# Bon organizacyjny - lokalne standardy organizacji placówek oświatowych oraz podział budżetu oświaty

##### *Tadeusz Słowik*

W latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku samorządy przejęły prowadzenie szkół, niestety przejęły wtedy od kuratoriów nie tylko szkoły, ale również sposoby postępowania przy określaniu ich organizacji. Obowiązujące wtedy reguły oraz brak wystarczających środków finansowych doprowadziły do ogromnego zadłużenia oświaty. Na czym polegał podstawowy problem oświaty prowadzonej przez kuratorów? Na tym, że szkoły organizowano prawie wyłącznie z troską o dobro ucznia i efekty edukacyjne rozumiane zgodnie z oficjalną polityką oświatową. Zatwierdzane w maju arkusze organizacyjne były więc często koncertami życzeń oderwanymi od możliwości finansowych państwa.

## Błędne podejście – oddział jako jednostka miary i kryterium podziału środków

Samorządy, nowe organy prowadzące, zaczęły bardzo uważnie analizować koszty utrzymania oświaty, ale niestety większość z nich nie pozbyła się kuratoryjnych formularzy, przyzwyczajeń i zasad. Podstawowym pojęciem arkusza organizacyjnego pozostał oddział szkolny, chociaż często nie jest na przykład jasne, dlaczego dla 87 uczniów w szkole X utworzono trzy oddziały, a w szkole Y – cztery. Na dodatek ciągle spotyka się analizy finansowe, w których podstawową jednostką miary jest koszt oddziału, chociaż powszechnie wiadomo, że miara ta nie pozwala na dokonywanie sensownych porównań.

Wyobraźmy sobie na przykład dwie szkoły tego samego typu. W jednej z nich oddział liczy średnio 21 uczniów, w drugiej zaś są oddziały 27-osobowe. W obu szkołach z ramowego planu nauczania wynika, że na jeden oddział musi przypaść co najmniej 30,33 godziny zajęć. W pierwszej szkole (z mniejszymi oddziałami) trzeba podzielić na grupy zajęcia informatyki, co dla każdego oddziału daje dodatkowo 0,67 godziny. W drugiej szkole w podziale na grupy trzeba prowadzić nie tylko informatykę, ale także języki obce – dodatkowo 3 godziny – i WF – 1,5 godziny dodatkowo. Zatem na jeden mniejszy oddział przypada łącznie 31 godzin nauczycielskich, a na większy – 35,5. Czy na tej podstawie można sformułować wniosek, że zmniejszenie kosztów prowadzenia szkół można uzyskać poprzez zmniejszenie średniej liczebności oddziałów? Oczywiście, że nie!

Załóżmy, że w obu przykładowych szkołach jest po 567 uczniów. Tam, gdzie oddziały są 27-osobowe mamy więc 21 oddziałów, a szkoła z mniejszymi oddziałami musi mieć ich aż 27. Tabela 1. zawiera zestawienie, wyrażonych w godzinach nauczycielskich, kosztów zajęć w obu szkołach. Z tabeli tej jasno wynika, że w szkole z mniejszymi oddziałami koszt kształcenia jednego ucznia jest znacznie większy i oczywiście większy jest również koszt utrzymania całej szkoły.

##### Tabela 1. Porównanie kosztów w szkołach o różnych wielkościach oddziałów – oddziały 21- i 27-osobowe

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Liczba uczniów | Liczba oddziałów | Liczba uczniów w oddziale | Liczba godzin  na 1 oddział | Liczba godzin ogółem | Liczba godzin  na 1 ucznia |
| 567 | 27 | 21 | 31,0 | 837,0 | 1,476 |
| 567 | 21 | 27 | 35,5 | 745,5 | 1,315 |

Ale czy zwiększanie liczebności oddziałów zawsze prowadzi do oszczędności? Też nie! Jeżeli na przykład zamiast oddziałów 23-osobowych utworzymy 25-osobowe – koszty wzrosną, bowiem trzeba będzie podzielić na grupy lekcje języków obcych (3 godziny dodatkowo). Zjawisko to ilustruje tabela 2.

##### Tabela 2. Porównanie kosztów w szkołach o różnych wielkościach oddziałów – oddziały 23- i 25-osobowe

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Liczba uczniów | Liczba oddziałów | Liczba uczniów w oddziale | Liczba godzin  na 1 oddział | Liczba godzin ogółem | Liczba godzin  na 1 ucznia |
| 575 | 25 | 23 | 31 | 775 | 1,348 |
| 575 | 23 | 25 | 34 | 782 | 1,360 |

Powyższe przykłady dowodzą, że analizy oparte na oddziałach mogą prowadzić do kompletnie chybionych wniosków, a zatem również do całkowicie błędnych decyzji.

Przyjęcie oddziału jako jednostki miary i kryterium rozdzielania środków ma złe skutki także przy określaniu organizacji szkół. Od liczby oddziałów i ich wielkości (podziały na grupy) zależy przede wszystkim liczba etatów przeznaczonych na zajęcia wynikające z ramowych planów nauczania. Ale to nie wszystko – od liczby oddziałów uzależnia się również na przykład liczbę dodatkowych godzin na zajęcia pozalekcyjne, liczbę nauczycielskich etatów wsparcia (pedagogów, bibliotekarzy, wicedyrektorów) oraz pracowników administracji i obsługi. Trzeba pamiętać, że dyrektor szkoły – jak każdy dobry gospodarz – stara się zdobyć dla swojej jednostki jak najwięcej środków. Jeżeli głównym kryterium rozdziału środków jest liczba oddziałów, dyrektor **musi** wszelkimi sposobami zabiegać, by ta liczba była jak największa. Najwięcej negatywnych skutków takiego stanu rzeczy odczuwa organ prowadzący.

## Parametryczna metoda organizacji szkół

Podstawą organizacji szkół nie powinien być oddział, lecz uczeń – najmniejszy element arkuszowej układanki. To właśnie z tych elementów powstają kolejne: oddziały, grupy, godziny, etaty, koszty itp.

Od wielu lat firma VULCAN propaguje zmianę podejścia do organizacji szkół, oferując jednostkom samorządu terytorialnego wykonanie standaryzacji procesu określania tej organizacji. Na ową standaryzację składa się propozycja wprowadzenia bonu organizacyjnego, czyli lokalnych standardów zatrudnienia oraz nowych zasad zatwierdzania arkuszy organizacyjnych.

Propagowany przez naszą firmę bon organizacyjny opiera się na jasnych, precyzyjnych i obiektywnych zasadach. Głównym kryterium określającym organizację szkoły jest liczba jej uczniów. Na podstawie liczby uczniów wyznacza się limity zatrudnienia pracowników, dzięki czemu możliwe jest niejako automatyczne dopasowywanie organizacji i wynikających z organizacji kosztów utrzymania placówek do zmieniających się warunków demograficznych. Organ prowadzący zaś jest w stanie dokładnie szacować zarówno bieżące jak i przyszłe koszty organizacji szkół. Metoda uwzględnia przy tym zróżnicowanie kosztów kształcenia ze względu na czynniki obiektywne oraz fakt, że niektóre wydatki nie są związane z liczbą uczniów.

U podstaw bonu organizacyjnego leży przekonanie jej autorów, że im mniejsza jest liczba kryteriów, na których opiera się organizację szkół, tym bardziej przejrzyste i funkcjonalne są zasady postępowania. Bon organizacyjny jest, naszym zdaniem, jednym z fundamentalnych warunków dobrego rozdziału środków na bieżące utrzymanie placówek oświatowych, ponieważ:

* Eliminuje możliwość negocjowania organizacji placówek przez dyrektorów, co oznacza, że na określanie wielkości puli etatów przysługujących placówce nie ma wpływu argumentacja dyrektora danej placówki oraz subiektywne oceny tych argumentów przez pracowników urzędu gminy.
* Powoduje istotne przesunięcie kompetencji z organu prowadzącego do dyrektorów placówek. Przy czym organ prowadzący jest odpowiedzialny za wyznaczenie parametrów w taki sposób, by dyrektorzy szkół mogli zgodnie z prawem oświatowym przygotować arkusze organizacyjne.
* Zyskanie przez dyrektorów swobody w organizowaniu szkół oznacza jednocześnie przejęcie przez nich odpowiedzialności za proces dostosowywania placówek do zmieniających się warunków.

Po raz pierwszy metoda ta została zastosowana w mieście i gminie Nysa w roku szkolnym 1997/98 i nadal tam funkcjonuje. Obecnie wykorzystywana jest też na terenie innych JST, m.in. we Wrocławiu, Chodzieży, Pszczynie i Kędzierzynie Koźlu (i tutaj można wymienić wiele miejsc).

### Warunki poprawnego funkcjonowania bonu organizacyjnego

* Podstawowym warunkiem prawidłowego funkcjonowania systemu jest swoboda dyrektorów szkół w organizowaniu swoich placówek w ramach limitów etatów wyznaczonych przez parametry i obowiązującego prawa. Organ prowadzący kontroluje tylko zgodność arkusza z ustalonymi limitami zatrudnienia nie wnikając w szczegóły organizacyjne. Wszelkie inne obowiązujące dotychczas zasady lub tradycje przestają funkcjonować.
* Korekta limitu etatów zatwierdzonego w maju następuje tylko raz – we wrześniu, po ustaleniu danych o uczniach do sprawozdania GUS. Zmiany liczby uczniów w trakcie roku szkolnego nie skutkują zmianą limitu.
* Środki finansowe przekazywane placówkom muszą zaspokajać realne potrzeby wynikające z przyznanych limitów oraz struktury zatrudnienia nauczycieli (zróżnicowania przeciętnych stawek wynagrodzeń z powodu zróżnicowania stopni awansu zawodowego, oraz dodatków stażowych, wiejskich itp.).
* Szkoły powinny mieć nieograniczoną możliwość przyjmowania uczniów spoza swoich obwodów.
* Średnia liczba uczniów na poziomie jednej klasy powinna wynosić nie mniej niż 75.
* W sytuacji, gdy limit przysługujących etatów nie zostanie wykorzystany, środki zaoszczędzone w ten sposób **mogą** pozostać do dyspozycji szkoły (możliwe jest wprowadzenie górnej granicy poziomu oszczędności z tego tytułu).

# Organizacja szkół a budżet oświaty

Jest oczywiste, że zatwierdzone w maju arkusze organizacyjne mają zasadniczy wpływ na wielkość środków finansowych niezbędnych do bieżącego utrzymania szkół. Te dwie sprawy są tak ściśle ze sobą połączone, że nie można w maju myśleć wyłącznie o arkuszach, a w październiku wyłącznie o budżecie gminy. Przy tym różne mogą być metody wzajemnego dopasowywania organizacji i budżetu.

### Podział budżetu oświaty pomiędzy szkoły przy zastosowaniu bonu organizacyjnego

Parametry określające zasady przygotowywania arkuszy organizacyjnych przesądzają rzecz jasna o poziomie zatrudnienia w oświacie. Ustalenie ich wysokości musi być zatem poprzedzone analizą możliwości finansowych JST. Warto jednak podkreślić, że po zatwierdzeniu arkusze organizacyjne stają się swego rodzaju wekslami, które samorząd będzie musiał wykupić. Każda szkoła musi wiec dostać środki niezbędne do sfinansowania zatwierdzonej organizacji. Środki te dzielą się na dwie zasadnicze części. Pierwsza z nich przeznaczona jest na sfinansowanie wydatków związanych z liczbą uczniów i obejmuje:

* Płace nauczycieli wynikające z zatwierdzonego arkusza organizacyjnego oraz pochodne od tych płac, w tym nie będące wynagrodzeniami na przykład środki na doskonalenie nauczycieli.
* Płace oraz pochodne od płac pozostałych pracowników wyliczone na podstawie limitu etatów oraz przyjętej wysokości kosztu jednego etatu.
* Środki na bieżące wydatki rzeczowe – wyliczone na podstawie przyjętej reguły i wyrażone jedną kwotą.

Sumę środków na bieżące wydatki rzeczowe najlepiej jest określić jako pochodną od liczby etatów nauczycielskich. Istnieje bowiem wyraźny związek liczby tych etatów z liczbą zajęć dla uczniów, a przez to z kosztami eksploatacji obiektu i innymi bieżącymi kosztami rzeczowymi (zakładamy, że w momencie startu parametrycznej metody organizacji szkół nie ma rażących dysproporcji w wyposażeniu i stanie technicznym obiektów szkolnych).

Druga część służy do sfinansowania wydatków niezwiązanych z liczbą uczniów. Do wydatków tych zaliczamy:

* Niektóre wydatki osobowe, tj.:
* urlopy zdrowotne;
* stany nieczynne i odprawy;
* zniżki godzin i dodatki doradców;
* nauczania indywidualne;
* dodatkowe koszty wynikające z indywidualnego planu nauczania;
* koszty zajęć realizowanych na zlecenie organu prowadzącego.
* Inwestycje.
* Duże remonty (w tym awaryjne).
* Koszty ogrzewania i energii elektrycznej, jeśli z przyczyn obiektywnych (np. z powodu dużego zróżnicowania strat ciepła) nie mogą znaleźć się w kwocie bieżących wydatków rzeczowych zależnych od liczby uczniów.

Takie rozwiązanie często oznacza jednak finansowanie kosztów ciepła i energii elektrycznej na podstawie ich zużycia, co nie sprzyja racjonalizacji wydatków. Można także próbować uzależniać wielkość tej puli środków nie od liczby uczniów, a od innych czynników obiektywnych (np. tzw. mocy zamówionej), po to by stymulować oszczędzanie.

Znaczna część kosztów niezwiązanych z liczbą uczniów ma z punktu widzenia szkół charakter incydentalny lub losowy – środki na ich sfinansowanie powinny więc pozostawać w rezerwie, uruchamianej dopiero po pojawieniu się odpowiednich potrzeb. Warto także rozważyć odłożenie do rezerwy środków przeznaczonych na utrzymanie szkół w ostatnich czterech miesiącach roku budżetowego, czyli już w nowym roku szkolnym, w którym organizacja poszczególnych placówek może ulec dość radykalnym zmianom.

Z technicznego punktu widzenia najlepsze jest utworzenie centralnej rezerwy budżetu oświaty i rozdzielanie jej w miarę pojawiania się potrzeb. Główna zaleta takiego rozwiązania polega na tym, że praktycznie nigdy nie ma potrzeby zmniejszania budżetów szkół, zatem dyrektorzy mogą dysponować całością środków przewidzianych w swoich planach finansowych. Ze względów formalno-prawnych nie jest jednak możliwe utworzenie odpowiednio dużej oficjalnej rezerwy budżetowej, dlatego środki rezerwowe muszą znaleźć się w planie finansowym przynajmniej jednej jednostki budżetowej. Najlepiej jest przypisać rezerwę do budżetu jednostki obsługi finansowo-księgowej (np. ZEAS-u), oczywiście wtedy, gdy takowa funkcjonuje w danej gminie i jest jednostką budżetową. Przy takim rozwiązaniu w momentach, gdy pojawia się potrzeba wykorzystania części rezerwy na potrzeby którejś ze szkół, dokonuje się po prostu przesunięć środków z jednej jednostki budżetowej (ZEAS-u) do drugiej (szkoły). Możliwe jest także utworzenie rezerwy rozproszonej, czyli podzielonej na części włączane do planów finansowych poszczególnych szkół. W wypadku utworzenia takiej rozproszonej rezerwy niezbędne jest oczywiście dokonywanie przesunięć pomiędzy budżetami szkół, a dyrektorzy muszą pamiętać, że w planach finansowych ich placówek przewidziane są środki dwojakiego rodzaju: włączone bezpośrednio do budżetu, którymi mogą samodzielnie dysponować, oraz rezerwa (a właściwie część rezerwy rozproszonej), która w każdej chwili może zostać przeznaczona na zaspokojenie potrzeb innych placówek.

### Sztywny bon finansowy, czyli nieuzasadnione różnicowanie sytuacji szkół

W proponowanej przez nas metodzie podstawowym kryterium rozdziału środków jest liczba uczniów. Chcemy jednak przestrzec przed absolutyzowaniem tego kryterium i nadmiernym upraszczaniem zasad podziału pieniędzy. Niekiedy bowiem, spotyka się metodę, której istota sprowadza się do przydzielania jednakowej kwoty na każdego ucznia. Nadaje się tej kwocie różne nazwy (np. bon oświatowy), różne też bywają szczegółowe rozwiązania, główna zasada pozostaje jednak ta sama: wielkość owego bonu jest identyczna dla każdej szkoły (przynajmniej w obrębie szkół jednego typu) niezależnie od kwalifikacji i stopni awansu zatrudnionych w niej nauczycieli oraz wielu innych obiektywnych czynników wpływających na koszty utrzymania placówki. Dlatego taki system finansowania nazywamy *sztywnym bonem finansowym*.

Lepiej pomyślane metody tego rodzaju przewidują specjalne sposoby finansowania wydatków w oczywisty sposób niezależnych od liczby uczniów (np. nauczania indywidualnego i urlopów zdrowotnych nauczycieli). Mimo to jednak nie stwarzają one warunków do racjonalnego określania organizacji szkół i często wpędzają szkoły i ich dyrektorów w niezawinione kłopoty finansowe. Sprawiają także, że dyrektorzy w swoich decyzjach kadrowych zaczynają kierować się **jedynie** względami ekonomicznymi.

Wykres 1. ukazuje faktyczną skalę zróżnicowania przeciętnych stawek wynagrodzenia zasadniczego i dodatków za wysługę lat (liczonych łącznie) w odniesieniu do średniej z wszystkich szkół w jednym z miast południowej części kraju. Tymczasem sztywny bon finansowy zakłada przyznawanie szkołom środków na jednakowym poziomie (średnim). Zatem, gdyby w przykładowym mieście zastosowano taki bon, to niektóre szkoły otrzymałyby „kary” za zatrudnianie nauczycieli o wysokich stopniach awansu zawodowego i stażu pracy (zwłaszcza SP1, SP2 i SP7) inne zaś odbierałyby „premie” za niskie kwalifikacje swoich pracowników pedagogicznych (szczególnie SP7).

##### Wykres 1. Zróżnicowanie przeciętnych stawek wynagrodzenia zasadniczego i dodatków za wysługę lat nauczycieli w jednym z miast południowej Polski w 2003 r.



### Elastyczny bon finansowy a bon organizacyjny

Rzecz jasna możliwe jest również zastosowanie metody rozdziały środków, która nie będzie miała zasadniczej wady opisanego wyżej sztywnego bonu finansowego, czyli będzie uwzględniała wynikające z obiektywnych przyczyn zróżnicowanie wynagrodzeń nauczycieli. Zatem nadal jest to bon finansowy, z tym, że należy go nazwać *elastycznym bonem finansowym*.

W rozwiązaniu tym, podobnie jak przy sztywnym bonie finansowym, zakłada się przydzielenie na każdego ucznia konkretnej kwoty pieniędzy, ale (w odróżnieniu od bonu sztywnego) wysokość tej kwoty zależy od struktury zatrudnienia szkoły, do której uczęszcza ten uczeń. Przy tej metodzie szkoła otrzymuje określoną za pomocą obiektywnych kryteriów kwotę pieniędzy, a następnie musi dopasować do tej kwoty swoją organizację. Tymczasem w proponowanej przez nas metodzie parametrycznej za pomocą obiektywnych kryteriów określany jest limit etatów nauczycieli, a przyznane jej pieniądze są pochodną tego limitu. Zatem mamy tutaj również do czynienia z bonem oświatowym, ale jest nim *elastyczny bon organizacyjny*.

Rzecz jasna tam, gdzie stosuje się elastyczny bon organizacyjny również konieczne jest dopasowanie organizacji do możliwości finansowych, ale odbywa się to na poziomie całej JST, podczas, gdy przy bonie finansowym zadanie to spada na dyrektorów szkół. Wzrasta przez to ryzyko popełnienia niebezpiecznych błędów i wystąpienia znacznych odstępstw od zasadniczej linii polityki oświatowej JST. Dlatego też VULCAN opowiada się za bonem organizacyjnym, jako rozwiązaniem, które z jednej strony daje dyrektorom szkół dużą samodzielność i swobodę gospodarowania powierzonym im majątkiem, z drugiej zaś zapewnia władzom JST odpowiednie mechanizmy kształtowania i kontrolowania organizacji oraz kosztów oświaty.