

# Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych



## Stanowisko Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych<sup>1</sup> 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 obciążało 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 ogólnooświatowy kryzys spowodowany epidemią COVID-19, który pogłębia złą sytuację budżetową JST. **Skumulowany efekt coraz wyższych kosztów realizacji zadań, skutków pandemii oraz spadku dochodów**

<sup>1</sup> 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.

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.

- I. **Docelowo postulujemy zastąpienie subwencji oświatowej dotacją w pełni pokrywającą koszty wynagrodzeń nauczycieli w szkołach i przedszkolach.**
- II. **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 zrekomensują 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 urloпах 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 zrekomensowane 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 zarządzanie 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 przedstawiciele 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. **Wyplacanie 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, ujednoczenia 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**

I. Oczekujemy przywrócenia przepisów, w myśl których **w przypadku konieczności likwidacji szkoły z powodu zbyt małej liczby uczniów zgoda Kuratora Oświaty nie byłaby wiążąca**.

II. 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**.

III. **Umożliwienie elastycznego obniżania stopnia organizacyjnego placówek z małą ilością uczniów np. do poziomu klas I-IV lub I-VI**.

IV. **Możliwość płynnego uzupełniania etatów nauczycielskich w ramach różnych placówek oświatowych na terenie danej gminy**.

V. **Większy wpływ samorządów na wybór dyrektorów placówek oświatowych**.

VI. Po przeprowadzeniu konsultacji ze środowiskiem nauczycielskim proponujemy wdrożenie zmian które **uproszczą system wypłat wynagrodzeń i wypłacania ich po okresie pracowanym**.

VII. 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).

VIII. **Opracowanie standardów prowadzenia edukacji zdalnej, zapewnienie środków na pełne wyposażenie uczniów w laptopy oraz dostępu do szybkiego Internetu umożliwiającą realizację edukacji w systemie zdalnym**.

IX. **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**.

X. **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**.

XI. **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.

XII. **Nauczyciele podczas rekrutacji na studia powinni być poddani testom na predyspozycje do zawodu**.

XIII. **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**.

**XIV. 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.**

PRZEWODNICZĄCY  
Zarządu ZGWM  
Wojciech Ciecko

