



Instytut Zarządzania
w Edukacji

VULCAN

ZARZĄDZANIE OŚWIATĄ

Analiza organizacyjna i finansowa placówek oświatowych prowadzonych przez Powiat Starachowicki



Przygotowano na zlecenie Powiatu Starachowickiego

Opracowanie zawiera wieloletnią analizę organizacji i finansów powiatu starachowickiego na tle podobnych samorządów w Polsce oraz analizę porównawczą organizacji szkół w powiecie starachowickim

Przygotowano w okresie od listopada 2015 roku do grudnia 2015 roku zgodnie ze stanem prawnym na grudzień 2015 roku

© Copyright by VULCAN 2015
Wszelkie prawa zastrzeżone

Instytut Zarządzania w Edukacji
VULCAN sp. z o. o.
ul. Wołowska 6
51-116 Wrocław
tel. (071) 375 15 00
e-mail: vulcan@vulcan.edu.pl
www.vulcan.edu.pl

Autorzy

Tadeusz Słowik, Mariusz Tobor i Andrzej Rzeszut

Spis treści

1. Podsumowanie	5
1.1. Wieloletnia analiza organizacji i finansów w powiecie na tle podobnych samorządów w Polsce	5
1.2. Audyt aktualnej organizacji oświaty w powiecie starachowickim	5
2. Wstęp	6
3. Wieloletnia analiza organizacji i finansów w powiecie na tle podobnych samorządów w Polsce	7
3.1. Wprowadzenie metodologiczne	8
3.1.1. Finanse	8
3.1.2. Organizacja szkół	9
3.2. Finanse oświaty, a finanse powiatu	10
3.3. Liczby szkół	14
3.4. Wielkości szkół i oddziałów	15
3.5. Liczby uczniów przypadających na etat przeliczeniowy nauczyciela	18
4. Audyt aktualnej organizacji oświaty w powiecie starachowickim	22
4.1. Wprowadzenie metodologiczne	22
4.1.1. Porównywanie kosztów prowadzenia placówek oświatowych	22
4.1.2. Wskaźniki organizacji	23
4.1.3. Etaty a godziny ponadwymiarowe	25
4.1.4. Wskaźniki organizacji administracji i obsługi	25
4.1.5. Znaczenie wielkości oddziałów i elastyczność organizacyjna	26
4.1.6. Cechy dobrego systemu rozdziału środków	27
4.1.7. System rozdziału środków a wyniki analiz	28
4.1.8. Negocyjacyjna metoda ustalania organizacji i planów finansowych placówek oświatowych	28
4.1.9. Rozdzielanie środków pomiędzy szkoły na zasadach algorytmu podziału subwencji oświatowej	30
4.1.10. Bon finansowy	30
4.1.11. Standaryzacja zatrudnienia metodą bonu organizacyjnego	31
4.2. Organizacyjne warunki kształcenia w liceach ogólnokształcących	31

4.2.1.	Wielkości liceów ogólnokształcących i liczebności oddziałów	31
4.2.2.	Etaty zasadnicze	33
4.2.3.	Etaty razem	35
4.2.4.	Wskaźniki organizacji	35
4.2.5.	Wnioski wynikające z analizy organizacji nauczania w liceach	36
4.3.	Organizacyjne warunki kształcenia w technikach	37
4.3.1.	Wielkości techników i liczebności oddziałów	37
4.3.2.	Etaty zasadnicze	37
4.3.3.	Etaty razem	39
4.3.4.	Wskaźniki organizacji	40
4.3.5.	Wnioski wynikające z analizy organizacji nauczania w technikach	40
4.4.	Organizacyjne warunki kształcenia w zasadniczych szkołach zawodowych	41
4.4.1.	Wielkości zasadniczych szkół zawodowych i liczebności oddziałów	41
4.4.2.	Etaty zasadnicze	41
4.4.3.	Etaty razem	42
4.4.4.	Wskaźniki organizacji	42
4.4.5.	Wnioski wynikające z analizy organizacji nauczania w zasadniczej szkole zawodowej	42
4.5.	Administracja i obsługa	43
4.5.1.	Etaty administracji i obsługi	43
4.5.2.	Wskaźniki organizacji etatów administracji i obsługi	43

1. Podsumowanie

1.1. Wieloletnia analiza organizacji i finansów w powiecie na tle podobnych samorządów w Polsce

Powiat starachowicki w analizowanym zakresie na tle innych powiatów ziemskich wydaje się dość typowy. Wiele przedstawionych w opracowaniu wskaźników oscyluje wokół mediany lub pierwszego i trzeciego kwartyla. Zwraca uwagę stosunkowo mała liczba szkół ponadgimnazjalnych dla młodzieży, co także przekłada się na duże ich średnie wielkości. Duże są także średnie wielkości oddziałów. Jednocześnie liczba uczniów przypadająca na jeden nauczycielski etat przeliczeniowy nie koreluje z tymi wielkościami. Wydawać by się mogło, że przy tak dużych szkołach i licznych oddziałach także odpowiednio duże będą liczby uczniów przypadających na jeden nauczycielski etat przeliczeniowy. Ale nie do końca tak jest. Najbardziej widoczne to jest w przypadku zasadniczych szkół zawodowych. Przypuszczalnymi powodami tej sytuacji są sposoby organizacji zajęć w oddziałach (zwłaszcza wielozawodowych).

1.2. Audyt aktualnej organizacji oświaty w powiecie starachowickim

Szczegółowa analiza organizacji szkół ponadgimnazjalnych dla młodzieży potwierdza wnioski wynikające z sytuacji powiatu na tle grupy porównawczej.

ILO jest wyraźnie ekonomiczniej zorganizowane niż druga duża placówka (ILO). W efekcie zasadniczy wskaźnik organizacji ILO jest dość wysoki.

Podobna sytuacja zachodzi w przypadku techników, z których ZSZ2 jest wyraźnie oszczędniej zorganizowane niż ZSZ1. Wskaźnik organizacji ZSZ2 jest wskaźnikiem bardzo typowym dla znanych autorom wartości tego wskaźnika w innych jednostkach samorządu terytorialnego. Natomiast analogicznie wskaźnik dla ZSZ1 jest niezwykle wysoki.

Wskaźnik organizacji zasadniczej szkoły zawodowej również jest wysoki (w odniesieniu do innych samorządów).

Również i wskaźnik organizacji typowych etatów administracji i obsługi jest wysoki.

Wydaje się, że najprostszym (i zarazem rekomendowanym) sposobem prowadzącym zarówno do obniżenia wartości opisywanych wskaźników jak i wyrównania jednostkowych kosztów kształcenia uczniów w porównywalnych placówkach jest wdrożenie zarządzania szkołami metodą bonu organizacyjnego. Jesteśmy przekonani, że gdyby bon organizacyjny działał w powiecie starachowickim w roku szkolnym 2015/2016, to łączna liczba przeliczeniowych zasadniczych etatów nauczycielskich byłaby niższa przynajmniej o 8 etatów, natomiast zmiany w etatach administracji i obsługi mogłyby doprowadzić do redukcji kolejnych 8 etatów.

4. wstęp

Niniejsze opracowanie zawiera wieloletnią analizę organizacji i finansów powiatu starachowickiego na tle podobnych samorządów w Polsce oraz analizę porównawczą organizacyjnych warunków kształcenia w ogólnodostępnych szkołach dla młodzieży, prowadzonych przez powiat starachowicki.

W opracowaniu zostały wykorzystane:

- dane do zestawień wieloletnich dotyczących organizacji starachowickiej oświaty na tle innych samorządów pochodzące z bazy danych oświatowych Systemu Analiz Samorządowych (SAS), dla której pierwotnym źródłem danych jest system informacji oświatowej (SIO);
- dane do wieloletnich zestawień finansowych pochodzące ze sprawozdań Rb-27s i Rb-28s udostępnianych przez Ministerstwo Finansów;
- arkusze organizacyjne z roku szkolnego 2015/16 wraz z aneksami, aktualne na grudzień 2015 roku.

W audycie organizacyjnym uwzględniono następujące jednostki oświatowe:

Nazwa	Skrót nazwy
I Liceum Ogólnokształcące	ILO
II Liceum Ogólnokształcące	IILO
III Liceum Ogólnokształcące	IIILO
Zespół Szkół Zawodowych Nr 1	ZSZ1
Zespół Szkół Zawodowych Nr 2	ZSZ2
Zespół Szkół Zawodowych Nr 3	ZSZ3

W audycie organizacyjnym uwzględnione są tylko płatne obowiązki nauczycieli wykazane w arkuszach organizacyjnych, zatem nie uwzględnia ona zajęć inaczej płatnych prowadzonych w ramach obowiązków nauczycieli wynikających z art. 42 ust. 2 pkt 2 Karty Nauczyciela.

Wrocław, grudzień 2015 r.

3. Wieloletnia analiza organizacji i finansów w powiecie na tle podobnych samorządów w Polsce

Niniejszy rozdział przedstawia sytuację powiatu starachowickiego w analizowanym zakresie na tle grupy porównawczej. Grupą tą są powiaty ziemskie.

Na osi poziomej tych wykresów zaznaczono kolejne lata, a na osi pionowej wartości liczbowe badanego wskaźnika.

Ciągła zielona linia na wykresach w tym rozdziale ilustruje zmiany (w kolejnych latach) wartości wskaźnika wyliczonego dla powiatu starachowickiego, natomiast linie kropkowane ukazują zmiany dla grupy podobnych samorządów:

- Środkowa linia przerywana pokazuje medianę, czyli miarę, która dzieli grupę badanych samorządów na dwie połowy – w połowie badanych samorządów wartość badanego wskaźnika jest większa, a w drugiej połowie mniejsza od wartości mediany.
- Żółta linia kropkowana przedstawia tzw. pierwszy kwartyl, czyli wielkość, poniżej której znajdują się wskaźniki 25% samorządów z grupy porównawczej.
- Pomarańczowa linia kropkowana przedstawia trzeci kwartyl, czyli wielkość, powyżej której znajdują się wskaźniki 25% samorządów z grupy porównawczej.
- Pozostałe linie kropkowane pokazują wielkości odnoszące się do 10% oraz 90% samorządów z grupy porównawczej.

Obserwacja zielonej linii na tle linii pokazujących inne podobne samorzady pozwala z jednej strony obserwować wieloletnie trendy zmian wskaźników, a z drugiej łatwo zauważyć kiedy te trendy w powiecie starachowickim są typowe, a kiedy odbiegają od tego, co można obserwować w grupie porównawczej. Jednocześnie możliwe jest zorientowanie się, czy wartości badanego wskaźnika są wysokie, czy niskie w porównaniu z innymi powiatami ziemskimi.

3.1. Wprowadzenie metodologiczne

W niniejszym rozdziale zawarte są szczegółowe informacje o sposobach wyliczania użytych w opracowaniu miar i wskaźników.

3.1.1. Finanse

Wszystkie wskaźniki finansowe wyliczane są na podstawie danych z rocznych sprawozdań Rb-27s i Rb-28s udostępnianych przez Ministerstwo Finansów.

Grupy wydatków i dochody własne

- Wydatki oświatowe – łączne wydatki z działów 801 (oświata i wychowania) oraz 854 (edukacyjna opieka wychowawcza), niezależnie od źródła finansowania (tzn, z uwzględnieniem wydatków finansowanych ze źródeł zagranicznych).
- Wydatki majątkowe – wydatki oświatowe bez wydatków z paragrafów należących do grupy *wydatki majątkowe* – 601 do 680.
- Wydatki osobowe – wydatki z paragrafów 302, 401, 404, 411, 412, 413 i 414. Przy wyliczaniu udziału wydatków osobowych w bieżących wydatkach oświatowych uwzględniane są tylko wydatki finansowane ze źródeł krajowych (czwarta cyfra paragrafu = 0).
- Bieżące wydatki rzeczowe – wydatki oświatowe pomniejszone o wydatki majątkowe i dotacje (czyli wydatki z paragrafów od 200 do 301). Przy wyliczaniu udziału wydatków osobowych w bieżących wydatkach oświatowych uwzględniane są tylko wydatki finansowane ze źródeł krajowych (czwarta cyfra paragrafu = 0).
- Wydatki budżetu – łączne wydatki budżetu JST (niezależnie od źródła finansowania).
- Dochody własne – dochody z paragrafów 001, 002 oraz 031 do 097).

Wskaźnik nadwyżki wydatków nad subwencją

Wskaźnik nadwyżki wydatków nad subwencją wyliczany jest wg następującego wzoru:

$$\frac{\textit{subwencyjne wydatki oświatowe}}{\textit{subwencja oświatowa}} \cdot 100\% - 100\%$$

Wieloletnia analiza organizacji i finansów w powiecie na tle podobnych samorządów w Polsce

Na subwencyjne wydatki oświatowe składa się: suma wydatków z działów:

- 801 (oświata i wychowanie);
- 854 (edukacyjna opieka wychowawcza), finansowanych ze źródeł krajowych (czwarta cyfra paragrafu = 0).

Z tym, że do subwencyjnych wydatków oświatowych nie są wliczane wydatki z rozdziałów:

- 80103 (oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych);
- 80104 (przedszkola);
- 80113 (dowożenie uczniów do szkół);
- wydatki z paragrafów należących do grupy wydatki majątkowe – 601 do 680.

3.1.2. Organizacja szkół

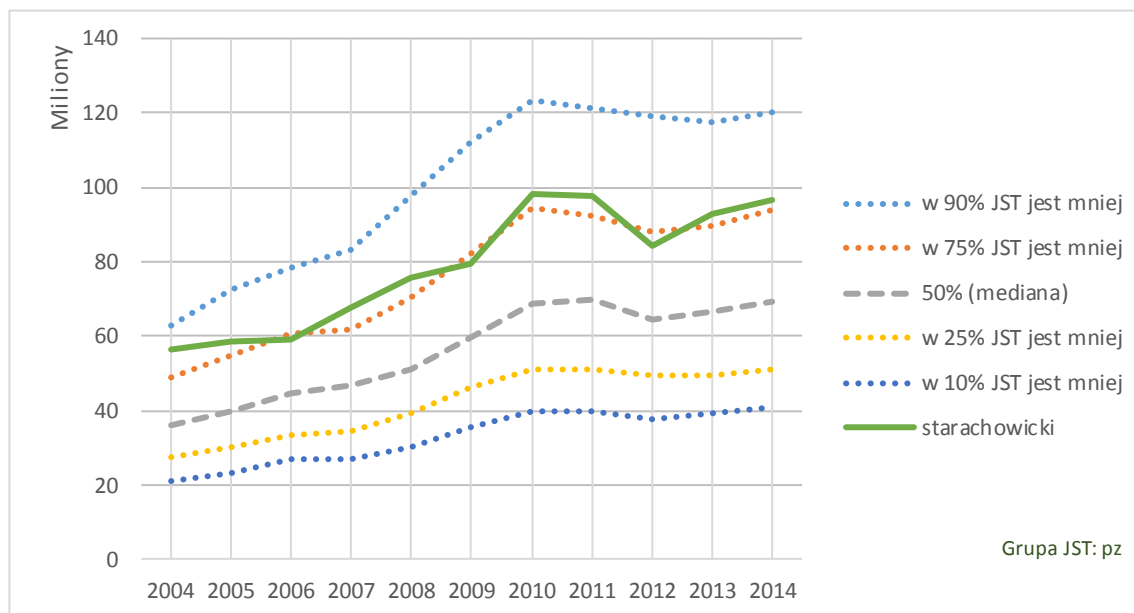
- Wskaźniki odnoszące się do organizacji szkół odzwierciedlają sytuację wg stanu z 30 września każdego z rozpatrywanych lat szkolnych.
- Nauczycielskie etaty przeliczeniowe – liczba etatów przeliczeniowych jest równa liczbie nauczycieli, którą należałoby zatrudnić, żeby wszyscy ci nauczyciele byli pełnozatrudnieni i żaden z nich nie miał przydzielonych godzin ponadwymiarowych.

Np. 27 lekcji języka polskiego, które realizuje się wg 18-godzinnego pensum, niezależnie od sposobu rozdzielenia pomiędzy różnych nauczycieli, daje zawsze 1,5 etatu przeliczeniowego ($27/18 = 1,5$). Analogicznie 60 godzin zajęć bibliotekarzy, które rozliczane są wg pensum 30-godzinnego da 2 etaty ($60/30$), a 450 godzin różnych lekcji rozliczanych wg pensum 18-godzinnego da 25 etatów.

- Liczba uczniów przypadających na jeden nauczycielski etat przeliczeniowy – wskaźnik, pozwalający porównać koszty organizacji szkół różnych wielkości.
- Przy wyliczaniu liczb uczniów przypadających na nauczycielki etat przeliczeniowy uwzględnione zostały wszystkie etaty nauczycieli.

3.2. Finanse oświaty, a finanse powiatu

Wykres 1. Łączne wydatki budżetu.

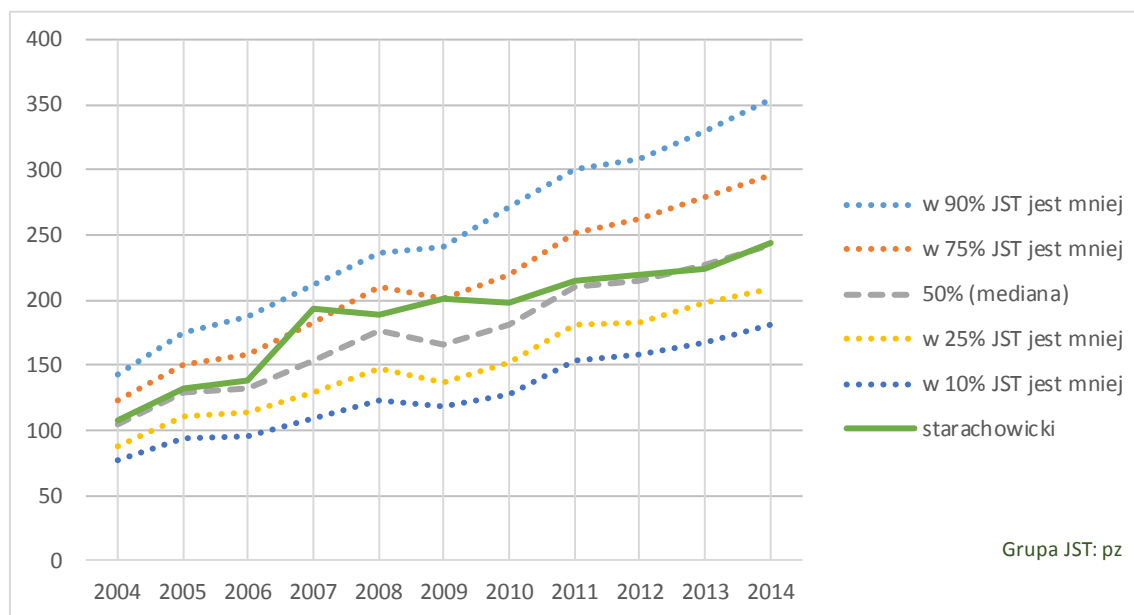


Z wykresu 1 wynika, że powiat starachowicki jest jednostką samorządu terytorialnego o stosunkowo wysokich łącznych wydatkach budżetu (w odniesieniu do grupy porównawczej). Stan ten utrzymuje się w całym badanym okresie, lokując powiat w okolicach trzeciego kwartyła (powyżej której znajdują się wskaźniki 25% powiatów ziemskich).

Wykres 2 zawiera informacje o dochodach własnych budżetu powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Dochody własne to przede wszystkim dochody z podatków i opłat oraz ze sprzedaży majątku. Wskaźnik ten charakteryzuje do pewnego stopnia możliwości finansowe samorządu. W ciągu ostatnich 10 lat wartości tego wskaźnika najczęściej były zbliżone do mediany grupy porównawczej. Przy czym należy zwrócić uwagę na fakt, że od 2010 roku dochody własne na mieszkańca rosły szybciej dla wszystkich powiatów ziemskich niż dla powiatu starachowickiego.

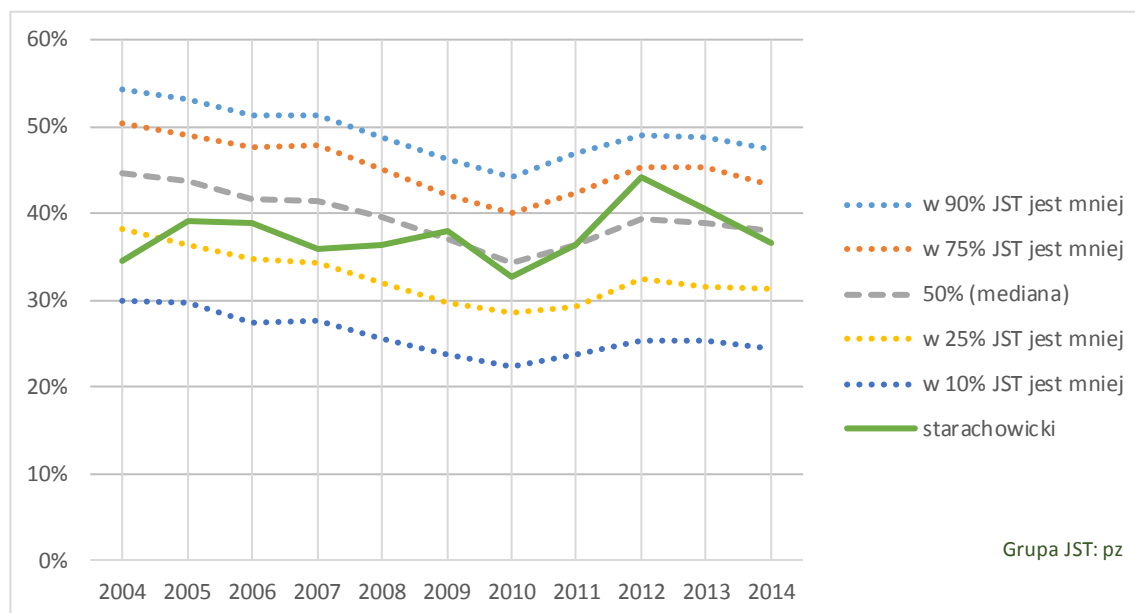
Wieloletnia analiza organizacji i finansów w powiecie na tle podobnych samorządów w Polsce

Wykres 2. Dochody własne na mieszkańca (liczba mieszk. z 2014 r.).



Udział wydatków oświatowych w budżecie powiatu w analizowanym okresie wahał się od 35% do 45% i w 2014 roku wynosił około 37% (wykres 3). Jednocześnie wskaźnik ten rośnie szybciej niż w całej grupie porównawczej.

Wykres 3. Wydatki oświatowe w budżecie.



Głównym źródłem finansowania oświaty w każdym powiecie jest część oświatowa subwencji ogólnej, czyli tzw. subwencja oświatowa. W ogromnej większości JST nie pokrywa ona jednak wszystkich bieżących kosztów prowadzenia szkół. Dlatego samorzady współfinansują oświatę z własnych środków.

Do oceny stopnia owego współfinansowania używamy wskaźnika nadwyżki wydatków nad subwencją. Wskaźnik ten służy jako miara wielkości współfinansowania przez samorząd tych wydatków oświatowych, **na które z założenia przeznaczona jest subwencja oświatowa.**

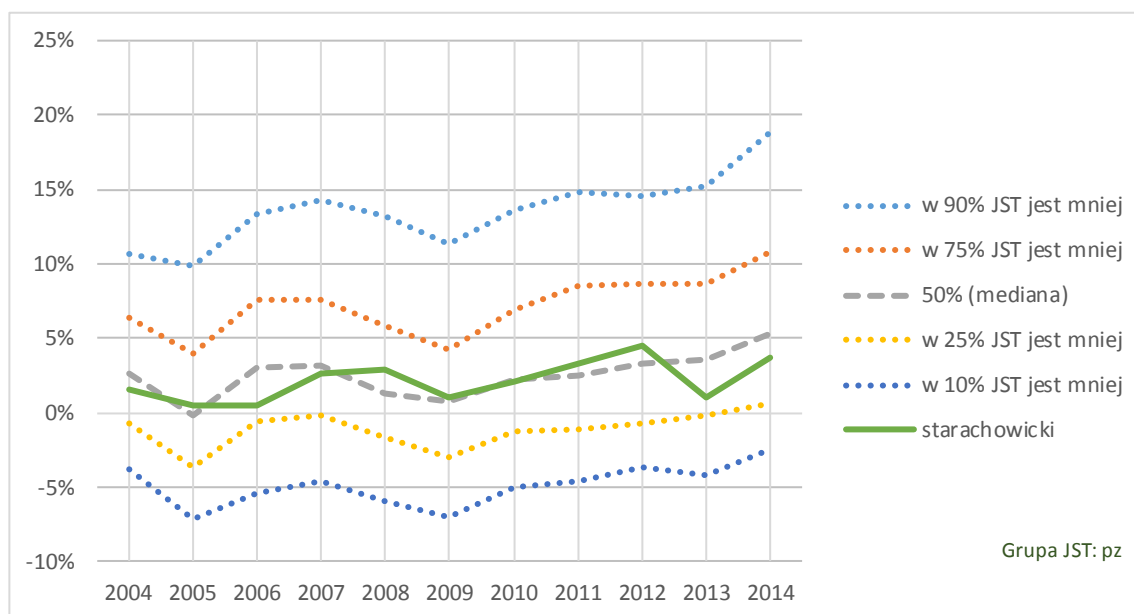
Wieloletnia analiza organizacji i finansów w powiecie na tle podobnych samorządów w Polsce

Interpretacja tego wskaźnika jest następująca:

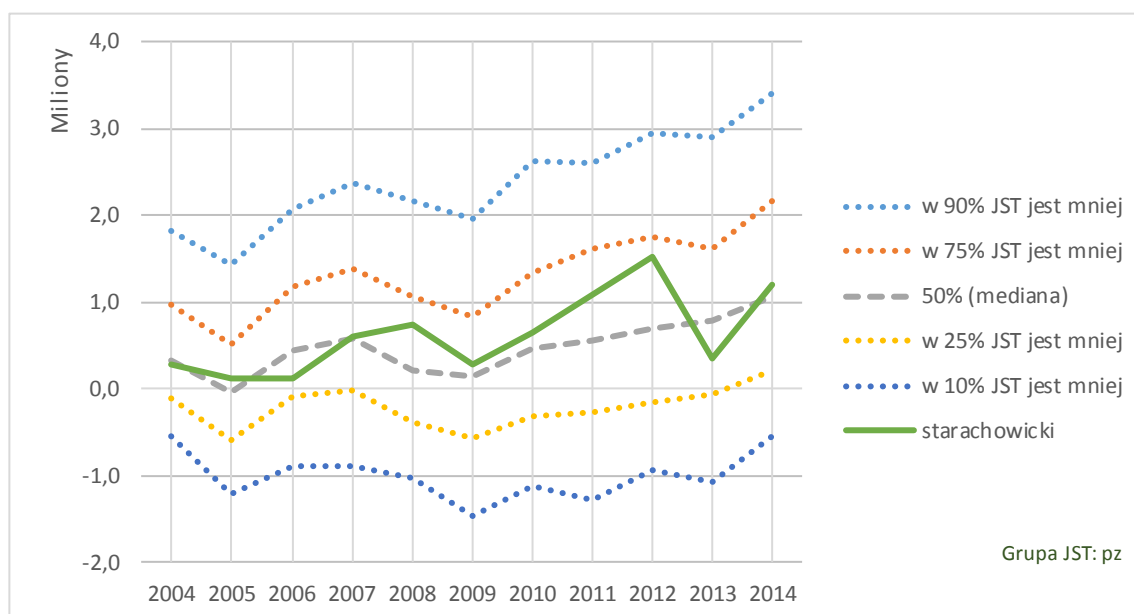
- Jeśli wskaźnik nadwyżki wydatków nad subwencją wynosi 0, to wydatki na zadania, które powinny być finansowane z subwencji oświatowej są równe tej subwencji.
- Jeśli zaś wskaźnik wynosi np. 5 proc., to wydatki na zadania, które powinny być finansowane z subwencji oświatowej są o 5 proc. wyższe od subwencji.

Wskaźnik nadwyżki wydatków nad subwencją przez cały analizowany okres był zbliżony do mediany (wykres 4). Rośnie kwota nadwyżki wydatków nad subwencją, jednak i także ta wartość lokuje powiat na wysokości mediany (wykres 5).

Wykres 4. Wskaźnik nadwyżki wydatków nad subwencją.



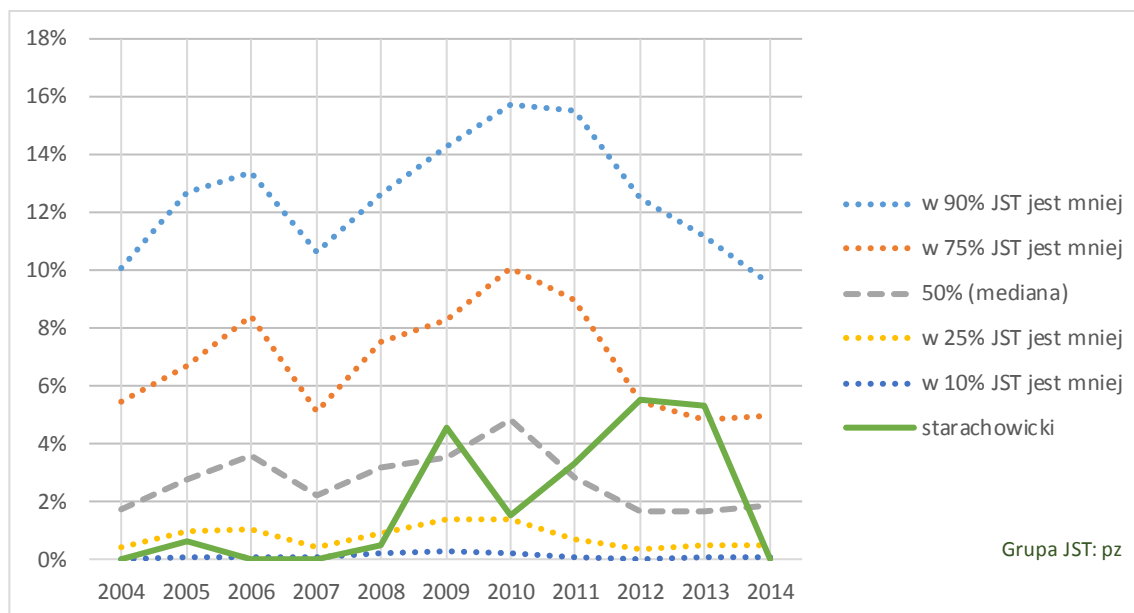
Wykres 5. Kwota nadwyżki wydatków nad subwencją.



Wieloletnia analiza organizacji i finansów w powiecie na tle podobnych samorządów w Polsce

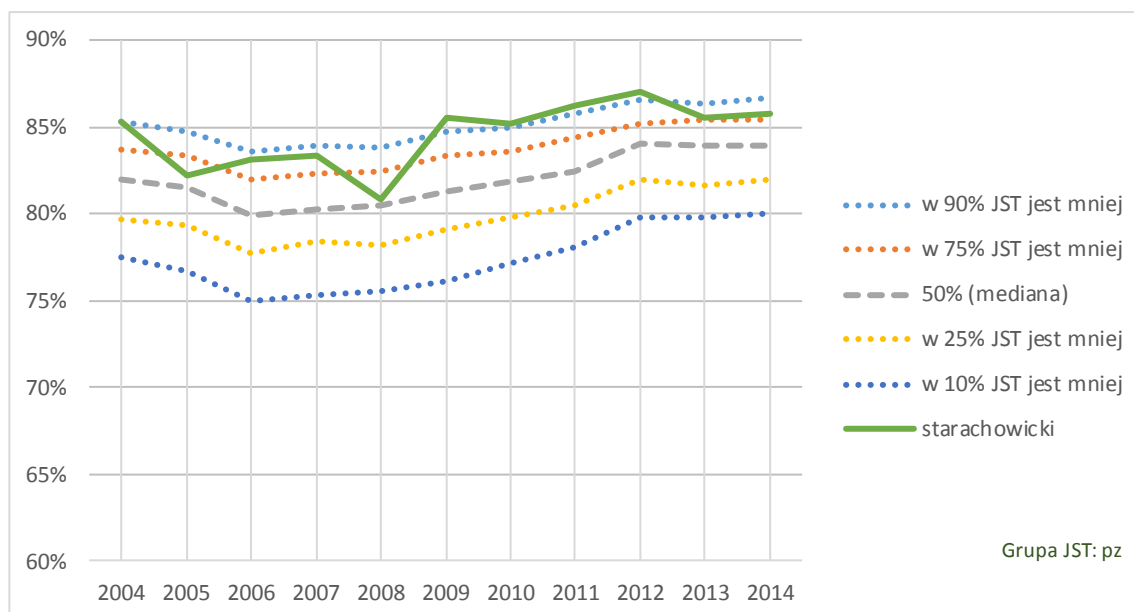
Wykres 6 przedstawia udział wydatków majątkowych (inwestycyjnych) w łącznych wydatkach oświatowych. Jest rzeczą zupełnie normalną, że wydatki tego typu podlegają dużym zmianom, a w niektórych latach w ogóle nie występują. Z wykresu wynika, że w latach 2008-2013 powiat prowadził inwestycje oświatowe. I były to inwestycje na tle grupy porównawczej dość znaczące.

Wykres 6. Udział wydatków majątkowych w wydatkach oświatowych.



Na tle grupy porównawczej bardzo duży jest udział wydatków osobowych w bieżących wydatkach oświatowych – tylko w 2005 i 2008 roku znalazł się poniżej linii trzeciego kwartyla (wykres 7). Zbyt wysoki poziom tego wskaźnika może świadczyć o niebezpiecznym ograniczeniu wydatków rzeczowych (np. na zakupy książek i pomocy naukowych).

Wykres 7. Udział wydatków osobowych w bieżących wydatkach oświatowych.

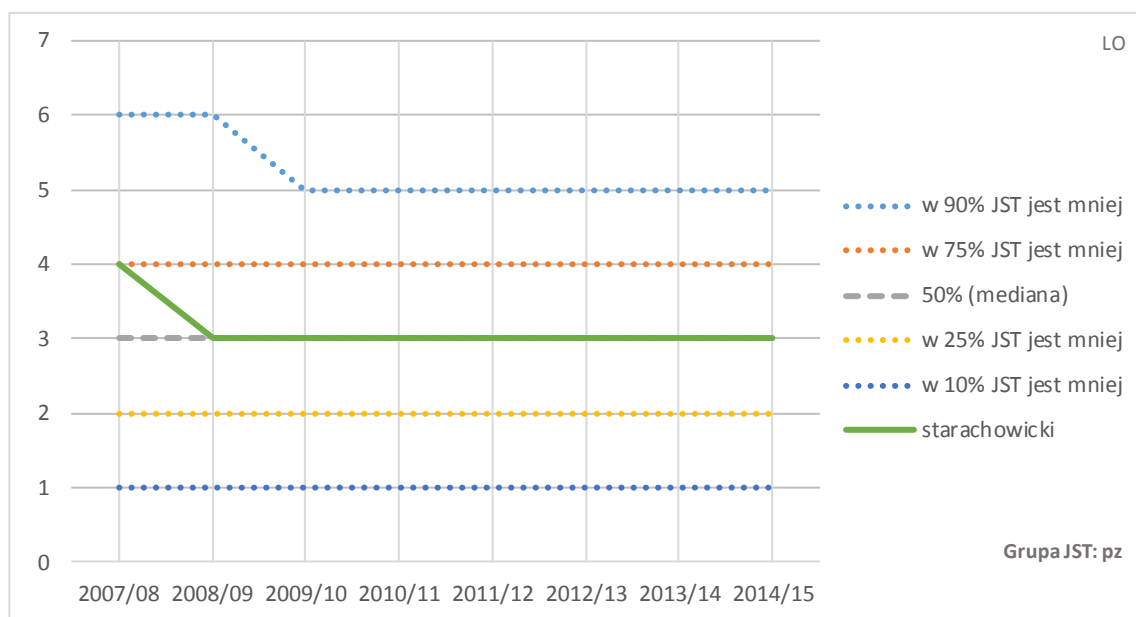


3.3. Liczby szkół

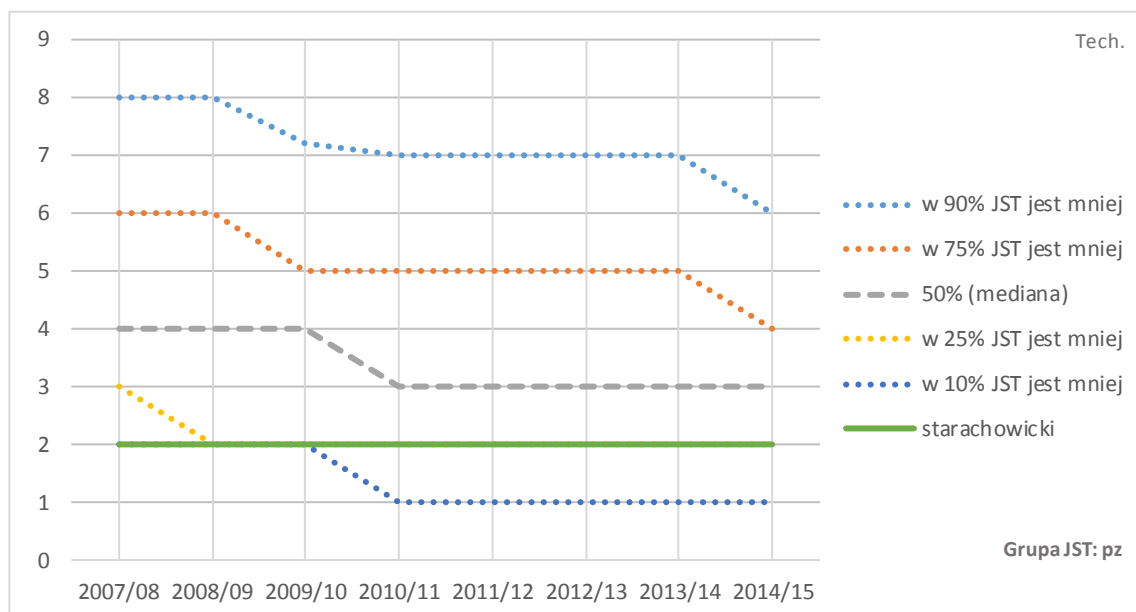
Wykresy 8-10 przedstawiają liczby szkół na tle grupy porównawczej.

Liczba liceów ogólnokształcących od lat utrzymuje powiat na poziomie mediany. Natomiast liczba szkół zawodowych lokuje analizowany samorząd na poziomie pierwszego kwartyla (czyli takich szkół w porównaniu z innymi powiatami ziemskimi jest stosunkowo niewiele).

Wykres 8. Liczba liceów ogólnokształcących.

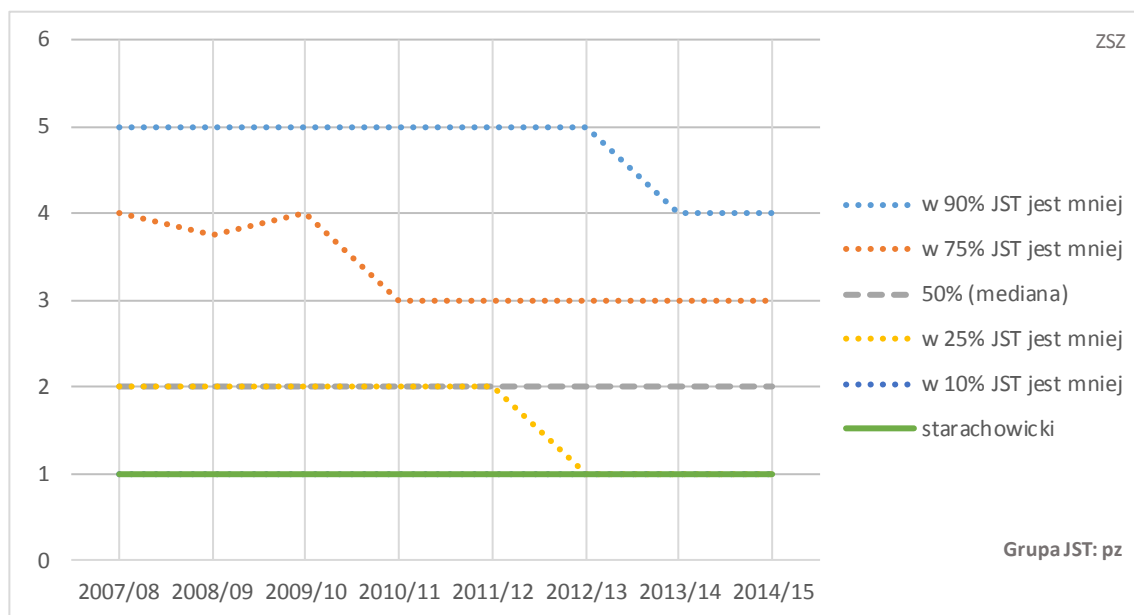


Wykres 9. Liczba techników.



Wieloletnia analiza organizacji i finansów w powiecie na tle podobnych samorządów w Polsce

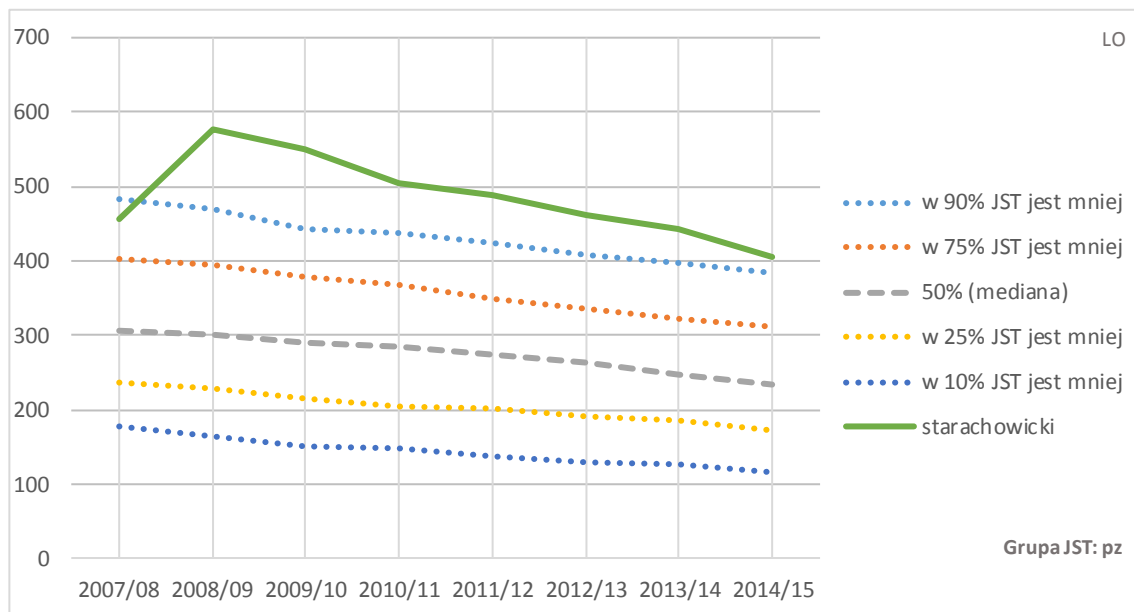
Wykres 10. Liczba zasadniczych szkół zawodowych.



3.4. Wielkości szkół i oddziałów

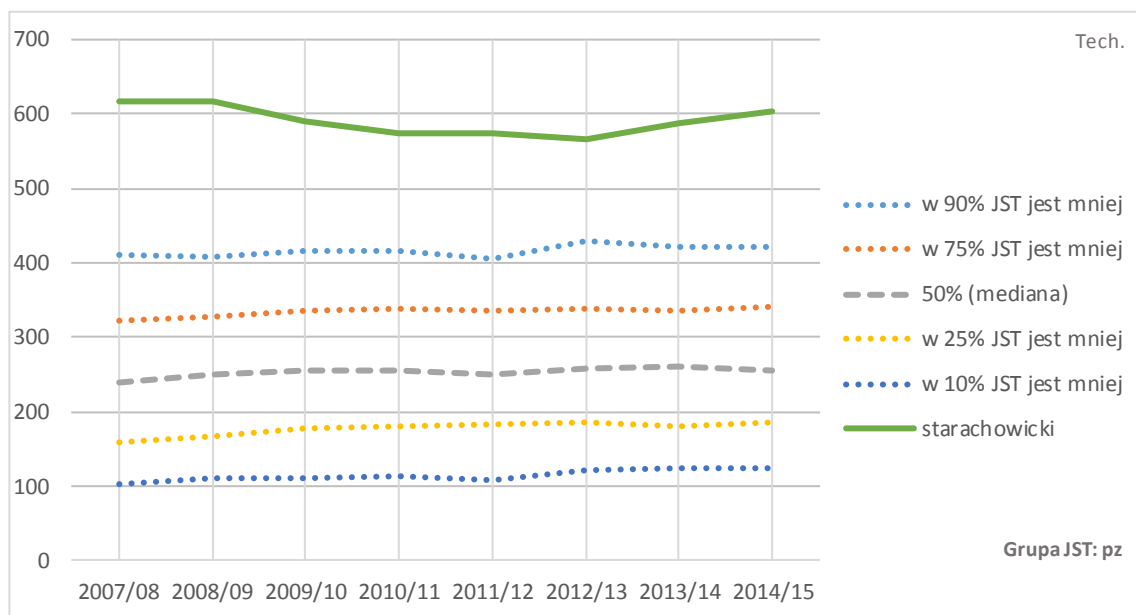
Analizowane szkoły na tle grupy porównawczej są placówkami bardzo dużymi. We wszystkich typach powiat starachowicki ma szkoły większe niż 90% powiatów ziemskich. Przy czym zwraca uwagę szybszy spadek wielkości liceów ogólnokształcących niż w grupie porównawczej (wykresy 11-13).

Wykres 11. Średnie wielkości liceów ogólnokształcących.

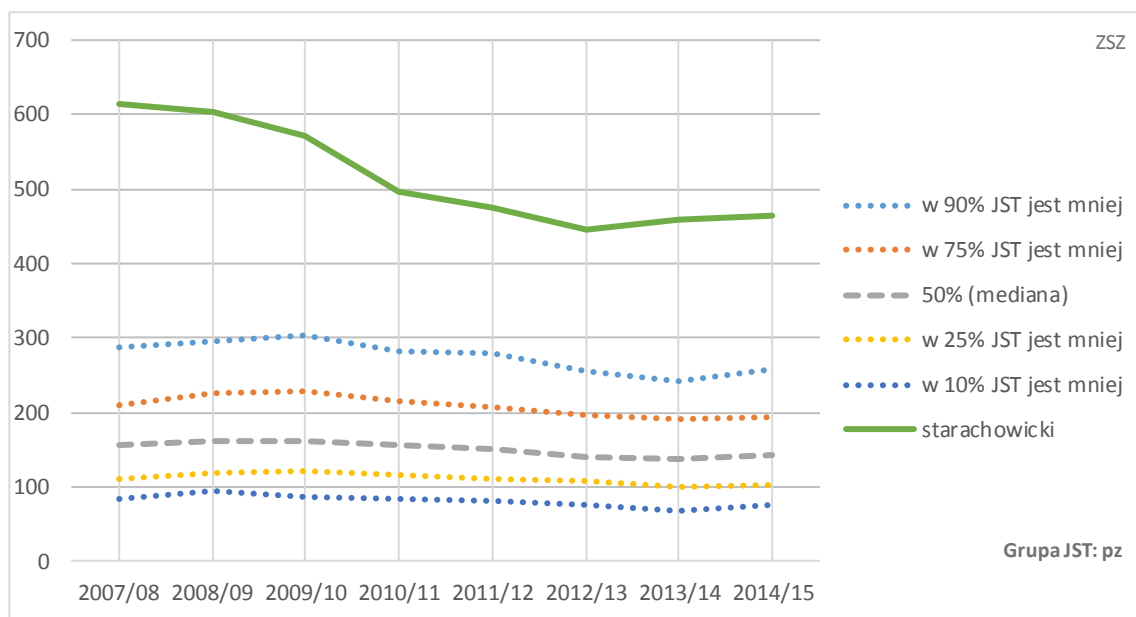


Wieloletnia analiza organizacji i finansów w powiecie na tle podobnych samorządów w Polsce

Wykres 12. Średnie wielkości techników.



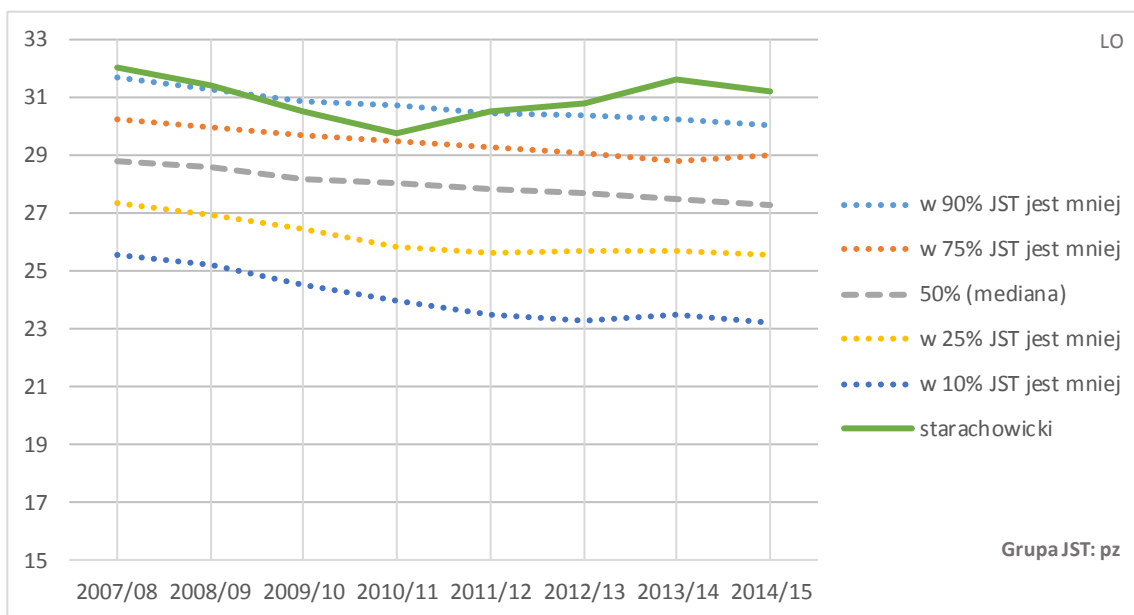
Wykres 13. Średnie wielkości zasadniczych szkół zawodowych.



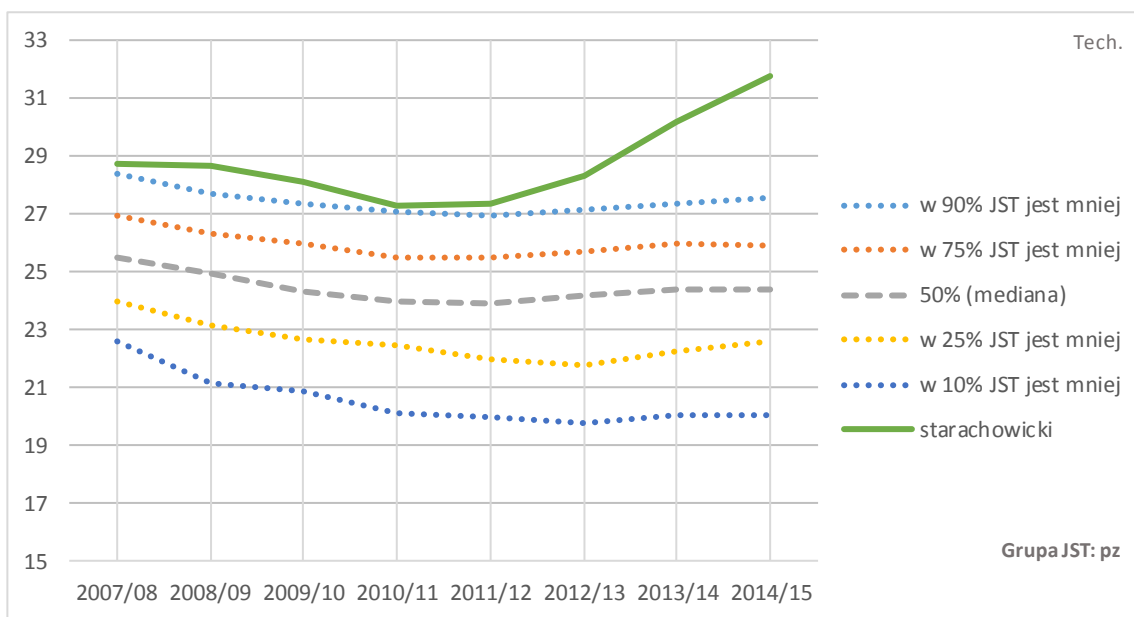
Także średnie wielkości oddziałów wszystkich typów szkół powiatu starachowickiego są większe niż w 90% powiatów ziemskich (wykresy 14-16).

Wieloletnia analiza organizacji i finansów w powiecie na tle podobnych samorządów w Polsce

Wykres 14. Średnie wielkości oddziałów liceów ogólnokształcących.

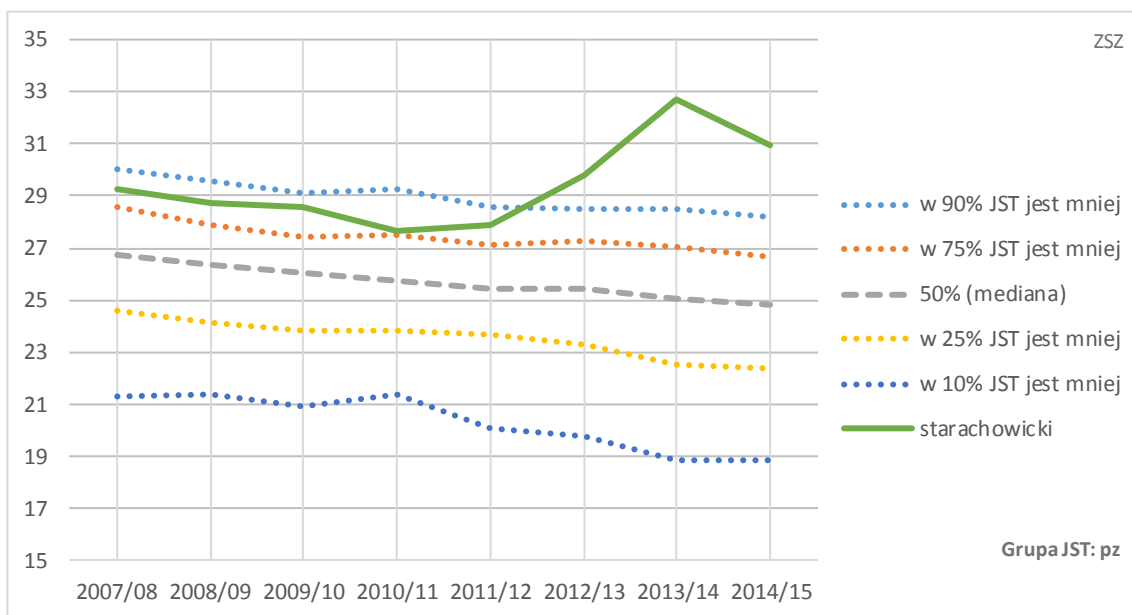


Wykres 15. Średnie wielkości oddziałów techników.



Wieloletnia analiza organizacji i finansów w powiecie na tle podobnych samorządów w Polsce

Wykres 16. Średnie wielkości oddziałów zasadniczych szkół zawodowych.



3.5. Liczby uczniów przypadających na etat przeliczeniowy nauczyciela

Aby za pomocą jednego wskaźnika w syntetyczny sposób scharakteryzować różne aspekty organizacji szkoły, liczbę uczniów należy odnieść do poziomu zatrudnienia nauczycieli.

W polskiej oświacie, w której obowiązuje Karta Nauczyciela, poziom zatrudnienia nauczycieli najlepiej jest mierzyć w etatach przeliczeniowych. W praktyce liczbę etatów przeliczeniowych wylicza się jako iloraz liczby godzin zajęć oraz związanego z tymi zajęciami tygodniowego wymiaru godzin (pensum). Na przykład 27 godzin języka polskiego, które rozliczane są wg pensum 18-godzinnego, daje $\frac{27}{18}$, czyli 1,5 etatu przeliczeniowego, a 47 godzin języka polskiego i 30 godzin bibliotekarza to $\frac{47}{18} + \frac{30}{30}$, czyli ok. 3,61 etatu przeliczeniowego.

Tę samą liczbę etatów przeliczeniowych realizować mogą różne liczby osób (zależy to tego, czy są one pełno- lub niepełnozatrudnione i czy mają godziny ponadwymiarowe), co jednak nie interesuje nas w tym opracowaniu.

Zamieszczone poniżej wykresy przedstawiają liczby uczniów przypadających na jeden nauczycielski etat przeliczeniowy. Analizując te wykresy należy pamiętać, że **im niższa jest liczba uczniów przypadających na etat, tym droższa jest organizacja oświaty**, czyli koszty kształcenia jednego ucznia są wyższe.

Na wielkości tych wskaźników wpływają przede wszystkim:

- Ramowe plany nauczania (liczby godzin zajęć, ogólne zasady podziałów na grupy itp. parametry ustalane przez ministra edukacji dla poszczególnych rodzajów szkół).
- Liczby uczniów w oddziałach.
- Sposoby podziałów oddziałów na grupy.

Wieloletnia analiza organizacji i finansów w powiecie na tle podobnych samorządów w Polsce

- Liczby etatów wsparcia (bibliotekarzy, pedagogów, wychowawców w świetlicach itp.).
- Liczby etatów nietypowych (np. niezwiązanych bezpośrednio z realizacją zadań szkoły) oraz incydentalnych – urlopów dla poratowania zdrowia, zajęć nauczania indywidualnego, itp.

Wykres 17 prezentuje zmiany liczby uczniów przypadających na jeden nauczycielski etat przeliczeniowy bez rozróżniania typu szkoły. Następne wykresy przedstawiają sytuację w szkołach poszczególnych typów.

Zwraca uwagę fakt, że mimo bardzo dużych średnich wielkości oddziałów liczba uczniów przypadających na jeden etat nauczycielski w odniesieniu do grupy porównawczej spada. Powiat starachowicki obecnie znajduje się nieco poniżej linii trzeciego kwartyla.

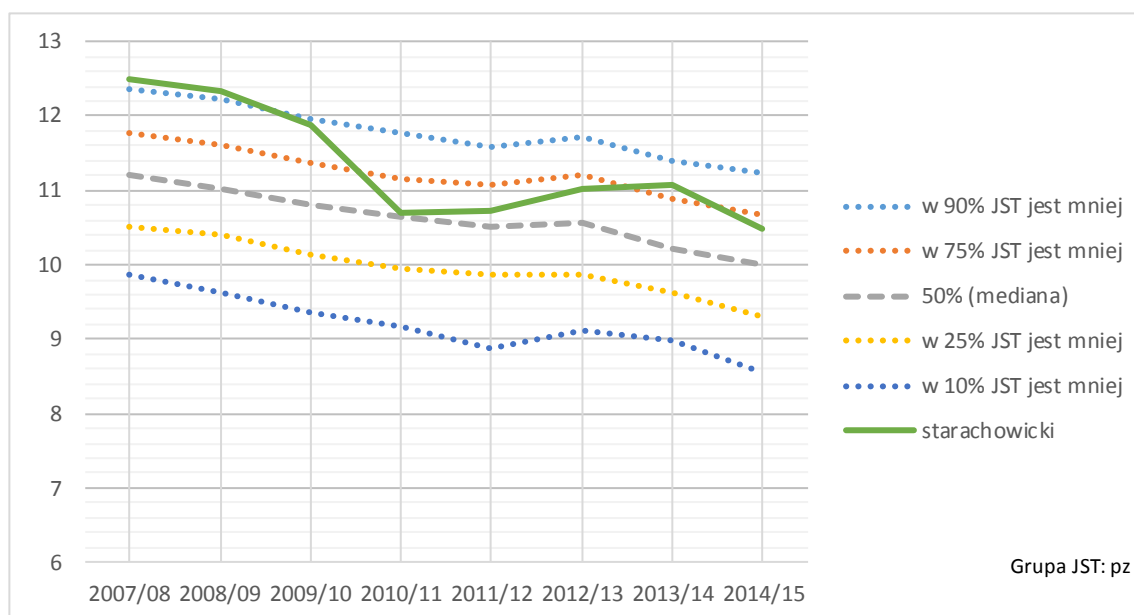
W szkołach specjalnych w całym badanym okresie wskaźnik ten oscyluje pomiędzy liniami mediany a pierwszego kwartyla (wykres 18).

W analizowanym okresie spadają liczby uczniów przypadających na jeden nauczycielski etat przeliczeniowy we wszystkich typach szkół ogólnodostępnych. Na tle wszystkich powiatów ziemskich najlepiej wygląda sytuacja w technikach (wykres 20) – wartość analizowanego wskaźnika lokuje powiat powyżej linii trzeciego kwartyla.

Zdecydowanie szybciej niż w grupie porównawczej spada liczba uczniów przypadająca na jeden nauczycielski etat przeliczeniowy w liceach. Obecnie wartość wskaźnika dla tego typu szkół powiatu znajduje się poniżej linii trzeciego kwartyla (wykres 19).

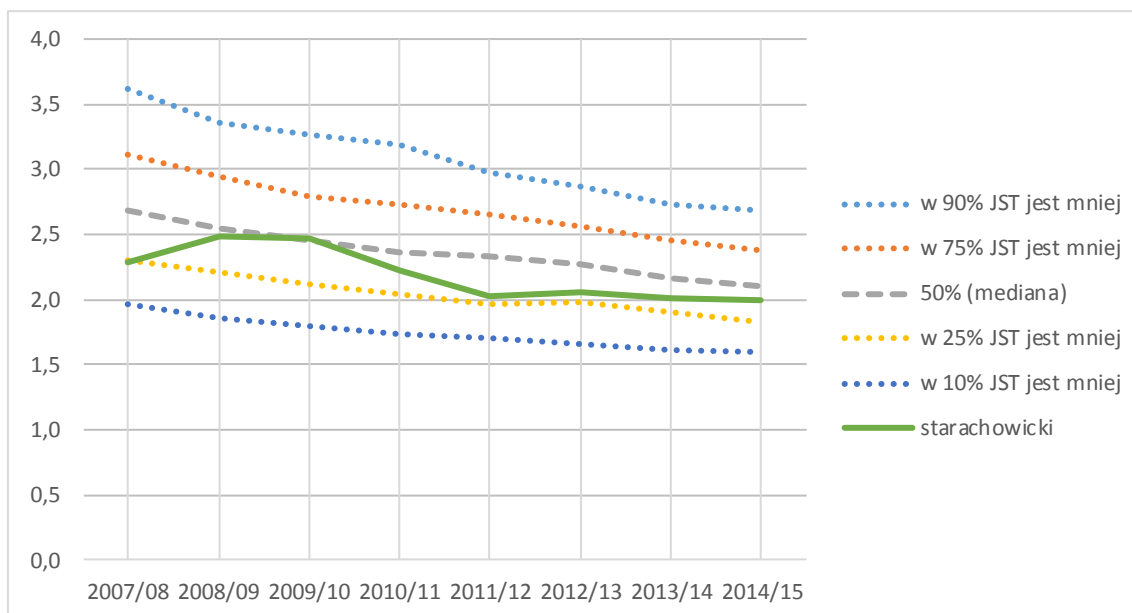
Od roku szkolnego 2008/2009 liczba uczniów przypadająca na jeden nauczycielski etat przeliczeniowy w zasadniczych szkołach zawodowych lokuje powiat poniżej mediany. Dodatkowo niepokój budzi zmierzanie wartości wskaźnika w kierunku linii pierwszego kwartyla.

Wykres 17. Liczba uczniów przypadających na jeden nauczycielski etat przeliczeniowy (wszystkie jednostki).

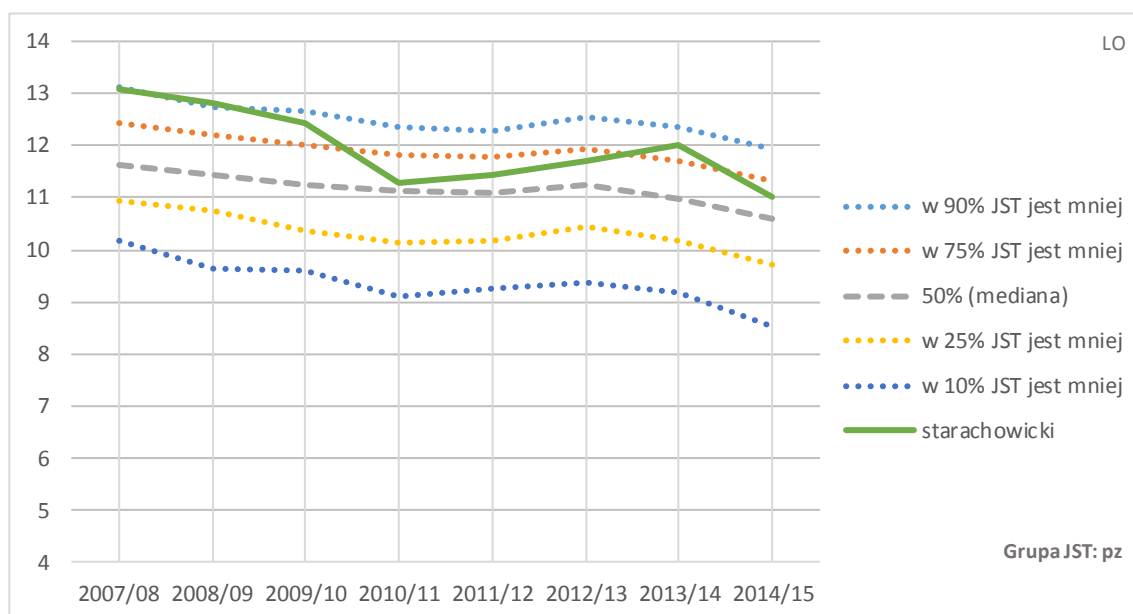


Wieloletnia analiza organizacji i finansów w powiecie na tle podobnych samorządów w Polsce

Wykres 18. Liczba uczniów przypadających na jeden nauczycielski etat przeliczeniowy w szkołach specjalnych.

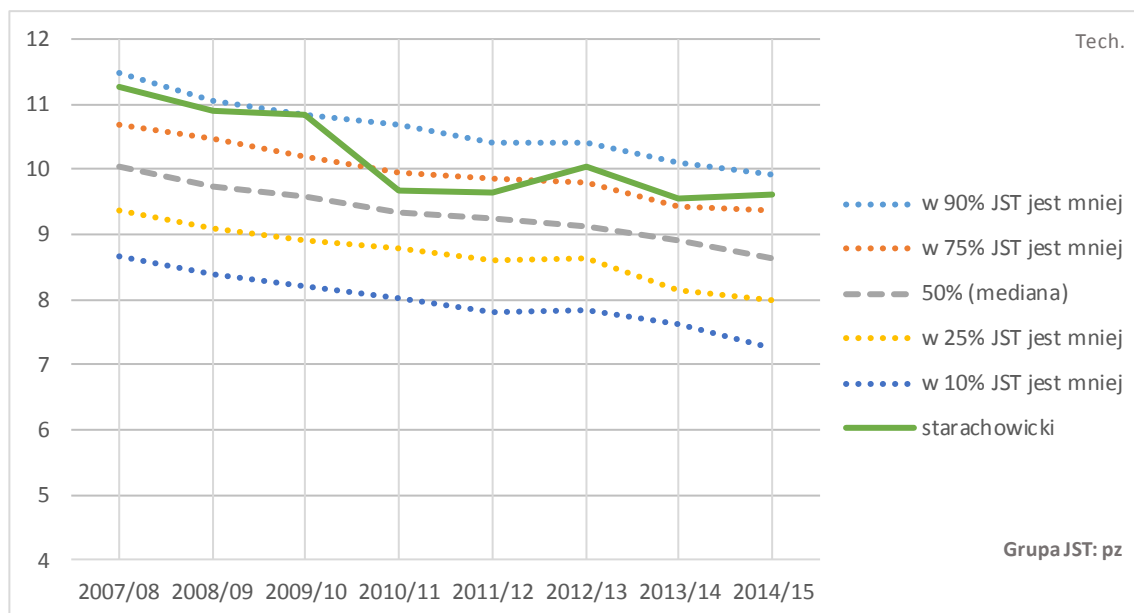


Wykres 19. Liczba uczniów przypadających na jeden nauczycielski etat przeliczeniowy w liceach ogólnokształcących.

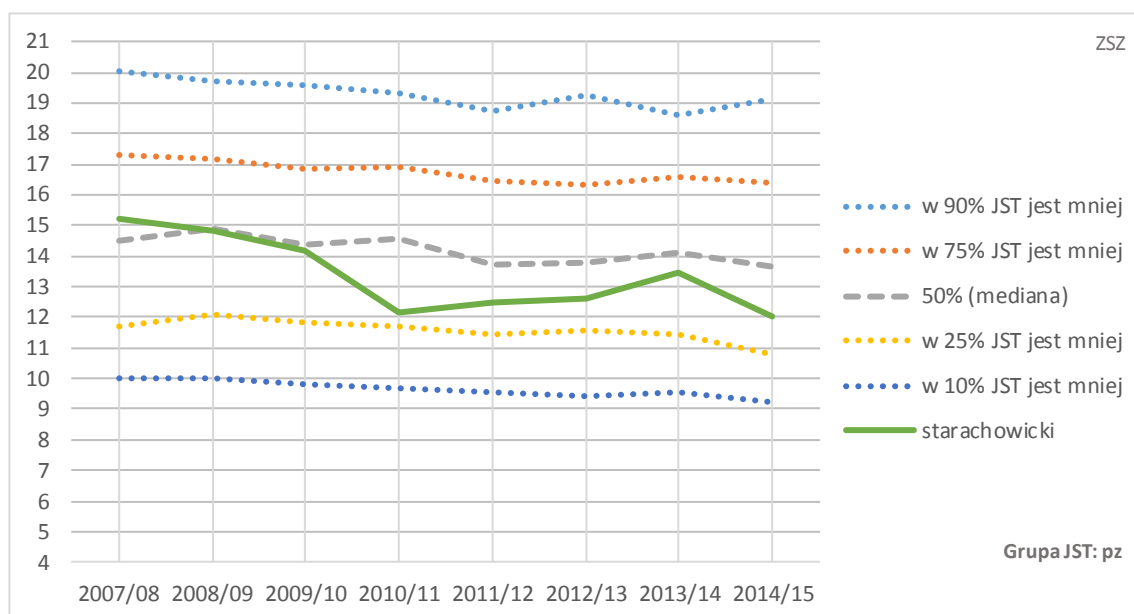


Wieloletnia analiza organizacji i finansów w powiecie na tle podobnych samorządów w Polsce

Wykres 20. Liczba uczniów przypadających na jeden nauczycielski etat przeliczeniowy w technikach.



Wykres 21. Liczba uczniów przypadających na jeden nauczycielski etat przeliczeniowy w zasadniczych szkołach zawodowych.



4. Audyt aktualnej organizacji oświaty w powiecie starachowickim

4.1. Wprowadzenie metodologiczne

4.1.1. Porównywanie kosztów prowadzenia placówek oświatowych

Na pierwszy rzut oka oczywistym sposobem porównywania kosztów prowadzenia placówek oświatowych (np. w celu poszukiwania rezerw umożliwiających poczynienie oszczędności) wydaje się być zestawienie kosztów przypadających na jednego ucznia. Bliższe przyjrzenie się temu zagadnieniu prowadzi jednak do wniosku, że metoda ta nie jest właściwa – powodują to następujące przyczyny:

1. Zróżnicowanie struktur zatrudnienia nauczycieli.

Wysokość wynagrodzenia nauczyciela jest zależna przede wszystkim od jego stopnia awansu zawodowego, poziomu wykształcenia i stażu pracy. Czynniki te mogą powodować istotne różnice w kosztach prowadzenia podobnie zorganizowanych szkół. Dyrektorzy szkół mają bardzo ograniczone możliwości takich zmian struktur zatrudnienia nauczycieli w swoich szkołach, które powodowałyby obniżenie kosztów zatrudnienia. Zresztą szukanie oszczędności w zmianach struktury zatrudnienia nie wydaje się nam sensowne, bowiem najtańsza byłaby szkoła, w której większość nauczycieli to stażysty i młodzi nauczyciele kontraktowi bez tytułu magistra.

2. Zróżnicowanie kosztów prowadzenia zajęć nietypowych.

W niektórych szkołach występują specyficzne zajęcia organizowane tylko dla pewnych grup uczniów, np. dodatkowe zajęcia w klasach sportowych lub integracyjnych. W sytuacji, gdy sprawozdawczość finansowa nie pozwala na wyodrębnienie wydatków związanych z tymi zajęciami, porównywanie kosztów prowadzenia szkół organizujących takie zajęcia ze szkołami, które ich nie prowadzą, jest niesprawiedliwe.

3. Zróżnicowanie kosztów rzeczowych wynikające z przyczyn obiektywnych.

W wielu wypadkach znaczna część wydatków rzeczowych praktycznie nie zależy od sposobu zarządzania jednostkami oświatowymi, np. koszty ogrzewania w szkole, która ma nieocieplone ściany i nieszczelne okna, muszą być o wiele większe niż w jednostce, w której przeprowadzono prace termoizolacyjne.

4. Zróżnicowanie kosztów wynikających z przyczyn losowych.

Część ponoszonych przez szkołę kosztów nie jest w ogóle związana z jej organizacją i z punktu widzenia dyrektora szkoły pojawia się zupełnie przypadkowo. Są to np. zajęcia nauczania indywidualnego czy wynagrodzenia nauczycieli przebywających na urloпах dla poratowania zdrowia. Tego typu wydatków nie należy zatem uwzględniać podczas porównywania kosztów prowadzenia różnych szkół. Tymczasem typowe sprawozdania finansowe nie pozwalają na ich wyłączenie.

Audyt aktualnej organizacji oświaty w powiecie starachowickim

5. Brak wiarygodnych informacji o kosztach utrzymania szkół wchodzących w skład zespołów.

Rzetelne i poprawne metodologicznie rozdzielanie kosztów pomiędzy szkoły wchodzące w skład zespołu nie jest praktykowane w typowych sprawozdaniach finansowych. Zatem nie można sensownie porównywać szkół samodzielnych ze szkołami wchodzącymi w skład zespołów.

Zwykle przynajmniej 70% kosztów prowadzenia przypada na wynagrodzenia nauczycieli, ale wymienione wyżej przyczyny sprawiają, że wskaźniki finansowe (np. koszt wynagrodzeń nauczycielskich przypadających na jednego ucznia) mogą pełnić co najwyżej rolę pomocniczą i nie nadają się do porównywania najważniejszych elementów kosztów kształcenia uczniów. Obiektywna i precyzyjna miara porównawcza organizacji szkół powinna odwoływać się do liczb etatów przeliczeniowych nauczycieli.

Pełna definicja pojęcia liczby etatów przeliczeniowych zamieszczona jest w dodatku. Z definicji tej wynika, że w praktyce liczbę etatów przeliczeniowych wylicza się jako iloraz liczby godzin zajęć oraz związanego z tymi zajęciami tygodniowego wymiaru godzin (pensum). Na przykład:

- 27 godzin języka polskiego, które rozliczane są wg pensum 18-godzinnego: $27/18 = 1,5$ etatu przeliczeniowego.
- 45 godzin bibliotekarza, które rozliczane są wg pensum 30-godzinnego: $45/30 = 1,5$ etatu przeliczeniowego.
- 45 godzin języka polskiego (wg pensum 18-godzinnego) i 13 godzin wychowawcy w świetlicy (wg pensum 26-godzinnego): $45/18 + 13/26 = 3$ etaty przeliczeniowe.

Uwaga Ilekroć w niniejszym opracowaniu bez bliższego określenia piszemy o etatach, mamy na myśli etaty przeliczeniowe w przedstawionym tutaj rozumieniu.

4.1.2. Wskaźniki organizacji

Jak już wspomnieliśmy, obiektywna i precyzyjna miara służąca do porównywania jednostkowych (osobowych) kosztów kształcenia i wychowania powinna odwoływać się do liczb etatów przeliczeniowych nauczycieli w powiązaniu z liczbami uczniów, z którymi ci nauczyciele pracują. Wskaźniki, które spełniają ten warunek, w syntetyczny sposób charakteryzują różne aspekty organizacyjnych warunków kształcenia i wychowania i dlatego nazywamy je wskaźnikami organizacji.

W niniejszym rozdziale w odniesieniu do nauczycieli wskaźniki organizacji wyrażamy w następujących jednostkach:

- liczba nauczycielskich godzin przeliczeniowych przypadających na jednego ucznia – w skrócie: **godziny-18/ucznia**¹ (godziny wszystkich nauczycieli przeliczane są na pensum 18-godzinne).

¹ Oczywiście jednostką wskaźnika organizacji może być także liczba etatów przypadających na jednego ucznia, ale jednostka ta przybiera bardzo małe wartości, przez co trudno jest wyobrazić sobie jak dana wartość wskaźnika odnosi się do rzeczywistości.

Audyt aktualnej organizacji oświaty w powiecie starachowickim

Liczba godzin przeliczeniowych przypadających na jednego ucznia (godziny-18/ucznia) odzwierciedla sposób konstruowania arkusza organizacyjnego, w którym operuje się przede wszystkim godzinami. Dlatego też w jednostce tej wyrażamy parametry standaryzacji, którymi powinni kierować się dyrektorzy szkół układający arkusze organizacyjne w warunkach bonu organizacyjnego.

Wskaźniki organizacji dzielimy ze względu na grupy etatów, do których się odnoszą. Z punktu widzenia analiz porównawczych wyróżniamy następujące grupy etatów nauczycieli:

- **Etaty zasadnicze**, na które składają się:
 - **Typowe zajęcia z oddziałami i grupami**, czyli zajęcia prowadzone z oddziałami i grupami uczniów typowe dla szkół danego typu na danym terenie.

Do tej grupy nie zaliczamy zajęć, które w danej szkole ze szczególnych powodów realizowane są w celu zaspokojenia specyficznych potrzeb niektórych grup uczniów np. dodatkowe zajęcia sportowe w klasach sportowych.

Typowe zajęcia z oddziałami i grupami dzielą się na:

- **zajęcia w oddziałach,**
- **zajęcia spoza planu nauczania,**
- **Typowe etaty wsparcia pedagogicznego** (etaty zajęć nielekcyjnych), czyli etaty nauczycieli wspierających pracę dydaktyczną, np. pracujących z młodzieżą w świetlicy lub bibliotece, czy też pełniących obowiązki pedagogów i psychologów.

Do typowych etatów wsparcia nie zaliczamy nauczycieli wspomagających zajęcia edukacyjne i pracę wychowawczą w oddziałach integracyjnych.

- **Etaty dodatkowe.**

Wszystkie etaty niezaliczone do etatów zasadniczych, traktujemy jako etaty dodatkowe. Część etatów dodatkowych stanowi grupa tzw. **etatów losowych**, ponieważ konieczność ich finansowania spowodowana jest zwykle przez czynniki losowe, niezależne od szkoły. Pozostałe etaty dodatkowe wynikają z tzw. zajęć zleconych, które realizowane są na zlecenie lub za specjalnym zezwoleniem organu prowadzącego, np. ze względu na specyficzne potrzeby uczniów. Ponadto, w etatach dodatkowych umieszczamy wszystkie zniżki godzin.

- **Etaty losowe**, np.:
 - urlopy dla poratowania zdrowia,
 - stany nieczynne,
 - nauczanie indywidualne.
- **Etaty wynikające ze specyfiki szkoły**, np.:
 - urlopy związkowe itp.
 - etaty nauczycieli wspomagających nauczanie w oddziałach integracyjnych;
 - etaty dodatkowych zajęć sportowych w oddziałach sportowych;
 - etaty nietypowych zajęć zleconych szkole do wykonania ze względu na potrzeby uczniów, np. religie innych wyznań.

Audyt aktualnej organizacji oświaty w powiecie starachowickim

- **Zniżki godzin;** np.:
 - zniżki godzin dyrektorów i wicedyrektorów,
 - zniżki godzin doradcy metodycznego.

Dla poszczególnych grup etatów, w celu porównywania organizacji szkół, i jednocześnie jednostkowych kosztów kształcenia, można wyznaczać wskaźniki organizacji. W odniesieniu do etatów zasadniczych będzie to **wskaźnik organizacji etatów zasadniczych** (inaczej **zasadniczy wskaźnik organizacji**), w skład którego wchodzi:

- wskaźnik organizacji zajęć w oddziałach,
- wskaźnik organizacji zajęć spoza planu nauczania,
- wskaźnik organizacji typowych etatów wsparcia pedagogicznego.

W miarę potrzeby używać można także bardziej szczegółowych wskaźników, takich jak np. wskaźnik organizacji zniżek kierowniczych lub wskaźnik organizacji etatów biblioteczny.

4.1.3. Etaty a godziny ponadwymiarowe

Należy pamiętać, że godziny ponadwymiarowe w oświacie nie są tym samym, co godziny nadliczbowe w rozumieniu kodeksu pracy. Liczba godzin ponadwymiarowych to różnica pomiędzy liczbą godzin przydzielonych nauczycielowi a tygodniowym obowiązkowym wymiarem zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych (pensum). Godziny nadliczbowe to godziny ponad liczbę godzin zapisanych w umowie pracownika.

Godziny ponadwymiarowe nauczycieli prowadzących zajęcia dydaktyczne nie są dodatkowymi godzinami pracy, jakie szkoła oferuje nauczycielom i których można by nie realizować. Liczbę godzin dydaktycznych, jakie szkoła musi zrealizować wyznaczają ramowe plany nauczania oraz wymagane podziały na grupy. W ogólnej liczbie godzin dydaktycznych, które szkoła musi realizować nie ma fizycznie istniejących godzin ponadwymiarowych, jako dodatkowych godzin. Godziny ponadwymiarowe pojawiają się, jako pojęcie wtórne, w momencie, gdy liczba zatrudnionych nauczycieli jest niewystarczająca, by zrealizować wszystkie godziny dydaktyczne i wówczas odnosi się ono tylko do nauczyciela, a nie do ogólnej liczby godzin.

W związku z tym porównanie dwóch szkół, w których jedna będzie miała dużo godzin ponadwymiarowych, a druga zdecydowanie mniej, mówi nam tylko tyle, że w szkole o znacznej liczbie godzin ponadwymiarowych jest mniejsza liczba nauczycieli względem ogólnej liczby godzin. Dlatego, by zrealizować wszystkie godziny dydaktyczne, część nauczycieli musi mieć godziny ponadwymiarowe, czyli godziny wykraczające ponad pensum. W żadnym wypadku nie należy rozumieć godzin ponadwymiarowych, jako godzin dodatkowych, których w ramach oszczędności można by nie realizować.

4.1.4. Wskaźniki organizacji administracji i obsługi

Do porównywania poziomów zatrudnienia administracji i obsługi używamy **wskaźnika organizacji administracji i obsługi** w odniesieniu do etatów nauczycieli, który wyrażany jest

liczbą typowych etatów administracji i obsługi przypadających na jeden etat nauczyciela (typowe etaty AiO/etat nauczyciela).

4.1.5. Znaczenie wielkości oddziałów i elastyczność organizacyjna

W niniejszym opracowaniu terminów *klasa* i *oddział* używamy tak jak rozumie je prawo oświatowe, w którym klasa oznacza rok (poziom) nauczania, a oddział oznacza grupę uczniów. W takim ujęciu np. każde gimnazjum ma trzy klasy, a każda z tych klas może mieć różną liczbę oddziałów.

W szkołach ogólnodostępnych przeważająca część zajęć nauczycieli odbywa się z oddziałami (lub grupami uczniów utworzonymi przez podzielenie oddziałów). Zatem to przede wszystkim od liczby oddziałów zależy liczba nauczycielskich etatów przeliczeniowych, które muszą być sfinansowane w danej szkole, a liczebności oddziałów są głównym czynnikiem, od którego zależą koszty kształcenia jednego ucznia. Z pewnym uproszczeniem można przyjąć, że im niższa jest liczba uczniów w oddziale, tym większe są jednostkowe (przypadające na jednego ucznia) koszty kształcenia należących do niego uczniów². Z drugiej strony zaś w mniejszych oddziałach warunki nauki i pracy są bardziej komfortowe, zaś problemy wychowawcze bywają mniej dokuczliwe³.

Jednostkowe koszty kształcenia mogą także zależeć od liczby uczniów w szkole. Jeżeli liczby uczniów na poziomie poszczególnych klas są na tyle duże, że istnieje względna swoboda w określaniu liczby i wielkości oddziałów (np. można utworzyć 5 mniejszych lub 4 większe oddziały), to szkoła **jest elastyczna organizacyjnie**, tzn. można elastycznie dopasowywać jej organizację do zmieniającej się liczby uczniów i innych uwarunkowań. O szkole, w której liczba uczniów na poziomie jednej klasy jest tak mała, że praktycznie uniemożliwia to dowolne kształtowanie wielkości i liczby oddziałów, mówimy, że **nie jest elastyczna organizacyjnie**. Ani jej dyrektor, opracowując arkusz organizacyjny, ani organ prowadzący, który ten arkusz zatwierdza, nie mają możliwości wpływania na wysokość jednostkowych kosztów kształcenia w jednostce nieelastycznej organizacyjnie.

W wypadku, gdy liczba uczniów na poziomie klasy jest bardzo mała, jedyną możliwością obniżenia kosztów kształcenia jest tworzenie oddziałów łączonych (międzyklasowych). Rozwiązanie takie wiąże się jednak z ryzykiem obniżenia poziomu nauczania⁴. Praca w oddziałach łączonych wymaga bowiem od nauczycieli specjalnych umiejętności i zwiększonego wysiłku⁵.

² Zależność ta nie jest pełna ze względu na, wynikającą z przepisów, konieczność dzielenia oddziałów na grupy na niektórych zajęciach (informatyka, języki obce, wf). W związku z tym np. oddział 24-osobowy, który nie musi być dzielony na grupy, wymaga mniejszej liczby godzin nauczycielskich niż oddział 25 osobowy, w którym takie podziały są już konieczne.

³ Jednak, wbrew potocznej opinii, nie udowodniono do tej pory wyższej efektywności kształcenia w małych oddziałach.

⁴ Oczywiście istnieje możliwość, że pełen zaangażowania i dobrze przygotowany nauczyciel osiągnie w tych warunkach znakomite efekty, jednak w wynikach badań PISA daje się zauważyć, że uczniowie mniejszych szkół osiągają gorsze wyniki. Prawdopodobne jest, że wynika to z faktu nauczania w oddziałach łączonych.

⁵ System kształcenia nauczycieli praktycznie nie przygotowuje ich do pracy w takich warunkach. Na dodatek na rynku nie ma podręczników przeznaczonych specjalnie dla uczniów z oddziałów łączonych.

4.1.6. Cechy dobrego systemu rozdziału środków

Dobry system rozdziału środków na bieżące utrzymanie placówek oświatowych powinien spełniać kilka podstawowych warunków. Trzy pierwsze z nich mają znaczenie fundamentalne. Oto one:

1. Przyznawanie środków powinno opierać się na możliwie niewielkiej liczbie jawnych, jasnych, precyzyjnych i obiektywnie sprawdzalnych kryteriów.

Chodzi o to, by podczas dzielenia budżetu oświaty uniknąć uznaniowości, czyli określania wielkości puli środków przysługujących jednostce na podstawie subiektywnej oceny pracowników urzędu powiatu lub powiatu. Warto przy tym podkreślić, że przyczyną owej uznaniowości z reguły nie jest zła wola urzędników, lecz istota systemu podziału środków.

Pożądanym jest także, by podstawowe kryteria podziału były zrozumiałe nie tylko dla osób bezpośrednio zainteresowanych, tzn. dyrektorów placówek, radnych i urzędników organu prowadzącego oraz służb finansowych, ale również dla nauczycieli, rodziców uczniów oraz ogółu podatników.

2. Każda jednostka oświatowa musi otrzymać środki zapewniające jej normalne funkcjonowanie, czyli przede wszystkim wystarczające do realizowania zatwierdzonego i zgodnego z prawem arkusza organizacyjnego.

Wielkość wydatków na cele oświatowe powinna odpowiadać możliwościom finansowym organu prowadzącego, a zmiany wielkości wydatków powinny być dopasowane do zmian demograficznych.

3. System finansowania jednostek oświatowych powinien zachęcać do racjonalnego wydawania pieniędzy. Każda jednostka, która oszczędza, musi mieć z tego korzyści.

Teoretycznie można wyobrazić sobie wiele systemów finansowania oświaty, które spełniają wymienione wyżej fundamentalne warunki. Doświadczenie uczy, że najlepiej jest, jeśli system ten spełnia dodatkowo następujące założenia:

4. Głównym kryterium podziału środków powinna być liczba uczniów a w odniesieniu do przedszkoli – liczba dzieci z uwzględnieniem zróżnicowania czasu ich pobytu w placówkach.
5. Należy uwzględniać fakt, że koszty kształcenia mogą być zróżnicowane przez obiektywne czynniki:
 - a) związane ze specyfiką placówek lub szczególnymi cechami niektórych uczniów (trzeba na przykład uwzględniać zwiększone koszty nauczania w klasach integracyjnych);
 - b) wynikające ze zróżnicowania liczby godzin nauczycielskich niezbędnych do zrealizowania ramowych planów nauczania na różnych poziomach nauczania;
 - c) wynikające z, praktycznie niezależnego od decyzji dyrektora szkoły, zróżnicowania płac nauczycieli ze względu na posiadane stopnie awansu zawodowego, poziom kwalifikacji oraz staż pracy.
6. Trzeba wziąć pod uwagę, że niektóre istotne i niezbędne wydatki szkół nie są związane z liczbą uczniów lub wiążą się z nią w niewielkim stopniu. Są to na przykład

Audyt aktualnej organizacji oświaty w powiecie starachowickim

koszty urlopów zdrowotnych nauczycieli, odpraw emerytalnych lub nauczania indywidualnego.

7. Zasady, według których przygotowywane i zatwierdzane są arkusze organizacyjne, powinny być ściśle powiązane z zasadami podziału pieniędzy, bowiem zatwierdzona w maju organizacja placówki determinuje koszty jej utrzymania przez co najmniej 8 miesięcy⁶ następnego roku szkolnego.
8. Dyrektorzy muszą mieć swobodę określania organizacji swoich jednostek oraz sposobu wydatkowania pieniędzy, jednak zgodnie z prawem oświatowym. Trzeba umożliwić każdemu dyrektorowi realizację jego własnej koncepcji pracy oraz prowadzenie racjonalnej, dostosowanej do warunków konkretnej szkoły, polityki kadrowej i finansowej. Oczywiście dyrektor powinien także ponosić pełną odpowiedzialność za swoje decyzje.

Inaczej mówiąc, dobry system podziału środków opiera się na jasnych i precyzyjnych **standardach zatrudnienia** nauczycieli oraz pracowników administracji i obsługi. Niestety wiele organów prowadzących szkoły stosuje zasady pozostające w sprzeczności z większością wymienionych tu warunków.

4.1.7. System rozdziału środków a wyniki analiz

W wypadku systemu podziału środków, który nie spełnia wymienionych wyżej warunków analiza porównawcza wykazuje zwykle nieuzasadnione przyczynami obiektywnymi znaczne zróżnicowanie zasadniczych wskaźników organizacji.

4.1.8. Negocjacyjna metoda ustalania organizacji i planów finansowych placówek oświatowych

Niestety, w bardzo wielu wypadkach systemy rozdziału środków nie spełniają opisanych wyżej warunków, bowiem jednostki samorządu terytorialnego powszechnie stosują metodę, którą – trochę ironicznie – nazywamy *negocjacyjną metodą określania organizacji*. Występuje ona oczywiście w różnych wariantach, lecz w ogólnym zarysie wygląda następująco.

Na wiosnę organ prowadzący określa ogólne zasady, jakim mają odpowiadać arkusze organizacyjne na nowy rok szkolny. Zasady te zawierają zwykle zalecenia co do wielkości oddziałów klas pierwszych, podziałów na grupy oraz wskaźniki, według których ustalana jest przysługująca szkole liczba zajęć pozalekcyjnych, etatów administracji i obsługi itp., przy czym często wskaźniki te wiążą przyznane godziny zajęć i etaty z liczbą oddziałów lub placówką jako całością. Na przykład szkoły mogą zaplanować 0,5 godziny dodatkowych zajęć pozalekcyjnych (poza ramowym planem nauczania) oraz 0,5 etatu administracji i obsługi na jeden oddział.

W takiej sytuacji pierwszym dążeniem dyrektora przygotowującego arkusz organizacyjny jest maksymalizacja liczby oddziałów. Stara się on przede wszystkim wykazać jak największą liczbę uczniów przyszłych klas pierwszych – ma to szczególne znaczenie, jeśli liczba ta

⁶ Niektóre koszty przyjętej organizacji placówek mogą rozciągać się na następny rok szkolny – dzieje się tak na przykład wówczas, gdy konieczne jest przeniesienie nauczyciela w stan nieczynny.

Audyt aktualnej organizacji oświaty w powiecie starachowickim

zbliżona jest do wielkości progowej. Wyobraźmy sobie na przykład, że organ prowadzący zaleca, by nie tworzyć oddziałów większych niż 30-osobowe. Jeśli zatem przewiduje się, że uczniów klas pierwszych danej szkoły będzie ok. 75, to praktycznie nic się nie da zrobić, ponieważ na pewno zostaną utworzone 3 oddziały. Jeśli natomiast uczniów tych będzie ok. 10 więcej to dyrektor najprawdopodobniej utworzy 4 oddziały. Takie postępowanie dyrektora można zrozumieć, ponieważ jest ono racjonalne z punktu widzenia interesów jego jednostki⁷, bowiem zyskuje ona:

- możliwość tworzenia mniejszych oddziałów i dysponowania większą liczbą godzin na zajęcia dodatkowe, czyli lepsze organizacyjne warunki kształcenia;
- możliwość zatrudnienia większej liczby nauczycieli, zapewnienia wyższych płac poprzez zwiększenie liczby godzin ponadwymiarowych lub wyeliminowanie konieczności zwalniania pracowników pedagogicznych;
- możliwość zatrudnienia większej liczby pracowników administracji i obsługi.

Nic więc dziwnego, że dyrektorzy starają się dowieść organowi prowadzącemu słuszności swoich kalkulacji. Także ci szefowie szkół, którzy z różnych względów nie mogą wykazać odpowiedniej liczby uczniów, usiłują doprowadzić do zgody na utworzenie dodatkowych oddziałów w drodze negocjacji. Samorząd ponosi w takim wypadku ewidentne straty, ponieważ utworzenie dodatkowego oddziału nawet wówczas, gdy liczba uczniów rzeczywiście przekroczy próg, nie powoduje zwykle jednoczesnego zmniejszenia liczby oddziałów w innej szkole.

W takim systemie istnieje też tendencja do utrwalania przyjętych rozwiązań organizacyjnych, zatem nie podlegają zmianom liczby oddziałów klas starszych, czy też etatów nauczycieli, którzy nie prowadzą lekcji, nawet jeśli powody, dla których zdecydowano się na jakieś rozwiązanie, już dawno straciły na aktualności. A przecież w warunkach pogłębiającego się niżu demograficznego konieczne jest dostosowywanie organizacji szkół do zmniejszającej się liczby uczniów.

Jeśli organ prowadzący decyduje się w końcu na podjęcie działań oszczędnościowych, to jego posunięcia również mieszczą się w logice negocjacyjnej metody określania organizacji szkół. Skuteczność tego typu rozwiązań jest jednak problematyczna. Praktyka wskazuje, że bardzo trudno jest osiągnąć założone rezultaty poprzez próby odgórnego zmieniania wybranych parametrów organizacyjnych. W sytuacji, gdy wymuszone zmiany na gorsze dotyczą już istniejących oddziałów, trudno uniknąć sporów z rodzicami, a ponieważ dyrektor jest tylko wykonawcą poleceń władz miasta czy powiatu, konflikt przenosi się poza mury szkoły. Argumenty dyrektorów w połączeniu z naciskami rodziców często doprowadzają do ustępstw organu prowadzącego.

⁷ Byłoby inaczej jedynie w wypadku dużego przepełnienia budynku szkoły lub poważnych braków kadrowych, ale obecnie takie sytuacje zdarzają się coraz rzadziej.

4.1.9. Rozdzielanie środków pomiędzy szkoły na zasadach algorytmu podziału subwencji oświatowej

Niektóre samorządy próbują rozdzielać środki pomiędzy poszczególne szkoły na zasadach określonych w algorytmie podziału subwencji oświatowej. Niestety, rozwiązanie to również ma bardzo poważne wady.

Algorytm podziału subwencji oświatowej jest przeznaczony do przeprowadzania podziału środków na terenie całego państwa, a odbiorcami pieniędzy są w nim jednostki samorządu terytorialnego. Zatem w swojej istocie traktuje on szkolnictwo na terenie działania danego samorządu terytorialnego jako całość i nie uwzględnia jego lokalnego zróżnicowania. Na sposób, w jaki algorytm ten uwzględnia obiektywne zróżnicowanie szkół różnych typów i rodzajów, jest bardzo niedoskonały. Zasady podziału środków zawarte w ministerialnym algorytmie nie mogą więc dobrze służyć jako narzędzie realizacji świadomej i długofalowej polityki organu prowadzącego.

4.1.10. Bon finansowy

Niektóre samorządy stosują rozwiązania, zwane bonem oświatowym, my dla odróżnienia od naszych propozycji, nazywamy je bonem finansowym. W takim rozwiązaniu kwota przypadająca na jednego ucznia jest identyczna dla każdej szkoły (w obrębie szkół jednego typu) niezależnie od kwalifikacji i stopni awansu zatrudnionych w niej nauczycieli, a czasem również niezależnie od wielu innych obiektywnych czynników wpływających na koszty utrzymania placówki.

Lepiej pomyślane metody tego rodzaju przewidują specjalne sposoby finansowania wydatków niezależnych od liczby uczniów (np. nauczanie indywidualne i urlopy zdrowotne nauczycieli). Mimo to jednak nie stwarzają warunków do racjonalnego określania organizacji szkół i często niektóre szkoły są wpędzane w niezawinione kłopoty finansowe, podczas gdy innym placówkom dają niewspółmiernie duże środki.

Rozwiązania tego rodzaju mogą skłaniać dyrektorów również do zachowań patologicznych z punktu widzenia zasad kierowania szkołą. Doprowadzają bowiem do sytuacji, gdy przy podejmowaniu decyzji kadrowych (np. o wyborze nauczyciela, którego należy zwolnić lub zatrudnić), głównym kryterium stają się względy ekonomiczne, a merytoryczna przydatność do pracy przestaje mieć znaczenie. Dyrektorzy stają się też żywotnie zainteresowani w utrudnianiu nauczycielom zdobywania wyższych kwalifikacji lub stopni awansu zawodowego. Dzieje się tak ze względu na niezależne od dyrektorów szkół zróżnicowanie kosztów wynagrodzeń nauczycieli ze względu na ich stopnie awansu zawodowego, poziomy kwalifikacji i staże pracy. Wpływ tych czynników na koszty zatrudnienia nauczycieli w poszczególnych szkołach jest bardzo duży. Niektóre rozwiązania bonu organizacyjnego starają się uwzględnić również tę kwestię, ale wiąże się to ze znacznym skomplikowaniem bardzo prostego w zamierzeniach systemu podziału.

Dodatkową wadą tego rozwiązania jest to, że wiosną (w okresie przygotowywania arkuszy organizacyjnych) bardzo trudno jest określić parametry bonu finansowego, który będzie obowiązywać w przyszłym roku budżetowym. Dyrektorom zaś bardzo trudno jest dopasowywać organizację do limitów finansowych.

4.1.11. Standaryzacja zatrudnienia metodą bonu organizacyjnego

Najlepszym, naszym zdaniem, sposobem rozdziału środków na bieżące utrzymanie szkół oraz przedszkoli jest wprowadzenie lokalnych standardów zatrudnienia za pomocą *organizacyjnego bonu oświatowego*. Istotę tego rozwiązania przedstawimy w skrócie na przykładzie zatrudnienia nauczycieli.

Warto zdawać sobie sprawę, że bon finansowy także wprowadza swego rodzaju standardy zatrudnienia nauczycieli, ale w metodzie tej parametrem standaryzacji jest wówczas, wyrażona w złotych, kwota przypadająca na jednego ucznia. Przemnożenie liczby uczniów przez tę kwotę daje limit środków na wynagrodzenia. Zatem poziom zatrudnienia wynika w tym wypadku z limitu finansowego i „cen” nauczycieli.

W wypadku bonu organizacyjnego parametrem standaryzacji jest liczba etatów przeliczeniowych (godzin) przypadających na jednego ucznia. Po przemnożeniu liczby uczniów przez ten parametr również otrzymujemy limit, ale jest to limit określający maksymalną liczbę etatów nauczycieli. Zatem koszty zatrudnienia nauczycieli wynikają z tegoż limitu oraz „cen” nauczycieli.

Oczywiście parametry standaryzacji określane są odrębnie dla poszczególnych etapów edukacyjnych i rodzajów szkół (bo mają one różne ramowe plany nauczania). Przy tym muszą one być tak dobrane, by możliwe było zorganizowanie szkół zgodnie z przepisami oświatowymi.

Opisany tutaj sposób rozdziału środków dotyczy typowych sytuacji, gdy możliwe jest zapewnienie porównywalności warunków w poszczególnych szkołach. Część środków musi być jednak rozdzielana na podstawie innych reguł. Dotyczy to na przykład, wynikających z przyczyn losowych, urlopów zdrowotnych nauczycieli i zajęć nauczania indywidualnego.

Zastosowanie standaryzacji zatrudnienia metodą bonu organizacyjnego, przynosi wiele korzyści, dzięki niej m.in.:

- Dyrektorzy stają się autentycznymi gospodarzami swoich szkół.
- Jednoznaczne kryteria ograniczają pola konfliktów.
- Szkoły zabiegają o uczniów, co sprzyja podnoszeniu poziomu ich pracy.
- Następuje automatyczne dostosowywanie organizacji szkół do sytuacji demograficznej.
- Łatwiejsze jest przewidywanie wydatków na oświatę.

4.2. Organizacyjne warunki kształcenia w liceach ogólnokształcących

4.2.1. Wielkości liceów ogólnokształcących i liczebności oddziałów

Powiat starachowicki prowadzi 3 ogólnodostępne licea ogólnokształcące. Wszystkie to szkoły samodzielne.

Audyt aktualnej organizacji oświaty w powiecie starachowickim

W roku szkolnym 2015/16 w liceach uczy się 1118 uczniów. Przeciętna liczebność jednej placówki wynosi 372,7 uczniów. Przy czym dwa licea ogólnokształcące są duże (ILO i IILO).

Średnio na jednym poziomie uczy się 373 licealistów (najwięcej – 408 – to uczniowie klas trzecich, najmniej – 331 – klas pierwszych). Tabela 1 ilustruje aktualne wielkości analizowanych liceów.

Tabela 1. Liczby uczniów w liceach.

Szkoła	Klasa			Razem
	I	II	III	
ILO	136	177	175	488
IILO	168	164	187	519
IIILO	27	38	46	111
Razem	331	379	408	1 118
Średnio	110,3	126,3	136,0	372,7

Najmniejsze z liceów (IIILO) prowadzi oddziały integracyjne i ogólnodostępne, pozostałe szkoły wyłącznie oddziały ogólnodostępne. Przeciętna liczebność jednego oddziału wynosi 30,22 uczniów. Największe oddziały – ze średnią dla klas I-III wynoszącą 32,53 uczniów – zorganizowano w ILO. Tabele 3 oraz 3 przedstawiają szczegółowe informacje dotyczące liczb uczniów, oddziałów i ich średnich liczebności.

Tabela 2. Liczby uczniów z uwzględnieniem specyfiki oddziałów.

Szkoła	Specyfika oddziału	Klasa			Razem
		I	II	III	
ILO	ogólnodostępny	136	177	175	488
IILO	ogólnodostępny	168	164	187	519
IIILO	ogólnodostępny		19	27	46
	integracyjny	27	19	19	65
Razem		331	379	408	1 118
w tym:	integracyjny	27	19	19	65
	ogólnodostępny	304	360	389	1 053

Tabela 3. Liczby i średnie liczebności oddziałów licealnych.

Szkoła	Specyfika oddziału	Klasa I		Klasa II		Klasa III		Klasy I-III	
		liczba oddz.	średnio w oddz.	liczba oddz.	średnio w oddz.	liczba oddz.	średnio w oddz.	liczba oddz.	średnio w oddz.
ILO	ogólnodostępny	5	27,20	5	35,40	5	35,00	15	32,53
IILO	ogólnodostępny	5	33,60	5	32,80	6	31,17	16	32,44
IIILO	ogólnodostępny	0	-	1	19,00	1	27,00	2	23,00
	integracyjny	2	13,50	1	19,00	1	19,00	4	16,25
Razem		12	27,58	12	31,58	13	31,38	37	30,22
w tym:	integracyjny	2	13,50	1	19,00	1	19,00	4	16,25
	ogólnodostępny	10	30,40	11	32,73	12	32,42	33	31,91

W klasie pierwszej i drugiej utworzono po 12 oddziałów, natomiast w klasie trzeciej 13.

4.2.2. Etaty zasadnicze

Jak to już wcześniej wyjaśnialiśmy (zob. **Błąd! Nie można odnaleźć źródła odwołania.**) na etaty zasadnicze składają się etaty zajęć w oddziałach (etaty typowych zajęć lekcyjnych z oddziałami/grupami wynikających z ramowych planów nauczania), etaty zajęć spoza planu nauczania oraz typowe wsparcie pedagogiczne. Etaty zasadnicze służą do wyliczania zasadniczych wskaźników organizacji, czyli podstawowych wskaźników służących do porównywania organizacyjnych warunków kształcenia i jednostkowych, osobowych kosztów utrzymania szkół.

Zestawienie etatów zasadniczych w analizowanych liceach przedstawia tabela 4.

Tabela 4. Liczby etatów zasadniczych w liceach.

Szkoła	Zajęcia w oddziałach	Zajęcia spoza planu nauczania	Typowe wsparcie pedagogiczne	Etaty zasadnicze
ILO	35,08	1,05	3,00	39,14
IILO	35,90	0,00	3,00	38,91
IIILO	13,27		1,85	15,12
Razem	84,26	1,06	7,85	93,17
Średnio	28,09	0,53	2,62	31,06

Na etaty zasadnicze w analizowanych liceach w roku szkolnym 2015/16 przeznaczono ogółem 93,17 etatów. Średnio na jedną szkołę przypada 31,06 etatów.

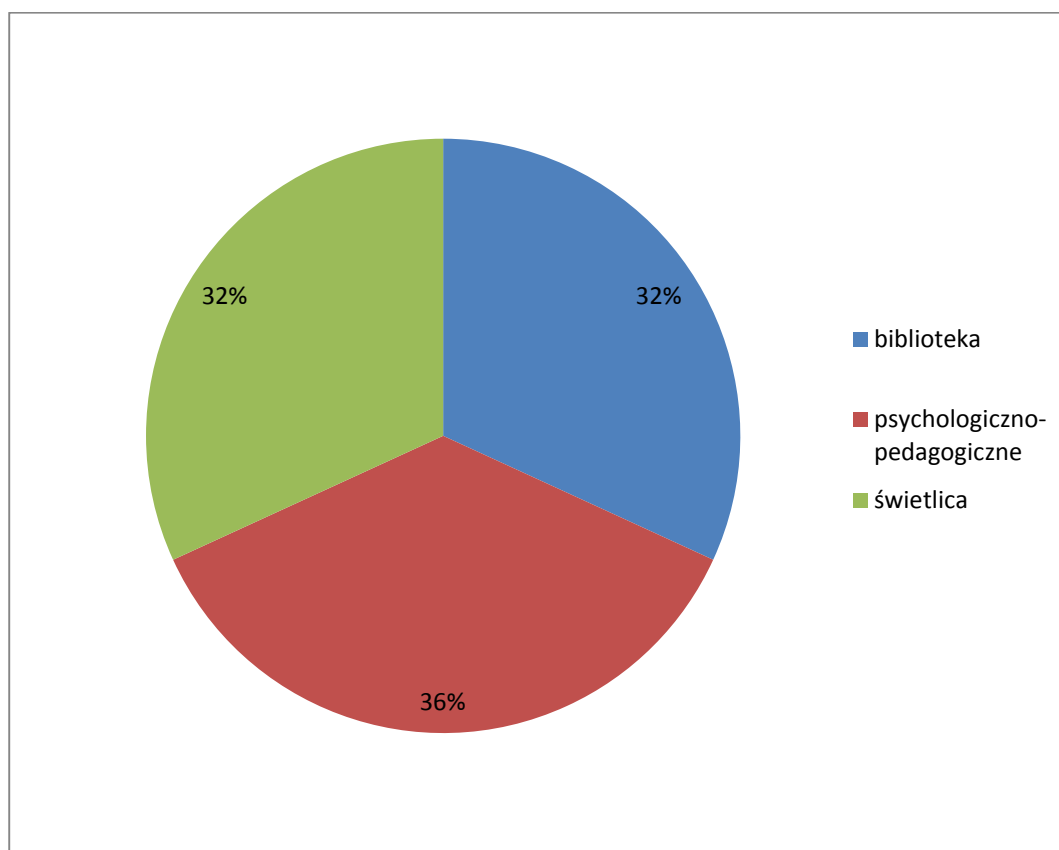
Do zajęć w oddziałach zaliczyliśmy: przedmioty ogólnokształcące, religię, języki obce oraz wf. Do typowego wsparcia pedagogicznego w liceach ogólnokształcących włączyliśmy bibliotekę, świetlicę i wsparcie psychologiczno-pedagogiczne.

W roku szkolnym 2015/16 w liceach zajęcia w oddziałach pochłaniają 84,26 etatów nauczycielskich. Na typowe wsparcie pedagogiczne przeznaczono 7,85 etatów, natomiast 1,06 etatów to zajęcia spoza planów nauczania.

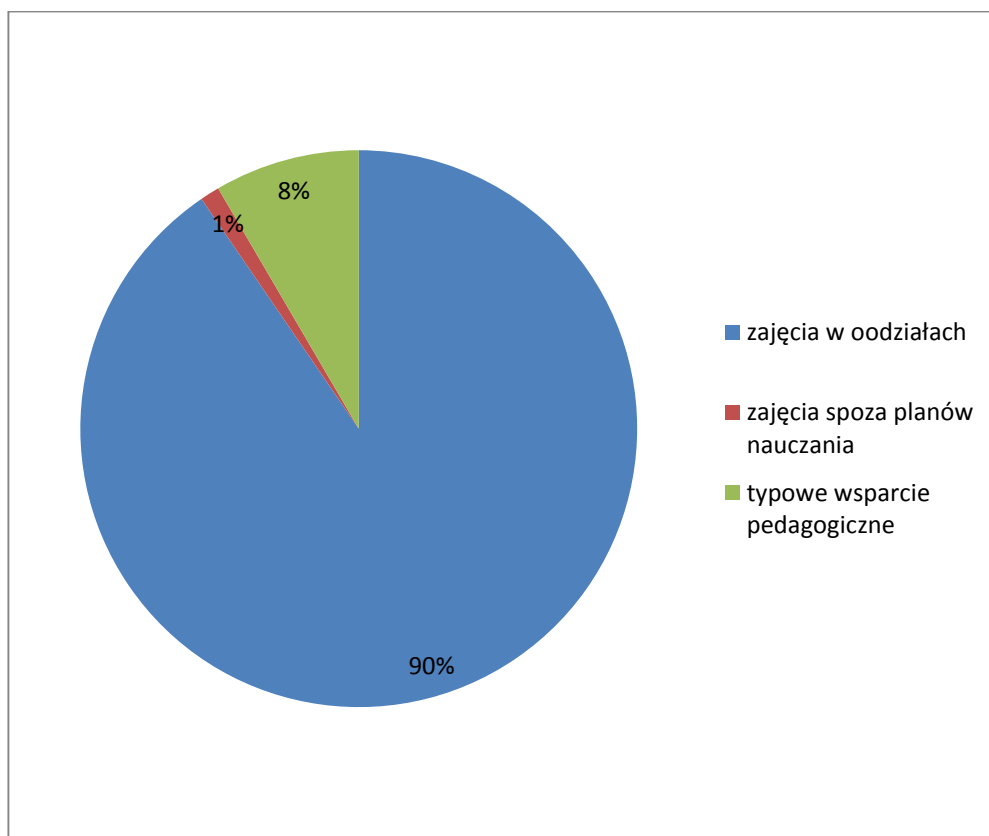
Wykresy 22 i 23 przedstawiają graficzną ilustrację struktury typowego wsparcia pedagogicznego i etatów zasadniczych w liceach.

Audyt aktualnej organizacji oświaty w powiecie starachowickim

Wykres 22. Struktura typowych etatów wsparcia pedagogicznego (%) w liceach.



Wykres 23. Struktura etatów zasadniczych (%) w liceach.



4.2.3. Etaty razem

W tabeli 5 umieszczone zostały wszystkie etaty nauczycielskie realizowane w analizowanych liceach, wykazane w arkuszach organizacyjnych. Etaty nie zaliczone do etatów zasadniczych wynikają z czynników losowych bądź specyficznych uwarunkowań pracy placówek. Uwzględniliśmy tu również wszystkie zniżki godzin.

Reasumując, w analizowanych liceach realizowanych jest łącznie 106,91 etatów nauczycielskich. Etaty nie zaliczone do etatów zasadniczych stanowią 12,9% wszystkich etatów nauczycielskich.

Tabela 5. Zestawienie wszystkich etatów nauczycielskich w liceach.

Szkoła	Zajęcia w oddziałach	Zajęcia spoza planu nauczania	Typowe wsparcie pedagogiczne	Zniżki godzin wyrażone w etatach	Etaty wynikające ze specyfiki szkoły	Etaty losowe	Razem
ILO	35,08	1,05	3,00	1,35	0,29	0,12	40,90
IILO	35,90	0,00	3,00	2,86	0,00	2,98	44,75
IIILO	13,27	0,00	1,85	2,48	1,27	2,39	21,26
Razem	84,26	1,06	7,85	6,69	1,56	5,49	106,91
Struktura w %	78,8%	1,0%	7,3%	6,3%	1,5%	5,1%	100%

4.2.4. Wskaźniki organizacji

Bardzo popularnym i obrazowym wskaźnikiem opisującym warunki w szkole jest przeciętna liczba uczniów w oddziale. Wskaźnik ten jest jednak dość jednostronny, nie znajdują w nim bowiem odbicia takie aspekty, jak podziały na grupy, organizacja zajęć pozalekcyjnych, czy liczby etatów wsparcia. Dlatego w naszym opracowaniu podstawowym wskaźnikiem, który w syntetyczny sposób charakteryzuje różne aspekty organizacyjnych warunków kształcenia i wychowania, jest **zasadniczy wskaźnik organizacji** wyrażany liczbą nauczycielskich godzin przeliczeniowych przypadających na jednego ucznia – ta jednostka szczególnie przydaje się podczas porównywania istniejącej organizacji z organizacją, która wynikałaby z zastosowania określonych parametrów standaryzacyjnych.

Zasadniczy wskaźnik organizacji umożliwia porównywanie jednostkowych (osobowych) kosztów kształcenia z pominięciem wpływu zróżnicowania płac nauczycieli, czynnika, na który organy prowadzące i dyrektorzy jednostek oświatowych mają bardzo ograniczony wpływ.

Im niższa wartość tego wskaźnika, tym ekonomiczniej zorganizowana jest szkoła.

W tabeli 6 oraz na wykresie 24 przedstawiamy wartości wskaźników organizacji etatów zasadniczych w analizowanych liceach.

Tabela 6. Wskaźniki organizacji etatów zasadniczych w liceach (godz-18/ucznia).

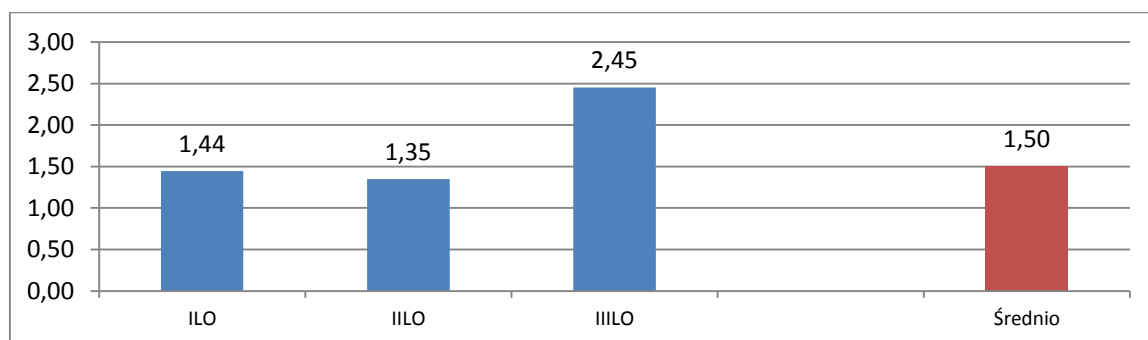
Szkoła	Zajęcia w oddziałach	Zajęcia spoza planu nauczania	Typowe wsparcie pedagogiczne	Etaty zasadnicze
ILO	1,29	0,04	0,11	1,44

Audyt aktualnej organizacji oświaty w powiecie starachowickim

ILO	1,25	0,00	0,10	1,35
IILO	2,15	0,00	0,30	2,45
Średnio	1,36	0,02	0,13	1,50

Średnia wartość wskaźnika organizacji etatów zasadniczych w liceach wynosi **1,50 godz-18/ucznia**. Najmniejsze z liceów IILO (prowadzące także oddziały integracyjne) ma zdecydowanie najwyższy wskaźnik organizacji etatów zasadniczych. Natomiast najekonomiczniej zorganizowane jest ILO.

Wykres 24. Wskaźniki organizacji etatów zasadniczych w liceach (godz-18/ucznia).



4.2.5. Wnioski wynikające z analizy organizacji nauczania w liceach

Powiat starachowicki prowadzi trzy licea ogólnokształcące. Łącznie uczęszcza do nich **1118 uczniów**. Przeciętna liczebność jednego oddziału wynosi 30,22. Średnio w jednym liceum uczy się 372,7 uczniów. Zwraca uwagę fakt, iż najmniej uczniów uczęszcza do klas pierwszych.

Dwa z trzech analizowanych liceów są duże (każde po około 500 uczniów), natomiast IIILO jest szkołą bardzo małą.

Wszystkie etaty nauczycielskie w liceach to **106,91 etatów**, w tym etaty zasadnicze to **93,17 etatów**.

Średnia wartość wskaźnika organizacji etatów zasadniczych wynosi **1,50 godz-18/ucznia**. Najekonomiczniej zorganizowane jest ILO, najmniej ekonomicznie IIILO. Jednak wydaje się, że sytuacja IIILO jest uzasadniona zarówno jego niewielką liczbą uczniów, jak i prowadzeniem oddziałów integracyjnych.

Podkreślić należy, że rozpiętość pomiędzy wartościami wskaźnika organizacji ILO a IILO w praktyce oznacza, iż szkoły te zorganizowane są w różny sposób.

4.3. Organizacyjne warunki kształcenia w technikach

4.3.1. Wielkości techników i liczebności oddziałów

Powiat starachowicki prowadzi dwa technika (funkcjonujące w ramach zespołów szkół) ogólnodostępne dla młodzieży na podbudowie gimnazjum.

W roku szkolnym 2015/16 uczy się w nich 1166 uczniów. ZSZ2 jest szkołą wyraźnie większą od ZSZ1, ale nie zmienia to faktu że obie placówki należy uznać za szkoły duże. Średnio do jednego technikum uczęszcza 583 uczniów. Średnio na poziomie jednej klasy uczy się 292 uczniów.

Tabela 7. Liczby uczniów w technikach.

Szkoła	Klasa				Razem
	I	II	III	IV	
ZSZ1	118	113	86	95	412
ZSZ2	169	203	199	183	754
Razem	287	316	285	278	1 166
Średnio	143,5	158,0	142,5	139,0	583,0

Łącznie w technikach prowadzonych jest 37 oddziałów. Najwięcej – 10 – to oddziały klasy drugiej. W pozostałych klasach zorganizowano po 9 oddziałów. Średnia liczba uczniów w oddziale wynosi 31,51. Średnia ta jest najwyższa w klasie pierwszej (31,89 ucznia na oddział).

Średnio większe oddziały utworzono w ZSZ2 (32,78 ucznia na oddział), mniejsze w ZSZ1 (29,43 ucznia na oddział).

Tabela 8. Liczby oddziałów w technikach.

Szkoła	Klasa I		Klasa II		Klasa III		Klasa IV		Klasy I-IV	
	liczba oddz.	średnio w oddz.	liczba oddz.	średnio w oddz.	liczba oddz.	średnio w oddz.	liczba oddz.	średnio w oddz.	liczba oddz.	średnio w oddz.
ZSZ1	4	29,50	4	28,25	3	28,67	3	31,67	14	29,43
ZSZ2	5	33,80	6	33,83	6	33,17	6	30,50	23	32,78
Razem	9	31,89	10	31,60	9	31,67	9	30,89	37	31,51

4.3.2. Etaty zasadnicze

Zestawienie etatów zasadniczych w analizowanych technikach przedstawia tabela 9.

Tabela 9. Liczby etatów zasadniczych w technikach.

Szkoła	Zajęcia w oddziałach	Zajęcia spoza planu nauczania	Typowe wsparcie pedagogiczne	Etaty zasadnicze

Audyt aktualnej organizacji oświaty w powiecie starachowickim

ZSZ1	24,56	0,06	3,50	28,12
ZSZ2	37,13	0,19	5,00	42,32
Razem	61,69	0,25	8,50	70,44
Średnio	30,85	0,12	4,25	35,22

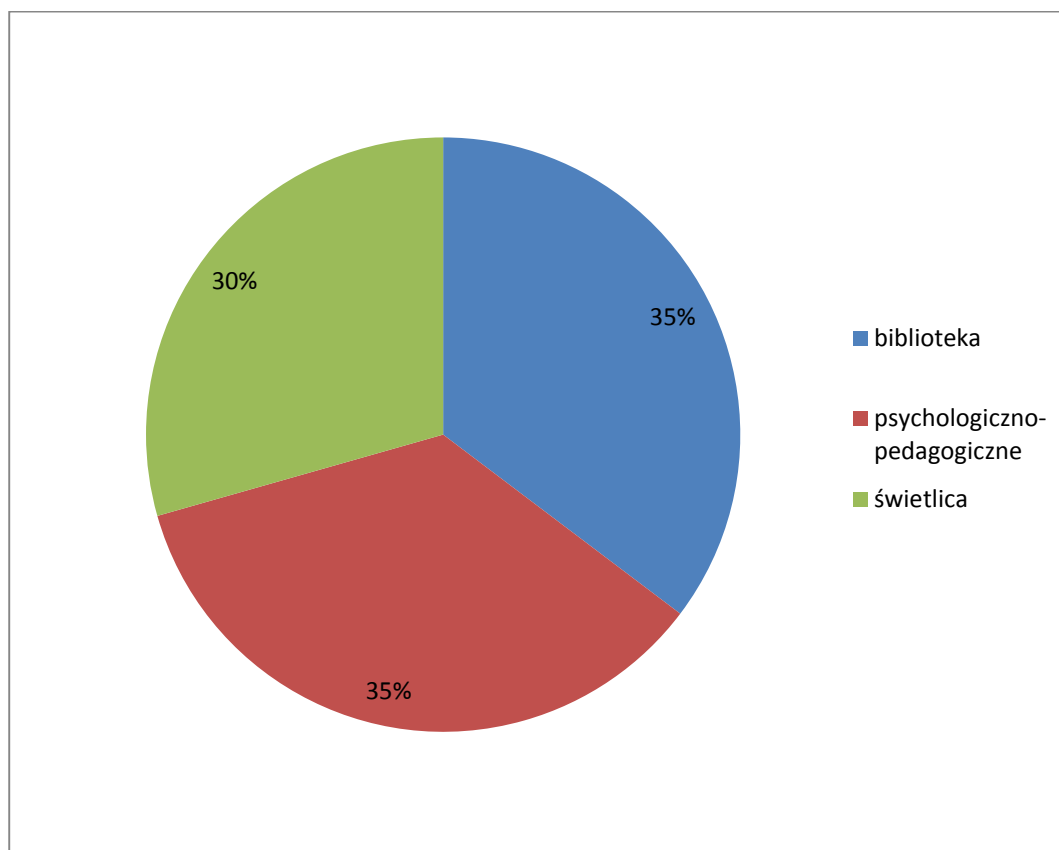
Etaty zasadnicze w roku szkolnym 2015/16 to łącznie 70,44 etatów. Zajęcia w oddziałach to 61,69 etatów, natomiast typowe wsparcie pedagogiczne to 8,50 etatów. Pozostałe 0,25 etatów to zajęcia spoza planów nauczania.

Do zajęć w oddziałach zaliczyliśmy: przedmioty ogólnokształcące, religię, języki obce, wf. Do typowego wsparcia pedagogicznego w technikach włączyliśmy bibliotekę, świetlicę oraz pomoc psychologiczno-pedagogiczną.

Wyraźnie należy podkreślić, że **w tej analizie do etatów zasadniczych nie należą etaty związane z kształceniem zawodowym**. Zwracamy także uwagę, że **analizie podlegają wyłącznie etaty przypisane do techników** (czyli jeśli w zespole znajdują się także inne składowe, to etaty z nimi związane nie znalazły się w grupie etatów zasadniczych).

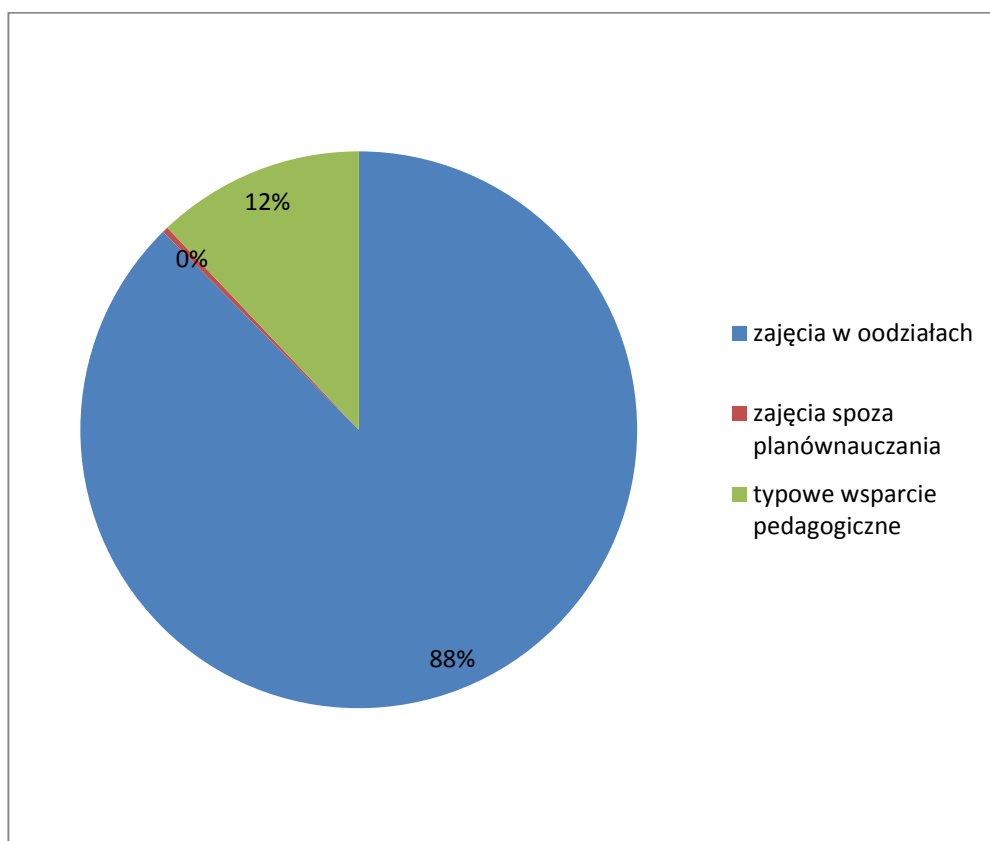
Wykresy 25 i 26 przedstawiają graficzną ilustrację struktury typowego wsparcia pedagogicznego i etatów zasadniczych.

Wykres 25. Struktura typowych etatów wsparcia pedagogicznego (%) w technikach.



Audyt aktualnej organizacji oświaty w powiecie starachowickim

Wykres 26. Struktura etatów zasadniczych (%) w technikach.



4.3.3. Etaty razem

W tabeli 10 umieszczone zostały wszystkie etaty nauczycielskie realizowane w analizowanych technikach wykazane w arkuszach organizacyjnych. Etaty nie zaliczone do etatów zasadniczych wynikają z czynników losowych bądź specyficznych uwarunkowań placówek. Uwzględniliśmy tutaj także etaty kształcenia zawodowego oraz wszystkie zniżki godzin.

Reasumując, w analizowanych technikach realizowanych jest łącznie 134,79 etatów nauczycielskich. Z tego 70,44 etatów to etaty zasadnicze.

Tabela 10. Zestawienie wszystkich etatów nauczycielskich w technikach.

Szkoła	Zajęcia w oddziałach	Zajęcia spoza planu nauczania	Typowe wsparcie pedagogiczne	Zniżki godzin wyrażone w etatach	Etaty wynikające ze specyfiki szkoły	Etaty losowe	Razem
ZSZ1	24,56	0,06	3,50	2,93	24,54	2,05	57,65
ZSZ2	37,13	0,19	5,00	2,72	30,66	1,44	77,14
Razem	61,69	0,25	8,50	5,66	55,21	3,49	134,79
Struktura w %	45,8%	0,2%	6,3%	4,2%	41,0%	2,6%	100%

4.3.4. Wskaźniki organizacji

W tabeli 11 przedstawiamy wartości wskaźników organizacji etatów zasadniczych w analizowanych technikach.

Średnia wartość wskaźnika organizacji etatów zasadniczych w technikum wynosi **1,09 godz-18/ucznia**. Niższą wartość osiąga on w ZSZ2 (1,01) a wyższą w ZSZ1 (1,23).

Przypominamy, że im niższa wartość wskaźnika tym ekonomiczniej zorganizowana jest placówka.

Tabela 11. Wskaźniki organizacji etatów zasadniczych w technikum (godz-18/ucznia).

Szkoła	Zajęcia w oddziałach	Zajęcia spoza planu nauczania	Typowe wsparcie pedagogiczne	Etaty zasadnicze
ZSZ1	1,07	0,00	0,15	1,23
ZSZ2	0,89	0,00	0,12	1,01
Średnio	0,95	0,00	0,13	1,09

4.3.5. Wnioski wynikające z analizy organizacji nauczania w technikach

Powiat starachowicki prowadzi dwa technika. Łącznie uczy się w nim **1166 uczniów**. Jest to nieco większa liczba niż uczęszczających do liceów. Mimo że widać dużą różnicę pomiędzy większą (ZSZ2) a mniejszą (ZSZ1) placówką to obie szkoły należy zaliczyć do techników dużych.

Najwięcej uczniów uczęszcza do oddziałów klasy drugiej (316 uczniów). Przeciętna liczebność jednego oddziału wynosi 31,51 uczniów.

Na wszystkie etaty nauczycielskie przypada **134,79 etatów, w tym etaty zasadnicze to 70,44 etatów**.

Wartość wskaźnika organizacji etatów zasadniczych wynosi **1,09 godz-18/ucznia**. Widać wyraźną różnicę w sposobie organizacji szkół – wartość wskaźnika pomiędzy szkołami różni się o ponad 20%. Podstawowe przyczyny to:

- Różnice w średnich liczebnościach oddziałów;
- Różnice w szkolnych planach nauczania (zwłaszcza wielospecjalnościowych) prowadzące w niektórych przypadkach w ZSZ1 do sytuacji, w której zajęcia wspólne (dla całego oddziału) stanowią zaledwie 55% wszystkich zajęć oddziału.

4.4. Organizacyjne warunki kształcenia w zasadniczych szkołach zawodowych

4.4.1. Wielkości zasadniczych szkół zawodowych i liczebności oddziałów

Powiat starachowicki prowadzi jedną zasadniczą szkołę zawodową (funkcjonującą w ramach zespołów szkół). W roku szkolnym 2015/16 uczy się w niej 419 uczniów. Jest więc to szkoła duża. Najwięcej – 148 – to uczniowie oddziałów klasy drugiej, najmniej – 125 – oddziałów klasy pierwszej).

Tabela 12. Liczby uczniów w zasadniczych szkołach zawodowych.

Szkoła	Klasa			Razem
	I	II	III	
ZSZ3	125	148	146	419

W klasie pierwszej i trzeciej utworzono po 5 oddziałów, w klasie pierwszej 4. Średnia liczebność oddziału to 29,93 uczniów na oddział.

Tabela 13. Liczby oddziałów w zasadniczych szkołach zawodowych.

Szkoła	Klasa I		Klasa II		Klasa III		Klasy I-III	
	liczba oddz.	średnio w oddz.	liczba oddz.	średnio w oddz.	liczba oddz.	średnio w oddz.	liczba oddz.	średnio w oddz.
ZSZ3	4	31,25	5	29,60	5	29,20	14	29,93

4.4.2. Etaty zasadnicze

Zestawienie etatów zasadniczych w analizowanej zasadniczej szkole zawodowej przedstawia tabela 14. Na te etaty w roku szkolnym 2015/16 przeznaczono ogółem 20,17 etatów.

Tabela 14. Liczby etatów zasadniczych w zasadniczych szkołach zawodowych.

Szkoła	Zajęcia w oddziałach	Typowe wsparcie pedagogiczne	Etaty zasadnicze
ZSZ3	16,67	3,50	20,17

Do zajęć w oddziałach zaliczyliśmy: przedmioty ogólnokształcące, religię, języki obce, wf. Do typowego wsparcia pedagogicznego włączyliśmy bibliotekę, świetlicę oraz pomoc psychologiczno-pedagogiczną.

Wyraźnie należy podkreślić, że **w tej analizie do etatów zasadniczych nie należą etaty związane z kształceniem zawodowym**. Zwracamy także uwagę, że analizie podlegają wyłącznie etaty przypisane do zasadniczej szkoły zawodowej (czyli jeśli w zespole znajdują

Audyt aktualnej organizacji oświaty w powiecie starachowickim

się także inne składowe, to etaty z nimi związane nie znalazły się w grupie etatów zasadniczych).

4.4.3. Etaty razem

W tabeli 15 umieszczone zostały wszystkie etaty nauczycielskie realizowane w zasadniczych szkołach zawodowych wykazane w arkuszu organizacyjnym. Etaty nie zaliczone do etatów zasadniczych wynikają z czynników losowych bądź specyficznych uwarunkowań placówek. Uwzględniliśmy tutaj etaty kształcenia zawodowego oraz wszystkie zniżki godzin.

Reasumując, w analizowanej zasadniczej szkole zawodowej realizowanych jest łącznie 36,67 etatów nauczycielskich. Największą ich grupę stanowią etaty zasadnicze realizowane w oddziałach.

Tabela 15. Zestawienie wszystkich etatów nauczycielskich w zasadniczych szkołach zawodowych.

Szkoła	Zajęcia w oddziałach	Typowe wsparcie pedagogiczne	Zniżki godzin wyrażone w etatach	Etaty wynikające ze specyfiki szkoły	Etaty losowe	Razem
ZSZ3	16,67	3,50	3,71	10,94	1,84	36,67

4.4.4. Wskaźniki organizacji

W tabeli 16 przedstawiamy wartości wskaźników organizacji etatów zasadniczych w analizowanej zasadniczej szkole zawodowej.

Tabela 16. Wskaźniki organizacji etatów zasadniczych w zasadniczych szkołach zawodowych (godz-18/ucznia).

Szkoła	Zajęcia w oddziałach	Typowe wsparcie pedagogiczne	Etaty zasadnicze
ZSZ3	0,72	0,15	0,87

Wartość wskaźnika organizacji etatów zasadniczych wynosi **0,87 godz-18/ucznia**.

4.4.5. Wnioski wynikające z analizy organizacji nauczania w zasadniczej szkole zawodowej

Powiat starachowicki prowadzi jedną zasadniczą szkołę zawodową. Łącznie uczy się w niej **419 uczniów**. Przeciętna liczebność jednego oddziału wynosi 29,93 uczniów. Na wszystkie etaty nauczycielskie przypada **36,67 etatów, w tym etaty zasadnicze to 20,17 etatów**.

Audyt aktualnej organizacji oświaty w powiecie starachowickim

Wartość wskaźnika organizacji etatów zasadniczych wynosi **0,87 godz-18/ucznia**. Według autorów opracowania wartość ta, należy do dość wysokich.

4.5. Administracja i obsługa

4.5.1. Etaty administracji i obsługi

Tabela 17 zawiera zestawienie etatów administracji i obsługi w placówkach będących przedmiotem tej części opracowania.

Żeby porównywanie zatrudnienia w różnych szkołach miało sens, należy z niego wyłączyć etaty nietypowe, czyli te, które z przyczyn obiektywnych nie występują we wszystkich jednostkach lub nie zależą od wielkości szkoły ani od liczby uczniów.

W praktyce z typowych etatów administracji i obsługi wyłączyliśmy etaty związane z kuchnią i stołówką oraz etaty internatu (umieszczone w kategorii „pozostała obsługa”).

Na realizację wszystkich zadań administracji i obsługi przeznaczono łącznie 71,50 etatów, etaty typowe to 66,00 etatów).

Największą grupę wszystkich etatów administracji i obsługi stanowią etaty sprzątnia (25,00 etatów).

Tabela 17. Etaty administracji i obsługi w analizowanych szkołach.

Szkoła	Administracja	Finanse i księgowość	Sprzątanie	Dozór i ochrona	Kuchnia/stołówka	Pozostała obsługa	Razem wszystkie	Razem typowe
ILO	1,75	1,50	5,00	1,00		1,00	10,25	10,25
IILO	1,00	3,00	4,00	1,00		2,00	11,00	11,00
IIILO	2,00	1,00	2,00			1,00	6,00	6,00
ZSZ1	2,50	4,00	4,00		2,50	4,50	17,50	12,00
ZSZ2	1,00	4,00	4,00	2,00		4,25	15,25	15,25
ZSZ3	3,00	1,00	6,00	1,50		0,00	11,50	11,50
Razem	11,25	14,50	25,00	5,50	2,50	12,75	71,50	66,00
Średnio	1,88	2,42	4,17	1,38	2,50	2,13	11,92	11,00

4.5.2. Wskaźniki organizacji etatów administracji i obsługi

Dla etatów administracji i obsługi wyznaczyliśmy wskaźnik organizacji w odniesieniu do liczby etatów nauczycielskich (liczba typowych etatów administracji i obsługi przypadająca na jeden etat nauczycielski).

Jednocześnie należy pamiętać, że wskaźnik organizacji typowych etatów AiO w odniesieniu do nauczycieli jest tylko jednym z możliwych wskaźników organizacji zatrudnienia. Możliwe jest także wykorzystanie informacji dotyczące powierzchni obiektów i terenów, zarządzanych przez szkoły.

Audyt aktualnej organizacji oświaty w powiecie starachowickim

Uwaga Do etatów nauczycielskich, służących do wyliczenia tego wskaźnika organizacji zaliczyliśmy wszystkie te, które realizowane są na rzecz poszczególnych jednostek oświatowych oraz są realizowane wewnątrz ich budynków.

W tabeli 18 pokazujemy liczbę typowych etatów administracji i obsługi przypadających na jeden etat nauczycielski.

Tabela 18. Wskaźniki organizacji administracji i obsługi w odniesieniu do liczby etatów nauczycieli (typowe etaty AiO/etat nauczycielski).

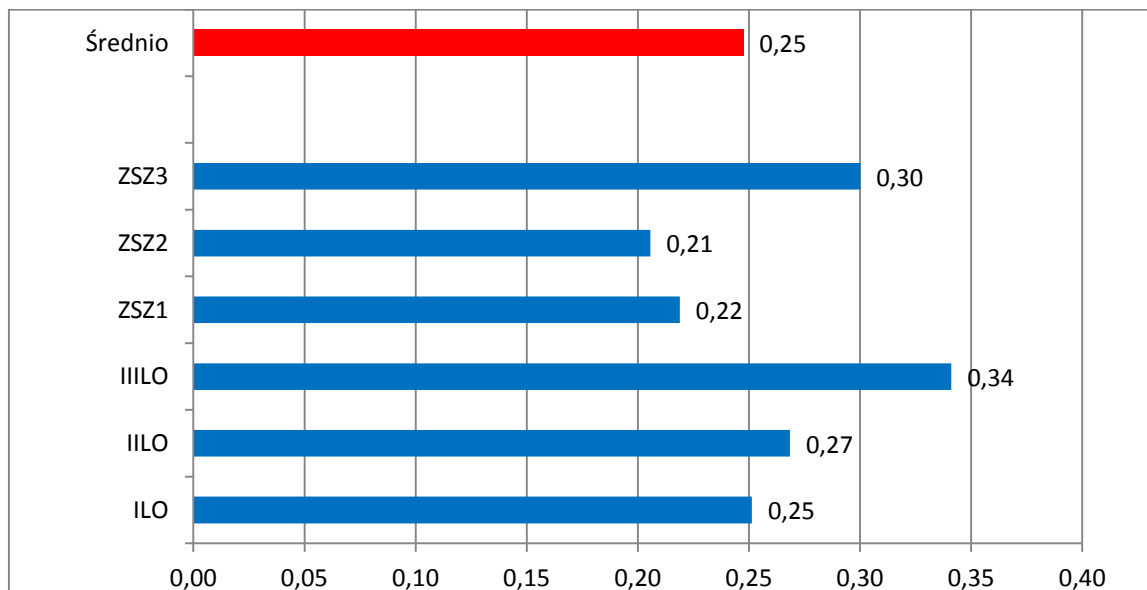
Szkoła	Administracja	Finanse i księgowość	Sprzątanie	Dozór i ochrona	Kuchnia/stołówka	Pozostała obsługa	Razem wszystkie	Razem typowe
ILO	0,04	0,04	0,12	0,02	0,00	0,02	0,25	0,25
IILO	0,02	0,07	0,10	0,02	0,00	0,05	0,27	0,27
IIILO	0,11	0,06	0,11	0,00	0,00	0,06	0,34	0,34
ZSZ1	0,05	0,07	0,07	0,00	0,05	0,08	0,32	0,22
ZSZ2	0,01	0,05	0,05	0,03	0,00	0,06	0,21	0,21
ZSZ3	0,08	0,03	0,16	0,04	0,00	0,00	0,30	0,30
Razem	0,04	0,05	0,09	0,02	0,01	0,05	0,27	0,25

Średnia wartość wskaźnika organizacji typowych etatów AiO w odniesieniu do nauczycieli wynosi 0,25 etatu AiO na jeden etat nauczycielski. Z doświadczenia autorów opracowania wynika, że jest to wartość stosunkowo wysoka.

Porównując ze sobą poszczególne placówki widoczne jest duże zróżnicowanie uzyskanych wartości. W ZSZ2 wskaźnik wynosi 0,21, natomiast w IIILO 0,34 (jest więc o ponad 50% wyższy).

Wykres 27 jest ilustracją graficzną omawianych wskaźników organizacji typowych etatów administracji i obsługi.

Wykres 27. Wskaźniki organizacji typowych etatów administracji i obsługi.





VULCAN sp z o.o.
ul. Wołowska 6
51-116 Wrocław
tel.: 71 375 15 00
faks: 71 375 15 01
vulcan@vulcan.edu.pl
www.vulcan.edu.pl