**Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  | LOGO SZGiP podpis |

**Stanowisko**

**Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych[[1]](#footnote-1)**

**z dnia 12 października 2020 r.**

w sprawie: **oczekiwanej reformy systemu finansowania i organizacji oświaty**

**W imieniu Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych skupiającego regionalne stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, przekazujemy postulaty środowiska samorządowego w zakresie oczekiwanych kierunków zmian w systemie oświaty w Polsce.**

Od momentu przekazania samorządom prowadzenia placówek oświatowych **część oświatowa subwencji ogólnej w coraz mniejszym stopniu zapewnia gminom pokrycie kosztów tych zadań**, w tym niezbędnych kosztów wynagrodzeń nauczycieli, zmuszając je do pokrywania rokrocznie coraz większej luki finansowej. Wprowadzona w ostatnich latach reforma spowodowała wzrost kosztów osobowych, gdyż nastąpiła seria podwyżek dla nauczycieli bez zapewnienia ze strony rządu pełnej rekompensaty finansowej samorządom. Ponadto nastąpił wzrost liczby etatów nauczycielskich wynikający z wdrażanych reform przy jednoczesnym spadku liczby uczniów w szkołach podstawowych**. To dodatkowo i znacząco obciążyło gminne budżety**. Nieprawdą jest twierdzenie, że gminom spadają koszty bieżące z powodu mniejszej liczby uczniów, gdyż koszty tworzy liczba oddziałów w szkole. Spadek liczby uczniów nie jest proporcjonalny do spadku liczby oddziałów.

Rosnące w ostatnich latach dochody Gmin z tytułu podatków PIT i CIT w większości gmin były niższe niż wzrastające koszty oświaty a przecież należy pamiętać, że dochody Gmin z tytułu podatków PIT i CIT powinny służyć finansowaniu wszystkich zadań Gmin a nie jedynie oświaty.

Wdrożone w 2019 roku zmiany w przepisach około podatkowych zmniejszyły dochody gmin z tytułu udziału w podatku PIT. Z kolei rok 2020 przyniósł ogólnoświatowy kryzys spowodowany epidemią COVID-19, który pogłębia złą sytuację budżetową JST. **Skumulowany efekt coraz wyższych kosztów realizacji zadań, skutków pandemii oraz spadku dochodów JST uwidacznia się w spadku nadwyżki operacyjnej netto pokazującej rzeczywistą możliwość pokrywania z własnego budżetu kolejnych obciążeń.** Wszystko to przy wciąż rosnących kosztach realizacji usług publicznych, w tym zadań oświatowych, staje się dla budżetów JST niemożliwe do udźwignięcia. Konieczność realizacji zadań własnych odbywa się kosztem rezygnacji z realizacji inwestycji potrzebnych mieszkańcom, a i tak na horyzoncie coraz bardziej uwidacznia się widmo utraty płynności finansowej bardzo wielu gmin.

**Stąd niezbędne jest jak najszybsze wdrożenie zmian w systemie finansowania i organizacji oświaty, ponieważ jest to obszar finansów samorządowych, który generuje ogromne koszty, na które samorządy, jako rzeczywisty realizator zadań nie mają znaczącego i realnego wpływu.**

**Kluczową kwestią w procesie oczekiwanych przez samorządy zmian jest REFORMA SYSTEMU FINANSOWANIA OŚWIATY**

**PODSTAWOWE PROBLEMY w zakresie FINANSOWANIA OŚWIATY**

1. **Wysokość subwencji i dotacji przeznaczanych przez państwo na edukację i opiekę nad dziećmi jest niewystarczająca**.
2. **Sposób naliczania subwencji jest niejasny i przeregulowany**.
3. **Utrwalająca się od szeregu lat praktyka zrzucania na samorządy nowych zadań, za którymi nie idą środki finansowe**, **obniża możliwości prawidłowego funkcjonowania oświaty oraz innych dziedzin, za które odpowiadają samorządy.**
4. **Regulacje wynagrodzeń dla nauczycieli w trakcie roku budżetowego bez zabezpieczenia na to adekwatnych środków finansowych paraliżują pracę samorządu**, **oraz są niezgodne z zasadami pomocniczości Państwa.**
5. **Zasady przyznawania i finansowania urlopów na poratowanie zdrowia powinny być zmienione. Koszty te powinny być pokrywane ze środków ZUS**. Konieczność udzielenia urlopu uzupełniającego 56 dni po urlopie zdrowotnym, jest niezrozumiała: czas trwania urlopu na poratowanie zdrowia powinien być wystarczający, by w dobrej kondycji powrócić do pracy.
6. **Brak w kwocie subwencji uzupełniającej dodatkowej kwoty z tytułu odpraw dla nauczycieli przechodzących na świadczenia kompensacyjne**.
7. **Brak wsparcia finansowego dla pracowni specjalistycznych adekwatnego do rzeczywistych potrzeb.** Program z rezerwy celowej przewidziany jest na 4 lata. Pozwala na sfinansowanie 1 pracowni w roku, a często potrzebujących wsparcia jest więcej placówek. Koszt 1 pracowni specjalistycznej szacowany jest na około 40 tys. zł. Tych środków w JST nie ma, więc uzupełnianie wyposażenia będzie musiało trwać latami, a zajęcia muszą być prowadzone na bieżąco.
8. **Wysoki koszt dowozu uczniów** – szczególnie kosztowny w przypadku rozproszonych terenów wiejskich oraz dzieci z niepełnosprawnościami uczęszczających do tzw. szkół specjalnych czy ośrodków szkolno-wychowawczych. W gminach kwoty te w skali roku kształtują się na poziomie kilkudziesięciu tysięcy złotych. Koszt ten przerzucany jest całkowicie na JST i pomniejsza środki inwestycyjne, które mogłyby być kierowane do placówek oświatowych.

**NASZE POSTULATY FINANSOWE**

W większości JST subwencja nie pokrywa nawet środków przeznaczonych na wynagrodzenia, a w ujęciu budżetowym zadania z zakresu oświaty stanowią około 30-50% wszystkich wydatków. Jako przedstawiciele JST wnioskujemy o to, by Państwo przejęło sferę wydatków oświatowych związaną z zatrudnieniem personelu. Samorządy byłyby zobowiązane do utrzymania infrastruktury, nowych inwestycji w obszarze opieki i edukacji dzieci i młodzieży. Rozliczenie pomiędzy budżetem Państwa a JST mogłoby być dokonywane na podstawie sprawozdań składanych co kwartał.

1. **Docelowo postulujemy zastąpienie subwencji oświatowej dotacją w pełni pokrywającą koszty wynagrodzeń nauczycieli w szkołach i przedszkolach.**
2. **Opracowanie i wdrożenie nowego systemu wynagradzania nauczycieli, powiązanego ze średnią płacą w kraju, dostosowanego do aktualnych realiów organizacji pracy i płacy z uwzględnieniem nowoczesnych systemów motywacyjnych**, który pozwoli na zachowanie i odbudowanie etosu zawodu nauczyciela oraz jego znaczenia w całym procesie edukacyjnym i wychowawczym**.**

**W okresie przejściowym postulujemy:**

**- zwiększenie poziomu subwencji oświatowej i dotacji przedszkolnej,** które zrekompensują realny wzrost kosztów oświatowych wywołanych decyzjami na szczeblu rządowym,

**- zniesienie obowiązku uzyskiwania średnich wynagrodzeń nauczycieli w sposób określony w art. 30 KN**, jako niesprawiedliwego i demotywującego czynnika wynagradzania,

- **wliczenie dodatku wiejskiego do składników wynagrodzeń nauczycieli,**

**-** **zrównanie wysokości odpisu na fundusz socjalny dla nauczycieli** z analogicznym dotyczącym **pracowników samorządowych**,

**-** **pełne finansowanie przez budżet Państwa kosztów odpraw emerytalnych dla nauczycieli przechodzących na świadczenia emerytalne oraz finansowanie wynagrodzeń nauczycieli przebywających na urlopach dla poratowania zdrowia przez ZUS**,

- **pełne pokrycie przez państwo wprowadzanych podwyżek dla nauczycieli**,

**-** **zwiększenie dotacji przedszkolnej na jednego przedszkolaka**, gdyż wprowadzane w ostatnich latach podwyżki dla nauczycieli w żaden sposób nie zostały zrekompensowane gminom.

Celem w/w nie jest obniżka wynagrodzeń dla nauczycieli, a usunięcie elementów dotychczasowego systemu, które budzą kontrowersje.

**PODSTAWOWE PROBLEMY w zakresie ZARZĄDZANIA OŚWIATĄ**

Wdrażane od początku przejęcia realizacji zadań oświatowych przez gminy przepisy regulujące **organizację** oświaty paraliżują skuteczne zrządzanie realizowanymi zadaniami. W związku z tym zgłaszamy szereg problemów, utrudniających samorządom efektywne zarządzanie oświatą:

1. Ciągły brak stabilizacji w Polskiej oświacie. **Częste zmiany przepisów – ustaw i rozporządzeń, „porozrzucane” przepisy w różnych ustawach, brak konsultacji z przedstawicielami środowiska JST i nauczycielskiego**. Liczne rozporządzenia publikowane są tuż przed wejściem w życie, co powoduje m.in. brak możliwości przygotowania wymaganych procedur i dokumentów, chociażby regulaminów wynagradzania nauczycieli.
2. **Brak realnej możliwości kształtowania sieci szkół na terenie danej JST** – kuratoria często nie wydają pozytywnej opinii dotyczącej przekształcania lub likwidacji placówek, co do których brak przesłanek związanych z dalszym funkcjonowaniem. W efekcie utrzymywane są szkoły, w których panujące warunki organizacyjne powodują brak motywacji do konkurowania dzieci między sobą, co jest przyczyną obniżania poziomu nauczania i skazaniem młodzieży na gorszy start na poziomie szkoły średniej.
3. **Brak możliwości elastycznego kształtowania struktury szkół powoduje m.in. konieczność organizacji pracy przez nauczycieli w kilku placówkach,** tak by „uskładać” etat. Dotyczy to w szczególności nauczycieli przedmiotowych, np. chemii, fizyki, muzyki. Brak nauczycieli z takich przedmiotów jak np. fizyka czy chemia i konieczność pokonywania dużych odległości ze szkoły do szkoły często skutkuje rezygnacją z dojazdów nauczycieli, co sprawia, że tychże przedmiotów uczą nauczyciele nieposiadający wymaganych przepisami kwalifikacji. Większość dyrektorów nie ma możliwości związania nauczyciela z daną placówką, to sprawia, że nie budują się relacje uczeń-nauczyciel, a przecież nauczyciel dla ucznia powinien być, jak mistrz, który przekazuje cenną wiedzę i sprawia, że uczeń nabywa umiejętności.
4. **JST mają znikomy wpływ na zatrudnianie dyrektorów placówek** (w komisji konkursowej zasiada 3 przedstawicieli organu prowadzącego na minimum 11 osób). Taki stan sprawia, że w przypadku braku akceptacji wskazanego przez komisję dyrektora, współpraca nie układa się dobrze, a koszt tego ponoszą dzieci i rodzice.
5. **Dyrektorzy poza nadzorem pedagogicznym**, **muszą zajmować się sprawami, do których nie są przygotowani** - brak wsparcia merytorycznego w wielu sytuacjach - np. związanych z budownictwem, ubezpieczeniami, dokumentacją projektową i przetargową, hydrauliką, itp. Spłaszczenie siatki płac i obowiązki narzucane na dyrektorów placówek sprawiają, że **coraz trudniej znaleźć kandydatów na stanowiska kierownicze**. Dzisiaj, przy powszechnym niedoborze nauczycieli, pedagog w stopniu nauczyciela dyplomowanego (w zależności od specjalizacji), często zarabia więcej od dyrektora, który go zatrudnia. Część z konkursów na dyrektorów pozostaje bez rozstrzygnięcia i tendencja ta ulega systematycznemu pogłębianiu.
6. Ciągła praktyka nakładania na dyrektorów i nauczycieli nagłych, nieplanowanych obowiązków z krótkim terminem wykonania powoduje niemożność odpowiedzialnego planowania pracy. Nauczyciele zgłaszają problem obciążania nowymi obowiązkami administracyjnymi, które nie idą w parze z zarobkami i prestiżem zawodu nauczyciela. Praca nauczyciela coraz częściej opiera się nie na pracy z dzieckiem ale głównie na dokumentach – sprawozdawczości. Zatrudnieni nauczyciele, pedagodzy, opiekunowie, dyrektorzy **skarżą się na niewystarczające wsparcie kuratoriów w zakresie praktycznego stosowania i interpretacji przepisów prawa oświatowego.** Jest ono skomplikowane i często trudne do praktycznego stosowania. Brakuje fachowców w tym zakresie zarówno w placówkach oświatowych jak i JST
7. **Uciążliwość obsługi Systemu Informacji Oświatowej** – dużo danych, które szczególnie w małych placówkach uzupełniają nauczyciele w ramach dodatkowych obowiązków. Przy tak dużej komplikacji systemu, trzeba zatrudniać dodatkowe osoby. Koszty te spadają na samorządy.
8. Z roku na rok **obserwujemy brak młodych nauczycieli, którzy chcieliby podjąć pracę w zawodzie**. Od kilku lat obserwuje się spadek praktyk studenckich oraz podań o pracę.
9. **Wypłacanie wynagrodzeń z góry komplikuje system**, który generuje zwiększony wkład pracy – rozliczanie tego, co się wydarzy w miesiącu jest podwójną pracą administracyjną i księgową.
10. Niewystarczający stopień **wyposażenia uczniów w laptopy do zdalnej nauki, dostępu uczniów i szkół do szybkiego internetu** oraz **brak standardów realizacji zdalnego nauczania** (obejmującego m.in. pełny dostęp materiałów do nauki i nauczania, w tym do e-podręczników, narzędzi do zdalnego nauczania, ujednolicenia sposobu realizacji nauczania zdalnego oraz warunków przechodzenia na ten typ nauczania, itp.).
11. **Brak ogólnopolskich uregulowań dotyczących liczby godzin pedagoga i psychologa szkolnego w stosunku do liczby uczniów**. Z roku na rok zauważalny jest wzrost liczby dzieci, które muszą być objęte opieką psychologiczną. Rodzice mają większe zaufanie do szkolnego psychologa niż do psychologa zatrudnionego w poradni psychologiczno-pedagogicznej, dlatego zapewnienie opieki psychologicznej szkolnego pedagoga jest bardzo zasadne.
12. **Brak wsparcia i współpracy instytucji, które zajmują się rodziną i dziećmi a z zasady powinny współpracować ze szkołą - np. PCPR, Sąd Rodzinny,** itp. - uwagi kierowane do tych instytucji są często bagatelizowane lub przekazywane rodzicom w sposób nieadekwatny do sprawy. Instytucje te powinny być dla nas partnerami, a nie stronami w problemie czy konflikcie.
13. **Brak uwzględniania orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego wydawanych przez poradnie psychologiczno-pedagogiczne po 30 września danego roku w Systemie Informacji Oświatowej oraz w wysokości naliczanej subwencji.** Powoduje to przerzucanie zwiększonych kosztów kształcenia ucznia z orzeczeniem na samorząd i częstokroć brak możliwości merytorycznego wspierania uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi przez placówki oświatowe. Dodatkowo: częsta praktyka nadużywania wydawania orzeczeń przez niepubliczne poradnie psychologiczno-pedagogiczne, brak możliwości uzyskiwania przez organ prowadzący bieżącej informacji o wydawanych orzeczeniach dla uczniów z terenu danej JST, niejednoznaczność i niespójność wydawanych decyzji, ograniczają możliwość weryfikacji stopnia realizacji wsparcia przez podległe placówki, planowania wydatków i odpowiedzialnego oraz efektywnego ich wydatkowanie. Ponieważ Ministerstwo pracuje nad systemem edukacji włączającej (czyli kształceniem każdego ucznia w jego środowisku życia) będzie to bardzo trudny i kosztowny problem do rozwiązania na poziomie szkół ogólnodostępnych.
14. **Środowisko nauczycielskie i samorządowe nie odczuwa realnego wpływu na zmiany w systemie oświaty.** Przy okazji wdrażania kolejnych reform zatrudnia się do ich opracowania ekspertów i specjalistów, którzy wpływając na system oświaty, niewiele mają z nim wspólnego, zaś w całym tym procesie pomijany jest głos oświatowców: zarządzających i pedagogów.

**NASZE POSTULATY ORGANIZACYJNE**

1. Oczekujemy przywrócenia przepisów, w myśl których **w przypadku konieczności likwidacji szkoły z powodu zbyt małej liczby uczniów zgoda Kuratora Oświaty nie byłaby wiążąca**.
2. Szczególnie pilną kwestią do szybkiego uregulowania jest **konieczność określenia standardów dotyczących liczby uczniów w oddziale i szkole.** Skoro ustalona została maksymalna liczba uczniów w oddziale, **powinna być określona także minimalna**, poniżej której nie powinien być tworzony oddział. Konsekwentnie powinny zostać określone standardy dotyczące **liczby uczniów w szkołach, poniżej której szkoła może zostać zlikwidowana**.
3. **Umożliwienie elastycznego obniżania stopnia organizacyjnego placówek z małą ilością uczniów np. do poziomu klas I-IV lub I-VI.**
4. **Możliwość płynnego uzupełniania etatów nauczycielskich w ramach różnych placówek oświatowych na terenie danej gminy.**
5. **Większy wpływ samorządów na wybór dyrektorów** placówek oświatowych.
6. Po przeprowadzeniu konsultacji ze środowiskiem nauczycielskim proponujemy wdrożenie zmian które **uproszczą system wypłat wynagrodzeń i** **wypłacania ich po okresie przepracowanym**.
7. Zapewnienie środków finansowych na zatrudnienie **szkolnych pedagogów** w każdej placówce oświatowej, wraz z dookreśleniem w przepisach liczby dzieci, które mogą być pod opieką 1 specjalisty (np. 150-200).
8. **Opracowanie standardów prowadzenia edukacji zdalnej, zapewnienie środków na pełne wyposażenie uczniów w laptopy oraz dostępu do szybkiego Internetu umożliwiających realizację edukacji w systemie zdalnym.**
9. **Ustawowe powiązanie orzecznictwa psychologiczno-pedagogicznego z organizacją nauczania (arkuszami organizacyjnymi szkół) i finansowaniem wydatków na edukację (subwencją oświatową), w tym m.in.: obowiązek przekazywania informacji o wydawanych orzeczeniach danemu organowi prowadzącemu, umożliwienie dokonywania korekty w Systemie Informacji Oświatowej i kwocie subwencji oświatowej z tytułu zwiększonych wydatków na kształcenie ucznia z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego, wydanych po 30.09 w danym roku budżetowym.**
10. **Decyzję o skierowaniu ucznia z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego (w przypadku niepełnosprawności intelektualnej w stopniu lekkim)** do placówki ogólnodostępnej powinna należeć do odpowiednio przygotowanych fachowców, a nie jak obecnie do opiekunów prawnych.
11. **Postulujemy ujednolicenie programów nauczania.** Aktualnie obowiązująca dopuszczalność realizacji różnych programów nauczania danego przedmiotu w każdej szkole i obowiązująca dowolność wyboru podręcznika powoduje, iż w dobie migracji rodzin, dzieci, które trafiają do nowej placówki są „do przodu” albo „do tyłu” z materiałem. Zaburza to system edukacyjny dziecka i często bez tytanicznej jego pracy, rodziców i nauczycieli, trudno osiągnąć sukces.
12. Nauczyciele podczas rekrutacji na studia powinni być poddani **testom na predyspozycje do zawodu**.
13. **W przypadku projektowania radykalnych zmian postulujemy wprowadzanie pilotaży**, które będą w stanie pokazać praktyczne stosowanie przyjmowanych reform i regulacji**.** W związku z różnym charakterem JST (gminy o charakterze wiejskim, miejsko-wiejskim i miejskim - aglomeracje i większe miasta), **rozwiązania uniwersalne nie są dobrą receptą**.
14. **W proces projektowania i wdrażania kolejnych zmian w systemie oświaty powinni być zaangażowani praktycy** reprezentujący organy prowadzące placówki oświatowe oraz pedagodzy – realizujący edukację.

Proponowany powyżej pakiet uwag, nie wyczerpuje katalogu problemów w polskiej oświacie. Wyrażamy nadzieję, że powyższe opinie i postulaty będą wstępem do szerokiego dialogu środowiska rządowego, samorządowego i nauczycielskiego.

W dobie niedoboru środków publicznych na edukację, coraz bardziej widoczna jest konieczność korekty rozwiązań funkcjonujących w obszarze oświaty. W naszej ocenie powinny one być wypracowane w oparciu o rozmowy prowadzone w ścisłej współpracy wszystkich środowisk związanych z kształtowaniem prawa, finansowaniem oraz kształceniem i opieką nad dziećmi i młodzieżą. Wraz z praktykami wdrażającymi pojawiające się zmiany prawne jesteśmy otwarci na dialog i deklarujemy pełną współpracę przy poszukiwaniu rozwiązań usprawniających polską oświatę.

**Jako przedstawiciele samorządów, odpowiedzialni za prawidłowe i efektywne realizowanie nałożonych na nas zadań, oczekujemy działań ze strony Rządu i Parlamentu w kierunku poprawy warunków ich realizacji, w zakresie:**

* **zagwarantowania środków finansowych adekwatnych do realizowanych zadań,**
* **każdorazowego uzupełniania ubytków w dochodach własnych spowodowanych zmianami ustawowymi w dochodach własnych.**

**Postulujemy o przygotowanie i przeprowadzenie reformy dochodów własnych JST zwiększających pulę środków na zadania własne (poprzez zwiększenie udziału JST w podatku dochodowym od osób fizycznych lub wprowadzenie udziału JST w podatku VAT).**

**Apelujemy o systematyczne włączanie samorządów w proces legislacyjny już na etapach projektowania zmian w systemie**, w którym czynny i znaczący udział mają jednostki samorządu terytorialnego. Wyrażamy nadzieję, iż kolejne działania Ministra Edukacji w zakresie zmian w systemie oświatowym będą się odbywały z udziałem strony samorządowej, partnera traktowanego podmiotowo, a nie jedynie jako wykonawcy zadań przekazywanych bez zabezpieczenia środków niezbędnych na ich realizację.

**Oczekujemy pilnego wypracowania konkretnych rozwiązań prawnych i finansowych, które wprowadzą oświatę w XXI wiek i zapewnią wszystkim jej uczestnikom adekwatny do zakresu odpowiedzialności wpływ na kształtowanie krajowej i lokalnej polityki oświatowej.**

1. Stanowisko OPOS zostało przyjęte przez następujące organizacje-sygnatariuszy Porozumienia: Podkarpackie Stowarzyszenie Samorządów Terytorialnych, Stowarzyszenie Gmin Regionu Południowo-Zachodniego Mazowsza, Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Wielkopolski, Śląski Związek Gmin i Powiatów, Zrzeszenie Gmin Województwa Lubuskiego, Związek Gmin Lubelszczyzny, Związek Gmin Pomorskich, Związek Gmin Warmińsko-Mazurskich. [↑](#footnote-ref-1)