w wieku od 12 do 14 lat w latach 2010 do 2035

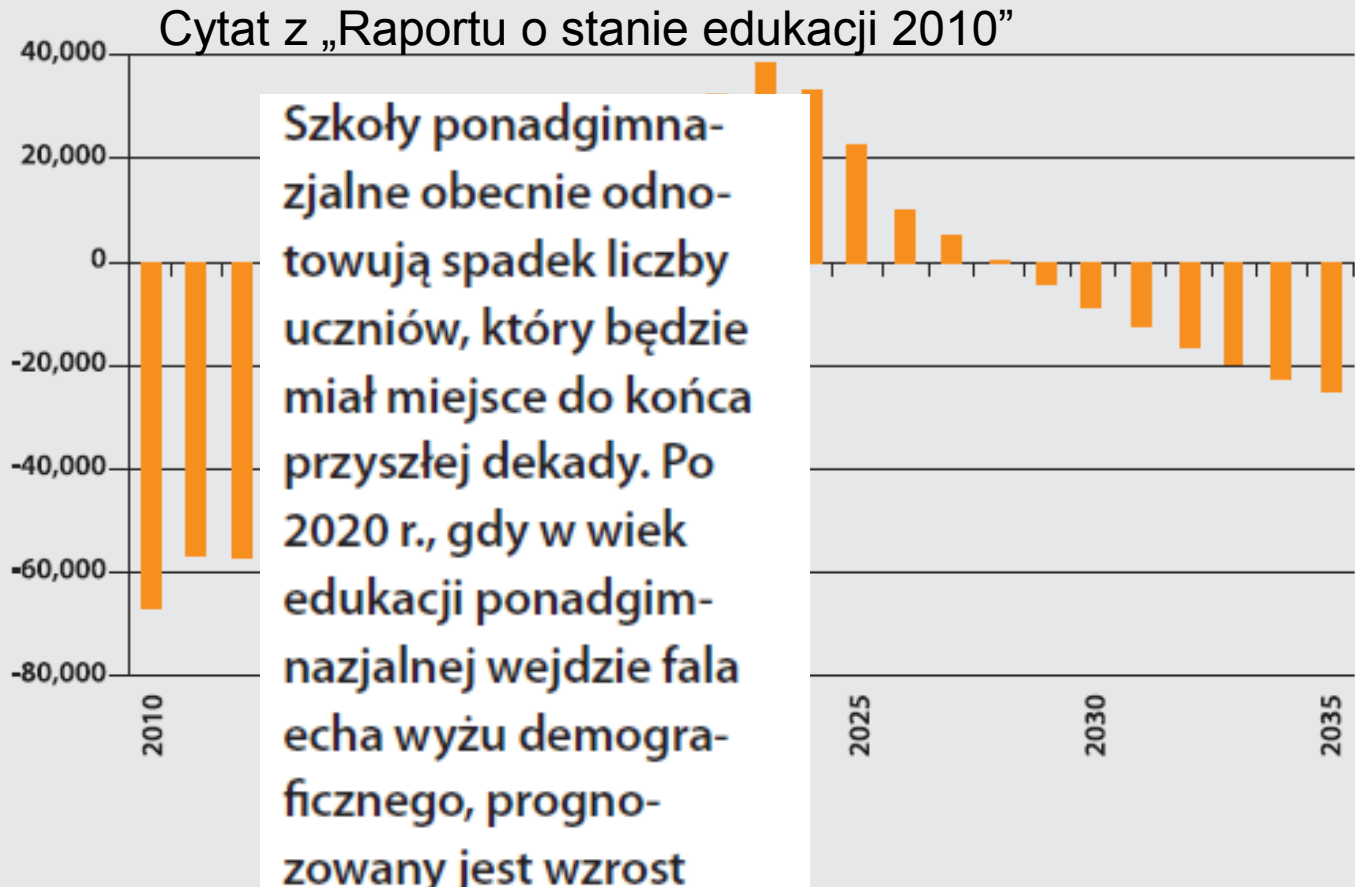
Roczne zmiany liczby ludności w wieku od 12 do 14 lat w latach 2010 do 2035
Cytat z „Raportu o stanie edukacji 2010”



Źródło: Główny Urząd Statystyczny, Prognoza Demograficzna z 2008 r.



Liczba ludności w wieku od 15 do 17 lat w latach 2010 do 2035



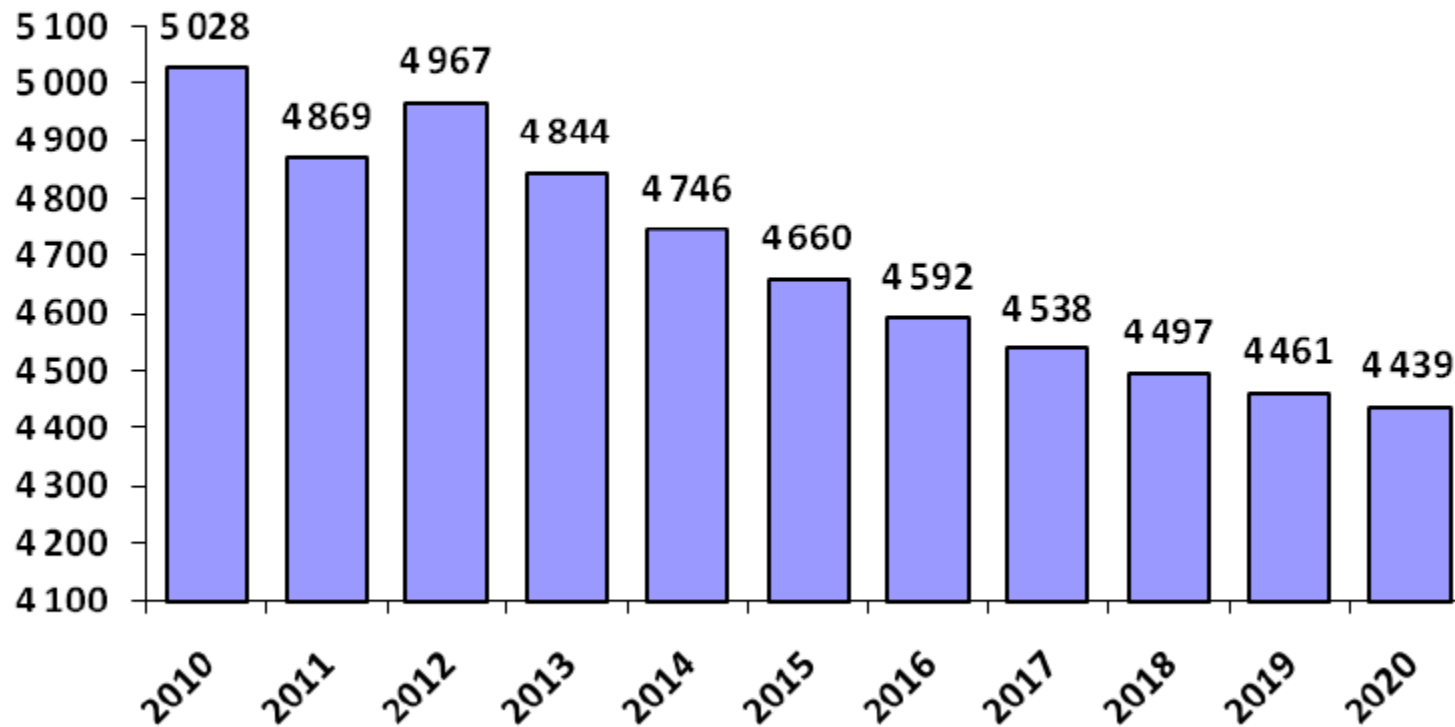
Źródło: Główny Urząd Statystyczny, Prognoza

liczby uczniów w tych szkołach.



Liczby uczniów w latach od 2010 do 2020

Prognoza liczby uczniów w latach 2010-2020
(w tys.)



GUS "Prognoza ludności 2008-2035"



Demografia a system szkolny

- W roku szkolnym 2010/11:
 - zdaje maturę większość rocznika 1992
 - rozpoczyna naukę większość rocznika 2003
- Rocznik 1992 = 515 tys. urodzeń
- Rocznik 2003 = 351 tys. urodzeń
- Spadek liczby uczniów w szkołach:
 $515\ 000 - 351\ 000 = 164\ 000$

Skutek spadku liczby uczniów jest taki, jakby z systemu edukacji Polski zniknęło 328 szkół o liczbie uczniów 500.



Subwencja oświatowa

- Całkowita kwota części oświatowej dla jednostek samorządu terytorialnego, po odliczeniu 0,6% rezerwy, wynosi:

$$SO' = \sum_{i=1}^N SOi = \sum_{i=1}^N (SOAi + SOBi + SOCi)$$

$$SOA = \sum_{i=1}^N SOAi = \sum_{i=1}^N [A \cdot (Ur,i \cdot D_i)]$$

Ur,i - statystyczna liczba uczniów w i-tej jednostce samorządu terytorialnego, ustalona na podstawie danych systemu informacji oświatowej dla bazowego roku szkolnego według stanu na dzień 30 września 2010 r. i dzień 10 października 2010 r., obliczana według wzoru:

$$Ur,i = S_{a,i} + 0,7 \cdot S_{b,i} + 0,35 \cdot S_{c,i}$$

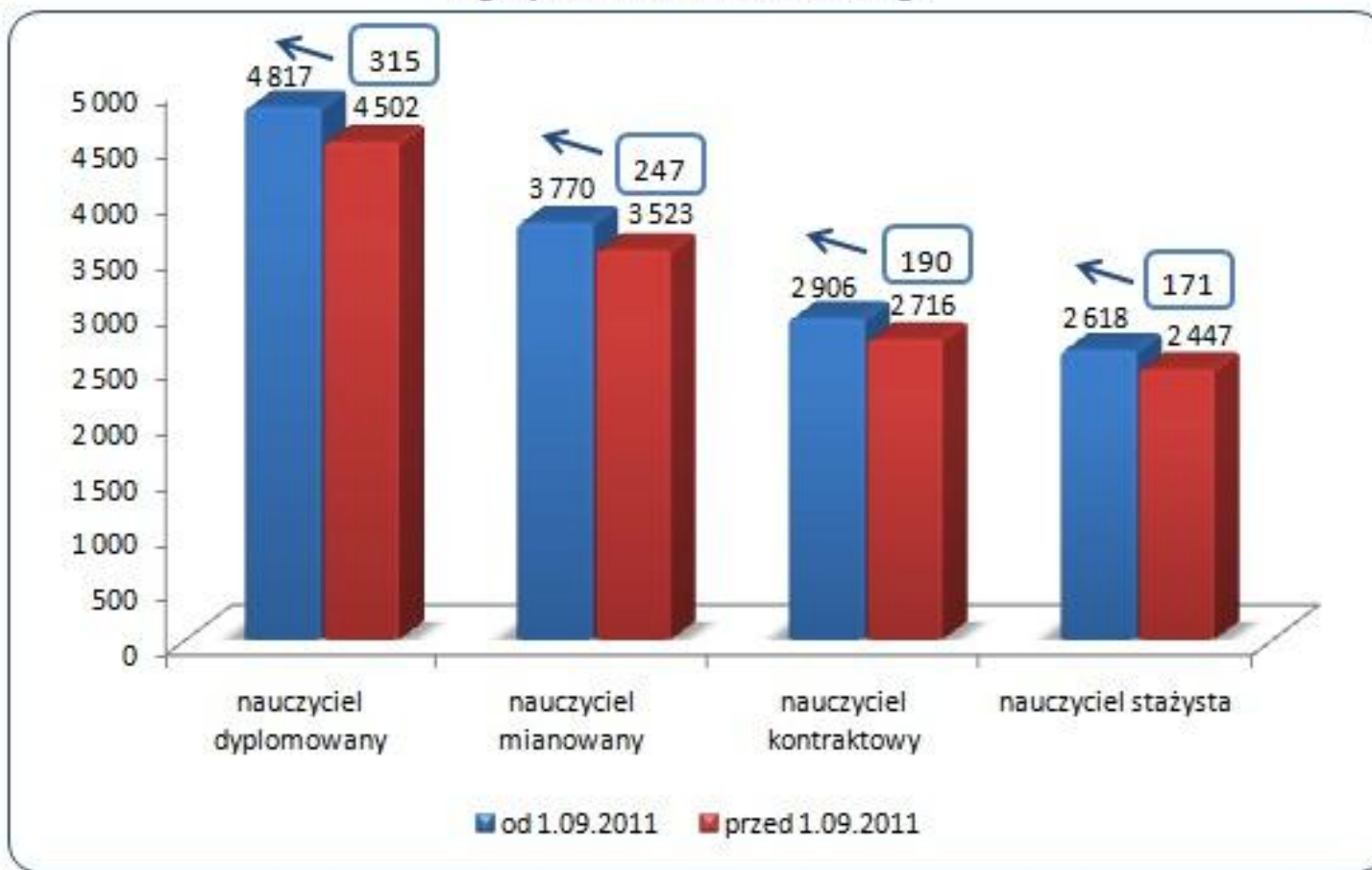
Subwencja

- Subwencja, pomimo że uzależniono ją od spadającej liczby uczniów, wzrasta.
- W okresie od 2000 r. do 2009 r. subwencja wzrosła z 19,3 mld zł w roku 2000 do 33,4 mld zł w roku 2009, a w roku 2012 ma wynosić 38,7 mld zł.
- Wzrost subwencji w okresie 12 lat wyniósł nieco ponad 100%.



Wynagrodzenia nauczycielskie

Wykres 2. Średnie wynagrodzenia całkowite dla nauczycieli w grupach awansu zawodowego



wynagrodzenia.pl na podstawie men.gov.pl

Wynagrodzenia nauczycieli

- Zakładając, że w okresie od 2000 r. do 2012 r. wzrost wynagrodzeń nauczycieli wynosił średnio 7%, średnie wynagrodzenia nauczycielskie w tym okresie wzrosły o 125%.
- Z racji zmian demograficznych spadło zatrudnienie.
- Czy jednak proporcjonalnie do spadku liczby uczniów?



Szkołę mą widzę kosztowną.

Opracowanie FOR

Pomiędzy rokiem szkolnym 2000/2001 a 2009/2010 ogólna liczba uczniów we wszystkich typach szkół podstawowych oraz średnich spadła o ponad 1,5 miliona - z 7.062.700 do 5.361.500¹. W tym samym czasie liczba nauczycieli zajmujących się bezpośrednio dydaktyką zmniejszała się nieznacznie - z 431 tysięcy do 418 tysięcy². Wyliczenia te nie obejmują około 100 tys. osób posiadających status nauczyciela jednak nie zajmujących się bezpośrednio dydaktyką, np. nauczycieli-bibliotekarzy. W szkołach podstawowych zatrudnionych jest obecnie 178 tys. osób, a we wszystkich typach szkół średnich uczy 240 tys. osób.



Błąd opracowania FOR

- Opracowanie FOR zawiera niezamierzony błąd.
- Statystyki, z których korzysta FOR, to dane GUS, które mówią o etatach nauczycieli pełno- i niepełnozatrudnionych i nie uwzględniają godzin ponadwymiarowych nauczycieli.
- Jediną wartością pozwalającą ocenić spadek zatrudnienia w związku z niżem demograficznym są nauczycielskie etaty przeliczeniowe. Lecz tych danych MEN i GUS nie bada. Ciekawe dlaczego?



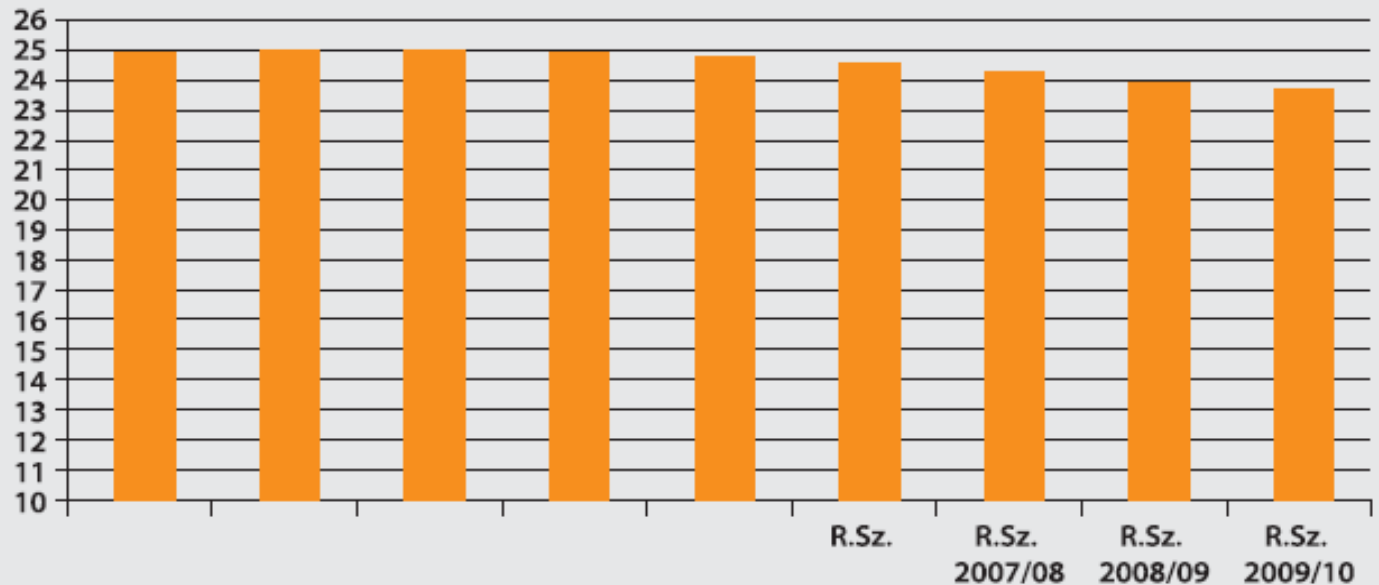
Etat przeliczeniowy (kalkulacyjny)

- Etat przeliczeniowy (albo kalkulacyjny), to stosunek liczby godzin zajęć realizowanych przez nauczyciela do jego pensum:
 - nauczyciel polonista realizujący 27 godzin j. polskiego to $27/18 = 1,5$ etatu przeliczeniowego
 - nauczyciel biblioteki realizujący 30 godzin biblioteki to $30/30 = 1$ etat przeliczeniowy
 - nauczyciel warsztatów realizujący 30 godzin warsztatów to $30/22 = 1,36$ etatu przeliczeniowego
 - nauczyciel realizujący 15 godzin biblioteki i 9 godzin j. polskiego to $15/30 + 9/18 = 1$ etat przeliczeniowy



Średnia wielkość oddziału w latach 2000 do 2010 wg Raportu o stanie edukacji

Gimnazja



Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS, Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2001/02–2009/10.

Spadek średniej liczby uczniów w oddziale w szkołach, szczególnie dotkniętych w latach od 2000-2010 skutkami niżu demograficznego, świadczy o tym, że spadek liczby etatów przeliczeniowych nauczycieli nie był proporcjonalny do spadku liczby uczniów.



Demografia a wydatki

- Niż demograficzny ma istotny wpływ na wysokość subwencji otrzymywanej przez JST.
- Niż demograficzny w szkołach istotnie wpływa na organizację systemu szkolnego, bo opuszczają szkoły roczniki znacznie liczniejsze od tych, które do szkoły przychodzą.
- Liczba etatów przeliczeniowych nie zmniejsza się proporcjonalnie do spadku liczby uczniów.
- Głównym składnikiem wydatków edukacyjnych są wydatki na wynagrodzenia nauczycieli.
- Samorządy nieuwzględniające w organizacji szkół faktu niżu demograficznego wydają na edukację coraz więcej.

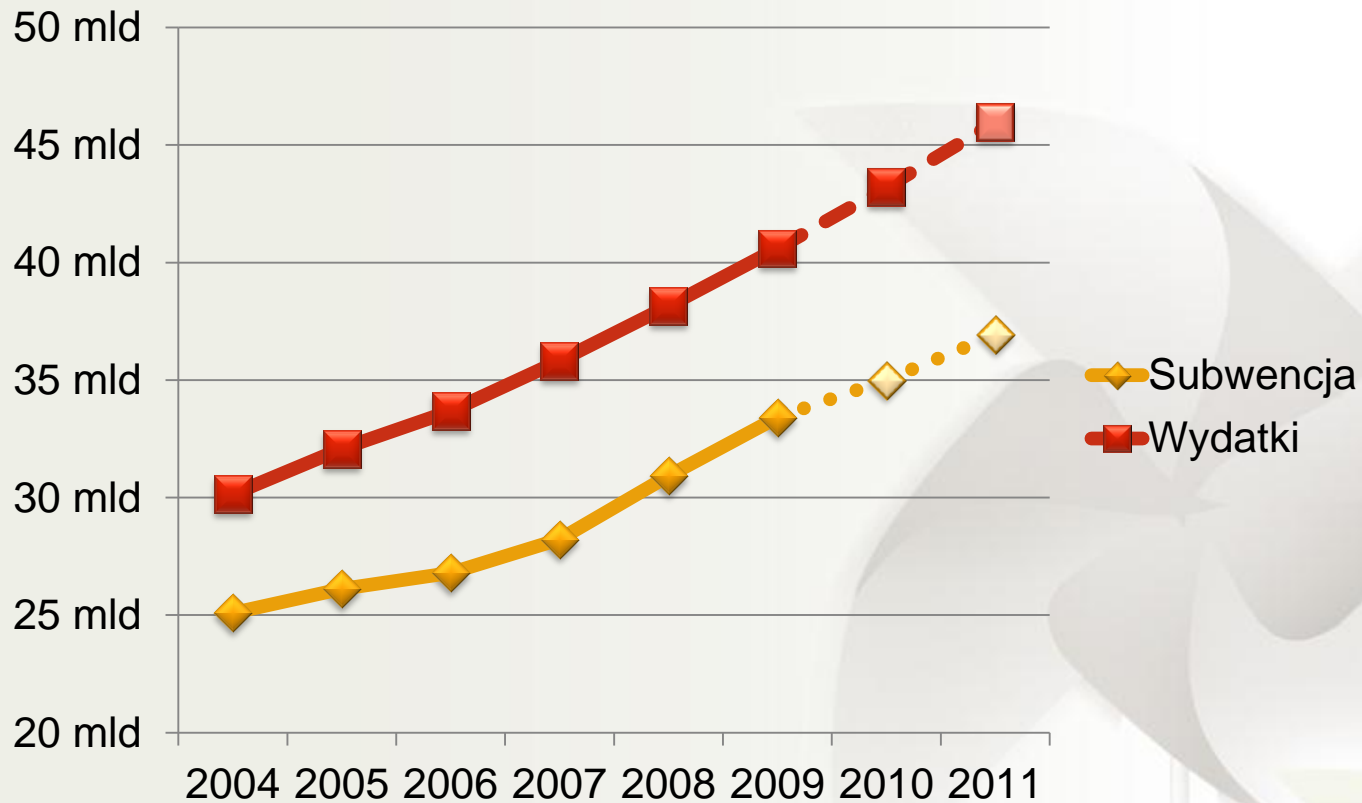


Dlaczego tak jest?

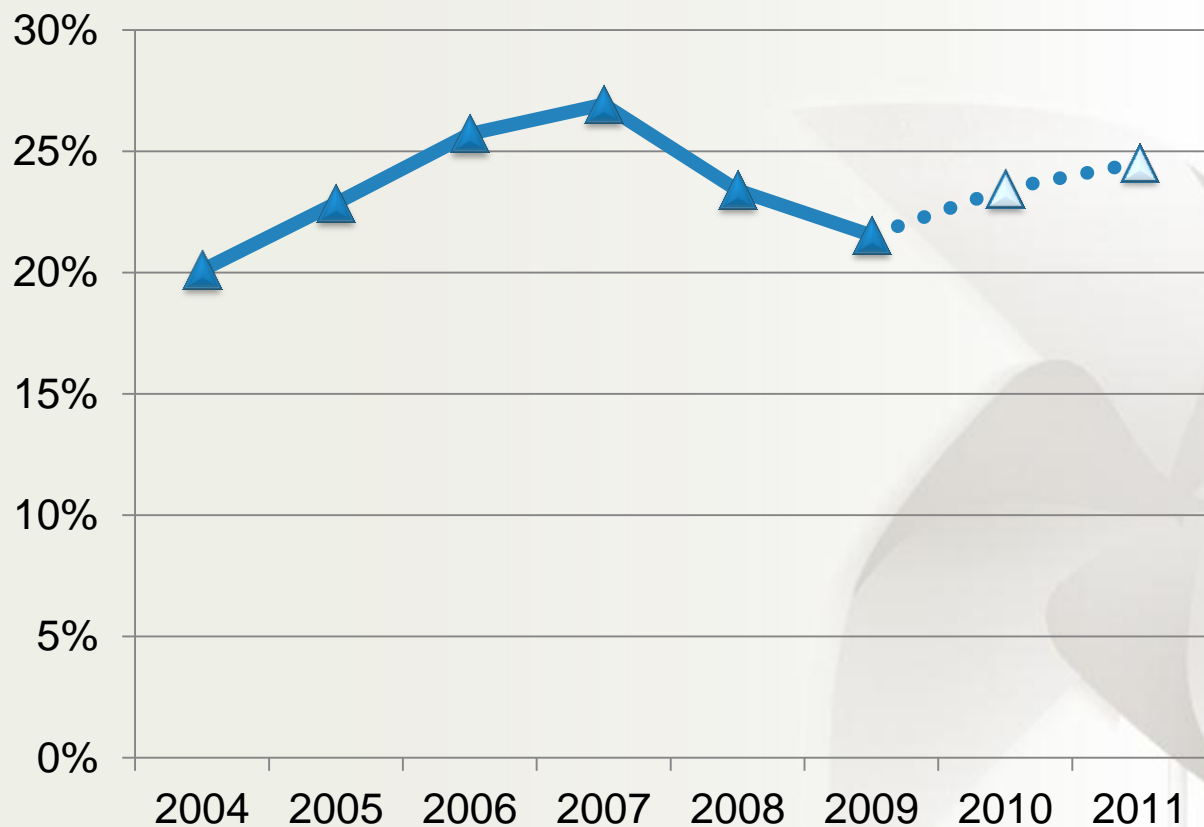
- JST uznała, że mimo niżu demograficznego warto utrzymywać zatrudnienie w edukacji.
- JST uznała, że mniejsze oddziały to poprawa jakości edukacji.
- Restrukturyzacja edukacji napotyka na zdecydowany opór społeczny, koszty polityczne działań restrukturyzacyjnych są zbyt wysokie.
- W restrukturyzacji przeszkadza prawo oświatowe i organ nadzoru pedagogicznego.
- Skutki społeczne restrukturyzacji są wysokie. (szkoła w danym środowisku to istotna wartość)



Zmiany łącznych kwot subwencji i wydatków subwencyjnych



Zmiany globalnej NWS



JST przyparta do muru

Ekonomia, prawo, zjawiska demograficzne, sposób naliczania subwencji oświatowej czasem powodują, że JST jest przyparta do muru.



Zmniejszenie
liczb uczniów
jest faktem

Procentowy
udział subwencji
w wydatkach na
edukację
maleje.

Trzeba
przeciwdziałać
skutkom
bezwładności
organizacyjnej



Najsukuteczniejsze metody rozwiązania problemów ekonomicznych w oświacie

Racjonalizacja sieci szkół

i

Standaryzacja zatrudnienia



Lokalne standardy zatrudnienia



System tradycyjny



Standardy zatrudnienia ustala się najczęściej poprzez określenie:

- minimalnej liczebności oddziałów,
- zasad podziałów na grupy,
- norm zatrudniania bibliotekarzy, pedagogów, wychowawców w świetlicy itp.,
- norm zatrudniania pracowników funkcyjnych,
- norm zatrudniania pracowników administracji i obsługi,
- zasad organizacji zajęć pozalekcyjnych,
- zasad wykorzystania godzin do dyspozycji dyrektora,
- itp.



Mimo przyjętych standardów organizacyjnych pozostaje jednak pole do negocjacji dyrektora z JST

➤ Powoduje to:

- Trudności w utrzymaniu zakładanego poziomu wydatków
- Nieuzasadnione nierównomierności rozdziału środków między szkoły tego samego typu
- **Brak ścisłego powiązania organizacji szkoły z występującymi zjawiskami demograficznymi**
- Racjonalna organizacja z punktu widzenia dyrektora jest różna od racjonalnej organizacji z punktu widzenia JST
- Decyzje są podejmowane na podstawie subiektywnych przesłanek (niezależnie od starań osób uczestniczących w negocjacjach)



Naturalne zachowanie dyrektorów

- Biorę wszystko co mi dadzą, nawet wtedy, gdy nie jest mi to specjalnie potrzebne.
- Kiedy potrzebuję czegoś ekstra, szukam wszelkich argumentów, aby to otrzymać, ale boję się przyznać, że mógłbym oddać coś w zamian.
- Jeśli liczba uczniów spada, staram się utrzymać poziom organizacji z poprzedniego roku (z tego wynika bezwładność organizacyjna).



Trudności w utrzymaniu zakładanego poziomu wydatków

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



Wzrost wydatków i kontrola

- Liczba uczniów spada – wydatki rosną.
- Organy prowadzące aktywnie poszukują oszczędności w szkołach.
- Szczegółowy nadzór nad wydatkami szkół sprawia, że ich dyrektorzy czują się zwolnieni. z obowiązku samodzielnej racjonalizacji kosztów, zwłaszcza w sferze zatrudnienia.



Błędne koło braku zaufania



Nierównomierności rozdziału środków

- Niemal nieuniknionym następstwem systemu negocjacyjnego są nierówności podziału.
- W efekcie wskaźniki organizacji szkół tego samego typu wyraźnie się od siebie różnią.





Instytut Zarządzania
w Edukacji

VULCAN

ZARZĄDZANIE OŚWIATĄ

System zobiektywizowany



Systemy zobiektywizowane

- Bon oświatowy finansowy – taka forma podziału środków, w której organizację szkoły trzeba dostosować do limitu finansowego wynikającego z liczby uczniów.
- Bon oświatowy organizacyjny – taka zasada podziału środków, w której organizację szkoły trzeba dostosować do limitu etatów określonej na podstawie liczby uczniów.



System negocjacyjny (tradycyjny)

System zobiektywizowany

Wiele parametrów bez jasno określonych zależności

Decyzje w kwestiach podziału – subiektywne

Negocjacje wbudowane w system

Parametry jednoznaczne i zrozumiałe

Niewiele parametrów

Decyzje w kwestiach podziału – zobiektywizowane

Nie ma miejsca na negocjacje



Cechy dobrego systemu rozdziału środków (1)

- Przyznawanie środków powinno opierać się na możliwie niewielkiej liczbie jawnych, jasnych, precyzyjnych i obiektywnie sprawdzalnych kryteriów.
- Każda jednostka musi otrzymać środki umożliwiające jej normalne funkcjonowanie.
- System finansowania powinien zachęcać do racjonalnego wydawania pieniędzy.
- System powinien uwzględniać uwarunkowania prawa oświatowego.



Cechy dobrego systemu rozdziału środków (2)

- Głównym kryterium podziału powinna być liczba uczniów.
- Należy uwzględniać fakt, że koszty kształcenia mogą być zróżnicowane przez czynniki obiektywne.
- Zasady, według których przygotowywane i zatwierdzane są arkusze organizacyjne, muszą być ściśle powiązane z zasadami podziału pieniędzy.



Bon Finansowy

Parametryzacja oparta na limicie finansowym zależnym od liczby uczniów

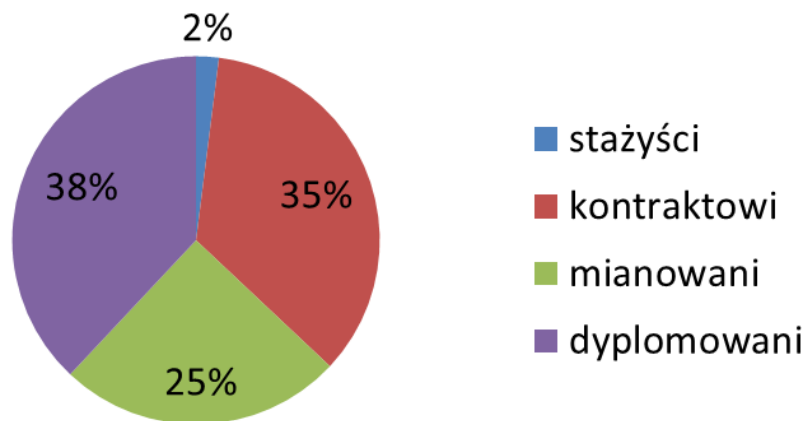


Problemy związane z bonem finansowym

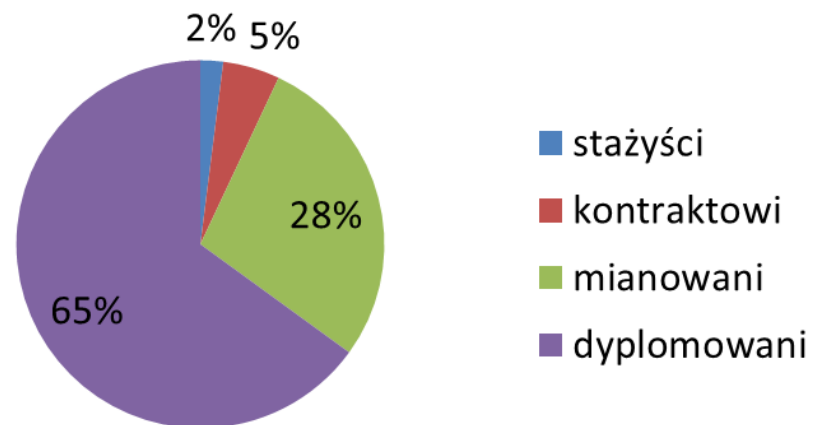
- W podobnych szkołach o takiej samej liczbie uczniów, możliwa jest zupełnie różna struktura zatrudnienia nauczycieli stopniami awansu zawodowego.
- Koszty wynagrodzeń wynikają z tej struktury, a nie tylko z liczby uczniów i przyjętej organizacji.



SP1



SP2



➤ Koszt wynagrodzeń w SP2 jest znacznie wyższy od kosztu wynagrodzeń w SP1



Bon organizacyjny

Parametryzacja zatrudnienia
przez ustalanie limitu etatów



Bon organizacyjny

- Forma bonu oświatowego, w której na każdego ucznia przypada określona część etatu nauczyciela.
- Suma części etatów przypadających na uczniów danej szkoły daje limit etatów, do którego dyrektor musi dopasować organizację swojej jednostki.
- Środki finansowe przyznaje się po wyliczeniu kosztów wynagradzania pracowników zatrudnionych w ramach limitu.



Standaryzacja zatrudnienia administracji i obsługi

- Specjalne parametry standaryzacji – możliwe są różne rozwiązania, np.:
 - liczba etatów administracji i obsługi przypadających na jeden etat nauczycielski;
 - kwota na wynagrodzenia pracowników administracji i obsługi przypadająca na jeden etat nauczycielski.
- Możliwe jest uwzględnienie kosztów stałych, np. wynikających z powierzchni obiektów.



Korzyści z wdrożenia bonu organizacyjnego



Korzyści z wdrożenia bonu organizacyjnego

- Dyrektorzy stają się autentycznymi gospodarzami swoich szkół, mają możliwości podejmowania istotnych decyzji i ponoszą za te decyzje odpowiedzialność.
- Pracownicy wydziału oświaty nie tracą czasu na nadmierne kontrolowanie i analizowanie szczegółów organizacji szkół.
- Jednoznaczne kryteria ograniczają pola konfliktów.
- Następuje automatyczne dostosowywanie organizacji szkół elastycznych organizacyjnie do sytuacji demograficznej.
- Łatwiej jest kształtować wydatki oświatowe JST.
- Podział środków pomiędzy szkoły jest zobiektywizowany i bardziej sprawiedliwy.



Restrukturyzacja sieci szkolnej



Czy likwidować szkołę?

- Te trudne decyzje inaczej muszą być rozważane w gminach miejskich, a inaczej w wiejskich.

Warto rozważyć, czy nie ma innych możliwości?

Np.:

- zmiana obwodów szkół i przekształcenie dwóch szkół z klasami 1-6 na dwie szkoły z klasami 1 -3 i 4 -6,
- a może oddanie prowadzenia szkoły innemu niż JST organowi prowadzącemu,
- może powołanie zespołu szkół np. szkoły i przedszkola.



Nie warto uciekać od trudnych decyzji

- Ucieczka powoduje często:
 - nauczanie źle i nieefektywnie zorganizowane, np. w oddziałach łączonych;
 - brak środków na inwestowanie w jakość edukacji, nowe technologie itp.;
 - przerost zatrudnienia i niedostosowanie go demografii;
 - dekoncentrację wydawania środków edukacyjnych;
 - istnienie zjawiska tzw. „krótkiej kołdry”, ciągły niedosyt środków przeznaczonych na edukację;
 - koncentrowanie się przy zarządzaniu tymi środkami na „łataniu dziur”, a nie na działaniach prorozwojowych.



Jan Wróbel „Cztery herezje na temat pieniędzy w szkole” . Cytaty:

- W Polsce nie dyskutujemy o pieniądzach w oświacie, lecz o ich braku. Nie o tym, jak są wydawane, lecz o tym kto ich dostaje za mało.
- Nie jest celem edukacji płacenie nauczycielom po to, aby mieli pracę ani szkołom, aby były.



Dziękuję za uwagę

