

Józef Kaczmarek\*

**POLITYKA KADROWA W OŚWIACIE I WYCHOWANIU,  
ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM FLUKTUACJI KADR  
NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO**

Instytut Śląski w Opolu jako jednostka koordynująca podjął badania w zakresie programu "Infrastruktura społeczna w systemie społeczno-ekonomicznym państwa" w ramach Centralnego Programu Badań Podstawowych 09.09. pt. "Polityka społeczna w Polsce". Badania koncentrowały się na ekonomicznych aspektach funkcjonowania i rozwoju infrastruktury społecznej.

Badania poświęcone infrastrukturze społecznej w okresie przemian społeczno-politycznych nabrały nowego jakościowego wymiaru. Przekształcenia systemowe państwa w kierunku gospodarki rynkowej stwarzają nowe wyzwania oraz szereg zagrożeń dla funkcjonowania infrastruktury społecznej.

Dotychczasowy monopolista jakim było państwo poszukuje nowych rozwiązań ekonomiczno-organizacyjnych funkcjonowania infrastruktury społecznej. Następuje proces decentralizacji systemu finansowania i zarządzania infrastrukturą społeczną. Mecenat nad tym obszarem działania w coraz większym stopniu przechodzić będzie pod jurysdykcję samorządów terytorialnych oraz instytucji publicznych. Niewątpliwie będziemy mieli do czynienia z tworzeniem się typowo komercyjnych instytucji zajmujących się infrastrukturą społeczną w określonych jej segmentach.

Kryzys ekonomiczny budżetu państwa i samorządów terytorialnych skłania te instytucje do poszukiwania oszczędności. Jak wskazuje dotychczasowe doświadczenie, w znacznej mierze ciężca finansowe

---

\* Mgr w Instytucie Nauk Ekonomicznych, Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. Powstańców Śląskich, Opole.

dotyczą sfery nieprodukcyjnej, w tym infrastruktury społecznej. Polityka ekonomiczna nie uwzględniająca znaczenia infrastruktury społecznej, jako elementu polityki społecznej, dla całokształtu rozwoju społecznego może stanowić istotny czynnik kryzysogenny, rzutu-jący na przyszły rozwój gospodarczy kraju.

Znaczenie tej problematyki dla całokształtu rozwoju społeczne-go podkreślił prof. dr hab. Janusz Kroszel: "Infrastruktura społeczna stanowi istotną część systemu społecznego. Bez względu na dokonujące się przemiany i kierunek przeobrażeń stanowi w coraz więk-szym stopniu element nowoczesnego, dynamicznego i humanistycznego społeczeństwa. Istnieje więc potrzeba stałej analizy całokształtu uwarunkowań i cech rozwoju tego podsystemu społecznego. Potrzebne są dyskusje i opracowania naświetlające działalność tej dziedziny z różnych punktów"<sup>1</sup>.

Autor niniejszego opracowania jako jeden z wielu uczestniczą-cych w badaniach CPBP 09.09.08. koncentrował się na racjonalizacji zatrudnienia w infrastrukturze społecznej zarówno w skali makroeko-nomicznej jak i w ujęciu regionalnym. Poniższe opracowanie jest próbą dyskusji nad jednym z segmentów infrastruktury społecznej, jakim jest oświata i wychowanie. Fluktuacja kadr w tej dziedzinie jest hasłem wywoławczym dla analizy funkcjonowania tego segmentu, ułatwiającej określenie polityki zatrudnienia w oświacie i wy-chowaniu.

W pracy zostały wykorzystane dane statystyczne zebrane w opra-cowaniu sporządzonym przez autora w ramach CPBP 09.09. i opubliko-wane w ramach serii "Polityka społeczna w systemie społeczno-ekono-micznym państwa"<sup>2</sup>, oraz badania własne przeprowadzone w Kuratorium Oświaty i Wychowania w Opolu.

## 1. UWAGI OGÓLNE

Od początku lat siedemdziesiątych powszechnie propagowano wzorzec nauczyciela specjalisty w pewnej wąskiej dziedzinie. Uznano,

<sup>1</sup> J. K r o s z e l, Infrastruktura społeczna w polityce społecznej, Opole 1990, s. 9.

<sup>2</sup> Zob. zeszyty: Czynniki i warunki racjonalizacji zatrudnienia w infrastrukturze społecznej na przykładzie regionu opolskiego 1987; Kadry w systemie infrastruktury społecznej 1987; Racjonalizacja oświaty i wychowania na przykładzie województwa opolskiego, 1988.

że podnoszenie kwalifikacji nauczycieli do poziomu pełnych studiów staje się niezbędne. Ponadto uznano równocześnie, że należy kwalifikacje te podnosić w ciągu całego okresu pracy zawodowej w systemie kształcenia ustawicznego i samokształcenia.

Wzrostowi wymagań nie towarzyszył jednak odpowiedni system motywacyjny. Wprowadzenie w życie modelu nauczyciela specjalisty napotykało przeszkodę w postaci stanu bazy materialnej szkolnictwa i wyposażenia w podstawowe pomoce dydaktyczne.

Wobec nasilania się negatywnych zjawisk w oświacie, problem pracy nauczycieli stał się przedmiotem wielu dyskusji. Najdotkliwszy był narastający niedobór wykwalifikowanych kadr. Aby je pozyskać należało stworzyć przede wszystkim właściwe warunki pracy. W roku 1982 Sejm uchwalił "Kartę nauczyciela", która w nowy sposób określała status pedagogów, nadając szerokie uprawnienia szczególnie tym, którzy podejmowali pracę w środowisku najdotkliwiej odczuwającym brak kadr. Dokument ten wbrew powszechnym opiniom nie stwarzał szczególnego uprzywilejowania nauczycielom, likwidował jedynie upośledzenie w stosunku do innych zawodów, głównie odnoszące się do zarobków i rzeczywistego czasu pracy. "Karta nauczyciela" gwarantowała ponadto nauczycielom zatrudnionym w miejscowościach do 5 tys. mieszkańców prawo do bezpłatnego mieszkania, jednakże kwestii tej w skali globalnej nie rozwiązano z powodu braku dostatecznej liczby mieszkań. Oferowane warunki finansowe pracy w szkolnictwie stanowiły o niskiej atrakcyjności tego zawodu, mimo wprowadzenia przez "Kartę nauczyciela" postanowień o wyrównaniu zarobków z grupą inżynierjno-techniczną, zatrudnioną w sferze produkcji materialnej. Procedura naliczania, wyłączenie poszczególnych grup zawodowych oraz relatywnie niski status tych grup w porównaniu z pracownikami bezpośrednio produkcyjnymi nie poprawił statusu ekonomicznego nauczycieli.

Prestiż ekonomiczny nauczycieli stanowił element negatywnej selekcji intelektualnej kandydatów do tego zawodu<sup>3</sup>.

Braki kadrowe w oświacie i wychowaniu uzupełniano absolwentami szkół średnich oraz absolwentami szkół policealnych, których sieć znacznie rozbudowano, szczególnie w deficytowych specjalnościach - tj. wychowaniu przedszkolnym, plastycznym, technicznym i nauczaniu

<sup>3</sup> D. S t a s z e w s k a, Problemy kadrowe w oświacie, "Polityka Społeczna" 1986, nr 11/12, s. 15-16.

początkowym. Jednocześnie utworzono trzyletnie magisterskie studia zaoczne, które uzupełniały kwalifikacje, ale także pozwalały pozyskać osoby nie zrażone warunkami pracy, gdyż już wcześniej były one zatrudnione w tym resorcie. Znacznie zwiększono limit przyjęć na studia pedagogiczne oraz zniesiono limit przyjęć na studiach zaocznych dla nauczycieli. Limity dotyczyły liczby skierowań, które uzyskiwały szkoły przez kuratoria oświaty i wychowania.

Należy także podkreślić, że w analizowanej dekadzie nastąpił rozwój kadr i instytucji nie związanych bezpośrednio z nauczaniem, lecz integralnie związanych ze szkołą, warunkujący wzrost efektywności systemu oświaty<sup>4</sup>. Poradnie szkolne oraz instytuty kształcenia kadr (IKNi80) zatrudniały wysokiej klasy specjalistów, tj. psychologów, pedagogów szkolnych, lekarzy oraz nauczycieli specjalistów. Jednakże ze względów ekonomicznych w ostatnim okresie nastąpiło gwałtowne załamanie tej formy współdziałania z systemem oświaty i wychowania.

## 2. ZATRUDNIENIE W OŚWIACIE I WYCHOWANIU

W latach osiemdziesiątych w województwie opolskim nastąpił wzrost zatrudnienia nauczycieli o około 17%, w tym mężczyzn o około 7,5%, kobiet natomiast o około 19%. Jednakże tempo tego przyrostu było zróżnicowane i od 1984 r. dał się zauważyć systematyczny jego spadek. W liczbach bezwzględnych nastąpił spadek zatrudnienia w szkolnictwie podstawowym o około 3%, w szkołach artystycznych 3,5%, średnich technicznych 1% oraz zawodowych 14,2%.

Wzrost zatrudnienia nauczycieli nie był skorelowany ze zjawiskami demograficznymi, w latach 1981-1984 mieliśmy bowiem do czynienia z falą wyżu demograficznego, którego konsekwencją było wejście znacznej liczby dzieci do szkół podstawowych pod koniec dekady. Jednocześnie zaobserwowano w tym właśnie okresie zmniejszenie tempa zatrudnienia nauczycieli. Rozwiązanie tego problemu resort realizował poprzez zwiększenie liczebności klas i oddziałów. Nastąpiło pogorszenie warunków nauczania także poprzez zwiększenie zmianowości pracy w szkołach.

---

<sup>4</sup> L. K o ź u c h o w s k i, "Funkcje pedagoga w poradnictwie", "Polityka Społeczna" 1984, nr 10, s. 5.

Do niepokojących zjawisk w szkolnictwie należy niewątpliwie zaliczyć dalszy proces feminizacji tego zawodu. W oświacie i wychowaniu zatrudnionych było ogółem około 82,5% kobiet. Proces ten ma charakter ciągły. Proporcje powyższe są zbliżone także w ujęciu terytorialnym. Zmiana tych tendencji w najbliższej przyszłości wydaje się mało prawdopodobna, ponieważ absolwentami kierunków pedagogicznych, a szczególnie nauczania początkowego i wychowania przedszkolnego są w powyżej 90% kobiety.

Udział procentowy kobiet zatrudnionych w różnych typach szkół był zróżnicowany i przedstawiał się następująco:

przedszkola	- 100%
szkoły podstawowe	- 80,0%
licea ogólnokształcące	- 62,0%
szkolnictwo zawodowe	- 49,0%
szkolnictwo wyższe	- 30,0%
inne placówki	- 57,0%

Konsekwencje tego zjawiska zostaną omówione w dalszej części pracy poświęconej fluktuacji kadr.

O efektywności nauczania decydują nie tylko względy liczbowe ale także poziom i stopień przygotowania zawodowego kadr. W oświacie i wychowaniu zatrudnionych było ogółem około 40% pracowników z wykształceniem wyższym, w tym nauczyciele z pełnymi kwalifikacjami stanowili (szkoły podstawowe, średnie i zawodowe) około 60%. Jednakże braki kadrowe spowodowały wzrost zatrudnienia pracowników z wykształceniem średnim na stanowiska nauczycielskie z jednoczesnym wymogiem uzupełnienia wykształcenia. Szczególnie dotyczyło to absolwentów liceów ogólnokształcących. Wzrost zatrudnienia tej grupy pracowników wynosił około 380%, co stanowiło około 4% wszystkich zatrudnionych.

Nasilenie negatywnej polityki kadrowej zaobserwowano szczególnie w latach 1983-1985, kiedy to zaledwie co 6 absolwent różnych typów szkół zatrudniony w oświacie i wychowaniu posiadał wymagane kwalifikacje zawodowe.

Istotnym elementem poprawy jakości nauczania jest nie tylko wzrost zatrudnienia nauczycieli z przygotowaniem pedagogicznym, szczególnie z wykształceniem wyższym, ale zatrudnienie ich zgodnie z przygotowaniem uzyskanym w szkole. Badając zgodność między zawodem wyuczonym a zawodem wykonywanym na stanowisku nauczyciela wybrano 15 specjalności i dokonano porównania. Na 100% nauczycieli

z wykształceniem wyższym 11,1% było zatrudnionych niezgodnie z zawodem wyuczonym w szkole.

Do negatywnych zjawisk należy także zaliczyć fakt, że co 7 nauczyciel zatrudniony w oświacie i wychowaniu uzależniony był od następujących warunków: zatrudnienie na pierwszym etacie poza oświatą, zatrudnienie na niepełnym etacie oraz rezygnacja z emerytury.

Należy ponadto podkreślić, że jedynie 33% nauczycieli pracowało w ramach nominalnego czasu pracy zgodnie z etatem, pozostali pracowali w godzinach nadliczbowych, w tym około 10% nauczycieli pracowało powyżej 40 godz. tygodniowo. Szacunkowo określając zapotrzebowanie na nauczycieli, przy uwzględnieniu zatrudnienia nauczycieli spoza oświaty, na niepełnym etacie, zatrudnienia w godzinach nadliczbowych oraz oficjalnie zarejestrowanych wolnych miejsc pracy, uzyskano łącznie od 24,5% do 34,5% braków kadrowych, z jakimi borykał się resort oświaty w minionej dekadzie.

### 3. FLUKTUACJA KADR

Ogólny wzrost zatrudnienia uruchomił także zwiększony proces odchodzenia pracowników z tego resortu. Badając fluktuację kadr zaobserwować można zmniejszającą się stabilizację kadr. Współczynnik przyjęć wahał się w granicach od 12,5 do 15,1%, natomiast współczynnik zwolnień od 9,7 do 14,9%.

Ruch zatrudnionych pełniej można zaobserwować zestawiając go z odejściem z pracy z przyczyn naturalnych - tj. przejściem na emeryturę lub rentę oraz opieką nad dzieckiem. Łącznie z powyższych powodów odeszło z pracy 11,2% wszystkich zatrudnionych, co stanowi 69,9% wszystkich zwolnień. Fala wyżu demograficznego (lata 1980-1984) ujawniła się we wzroście liczby kobiet korzystających z urlopu wychowawczego, jednocześnie od 1982 r. nastąpił spadek liczby osób uprawnionych do płatnego urlopu wychowawczego. Dla porównania w 1985 r. z tego świadczenia korzystało 33,3% mniej niż w roku 1982, chociaż bezwzględna liczba osób przebywających na urlopie wychowawczym była wyższa o 10,3%.

Trudna sytuacja kadrowa została spotęgowana decyzją o możliwości przejścia pracowników na wcześniejszą emeryturę. Decyzja powyższa spowodowała przyspieszony proces odchodzenia na emery-

ture pracowników z dużym stażem pracy oraz o wysokim stopniu przygotowania zawodowego. Apogeum zjawisko to osiągnęło w 1985 r., kiedy nastąpił wzrost przechodzenia na wcześniejszą emeryturę o 26,4% więcej niż w roku 1982. W następnych latach mamy do czynienia z łagodniejszym odpływem kadr z tego powodu.

Analizując uzasadniony ubytek kadr w szkolnictwie i wychowaniu dokonano następującego zestawienia:

zwolnienia ogółem	- 100,0%
w tym kobiety:	- 78,5%
emerytury	- 18,5%
wcześniejsze emerytury	- 4,7%
renty	- 2,4%
urlopy wychowawcze	- 46,2%

Analiza wieku nauczycieli wykazuje pozytywne tendencje, jakie mają miejsce w oświacie i wychowaniu w województwie opolskim. Zarejestrowano obniżenie się wskaźnika dotyczącego pracowników w wieku do 24 lat o 6,4% oraz pracowników powyżej 60 lat o 0,5%. Jednocześnie wzrósł udział pracowników w wieku od 50 do 60 roku życia o 4,9%. Największa liczba nauczycieli pracuje w wieku między 30 a 40 rokiem życia, wzrost tej grupy nauczycieli wyniósł 3,1%. Nauczyciele w wieku od 25 roku do 60 roku życia stanowili łącznie 87,2% wszystkich zatrudnionych. Wzrost zatrudnienia w tej grupie wiekowej wyniósł ogółem 9%. Charakterystyczne jest także zjawisko, iż nauczyciele zatrudnieni w wieku do 24 lat w około 68% nie przepracowali trzech lat i wskaźniki fluktuacji były tu najwyższe.

Należy jednakże podkreślić, iż ruch zatrudnionych w oświacie i wychowaniu wykazywał zdecydowanie większą stabilizację niż w całej gospodarce narodowej. W infrastrukturze społecznej niższymi wskaźnikami zwolnień oraz przyjęć odznaczał się jedynie dział nauki i rozwoju techniki. Pozostałe działy wykazywały niższą stabilizację kadr.

Niewątpliwie na fluktuację kadr wpływa także niska ranga ekonomiczna zawodu nauczyciela oraz polityka inwestycyjna w tym resorcie<sup>5</sup>. Lata osiemdziesiąte charakteryzują się spadkiem inwestycji w infrastrukturze społecznej w porównaniu do lat siedemdziesiątych.

<sup>5</sup> Z. M i k o ł a j e w i c z, Nakłady inwestycyjne na rozwój infrastruktury społecznej w Polsce; Optymalizacja kształtowania kompleksów infrastruktury społecznej, pod. red. J. K r o s z e l a, Opole 1989, s. 184-192.

Liczba szkół średnich oraz policealnych tylko w pierwszej pięcioletce zmniejszyła się o 66 placówek, a liczba uczniów tam uczących się o około 2 tys., spadek zatrudnienia nauczycieli w tych szkołach wynosił 10,4%.

#### 4. UWAGI KOŃCOWE

Ocena polityki zatrudnienia w oświacie i wychowaniu przez pryzmat fluktuacji kadr w tym resorcie mogłaby jedynie wypaczyć faktyczny stan tego działu, który miał miejsce w latach osiemdziesiątych. Ponadto uniemożliwiłoby to wskazanie na optymalne rozwiązywanie problemów w dekadzie lat dziewięćdziesiątych:

- po pierwsze - obecna sytuacja społeczno-ekonomiczna oświaty jest konsekwencją polityki prowadzonej w latach osiemdziesiątych, w której zdecydowany priorytet miała sfera produkcyjna; kreacja tej polityki szczególnie dotkliwie odbiła się na analizowanym resorcie, co w konsekwencji doprowadziło do trwałych negatywnych zjawisk;

- po drugie - nastąpił trwały i postępujący się proces feminizacji zawodu nauczyciela; z powodów naturalnych stwarza to zakłócenie procesu dydaktycznego i efektywności nauczania (urlopy wychowawcze, opieka nad dzieckiem);

- po trzecie - niskie wynagrodzenie w tym resorcie powoduje negatywną selekcję do tego zawodu oraz odchodzenie najbardziej aktywnych nauczycieli do zawodów o wyższym statusie ekonomicznym; istotnym czynnikiem zatrzymującym doświadczonych pedagogów w szkole są stosunkowo długie wakacje, relatywnie dłuższy urlop niż w innych zawodach;

- po czwarte - polityka kształcenia kadr nie odpowiadała rzeczywistym potrzebom tego resortu, powodując konieczność zatrudnienia nauczycieli bez wymaganych kwalifikacji;

- po piąte - polityka kadrowa prowadzona w szkołach powodowała zatrudnienie znacznej części nauczycieli z wymaganymi kwalifikacjami, jednakże niezgodnie z zawodem wyuczonym w szkole;

- po szóste - następuje spadek tempa zatrudnienia absolwentów szkół wyższych z przygotowaniem pedagogicznym.

Nasuwa się następująca refleksja: konieczne zmiany, jakie muszą dokonać się w resorcie oświaty i wychowania spotęgują proces fluk-



tuacji kadr. Zmiany takie będą konieczne i będą pozytywnie oddziaływać na proces edukacyjny. Do podstawowych zagadnień zaliczyć należy radykalne zmniejszenie feminizacji zawodu nauczyciela, Zmiany treści nauczania przygotowujących młode pokolenie do gospodarki rynkowej spowodują także zmiany kształcenia kadry pedagogicznej oraz zmiany przedmiotów nauczania. Zmiany te także wpłyną na wzrost fluktuacji kadr.

Reasumując poprawa efektywności kształcenia dzieci i młodzieży może nastąpić poprzez wzrost fluktuacji kadr. To zjawisko w obecnej chwili uznać trzeba za czynnik ze wszech miar pozytywny.

Józef Kaczmarek

PERSONNEL POLICY IN THE SECTOR OF EDUCATION  
WITH A SPECIAL EMPHASIS LAID ON LABOUR TURNOVER  
(CASE STUDY OF THE ADMINISTRATIVE PROVINCE OF OPOLE)

The analysis performed by the author is focussed on the employment policy in the sector of education in the eighties, with labour turnover providing only a background for its critical appraisal. In the first part of the article, there are discussed the main directions of the employment policy aimed at counteracting the negative phenomena in this sector. The second part contains a review of the state of employment in the sector of education. The studies revealed not only a deficit of personnel but also the fact that qualifications of many teachers do not comply with the requirements posed by the "Teacher Chart". The past policy of recruiting teachers to meet the existing demand led to a decline in teaching standards. The third part of the article presents synthetic findings of studies on labour turnover in this sector. The conclusions ensuing from these studies allow to advance a thesis that the personnel policy in the sector of education underestimated the role of education in the country's socio-economic development. The negative phenomena, which accumulated in the eighties, will be exerting an influence on the education level of the Polish society in this decade. The present search for emergency budgetary savings at the cost of education will push down Poland to the level of backward countries in civilizational development. This article is only an attempt at showing this threat.