

Szwecja: zdecentralizowane płace i dialog społeczny

Słodko-gorzki smak reformy

Decentralizacja systemu wynagradzania nauczycieli prowadzi do zróżnicowania zarobków w oświacie, które zależą od stanu gminnej kasy. Widać to nawet w Szwecji – kraju silnych gwarancji socjalnych, dialogu społecznego oraz potężnych związków zawodowych.

W Polsce rozpoczęła się debata na temat statusu zawodowego nauczycieli. Specjalny zespół pod auspicjami MEN ma przygotować projekt ustawy, która – według ministerstwa – powinna zastąpić Kartę Nauczyciela. Strona rządowa oczekuje, że nowe przepisy pozwolą w większym stopniu decydować na poziomie lokalnym o nauczycielskich wynagrodzeniach, a przy okazji o czasie pracy i awansie zawodowym. Warto zatem przyjrzeć się doświadczeniom Szwecji, która zdecydowała się na daleko idącą reformę systemu wynagrodzeń.

Na poziomie placówki

Jak zwraca uwagę ekspertka edukacyjna Banku Światowego Annelie Strath, tamtejszy system jest unikatowy – nie zawiera ustalonych centralnie drabiny płac, ale jest zdecentralizowany i zindywidualizowany. Odpowiedzialność za wysokość wynagrodzeń jest przesunięta na poziom lokalny.

W raporcie europejskiej sieci edukacyjnej Eurydice (2008) o Szwecji czytamy: „Wynagrodzenie nauczyciela jest ustalane na poziomie placówki, w drodze porozumienia pomiędzy jej dyrektorem i związkiem zawodowym lub bezpośrednio z nauczycielem, który nie jest członkiem związku. Niemniej minimalne wynagrodzenie na początek pracy zawodowej i minimalne wynagrodzenie po pięciu latach pracy są ustalone w szwedzkim Porozumieniu krajowym. Porozumienia krajowe stanowią również, że dodatkowe zadania, jakie nauczyciel przyjmuje, winny stanowić podstawę podwyżki wynagrodzenia, której wysokość pozostawia się do uznania dyrektora szkoły”.

W Szwecji rola władz centralnych sprowadza się zatem do określenia minimalnej płacy zasadniczej oraz jednolitej podwyżki wynikającej ze stażu (po pięciu latach). W większości gmin istnieje swoboda negocjacji.

„Tam gdzie jest niedobór nauczycieli, kandydaci mogą negocjować z pozycji siły. Młody nauczyciel może niejednokrotnie otrzymać wynagrodzenie tak samo wysokie jak nauczyciel z długim stażem pracy w zawodzie. Od nauczycieli można często usłyszeć, że najlepszym sposobem na otrzymanie podwyżki wynagrodzenia jest zmiana miejsca zatrudnienia” (Eurydice 2004).

Siła w dialogu

Jednocześnie nauczyciele mają spory zakres partycypacji w zarządzaniu edukacją na poziomie gminnym, w kwestiach związanych z płacami. Zrzeszeni w lokalnych związkach zawodowych są zobowiązani do wspólnego z władzami lokalnymi poszukiwania sposobów osiągnięcia ogólnie wyznaczonych celów.

To typowe dla szwedzkiego systemu stosunków pracy, które opierają się w dużej mierze na dwustronnym dialogu społecznym (z elementami trójstronności), a także partycypacji pracowniczej (w tym wypadku nauczycieli) w zarządzaniu szkołą. Dialog jest możliwy – zwykle bez większych szkód dla strony pracowniczej – nie tylko dzięki utrwalonemu w tamtejszej tradycji kooperatywnemu, ale także dzięki wysokiemu poziomowi uzwiązkowienia – obejmuje ono ponad 70 proc. pracowników (a wśród nauczycieli około 90 proc.).

Trzeba wiedzieć, że w Szwecji związki mają ogromny wpływ na politykę. Reforma nie byłaby zatem możliwa bez ich akceptacji. Co sprawiło, że związkowcy ostatecznie zdecydowali się na te zmiany?

Jak nas widzą?

Wpłynęły na to: powszechnie (a więc dotykające związkowców) poczucie konieczności zmian w warunkach stagnacji gospodarczej; popularność koncepcji *governance* w owym czasie. Najważniejszym jednak motywem

Od nauczycieli można często usłyszeć, że najlepszym sposobem na otrzymanie podwyżki wynagrodzenia jest zmiana miejsca zatrudnienia” (Eurydice 2004).

Belfrzy zapisują się albo do Związku Szwedzkich Nauczycieli (Lärarförbundet), albo do Narodowego Związku Nauczycieli w Szwecji (Lärarnas Riksförbundet). Do pierwszego należą głównie nauczyciele edukacji przedszkolnej i wczesnoszkolnej, do drugiego w większości ci ze szkół średnich.

Było inaczej

Obecny system funkcjonuje od końca lat 90. Wcześniej wynagrodzenia były ustalane na poziomie centralnym, a lokalnie decydowano o wielkości zatrudnienia i kilku innych parametrach funkcjonowania szkół. Taki podział odpowiedzialności stwarzał ograniczenia, toteż lokalne samorządy były główną siłą zmierzającą do liberalizacji tego systemu. Także władze centralne parły do reformy, gdyż poszukiwały oszczędności budżetowych. Trwająca od lat 80. stagnacja gospodarcza spowodowała, że w kolejnej dekadzie popularne stało się hasło „racjonalizacji systemu”. W rezultacie w połowie lat 90. w wielu sferach wprowadzono nowy rodzaj zarządzania, który polega na tym, że rząd wytycza cele i kontroluje rezultaty (a także dostarcza częściowo środki w postaci grantów), ale alokacją tych środków i sposobami realizacji wyznaczonych na gorze celów zajmują się samorządy. Ta formuła, nazywana powszechnie *governance*, objęła także szkolnictwo.

Siłą, która wyrażała najwięcej obaw przed skutkami tych reform, były związki zawodowe. Wcześniejszy system centralnie ustalanych wynagrodzeń zapewniał równe standardy pracy dla nauczycieli w całym kraju, co miało być jednym z warunków równowagi poziomu edukacji niezależnie od części kraju. Obawiano się też, że indywidualizacja zarobków może zwiększać płacowe rozwarstwienie pomiędzy pracownikami oświaty.

Nienajlepiej wygląda za to kwestia zarobków. Według raportu OECD „Education at a Glance” z 2009 roku w Szwecji te zarobki są niższe niż w wielu innych rozwiniętych krajach europejskich. Na przykład w Szwecji zarobki nauczyciela z 15-letnim stażem stanowią mniejszy procent PKB na osobę w tym kraju (0,88 w szkołach podstawowych, 0,91 w gimnazjach i 0,98 w szkołach średnich) niż średnia w krajach OECD (gdzie wskaźniki te wynoszą kolejno: 1,22; 1,26; 1,34). W Szwecji – w porównaniu z niektórymi innymi rozwiniętymi krajami dobrobytu: Danią (1,13; 1,13; 1,41), Finlandią (1,09; 1,17; 1,30), Holandią (1,15; 1,27; 1,70) – udział nauczycielskich pensji w podziale dochodu narodowego jest stosunkowo niski, co pozwala uznać, że obawy związane z decentralizacją systemu płac nie były bezzasadne. Trudno ocenić, czy jedyną przyczyną tej sytuacji była właśnie zmiana systemu, ale nie ulega wątpliwości, że nowy system nie zapewnił wynagrodzeń zgodnych ani z rolą nauczycieli w rozwijaniu kapitału ludzkiego, ani ze społeczną oceną ich pracy.

okazało się dążenie do zmiany wizerunku nauczycieli (i ich związkowej reprezentacji). Założono, że lokalni pracodawcy będą gotowi przeznaczać większe środki na nauczycielskie wynagrodzenia, jeśli zmieni się nastawienie otoczenia (w tym władz) do tego zawodu. Pracownicy szkół nie chcieli być postrzegani jako „hamulcowi” zmian, ale jako ludzie gotowi przejmując współodpowiedzialność za zarządzanie edukacją. W rezultacie w 1996 r. podpisano porozumienie między oboma związkami oraz stowarzyszeniem władz lokalnych, na mocy którego zdecentralizowano płace, a nauczyciele uzyskiwali większą podmiotowość w zarządzaniu oświatą na poziomie gminnym.

Efekty? Udało się uzyskać wysoką ocenę wartości tej profesji w oczach społeczeństwa. Z badań przeprowadzonych przez Krajową Agencję do Spraw Edukacji w 2000 roku wynikało, że więcej uczniów niż u progu reformy wyraża uznanie dla pracy nauczycieli oraz uważa, że nauczyciele angażują się w swoją pracę. Jednocześnie ponad 82 proc. nauczycieli uważało, że uczniowie wysoko oceniają ich pracę, aczkolwiek ponad połowa belfrów kilka lat po reformie twierdziła, że ich prestiż ucierpiał.

Plusy i minusy

Z innych badań, przeprowadzonych w 2002 roku przez związek zawodowy Lärarnas Riksförbundet wynikało, że jedynie 2 proc. nauczycieli jest niezadowolonych ze swojej pracy. Wśród kwestii, które belfrzy postrzegają jako trudność w wykonywaniu własnej profesji, najczęściej wymienia się m.in. konieczność ciągłego podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz kwestię pojawiających się problemów zdrowotnych (problem dostosowania warunków pracy do potrzeb nauczycieli starszych wiekiem).

Stosunkowo niskie wynagrodzenia, jak i długa oraz nietatwa droga rekrutacji do tego zawodu może być jedną z przyczyn stosunkowo niewielkiego napływu młodych nauczycieli. Ponad 2/3 kadry jest powyżej 40. roku życia, a średnia wieku w tej grupie zawodowej wynosi 46 lat.

Szwedzka reforma ma zatem plusy i minusy. Do pierwszych zalicza się wzrost autonomii i samodzielności nauczycieli, do drugich zróżnicowanie zarobków, a także dodatkowe obciążenie pracą i odpowiedzialnością. Można przyjąć, że ta sytuacja byłaby jeszcze bardziej niekorzystna w warunkach niskiego uzwiązkowienia, całkowitej samowoli lokalnych pracodawców, braku tradycji państwa dobrobytu, szwankującego dialogu społecznego.

Rafał Bakalarczyk

Autor obronił w 2009 r. w Szwecji pracę magisterską z europejskiej socjologii politycznej, obecnie studiuje politykę społeczną na Uniwersytecie Warszawskim.

Źródła:

- Education at a Glance, 2009
- The education system in Sweden, Eurydice 2008-2009
- Atrakcyjność zawodu nauczyciela – wyzwanie XXI wieku, Eurydice 2004
- Autonomia Szkół w Europie: Strategie i Działania, Eurydice 2008
- Annelie Strath, Teacher policy reforms in Sweden. Case of individualised pay, 2004

