



OŚRODEK
ROZWOJU
EDUKACJI

Jakość oświaty jako efekt zarządzania strategicznego

Materiały szkoleniowe dla przedstawicieli
jednostek samorządu terytorialnego

Jakość oświaty jako efekt zarządzania strategicznego

Materiały szkoleniowe dla przedstawicieli
jednostek samorządu terytorialnego

Warszawa, 2011 r.

Opracowanie jest współfinansowane ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Opracowanie przygotowane zostało w ramach projektu systemowego „Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym”, Priorytet III, Działanie 3.1, Poddziałanie 3.1.2, Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



OŚRODEK
ROZWOJU
EDUKACJI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Opracowanie jest rozpowszechniane bezpłatnie.

Opracowanie lub jego fragment nie może być przedrukowywane bez pisemnej zgody Wydawcy.

W sprawie zezwolenia na przedruk należy zwracać się do Ośrodka Rozwoju Edukacji.

Redakcja merytoryczna: Dorota Jastrzębska, Maria W. Dzienisiewicz

Rysunki: Waldemar Rukść

Skład i druk: Profesjadruk Sp. z o.o.

Spis treści

1. Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym	5
1.1. „Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym” – projekt EFS – mgr Dorota Jastrzębska	7
1.2. O polityce oświatowej na poziomie lokalnym – wywiad z dr Janem Herczyńskim, Trendy, wydanie nr 2/2011, www.trendy.ore.edu.pl	9
2. Jaką rolę pełni samorząd w polskim systemie oświaty?	13
2.1. Jaką rolę pełni samorząd w polskim systemie oświaty? – mgr Liliana Zientecka	15
2.2. Menedżerskie działania samorządowca – prof. zw. dr hab. Lechosław Gawrecki	21
3. Czy oświatą lokalną można zarządzać strategicznie?	31
3.1. Zarządzanie strategiczne w oświacie – dr Anna Witek-Crabb	33
3.2. Analiza gminnych strategii oświatowych. Streszczenie raportu – mgr inż. Rafał Stanek	45
3.3. Powiatowe strategie oświatowe. Streszczenie raportu – mgr David Toft	51
3.4. Analiza strategii regionalnych w obszarze oświaty. Streszczenie raportu – mgr Adam Stachel	57
4. Po co, jak i z kim budujemy lokalną strategię oświatową?	63
4.1. Uwarunkowania demograficzne samorządowych strategii oświatowych – dr Agnieszka Chłoń-Domińczak	65
5. Czy wskaźniki oświatowe i informacja o stanie realizacji zadań oświatowych mogą być elementem budowy strategii?	79
5.1. Komu i do czego potrzebne są wskaźniki? – mgr Aleksandra Kuźniak	81
5.2. Wykorzystanie trzyletnich wskaźników egzaminacyjnych do zarządzania lokalną oświatą – dr Ewa Stożek	87
5.3. Rola wymagań państwa wobec szkół w doskonaleniu systemu oświaty – dr Joanna Kołodziejczyk, dr Jakub Kołodziejczyk	95
5.4. Jak czytać raport z ewaluacji zewnętrznej szkoły lub placówki oświatowej? – prof. dr hab. Aleksander Noworól	107
6. Notatki	117

1.1. O projekcie „Dokształcenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym”



Dorota Jastrzębska – koordynator projektu – Ośrodek Rozwoju Edukacji
Magister, pedagog, Akademia Pedagogiki Specjalnej w Warszawie, studia podyplomowe w zakresie polityki i zarządzania oświatą na Uniwersytecie Warszawskim. Pracownik naukowy, wykładowca w APS w Warszawie, wizytator, naczelnik wydziału w Ministerstwie Sprawiedliwości, główny specjalista w Biurze Rzecznika Praw Dziecka, w latach 2006-2010 wizytator, dyrektor wydziału Kuratorium Oświaty w Warszawie. Uhonorowana nagrodą I stopnia Ministra Sprawiedliwości (1997 r.) i Medalem Komisji Edukacji Narodowej (2007 r.) za szczególne zasługi dla oświaty i wychowania.

Postępująca decentralizacja zarządzania oświatą powoduje wzrost odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego prowadzących szkoły i placówki oświatowe za trafność decyzji i efektywność działań podejmowanych w obszarze lokalnej edukacji. Nowe kompetencje JST to także konieczność doskonalenia umiejętności efektywnego i skutecznego zarządzania lokalną oświatą przez przedstawicieli i pracowników samorządów. Na potrzeby jednostek samorządu terytorialnego odpowiada systemowy projekt *Dokształcenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym* realizowany od lutego 2010 roku przez Ośrodek Rozwoju Edukacji w partnerstwie z Uniwersyteciem Warszawskim.

Głównym celem projektu jest wzmocnienie strategicznej roli samorządów jako organów prowadzących szkoły i placówki oświatowe poprzez:

- dostarczenie opracowań analitycznych oraz badań diagnostycznych,
- przygotowanie i zaproponowanie samorządom nowych modeli zarządzania i finansowania oświaty na szczeblu lokalnym, w szczególności w zakresie tworzenia lokalnych strategii oświatowych, procesu budżetowego, monitorowania pracy szkół i placówek,
- zaproponowanie modeli sporządzania corocznych informacji o stanie realizacji zadań oświatowych (art. 5 ustawy o systemie oświaty),
- przygotowanie i zaproponowanie samorządom rozwiązań dotyczących poszerzania opieki przedszkolnej oraz zarządzania i finansowania przedszkoli,
- przygotowanie i zaproponowanie nowego podziału subwencji oświatowej,
- przygotowanie materiałów szkoleniowych i programów szkoleń oraz przeszkolenie około 3.000 przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego,
- przygotowanie publikacji przeznaczonych dla pracowników samorządów.

Jednym z zadań realizowanych w projekcie są szkolenia dla przedstawicieli i pracowników jednostek samorządu terytorialnego na temat *Jakość oświaty jako efekt zarządzania strategicznego*. Zaproponowana tematyka szkolenia jest nieprzypadkowa. Samorządowcy podczas spotkań, a także w ramach przeprowadzonych badań, wielokrotnie podkreślali potrzebę profesjonalizacji realizowanych przez nich zadań oraz doskonalenia umiejętności wykorzystania uzyskanej wiedzy do rozwiązywania problemów lokalnej oświaty. Szkolenie odpowiada na te potrzeby, z jednej strony dostarczając uczestnikom wiedzy, z drugiej zaś proponując przećwiczenie, w warunkach zajęć warsztatowych, problemów pojawiających się w praktyce samorządowej z wykorzystaniem nowych narzędzi usprawniających proces zarządzania. Do pracy nad programami szkoleń zaproszeni zostali samorządowcy, którzy najlepiej rozumieją potrzeby własnego środowiska zawodowego.

Ostatnie 20 lat to czas rewolucyjnych zmian w funkcjonowaniu polskiego systemu oświaty, ale także czas tworzenia i doskonalenia lokalnych systemów oświatowych. Samorządowcy, realizując swoje zadania oświatowe, częściej w tym czasie koncentrowali swoją uwagę na sprawach związanych z inwestycjami w infrastrukturę oświatową oraz poprawę warunków i wyposażenia szkół. Dzięki temu szkoły samorządowe są wyremontowane i dobrze wyposażone. Ale ten czas już mija.

Samorządowcy coraz częściej interesują się tym, jak pracują ich szkoły, a nie tylko jak wyglądają. Nie chcą działać intuicyjnie, wykorzystując naturalną znajomość potrzeb lokalnej społeczności. Poszukują nowych rozwiązań i modeli, które ułatwią im podejmowanie decyzji. Wypracowują własne lokalne strategie dla oświaty, które stają się podstawą do strategicznego zarządzania. Zastępują intuicję nowoczesnymi metodami zarządzania. Współczesny samorządowiec to coraz częściej profesjonalista w dziedzinie zarządzania

oraz menedżer w prowadzeniu spraw społeczności lokalnych, w tym także spraw oświatowych. Szkolenie *Jakość oświaty jako efekt zarządzania strategicznego* to także odpowiedź na te wszystkie wyzwania, przed którymi stoją samorządy, realizując zadania oświatowe.

Każdy uczestnik szkolenia otrzymuje *Materiały szkoleniowe*, które stanowią zbiór tekstów, artykułów omawiających zagadnienia poruszane w trakcie szkolenia. Materiały zostały uporządkowane według programu, a ich poszczególne działy odnoszą się do kluczowych pytań stawianych i omawianych z uczestnikami, są to:

1. Jaką rolę pełni samorząd w polskim systemie oświaty?
2. Czy oświatą lokalną można zarządzać strategicznie?
3. Po co, jak i z kim budujemy lokalną strategię oświatową?
4. Czy wskaźniki oświatowe i informacja o stanie realizacji zadań oświatowych mogą być elementem budowy strategii?
5. Strategia oświatowa – cel czy środek? W jakim stopniu jakość lokalnej oświaty jest efektem zarządzania strategicznego ?

Szkolenia *Jakość oświaty jako efekt zarządzania strategicznego* realizowane są przez firmę Vulkan Sp. z o.o., która została wybrana na podstawie przeprowadzonego postępowania w trybie zamówień publicznych od października 2011 roku i trwać będzie do końca maja 2012 roku w Warszawie i innych miastach Polski (m.in. Olsztynie, Rzeszowie, Opolu, Katowicach, Zielonej Górze). **Szczegółowe informacje o organizacji szkoleń oraz o aktualnych terminach i naborze są dostępne na stronie Ośrodka Rozwoju Edukacji adres: www.ore.edu.pl zakładka: Projekty EFS/zarządzanie oświatą.**

Ponadto informujemy, że w ramach projektu *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym w roku 2012* planujemy:

- wydanie pięciu publikacji (publikacje będą upowszechniane bezpłatnie)
 - strategię oświatową polskich samorządów,
 - zarządzanie i finansowanie oświaty w Polsce,
 - zarządzanie i finansowanie przedszkoli,
 - uzupełnione i poszerzone wydanie *Przygotowanie informacji o stanie realizacji zadań oświatowych. Propozycje dla jednostek samorządu terytorialnego*,
 - status zawodowy dyrektora szkoły. Poradnik dla samorządowców.
- poszerzenie bazy zagregowanych oświatowych wskaźników odniesienia (od roku szkolnego 2007/2008 do 2010/2011),
- konferencje międzynarodowe oraz krajowe (ogólnopolskie i regionalne),
- cd. realizacji szkoleń dla samorządowców *Jakość oświaty jako efekt zarządzania strategicznego* na terenie całego kraju.

Zapraszamy i zachęcamy do uczestnictwa w realizowanych w ramach projektu działaniach!

1.2. O polityce oświatowej na poziomie lokalnym



Wywiad z dr. Janem Herczyńskim, adiunktem w Interdyscyplinarnym Centrum Modelowania Uniwersytetu Warszawskiego, koordynatorem ze strony Uniwersytetu Warszawskiego projektu systemowego *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i centralnym*, Trendy, wydanie nr 2/2011, www.trendy.ore.edu.pl

Jakie wyzwania stoją obecnie przed oświatą w samorządach? Dlaczego rola samorządów w oświacie jest taka ważna?

Polska ma jeden z najbardziej zdecentralizowanych systemów zarządzania oświatą w Europie. Jednostki samorządu terytorialnego, czyli przede wszystkim gminy i powiaty, są w pełni odpowiedzialne za wszystkie bieżące zadania związane z zarządzaniem szkołami, w tym za decyzje o sieci szkół i ich finansowaniu. Samorządy mają także zasadniczy wpływ na wybór dyrektorów szkół i ich ocenę. Ta ważna rola samorządu oznacza, że wszystkie trudności, przed którymi stoi polska szkoła, mogą być rozwiązywane głównie przez samorządy albo w bardzo bliskiej współpracy z nimi.

Do wyzwań stojących przed polską szkołą i samorządami należy zwłaszcza podnoszenie poziomu kształcenia. Wyniki PISA – międzynarodowego programu ocen umiejętności piętnastolatków w różnych obszarach – wskazują na wysoki wzrost wyników polskich uczniów gimnazjów. Ale obok sukcesów mamy nadal do czynienia z różnymi problemami dotyczącymi jakości pracy szkół, choćby w szkołach zawodowych, i z tym właśnie muszą się mierzyć polskie samorządy.

Drugim podstawowym wyzwaniem są zmiany demograficzne, czyli przede wszystkim malejąca liczba uczniów (mniejszym problemem demograficznym są migracje wewnętrzne). Z tym problemem związana jest potrzeba konsolidacji i racjonalizacja sieci szkolnej, rozwiązanie problemu nadmiernego zatrudnienia nauczycieli w szkołach i placówkach, zapewnienie pełnej oferty edukacyjnej w szkołach wiejskich. W sytuacji zamykania szkół kwestia powszechnej dostępności do oświaty staje się istotną sprawą i wyzwaniem dla samorządów. Dodam, że najsłabszym punktem polskiej oświaty jest niski zakres opieki przedszkolnej, zwłaszcza na terenach wiejskich. Rozszerzenie tej opieki to szczególnie ważne zadanie dla samorządów gminnych.

Jakie są cele współfinansowanego przez EFS projektu *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i centralnym*?

Jest to projekt systemowy, realizowany przez Ośrodek Rozwoju Edukacji jako Lidera Partnerstwa we współpracy z Uniwersytetem Warszawskim.

Podstawowym celem projektu jest wzmocnienie pozycji i umiejętności samorządów jako organów prowadzących szkoły. Te zadania będą realizowane dwutorowo. Pierwszym kierunkiem jest prowadzenie prac badawczych, identyfikacja modeli i instrumentów stosowanych przez samorządy oraz przygotowanie analiz i publikacji.

Drugi kierunek przewiduje szkolenie pracowników samorządów terytorialnych, odpowiedzialnych za zarządzanie oświatą, głównie w wydziałach oświaty gmin i powiatów. Za pierwsze z tych dwóch zadań odpowiada Uniwersytet Warszawski, za drugie Ośrodek Rozwoju Edukacji.

Jakie są obecnie zadania Uniwersytetu Warszawskiego w tym projekcie ?

Prowadzimy prace badawcze i koncepcyjne w czterech podstawowych obszarach. Po pierwsze, chcemy wiedzieć, jakie są strategie oświatowe polskich samorządów, jakie są ich słabe i mocne strony, jak one są przyjmowane i wdrażane. Przygotowujemy się do publikacji raportów, które mają pomóc samorządom w przygotowaniu i realizacji przyjętych strategii oświatowych, w tym wykorzystania różnych dostępnych narzędzi.

Drugim interesującym nas obszarem jest zarządzanie i finansowanie oświaty przez samorządy, a więc przede wszystkim różne modele zarządzania, finansowania, proces budżetowy i – co szczególnie ważne – relacja pomiędzy samorządami a dyrektorami szkół. To, w jaki sposób samorząd ocenia pracę dyrektora,

jakie ma informacje na temat funkcjonowania szkoły, w jaki sposób współpracuje z dyrektorem i motywuje go finansowo, ma przecież zasadniczy wpływ na jakość oświaty.

Trzecim istotnym obszarem badawczym jest problem opieki przedszkolnej, a zwłaszcza dające się zauważyć bariery, które nadal występują na drodze jej upowszechnienia. W ostatnich latach mamy w Polsce bardzo szybki wzrost zasięgu opieki przedszkolnej, ale ten wzrost nie jest równomierny. Pozostają duże obszary, zwłaszcza obszary wiejskie, gdzie nadal wiele dzieci nie uczęszcza do przedszkoli i dlatego narażone są na swoistą redukcję szans w procesie nauczania i wychowania.

Czwarty obszar dotyczy inicjatyw Ministerstwa Edukacji Narodowej związanych z alokacją środków publicznych na oświatę i stosowanych algorytmów podziału subwencji oświatowej.

Zespół projektowy współpracuje z ekspertami z wielu samorządów, dzielącymi się wzajemnie swoją ogromną wiedzą i doświadczeniem w zarządzaniu oświatą. Czy może się Pan podzielić refleksjami na temat współpracy z przedstawicielami samorządów?

Współpracujemy z samorządami chętnie i na wiele sposobów. Organizujemy na przykład dyskusyjne grupy eksperckie, nieraz kilkugodzinne spotkania poświęcone pogłębionej i szczegółowej debacie na temat konkretnych problemów oświatowych. Odbiliśmy szereg takich spotkań dotyczących strategii oświatowych, problemów procesu budżetowego w oświacie, funkcjonowania poradni psychologiczno-pedagogicznych, itd.

Ta praca i spotkania z zapraszanymi ekspertami nadal odbywają się i będą kontynuowane.

Ponadto uczestniczymy w różnych spotkaniach szkoleniowych lub dyskusyjnych z pracownikami samorządu. W ramach projektu są to spotkania informacyjne lub seminaria organizowane przez Ośrodek Rozwoju Edukacji. Jesteśmy również zapraszani na konferencje i seminaria organizowane przez instytucje zewnętrzne, np. przez Ogólnopolskie Stowarzyszenie Kadry Kierowniczej Oświaty lub Centrum Edukacji Obywatelskiej.

Chcę tu podkreślić, że ze wszystkich tych spotkań wychodzę „zbudowany”. Sądzę, że pracownicy polskich samorządów odpowiedzialni za oświatę są ludźmi świetnie rozumiejącymi jej problemy i potrafiącymi o tych problemach racjonalnie i poważnie dyskutować. Część spotkanych przez nas samorządowców zapraszamy do bliższej z nami współpracy.

Szkolnictwo w Polsce zostało zdecentralizowane w 1996 roku. Mamy więc za sobą 15 lat zarządzania przez gminy szkołami podstawowymi i gimnazjami, a od 10 lat szkolnictwem ponadgimnazjalnym kierują powiaty. Te przemiany stanowią dla nas źródło doświadczeń; czerpiemy z nich wiedzę na temat sposobów zarządzania oświatą przez władze lokalne.

W tym kontekście bardzo ciekawe są dyskusje, które odbywają się pomiędzy zaproszonymi przez nas pracownikami samorządów. Dotyczą one między innymi problemu współpracy szkół między sobą, jak również zakresu autonomii dyrektora szkoły. W naszych dyskusjach stawiamy szereg pytań: co jest istotą prawidłowego funkcjonowania szkoły, w jakie problemy szkół powinien angażować się samorząd, a jakie podlegają autonomicznym decyzjom dyrektora, w jaki sposób samorząd powinien oceniać potrzeby różnych grup społecznych, w jaki sposób lokalny system oświaty może reagować na te potrzeby w adekwatny i skuteczny sposób?

Mamy świadomość, że nie ma w Polsce jednego modelu zarządzania i finansowania oświaty ani jedynej, najlepszej „naukowej” lokalnej polityki oświatowej. Każdy samorząd musi dobierać odpowiednie metody, modele, instrumenty działania w odpowiedzi na lokalne potrzeby. I dlatego diagnoza tych potrzeb jest pierwszym krokiem do dobrego zarządzania oświatą. Dyskusje pomiędzy różnymi samorządami pomagają im – a przy okazji i nam – lepiej rozpoznawać własne problemy oświatowe i dzielić się doświadczeniami.

Jaką rolę może pełnić dokument strategiczny w lokalnym zarządzaniu oświatą?

To jest bardzo dobre pytanie, bo dotyczy problemu, w jaki sposób samorząd powinien reagować na sytuacje czy wyzwania, przed którymi stoi jego lokalny system oświaty. Ważnym punktem jest diagnoza, określenie słabych i mocnych punktów działalności szkół i ich największych trudności, w tym społecznych.

Do ważnych zadań zaliczymy tu problemy uczniów wykluczonych, którym należy się szczególna pomoc; zwracamy również uwagę na sytuację nauczycieli i ich motywację do podnoszenia własnych kwalifikacji, poziom kadry kierowniczej, finansowe i organizacyjne potrzeby różnych szkół.

Pierwszym, strategicznym zadaniem, które musi wykonać samorząd, jest diagnoza sytuacji danej szkoły. Na podstawie tej diagnozy można przygotowywać kierunki działań i możliwe rozwiązania. Wyzwania, przed którymi stoi oświata, to złożone problemy i na ich rozwiązanie potrzeba wiele czasu. Stąd potrzeba strategii, a więc dokumentu nadającego kierunek działaniom gminy i powiatu w perspektywie wielu lat. Problemy, o których mówiliśmy wcześniej, czyli te związane z jakością szkół, demograficzne, problemy sieci szkolnej oraz problemy dostosowania kierunków kształcenia do potrzeb uczniów i do potrzeb rynku pracy – są to wszystko bardzo trudne wyzwania, na które samorząd może odpowiadać działaniami długofalowymi.

Po to, aby odpowiedź władz lokalnych była skuteczna i efektywna, potrzebne są określone strategie oświatowe i ogólna wizja rozwoju oświaty w poszczególnych samorządach. Strategia oświatowa pokazuje, w jaki sposób samorząd – w wieloletniej perspektywie – planuje rozwiązywać stojące przed nim problemy.

W najbliższych dniach do samorządów trafi publikacja kierowanego przez Pana zespołu *Przygotowanie informacji o stanie realizacji zadań oświatowych. Propozycja dla jednostek samorządu lokalnego* – czy mógłby Pan nam przybliżyć jej problematykę?

Od roku 2009 ustawa o systemie oświaty nakłada na samorządy polskie – tzn. na wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starostę – obowiązek przygotowywania i udzielania informacji o stanie realizacji zadań oświatowych przez daną jednostkę samorządu terytorialnego. Pierwsze takie informacje zostały przygotowane przez samorządy w 2009 r., następne w 2010 r.; w październiku 2011 r. zostanie przygotowana trzecia edycja informacji o stanie realizacji zadań oświatowych. Odpowiedni zapis ustawy jest bardzo zwięzły i nie określa szczegółowo, co musi się znaleźć w tym dokumencie. I dlatego powstałe na jego podstawie dokumenty są bardzo różne – niektóre obszerne, inne bardzo krótkie – obejmują wiele różnych zagadnień lub koncentrują się tylko na wybranych problemach.

Przygotowana przez nasz zespół publikacja stara się w sposób kompleksowy opisać obszary zarządzania i finansowania oświaty, za które jest odpowiedzialny samorząd. Dla każdego z tych obszarów proponuje pewne modele sposobów informowania o stanie realizacji zadań oświatowych. Modele te składają się z dwóch części – pierwsza część to przykładowe pytania, określające zakres tematyczny informacji; druga część modeli to przykładowe tabele danych i wskaźników, które mogą być wykorzystywane w informacjach. Modele opisane w tej książce (model gminny i model powiatowy) są bardzo obszerne. Trudno o przygotowanie sensownej, czytelnej i zrozumiałej informacji o realizacji zadań oświatowych, która by wykorzystywała wszystkie zaproponowane pytania i wszystkie tabele (ponad sześćdziesiąt). Samorząd musi więc wybierać, a wybór ten powinien wynikać ze strategicznych problemów, przed którymi stoi. Samorząd musi na własną odpowiedzialność określić, co jest najważniejszym problemem, co będzie wpływało na poziom wykształcenia uczniów, i co w największym stopniu determinuje przyszły rozwój oświaty na lokalnym poziomie.

Książka zostanie wydana w dość dużym nakładzie i zostanie rozesłana nieodpłatnie do wszystkich samorządów w Polsce, po dwa egzemplarze na samorząd.

Na stronie internetowej projektu ukażą się, wraz ze wspomnianą publikacją, wskaźniki oświatowe dla jednostek samorządu terytorialnego. Czym są wskaźniki oświatowe i jak można je wykorzystać?

Żeby dobrze zrozumieć naszą intencję, zacznę od obserwacji, że w informacjach o stanie realizacji zadań oświatowych przygotowanych przez samorządy w latach 2009 i 2010, znajduje się bardzo wiele danych statystycznych i budżetowych: ilu jest uczniów, oddziałów, szkół, nauczycieli, ile zostało wydanych pieniędzy na różne przedsięwzięcia. Te dane są ważne i ciekawe, ale trudne do analizowania i porównywania.

Przez wskaźniki oświatowe rozumiemy na ogół informację, która powstaje przez porównanie dwóch danych statystycznych. Na przykład, jednym z najważniejszych wskaźników oświatowych jest średnia liczebność oddziału szkolnego. By go uzyskać, należy podzielić liczbę uczniów przez liczbę oddziałów. Analogicznie otrzymujemy wskaźnik dotyczący liczby etatów pedagogicznych w przeliczeniu na jeden

oddział (wskaźnik, który opisuje wysiłek pedagogiczny szkoły), wskaźnik wydatków bieżących na oświatę w przeliczeniu na ucznia i na jeden oddział (wskaźnik, który opisuje wysiłek finansowy samorządu).

Wskaźniki oświatowe, w przeciwieństwie do danych statystycznych i budżetowych, można porównywać. Możemy np. porównać, jaka jest wielkość oddziału klasowego w różnych samorządach lub w różnych szkołach w jednym samorządzie, albo – co jest najciekawsze – porównać dany samorząd z innymi samorządami zbliżonymi do niego (pod względem funkcjonalnym, wielkości, poziomu dochodów własnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca).

I ostatni ważny sposób wykorzystywania wskaźników dla celów porównawczych to porównanie wskaźników dla danego samorządu w ciągu ostatnich paru lat, ukazanie zmienności różnych wskaźników, np. czy wielkość oddziału klasowego malała i czy zmniejszała się w równym stopniu we wszystkich typach szkół, czy jest to zgodne z intencją i postępowaniem samorządu; jakie wyzwania stawia przed samorządem tego typu zmiana wskaźnika?

Wyliczenie różnych wskaźników oświatowych jest zadaniem czasochłonnym i trudnym zarówno dla instytucji centralnych, jak i dla samych samorządów. Częściowo wynika to z faktu, że niektóre dane są niedostępne albo słabo dostępne; mogą również zawierać wiele nieścisłości albo być niewiarygodne. Przyczyna może także tkwić w trudnościach interpretacyjnych. Przykładem są tu dane dotyczące zatrudnienia nauczycieli w zespołach szkół, jest bardzo trudno przyporządkować pracę tych nauczycieli do konkretnych jednostek w ramach zespołu. To samo odnosi się do pracowników administracji w zespołach szkół.

Te wskaźniki, które można obliczyć na poziomie kraju, korzystając z ogólnopolskich baz danych, w tym przede wszystkim z bazy Systemu Informacji Oświatowej (SIO), z bazy danych GUS i z danych budżetowych Ministerstwa Finansów – nazywamy **wskaźnikami odniesienia**. To są wskaźniki obliczane dla różnych poziomów agregacji: całego kraju, województwa, różnych grup gmin i powiatów, wybranych za pomocą określonych kryteriów.

Wybrane wskaźniki odniesienia będą dostępne dla wszystkich zainteresowanych na stronie internetowej projektu. Będzie tam około dwudziestu wskaźników oświatowych, podzielonych na cztery grupy: dotyczące sieci szkolnej, wyrównywania szans, kadry nauczycielskiej i sfery finansowania oświaty. Jednak dostępne będą tylko dane zagregowane, a nie wskaźniki dla indywidualnych samorządów. Te indywidualne wskaźniki uważamy za dane wrażliwe wymagające troskliwej ochrony. Zwłaszcza w sytuacji, gdy wiemy, że dane, na podstawie których te wskaźniki zostały wyliczone, nie są do końca wiarygodne. Pojedyncze błędy danych są uśredniane na wysokim poziomie agregacji, ale mogą znacząco zafałszować wartość wskaźników konkretnego samorządu. Z tego powodu indywidualne wskaźniki oświatowe będą dostępne tylko dla zainteresowanych samorządów, na ich życzenie.

Chcę powiedzieć, że poza wskaźnikami odniesienia, czyli tymi, które można policzyć na poziomie całego kraju, jest wiele bardzo ważnych wskaźników, które dostępne są tylko na poziomie lokalnym. A więc tylko samorząd czy szkoła mogą je obliczyć. **Takim bardzo ważnym i niedocenianym wskaźnikiem jest frekwencja** – procent uczniów faktycznie uczęszczających do szkoły. Dużo piszemy o tym wskaźniku oświatowym w naszej publikacji. Jest to bardzo czuły wskaźnik, który pokazuje funkcjonowanie konkretnej szkoły albo konkretnego systemu szkolnego. Ma on dwie wielkie zalety. Z jednej strony jest czujnym wskaźnikiem problemów szkoły; wiadomo, że gdy szkoła zaczyna źle funkcjonować, frekwencja natychmiast spada. Nawet, jeśli jest to tylko spadek z 95 do 92 procent, jest to ważny sygnał dotyczący funkcjonowania szkoły. Drugą ważną zaletą wskaźnika jest to, że nie „obwinia” nikogo konkretnego; nie mówi, że nauczyciel matematyki czy polskiego jest winny. Wskazuje po prostu na trudności funkcjonowania całej szkoły jako instytucji. I jako taki jest bardzo użytecznym i wartościowym instrumentem do oceny pracy szkoły przez samorządy. Ale jak powiedziałem, dane niezbędne do obliczania i porównywania frekwencji w różnych szkołach (zarówno w danym momencie, jak i w ciągu ostatnich lat) są dostępne tylko lokalnie, więc nie jest to powszechny wskaźnik odniesienia.



2. Jaką rolę pełni
samorząd w polskim
systemie oświaty?

2.1. Jaką rolę pełni samorząd w polskim systemie oświaty?



Liliana Zientecka

Urzędniczka z wieloletnim doświadczeniem zawodowym na wszystkich szczeblach administracji oświatowej (dyrektor szkoły, wizytator, dyrektor Biura Edukacji, sekretarz gminy, wiceburmistrz ds. oświaty). Edukatorka specjalizująca się w szkoleniach z zakresu wdrażania nowych przepisów prawa oświatowego i samorządowego. Jej pasją są szkolenia dotyczące tematyki budowania kultury organizacyjnej jednostek należących do systemu oświaty.

Aby odpowiedzieć na pytanie *Jaką rolę pełni samorząd w polskim systemie oświaty?*, warto przypomnieć sobie rolę, jaką odegrał samorząd w procesie transformacji ustrojowej w Polsce, a na system oświaty spojrzeć z perspektywy samorządowca. W 2010 roku obchodziliśmy jubileusz 20-lecia samorządu terytorialnego. Była to okazja do podsumowań i wniosków. Pojawiły się liczne opracowania i analizy na temat oceny minionych 20 lat. Jedno w nich było wspólne, projekt pod tytułem „Samorząd” się udał.

W tym czasie rozwój Polski przebiegał w dwóch zasadniczych kierunkach: transformacyjnym oraz związanym z wejściem Polski do Unii Europejskiej. W tej perspektywie zasadniczym zwrotem okazało się przekazanie realnej władzy społecznościom lokalnym. Ta istotna zmiana ustrojowa stała się podstawą kolejnych koniecznych reform. Społeczności lokalne otrzymały szansę podejmowania oddolnych inicjatyw, którą jak wynika z licznych raportów i analiz, bardzo dobrze wykorzystują. Samorządy udowodniły, że są najlepszą szkołą demokracji i najlepszymi gospodarzami spraw lokalnych.

Z raportu Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej *Co nam powiedziały wybory samorządowe w 2010 roku, w 20 lat od wprowadzenia reformy samorządowej? Sukces? Porażka? Normalność?* wynika, że po raz pierwszy od 20 lat liczba osób, które uważają, że mają wpływ na to, co dzieje się w ich otoczeniu, przewyższyła liczbę tych, które uważają, że nie mają na to żadnego wpływu. W 2010 r. na kolejną kadencję wybrano ponownie 72 proc. wójtów, 68 proc. burmistrzów i 76 proc. prezydentów. Ten wysoki wynik dobitnie świadczy o tym, iż lokalne społeczności są zadowolone ze swoich wójtów, burmistrzów i prezydentów oraz doceniają ich wkład pracy włożony w rozwiązywanie problemów lokalnych społeczności. Respondenci oceniając swoich samorządowców, dość często podkreślali, że potrafią pozyskiwać fundusze unijne, a także i to, że dobrze zarządzają sprawami lokalnymi. Autorzy raportu w podsumowaniu podkreślają: *Można powiedzieć, że po 20 latach od przeprowadzenia reformy samorządowej wyrosła w Polsce stabilna grupa ludzi, która potrafi zarządzać sprawami wspólnoty samorządowej i cieszy się wysokim poziomem akceptacji wśród swoich obywateli.*

Jest jednak także i druga strona medalu, intensywnym przemianom towarzyszyły liczne słabości struktur państwowych i samorządowych, w tym w szczególności w zakresie zaufania do demokratycznych procedur zarządzania. Dla nowego ładu społecznego najważniejsze stało się, by umiejętnie podzielić się zadaniami publicznymi i przestrzegać swoich kompetencji. W rozumieniu tej prostej reguły pomaga zasada subsydiarności, zwana też zasadą pomocniczości.

Zasada ta opiera się na założeniu, że zadania, które mogą być realizowane przez jednostkę nie powinny być realizowane przez państwo. Organy państwowe niższego rzędu mogą być wyręczone przez organy nadrzędne tylko wtedy, jeśli nie są w stanie same wywiązać się ze swoich obowiązków. Państwo nie może zastępować działań poszczególnych jednostek czy instytucji państwowych. Może pomagać, jeśli nie są one w stanie zrealizować określonych zadań. Należy jednak podkreślić, iż pomoc ta ma polegać na wspieraniu, a nie na wyręczaniu w wykonywaniu określonych zadań. Pomoc oznacza jednocześnie nieingerowanie w sprawy, z którymi jednostki są w stanie sobie poradzić same, wsparcie występuje tylko tam gdzie pomoc jest niezbędna.

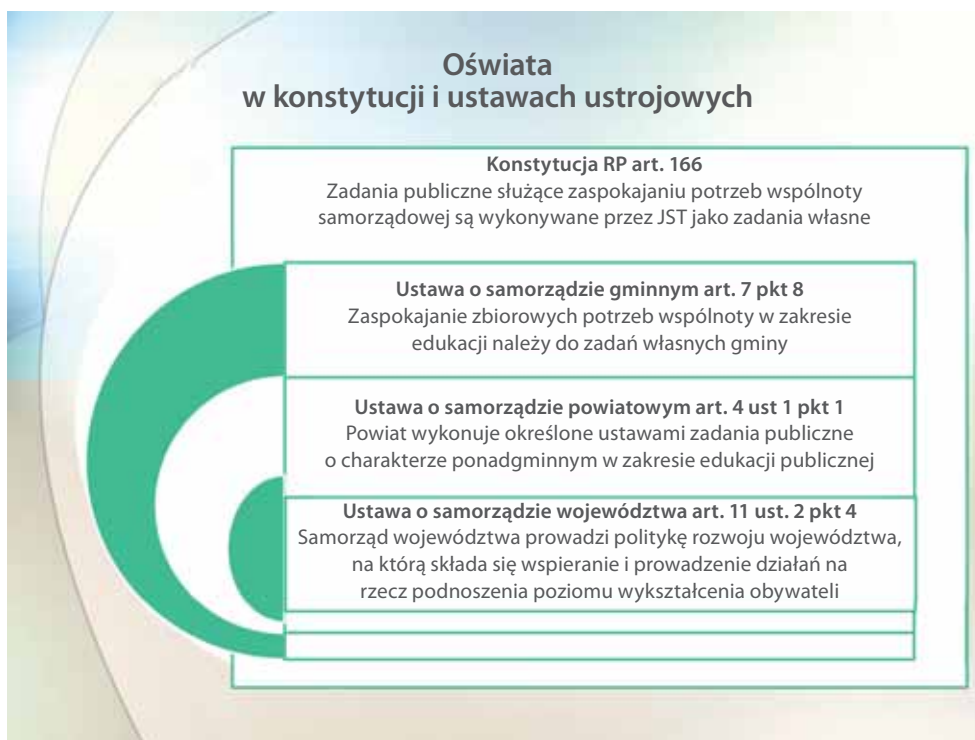


Opracowała Liliana Zientecka

Zasada subsydiarności została systematycznie sformułowana już w encyklice Piusa XI *Quadragesimo anno* w 1931 roku. Obecnie zasada ta przyjmowana jest w doktrynie prawa publicznego (najwcześniej od lat 70. XX wieku w Niemczech), a także ujęta w niektórych konstytucjach (Konstytucja Włoch z 2001 roku). W prawie wspólnotowym zasada subsydiarności wystąpiła w traktacie z Maastricht, na mocy którego określono, że Unia Europejska ma prawo działać tylko w interesie wszystkich państw wspólnoty i tylko w takich przypadkach, gdy dany kraj nie jest w stanie samodzielnie zrealizować postawionego zadania.

W polskiej konstytucji zasada pomocniczości występuje w ujęciu wertykalnym (pomocniczość pionowa) w art. 163 i art. 164 ust. 3. Zgodnie z art. 163 konstytucji samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Natomiast na mocy art. 164 ust. 3 konstytucji gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Zasada pomocniczości horyzontalnej (pomocniczości poziomej) opiera się na współdziałaniu i komplementarności obywateli i instytucji publicznych. Zgodnie z tą zasadą, jeżeli dane zadanie publiczne może zostać efektywnie wykonane przez podmiot niepubliczny, w szczególności przez organizację pozarządową, to podmiot publiczny powinien dokonać zlecenia tego zadania (z dofinansowaniem lub z całkowitym sfinansowaniem kosztów jego realizacji). Jednocześnie, organizacje obywateli i jednostki mają prawo do prowadzenia działalności ukierunkowanej na interes ogólny bez ubiegania się o upoważnienie lub zezwolenie władz publicznych, a ta samodzielna działalność obywateli musi być popierana przez władze publiczne. Celem tak rozumianej zasady subsydiarności jest usprawnienie i ulepszenie dobra publicznego, a nie przeniesienie działalności z sektora publicznego do sektora prywatnego. Zasada ta powinna być realizowana między innymi poprzez współpracę administracji publicznej (w tym w szczególności JST) z organizacjami pozarządowymi.

Jak widać, chociaż zasada pomocniczości sięga korzeniami czasów starożytnych, to jest ciągle aktualna i stała się hasłem przewodnim jednoczącej się Europy. Państwa członkowskie przywiązują dużą wagę do praktycznego stosowania tej zasady, co także znalazło swój wyraz w wielu dokumentach strategicznych. W ramach polskiego systemu prawnego, subsydiarność przyjęła formę zasady konstytucyjnej, a jej administracyjny wymiar to samorząd terytorialny. Tak zasadnicze zmiany w organizacji państwa i systemu zarządzania otworzyły drogę do wielu reform, w tym także do nadania polskiemu systemowi oświaty wymiaru społecznego.



Opracowała Liliana Zientecka

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty doprowadziła do zasadniczej decentralizacji w zarządzaniu oświatą. Warto przypomnieć, że wiele samorządów w początkach lat 90. przejęło do prowadzenia swoje szkoły z własnej woli, wcześniej niż nakazywała im to ustawa. Pierwszym wymiernym efektem tej zmiany było zatrzymanie degradacji bazy oświatowej, oddłużenie oświaty, a następnie poszukiwanie drogi do poprawy jakości kształcenia. Dzisiaj na terenie całego kraju widać zadbane kolorowe budynki szkolne, nowoczesne obiekty sportowe i place zabaw. Przez 20 lat transformacji ustrojowej polski system oświaty zmienił się w sposób zasadniczy, a istotą tych zmian jest, że w 1989 roku publiczna szkoła była państwowa, przekształciła się w samorządową.

Historycznie oświata była na ogół zadaniem społeczności lokalnej. Istotna rola samorządów w polskim systemie oświaty po 1989 roku to również zmiana kulturowa.



Opracowała Liliana Zientecka

Bilans zmian w systemie oświaty po 22 latach

Rok 1989	Rok 2011
Prawo 6-latków do przygotowania przedszkolnego	Obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego dla dzieci 5-letnich
8-letnia szkoła podstawowa, szkoły ponadpodstawowe	6-letnia szkoła podstawowa, 3-letnie gimnazja, szkoły ponadgimnazjalne
Jednolite obowiązujące programy nauczania i podręczniki	Obowiązująca podstawa programowa i wielość programów własnych oraz wielość podręczników do wyboru
Jeden organ prowadzący szkoły i sprawujący nadzór pedagogiczny	Rozdział funkcji nadzoru pedagogicznego od funkcji organu prowadzącego
System egzaminów wewnętrznych w szkołach ponadpodstawowych	System egzaminów zewnętrznych
Brak systemu finansowania zadań oświatowych	System subwencji oświatowych dla samorządów i dotacji dla szkolnictwa niepublicznego
Nieliczne szkoły niepubliczne	Bogata oferta szkolnictwa niepublicznego
Szkoła państwowa	Szkoła samorządowa

Opracowała Liliana Zientecka

Dyskusje z wójtami, burmistrzami i starostami, które prowadziłam w ramach zajęć szkoleniowych, poświęcone były refleksji nad polskim systemem oświaty, z perspektywy samorządowca-decydenta.

Za swoje osiągnięcia w zarządzaniu oświatą uczestnicy szkolenia uznali wieloletnie nakłady na inwestycje oświatowe oraz remonty i nowoczesne wyposażenie szkół i placówek oświatowych. Samorządowcy podkreślali, że to właśnie dzięki samorządom obecnie szkoły nie są zadłużone. Ponadto, wskazywali, że jednak czasy dużych inwestycji oraz remontów odchodzą na drugi plan. Samorządowcy zaczęli koncentrować się i świadomie pracować nad jakością pracy dydaktyczno-wychowawczej i opiekuńczej oferowanej przez szkoły i placówki na ich terenie m.in. w zakresie oferty edukacyjnej, poszerzenia obowiązujących zajęć o zajęcia dodatkowe. Są to lekcje języków obcych, realizowanie atrakcyjnych systemów zajęć pozalekcyjnych czy ponadstandardowe oferty pomocy psychologiczno-pedagogicznej. Z coraz większą uwagą samorządowcy obserwują i analizują wyniki zewnętrznych sprawdzianów i egzaminów, wyciągają z nich wnioski i coraz częściej wykorzystują do oceny pracy szkół.

Kiedy samorządowcy-decydenci mówili o swoich planach w zarządzaniu lokalną oświatą, wskazywali na potrzebę rozszerzenia opieki nad dziećmi poprzez budowę nowych żłobków i przedszkoli. W wielu wypowiedziach podkreślali gotowość do zmierzenia się z problemem standaryzacji zadań oświatowych, która pomogłaby im w bardziej racjonalnym wydatkowaniu środków finansowych.

Samorządowcy mówili o tym, co im przeszkadza, a co pomaga w zarządzaniu oświatą, ich refleksje w tym zakresie wskazywały m.in. na:

- głęboką świadomość potrzeby komunikacji społecznej w zarządzaniu oświatą,
- wielką wartość i możliwość wykorzystania pomocy płynącej ze strony społeczności lokalnej, jeśli zostanie ona zaangażowana w projekty dotyczące oświaty,
- ogromne korzyści, jakie dają środki unijne, chociaż sposób ich przekazywania i rozliczania jest przedmiotem wielu krytycznych uwag.

Wśród czynników najbardziej przeszkadzających samorządowcom w zarządzaniu lokalną oświatą, nie zabrakło negatywnej oceny ustawy – Karta Nauczyciela. Jak podkreślali samorządowcy, uniemożliwia ona prowadzenie racjonalnej polityki kadrowej na terenie każdej jednostki samorządowej, doprowadzając w konsekwencji do wysokich kosztów funkcjonowania szkół i placówek oświatowych. Jednak za istotniejszy czynnik zakłócający prawidłowe funkcjonowanie lokalnych systemów oświaty, uznano brak komplementarnego postrzegania oświaty przez podmioty, które o niej decydują. Jednoznacznie wybrzmiała potrzeba długofalowej i konsekwentnej strategii rozwoju oświaty oraz spójności i konsekwencji w jej realizacji.

Kierunki zmian w systemie oświaty

Wiek XX zapisał się w historii jako czas gruntownych analiz systemów edukacyjnych i reform oświatowych. Raporty swoich systemów oświaty sporządzili: USA, Wielka Brytania, Niemcy, Francja, Chiny, Japonia, Rosja, Szwecja, Hiszpania, Włochy oraz Kanada. Także w Polsce w roku 1996 powstał syntetyczny raport o potrzebie i kierunkach reformy szkolnej. Oprócz raportów o zasięgu krajowym, pod koniec XX wieku zostało opublikowanych kilka raportów globalnych. Raporty te tworzyły: UNESCO, Rada Europy oraz Klub Rzymski. W ślad za raportami na całym świecie zapoczątkowane zostały prace reformatorskie nad systemami oświaty. Kierunki zmian są odzwierciedleniem dążenia do globalizacji świata i zdeterminowane uwarunkowaniami demograficznymi, kulturowymi, ekonomicznymi i technologicznymi. Kapsztadzka Deklaracja Otwartej Edukacji podkreśla, że zmieniające się społeczeństwa oparte na wiedzy, potrzebują nowej kultury edukacyjnej „edukacji otwartej”, której podstawowymi cechami są: kultura uczestnictwa wspólnego nauczania, tworzenia, dzielenia się i współpracy.

W Polsce system oświaty zmienia się poprzez systematyczną decentralizację, uspołecznienie oraz modernizację, która ma zapewnić rozwój społeczeństwa. Decentralizacja polega na zmianie miejsca podejmowania decyzji: ograniczeniu podlega liczba i rodzaj decyzji podejmowanych na poziomie centralnym na rzecz zwiększenia roli i zadań samorządu oraz dyrektora jako zarządzającego społecznością szkolną. Dzielenie się kompetencjami w naturalny sposób wprowadziło do systemu oświaty klimat postępującej demokratyzacji w zarządzaniu oświatą.



Opracowała Liliana Zientecka

Uspołecznienie systemu oświaty jest wprost proporcjonalne do jego decentralizacji i polega na włączaniu społeczności lokalnej do procesu podejmowania decyzji na poziomie centralnym, lokalnym i szkolnym. Oto przykłady decentralizacji wybranych obszarów oświaty, która uwolniła przestrzeń dla demokratyzacji w podejmowaniu ważnych decyzji.

Decentralizacja – Demokratyzacja			
Obszar	Państwo	Samorząd	Dyrektor JO
Struktura systemu oświaty	Ustala ramy prawne dla jednostek oświatowych	Decyduje o sieci jednostek oświatowych i warunkach realizacji zadań oświatowych	Realizuje zadania statutowe
Plany i programy nauczania	Ustala podstawy programowe i minimalne standardy organizacji jednostek oświatowych	Decyduje o standardzie organizacji pracy jednostek oświatowych	Ustala plany i programy nauczania w ramach zatwierdzonej organizacji
Finansowanie zadań oświatowych	Ustala wysokość subwencji oświatowej	Decyduje o planach finansowych oraz o zasadach przyznawania i rozliczania dotacji	Realizuje plan finansowy, zapewniając wysoką efektywność
Jakość	Ustala wymagania, jakie muszą spełniać jednostki oświatowe oraz sposób sprawowania nadzoru nad ich realizacją	Decyduje o standardach realizacji zadań oświatowych w JST	Realizuje zadania oświatowe z uwzględnieniem wymagań i standardów

Opracowała Liliana Zientecka

Jednym z istotnych elementów modernizacji systemu polskiej oświaty po okresie transformacji było odważne spojrzenie na jakość systemu oświaty z perspektywy międzynarodowej poprzez udział Polski w badaniach osiągnięć szkolnych – Programie Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów (PISA/OECD) oraz Badaniu Edukacji Obywatelskiej (Civic/Educational Study IEA). Poddanie się zewnętrznej ocenie oraz wykorzystanie jej wyników do podnoszenia jakości polskiego systemu oświaty stało się istotnym momentem doskonalenia, modernizowania, a nade wszystko rzeczowego dyskursu i wskazywania kierunków zmian w polskim systemie oświaty. Nie bez znaczenia było także i to, że prowadzone badania i analizy uświadomiły ogromną rolę czynników demograficznych, społecznych oraz ekonomicznych, rzutujących na poziom kształcenia oraz potrzebę podejmowania działań zmierzających do wyrównywania szans edukacyjnych.

Podsumowanie

Minione 20 lat było czasem rewolucyjnych zmian funkcjonowania polskiego systemu oświaty. Samorządowcy, realizując kolejne zadania, zmuszeni byli działać intuicyjnie, posiłkując się naturalną znajomością potrzeb lokalnej społeczności. Część samorządów wypracowała strategię dla oświaty, jednak w niewielu przypadkach stały się one podstawą do strategicznego zarządzania oświatą. Korzystanie z intuicji jest celowe, o ile uzupełnia, a nie zastępuje, nowoczesne metody zarządzania. Oczekuje się, że współczesny samorządowiec będzie profesjonalistą w dziedzinie zarządzania oraz menedżerem w prowadzeniu spraw społeczności lokalnych, w tym także spraw oświatowych.

Polska oświata ciągle potrzebuje zmian i jestem głęboko przekonana, że większość z nich jest możliwa tylko dzięki aktywności samorządów, które jak dotąd okazały się najlepszym gospodarzem spraw lokalnych i oświatowych.

2.2. Menedżerskie działania samorządowca



Profesor zw. dr hab. Lechosław Gawrecki

Specjalista w dziedzinie zarządzania oświatą. Autor 12 publikacji książkowych i kilkudziesięciu artykułów naukowych. Założyciel i dyrektor Studium Doskonalenia Menedżerów Oświaty (SDMO) w Kaliszu i w Gnieźnie, które w latach 1993-2011 wykształciło na kursach i podyplomowych studiach menedżerskich ponad 10 tysięcy dyrektorów placówek edukacyjnych i samorządowców z całego kraju. Założyciel i rektor Gnieźnieńskiej Szkoły Wyższej MILENIUM, powstałej w 2002 r.

Problemy oświaty XXI wieku

Zarządzanie oświatą początków XXI wieku jest szczególnie skomplikowanym zadaniem. Szkoła funkcjonuje w określonej rzeczywistości, od której jest silnie uzależniona. Oddziaływania te są niestabilne, co wynika ze zmienności warunków politycznych, społecznych, ekonomicznych, a także kulturowych. Czesław Kupisiewicz określa następujące uwarunkowania przebudowy współczesnego szkolnictwa: zmiany demograficzne, przemiany w strukturze kwalifikacji i mobilności zawodowej, eksplozja informacyjna, wzrost roli nauki i nowoczesnej techniki, rozwój środków masowej informacji, wzrost zasobów czasu wolnego od pracy zarobkowej oraz takie zjawiska pejoratywne, jak: zagrożenia naturalnego środowiska, choroby cywilizacyjne, kryzys surowcowy i energetyczny, wzrost przestępczości wśród młodocianych itd.¹ Dokonuje się *przesunięcie socjalizacyjne i inkulturacyjne w kierunku spontanicznego uczenia i wychowania – dzieci i młodzież wychodzą spod wpływów rodziny, Kościoła i szkoły, a głównymi agendami socjalizacji i inkulturacji stają się mass media i grupy rówieśnicze*².

Pojawiają się wciąż nowe oczekiwania społeczne wobec systemu oświaty oraz zmieniają się nieustannie zachowania i potrzeby uczniów. Pracę podejmują kolejne pokolenia nauczycieli, innych niż ich poprzednicy, bo ukształtowanych w nowych warunkach. Wciąż trzeba zmieniać programy nauczania oraz metody ich wdrażania, nieskończony jest też proces poszukiwania metod i form kształcenia i wychowania adekwatnych do zjawisk zewnętrznych, oddziałujących na dzieci i młodzież.

Państwo ma obowiązek zapewnić warunki do edukacji społeczeństwa, a zwłaszcza musi zagwarantować możliwość skutecznej realizacji obowiązku szkolnego. Trwają zatem poszukiwania takiej organizacji systemu oświaty, aby był on powszechnie dostępny i efektywny w działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej.

W warunkach gospodarki kapitalistycznej pogłębiają się nierówności społeczne, szkoła zatem powinna być tak zorganizowana i zarządzana, aby nie pogłębiać, ale wyrównywać szanse edukacyjne.

Konstytucja zapewnia wszystkim podmiotom możliwość tworzenia placówek oświatowych oraz korzystania z nich. Stwarza to szansę na istnienie w państwie równoległe dwóch sektorów oświaty: publicznego i niepublicznego. Powstaje więc zjawisko konkurencyjności na rynku usług edukacyjnych.

Współcześnie przeważają tendencje do decentralizacji w zarządzaniu oświatą z zachowaniem pewnych kompetencji dla państwa – powstaje zatem pytanie, ile powinno być centralizmu, a ile kompetencji przekazanych w dół, czyli ile udziału państwa, a ile samorządności w zarządzaniu oświatą. Wiąże się z tym problem autonomii szkoły – gdzie są granice tożsamości? Te same pytania dotyczą zarządzania szkołą – w jakim zakresie i w jakim stopniu dyrektor powinien włączać do zarządzania nauczycieli, uczniów i rodziców, aby sprzyjało to wzrostowi efektywności zarządzania placówką?

Poszukuje się też odpowiedzi na pytanie o udział – w ustroju demokratycznym – organów społecznych w zarządzaniu systemem oświaty, a także placówką edukacyjną – jakie uprawnienia opiniotwórcze, a jakie (i czy w ogóle) kompetencje decyzyjne? W jakim stopniu uwzględniać potrzeby i oczekiwania społeczne, zwłaszcza lokalne, ale też: w jakim stopniu potrzeby i oczekiwania wobec szkoły kształtować? Wiąże się to z problemem wdrażania zmian zarówno w skali makro, jak i mikro – jak reformować system oświaty, aby dostosować go do wymagań zmieniającej się rzeczywistości? I jak pozyskiwać społeczeństwo dla wprowadzonych zmian?

1 Cz. Kupisiewicz, *Szkolnictwo w procesie przebudowy*, Wyd. Akademickie ŻAK, Warszawa 1997, s. 9-16.

2 Z. Kwieciński, *Tropy – ślady – próby. Studia i szkice z pedagogiki pogranicza*. Wyd. Edytor, Toruń 2000, s. 400.

W kontekście reform i zmian rodzi się kolejna grupa problemów – jak badać i jak oceniać jakość pracy szkoły, ile w tym powinno być kompetencji wewnętrznej (szkoły), a ile – działań zewnętrznych? I jak zdefiniować jakość pracy placówki oświatowej?

Trwa rewolucja informatyczna zapoczątkowana pojawieniem się komputerów, a zwłaszcza internetu. Pojawiły się więc nowe problemy wymagające rozstrzygnięć: jak usprawnić zarządzanie w oświacie, wykorzystując techniki informatyczne, by zafascynowanie komputerem nie przysłoniło wychowanka z jego indywidualnymi cechami i problemami?

Poszukuje się też najbardziej efektywnych sposobów zarządzania szkołą, by szkoła nie stała się wyłącznie zakładem pracy dla nauczyciela, ale była instytucją w pełni dydaktyczno-wychowawczą, w której najważniejsze są potrzeby i rozwój ucznia.

Z tego rodzaju zjawiskami i problemami zmagają się współczesna oświata na całym świecie, choć oczywiście w różnych kontekstach lokalnych.

Współczesne warunki zarządzania samorządową oświatą

W państwach demokratycznych szkoła jest ściśle powiązana z lokalnym środowiskiem – choć integracja ta ma różny charakter. Przykładowo, w krajach anglosaskich lokalna społeczność ma wpływ na to, co dzieje się w „ich” szkole poprzez swoich reprezentantów we władzach samorządowych. W Niemczech rolę tę odgrywają wieloszczeblowe rady rodziców – od rady klasy do krajowej rady rodzicielskiej. Wszelkie zmiany organizacyjne w działalności szkoły oraz w prawie oświatowym powinny uzyskać akceptację odpowiednich rad będących reprezentacją rodziców.

W demokratycznej Polsce uspołecznienie oświaty polega przede wszystkim na jej usamorządowieniu. Władze municypalne od 1992 roku uzyskały szerokie uprawnienia w zakresie zarządzania miejscową oświatą, stały się jej autentycznym gospodarzem. To, jakim jest gospodarzem, zależy od tych, którzy nią zarządzają, czyli od rady miasta lub gminy oraz jej szefa: prezydenta, burmistrza czy wójta.

Burmistrz oraz radni zajmują się jednak nie tylko oświatą, ale także wieloma innymi dziedzinami. **Istotną więc rolę odgrywa ten, kto z ramienia samorządu zajmuje się wyłącznie (lub prawie wyłącznie) funkcjonowaniem szkół na danym terenie – kierownik (dyrektor, naczelnik, nauczyciel etc.) wydziału oświaty (edukacji).**

Urzędnik powołany do spraw lokalnej oświaty może swoje zadania spełniać formalnie, w sposób bierny i odtwórczy, ograniczając się do wykonywania poleceń wójta i rady gminy, prowadzenia niezbędnej dokumentacji oraz do kontrolowania przestrzegania w szkołach prawa, nie przejawiając żadnej, własnej inicjatywy. Jest to biurokratyczny styl działania umożliwiający wprawdzie dość sprawne funkcjonowanie oświaty, niesprzyjający jednak jej rozwojowi. Kierownik wydziału edukacji z taką postawą nie będzie ekspertem, który ułatwi organom samorządowym nowoczesne zarządzanie gminnym systemem oświaty, nie pomoże rozwiązywać trudnych sytuacji kryzysowych.

Zarządzanie samorządową oświatą w drugiej dekadzie XXI wieku dokonuje się w skomplikowanej, a jednocześnie dynamicznie rozwijającej się rzeczywistości, którą charakteryzują następujące warunki:

Przemiany edukacyjne

Szkoła stopniowo staje się zupełnie inna niż ta z XX wieku, a wywodząca się jeszcze z poprzedniego stulecia. Rozwój elektronicznych środków informacji opartych na technice komputerowej powoduje odchodzenie od szkoły, w której dominuje przekaz oparty na słowie nauczyciela i tekście podręcznika. Wychowana na internecie i telefonii komórkowej młodzież, żyjąca w coraz szybciej pędzącym i wciąż zmieniającym się świecie, wymaga zupełnie innej organizacji, metod i form kształcenia i wychowania.

Szkoła i nauczyciele nie są przygotowani do takiej zmiany – ani mentalnie, ani merytorycznie. I taką szkołą, pełną sprzeczności i chaosu pedagogicznego, musi zarządzać dziś samorząd.

Wzrastające kompetencje samorządu przy zmniejszającym się budżecie gminy

Samorząd terytorialny ma dużo zadań do realizacji i nie zawsze wystarcza mu pieniędzy na ich realizację, dotyczy to również oświaty. W tej sytuacji podejmuje różne działania, mające na celu racjonalizację

wydatków na potrzeby oświatowe. Może to oznaczać w praktyce: likwidację szkół, łączenie klas, zwalnianie nauczycieli, ograniczanie godzin zajęć wyrównawczych i pozalekcyjnych. Zjawisko to nasila się w związku z ogólnoeuropejskim kryzysem finansowym.

Ale są też gminy, których władze w tej sytuacji nie oszczędzają „na siłę”, ale dążą do pozyskania dodatkowych dochodów, nie oglądając się tylko na środki przekazywane z budżetu państwa. Ale do tego potrzeba czegoś więcej niż tradycyjnego podejścia administracyjnego – konieczne jest zarządzanie menedżerskie.

Falowanie demograficzne

To kolejny czynnik, który ma bardzo znaczący wpływ na sytuację w oświacie. Generalnie w Polsce obserwuje się od kilkunastu lat spadek urodzin. Są miejscowości, w których zjawisko to występuje bardzo gwałtownie i takie, w których jest to proces powolny. Są też i takie miejscowości, w których odwrotnie, wzrasta liczba dzieci w wieku szkolnym – dotyczy to np. wsi w pobliżu dużych miast, które się wyludniają. W tej sytuacji ważnym zadaniem samorządu jest przewidywanie zmian demograficznych – teraz i w przyszłości – i na tej podstawie planowanie systemu oświaty w gminie.

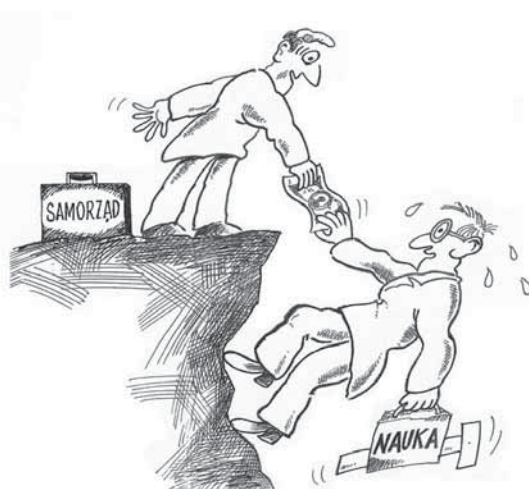
Wzrastający wpływ rodziców i środowiska lokalnego na szkołę

I nie chodzi tu o uprawnienia formalne, wynikające z ustawy. Chodzi o świadomość rodziców, że coś znaczą, że są klientami szkoły, która świadczy wobec nich i ich dzieci określone usługi edukacyjne, których koszty ponoszą oni sami, płacąc podatki! Nie jest więc im obojętne, kto i jak wychowuje ich dzieci, czego uczy, jak pełni funkcje opiekuńcze. Wzrost tego rodzaju przekonania jest procesem, dziś jeszcze wielu rodziców postrzega szkołę tradycyjnie jako instytucję, w której nie mają nic do powiedzenia. Ale niewątpliwie to się zmienia i świadomość szkoły jako instytucji usługowej staje się coraz powszechniejsza – wynika to choćby z coraz wyższego poziomu wykształcenia rodziców. Władze samorządowe muszą się z tym liczyć, mieć świadomość, że dzisiaj trzeba inaczej rozmawiać z rodzicami i – szerzej – z całą lokalną społecznością, której sprawy oświaty nie są tak obojętne, jak kiedyś.

Wewnętrzny rynek oświaty, czyli konkurencja usług edukacyjnych

Wewnętrzny rynek oświatowy to zupełnie nowe zjawisko rozwijające się w Polsce dopiero od lat 90. Jedną z głównych przyczyn narastającej konkurencyjności pomiędzy szkołami jest niż demograficzny. Szkoły odnotowują spadek liczby uczniów, więc jeśli chcą się utrzymać, nie mogą bazować wyłącznie na dzieciach z przypisanego rejonu, muszą pozyskiwać innych uczniów. A to oznacza konieczność proponowania przez szkołę takiej oferty, która przebiję ofertę konkurencji. Zjawisko to jest już bardzo widoczne w odniesieniu do szkół ponadgimnazjalnych: licea ogólnokształcące, a także szkoły zawodowe walczą o ucznia, proponując nowe profile kształcenia, rozbudowaną ofertę zajęć pozalekcyjnych, a nawet praktyki zagraniczne. W szkolnictwie podstawowym i gimnazjalnym zjawisko konkurencyjności polega na przyciąganiu uczniów z sąsiednich rejonów i miejscowości. W takim wypadku szkoła reklamuje się tak: wprowadźcie do nas będziecie musieli dziecko dowozić (choć macie podobną placówkę w swojej miejscowości), ale za to wykształcimy je na wysokim poziomie, bo w naszej szkole... (i tu przedstawia się bogactwo proponowanej oferty).

Z tym zjawiskiem samorząd też musi umieć się zmierzyć w dzisiejszych czasach...



MENEDŻERSKIE DZIAŁANIE SAMORZĄDU I KIEROWNIKA OŚWIATY

Zarządzając skutecznie gminną oświatą, nie można tylko nią administrować, ale potrzeba działań aktywnych, kreatywnych, a jednocześnie sprawnych, czyli menedżerskich.

Menedżerskie zarządzanie oświatą samorządową najogólniej biorąc, polega na:

- kształtowaniu w środowisku atmosfery korzystnej dla rozwoju lokalnej oświaty,
- tworzeniu warunków umożliwiających:
 - sprawne, **bieżące funkcjonowanie** lokalnych placówek edukacyjnych,
 - tworzenie i realizowanie **perspektywicznej strategii rozwoju** miejscowego szkolnictwa zgodnie ze współczesnymi trendami edukacyjnymi.

W takim, menedżerskim, rozumieniu lokalnym systemem oświaty powinny zarządzać zarówno organy stanowiące, czyli rada gminy, jak i organ wykonawczy: prezydent, burmistrz czy wójt. Trzeba jednak wziąć pod uwagę, że:

- zajmują się oni nie tylko oświatą, ale także wszystkimi pozostałymi dziedzinami życia gminy, trudno więc burmistrza czy przewodniczącego rady nazwać menedżerem oświaty samorządowej, choć niewątpliwie powinni zarządzać tymi (i nie tylko tymi) sektorami w sposób właśnie menedżerski,
- pełnią oni swoje funkcje kadencyjnie; przychodzą i odchodzą, co u wielu ogranicza perspektywiczne traktowanie problemów.

W tej sytuacji szczególnie istotną rolę odgrywa ten, kto z ramienia samorządu zajmuje się wyłącznie (lub prawie wyłącznie) funkcjonowaniem oświaty na danym terenie: dyrektor (naczelnik, pełnomocnik, kierownik itp.) wydziału (oddziału, departamentu itp.) oświaty (edukacji). Jest to **urzędnik, który – w imieniu władz samorządowych – organizuje, koordynuje i stymuluje funkcjonowanie gminnej oświaty**. Dla uproszczenia – w dalszych rozważaniach będziemy używać skrótowego określenia „kierownik oświaty” (zamiennie: „kierownik wydziału oświaty” lub „wydziału edukacji”).

Czy jednak urzędnik powołany do spraw lokalnej oświaty może być menedżerem? Nie ma przecież kompetencji decyzyjnych, które przynależą radzie i burmistrzowi. W pełni więc menedżerem nie jest, ale swoje obowiązki może wykonywać w sposób menedżerski. Porównajmy dwa style działania: biurokratyczny i menedżerski.

STYL DZIAŁANIA	
BIUROKRATYCZNY	MENEDŻERSKI
stosunek do pełnionej funkcji	
bierny	czynny, aktywny
zainteresowania	
brak lub powierzchowne, rozproszone	wyraźnie określone, ukierunkowane, stale pogłębiane i rozwijane
stosunek do zadań	
skłonność do podejmowania wyłącznie zadań rutynowych, unikanie zadań nietypowych, złożonych; niski stopień zaangażowania emocjonalnego	tendencja do podejmowania zadań innowacyjnych, wymagających działań nierutynowych; wysoki stopień zaangażowania emocjonalnego
podejmowane działania	
głównie zautomatyzowane, niewymagające własnego wysiłku intelektualnego i refleksji	zróżnicowane, wykonywane w sposób zindywidualizowany
zdolności adaptacyjne	
brak umiejętności przystosowania się do nowych warunków, zdolność wyłącznie do regulacji zewnętrznej, czyli dostosowania się do przepisów, nakazów, poleceń	zdolność do szybkiej i sprawnej adaptacji do nowych warunków, skłonność do regulacji wewnętrznej, czyli własnego systemu regulacji postępowania
stosunek do pracy	
replikacyjny – praca jest wartością instrumentalną, sterowaną zewnętrznymi, dającą produkt standardowy	innowacyjny – praca jest wartością samoistną, wewnętrźnie sterowaną, dającą nowe, oryginalne efekty

Urzędnik powołany do spraw lokalnej oświaty może więc swoje zadania wypełniać formalnie, w sposób bierny i odtwórczy, ograniczając się do wykonywania poleceń burmistrza czy wójta i rady gminy, prowadzenia niezbędnej dokumentacji oraz do kontroli przestrzegania w szkołach prawa, nie przejawiając żadnej, własnej inicjatywy.

Jest to typowo **biurokratyczny styl działania**, umożliwiający wprowadzić dość sprawne bieżące funkcjonowanie oświaty, niesprzyjający jednak jej rozwojowi. Kierownik wydziału edukacji z taką postawą nie będzie ekspertem, który ułatwi organom samorządowym nowoczesne zarządzanie gminnym systemem oświaty, nie pomoże w trudnych sytuacjach kryzysowych. I szybko wypali się zawodowo.

Menedżerski styl działania kierownika oświaty polega na tym, że jest on:

- zdolny do działania samodzielnego (tzn. bez nieustannego monitoringu burmistrza), ale zgodnego z oczekiwaniami rady miasta i szefa samorządu,
- przygotowany do sprawnego realizowania postanowień władz samorządowych,
- ekspertem wójta i rady, poszukującym najlepszych dla gminy rozwiązań, sprzyjających rozwojowi oświaty, zgodnie ze współczesnymi koncepcjami i trendami pedagogicznymi,
- sprawnie działającym łącznikiem między władzami samorządowymi a dyrektorami szkół,
- przygotowanym do oddziaływania na lokalną społeczność, aby pozyskać ją do działań oświatowych, podejmowanych przez wójta i radę. Wprowadzić jest to również ważne zadanie szefa samorządu, ale on musi przekonywać społeczeństwo do wszystkich swoich decyzji, nie tylko oświatowych. A kierownik samorządowej oświaty może skoncentrować się tylko na problemach oświaty i na tym polu oddziaływać na gminny elektorat.

UMIĘTNOŚCI MENEDŻERSKIE KIEROWNIKA OŚWIATY

Aby działać w sposób menedżerski, kierownik oświaty samorządowej powinien opanować niezbędne do tego umiejętności kierownicze. Za Robertem L. Katzem przyjmujemy podział tych umiejętności na **techniczne, społeczne i koncepcyjne**.

Umiejętności techniczne to zdolność posługiwania się narzędziami, metodami i technologią w określonej specjalności. Umiejętności społeczne to zdolność współpracowania z innymi ludźmi, rozumienia ich potrzeb i dążeń oraz motywowania zarówno pojedynczych osób, jak i grup. Umiejętności koncepcyjne to umysłowa zdolność koordynacji oraz integrowania wszystkich interesów i kierunków działalności organizacji w taki sposób, aby sprzyjało to bieżącej i perspektywicznej działalności placówki³.

Tego rodzaju dość ogólną klasyfikację ukonkretnijmy w odniesieniu do kierownika wydziału edukacji w samorządzie.

A. **Umiejętności techniczne**, czyli te, które są potrzebne do codziennego, sprawnego działania.

• Sprawnego załatwiania bieżących spraw administracyjnych i gospodarczych

To codzienna działalność kierownika oświaty. Obejmuje takie sprawy, jak: dowozy dzieci do szkół, remonty, zatwierdzanie arkuszy organizacyjnych, organizację konkursów na stanowiska kierownicze, współpracę z dyrektorami szkół, opiniowanie i zatwierdzanie skarg i zażaleń wpływających do gminy itp. Takich zadań jest bardzo wiele i kierownik musi je opanować odpowiednio hierarchizując, porządkując, rozdzielając zadania między współpracowników.

• Monitorowania działalności szkół w gminie

Kierownik wydziału oświaty, jeśli chce być urzędnikiem w pełni kompetentnym w sprawach oświatowych, nie może działać wyłącznie za biurkiem. Musi często być w szkołach i nie zadowalać się wizytą w gabinecie dyrektorskim i przeglądaniem dokumentacji szkolnej. Musi uważnie obserwować rzeczywistość szkolną we wszystkich jej aspektach. Jeśli ma doświadczenie pedagogiczne (a powinien mieć!), zauważy więcej niż osoby, które nigdy w szkole nie pracowały. Tworzy wielokrotnie własne procedury monitorowania pracy szkół.

• Organizowania pracy kolegium dyrektorów gminnych placówek oświatowych

Takie kolegium powinno istnieć w każdej gminie (mieście) jako forum, na którym przekazuje się aktualne

³ Za J. A. Stoner, Ch. Wankel: *Kierowanie*, Warszawa 1992, s. 21.

informacje – w obie strony, od burmistrza i rady do dyrektorów i od nich do władz samorządu. Tutaj koordynuje się i uzgadnia różne wspólne działania, np. przygotowanie imprezy gminnej, organizowanie akcji, np. sprzątania lasu, cykl szkoleń w ramach pedagogizacji rodziców. Kolegium dyrektorów jest organem konsultacyjnym dla władz gminy.

Kierownik wydziału oświaty powinien umieć zorganizować pracę takiego kolegium i umiejętnie nim kierować.

• **Pozyskiwania funduszy unijnych dla rozwoju lokalnych placówek oświatowych**

Tego rodzaju fundusze mogą być znakomitą okazją do pozyskania środków na rozwój gminnej oświaty zarówno na wielkie działania typu budowa czy modernizacja obiektu szkolnego czy infrastruktury sportowej, jak i na takie cele, jak: rozwój zajęć pozalekcyjnych, wycieczki, rozszerzona nauka języków obcych. Trzeba jednak umieć przygotować odpowiednią dokumentację, a to niełatwe zadanie. W niektórych urzędach miast i gmin zatrudnieni są specjaliści w tej dziedzinie, ale z nimi trzeba umieć rozmawiać, zainspirować, podać niezbędne dane itp. A to jest już zadanie kierownika wydziału edukacji.

• **Promowania samorządowej oświaty**

W czasach, w których PR odgrywa ogromną rolę, gdy każda gmina stara się działać marketingowo, ważne jest również promowanie osiągnięć w dziedzinie oświaty. Okazji nie brakuje: ukończenie budowy obiektu szkolnego, sukces sportowy ucznia albo na olimpiadzie przedmiotowej, awanse nauczycieli, imprezy szkolne. Kierownik wydziału oświaty powinien więc również opanować niezbędne techniki promowania.

• **Organizowania kontaktów z mediami**

Występowanie na konferencjach prasowych, przed kamerami i mikrofonami, to przede wszystkim zadanie burmistrza. By jednak właściwie zinterpretować dziennikarzom problemy oświatowe, kierownik wydziału edukacji musi być do tego odpowiednio przygotowany – a to bardzo odpowiedzialne i czasem... niebezpieczne zadanie. Powinien też umieć zredagować materiał prasowy (albo przygotować do tego rzecznika samorządu), a niekiedy sam musi stanąć przed kamerą albo przed dziennikarzem z notesem czy dyktafonem. W tej dziedzinie kierownik oświaty musi mieć naprawdę spore kompetencje, bo przecież w mediach gmina musi dobrze wypaść!

• **Prowadzenia niezbędnej dokumentacji**

To jest tak oczywiste, że dla niektórych najważniejsze (niestety) zadanie kierownika oświaty.

Są to podstawowe umiejętności natury technicznej, które kierownik wydziału edukacji musi opanować, aby zapewnić sprawne funkcjonowanie gminnej oświaty. Bez takich umiejętności nie można pełnić funkcji kierownika wydziału oświaty. Ale takie działania mogą być wykonywane w sposób biurokratyczny lub menedżerski. Przykładowo, przygotowanie dla burmistrza lub wójta analizy działalności szkół w gminie, kierownik oświaty może zrobić zza biurka formalnie, w oparciu tylko o dokumenty i dane statystyczne. Ale może też zrobić to aktywnie, wykorzystując wnioski z wizyt w szkołach, a także wiedzę o współczesnych kierunkach w edukacji, interpretując odpowiednio dane zawarte w statystyce.

B. Umiejętności społeczne – niezbędne w kontaktach kierownika oświaty z dyrektorami szkół i nauczycielami, przedstawicielami lokalnej społeczności, a także z burmistrzem oraz z radnymi, których trzeba umieć pozyskać, przekonywać do rozwiązań korzystnych dla lokalnej oświaty tak, aby uniknąć konfliktów.

• **Prowadzenia (w porozumieniu z burmistrzem) celowej polityki kadrowej**

Odpowiedzialne sugerowanie zmian, przesunięć, zwolnień, oceny działalności dyrektorów szkół itp.

• **Umiejętności mediacyjne, prowadzenie negocjacji, rozwiązywanie konfliktów**

To szczególnie ważne umiejętności, zwłaszcza obecnie, jako że wobec niżu demograficznego i kryzysu finansowego w wielu gminach dokonuje się zasadniczych zmian w sieci szkół oraz w ich organizacji, likwiduje się zbyt kosztowne w utrzymaniu placówki. Takie zmiany zawsze wywołują opór, a nawet bunt mieszkańców, więc znajomość technik mediacyjnych może być bardzo potrzebna.

• **Tworzenia systemu konsultacji społecznych**

System taki tworzy się, by pozyskać opinie o przygotowywanych decyzjach i w ten sposób zapobiegać konfliktom.

• **Tworzenia w lokalnej społeczności mentalności prooświatowej**

Ważne jest budowanie poczucia więzi z „naszą” szkołą, a także odpowiedzialności za to, co w niej (i z nią) się dzieje.

• **Budowania atmosfery sprzyjającej proinnowacyjnym postawom nauczycieli, korzystnej dla zmian w procesach kształcenia uczniów**

To przede wszystkim zadanie dyrektora szkoły, ale samorząd (a konkretnie: burmistrz i właśnie kierownik oświaty) mogą skutecznie motywować do innowacji (ale też mogą niestety do nich zniechęcać, tak się też zdarza).

• **Współpracy z kadrami kierowniczą samorządowych placówek edukacyjnych**

Monitorowanie ich pracy, pozyskiwanie do projektów samorządu, udzielanie niezbędnej pomocy, interweniowanie w sytuacjach kryzysowych itp.

• **Kierowania zespołem pracowników**

W samorządowym wydziale oświaty pracuje zwykle kilka osób, którym trzeba przydzielić zadania i nadzorować ich wykonanie. Kierownik musi też tworzyć w wydziale pozytywną atmosferę sprzyjającą efektywnej pracy, co wcale nie jest niełatwe.

• **Prezentacji własnej osoby**

Wygląd, sposób bycia, umiejętność wypowiadania się i zachowania w różnych sytuacjach – to wszystko ma ogromny wpływ na wizerunek kierownika oświaty w środowisku. Może to być wizerunek osoby z autorytetem, wynikającym z wysokich kwalifikacji ogólnych i kierunkowych oraz właśnie z wymienionych wyżej atrybutów zewnętrznych, co bardzo ułatwi mu skuteczne kontakty społeczne. I odwrotnie, wizerunek stworzony przez urzędnika samorządowego może mu bardzo utrudnić efektywne działanie w środowisku. Wystarczy, że będą go postrzegać jako osobę mało kompetentną, niepoprawnie wysławiającą się, zaniedbaną (i nie daj Boże, wątpliwą moralnie...).

By działać w sposób menedżerski, kierownik oświaty powinien opanować wiele, bardzo różnych umiejętności społecznych. I nic dziwnego, wszak jego praca – jeśli ma być wykonywana efektywnie i twórczo – powinna mieć charakter prospołeczny, co wynika z nieustannych kontaktów z ludźmi.

C. Umiejętności koncepcyjne

Menedżerskie działania kierownika oświaty polegają nie tylko na organizowaniu i załatwianiu spraw bieżących, ale również powinny mieć charakter perspektywiczny. Nie można bowiem lokalnej oświaty postrzegać tylko przez pryzmat aktualnych problemów do rozwiązania, ale trzeba mieć również wizję jej rozwoju – na najbliższe lata oraz w dalszej perspektywie.

Jakie w tym zakresie umiejętności powinien opanować urzędnik samorządowy odpowiedzialny za funkcjonowanie lokalnej oświaty?

• **Diagnozowania i oceny funkcjonowania szkolnictwa samorządowego**

Kierownik odpowiedzialny za lokalną oświatę musi umieć prawidłowo ocenić zjawiska tam zachodzące, oraz określić stopień efektywności działania poszczególnych placówek, a także mieć właściwe rozeznanie co do mocnych i słabych stron każdej z nich – tego od niego będą oczekiwać burmistrz i rada.

Nie jest to łatwe zadanie. Dokonanie wielostronnej, a jednocześnie obiektywnej diagnozy funkcjonowania poszczególnych szkół wymaga spojrzenia na nie z dystansu, trudnej umiejętności oddzielania zjawisk istotnych od mało ważnych. Trudno też wyzwolić się z własnego, emocjonalnego zaangażowania, subiektywnych sympatii i uprzedzeń (a jest to szczególnie typowe dla małych środowisk), co może znacząco rzutować na stopień obiektywności dokonywanej przez kierownika analizy.

I jeszcze jedno, bardzo ważne spostrzeżenie: do wykonywania tego rodzaju zadań kierownik powinien mieć przygotowanie pedagogiczne, nieustannie aktualizowane. A zwłaszcza powinien opanować umiejętności ewaluacyjne, a szczególnie tworzenie analizy SWOT (mocnych i słabych stron oraz wynikających z nich szans i zagrożeń). Tego po prostu trzeba się nauczyć.

• **Tworzenia koncepcji bieżącej (w aktualnych warunkach) działalności systemu gminnej/powiatowej oświaty**

Chodzi o umiejętność tworzenia koncepcji „działalności na dziś”, uwzględniającej warunki zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne, w jakich funkcjonują poszczególne szkoły oraz cały system lokalnej oświaty.

Warunki wewnętrzne to: jakość zarządzania, poziom bazy szkolnej, możliwości finansowe, wykształcenie i staż pracy nauczycieli oraz jakość ich pracy dydaktyczno-wychowawczej, charakterystyka uczniów danej szkoły/placówki oraz ich środowisk rodzinnych. Warunki zewnętrzne zdeterminowane są swoistymi cechami lokalnego środowiska, przede wszystkim społecznego, ale także przyrodniczego, jego poziomem materialnym i finansowym itp.

Autorem koncepcji bieżącej działalności gminnej oświaty niekoniecznie musi być wyłącznie jej kierownik. Jego menedżerskie działanie w tym zakresie może polegać na umiejętności dobrania odpowiedniego zespołu, mającego przygotować taką koncepcję i odpowiedniego nim pokierowania. A przede wszystkim – na tworzeniu w tym zespole takiej atmosfery, która sprzyjać będzie twórczym poszukiwaniom.

• **Opracowywania perspektywicznej strategii rozwoju gminnej oświaty**

Każda jednostka samorządu terytorialnego powinna przyjąć tego rodzaju „strategię na jutro”, która będzie wskazywać różne kierunki działań sprzyjających rozwojowi oświaty. I taką koncepcję powinien umieć przygotować kierownik samorządowej edukacji. Wymaga to szerokiej wiedzy oraz zdolności przewidywania zachodzących zmian. Niezbędne jest więc ciągłe obserwowanie i analizowanie trendów rozwojowych współczesnego szkolnictwa, kierunków zmian w oświacie, orientacji w nowych koncepcjach edukacyjnych itp. Aby je uwzględnić w odniesieniu do samorządowej oświaty, trzeba także umieć przewidywać tendencje w lokalnym środowisku, zwłaszcza zmiany demograficzne, w zakresie zatrudnienia, kierunki rozwoju danej miejscowości i regionu itp. Na tej podstawie kierownik oświaty potrafi zaproponować władzom samorządowym realną, perspektywiczną koncepcję zmian w lokalnej oświacie.

Podsumowując: koncepcyjne działania kierownika oświaty polegają na diagnozowaniu stanu gminnej oświaty i – na tej podstawie – tworzeniu strategii jej bieżącej i perspektywicznej działalności, a następnie, po akceptacji władz samorządowych, zadaniem kierownika wydziału oświaty jest monitorowanie jej realizacji oraz kierowanie jej wdrażaniem.

Scharakteryzowane wyżej umiejętności menedżerskie powinien opanować każdy kierownik samorządowego wydziału edukacji, jeśli jego działania mają być efektywne.

Syntetyzując te rozważania, można stwierdzić, że powinien on opanować następujące grupy kompetencji:

- pedagogiczne,
- prawne,
- ekonomiczne,
- psychologiczne,
- socjotechniczne.

Kompetencje pedagogiczne: Są to niezbędne umiejętności dla kierownika gminnej oświaty. Bardzo korzystnie jest też, jeśli był nauczycielem z doświadczeniem „pod tablicą”. Wtedy potrafi w pełni zrozumieć potrzeby wynikające ze specyfiki pracy szkoły i będzie dostrzegać coś więcej niż tylko prawne i ekonomiczne aspekty powiatowej/gminnej oświaty. Kierownik pedagog będzie skutecznie rozmawiać z dyrektorami i nauczycielami, będzie też wyczuwać różne niuanse, również w sprawach nie do końca powiedzianych... Także w kontaktach z rodzicami i środowiskiem urzędnik z przeszłością nauczycielską (a jeszcze lepiej dyrektorską) potrafi zrozumieć i rozwiązywać pojawiające się problemy.

W sporej części gmin oświatą kierują niepedagodzy – osoby z wykształceniem prawnym, administracyjnym albo ekonomicznym. Wielu z nich nie ma świadomości tego braku i wynikających z tego konsekwencji. Korzystne byłoby, aby mogli podjąć podyplomowe studia nadające kwalifikacje pedagogiczne, co dałoby im choć ogólną orientację w pedagogice i psychologii.

Kompetencje prawne: Aby realizować swoje zadania w sposób menedżerski, urzędnik oświatowy powinien nie tylko znać prawo i jego źródła – trzeba też umieć nim się posługiwać, czyli stosować w praktyce. Tego właśnie od niego będzie oczekiwać burmistrz, który nie może znać się na wszystkich dziedzinach

prawa. Kierownikowi oświaty najbardziej potrzebna jest znajomość i umiejętność stosowania prawa oświatowego, gospodarczego i samorządowego. Ważna jest też znajomość prawa administracyjnego, ponieważ będzie przygotowywać dla burmistrza decyzje administracyjne w sprawach oświatowych i nie może się pomylić, bo błędy w takich decyzjach drogo kosztują.

Kompetencje prawne kierownikowi samorządowej oświaty są potrzebne nawet wtedy, gdy w urzędzie zatrudniony jest prawnik – „oświatowiec” powinien nam pomóc merytorycznie, naświetlając różne aspekty danej sprawy.

Kompetencje ekonomiczne: Sprawami finansowymi samorządowej oświaty zajmują się księgowi, najczęściej skupieni w gminnym zespole ekonomicznym. W większości urzędów taki zespół podlega kierownikowi oświaty, więc musi on mieć rozeznanie w sprawach ekonomicznych, aby znaleźć wspólny język z księgowym. A przede wszystkim dlatego, że on również ponosi odpowiedzialność za decyzje ekonomiczne, dotyczące gminnej oświaty.

Kompetencje psychologiczne: Kierownik oświaty pracuje na co dzień z ludźmi – pojedynczymi i z całymi zespołami. Musi być więc osobą z odpowiednimi predyspozycjami, takimi jak: komunikatywność, umiejętność słuchania, a także przekonywania. Powinien też umieć rozwiązywać sytuacje konfliktowe, które są nieuniknione wszędzie tam, gdzie są ludzie. Każdy człowiek jest bowiem inny – różne są cechy osobowości, zwłaszcza temperamentalne, różne doświadczenia życiowe i zawodowe. Skuteczność oddziaływania kierownika zależy od tego, w jakim stopniu potrafi on dobrać sposoby i środki swojego oddziaływania do danego człowieka.

Zespołem też trzeba umieć kierować. Aby było to skuteczne, przydatna jest znajomość psychologicznych mechanizmów funkcjonowania grupy.

Kompetencje socjotechniczne: Socjotechniki to działania indywidualne lub grupowe zmierzające do uzyskania pożądanego zachowania jednostek i grup społecznych. Dokonuje się tego poza świadomością osoby poddawanej działaniom socjotechnicznym.

Niekiedy burmistrz czy kierownik oświaty ma świetny pomysł, szlachetną intencję, ale nie potrafi do niej przekonać rzeczowymi argumentami. Trzeba wtedy posłużyć się pewnymi socjotechnikami, by być skutecznym. Wyrażają się one w mowie ciała, a także w wystąpieniach publicznych, w operowaniu odpowiednio do sytuacji dobranej argumentacji, natężenia głosu, modulacją, pauzami itp. To również umiejętność radzenia sobie z wrogo nastawionym tłumem (np. rodziców protestujących przeciwko likwidacji szkoły itp.).

Nie ma tu miejsca na szczegółowy opis różnorodnych socjotechnik⁴. Warto jednak je znać – przydadzą się dla własnych celów, ale także po to, aby wyczuć i poznać zamiary naszych przeciwników.

Najważniejsze jest, by różne socjotechniki stosować w celach społecznie pozytywnych, dla dobra ogółu.

Jak i gdzie się tego uczyć?

By działania kierownika samorządności oświaty rzeczywiście były menedżerskie, muszą być spełnione dwa, podstawowe warunki.

Po pierwsze, powinien on nieustannie się uczyć. Dlaczego? Bo zmieniają się warunki społeczno-polityczne, w których funkcjonuje szkoła podlegająca w ostatnich latach nieustannym przeobrażeniom, unowocześniającymi jej działanie. Kierownik oświaty z ambicjami menedżerskimi powinien się w tych przeobrażeniach orientować na bieżąco. Trzeba więc śledzić nowości, zaglądać do czasopism pedagogicznych, zgłaszać się na różnorodne kursy, zwłaszcza w zakresie technik ewaluacji jakości pracy szkół.

Zmieniają się też warunki ekonomiczne i kierownik oświaty powinien być w tym zorientowany, analizować tendencje ekonomiczne, sytuację gospodarczą w kraju – bo to wszystko ma wpływ na warunki finansowe gminy.

⁴ Zainteresowanym polecam m.in. następujące pozycje: L. Gawrecki: *Kompetencje menedżera oświaty*. Wyd. eMPI2, Poznań 2003. J. Ciamciara, B. Uścińska: *Komunikacja społeczna*. Wyd. Astrum, Wrocław 1999, A. Wiszniewski: *Jak przekonująco mówić i przemawiać*. Wyd. PWN, Warszawa 2000.

Kierownik wydziału oświaty powinien też nieustannie doskonalić swoją znajomość prawa, które wciąż się zmienia, podobnie jak jego interpretacja. Śledzenie bieżących zmian w przepisach, aktualnie ukazujących się rozporządzeń i innych aktów prawnych, powinno być nawykiem urzędnika samorządowego do spraw oświaty.

Wreszcie, by jego działania miały opisany wyżej menedżerski charakter, musi również doskonalić się w zakresie technik zarządzania, podejmowania decyzji, prowadzenia efektywnych konsultacji i negocjacji.

Są to podstawowe kierunki doskonalenia menedżerskich umiejętności kierownika oświaty samorządowej. Możliwości uczenia się w tym zakresie są duże – nie brakuje różnych form zorganizowanych (studia podyplomowe, kursy, krótkotrwałe szkolenia itp.) jak i okazji do samokształcenia, czyli samodzielnego studiowania odpowiedniej literatury, czasopism fachowych i różnorodnych materiałów szkoleniowych. Doskonalić się można też podpatrując innych, bardziej zaawansowanych w zarządzaniu, a także wymieniając doświadczenia z partnerami, nie tylko krajowymi, ale również zagranicznymi, wiele samorządów ma przecież bieżące kontakty z gminami znajdującymi się w różnych krajach Europy.

Po drugie, skuteczne działanie kierownika oświaty to sprzyjające warunki w gminie. A konkretnie – musi je stworzyć kierownictwo samorządu. Jeśli burmistrz i rada traktują sprawy oświaty priorytetowo i stawiają na menedżerskie zarządzanie, tam kierownik oświaty ma szansę na podejmowanie nowoczesnych i efektywnych działań, tam może liczyć na akceptację śmiałych rozwiązań, modernizujących i rozwijających oświatę. W takiej gminie jej szef nie pożałuje pieniędzy na doskonalenie zawodowe swoich podwładnych.

Jeśli zaś jest inaczej, a działania burmistrza i radnych ukierunkowane są na inne cele (przetrzymanie konkurencji i wygranie następnych wyborów), tam kierownik wydziału edukacji nie ma szans na menedżerski styl działania. Burmistrz bowiem będzie oczekiwał biernej postawy ograniczonej do wykonywania poleceń bez uruchamiania własnej inwencji.

I nie ma mowy o wspomaganiu doskonalących się pracowników. W takiej jednak miejscowości oświata nie będzie się rozwijać, czego skutki prędzej czy później staną się widoczne. Ale wtedy już kto inny będzie zarządzać gminą...



3. Czy oświatą lokalną
można zarządzać
strategicznie?

3.1. Zarządzanie strategiczne w oświacie



Doktor Anna Witek-Crabb

Adiunkt w Katedrze Zarządzania Strategicznego Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Od ponad 10 lat pracuje jako trener i doradca zarządzania dla przedsiębiorstw i organizacji pozarządowych, jest autorką licznych publikacji z dziedziny zarządzania strategicznego oraz współautorką narzędzi wspomagających diagnozę organizacji i strategii.

*Jeśli planujemy na rok, to trzeba siać ryż.
Jeśli planujemy na 10 lat, to trzeba sadzić drzewa.
Jeśli planujemy na 100 lat, to trzeba kształcić ludzi.*

[arabskie]

Streszczenie

Artykuł jest zbudowany z dwóch części. W pierwszej przedstawiono podstawowe zagadnienia zarządzania strategicznego, jego zadania i „grzechy główne”, a także ukazano rozróżnienie między zarządzaniem strategicznym a operacyjnym. Druga część dotyczy specyfiki zarządzania strategicznego oświatą. Przedstawiono w niej kontekst tworzenia strategii oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz schemat postępowania w zarządzaniu strategicznym w oświacie.

1. CZYM JEST ZARZĄDZANIE STRATEGICZNE

1.1 Zarządzanie strategiczne a zarządzanie operacyjne

Każde zdarzenie w przyrodzie i każde przedsięwzięcie w życiu społecznym ma swój przebieg, cykl życia. Rozmowa telefoniczna trwa kilka minut, kadencja prezydencka 5 lat, a wychowywanie człowieka lat 15 i więcej. To między innymi cykl życia wyznacza minimalną perspektywę potrzebną do zrozumienia zjawiska, zarządzania nim i planowania jego przebiegu. Jeśli chcesz planować na rok – siej ryż. Jeśli na 100 lat – kształć ludzi.

W odniesieniu do niektórych przedsięwzięć zarządzanie krótkoterminowe, operacyjne jest wystarczające i właściwe. Są jednak takie zadania i takie wyzwania, w które wpisana jest konieczność przyjęcia szerszej perspektywy, perspektywy strategicznej. **Co oznacza jednak perspektywa strategiczna i czym się ona różni od operacyjnej?** W perspektywie strategicznej priorytet jest kładziony na wyznaczanie kierunku (rozwoju lub zmian), natomiast w zarządzaniu operacyjnym akcent jest położony na rozwiązywanie bieżących problemów (por. tabela 2). I tak jak z zarządzaniem operacyjnym spotykamy się niemal we wszystkich przejawach aktywności społecznej i gospodarczej – bez bieżącego rozwiązywania problemów nie da się funkcjonować, gdyż organizacja „zatnie się” i zatrzyma. Bez zarządzania strategicznego natomiast – może się ona poruszać, ale często nie wiadomo, w którą stronę i w jakim celu. Codzienne zadania są realizowane, bieżące problemy rozwiązywane, decyzje podejmowane, jednak brakuje refleksji nad długofalowym kierunkiem i sensem rozwoju, nad związkiem jednych decyzji z innymi, nad zmianami zachodzącymi w otoczeniu. Niedostatek refleksji strategicznej może wynikać z braku czasu, niewystarczających umiejętności lub motywacji. Warto jednak pamiętać, że jeśli przedsięwzięcia wymagające strategicznej perspektywy są zarządzane wyłącznie na poziomie operacyjnym, najpewniej z czasem pojawią się tego negatywne skutki. Wśród nich najczęstsze to:

- brak spójności decyzyjnej,
- nieprzygotowanie na zachodzące zmiany,
- błędy wynikające z nieprzystosowania do nowych wyzwań otoczenia,
- przeoczone szanse rozwojowe,
- chaos priorytetów i konfliktów, które za tym idą.

Aby wiedzieć, czy przedsięwzięcie lub projekt wymaga przyjęcia perspektywy strategicznej, warto zadać sobie kilka pytań (por. tabela 1).

Tabela 1. Zestawienie – czy twoje przedsięwzięcie wymaga zarządzania strategicznego

CZY TWOJE PRZEDSIĘWZIĘCIE WYMAGA ZARZĄDZANIA STRATEGICZNEGO?	
Czy jest systemowe?	Czy dotyczy wielu aspektów działania organizacji i wpływa na organizację jako całość? Czy oddziałuje na wiele różnych grup interesu? Czy jest powiązane i silnie zależne od innych projektów i osób, a także od otoczenia?
Czy jest kompleksowe?	Czy składa się na nie wiele różnych aspektów, działań, projektów, zespołów? Czy jest skomplikowane?
Czy ma fundamentalne znaczenie?	Czy jest kluczowe, istotne dla rozwoju lub przetrwania organizacji? Czy dotyczy spraw i wartości o podstawowym znaczeniu? Czy wynika z niego wyjątkowa odpowiedzialność za innych?
Czy ma dalekosiężne skutki?	Czy wprowadza znamienne zmiany w organizacji lub jej otoczeniu? Czy skutki planowanych zmian są rozległe i długofalowe?

Źródło: Opracowanie własne

Projekty, które wymagają zarządzania strategicznego to projekty **systemowe**. Dotyczą one wielu aspektów działania organizacji, mają charakter całoorganizacyjny. Wprowadzenie ich w życie wpłynie w istotny sposób na różne działy, osoby, dotychczasowe sposoby funkcjonowania. Określenie „systemowy” oznacza współzależny z innymi i dotyczący całej organizacji. Jeśli taki jest twój projekt – wymaga on perspektywy strategicznej.

Warto zapytać także, czy planowane przedsięwzięcie jest **kompleksowe**. Czy ma złożony, skomplikowany charakter, składa się z wielu aspektów, jest wewnętrznie różnorodne? Może wymaga zaangażowania wielu zespołów? Może składa się na nie duża liczba mniejszych projektów, wzajemnie zależnych, wymagających koordynacji? Kompleksowość zadań wymaga przyjęcia szerszej perspektywy.

Kolejne pytanie dotyczy tego, na ile **fundamentalnych** kwestii dotyczy planowane przedsięwzięcie. Czy wprowadzane zmiany przeformułują sposób, w jaki działa organizacja lub dotyczą podstawowych zasad i wartości? Czy powodzenie przedsięwzięcia ma kluczowe znaczenie dla kondycji organizacji, dla jej rozwoju i przyszłości? Dylematy o fundamentalnym charakterze wymagają przyjęcia odleglejszej perspektywy i bardziej systemowego podejścia.

Na koniec warto się zastanowić także nad tym, na ile planowane przedsięwzięcie będzie mieć **dalekosiężne skutki**. Jest to pytanie zarówno o długofalowość skutków, jak i o ich trwałość i powszechność. Czy w efekcie podjętych działań (lub ich zaniechań) konsekwencje będą odczuwalne przez długi czas (na przykład przez lata)? Może w sposób trwały zmienią organizację lub jej otoczenie lub będą oddziaływać na liczne grupy interesu (interesariuszy)?

Tabela 2. Różnice między zarządzaniem strategicznym i operacyjnym

Zarządzanie strategiczne	Zarządzanie operacyjne
Nierutynowe, charakteryzujące się niejednoznacznością i złożonością	Rutynowe
Dotyczące całej organizacji, o znaczeniu fundamentalnym	Specyficzne, fragmentaryczne
Wprowadzające zasadnicze zmiany	Wprowadzające zmiany na niedużą skalę
Wynikające ze zmian w otoczeniu lub zmian oczekiwań	Wynikające z posiadanych zasobów
Długofalowe	Krótkoterminowe

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie: Johnson G., Scholes K., Exploring Corporate Strategy. Text and Cases”, Financial Times Prentice Hall, 1999, s. 17

Udzielenie pozytywnych odpowiedzi na pytania zawarte w tabeli 1 wskazuje, że charakter przedsięwzięcia wymaga zarządzania strategicznego.

Zarządzanie strategiczne

sztuka kierowania rozwojem organizacji w długim okresie oraz umiejętność wykorzystywania szans i unikania zagrożeń w jej otoczeniu⁵

Strategia

długofalowa, kompleksowa koncepcja rozwoju, wsparta planami realizacyjnymi

Zarządzanie strategiczne to ciągły proces mający na celu tworzenie i wdrażanie strategii tak, by zapewnić lepsze wzajemne dostosowanie organizacji i jej otoczenia oraz osiąganie długofalowych celów. Strategia natomiast to długofalowa, kompleksowa koncepcja rozwoju, wsparta planami realizacyjnymi. W niej zawarte są fundamentalne decyzje dotyczące tego co, kiedy, dlaczego, w jaki sposób i dla kogo organizacja chce robić w perspektywie wieloletniej. Jest ona jak mapa przydatna w dalekiej podróży, z której można odczytać zarówno punkt docelowy, jak i możliwe i preferowane ścieżki dojścia do celu.

Proces zarządzania strategicznego – zadania i grzechy główne

Na zarządzanie strategiczne zarówno w organizacjach biznesowych, pozarządowych, jak i w jednostkach samorządu terytorialnego, składa się zwykle **pięć podstawowych zadań**:

- Zbudowanie koncepcji organizacji (firmy, gminy, konkretnego przedsięwzięcia czy projektu) i stworzenie spójnej wizji rozwoju. Wizja ta powinna wyraźnie pokazywać kierunek, w którym organizacja chce zmierzać. Efektem tego jest poczucie sensu działania, ukierunkowanie rozwoju i stworzenie specyficznej dla organizacji misji.
- Przekształcenie misji w konkretne cele i priorytety.
- Stworzenie strategii, która pokaże, jak osiągnąć założone cele.
- Skuteczne wdrażanie strategii.
- Ocena efektów strategii, przegląd aktualnej sytuacji i korygowanie misji, celów, strategii i wdrożenia, z uwzględnieniem zmieniających się warunków, nowych pomysłów i nowych szans⁷.

Cały powyższy proces ma charakter ciągły (por. rys. 1)

Rys. 1. Pięć zadań zarządzania strategicznego



Źródło: Thomson A.A.Jr., Strickland A.J.III, *Strategic Management. Concepts and Cases*, Irwin, 1993, s. 3

By można było mówić o dobrym zarządzaniu strategicznym w organizacji, konieczne jest zadbanie o wszystkie pięć powyższych etapów. Zaniechanie lub zaniedbanie któregośkolwiek z etapów oznacza odejście od zarządzania strategicznego.

⁵ Drażek Z., Niemczynowicz B., *Zarządzanie strategiczne przedsiębiorstwem*, PWE, Warszawa 2003, s. 15

⁶ Na podstawie Griffin L.E., *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa, 1999, s. 233

⁷ Por. Thomson A.A.Jr., Strickland A.J.III, *Strategic Management. Concepts and Cases*, Irwin, 1993, s. 3

Do najczęstszych grzechów na poszczególnych etapach zarządzania strategicznego można zaliczyć (rys. 2):

Brak jasnej koncepcji rozwoju

Brak całościowej wizji rozwoju to jeden z cięższych grzechów przeciwko zarządzaniu strategicznemu. Nierzadko osoby, które powinny być odpowiedzialne za nadawanie kierunku zmianom, koncentrują się na bieżących problemach i pilnych sprawach, unikając trudności związanych z budowaniem spójnej długofalowej wizji zmian. Warto jednak zwrócić uwagę, że bez spójnej wizji rozwoju nie ma zarządzania strategicznego. Taka nadrzędna koncepcja tworzy ramy dla przyszłej strategii i planów operacyjnych i sprawia, że całość podejmowanych w organizacji działań może być widziana w perspektywie realizacji docelowych zamierzeń.

Rys. 2. Pięć grzechów głównych w zarządzaniu strategicznym



Źródło: Opracowanie własne

Brak wyraźnych priorytetów

Kolejnym grzechem przeciwko zarządzaniu strategicznemu jest nieumiejętność określenia priorytetów, wyrażonych w postaci konkretnych celów. Częstym problemem, szczególnie w przypadku jednostek samorządu terytorialnego, jest trudność z dokonywaniem wyboru i zrezygnowaniem z niektórych celów. Określanie celów długofalowych wiąże się bowiem nie tylko z tym, że należy zdecydować, co organizacja chce osiągnąć, ale także wymaga przemyślenia, czego osiągnąć nie planuje i na czym się koncentrować nie będzie. Wybór priorytetów jest trudny, gdyż stawia wymóg eliminowania jednych celów na rzecz innych po to, by móc zrealizować wizję. Budowanie strategii polega jednak na umiejętności dokonywania wyborów. Warto pamiętać także, że cele powinny być określone w sposób mierzalny, konkretny i mieć odniesienie do czasu.

Brak spójnej strategii

Są dwa istotne zaniechania, które pojawiają się w odniesieniu do tego obszaru. Po pierwsze, jest to brak strategii – rozumianej jako koncepcji lub planu, w jaki sposób zrealizować cele, po drugie, oderwanie strategii od wizji. Nierzadko organizacja po wyznaczeniu celów nie kontynuuje prac strategicznych i pozostawia otwartą kwestię, w jaki sposób cele te będą realizowane. Efektem tego jest pogłębiające się oderwanie bieżących działań od początkowych założeń strategicznych (wizji, celów). Bez wyraźnego ukierunkowania w postaci strategii dojścia do założonych celów, ludzie w organizacji będą mieć naturalną tendencję, żeby zajmować się sprawami pilnymi, nagłymi, i tymi z największą aktualną presją polityczną – a co za tym idzie, mogą odchodzić od tego, co zostało ustalone jako priorytetowe.

Strategia niewdrożona

Wiele strategii jest niewdrażanych lub wdrażanych nieskutecznie. Często zdarza się, że ostatnim razem kiedy strategia jest dyskutowana przychodzi moment odłożenia jej na półkę po opracowaniu. Strategie, które zalegają na półkach i w szufladach, strategie, które zostały stworzone głównie po to, aby sprostać

oczekiwaniom banków lub innych instytucji finansujących, w końcu strategię zlecone do stworzenia konsultantom zewnętrznym – są szczególnie narażone na niewdrożenie. Wdrożenie strategii wymaga bowiem przynajmniej tyle samo wysiłku (czasu, nakładów, zaangażowania, determinacji) co jej tworzenie. Wiele osób nie zdaje sobie z tego sprawy, zakładając, że największy i najistotniejszy wysiłek kończy się wraz ze stworzeniem dokumentu strategicznego. Wdrożenie to wcielenie planów w życie. Aby było ono możliwe, potrzebne są z jednej strony plany realizacyjne, z drugiej zaś zapewnienie strategii wsparcia wśród ludzi, których ona dotyczy. Zdobywanie poparcia dla strategii na drodze komunikacji, negocjacji, przekonywania i dyskusji sposobów wdrożenia jest procesem długim, trudnym, i bardzo często zaniedbywanym.

Strategia nieaktualna

Wśród zaniechań, które dość często występują w procesie zarządzania strategicznego jest nieaktualizowanie strategii. Zmieniające się warunki otoczenia, nowe prawo, oczekiwania społeczne, posunięcia innych podmiotów lub nowe pomysły rozwojowe sprawiają, że dotychczasowe założenia strategiczne stają się nieaktualne i wymagają korekty. Aktualizacje mogą dotyczyć każdego z pozostałych czterech elementów procesu zarządzania strategicznego – czasami podstawowe założenia dotyczące wizji i priorytetów wymagają przemyślenia. Dość często rewizji należy poddać samą strategię lub sposób jej wdrażania. Jeśli strategia jest nieaktualizowana – przestaje być użyteczna, gdyż jej wykonawcy czują, że nie przystaje ona do aktualnych uwarunkowań i intuicyjnie zaczynają od niej odchodzić. Najlepiej, żeby strategii miały kroczący horyzont, czyli taki, który jest ekstrapolowany w czasie. Jeśli strategia obejmuje pięć lat do przodu, to niech to zawsze będzie pięć lat. I dziś, i za rok i za cztery lata. Niestety dość częstą praktyką jest zarzucanie prac strategicznych aż nie minie okres „obowiązywania strategii”, i tak nierzadko można spotkać w 2011 roku strategię opracowywaną na lata 2006-2011, lub, co gorsza, na okres np. 2005-2010. Minimalna częstotliwość aktualizacji strategii powinna wynosić rok. Przynajmniej raz w roku dobrze jest na nowo przemyśleć zarówno założenia, jak i sposoby ich realizacji, i przy okazji tych prac – przeformułować strategię tak, by zachowała ona zakładany horyzont i lepiej odpowiadała na aktualną sytuację.

Popołnienie któregośkolwiek z powyższych „grzechów” stawia pod znakiem zapytania obecność w organizacji zarządzania strategicznego. Trudno mówić o zarządzaniu strategicznym bez długofalowej koncepcji rozwoju. Z drugiej strony, obecność wizji bez jej operacjonalizacji w postaci strategii, lub posiadanie strategii niewdrożonej albo nieaktualnej nie daje organizacji korzyści, które niesie ze sobą zarządzanie strategiczne.

ZARZĄDZANIE STRATEGICZNE OŚWIATĄ

Specyfika zarządzania strategicznego oświatą

Kontekst zarządzania strategicznego oświatą jest specyficzny z kilku powodów. Po pierwsze, wyjątkowe są **oczekiwania**, które stawiane są przed oświatą. Wynikają one z przekonania rządzących, że istnieje ścisły związek między jakością edukacji w kraju a tempem jego wzrostu gospodarczego⁸, rozwoju społecznego i poziomu jakości życia⁹. Taka presja nierzadko sprawia, że zadania i terminy stawiane przed oświatą są trudne do zrealizowania. Od oświaty oczekuje się wysokiej jakości, stabilności i ciągłości, ale równocześnie także dostosowania do postępujących zmian cywilizacyjnych i społecznych oraz dopasowania do zmieniających się potrzeb rynku pracy. Są to oczekiwania często trudne do pogodzenia, stąd zarządzanie strategiczne w oświacie musi stawiać czoła szczególnym wyzwaniom opisanym poniżej.

Drugą cechą, która wpływa na sposób zarządzania oświatą jest wyjątkowa **odpowiedzialność**. Dużo bardziej niż menedżerowie innych instytucji (biznesowych, pozarządowych), osoby zarządzające oświatą muszą brać pod uwagę odpowiedzialność, którą ponoszą wobec szerokiego grona interesariuszy, których dotyczy proces edukacyjny sprawowany przez ich instytucję. Wśród tych interesariuszy są nie tylko podatnicy, lokalni przedsiębiorcy i rodzice, ale przede wszystkim uczniowie i studenci, o których losie nierzadko decyduje jakość edukacji.

Niezbędne zarządzanie strategiczne oświatą nie jest proste. Istnieje kilka szczególnych **wyzwań**, z którymi muszą się zmierzyć osoby odpowiedzialne za tworzenie i wdrażanie strategii oświatowych.

⁸ Middlewood D., Lumby J. (ed.), *Strategic management in schools and colleges*, Paul Chapman Publishing Ltd., London, 2004, s. vii

⁹ *Strategia rozwoju edukacji na lata 2007-2013*, Ministerstwo Edukacji Narodowej, s. 26

Wśród nich warto wymienić:

Z góry określone ramy działania

Szkolnictwo nie działa na wolnym rynku, na którym panuje pełna dowolność zmiany kierunku działania na skutek zmian w otoczeniu. Trudno sobie wyobrazić, że szkoły, przedszkola i inne instytucje edukacyjne pewnego dnia zostają zamknięte przez swoich dyrektorów po to, by mogli oni przemyśleć, czym teraz się zajmować lub po to, aby się móc przebranżwić. Cele istnienia instytucji edukacyjnych zostały jasno określone w dokumentach rządowych (por. Strategia rozwoju edukacji na lata 2007-2013) i tworzenie lokalnej strategii oświatowej musi się odbywać w jasno określonych ramach wyznaczonych przez dokumenty nadrzędne. Można więc stwierdzić, że zakres wyborów strategicznych stojących przed instytucjami edukacyjnymi i jednostkami samorządu terytorialnego jest mocno ograniczony. Instytucje te są zobowiązane realizować cele, które stawia przed nimi ministerstwo.

Ograniczone środki

Fakt, że oświata nieustannie zmagą się z niedofinansowaniem generuje wyzwania dla zarządzania strategicznego. Po pierwsze, istnieje pokusa, żeby przy ograniczonych środkach finansowych podejmować decyzje wynikające z posiadanych celowych zasobów, a nie wynikające z refleksji strategicznej, obranych priorytetów i sytuacji w otoczeniu. Choć jest to działanie zrozumiałe, nie służy ono strategicznemu zarządzaniu, gdyż każe wybierać te działania, na które akurat jest finansowanie, a niekoniecznie te, które zostały ustalone jako priorytetowe lub istotne ze względu na warunki otoczenia.

W zarządzaniu strategicznym oświatą trudno też o motywację finansową. Nie ma wymiernych bonusów dla odważnych strategów z tytułu podjęcia działań strategicznych w oświacie. Efekty dobrych i skutecznych strategii oświatowych rzadko dają się przeliczyć na korzyści finansowe dla tych, którzy je urzeczywistnili. Pozostaje satysfakcja i poczucie dobrze spełnionego obowiązku.

Brak konkurencji

Profesor Kindlarski powiedział kiedyś, że „żadne przedsiębiorstwo nie uczyni jakiegokolwiek kroku w celu podniesienia jakości dopóki rynek nie zmusi go do tego”. Sentencja ta dotyczy co prawda przedsiębiorstw, jednak wydaje się, że wskazuje na pewną uniwersalną prawidłowość. Mechanizm rynkowy, mechanizm konkurencji jest jednym ze skuteczniejszych narzędzi podnoszenia jakości i efektywności działania i gospodarowania środkami. Bardzo często to właśnie rynek – klienci i konkurenci, motywują do podjęcia działań doskonalących, przedsięwzięcia odważnych kroków, tworzenia innowacyjnych strategii. W przypadku oświaty trudno mówić o mechanizmach konkurowania, stąd trudniej można znaleźć wystarczająco silną motywację do podejmowania prac strategicznych. Badania wykazują, że w oświacie dużo powszechniejsze są postawy współpracy niż konkurencji¹⁰. Wbrew przekonaniom, że to konkurencja podnosi standardy, w oświacie okazuje się, że skuteczniejsi liderzy to liderzy współpracujący. Warto jednak pamiętać, że przekonanie o braku konkurencji w oświacie nie jest do końca prawdziwe. Niż demograficzny, technologizacja i informatyzacja procesu nauczania oraz większa mobilność ludzi sprawiają, że oświata również podlega mechanizmom konkurowania. Kiedy to jest się porównywanym, trzeba zabiegać o klienta, o środki, walczyć o przetrwanie, nierzadko kosztem innych.

Kadencyjność i polityka

Jednym z ważnych wyzwań dla zarządzania strategicznego, w tym zarządzania strategicznego oświatą, jest kadencyjność władz samorządowych. Przyjmowanie perspektywy wieloletniej może się wydawać sprzeczne z interesem politycznym tego, kto miałby zmiany wprowadzać. Racjonalnym z punktu widzenia politycznego wydaje się myślenie w perspektywie kadencji, a nie dłużej, i to z uwzględnieniem przewidywanych starań o reelekcję. Może to skutkować tendencją do podejmowania działań mało ryzykownych, niekontrowersyjnych, unikania wyraźnych wyborów i próbą zadowolenia jak największej liczby potencjalnych wyborców. Kadencyjność nierzadko oznacza, że przy zmianie władzy istnieje pokusa odcinania się od działań poprzedników bardziej dla zasady niż z merytorycznego uzasadnienia. Takie ograniczenia utrudniają zarządzanie strategiczne oświatą, gdzie ważna jest daleka perspektywa, pewna ciągłość priorytetów, oraz konieczność dokonywania wyborów, także niepopularnych.

10 Badanie Busher & Saran (1993), podane za Middlewood D., Lumby J. (ed.), *Strategic management in schools and colleges*, Paul Chapman Publishing Ltd., London, 2004, s. 4

Jak zarządzać strategicznie i tworzyć strategię w oświacie – wskazówki metodyczne¹¹

Zarządzanie strategiczne w oświacie, dzięki przyjmowaniu dalekiego horyzontu i kompleksowości podejścia, daje możliwość uzyskania korzyści trudnych do osiągnięcia w perspektywie krótkoterminowej. Wśród korzyści wynikających z zarządzania strategicznego można wymienić:

- Poprawę efektywności działania, lepszą alokację środków, sprawniejszą realizację zadań
- Poprawę jakości procesu edukacyjnego
- Lepsze dostosowanie lokalnej edukacji do zmieniającej się sytuacji prawnej, społecznej i ekonomicznej

Aby korzyści te mogły się pojawić, istotne jest, by budowanie strategii przebiegało prawidłowo. W tym celu wskazane jest postępowanie w pewnej sekwencji. Kolejność poszczególnych faz przy tworzeniu strategii jest mniej istotna niż to, żeby wszystkie z nich zostały zrealizowane. Proces tworzenia strategii przebiega w następujących fazach (rys. 3):

- Diagnoza sektora edukacyjnego
- Wybór obszarów priorytetowych i celów
- Stworzenie programu strategicznego
- Opracowanie struktury kosztów i finansowania
- Zaprojektowanie systemu wdrożenia, monitoringu i aktualizacji strategii
- Spisanie wniosków i uzyskanie dla nich akceptacji

Rys. 3. Fazy w procesie tworzenia strategii oświatowej



Źródło: Opracowanie własne

Każda faza różni się czasem trwania i poziomem kompleksowości. Najistotniejsze i najbardziej czasochłonne są zwykle fazy 1 i 3, w których dokonuje się diagnozy aktualnej sytuacji w sektorze edukacyjnym i opracowuje strategię (program) działania. Poniżej zaprezentowano z różną szczegółowością uwagi metodyczne odnoszące się do poszczególnych faz procesu:

Diagnoza sektora edukacji

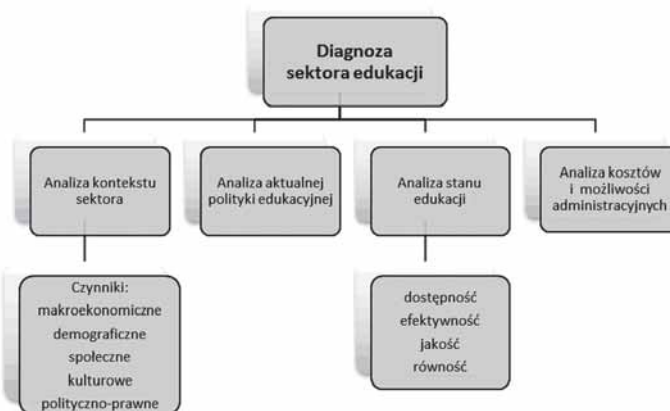
Pierwszym krokiem w procesie zarządzania strategicznego jest krytyczna analiza stanu, funkcjonowania oraz efektów aktualnego systemu kształcenia po to, by ustalić jego silne strony i słabości¹². Jakość przeprowadzonej diagnozy będzie determinowała jakość powstającej strategii. Na podstawie diagnozy zostaną określone cele i priorytety, ona też dostarczy punktu odniesienia dla późniejszego monitorowania zmian.

Przebieg diagnozy sektora edukacji przedstawia rys. 4.

¹¹ Zaadaptowane na podstawie *Strategic Planning: Techniques and methods*, Education Sector Planning Working Papers, International Institute for Educational Planning, UNESCO 2010

¹² Tamże, s. 9

Rys. 4. Przebieg diagnozy sektora edukacji



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Strategic Planning: Techniques and methods*, Education Sector Planning Working Papers, International Institute for Educational Planning, UNESCO 2010, s. 10

Aby dokonać diagnozy potrzebnej do stworzenia strategii oświatowej, należy wykonać kilka kroków. Pierwszym z nich jest analiza kontekstu funkcjonowania sektora. Nosi ona także nazwę analizy makrootoczenia. Makrootoczenie to otoczenie w skali kraju, które tworzy warunki (kontekst) funkcjonowania oświaty. Składają się na nie czynniki makroekonomiczne (np. trendy dotyczące wzrostu gospodarczego, trendy z polityce zatrudniania, budżet krajowy), czynniki demograficzne (w tym np. struktura wieku, miejsca zamieszkania, migracje), społeczno-kulturowe (np. mody w zakresie wykształcenia, poziom zamożności, różnice kulturowe) oraz czynniki polityczno-prawne (np. prawodawstwo wpływające na politykę oświatową). W ramach analizy makrootoczenia (kontekstu) należy poszukiwać takich zmian i trendów, które mogą wpłynąć pozytywnie lub negatywnie na tworzoną strategię oświatową. Zgodność strategii oświatowej z uwarunkowaniami makrootoczenia, takimi jak trendy społeczne, demograficzne czy prawne jest kluczowa.

Po przeanalizowaniu kontekstu sektora edukacji, należy poddać **analizie istniejącą politykę oświatową** swojego ośrodka. Może to być zarówno zapisana polityka, jak i domyślna, możliwa do odczytania z dotychczasowych działań samorządu. W analizie tej należy poszukiwać silnych stron i wyzwań.

Kolejnym krokiem jest **analiza tego, jak funkcjonuje lokalny system edukacji**. Obok analizy makrootoczenia – jest to centralny element diagnozy sektora. Proponowane kryteria, pod kątem których można takiej analizie dokonywać to:

- Dostępność edukacji – chodzi tu zarówno o dostępność geograficzną (odległość do szkół różnego typu dla poszczególnych obszarów), finansową (koszt edukacji), jak i kulturową (tu uwzględnić należy ewentualne bariery językowe, religijne lub inne o charakterze kulturowym).
- Efektywność edukacji (wewnętrzna i zewnętrzna) – rozumiana z jednej strony jako stopień w jakim uczniowie robią postępy w ramach danego poziomu edukacji (mierzona np. wskaźnikiem powtarzalności klas), z drugiej rozumiana jako stopień w jakim inwestycje w edukację zwracają się w postaci spodziewanego wpływu społecznego i ekonomicznego (efektywność zewnętrzna), np. poprzez dostosowanie systemu edukacji do potrzeb rynku pracy lub związek między poziomem wykształcenia a dobrobytem społecznym mieszkańców (mierzone np. poziomem bezrobocia w grupach wiekowych/grupach wykształcenia, związkiem między wykształceniem a dochodem).
- Jakość edukacji – na jakość edukacji składa się: jakość zaplecza edukacyjnego (nauczyciele, pomieszczenia i sprzęt, programy nauczania), jakość procesu nauczania (relacje między nauczycielami a uczniami, kontrola nad procesem nauczania) oraz jakość wyników uzyskiwanych przez uczniów (wyniki egzaminów zewnętrznych – wartość wskaźnika EWD).
- Równość – odnosi się do analizy dostępności, efektywności i jakości edukacji w podziale na grupy, np. dziewczynki/chłopcy, różne obszary geograficzne, różne grupy społeczne).

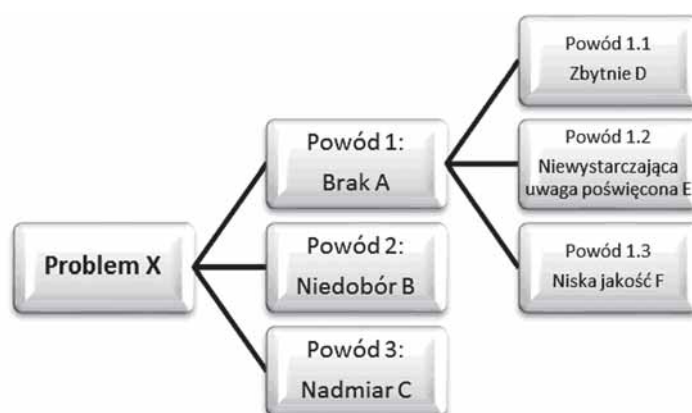
Diagnozę sektora należy zakończyć analizując dotychczasowe koszty i sposoby finansowania oświaty w odniesieniu do poszczególnych typów edukacji. Należy także odnieść się w analizie do możliwości administracyjnych (dostępności wykwalifikowanej kadry zarządzającej) przy tworzeniu i wdrażaniu strategii.

Diagnoza sektora edukacyjnego jest dużym i czasochłonnym przedsięwzięciem, wymagającym często zaangażowania większej liczby osób. Warto jednak pamiętać, że nie jest to projekt badawczy, ma on mieć wymiar praktyczny (zbierane są informacje potrzebne do podjęcia decyzji strategicznych i określenia priorytetów rozwojowych). Przy prowadzeniu diagnozy istnieje pokusa gromadzenia bardzo dużej ilości danych, z których trudno odczytać wnioski. Zawsze warto dobrze rozważyć dodatkową wartość, którą ma wnieść zebranie kolejnych nowych danych.

Wybór priorytetów i celów

Kolejnym krokiem w procesie tworzenia strategii, po diagnozie sektora edukacyjnego, jest wybór obszarów priorytetowych i celów strategicznych. Głównym wyzwaniem jest tutaj przejście od zdiagnozowanych „problemów” do celów. Nie ma jednoznacznej wskazówki jak przechodzić od silnych stron i słabości do określenia celów i priorytetów rozwojowych, gdyż związki przyczynowo-skutkowe w sektorze edukacji są zwykle złożone i trudne do wyizolowania. Oznacza to, że ten sam objaw może mieć w różnych ośrodkach różne przyczyny. Stąd też określanie priorytetów i celów zawsze będzie bazować na możliwie najlepszej ocenie sytuacji i konsensusie, który uda się wypracować lokalnie. Jednym ze sposobów określania priorytetów i celów jest wyjście od listy problemów i rozpisanie powodów wystąpienia każdego z nich w postaci drzewa logicznego (por. rys. 5).

Rys. 5. Przykładowe drzewo logiczne problemu



Źródło: Opracowanie własne

W następnej kolejności należy „drzewo logiczne problemu” zamienić na „drzewo logiczne rozwiązań”, gdzie problem zastępuje się celem, a przyczyny wystąpienia problemu – rozwiązaniami i szczegółowymi celami.

W ramach określania celów i priorytetów rozwojowych należy sprawdzać ich realność. W tym celu dobrze jest już na tym etapie przeprowadzić wstępne studium wykonalności, sprawdzając: wewnętrzną spójność celów, finansową wykonalność oraz dostępność kadry menedżerskiej, która będzie czuwać nad wdrożeniem.

Po diagnozie sektora i określeniu priorytetów i celów strategicznych następuje dobry moment na szerokie konsultacje planów z interesariuszami.

Stworzenie planu strategicznego

Kolejnym etapem po diagnozie i określeniu priorytetów jest stworzenie planu strategicznego, czyli programu dojścia do realizacji celów. Jest to etap najbardziej czasochłonnny, wymagający dużego zaangażowania grupy osób pracujących nad strategią.

Na strukturę takiego planu powinny się składać:

- Opis ogólnego celu/ów strategicznego.
- Opis zamiaru, intencji stojącej za każdym celem, cele szczegółowe.
- Wyniki i rezultaty – spodziewane w odniesieniu do każdego celu szczegółowego.

- Działania – które trzeba wykonać, aby osiągnąć wyniki.
- Określenie czasu – stworzenie harmonogramu dla każdego działania.
- Określenie wskaźników, mierników – przemyślenie jakie miary będą stosowane do monitorowania postępów realizacji każdego z celów szczegółowych.
- Przypisanie wykonawców do poszczególnych działań.

Na całość planu strategicznego, poza powyższymi punktami, które mogą być przedstawione w formie tabeli, warto dołączyć także opisową argumentację dotyczącą: najważniejszych wyzwań, którym ma sprostać strategia oświaty (wynikających z diagnozy) oraz logiki interwencji i zmian, które ma wprowadzić strategia.

Opracowanie struktury kosztów i finansowania

Wiarygodna strategia musi zawierać plan przedstawiający w sposób szczegółowy potrzeby finansowe oraz planowaną strukturę finansowania. Strategia bez projekcji finansowej jest niekompletna.

Zaprojektowanie systemu monitoringu i aktualizacji strategii

Przemyślenie i zaprojektowanie systemu monitorowania i aktualizacji strategii ma na celu zagwarantowanie jej jak najlepszego wdrożenia i możliwie najpełniejszą realizację założonych celów. Na system monitorowania strategii składają się decyzje dotyczące trzech kwestii:

- Struktury organizacyjnej.
- Procedury monitoringu.
- Kluczowych wskaźników rozwoju.

Na początku należy przemyśleć, jaką rolę odegra aktualna **struktura organizacyjna** ośrodka we wdrażaniu i kontroli strategii. Poszczególne grupy/działy/departamenty będą odpowiedzialne za przygotowywanie planów rocznych, w których opisane będą działania służące realizacji celów nadrzędnych. Plany te będą podstawą do monitorowania postępów wdrożenia. Warto przemyśleć powołanie zespołu odpowiedzialnego za wdrożenie i monitoring. Dobrze, żeby cały proces wdrożeniowy miał charakter partycypacyjny.

Procedura monitoringu to nic innego niż cykliczny proces weryfikacji i aktualizacji strategii oświatowej. Należy ustalić jaką będzie miał on częstotliwość (sugerowana częstotliwość to przynajmniej raz w roku) i zakres. Należy monitorować realizację planów rocznych i celów strategicznych, dokonywać corocznych przeglądów strategii w gronie interesariuszy, podejmować dyskusje dotyczące konieczności weryfikacji i aktualizacji strategii oraz dokonywać przeglądów finansowych.

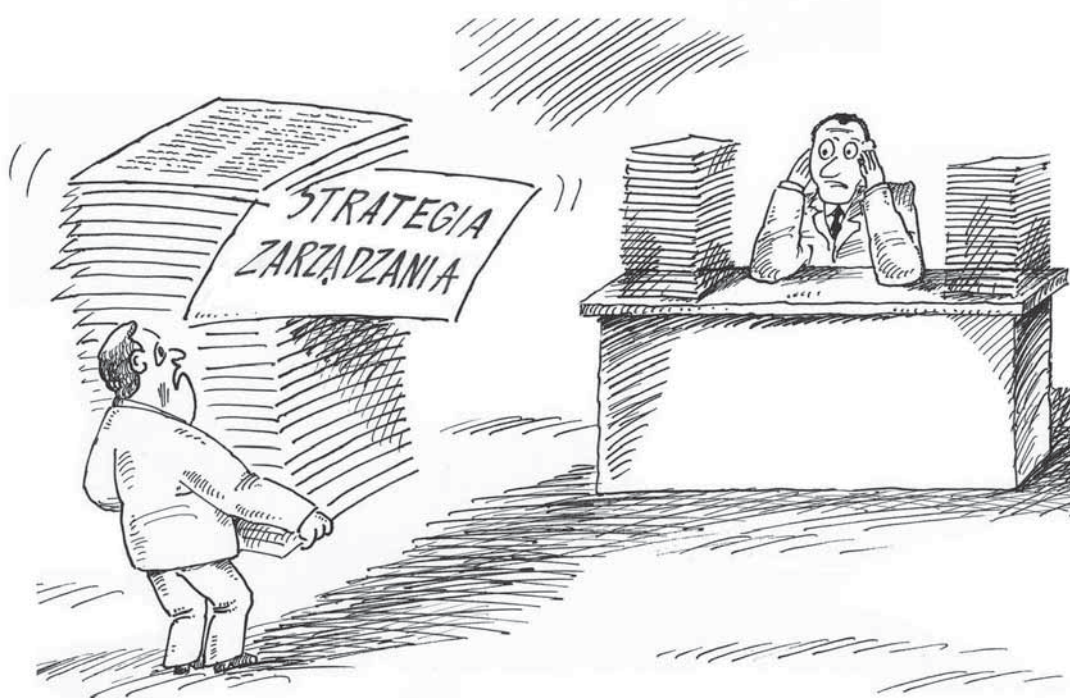
Dla monitoringu wdrożenia strategii oświatowej istotne jest ustalenie kluczowych miar rozwoju. Będą one papierkami lakmusowymi wdrożenia. Wybranie takich **kluczowych wskaźników rozwoju** nie jest proste. Powinny być one:

- Różnorodne (dotyczyć danych wejściowych, wyjściowych, ale przede wszystkim wyników i wywieranego wpływu).
- Niezbyt liczne, dla zachowania przejrzystości przekazu (nie więcej niż 20).
- Dawać całościowy obraz systemu edukacji.
- Stałe w całym okresie obowiązywania strategii (możliwość śledzenia postępu).
- Wspólnie uzgodnione.

Ostatnim etapem przygotowywania strategii i planowania procesu zarządzania strategicznego jest **spisanie wniosków i uzyskanie zgody** i aprobaty odpowiednich decydentów i grup interesu.

Podsumowanie

Zarówno oczekiwania stawiane przed edukacją, jak i odpowiedzialność jaka stoi przed tymi, którzy nią zarządzają sprawiają, że oświata wymaga zarządzania strategicznego, czyli zarządzania systemowego, kompleksowego i długofalowego. Nie ma możliwości sprostania opisanym powyżej oczekiwaniom w perspektywie wąskiej, fragmentarycznej i krótkoterminowej. W takiej perspektywie bezpiecznie sięje się ryż, a nie edukuje ludzi. Zakres zadań edukacyjnych, ich fundamentalny charakter oraz dalekosiężność skutków automatycznie stawiają oświatę wśród zagadnień o charakterze strategicznym i wymagających takiego zarządzania.



3.2 Analiza gminnych strategii oświatowych (streszczenie raportu)



Rafał Stanek

Magister inżynier, Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie oraz studia podyplomowe w zakresie finansów lokalnych na Uniwersytecie Środkowoeuropejskim w Budapeszcie. Obecnie starszy ekonomista w firmie Kommunalkredit Public Consulting. Zajmuje się efektywnością dostarczania różnego rodzaju usług przez samorządy w Polsce, Europie i Azji Centralnej.

Wstęp

Na zlecenie Zespołu Projektowego Uniwersytetu Warszawskiego w drugiej połowie 2010 r. przeprowadzona została analiza gminnych strategii rozwoju oświaty, której celem było wskazanie silnych i słabych stron tych dokumentów wraz ze stworzeniem bazy dobrych praktyk. Analiza dotyczyła gmin wiejskich, miejsko-wiejskich oraz miast z wyłączeniem miast na prawach powiatu, zatem analizowano najmniejsze jednostki samorządu terytorialnego.

W procesie gromadzenia materiałów do badań (poprzez przegląd BIP, stron internetowych gmin, dokumentów dostępnych on-line, bezpośredni kontakt z gminami) uzyskano zbiór 62 dokumentów strategicznych w zakresie oświaty. Pozyskanie większej liczby dokumentów niż wymienione 62 było niemal niemożliwe, można więc założyć, że w Polsce niewiele więcej niż 100 gmin posiada strategię oświatową opracowaną i uchwaloną w postaci osobnych dokumentów. Stosunkowo duża liczba gmin posiada strategię rozwoju gospodarczego z częścią dotyczącą oświaty, lecz takie dokumenty nie były brane pod uwagę.

Powyższe 62 dokumenty poddano wstępnej analizie, dokonując oceny na podstawie kryterium spełniania wymogów dokumentu strategicznego. Następnie do analizy wybrano 36 dokumentów strategicznych, przy czym co najmniej jeden dokument reprezentował każde województwo w Polsce, a przynajmniej 5 strategii – każdy typ gminy. Wybrane strategię oświatową poddano szczegółowemu badaniu metodą jakościową i ilościową, dążąc do uzyskania odpowiedzi na pytania, na ile stworzone dokumenty uwzględniają rzeczywisty stan systemu oświaty w kontekście gminy i kraju oraz jakie zostały sformułowane kierunki rozwoju edukacji na danym terenie. Powyższa analiza stała się podstawą do wyłonienia dokumentów najlepiej opracowanych pod względem merytorycznym. Uwzględniając ponadto kryterium zróżnicowania geograficznego, wielkości (liczby mieszkańców) i typu gminy, wyodrębniono ostatecznie 5 gmin, w których przeprowadzone zostały badania terenowe. Wizyty terenowe dały możliwość poszerzenia i pogłębienia odpowiedzi na zagadnienia związane z procesem powstawania strategii oraz jej wdrażania i monitorowania.

Charakterystyka ogólna

Większość wybranych do analizy szczegółowej 36 dokumentów strategicznych charakteryzowało się kompletnością, tj. dokument zawierał diagnozę, analizę SWOT, definicję wizji i misji, definicję celów strategicznych i operacyjnych oraz działań lub przynajmniej zdecydowaną większość tych elementów. Występowanie poszczególnych elementów struktury dokumentu strategicznego nie oznaczało jednak poprawności jego budowy. Zwracał np. uwagę fakt, że o ile w większości strategii (32 dokumenty) zamieszczono diagnozę, to tylko w 11 diagnoza ta była pełna (zawierała wszystkie elementy potrzebne do przeprowadzenia analizy SWOT oraz sformułowania celów strategicznych i operacyjnych). Z kolei tylko w 19 dokumentach działania służące realizacji celów strategicznych powiązano z tymi celami. Oznacza to, że w niemal połowie dokumentów albo nie wskazano planów osiągnięcia celów jako odrębnych działań (6 dokumentów), albo działania nie miały związku z zaproponowanymi celami strategicznymi (11 dokumentów). Innym często występującym brakiem w strukturze dokumentów było pominięcie prognozy demograficznej, mimo zamieszczenia bardzo obszernej diagnozy.

Większość strategii została opracowana przez gminy we własnym zakresie, jednak część gmin zdecydowała się zlecić większość lub część prac nad strategią podmiotowi zewnętrznemu. Najczęściej zlecane było opracowanie diagnozy, ale również prowadzenie warsztatów strategicznych lub organizowanie spotkań i napisanie całego dokumentu. O ile po analizie dokumentacji i wizytach terenowych można stwierdzić,

iz zatrudnianie organizacji zewnętrznej przynosiło dobre efekty dla samego dokumentu, to zdarzały się przypadki, gdy efektem było powstanie dokumentu martwego, który nie był później wdrażany.

Organizacją zewnętrzną były firmy doradcze lub organizacje pozarządowe. W trakcie pisania niniejszego raportu zetknięto się z dwiema organizacjami, które najczęściej wspomagały tworzenie gminnych strategii oświatowych: Fundacja Rozwoju Dzieci im. J. A. Komeńskiego, która (jak podaje w swoim raporcie) do września 2009 r. w 39 gminach pomagała w powstaniu gminnych strategii edukacyjnych oraz Centrum Edukacji Obywatelskiej w ramach programu POST (Polityka Oświatowa Samorządu Terytorialnego) od roku 1996 pomaga władzom samorządowym tworzyć lokalne koalicje na rzecz oświaty. Trzeba jednak podkreślić, iż wynikiem tych działań nie zawsze było powstanie gminnej strategii oświaty, często był to zapis kierunków czy głównych założeń zmian, które to dokumenty – jak wspomniano na wstępie – nie były analizowane.

Charakterystyka szczegółowa

W badanych 36 gminnych strategiach oświatowych zostało sformułowanych ponad 200 celów strategicznych. Najwięcej celów było związanych z rozszerzeniem oferty edukacyjnej (63 cele), następnie z poprawą jakości nauczania (34 cele) i z ulepszaniem bazy materialnej szkół (29 celów). Nie jest zaskakujące, iż najczęściej pojawiały się cele związane z bazą materialną i poziomem wykształcenia, ponieważ w diagnozach najczęściej wymieniano problemy z tym związane. Stosunkowo rzadko (tylko 10 razy) pojawiały się cele związane z budżetem (pozyskiwanie dodatkowych środków, racjonalizacja wydatków). Niepokoi fakt, iż tak mało gmin dostrzega potrzebę racjonalizacji wydatków w szkołach, podczas gdy w diagnozie większość podkreśla niedostatek środków na oświatę, w szczególności zbyt niski poziom subwencji oświatowej. Najrzadziej pojawiały się cele związane z racjonalizacją sieci szkół (6 razy), mimo że w większości diagnoz stwierdzano, że sieć szkół jest niedostosowana do warunków demograficznych. Wynika to prawdopodobnie z obaw autorów dokumentów, iż racjonalizacja sieci szkół zostanie źle odebrana przez społeczeństwo i władze gminy (radnych).

Spośród badanych 36 dokumentów tylko w 14 znalazło się powiązanie działań z możliwościami finansowymi JST, 19 dokumentów zawierało powiązanie z budżetem, 21 – z możliwościami pozyskania środków ze źródeł zewnętrznych.

Większość analizowanych dokumentów nie zawierało uszeregowania celów strategicznych w kolejności priorytetów, a w żadnym z analizowanych dokumentów nie znalazł się wybór priorytetów strategii przy użyciu „analizy kosztów i korzyści”, „analizy efektywności”. Przyczyny braku takiej analizy należy wiązać z tym, że mało analizowanych dokumentów zawierało w części diagnostycznej pełną analizę kosztów funkcjonowania szkół.

W połowie badanych dokumentów (18) określono sposób monitoringu, czyli zbierania i rejestrowania informacji na temat wdrażania planowanych działań, jednak różny był zakres proponowanych danych i instrumentów. Często dane te nie były w ogóle sprecyzowane, a jako jedno z działań wymieniano opracowanie systemu monitoringu strategii. Znaczna część dokumentów proponowała bardzo ogólne metody monitoringu.

Większość analizowanych dokumentów (29) zostało opartych na danych wyjściowych (jakość obiektów, liczebność klas, czas nauczania, formalne kwalifikacje kadry nauczycielskiej itp.) jednak różny był stopień powiązania pomiędzy danymi wyjściowymi a proponowanymi celami i działaniami. Często diagnoza była bardzo obszerna, zawierająca dużo danych wejściowych, ale w konsekwencji cele strategiczne były oderwane od tej diagnozy. Stopień oparcia na osiągniętych rezultatach (np. wyniki testów, poziom zadowolenia interesariuszy, spadek absencji lub liczby niepowodzeń szkolnych, wzrost zatrudnienia, wysoka pozycja w rankingu szkół itp.) był już dużo mniejszy – tylko 11 dokumentów zawierało dane o osiągniętych rezultatach, przy czym były to wyłącznie wyniki egzaminów.

Tendencje demograficzne, społeczno-ekonomiczne oraz na rynku pracy zostały uwzględnione w mniej niż połowie (17) badanych strategii. Wydawałoby się, iż powinien to być podstawowy element diagnozy, jednak duża część badanych gminnych strategii oświatowych w części diagnostycznej skupiała się na bazie materialnej.

Tylko 5 gmin uwzględniło konsekwencje niedawnej decyzji o obniżeniu wieku szkolnego do lat sześciu lub ewentualny wzrost liczby dzieci uczęszczających do niepublicznych szkół i placówek wychowania przedszkolnego. Mała liczba strategii poruszająca ten problem wynika z dwóch przyczyn. Po pierwsze decyzja o obniżeniu wieku szkolnego jest w kontekście strategicznym stosunkowo nowa. Duża liczba analizowanych strategii była opracowana przed, a niektóre z nich zaraz po pojawieniu się tej decyzji. Po drugie, analizowane gminy w większości dysponowały małymi szkołami (wiejskimi), których utrzymanie jest nieuzasadnione ekonomicznie, ale gminy nie chcą ich likwidować ze względów społecznych. Dla takich gmin obniżenie wieku szkolnego spowoduje poprawę kosztów jednostkowych funkcjonowania małych szkół, a w konsekwencji lepsze uzasadnienie ich utrzymania.

Po szczegółowej analizie dokumentacji okazało się, że żaden z badanych dokumentów nie uwzględniał różnic w poziomie szkół i związanych z tym wydatkach. Świadczy to o wyraźnej słabości opracowanych strategii. W części dokumentów zauważono kwestie różnej liczebności klas lub jakości infrastruktury, jednak nie miało to przełożenia na proponowane cele i działania.

W niewielkiej części analizowanych dokumentów zauważono problem małych placówek szkolnych. Problem ten został poruszony w 10 badanych dokumentach, w których sformułowano mniej lub bardziej szczegółowe plany racjonalizacji sieci szkół, choć tylko w 9 dokumentach określono związane z nimi cele strategiczne.

Większość (27) analizowanych dokumentów uwzględniła doskonalenie kadry nauczycielskiej i dyrektorów szkół. Jednak już tylko w 13 strategiach wspomina się o zdobyciu określonych kwalifikacji zawodowych. Większość strategii proponowała ogólne „opracowanie i stosowanie gminnego systemu doradztwa pedagogicznego oraz doskonalenia nauczycieli” oraz „utrzymanie funduszu przeznaczonego na doskonalenie i doskonalenie nauczycieli”. Wśród strategii, które mówiły o zdobyciu określonych kwalifikacji zawodowych przeważały kwestie nauki języków, przygotowania nauczycieli do korzystania z technologii informatycznych oraz przygotowania nauczycieli dwuprzedmiotowych. Pojawiły się również propozycje przygotowania nauczycieli do pracy z młodzieżą o specjalnych potrzebach edukacyjnych, w tym specyficznych trudnościach w uczeniu się i zachowaniu.

Zagadnienie wsparcia dla uczniów szczególnie uzdolnionych, niepełnosprawnych, trudnych oraz należących do mniejszości narodowych i etnicznych uwzględniono w 22 dokumentach strategicznych. Najmniej z nich (tylko 2 dokumenty) uwzględnia konieczność wsparcia dla uczniów należących do mniejszości narodowych i etnicznych. W zdecydowanej większości strategii sformułowano potrzebę dodatkowej pomocy dla uczniów zdolnych, mających trudności szkolne/wychowawcze lub niepełnosprawnych.

W większości strategii (26) sformułowano działania związane z aktywizacją środowiska rodziców i społeczności lokalnej oraz nawiązaniu z tymi środowiskami ściślejszej współpracy. Działania te najczęściej przybierały postać „konsultacji”. Należy jednak bardzo ostrożnie podchodzić do tego zagadnienia, ponieważ już tylko 4 strategie przewidywały sposoby poprawy funkcjonowania rad rodziców.

Z analizy badanych dokumentów wynika, że w większości dokumentów placówki niepubliczne nie były przedmiotem zainteresowania gmin. Były co prawda wymieniane w części diagnostycznej, jednak nie uwzględniono ich pod kątem proponowanych zmian. Tylko 7 strategii uwzględniło placówki niepubliczne, najczęściej w odniesieniu do możliwości przekształcenia małych szkół publicznych lub powstania nowych przedszkoli.

Zagadnienie rosnącej liczby dzieci w placówkach wychowania przedszkolnego znalazło się w 10 analizowanych dokumentach. W części diagnostycznej problem ten poruszany był dużo częściej, jednak nie znalazło to przełożenia na opracowanie celów i działań.

Połowa (18) z analizowanych strategii uwzględniła dostępność środków z funduszy unijnych i ich pozyskanie. Na podstawie analizy materiału badawczego oraz wizyt terenowych można stwierdzić, że część dokumentów powstała w celu ich wykorzystania do późniejszego starania się o środki z funduszy unijnych. Tym bardziej zadziwia, że ponad połowa strategii nie uwzględniła dostępności środków z funduszy unijnych.

Problematyka bezpieczeństwa i zdrowia uczniów w szkołach została uwzględniona w 26 z 36 badanych strategii, w pozostałych 10 gminach problematyka ta nie została poruszona bezpośrednio. W tej drugiej

grupie gmin występują jednak elementy dotyczące bezpieczeństwa i zdrowia uczniów, mimo iż nie są one wskazane wprost. Zagadnienia bezpieczeństwa i zdrowia pojawiały się na przykład przy okazji działań związanych z dostosowaniem budynków do potrzeb niepełnosprawnych czy modernizacją bazy sportowej. Należy zauważyć, że problematyka bezpieczeństwa i zdrowia uczniów w szkołach rzadko była formułowana jako cel strategiczny, częściej natomiast zagadnienie to pojawiało się w formie konkretnych działań.

Ponad połowa z badanych strategii (19) uwzględnia zagadnienia komputeryzacji i informatyzacji. Należy jednak zwrócić uwagę, że w większości strategii, zagadnienia te były pojmowane bardzo tradycyjnie jako uzupełnienie wyposażenia czy też uruchomienie pracowni komputerowych. Rzadko pojawiały się kwestie podniesienia jakości nauczania informatyki lub wykorzystanie e-learningu (pozytywnym przykładem wprowadzenia działania dotyczącego e-learningu jest gmina Goleniów).

Wizyty terenowe

Głównie w oparciu o wysoką jakość przygotowanych dokumentów strategicznych zostały wybrane gminy do badań terenowych: Bielawa, Goleniów, Pawłosiów, Skoczów i Węgliniec. Wizyty terenowe jednoznacznie wskazały, że uchwalone strategie są w tych 5 gminach skutecznie wdrażane. W zakresie merytorycznym wizyty terenowe potwierdziły wnioski wynikające z analizy dokumentów i pod tym względem nie wniosły niczego nowego do badań. Ujawniły natomiast metody stosowane w monitorowaniu strategii, co zwykle nie było widoczne przy analizie dokumentów, zwłaszcza gdy strategia nie określała szczegółów monitoringu. Pozwoliły ponadto na zapoznanie się z procesem opracowywania strategii oraz na obserwację praktycznych skutków jej wdrażania. Przykładowo w Goleniowie w ramach spotkań ze szkołami zaobserwowano, w jaki sposób działa zwiększenie samodzielności szkół skutkujące znacznym pozyskiwaniem finansowania zewnętrznego przez same szkoły (w tym z PO KL).

Wnioski płynące z wizyt terenowych:

- W zakresie opracowania dokumentu – bardzo dobrze przygotowana diagnoza to wynik pracy kompetentnego zespołu specjalistów niezależnych od lokalnego środowiska szkolnego, pracy opartej na konsultacjach społecznych, w których uczestniczyło szeroko rozumiane środowisko zainteresowane rozwojem edukacji w gminie, także uczniowie szkół. Z drugiej strony – częstym problemem, który skutkuje błędami w tworzonej strategii jest presja czasu.
- W zakresie monitoringu – wskazane jest wprowadzenie monitoringu rzeczowego i finansowego przynajmniej raz na rok, jako przegląd stopnia realizacji działań i przedłożenie propozycji modyfikacji.

Podsumowanie

Przedstawiona analiza świadczy o tym, że gminne strategie oświatowe są w znacznej części niedoskonałe zarówno pod względem struktury dokumentu strategicznego, jak i pod względem zawartości strategii. Czynniki, które najbardziej wpływają na jakość analizowanych strategii są następujące:

- Strategie rzadko analizują wyniki nauczania – analiza taka znalazła się tylko w 13 strategiach. Stoi to w sprzeczności z faktem, że drugim pod względem częstości występowania celem strategicznym było podniesienie jakości nauczania. Wizyty terenowe częściowo potwierdzają ten wniosek, a argumentem jaki się na nich pojawiał była chęć uniknięcia rankingowania szkół. Tymczasem głównym celem diagnozy jakości nauczania jest zidentyfikowanie gdzie (w których placówkach) i jakiego typu problemy występują. Jeśli taka diagnoza dopełniona byłaby propozycją odpowiednich celów i działań zmierzających do poprawy jakości nauczania w tych placówkach, w których ta jakość jest niska, to nie powinna spotkać się z negatywnym odbiorem społecznym, którego się obawiają gminy.
- Strategie rzadko zawierają analizę kosztów funkcjonowania szkół, choć prawie zawsze odnoszą się do ogólnych kosztów funkcjonowania oświaty i przeważnie porównują te koszty z otrzymaną subwencją oświatową. Tylko w 3 strategiach przeprowadzono pełną analizę kosztów funkcjonowania szkół z podziałem na poszczególne placówki oraz próbowano definiować wskaźniki z tym związane (np. koszt utrzymania placówki na jednego ucznia). Brak analizy kosztów funkcjonowania szkół stoi w sprzeczności nie tylko z ogólnym przekonaniem o słabym finansowaniu oświaty, jaki wyłania się z większości strategii, ale również z propozycjami niektórych działań. Np. dość często wskazywana jest konieczność przeprowadzenia termomodernizacji, bez przedstawienia kosztów ogrzewania poszczególnych placówek

i uzasadnienia, dlaczego termomodernizacja jest konieczna i w jakim zakresie. Inną przyczyną braku takich analiz może być problem małych placówek gminnych, charakterystycznych dla części analizowanych strategii. Gminy wiejskie często nie chcą rezygnować z prowadzenia małych placówek albo nie chcą tego problemu ujawniać w strategii, stąd wynika niechęć w ujawnianiu kosztów funkcjonowania szkół.

- Prawie żadna strategia nie zawierała analizy, w tym analizy wskaźnikowej, różnych aspektów funkcjonowania szkół (kosztów na jednego ucznia, kosztów na oddział, liczby nauczycieli na oddział, liczby pracowników na oddział, struktury kosztów w szkole, itd.). Z drugiej strony bardzo często pojawiały się działania partykularne, jednak nie były one odpowiedzią na różnice w poziomie szkół, a przynajmniej nie można tego było wyczytać ze strategii.
- Mało jest strategii, w których określono wskaźniki osiągnięcia celów umożliwiające skuteczny monitoring oraz strategii, w których zaproponowano jakieś mechanizmy monitoringu. Tylko w 9 strategiach zdefiniowano wskaźniki osiągnięcia celów, a w 6 określono konkretne mechanizmy monitoringu. Co prawda część strategii określiło ogólnie, że strategia będzie monitorowana, jednak nie podając żadnych mechanizmów tego monitoringu, zatem w konsekwencji taki monitoring nie jest skuteczny.
- Tylko nieco ponad połowa (19 na 36) strategii definiowała działania, które były powiązane z celami strategicznymi, co rodzi podejrzenie, że w pozostałej części dokumentów cały proces planowania strategicznego nie przebiegał prawidłowo i przyczynił się do obniżenia ich jakości. Jako nieprawidłowy proces planowania strategicznego należałoby wskazać „rozerwanie”, a czasem również „odwrócenie” procesu planowania strategicznego. Należy przez to rozumieć przygotowanie diagnozy, definicji celów strategicznych oraz działań jako oddzielnych opracowań, bez ich wzajemnego i logicznego powiązania, a następnie sztuczne złożenie tak opracowanych dokumentów w całość. Odwrócenie tego procesu spowodowało, że strategie są raczej listą życzeń szkół (środowiska szkolnego), a nie dokumentem, który miałby spowodować zmiany. Nie możemy jednak uwypuklać negatywnego oddźwięku tezy o rozerwaniu i odwróceniu procesu planowania strategicznego. O ile z punktu widzenia planowania strategicznego takie podejście nie jest modelowe, o tyle z punktu widzenia poszczególnych gmin słuszne mogło być zebranie w całość potrzeb poszczególnych placówek. W efekcie powstał dokument, który nie ma charakteru strategicznego, nie proponuje głębokich zmian, ale może być gminom potrzebny w bardzo różnych celach (np. pozyskanie środków zewnętrznych, uzyskania zgody Rady Gminy na przeprowadzenie zmian w określonym zakresie, pozyskanie zgody dyrekcji szkół).

Podsumowując, należy stwierdzić, że analizowane gminne strategie oświatowe zawierają wiele niedoskonałości. Część gmin stara się raczej agregować potrzeby poszczególnych placówek szkolnych. Nie znaczy to, że gminy te nie dostrzegają ogólnych problemów, jednak albo starają się je rozwiązywać bez związku ze strategią oświaty (na przykład gmina Bielawa rozwiązała problem małych placówek szkolnych i dopiero później opracowała strategię) albo w strategiach zajmują się pojedynczymi problemami, nie tworząc spójnej wizji rozwoju oświaty na swoim terenie.

Z drugiej strony w analizowanych dokumentach znaleziono wiele dobrych przykładów modelowego podejścia do poszczególnych elementów strategii oświatowych. Raport zawiera załącznik w postaci cytatów, czyli bazę dobrych praktyk.

Pełna wersja raportu dostępna na stronie Ośrodka Rozwoju Edukacji: www.ore.edu.pl lub stronie projektu *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*: www.zarzadzanie.ore.edu.pl

3.3. Powiatowe strategie oświatowe (streszczenie raportu)



David Toft

Magister w zakresie usług publicznych i zasobów wodnych, Humphrey Institute of Public Affairs, University of Minnesota, Minneapolis, Minnesota, USA. W Polsce od 1995 roku. Obecnie starszy ekonomista w firmie Kommunalkredit Public Consulting. Zajmuje się aspektami ekonomicznymi usług publicznych w Polsce, Europie i w Afryce.

Wstęp

Na zlecenie Zespołu Projektowego Uniwersytetu Warszawskiego w drugiej połowie 2010 r. przeprowadzona została analiza powiatowych strategii rozwoju oświaty, której celem było wskazanie silnych i słabych stron tych dokumentów wraz ze stworzeniem bazy dobrych praktyk. Analiza dotyczyła powiatów ziemskich oraz grodzkich.

Gromadzenie materiałów do badań odbyło się głównie przez analizę stron internetowych powiatów i dokumentów dostępnych on-line, co następnie było weryfikowane przez przegląd BIP i bezpośredni kontakt z powiatami. Na podstawie przeprowadzonej identyfikacji materiałów okazało się, że praktyka posiadania oświatowych dokumentów strategicznych przez powiaty jest niewielka. Na łączną liczbę 379 powiatów, zidentyfikowano tylko **19** aktualnych strategii/programów oświatowych o charakterze odrębnych dokumentów (5% wszystkich powiatów w Polsce). Pozyskanie większej liczby dokumentów było niemal niemożliwe, można więc założyć, że w Polsce maksymalnie 20-30 powiatów ma strategie oświatowe opracowane i uchwalone w postaci osobnych dokumentów. Liczbę analizowanych dokumentów uzupełniono częściami oświatowymi powiatowych strategii rozwoju, projektami strategii, 1 dokumentem, który utracił aktualność i 1 dokumentem, który nie był strategią powiatową (autor: PUP).

Większość dokumentów zostało przygotowanych przez urzędy powiatowe oraz jednostki organizacyjne powiatu; 4 dokumenty zostały wykonane przez jednostki zewnętrzne, z tym że tylko 1 przez firmę konsultingową, a 3 przez jednostki związane z oświatą lub rynkiem pracy.

Przeanalizowano dokumenty pod względem okresów, kiedy powstały oraz okresów ich obowiązywania, co ma znaczenie dla możliwości finansowania z funduszy unijnych (dokumenty przygotowane w 2005 r. lub wcześniej – jest ich 15), lub przy analizie dokumentów grodzkich pod względem zagadnienia 6-latków rozpoczynających edukację – dotyczy dokumentów przygotowanych w 2009 r. lub później – jest ich 5).

Analiza dokumentów – zagadnienia ogólne i szczegółowe

W ramach raportu przeanalizowano zebrane strategie pod kątem zagadnień o charakterze ogólnym (strukturalnym, warsztatowym) i szczegółowym (merytorycznym). Poniżej przedstawiono zestawienie najbardziej reprezentatywnych wniosków.

Najczęściej formułowane cele strategiczne obejmują:

Poprawa jakości/poziomu szkolnictwa/kształcenia/opieki	12
Modernizacja/rozbudowa/reorganizacja bazy/infrastruktury oświatowej	9
Wyrównanie szans edukacyjnych	8
Poprawa dostępności do usług edukacyjnych/poprawa stanu edukacji społeczeństwa/rozwój edukacji/podniesienie poziomu edukacji społeczeństwa	7
Dostosowanie kształcenia do rynku pracy	7
Kształtowanie postaw obywatelskich/patriotycznych/prospołecznych/ przedsiębiorczości/ wspieranie rozwoju psychicznego i fizycznego	6
Rozwój kształcenia ustawicznego	6
Poprawa efektywności zarządzania oświatą	5
Rozwój konkretnych umiejętności (języki, komputer, „kluczowe” umiejętności)	4
Uzyskiwanie funduszy zewnętrznych na cele oświatowe/rozwijanie współpracy międzynarodowej w dziedzinie edukacji	4
Zwiększanie poziomu/doskonalenie finansowania szkół i placówek oświatowych	2

Większość (22) dokumentów posiadała **plany, które zostały rozpisane jako odrębne działania**. Ich szczegółowość jest jednak bardzo różnorodna.

Strategie zazwyczaj bardzo ogólnie odnoszą się do **możliwości finansowych JST, budżetów powiatowych oraz możliwości pozyskania środków ze źródeł zewnętrznych** (w tym UE). Najczęściej występuje tylko ogólne odniesienie do potencjalnych źródeł finansowania. W przypadku zadań inwestycyjnych, 4 strategie przewidują konkretne kwoty, a w przypadku innych zadań – 5 strategii. Strategie często planują finansowanie wielu zamierzeń wyłącznie lub w powiązaniu ze środkami z UE, co oznacza, że w przypadku ich niezyskania plany te mogą nie zostać zrealizowane.

Strategie zasadniczo nie są przygotowywane z **uwzględnieniem kosztów i korzyści czy analizy efektywności**; ma to miejsce tylko w 2 przypadkach.

Większość (22) dokumentów strategicznych nawiązuje do możliwości **monitorowania postępu realizacji celów**, jednakże praktyczne monitorowanie (ze względu na mało realistyczne wskaźniki) jest możliwe tylko w niewielu przypadkach.

Strategie rzadko oparte są bezpośrednio na **danych wyjściowych i/lub osiągniętych rezultatach** (18). Dane te przedstawione są w części analitycznej i brakuje bezpośredniego ich przełożenia na formułowane cele. Najbardziej popularnymi danymi wyjściowymi są dane dotyczące **szkół, uczniów i nauczycieli**, natomiast dane dotyczące osiągniętych rezultatów to **wyniki**: testów, egzaminów, matur.

Analizowane dokumenty w 23 przypadkach nawiązują do **tendencji demograficznych i społeczno-ekonomicznych**. Wiele traktuje to zagadnienie jednak bardzo ogólnikowo. **Tendencje demograficzne** najczęściej opisywane są w części analitycznej dokumentów strategicznych i prawie zawsze dotyczą wyłącznie analizy urodzeń oraz prognoz naborów do szkół oraz liczebności uczniów, natomiast **tendencje społeczno-ekonomiczne** to analiza takich zagadnień jak rynki pracy, bezrobocie, trendy gospodarcze.

Większość dokumentów strategicznych posiada zapisy strategiczne dotyczące **powiązania szkolnictwa zawodowego z rynkiem pracy**, choć niewiele (3) przedstawia dogłębną analizę tego zagadnienia. Około połowy (17) strategii nawiązuje do problemu **przestarzałych szkół zawodowych** i przewiduje ich modernizację, przekształcenie lub zastąpienie przez inne typy placówek. Połowa dokumentów przewiduje **współpracę z PUP**. PUP bierze udział w preorientacji zawodowej, dostosowaniu profilu kształcenia do rynku pracy. W 4 przypadkach PUP jest instytucją odpowiedzialną za wdrożenie właściwych merytorycznie zadań związanych z rynkiem pracy.

Tylko 10 strategii posiada zapisy uwzględniające różnice w poziomie szkół, które znajdują się przeważnie w **analizie**. Głównie dotyczą one: kwalifikacji kadry, liczebności oddziałów, liczby dzieci przypadających na jednego nauczyciela, wyników testów (w tym EWD) oraz bazy lokalowej. W 2 przypadkach zagadnienie to znalazło odzwierciedlenie w **celach i zadaniach w części strategicznej**.

Strategie bardzo często (25) ustosunkowują się do zagadnienia **poprawy poziomu kadry nauczycielskiej i/lub dyrektorów**, często jednak odnośne zapisy mają charakter ogólnikowy i hasłowy.

Powiaty dostrzegają konieczność zaspokojenia potrzeb uczniów **niepełnosprawnych** i robią to w 23 dokumentach w szeroki i szczegółowy sposób. Najczęstszym zapisem jest „wyrównanie szans edukacyjnych”. W jednej trzeciej analizowanych dokumentów znajdują się zapisy dotyczące wspierania uczniów **szczególnie uzdolnionych**.

W 19 dokumentach znajdują się zapisy dotyczące problematyki **kształcenia ustawicznego dorosłych**, w większości w sposób dość szczegółowy. Jest to dość dobrze potraktowana dziedzina oświatowa.

Konsultacje z rodzicami i społecznością lokalną są przewidziane w 14 strategiach, jednakże dość ogólnie, na zasadzie zadeklarowanej współpracy czy partycypacji w procesie edukacyjnym.

Powiaty dostrzegają też zagadnienie funkcjonowania **szkół niepublicznych** w systemie edukacyjnym (13 przypadków). Przedstawiana jest zazwyczaj analiza szkół niepublicznych, natomiast najczęściej nie jest jasne, czy również cele strategiczne odnoszą się do tego segmentu szkół.

Około połowy dokumentów zajmuje się problematyką **bezpieczeństwa i zdrowia uczniów w szkołach**. Najczęściej formułowany zapis dotyczący bezpieczeństwa to „zwiększanie/podnoszenie poziomu bezpieczeństwa w placówkach oświatowych”. W zakresie problematyki **zdrowia** zapisy dokumentów strategicznych obejmują głównie działania mające na celu profilaktykę prozdrowotną oraz promocję odpowiednich postaw (w ramach programów i projektów).

Dwie trzecie dokumentów zajmuje się zagadnieniami **komputeryzacji i informatyzacji** – zarówno dla procesu kształcenia (11), jak i procesu zarządzania (2).

Bardzo niewiele strategii zajmuje się **problematyką sześciolatków**, które rozpoczynać będą obowiązkową edukację szkolną od 2012 r. Wynika to z faktu, że większość strategii była przygotowywana w czasach, gdy reforma nie była jeszcze ogłoszona i dlatego zagadnienie było bezprzedmiotowe. Tylko 2 strategię zajmują się tą problematyką dość szczegółowo i zawierają odpowiednie zapisy.

Podsumowanie analizy dokumentów i wnioski

Na zakończenie prac analitycznych zestawiono mocne i słabe strony strategii i dokonano próby identyfikacji przyczyn powszechnie dość niskiej jakości dokumentów strategicznych. Uwagi te mają do pewnego stopnia subiektywny charakter. Przyczyną tego jest fakt, że analiza samego dokumentu, **bez rzeczywistego kontekstu** jego tworzenia, realizacji i monitoringu może w mniejszym lub większym stopniu zniekształcać jego postrzeganie. Najczęściej występujące słabe i mocne strony przedstawione są w poniższej tabeli.

Słabe strony	Częstotliwość
Ogólnikowość celów; brak rozpisania na działania, zadania	16
Brak możliwości monitorowania realizacji (brak wskaźników, mierników, harmonogramu)	13
Brak lub słaba analiza	12
Słaba redakcja, dokument niejasny, niespójny, chaotyczny, brak spisu treści	10
Brak odniesienia do finansowania	6
Brak analizy SWOT	5
Brak powiązania między priorytetami/celami/zadaniami; nielogiczne ułożenie celów itp.	4
Zbyt duże oparcie się na funduszach UE	3
Brak korelacji pomiędzy częścią analityczną i strategiczną	3
Brak opisu tendencji społeczno-ekonomicznych	3
Niezrozumiałość opisu celów	2
Brak odniesienia do strategii wyższego szczebla	2
Mocne strony	
Dobrze, przejrzysto opisane/rozpisane cele	10
Dobrze przeprowadzona analiza	5
Ciekawe rozwiązania	4
Możliwość racjonalnego monitorowania realizacji	2
Dobra redakcja dokumentu	2

Zastanawiające jest dlaczego większość analizowanych strategii jest nie najwyższej jakości i co jest tego powodem. Wydaje się, że głównymi przyczynami tego stanu rzeczy mogą być:

- Brak odpowiednio silnej motywacji, aby przygotować dobry jakościowo i merytorycznie dokument. Nie istnieją przepisy, które zmuszają powiaty do przygotowania dokumentów planistycznych odnoszących się do oświaty czy w jakikolwiek sposób promujących te powiaty, które takie dokumenty przygotowały. Wydaje się zatem, że przygotowanie strategii jest efektem zrozumienia faktu, że jej posiadanie jest pomocne do prowadzenia polityki oświatowej, natomiast często ich jakość jest elementem drugorzędnym.
- Brak dobrych praktyk, wzorów, standardów. Autorzy strategii byli generalnie zdani na własne umiejętności przygotowując strategię. Stąd zauważalne są braki warsztatowe.

- Czynniki ludzkie: przygotowanie dobrej strategii zależy od tego, jakimi zasobami ludzkimi dysponowano przy opracowywaniu strategii oraz od różnych wymagań co do standardów wykonania i warunków zaakceptowania strategii.

Przedstawiono również zestawienie dobrych praktyk i dobrych przykładów w odniesieniu do analizowanych zagadnień. Zawiera je poniższa tabela.

Zagadnienie	Dokument z powiatu:
Cele strategiczne	Tychy, Tuchola
Plany jako odrębne działania	Tychy, Kwidzyn, Świebodzin, Elk, Kartuzy (wszystkie: dobre rozpisanie celów)
Powiązanie z możliwościami finansowymi JST i z budżetem/środkami zewnętrznymi	Jaworzno (dokładne koszty funkcjonowania oświaty), Przemyśl (koszty + źródła), Słupsk (wariantowa kalkulacja), Kwidzyn
Wybór z uwzględnieniem „analizy kosztów i korzyści”, „analizy efektywności”?	Ostróda (jedyna strategia), Słupsk (warianty kosztowe)
Monitorowanie postępu	Gliwice, Kartuzy (źródła weryfikacji), Kwidzyn, Łomża, Tychy, Biała Podlaska, Malbork (mierniki i wskaźniki sukcesu), Olsztyn
Oparcie na danych wyjściowych/osiąganych rezultatach	Mrągowo (zestawienie absolwentów i bezrobotnych wg zawodów), Słupsk (dobra redakcja), Kwidzyn
Uwzględnienie dokumentów strategicznych wyższego szczebla	Przemyśl (dobre, szczegółowe ustosunkowanie się do strategii), Malbork
Uwzględnienie tendencji demograficznych i społeczno-ekonomicznych	Słupsk (dobra analiza demograficzna), Elk, Gliwice
Zmiany na rynku pracy i zmiana popytu na pracowników z innymi kwalifikacjami	Przemyśl (monitoring rynku pracy p. 1.1.11), Kwidzyn/Malbork, Bartoszyce (dobre ujęcie celu), Tuchola, Bochnia
Uwzględnienie różnic poziomu szkół	Przemyśl (tabele i wykresy na końcu strategii), Słupsk, Elk
Problem przestarzałych szkół zawodowych	Gliwice, Świebodzin (warunki racjonalizacji sieci szkół)
Poprawa poziomu kadry nauczycielskiej i dyrektorów szkół	Bartoszyce, ew. Szczecin, Świebodzin
Dostęp do usług specjalnych dla uczniów szczególnie uzdolnionych, niepełnosprawnych, trudnych	Przemyśl (całość zagadnienia – sposoby realizacji celów)
Kształcenie dorosłych i dostęp do kształcenia ustawicznego	Kwidzyn, Busko Zdrój
Konsultacje z rodzicami i społecznością lokalną	Kartuzy (szerokie zaangażowanie rodziców), Świebodzin
Uwzględnienie strategii gmin/województwa	Przemyśl (szczegółowe nawiązanie do strategii wojewódzkiej), Międzyrzecz (charakterystyka szkolnictwa gminnego)
Szkoły niepubliczne	Gdańsk, Przemyśl (sposoby realizacji celu 1.7), Szczecin, Świebodzin
Środki z funduszy unijnych	Piła (racjonalne wykorzystanie funduszy), Przemyśl, Tychy, Ostróda, Busko Zdrój
Bezpieczeństwo i zdrowie uczniów w szkołach	Przemyśl (sposoby realizacji celu 2.5 i 2.10), Bartoszyce, Tychy
Komputeryzacja i informatyzacja	Dzierżoniów (szeroki zakres), Szczecin (konkretne zadania)
Współpraca z urzędami pracy	Mrągowo, Tychy
6-latki w szkołach	Jaworzno (bo nowa strategia), Słupsk
Analiza SWOT – wagowanie elementów	Dzierżoniów, Kwidzyn

Zagadnienie	Dokument z powiatu:
Weryfikacja celów – ankiety w szkołach	Elk
Standardy edukacji dla przedszkola	Gdańsk
Model dyrektora/nauczyciela/absolwenta	Gdańsk, Kwidzyn
Mapa procesu wdrażania strategii	Gliwice
Modele i standardy edukacyjne	Opole
Karty zadań do realizacji	Łomża
Ankiety dla interesariuszy (mierniki i wskaźniki sukcesu)	Malbork
Symulacja rozwiązań oświatowych (warianty)	Ostróda
Opis systemu oświaty	Kwidzyn
Harmonogram	Kwidzyn
Standardy organizacji jednostek oświatowych	Przemyśl

Wizyty terenowe

W ramach wizyt terenowych przeanalizowano 8 dokumentów strategicznych z następujących powiatów: Bartoszyce, Busko Zdrój, Elk, Gliwice, Przemyśl, Świebodzin, Tuchola i Tychy pod kątem specyficznych zagadnień (11 pytań) związanych z przygotowaniem, uchwaleniem i wdrożeniem strategii. Wnioski z analizy tych zagadnień przedstawione są poniżej.

Głównymi potrzebami leżącymi u podstaw stworzenia strategii w powiecie były: usystematyzowanie działań dotyczących oświaty, poprawa zarządzania systemem edukacyjnym oraz pomoc szkołom i placówkom oświatowym w wytyczaniu własnych strategii i planów działania.

Prawie wszystkie powiaty do prac nad strategiami zaangażowały przedstawicieli środowisk związanych z systemem oświaty, w tym urzędu powiatowego, placówek szkolnych i oświatowych, organizacji kształcenia nauczycieli, rad rodziców, PUP, organizacji pracodawców, związków zawodowych, instytucji opieki społecznej i innych.

Problemy przy opracowaniu strategii można podzielić na trzy grupy:

- Emocjonalne – opór przed zmianami, brak skupienia się na konkretach, uszczegółowienie celów powodowało brak zgody co do ich akceptacji.
- Finansowe – brak środków na ekspertów zewnętrznych dla obiektywnej weryfikacji strategii; konfrontacja potrzeb dyrektorów szkół z możliwościami budżetowymi powiatu; priorytetyzacja zadań inwestycyjnych (harmonogram).
- Dotyczące kształtu dokumentu – ustalenie celów strategicznych; ustalenie formy dokumentu; przygotowanie diagnozy; rozbieżności co do zapisów strategii odnoszących się do oświaty.

Zazwyczaj strategię były przyjmowane bez żadnych lub większych problemów. W większości powiatów proces przygotowania strategii i jego wdrażania nie został zinstytucjonalizowany. Powoływane zespoły były jednorazowe i miały za zadanie jedynie opracowanie strategii.

We wszystkich powiatach podstawowym narzędziem monitoringu jest coroczny raport przygotowywany przez wydziały edukacji lub przez zespół ds. monitoringu przedstawiany organom stojącym wyżej w hierarchii administracyjnej (Rada, Zarząd). Raporty te są zazwyczaj upubliczniane.

We wszystkich przypadkach budżet na realizację zadań wynikających ze strategii jest ustalany ramach corocznych budżetów powiatowych, a posiadanie strategii bardzo pomaga w uzyskiwaniu odpowiednich funduszy na cele oświatowe zarówno z budżetów powiatowych, jak i funduszy zewnętrznych (dotacje, pożyczki).

Żaden z powiatów nie przewidywał zagrożenia niezrealizowania zadań wynikających ze strategii, a szanse realizacji były oceniane wysoko lub bardzo wysoko. Podstawowe zagrożenie to możliwość braku odpowiedniego finansowania.

Podsumowanie i wnioski z badań terenowych

Wizyty wykazały, że powiaty potrzebują współpracy z odpowiednikami (osobami/instytucjami) w innych powiatach oraz wsparcia technicznego przy tworzeniu strategii (wzorów dokumentów).

Pomimo występowania wspólnych problemów, z jakimi boryka się oświata niezależnie od wielkości i charakteru powiatu, **sposób opracowania dokumentu dla powiatu ziemskiego i grodzkiego powinien być inny**. Wynika to z różnic w charakterze zarządzanych placówek oświatowych i ich ilości w powiatach ziemskich i grodzkich (te ostatnie bardziej przypominają gminy).

W **powiatach ziemskich** (w szczególności małych) możliwe jest dokładne sprecyzowanie zadań, jakie dotyczą każdej jednostki, dlatego zaproponowano, aby w tych powiatach skrócić czas obowiązywania strategii do np. 3 lat i przygotowywać dokument o charakterze programu/planu rozwoju lub rozbudować część oświatową w ogólnej strategii rozwoju powiatu z załącznikiem w postaci planu/programu oświatowego z listą zadań i harmonogramem oraz wskaźnikami realizacji.

Dla **powiatów grodzkich** najlepszym rozwiązaniem wydaje się przygotowanie dokumentu strategicznego o wyznaczonych celach ogólnych i zadaniach, natomiast corocznie ustalany budżet zadaniowy wyznaczałby placówki, w których realizowane byłyby zadania opisane w strategii.

Wizyty terenowe pozwoliły na zapoznanie się z procesem tworzenia dokumentów strategicznych oraz ich wpływem na zarządzanie oświatą w danej JST. W trakcie spotkań rozmówcy potwierdzali, że bardzo pomocne przy tworzeniu takiego dokumentu byłoby opracowanie wzoru dokumentu np. w formie opisu, instrukcji wraz z przykładami celów, zadań, wskaźników pokazujące dobre praktyki przy tworzeniu takiej strategii. Dlatego konsultant przedstawił propozycję dotyczącą przygotowania strategii oświatowej.

Propozycje dotyczące formułowania strategii

W oparciu o analizę zebranych dokumentów oraz konsultacje w trakcie wizyt terenowych w wybranych powiatach, przygotowano przykładowy przebieg tworzenia dokumentu strategicznego.

Przygotowania

Pierwszym etapem budowy strategii powinno być powołanie zespołu do stworzenia dokumentu strategicznego. Zespół taki powinien składać się z przedstawicieli merytorycznych interesariuszy.

Powinien powstać podział zadań pomiędzy poszczególnych członków zespołu, a także należy stworzyć szczegółowy harmonogram zadań związanych z powstawaniem dokumentu, co znakomicie może usprawnić pracę.

Składniki (rozdziały) strategii

Strategia powinna składać się z następujących rozdziałów:

- Diagnostyka – powinna być szczegółowa, kompleksowa i aktualna.
- Analiza – najlepiej SWOT.
- Planowanie strategiczne – zapisy dobrze jest podzielić w układzie: Priorytety (ewentualnie) – Cel strategiczny – Cel operacyjny – Zadanie (z przewidzianym czasem realizacji, odpowiedzialnymi, wskaźnikami rezultatu, źródłami finansowania).

Monitoring i ewaluacja

Dobrym rozwiązaniem jest tworzenie raportu z realizacji strategii oświatowej w powiecie.

Pełna wersja raportu dostępna na stronie Ośrodka Rozwoju Edukacji: www.ore.edu.pl lub stronie projektu *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*: www.zarzadzanie.ore.edu.pl

3.4. Analiza strategii regionalnych w obszarze oświaty (streszczenie raportu)



Adam Stachel

Magister ekonomii, Akademia Ekonomiczna, Kraków, ekonomista w firmie doradczej SST-CONSULT. Konsultant wielu projektów międzynarodowych w Polsce i w Europie Wschodniej, między innymi USAiD, OECD, Banku Światowego (PAOW) oraz różnych projektów finansowanych przez Unię Europejską.

Wstęp

Na zlecenie Zespołu Projektowego Uniwersytetu Warszawskiego w drugiej połowie 2010 r. przeprowadzona została analiza wojewódzkich dokumentów strategicznych i operacyjnych. Celem analizy było przebadanie wszystkich 16 strategii wojewódzkich oraz wytypowanie z nich 3 strategii do badań szczegółowych, oraz w oparciu o uzyskany materiał badawczy sformułowanie wniosków, wskazanie silnych i słabych stron wojewódzkich strategii pod kątem ich zgodności z realizowanymi Programami Operacyjnymi.

W pierwszym etapie działań uzyskano zbiór dokumentów poddanych dalszym badaniom, a składający się z:

- 16 strategii wojewódzkich o charakterze ogólnym,
- 2 wojewódzkich strategii oświatowych,
- 5 dokumentów strategicznych wyższego szczebla,
- 16 Regionalnych Programów Operacyjnych,
- Program Operacyjny Kapitał Ludzki,
- Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka.

Po analizie wszystkich dokumentów zestawiono odpowiedzi na zagadnienia dotyczące wzajemnych relacji pomiędzy dokumentami oraz powiązań z dokumentami wyższego szczebla.

W drugim etapie działań dokonano wyboru trzech reprezentacyjnych województw, w których zostały przeprowadzone szczegółowe badania, w tym również badania terenowe.

Do reprezentacyjnych województw (poddanych dalszemu badaniu) zdefiniowano:

- województwo kujawsko-pomorskie,
- województwo opolskie,
- województwo podkarpackie.

W trakcie szczegółowych badań dokonano sprawdzenia, jak w praktyce wygląda realizacja części strategicznej i operacyjnej wojewódzkich segmentów oświatowych. Przeanalizowano procedury realizacji, wdrażania i monitorowania części strategicznej i operacyjnej, kompetencje i możliwości administracji zaangażowanych w proces. Sprawdzone również konkretne projekty aplikowane do programów operacyjnych: Regionalne Programy Operacyjne (RPO), Program Operacyjny Kapitał Ludzki oraz Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka. Dokonano oceny stanu zaawansowania realizacyjnego poszczególnych Programów Operacyjnych poprzez wskazanie stopnia zaawansowania wskaźników monitorowania. Postawiono odpowiedź, czy realizacja Programów Operacyjnych wywołuje preferowanie przedmiotowe (typy działań i typy projektów) i podmiotowe (typy beneficjentów).

Podsumowanie Etapu 1

Wszystkie ze wskazanych strategii wojewódzkich uwzględniają zapisy strategii wyższego szczebla (Strategia Lizbońska, Narodowy Plan Rozwoju 2007-2013), poprzez odniesienia „wprost” do dokumentacji nadrzędnej. Analiza powiązań 6 działań Strategii Lizbońskiej oraz 3 kierunków NPR 2007-2013 oraz działań określonych w dokumentach wojewódzkich wskazuje na zgodność powyższych zapisów.

Dokumenty strategiczne w części dotyczącej problematyki oświatowej wskazują, iż główne cele w regionie związane są z podnoszeniem poziomu wykształcenia mieszkańców województwa/regionu oraz dostosowaniu systemu edukacji do potrzeb rynku. Główne oczekiwania na przyszłość to zwiększenie liczby

absolwentów poszczególnych etapów nauczania, podniesienie poziomu ich wiedzy i przygotowania do podejmowania pracy wraz z uchwyceniem powiązań i zależności pomiędzy edukacją a wymogami rynku pracy.

Analizowane wojewódzkie Programy Operacyjne (16 Regionalnych Programów Operacyjnych, Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka, Program Operacyjny Kapitał Ludzki) zgodne są z celami wojewódzkimi. Kolejne Programy Operacyjne realizują wybrane cele oświatowe. Realizacja w województwie wszystkich wskazanych Programów Operacyjnych przyczynia się do realizacji celów oświatowych, które związane są z podnoszeniem poziomu wykształcenia mieszkańców województwa/regionu oraz dostosowaniu systemu edukacji do potrzeb rynku.

Zarówno w planach operacyjnych, jak i w strategiach wojewódzkich kryteria, na podstawie których dokonywany jest pomiar osiągniętych celów, dotyczą kwestii rozwoju ekonomicznego. Pomimo tej zbieżności w kwestiach celu nietrudno zauważyć dość wyraźną rozbieżność dotyczącą elementów poddawanych pomiarowi. W planach strategicznych zdefiniowano kryteria pomiaru ilościowego dostępu do oświaty oraz poziomu wydatków związanych z poprawą edukacji. Regionalne Programy Operacyjne proponują natomiast kryteria związane z liczbą wspartych projektów edukacyjnych, zrealizowanych oświatowych obiektów infrastrukturalnych oraz liczbą uczniów/studentów korzystających ze modernizowanych/wybudowanych obiektów. Oznacza to, iż w badanych dokumentach kryteria oceny są inne i mierzą inną rzeczywistość. W praktyce oznaczać to będzie, iż można będzie zrealizować Regionalny Program Operacyjny (RPO) i spełnić w wysokim stopniu kryteria wymagane przez RPO. Nie spowoduje to jednak zrealizowania kryteriów wymaganych przez strategię.

Podsumowanie Etapu 2

Preferencje w Programach Operacyjnych

We wszystkich województwach występuje jedna baza priorytetów, działań oraz typów projektów, tym samym położony jest jednakowy nacisk na rodzaje projektów. Zdefiniowanie tych priorytetów zostało wypracowane w ramach zrealizowanego przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. POKL został przygotowywany na podstawie *Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności*. Realizacja prac nad stworzeniem POKL oraz stosownych celów i wskaźników do osiągnięcia była przedmiotem oddzielnych prac na poziomie ministerialnym. Analizowane województwa dostosowały realizację programów POKL do zdefiniowanych celów oraz typów projektów określonych na poziomie ministerialnym.

Monitorowanie planów i programów

W poszczególnych województwach za monitorowanie komponentu edukacyjnego strategii oraz Programu Operacyjnego odpowiedzialne są stosowne departamenty województwa lub komitety województwa powołane do tego celu.

Już na Etapie I oceny stwierdzono, iż kryteria czy mierniki oceny poprawności realizacji planów i programów są rozbieżne. Równocześnie zauważono, że każdy z Programów Operacyjnych oceniany jest oddzielnie i nie jest dokonywana łączna analiza osiągniętych wskaźników.

Podkreślić należy, iż kryteria mierzone na poziomie Programów Operacyjnych oceniają inny stan rzeczywistości niż na poziomie strategii wojewódzkich.

Odpowiedź na wskazaną rozbieżność zawarta jest w założeniach, jakie przyjęte zostały w czasie procesu tworzenia np. Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO). Ramy prawne dla RPO stanowi Rozporządzenie Rady (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, a także Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności. Ze względu na możliwość finansowania Programu Operacyjnego wyłącznie z jednego funduszu, RPO jest narzędziem realizacji tych obszarów określonych w Strategii Rozwoju Województwa, które mogą być wspierane przez Europejski Fundusz

Rozwoju Regionalnego. Oznacza to, iż w trakcie tworzenia założeń, celów i kryteriów oceny RPO obszar objęty programem dotyczył tych elementów strategii wojewódzkich, które zgodne są z funduszem finansującym RPO. Ponieważ główne kryteria oceny celów wojewódzkich strategii w części oświatowej są rozbieżne z celami Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, ta rozbieżność przenosi się na zapisy RPO.

Kwestią do dyskusji pozostaje stwierdzenie wad w takim procesie oraz odpowiedź na pytanie:

- Czy plan strategiczny powinien determinować realizację operacyjną tylko na potrzeby wszystkich zapisów strategii?
- Czy w ramach realizacji działań i planów operacyjnych można preferować działania umożliwiające dofinansowanie w zamian za realizację innych zamierzeń strategicznych?
- Czy podporządkowanie strategii, celów i kierunków do potencjalnych źródeł finansowania jest sprzeczne z założeniami działań strategicznych, które powinny służyć rozwojowi regionu bez względu na założenia polityki instytucji finansujących?

Inne wnioski do dyskusji

Realizacja Programów Operacyjnych jest związana z procesem integracji Polski z Unią Europejską, a tym samym z możliwością uczestnictwa Polski w strukturach i polityce UE, w tym również korzystania z funduszy unijnych. Fundusze te realizują politykę spójności, czyli politykę wspierania działań prowadzących do wyrównania warunków ekonomicznych i społecznych we wszystkich regionach Unii Europejskiej, zmniejszenia różnic w poziomie rozwoju regionów oraz likwidacji zacofania najmniej uprzywilejowanych regionów.

Przy obecnej konstrukcji założeń do Programów Operacyjnych nie ma możliwości zmiany kryteriów oceny programu, tak by istniała możliwość dopasowania ich pod kątem głównych kryteriów oceny strategii wojewódzkich. Również w przyszłości, o ile Programy Operacyjne mają być finansowane z EFRR, nie będzie to możliwe.

Samorządy lokalne w aktualnym okresie planowania funduszy strukturalnych 2007-2013 odpowiedziały na gotowość absorpcji środków unijnych, realizując cele operacyjne, ale nie do końca główne cele strategiczne województw. W świetle ogólnych potrzeb i braków oświatowych taka polityka województw jest słuszna w stosunku do polityki spójności UE. Docelowo należy określić ważność działań operacyjnych w stosunku do kosztu ich osiągnięcia:

- Jeżeli cele strategiczne są priorytetem niezależnie od kosztu ich osiągnięcia, to stwierdza się poważną wadę analizowanej sytuacji.
- Jeżeli cele strategiczne rankingują koszt ich osiągnięcia i równoznaczny koszt dofinansowania wybranych działań operacyjnych, to analizowany stan rzeczy można potraktować za właściwy.

Może jednak wystarczy uszczegółowić zapisy strategii, aby część wskaźnikowa monitorowania celów bardziej dostosowana była do zapisów operacyjnych?

Wpływ administracji województw na zarządzanie Programami Operacyjnymi

Analizując przebieg realizowanych Programów Operacyjnych wrażenie jest pozytywne:

- Administracja wojewódzka zrealizowała terminowo przygotowanie Programów Operacyjnych, przeprowadziła stosowne konsultacje społeczne na poziomie regionalnym oraz skutecznie zrealizowała wytyczne MRR i Komisji Europejskiej.
- Administracja wojewódzka przygotowuje szereg projektów, które zgłasza do dofinansowania w ramach Programów Operacyjnych.
- Administracja wojewódzka skutecznie przeprowadza proces naboru oraz oceny projektów zgłaszanych w województwie.
- Administracja wojewódzka na bieżąco monitoruje realizację Programów Operacyjnych.

Czy zatem należy stwierdzić poprawność wszystkich działań administracji samorządowej? Na to pytanie nie można uzyskać odpowiedzi bez zadania pytania stronom uczestniczącym głównie w procesach konsultacji, naboru i oceny projektów. Innymi słowy, powinna zostać przeprowadzona w formie osobnych ankiet, raportu lub innych działań ocena działań administracji wojewódzkiej przez beneficjentów

pomocy. Z nieoficjalnych rozmów z beneficjentami (samorządy lokalne i inni beneficjenci) wskazać można następujące problemy w zarządzaniu Programami Operacyjnymi przez administrację wojewódzką:

- Brak kompetencji osób przedstawiających informacje telefoniczne na pytania beneficjentów.
- Rozbieżność przekazywanych informacji.
- Błędy w ocenach formalnych.
- Błędy w ocenach merytorycznych.
- Trudny proces udowadniania błędów popełnionych przez osoby z administracji wojewódzkiej.

Aby właściwie ocenić kompetencje administracji wojewódzkiej na etapie oceny projektów, konieczne jest przeprowadzenie właściwego procesu zadania pytań i zebrania informacji popartego analizą problematycznych zdarzeń, wybranych procedur odwoławczych oraz sporów powstałych w trakcie procesu naboru projektów.

Wnioski końcowe

Wnioski ostateczne zostały sformułowane w układzie tabeli porównawczej w układzie wad i zalet wskazanych w poszczególnych częściach Raportu.

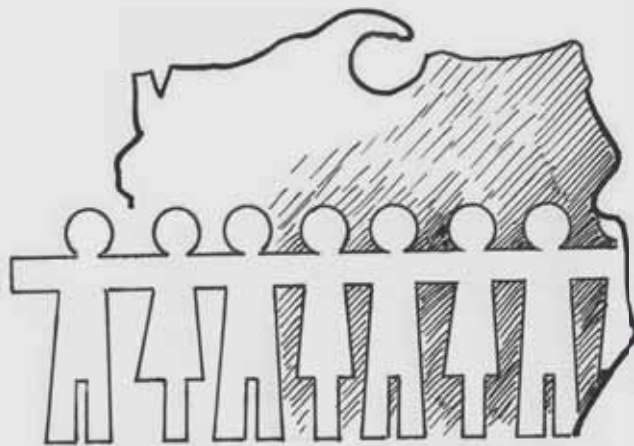
Lp.	Wyszczególnienie	+	-
1	Powiązanie strategii wojewódzkich ze strategiami wyższego szczebla	W strategiach wojewódzkich przytaczane są odniesienia do planów nadrzędnych oraz osobne rozdziały wskazujące na te powiązania	W dokumentacji można znaleźć stwierdzenia o odniesieniach do innych planów, lecz brak jest kontynuacji wskazującej na te powiązania
2	Podobieństwa w formułowanych celach strategicznych	Podobna baza celów świadcząca o podobnych problemach występujących w regionach	
3	Zgodność programów operacyjnych z celami strategii	Działania programów operacyjnych są zgodne z celami ujętymi w wojewódzkich strategiach oświatowych	Działania programów operacyjnych nie realizują wszystkich celów ujętych w wojewódzkich strategiach oświatowych
4	Rozwój placówek prowadzonych przez województwo a strategie i plany operacyjne	Strategie nie definiują i nie preferują podmiotów, które te cele będą realizować. Rozwój placówek, dla których województwo jest organem prowadzącym jest uwzględniony w strategiach oraz planach operacyjnych na takich samych zasadach jak rozwój placówek prowadzonych przez inne podmioty oraz JST	
5	Rozwój oświaty a rozwój ekonomiczny	Realizacja strategii wojewódzkich oraz planów operacyjnych w części oświatowej jest ściśle powiązana w sposób merytoryczny i mierzalny z rozwojem ekonomicznym regionów	Kryteria rozwoju ekonomicznego w części strategicznej i operacyjnej są rozbieżne
6	Sposób opracowywania planów strategicznych oraz RPO	Właściwie przeprowadzona procedura prac, konsultacje społeczne, terminowość, fachowość	Rozbieżność kryteriów monitorujących

Lp.	Wyszczególnienie	+	-
7	Monitorowanie efektów planów strategicznych i operacyjnych	Wszędzie wskazano na potrzebę przeprowadzenia działań monitorujących	Ograniczony poziom monitorowania na poziomie strategicznym. Brak zgodności wskaźników monitorujących pomiędzy częścią strategiczną a operacyjną
8	Kompetencje administracji wojewódzkiej	Kompetencja i fachowość w przygotowaniu dokumentacji strategicznej i operacyjnej, na etapie przygotowania projektów, w ocenie projektów i w monitorowaniu efektów	Stwierdzone wady i rozbieżności w kryteriach monitorowania pomiędzy częścią strategiczną i operacyjną. Informacje z innych źródeł na temat niekompetencji w ocenach projektów (do sprawdzenia procesy naborów i odwołań

W podsumowaniu zestawień charakteryzujących Raport wskazać należy 2 działania rekomendowane do realizacji, które zweryfikują rozbieżności i błędy powstałe w analizowanym procesie:

- Analiza możliwości dostosowywania strategii wojewódzkich do Programów Operacyjnych pod kątem monitorowania efektów tymi samymi wskaźnikami oceny.
- Analiza wad w zarządzaniu i administrowaniu Programami Operacyjnymi w kontekście powstałych sporów z beneficjentami pomocy regionalnej.

Pełna wersja raportu dostępna na stronie Ośrodka Rozwoju Edukacji: www.ore.edu.pl lub stronie projektu *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*: www.zarzadzanie.ore.edu.pl



4. Po co, jak i z kim
budujemy lokalną
strategię oświatową?

4.1. Uwarunkowania demograficzne samorządowych strategii oświatowych



Doktor Agnieszka Chłoń-Domińczak

Pracownik naukowy Instytutu Statystyki i Demografii SGH oraz Instytutu Badań Edukacyjnych. W latach 1997-1999 pracowała w Biurze Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Systemów Zabezpieczenia Społecznego. Współpracowała z Instytutem Badań nad Gospodarką Rynkową i jako konsultant z Bankiem Światowym i OECD. W latach 2002-2009 dyrektor Departamentu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, podsekretarz stanu w latach 2004-2005 i 2008-2009. W 2009 uhonorowana Nagrodą im. Andrzeja Bączkowskiego „za wysokie kwalifikacje, które łączy z wielkim zaangażowaniem w działaniach dla dobra publicznego”.

Wstęp

Jednym z istotnych uwarunkowań prowadzenia polityki edukacyjnej przez jednostki samorządu terytorialnego jest sytuacja demograficzna. Popyt na usługi edukacyjne – od przedszkola po gimnazjum – związany jest głównie z liczbą dzieci i młodzieży w wieku właściwym dla danego poziomu edukacji. Również w przypadku szkół ponadgimnazjalnych, uwarunkowania demograficzne stanowią istotny czynnik wpływający na wykorzystanie dostępnej sieci szkół ogólnokształcących i zawodowych.

Celem tego rozdziału jest przybliżenie sposobu podejścia do analizy sytuacji demograficznej na poziomie lokalnym dla potrzeb kształtowania planów związanych z realizacją zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego. Jak wskazuje na to m.in. Jan Herczyński w opracowaniu *Przygotowanie informacji o stanie realizacji zadań oświatowych* charakterystyka gminy pod kątem tych uwarunkowań, które związane są z realizacją zadań oświatowych, takich jak demografia, jest szczególnie przydatna dla szerokiego grona użytkowników, w tym również dyrektorów szkół i rodziców.

W poradniku w pierwszej części omówione są główne procesy demograficzne mające wpływ na popyt na usługi oświatowe. Druga część zawiera informacje na temat źródeł informacji o stanie i strukturze ludności w ujęciu terytorialnym. W trzeciej części przedstawiony jest wpływ różnorodnych dodatkowych czynników – demograficznych i pozademograficznych na zmiany liczby uczniów obserwowanych na poziomie jednostek samorządu terytorialnego. Część czwarta zawiera rekomendacje dotyczące ujmowania zmian demograficznych w strategiach oświatowych jednostek samorządu terytorialnego.

Współczynnik dzietności ogólnej wyraża średnią liczbę dzieci, jaką urodziłaby kobieta w ciągu okresu rozrodczego, przy stałym wzorcu płodności z danego roku kalendarzowego. Najbardziej korzystną sytuację demograficzną określa współczynnik dzietności kształtujący się na poziomie 2,1-2,15, tj. gdy w danym roku na 100 kobiet w wieku 15-49 lat przypada średnio 210-215 urodzonych dzieci.

1. Zmiany demograficzne a edukacja

Uwarunkowania demograficzne mają istotny wpływ na wiele obszarów polityki publicznej, również na politykę edukacyjną. Ludność Polski, podobnie jak wielu krajów w Europie, się starzeje. Oznacza to, że wiek statystycznego mieszkańca Polski się podnosi. Jest to spowodowane dwoma zjawiskami. Pierwszym z nich jest niska dzietność. Tzw. współczynnik dzietności ogólnej wynosi w Polsce obecnie około 1,4. Poziom ten uznawany jest za bardzo niski. Drugim czynnikiem wpływającym na postępujący proces starzenia się ludności jest wydłużanie się trwania życia. Żyjemy coraz dłużej, coraz więcej osób dożywa sędziwego wieku. To również wpływa na zmianę struktury wieku ludności. Zmiany te związane są ze spadkiem udziału i liczby osób młodych w ogólnej liczbie ludności, a w dalszej perspektywie – również spadku liczby osób w wieku produkcyjnym (tj. 18-64 lata). Oznacza to również wzrost liczby osób w wieku emerytalnym, w tym osób sędziwych w wieku powyżej 80 lat.

Zmiany demograficzne stanowią istotne wyzwanie dla polityki edukacyjnej. Najbardziej oczywistą ich konsekwencją jest spadek liczby dzieci i młodzieży w szkołach. Niemniej, warto zwrócić uwagę na szerszy wymiar wyzwań, jakie przed systemem edukacji stawiają zmiany demograficzne.

Wyzwania te ilustruje rysunek 1. Jak jest to na nim ukazane, zmiany demograficzne oznaczają nie tylko zmianę liczby dzieci i młodzieży w szkołach, lecz także wyzwania związane z rosnącym wiekiem populacji nauczycieli oraz potrzebę zwiększenia kapitału ludzkiego, tak aby część skutków zmniejszania się liczby osób w wieku produkcyjnym móc skompensować poprawą umiejętności i kompetencji tych osób. Natężenie procesów demograficznych zmienia się w czasie, ale jest też zróżnicowane terytorialnie. Dlatego też, uwzględniając uwarunkowania demograficzne w perspektywie poszczególnych gmin czy powiatów, warto śledzić zarówno trendy krajowe, jak i sytuację na poziomie województwa, powiatu oraz gminy.

Rysunek 1. Wpływ zmian demograficznych na edukację



Źródło: Instytut Badań Edukacyjnych, *Raport o stanie edukacji 2010. Społeczeństwo w drodze do wiedzy*, 2011 r.

1.1. Zmiany demograficzne w Polsce w perspektywie ostatnich dekad

Śledząc procesy demograficzne, powinniśmy obserwować zarówno to, co się działo w poprzednich latach, jak i prognozować zmiany mogące nastąpić w przyszłości. Od końca lat 80. obserwujemy w Polsce depresję urodzeniową. Liczba urodzeń systematycznie spadała do początku wieku – w 2003 r., roku o najniższej liczbie urodzeń w ostatnim 20-leciu, w Polsce urodziło się 351 tys. dzieci – jest to rocznik, który w roku szkolnym 2011/2012 znajduje się w trzeciej lub w czwartej klasie szkoły podstawowej. Spadek liczby urodzeń związany był zarówno ze spadkiem współczynnika dzietności, jak i z przesuwaniem się przeciętnego wieku rodzenia dzieci. Zmiany te demografowie wiążą z wejściem ludności Polski w tzw. drugie przejście demograficzne.

Koncepcja drugiego przejścia demograficznego podsumowuje istotę przemian demograficznych zachodzących od lat 60. w krajach Europy Zachodniej, a od początku lat 90. w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Procesy te przejawiają się spadkiem dzietności, opóźnianiem decyzji o urodzeniu pierwszego dziecka, wzrostem liczby urodzeń pozamałżeńskich, spadkiem skłonności do zawierania małżeństw na rzecz wzrostu odsetka osób żyjących w związkach konsensualnych oraz związkach typu LAT (tj. par mieszkających oddzielnie), spadkiem umieralności i wydłużaniem się oczekiwanego trwania życia oraz nasileniem się procesów migracyjnych.

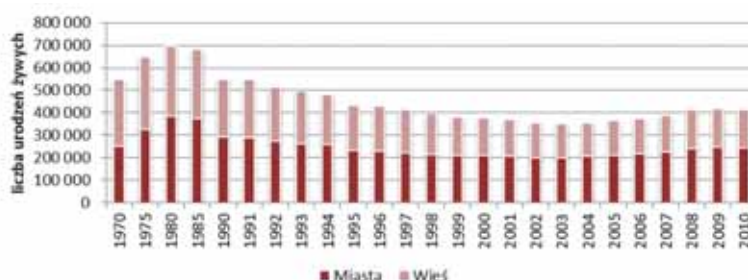
Źródło: <http://ftp.sgh.waw.pl/gazeta/artysta.php?id=240>

Zachodzące zmiany demograficzne związane były także z przesunięciem najwyższej płodności kobiet z grupy wieku 20-24 lata do grupy 25-29 lat. Obserwowany jest także znaczący wzrost płodności w grupie wieku 30-34 lata (jest to tzw. realizacja odłożonych urodzeń). Średni wiek rodzenia dziecka w 2009 r. wyniósł 28,3 wobec 26,1 w 2000 roku.

Po 2004 r. obserwujemy nieznaczny wzrost liczby urodzeń. W 2009 r. w Polsce urodziło się 419 tys. dzieci – co oznacza, że w roku szkolnym 2015/2016 do klasy pierwszej pójdzie najliczniejsza grupa dzieci urodzonych w nowym wieku. W 2010 r. liczba urodzeń spadła w stosunku do 2009 r., demografowie przewidują utrzymanie się tej tendencji spadkowej.

Skąd takie zmiany? Wynikają one nie tylko ze zmiany wskaźnika dzietności, lecz również liczby kobiet w wieku 15-49 lat. Obserwowany wzrost liczby urodzeń był konsekwencją echa wyżu demograficznego lat 80. Kobiety urodzone w tym okresie przeszły już wiek najwyższej płodności, a zatem w przyszłości można oczekiwać dalszego spadku liczby urodzeń.

Rysunek 2. Urodzenia w Polsce w latach 1970-2010



Źródło: GUS

Dla struktury ludności istotne znaczenie mają również zachodzące migracje. Związane są one zarówno z wyjazdami za granicę (emigracjami), obserwowanymi szczególnie po akcesji Polski do Unii Europejskiej, ale także migracjami wewnętrznymi: w ramach województwa czy kraju. Najczęściej migrują ludzie młodzi, przed decyzjami o urodzeniu dzieci. W efekcie liczba dzieci i młodzieży w miejscach, do których następują migracje jest większa (np. w województwie mazowieckim), a tam, skąd ludność odpływa – mniejsza (np. województwo świętokrzyskie).

Zachodzące zmiany demograficzne w znaczącym stopniu przyczyniły się do spadku liczby dzieci i młodzieży w szkołach podstawowych i gimnazjalnych. Pomiędzy 1998 a 2009 r. liczba dzieci i młodzieży w wieku 6-15 lat spadła w Polsce o 30% – jest to ubytek silnie odczuwalny i w szkołach podstawowych, i w gimnazjach. Skutki zmian demograficznych do tej pory nie były odczuwalne przez uczelnie. Szkolnictwo wyższe obecnie wchodzi w etap zmniejszania się popytu na edukację wyższą z przyczyn demograficznych.

Sytuacja demograficzna różni się także przestrzennie. Zróżnicowania te widoczne są na poziomie województw, powiatów i gmin. Przykład zróżnicowania sytuacji demograficznej w ramach jednego województwa ilustruje ramka 1.

Ramka 1.

Udział osób w wieku przedprodukcyjnym (0-17 lat) w ludności ogółem w woj. świętokrzyskim

Syntetyczną miarą pozwalającą ocenić zróżnicowania struktury ludności według wieku jest określenie udziału poszczególnych grup wieku w ogólnej liczbie ludności. Wielkość tej miary dla poszczególnych gmin województwa świętokrzyskiego w 2009 r. przedstawia mapa poniżej. Jak można zauważyć, w województwie udział dzieci i młodzieży w liczbie populacji waha się od 15,8 do 24,5 procent w poszczególnych gminach, gdzie najmłodszą strukturę mają gminy w pasie biegnącym przez środkową część województwa (z wyłączeniem miasta Kielce), natomiast wraz z przesuwaniem się w kierunku jego granic północnej i południowej – udział dzieci i młodzieży maleje.



1.2. Prognoza demograficzna

Dla budowania strategii oświatowych istotne znacznie ma przewidywanie zmian demograficznych. Dlatego też warto jest sięgać do prognoz sytuacji demograficznej. Prognozy takie co kilka lat przygotowuje Główny Urząd Statystyczny.

Prognoza przygotowywana jest na podstawie scenariuszy. W toku prac nad prezentowaną aktualnie prognozą ludności przygotowano cztery warianty zmian płodności, trzy – umieralności oraz po dwa migracji wewnętrznych i zagranicznych definitywnych (tzn. na pobyt stały), uwzględniając możliwe kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego i ich wpływ na procesy demograficzne. Na bazie uzyskanych wyników zostało skonstruowanych dwanaście scenariuszy prognostycznych dla Polski, z których jeden – uznany za najbardziej realistyczny – został przedstawiony do dalszej dyskusji w gronie ekspertów ze środowiska naukowego. Założenia prognostyczne były recenzowane przez pracowników naukowych Szkoły Głównej Handlowej oraz Uniwersytetu Warszawskiego¹³.

W wariantcie realistycznym przyjęto założenia, że w Polsce nadal będzie przesuwiał się średni wiek rodzenia pierwszego i kolejnych dzieci, jak również upodabniać się będą wzorce płodności pomiędzy miastem i wsią, a także między województwami. Skutkuje to wzrostem współczynnika dzietności w miastach oraz spadkiem współczynnika dzietności na terenach wiejskich. W efekcie przyjęcia tych założeń, całkowity współczynnik dzietności nie przekroczy poziomu 1,5. Ponadto, do prognozy przyjęte zostały założenia związane z umieralnością (przyjmując dalszy spadek współczynników umieralności i wydłużanie dalszego trwania życia) oraz migracjami wewnętrznymi pomiędzy województwami i wewnątrz województw, w oparciu o dotychczasowe trendy i obserwacje.

Tabela 1. Prognoza wartości współczynnika dzietności ogólnej w Polsce, 2010-2035

	2010	2015	2020	2025	2030	2035
	Współczynnik dzietności ogólnej					
Miasto	1,28	1,36	1,40	1,42	1,43	1,44
Wieś	1,47	1,49	1,49	1,48	1,47	1,46

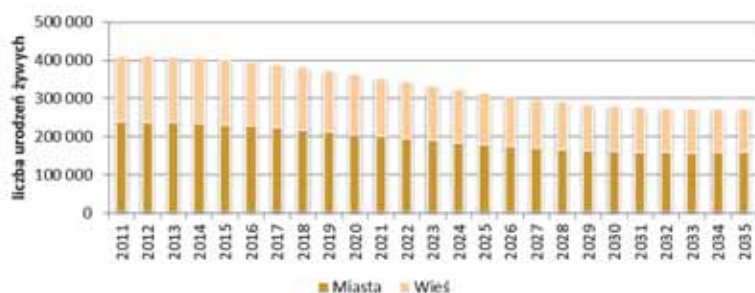
Źródło: Prognoza demograficzna GUS, 2008 r.

Wynikiem prognozy jest oszacowanie liczby urodzeń, a także liczby osób w poszczególnym wieku – z dokładnością co do jednego roku. Stąd, na jej bazie można oszacować potencjalne zmiany w liczbie ludności w takim układzie, jaki jest potrzebny do analiz i oszacowania zmian. Prognoza została opracowana nie tylko dla Polski, ale również dla poszczególnych województw. Ponadto, w 2011 r. na jej podstawie dokonane zostało oszacowanie prognozy ludności na poziomie powiatów. Założenie przyjęte w prognozie wojewódzkiej o zmniejszaniu zróżnicowania między województwami do 2035 r. znalazło również odzwierciedlenie w prognozie powiatowej. Dla każdego powiatu, dla każdego roku policzony został wyjściowy indeks „zróżnicowania” jednostki w stosunku do województwa (w przekroju miasto-wieś), który uwzględniał z jednej strony hipotetyczną liczbę urodzeń na przyjętą na podstawie przyjętego rozkładu urodzeń według wieku kobiet zamieszkujących dany powiat oraz faktycznych urodzeń z lat 2004-2007. Wyniki prognozy opublikowane są na stronie GUS dla każdego z powiatów.

Zgodnie z wynikami ostatniej prognozy z 2008 r. możemy w Polsce oczekiwać dalszych zmian liczby urodzeń oraz w efekcie struktury wieku ludności, w tym zmian w najmłodszych grupach wieku. Prognozowana zmiana liczby urodzeń prezentowana jest na rysunku 3.

¹³ Strona www GUS: <http://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/Prognoza.aspx>

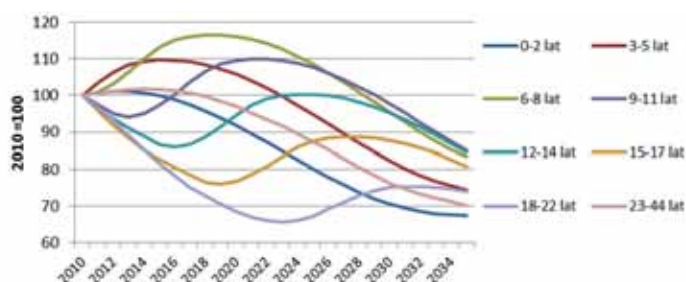
Rysunek 3. Prognozowane urodzenia w Polsce w latach 2011-2035



Źródło: Prognoza demograficzna GUS, 2008 r.

Wyniki prognozy wskazują na dalszy spadek liczby dzieci i młodzieży w wieku przedszkolnym i szkolnym. Spadek ten nie będzie jednolity, ze względu na przechodzenie „echa” wyżu demograficznego przez kolejne grupy wieku (rysunek 4). Oznacza to rozłożenie w czasie efektów zmian demograficznych z perspektywy poszczególnych poziomów edukacji.

Rysunek 4. Zmiany liczby ludności w wybranych grupach wieku w Polsce, 2010-2035



Źródło: Instytut Badań Edukacyjnych, *Raport o stanie edukacji 2010. Społeczeństwo w drodze do wiedzy*, 2011 r. na podstawie prognozy demograficznej GUS

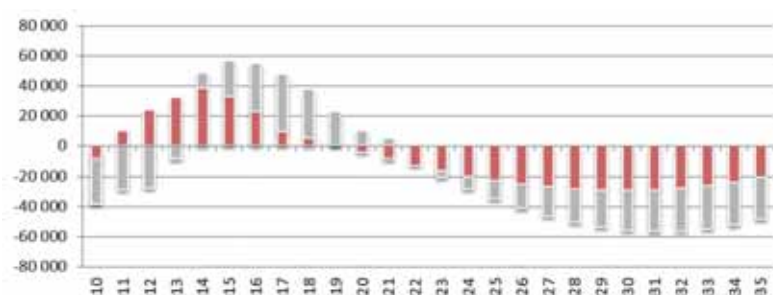
W przypadku najmłodszych grup wieku (edukacja przedszkolna oraz edukacja wczesnoszkolna) możemy oczekiwać przez najbliższe lata wzrostu liczby dzieci, po czym stopniowy ich spadek zapotrzebowania na te formy edukacji. W przypadku dzieci i młodzieży w wieku edukacji podstawowej (klasy IV-VI) oraz gimnazjalnej możemy oczekiwać, po jeszcze obserwowanym obecnie spadku liczby dzieci, przejściowy wzrost liczby uczniów, a następnie jej trwały spadek. Przy czym, w przypadku dzieci w starszych klasach szkoły podstawowej prognozowany wzrost oznacza zwiększenie liczby dzieci w stosunku do 2010 r., o tyle w przypadku młodzieży w wieku gimnazjalnym spadek liczebności dzieci do 2016 r. będzie na tyle głęboki, że odbicie w kolejnych latach oznaczać będzie, że w połowie lat 20. tego wieku liczba dzieci zaledwie powróci do stanu obserwowanego dzisiaj.

Liczba młodzieży w wieku edukacji ponadgimnazjalnej (15-17 lat) oraz w wieku edukacji wyższej (18-22 lata) według prognozy będzie maleć przez najbliższe lata, a w całym okresie prognozy będzie znajdować się poniżej stanu z 2010 r. Oznacza to trwałe prognozowane zmniejszanie się popytu na edukację na tym poziomie, z przejściowym wzrostem (ale nadal poniżej obecnego poziomu) w latach 20. obecnego wieku.

Zmiany te możemy prześledzić na przykładzie prognozy dzieci w wieku 6-11 lat, a więc w wieku edukacji podstawowej¹⁴, skupiając się na rocznych zmianach liczby dzieci w tym wieku, co ilustruje rysunek 5.

¹⁴ Zakładając rozpoczęcie edukacji szkolnej w wieku 6 lat, dla oczyszczenia wyników prognozy z efektu wprowadzenia zmiany ustawowej. W rzeczywistości, ze względu na nierównomierny (ale też trudny do przewidzenia) rozkład udziału dzieci 6-letnich w edukacji, obserwowane będziemy dodatkowe zmiany prognozowanej liczebności.

Rysunek 5. Prognozowana roczna zmiana liczby dzieci w wieku 6-11 lat w Polsce w latach 2010-2035

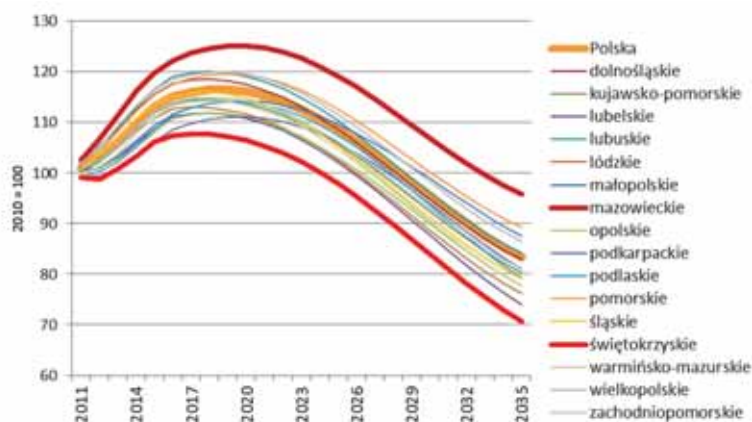


Źródło: Instytut Badań Edukacyjnych, *Raport o stanie edukacji 2010. Społeczeństwo w drodze do wiedzy*, 2011 r. na podstawie prognozy demograficznej GUS

W przypadku tej grupy wieku widzimy początkowy spadek liczby dzieci w szkołach podstawowych, wynikający ze spadku liczby dzieci w wieku odpowiadającym klasom IV-VI, przy wzroście liczby dzieci w edukacji wczesnoszkolnej. W 2012 r. wzrosty i spadki w tych grupach będą podobne, a od 2013 r. obserwowany jest już wzrost netto liczby dzieci w wieku edukacji w szkole podstawowej do około 2020 r. W kolejnej dekadzie widoczny jest już prognozowany spadek liczby dzieci zarówno w klasach młodszych, jak i w klasach starszych, ubytki te sięgać będą nawet 60 tysięcy dzieci rocznie. Zakładając, że przeciętna liczba dzieci w szkole wynosi około 170 (zgodnie z danymi GUS) oznacza to zmniejszenie odpowiadające ponad 350 szkołom w skali kraju.

Warto też zwrócić uwagę na zróżnicowanie prognozowanych zmian liczby dzieci i młodzieży w poszczególnych województwach. Wynika to ze zróżnicowania obecnej struktury wieku mieszkańców województw, oraz przyjętych założeń dotyczących płodności i migracji. Wyniki prognozy liczby dzieci w wieku 6-8 lat w ujęciu wojewódzkim przedstawia rysunek 6.

Rysunek 6. Prognozowana zmiana liczby dzieci w wieku 6-8 lat w Polsce w latach 2010-2035 w stosunku do 2010 r.



Źródło: Instytut Badań Edukacyjnych, *Raport o stanie edukacji 2010. Społeczeństwo w drodze do wiedzy*, 2011 r. na podstawie prognozy demograficznej GUS

Prognoza demograficzna GUS wskazuje na różne wyzwania dla kształtowania oferty edukacyjnej poszczególnych województw, przy zachowaniu podobnych, zgodnych z prognozą krajową trendów. W przypadku województwa mazowieckiego, oczekiwany wzrost liczby dzieci przewidywany jest do 2020 r., kiedy w zgodzie z prognozą 6-8-latków będzie około 20 procent więcej niż obecnie. W kolejnej dekadzie prognozowany jest już spadek, ale do 2035 r. liczba dzieci w tym wieku będzie około 5 procent mniejsza niż dzisiaj.

Z kolei w województwie świętokrzyskim wzrost liczby dzieci zakończy się znacząco przed końcem obecnej dekady (około 3 lat wcześniej niż w województwie mazowieckim) i nie przekroczy on 10 procent obecnej

liczby dzieci w analizowanym wieku. Prognozowany w kolejnych latach spadek oznacza zmniejszenie się prognozowanej liczby dzieci w najmłodszych klasach szkoły podstawowej około 30 procent. Co to oznacza? Województwo mazowieckie przez jeszcze kilka lat będzie wymagało raczej powiększania podaży na edukację w szkołach podstawowych, podczas gdy w województwie świętokrzyskim w perspektywie kolejnych 5 lat należy zacząć już planować raczej ograniczenie liczby oferowanych miejsc w szkołach.

Podsumowując, prognoza demograficzna GUS wskazuje na rozłożenie efektów zmian demograficznych w systemie edukacji. O ile na etapie edukacji przedszkolnej i podstawowej najbliższe lata oznaczają utrzymanie obecnego popytu na edukację lub wręcz jego czasowe zwiększenie, to w przypadku edukacji gimnazjalnej i ponadgimnazjalnej obserwowane będą spadki.

2. Jak szukać informacji o sytuacji demograficznej w gminie i w powiecie?

Źródłem informacji o sytuacji demograficznej ludności jest przede wszystkim Główny Urząd Statystyczny. GUS, za pośrednictwem swojej strony internetowej oraz publikacji, udostępnia szereg danych dotyczących obecnej i przyszłej sytuacji demograficznej.

Najprościej do danych jest sięgnąć za pośrednictwem Banku Danych Lokalnych (BDL) dostępnego na stronie: http://www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks. Jest to baza danych, która zawiera pełen zasób danych statystycznych dostępnych na poziomie JST różnego szczebla. Baza ta zbudowana jest na podstawie przyjmowanej przez GUS nomenklaturze jednostek terytorialnych do celów statystycznych – tzw. NTS.

Ramka 2. Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS)

Nomenklatura NTS opracowana została na podstawie europejskiej Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS) obowiązującej w krajach Unii Europejskiej – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2000 r. (Dz.U. Nr 58, poz. 685) i z 2001 r. (Nr 12, poz. 101).

Nomenklatura NUTS ma zastosowanie w procesie zbierania, harmonizacji i udostępniania danych statystyk regionalnych krajów Unii Europejskiej. Stanowi podstawę rozwoju regionalnych rachunków ekonomicznych, regionalnej statystyki rolnictwa oraz innych dziedzin statystyki regionalnej.

Nomenklatura NUTS służy również kształtowaniu regionalnych polityk krajów Unii i jest niezbędna do przeprowadzania analiz stopnia rozwoju społeczno-gospodarczego regionów pod kątem oceny zróżnicowań regionalnych i opracowywania programów rozwoju regionalnego.

NTS dzieli Polskę na hierarchicznie powiązane jednostki terytorialne na 5 poziomach, z czego 3 określono jako poziomy regionalne, a 2 – lokalne.

Poziom regionalny obejmuje swoim zasięgiem:

- poziom 1 – obszar regionu,
- poziom 2 – województwa,
- poziom 3 – podregiony *) (grupy powiatów),

Poziom lokalny obejmuje swoim zasięgiem:

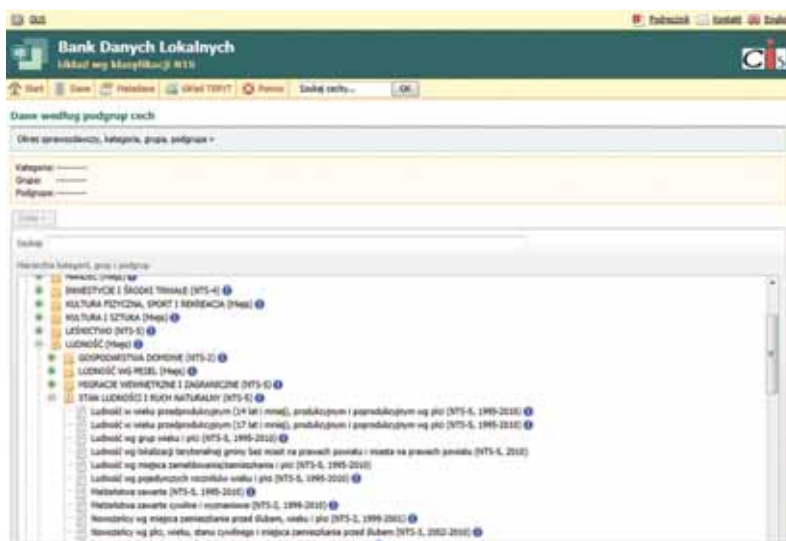
- poziom 4 – powiaty,
- poziom 5 – gminy.

Poziomy 2, 4 i 5 są zgodne z podziałem administracyjnym Polski.

Źródło: GUS

Korzystając z zasobów BDL można uzyskać dane historyczne oraz wyniki prognozy demograficznej na wybranym poziomie terytorialnym w dostępnym dla danych statystyk zakresie. rysunek 7 przedstawia widok strony internetowej BDL, w którym rozwinięte zostały dostępne statystyki dla kategorii „Ludność” i grupy „Stan ludności i ruch naturalny”. Jak widać z informacji zamieszczonej w tej tabeli, dane dla tej grupy statystyk dostępne są na poziomie NTS-5 – to znaczy również na poziomie gminy. Dane prezentowane są w różnych układach, w tym też dla pojedynczych roczników wieku i płci, a więc pozwalają na szczegółowe śledzenie zmian stanu liczby ludności. Dane dostępne są nie tylko za ostatnie lata, ale sięgają wstecz do połowy lat 90. Pozwala to na śledzenie zmian liczby ludności w czasie.

Rysunek 7. Widok Banku Danych Lokalnych – rozwinięcie danych dotyczących ludności



Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS

Wyniki prognozy demograficznej, w ujęciu regionalnym i powiatowym, również są dostępne na stronie GUS w temacie „Ludność”. Zakres tego tematu uwzględnia informacje dotyczące stanu i struktury ludności, prognozy demograficznej, trwania życia i migracji (co ilustruje rysunek 8).

Rysunek 8. Widok tematu „Ludność” na stronie www GUS

Indikator			
No	Detail Indikator	Uraian	Revisi
1	Menurut Undang-Undang (UU)	2012-12-06	
2	Menurut Indikator	2012-12-06	
3	Menurut Indikator yang sudah ditetapkan di sekolah (Indikator)	2012-12-06	
4	Menurut Indikator yang sudah ditetapkan di sekolah (Indikator)	2012-12-06	
5	Menurut Indikator yang sudah ditetapkan di sekolah (Indikator)	2012-12-06	
6	Menurut Indikator yang sudah ditetapkan di sekolah (Indikator)	2012-12-06	
7	Menurut Indikator yang sudah ditetapkan di sekolah (Indikator)	2012-12-06	
8	Menurut Indikator yang sudah ditetapkan di sekolah (Indikator)	2012-12-06	
9	Menurut Indikator yang sudah ditetapkan di sekolah (Indikator)	2012-12-06	
10	Menurut Indikator yang sudah ditetapkan di sekolah (Indikator)	2012-12-06	

Indikator			
No	Detail Indikator	Uraian	Revisi
1	Menurut Indikator yang sudah ditetapkan di sekolah (Indikator)	2012-12-06	
2	Menurut Indikator yang sudah ditetapkan di sekolah (Indikator)	2012-12-06	
3	Menurut Indikator yang sudah ditetapkan di sekolah (Indikator)	2012-12-06	
4	Menurut Indikator yang sudah ditetapkan di sekolah (Indikator)	2012-12-06	
5	Menurut Indikator yang sudah ditetapkan di sekolah (Indikator)	2012-12-06	
6	Menurut Indikator yang sudah ditetapkan di sekolah (Indikator)	2012-12-06	
7	Menurut Indikator yang sudah ditetapkan di sekolah (Indikator)	2012-12-06	
8	Menurut Indikator yang sudah ditetapkan di sekolah (Indikator)	2012-12-06	
9	Menurut Indikator yang sudah ditetapkan di sekolah (Indikator)	2012-12-06	
10	Menurut Indikator yang sudah ditetapkan di sekolah (Indikator)	2012-12-06	

Źródło: GUS

Rezultaty obliczeń zostały przedstawione w postaci plików w formacie MS Excel. Dla każdej jednostki prezentowane są trzy tablice:

- Stany ludności na lata 2011-2035 według pojedynczych roczników wieku od 0 do 85 lat i więcej.
- Stany ludności na lata 2011-2035 według funkcjonalnych grup wieku.
- Ruch naturalny ludności.

Zbiory danych dostępne są w układzie województw, podregionów i powiatów.

3. Inne uwarunkowania popytu na usługi edukacyjne

Prognozowane zmiany demograficzne stanowią podstawę do określenia popytu na edukację na poziomie JST. Jednak właściwe oszacowanie tego popytu wymaga również zidentyfikowania i określenia innych czynników, które mają wpływ na obserwowaną liczbę uczniów. Poniżej przedstawione są te czynniki¹⁵ wraz z ich krótkim omówieniem.

3.1. Migracje zagraniczne

Prognoza demograficzna przygotowana przez GUS nie uwzględnia zmian ludności wynikających z zachodzących migracji zagranicznych. Związane jest to z trudnościami dotyczącymi przewidywania skali migracji, obejmujących zarówno wyjazdy poza Polskę, jak i obserwowane ostatnio powroty do Polski.

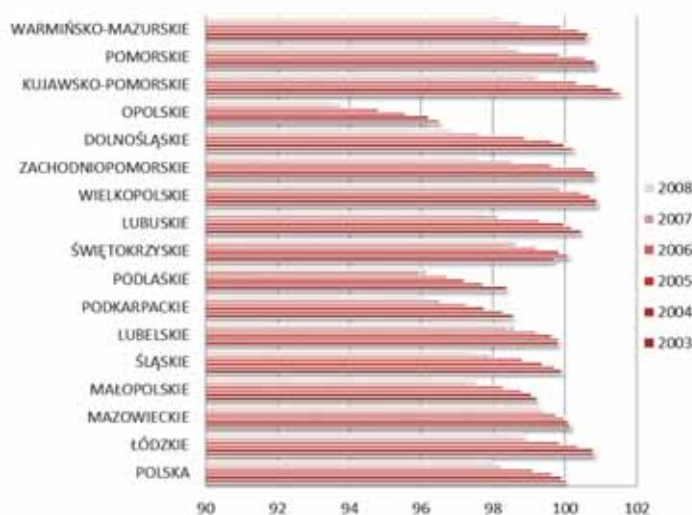
Na migracje często decydują się osoby młode – niemający jeszcze dzieci lub też z małymi dziećmi. Często osiąganie przez dzieci wieku szkolnego oznacza podejmowanie decyzji o stałym osiedleniu się: pozostania w miejscu migracji lub powrotu. Pomiar skali migracji zagranicznych budzi szereg trudności, związanych z brakiem informacji o wszystkich przepływach i ich charakterze.

Obserwacja danych statystycznych dotyczących wskaźników skolaryzacji dzieci w szkołach podstawowych (czyli tam, gdzie występuje obowiązek nauki) wskazuje na to, że migracje mogą mieć wpływ na wielkość popytu na edukację.

Rysunek 8 pokazuje zmiany współczynników skolaryzacji brutto w szkołach podstawowych dla województw w latach 2003–2008. Współczynniki te jako bazę przyjmują informacje o stanie ludności na terenie województw oparte na istniejących statystykach demograficznych. Spadek współczynnika skolaryzacji wskazuje na ubytek dzieci w szkołach szczególnie w latach 2005–2007, którego przyczyną najprawdopodobniej jest migracja. W 2008 r. nastąpiło już wyhamowanie obserwowanego spadku.

Tezę o wpływie migracji na poziom skolaryzacji brutto potwierdzają niższe współczynniki w województwach, w których odnotowywana skala migracji jest najwyższa, tj. opolskim i podlaskim.

Rysunek 9. Współczynniki skolaryzacji brutto w szkołach podstawowych wg województw



Źródło: Instytut Badań Edukacyjnych, *Raport o stanie edukacji 2010. Społeczeństwo w drodze do wiedzy*, 2011 r. na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS

Analizując uwarunkowania demograficzne dla lokalnych strategii oświatowych, warto również zwrócić uwagę na zachodzące procesy migracyjne i kształtowanie się współczynników skolaryzacji brutto na

¹⁵ Rozdział ten uwzględnia wyniki dyskusji prowadzonych z przedstawicielami samorządów na seminariach organizowanych przez Ośrodek Rozwoju Edukacji w ramach projektu systemowego „Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym”.

danym terenie. Dotyczy to szczególnie uczestnictwa dzieci w szkołach podstawowych. Warto jest również zwrócić uwagę na uczestnictwo dzieci (szczególnie 5-letnich) w edukacji przedszkolnej, gdyż może to wskazywać na potencjalne uczestnictwo dzieci w edukacji w szkołach podstawowych.

3.2. Zmiany prawne

Ważnym uwarunkowaniem planowania popytu na edukację są również zmiany prawne. W szczególności, rozpoczynanie przez dzieci 6-letnie obowiązkowej edukacji w pierwszej klasie oraz obowiązek edukacyjny dla dzieci 5-letnich oznacza wyzwania, którym muszą w stosunkowo krótkim czasie sprostać samorządy. Jak to wynika z prezentowanych prognoz demograficznych, najbliższe lata dają możliwość zaabsorbowania dodatkowego rocznika dzieci w szkołach – jednak to, jak ta zmiana rozłoży się w poszczególnych latach szkolnych obarczone jest dużą niepewnością, związaną również z sygnalizowanymi zmianami prawa w tym obszarze.

Zgodnie z nowelizacją ustawy o systemie oświaty z marca 2009 r., od 1 września 2012 r. obniżony zostanie wiek rozpoczynania obowiązkowej nauki w szkole z siedmiu do sześciu lat. W związku z tym od 1 września 2011 r. wszystkie pięciolatki muszą przejść obowiązkowe wychowanie przedszkolne. Do tego czasu o tym, czy dziecko wcześniej rozpocznie naukę, czy nie, decydują rodzice. Zgodnie z ich wolą do pierwszych klas w całym kraju w roku szkolnym 2010/2011 poszło 12,5 proc. dzieci sześciolatków, a w roku 2009/2010, gdy zaczęto obniżać wiek rozpoczynania nauki, do szkół poszło zaledwie 4,3 proc. sześciolatków. Oznacza to, że w przypadku nadal niskiego uczestnictwa w szkole dzieci sześciolatków w roku szkolnym 2011/2012, od września 2012 r. do szkół mogłoby pójść cały rocznik sześciolatków oraz więcej niż połowa dzieci siedmiolatków.

Jak wskazują dane, uczestnictwo 6-latków w pierwszych klasach cechuje się zróżnicowaniem terytorialnym. Stan ten trzeba uwzględnić w strategiach oświatowych nie tylko obecnie, ale także w przyszłych latach, kiedy zwiększona grupa uczniów wchodzić będzie w kolejne etapy edukacji gimnazjalnej i ponadgimnazjalnej.

3.3. Upowszechnienie edukacji przedszkolnej

Kolejnym istotnym czynnikiem mającym wpływ na kształtowanie strategii oświatowych jest upowszechnienie edukacji przedszkolnej. Edukacja ta nie jest obowiązkowa, niemniej zwiększenie dostępności i zakresu edukacji dzieci w wieku 3-5 lat jest jednym z ważniejszych celów rozwojowych dla systemu edukacji, jak również dla polityki wyrównywania szans.

Zgodnie z planami Ministerstwa Edukacji Narodowej docelowy wskaźnik upowszechnienia edukacji przedszkolnej powinien osiągnąć 90% w 2020 roku. Tabela 2 przedstawia założone przez MEN poziomy upowszechnienia edukacji przedszkolnej wśród dzieci 3-5-letnich w perspektywie do 2020 r.

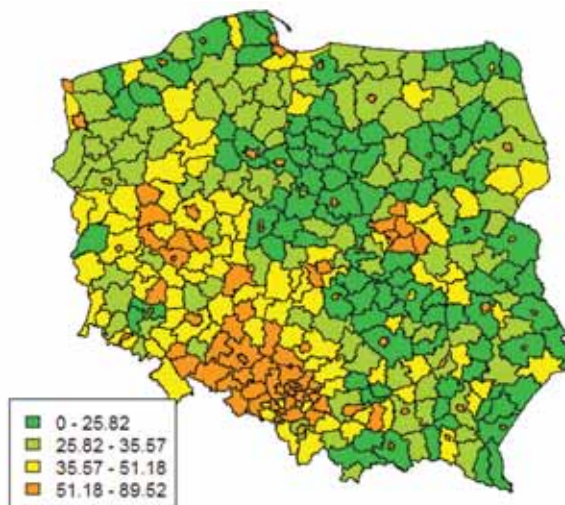
Tabela 2. Założona wartość wskaźnika upowszechnienia wychowania przedszkolnego dzieci 3-5-letnich do roku 2020

Rok	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Wskaźnik (w %)	64	70	76	79	82	84	86	87	88	89	90

Źródło: Ministerstwo Edukacji Narodowej

Osiągnięcie wartości docelowych określonych przez MEN należy również widzieć z perspektywy terytorialnej zarówno wojewódzkiej, jak i lokalnej. Procesy demograficzne i udział dzieci w edukacji przedszkolnej nie rozkładają się równomiernie w skali kraju (por. mapa 1).

Mapa 1. Uczestnictwo dzieci w wieku 3-5 lat w przedszkolach 2008 r.



Źródło: Instytut Badań Edukacyjnych, *Raport o stanie edukacji 2010. Społeczeństwo w drodze do wiedzy*, 2011 r.

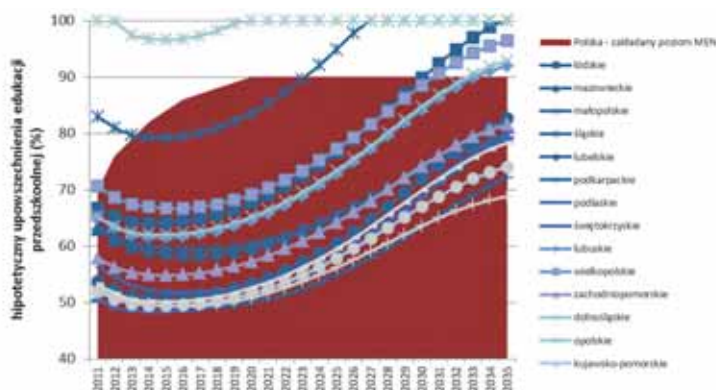
Raport o stanie edukacji 2010 zawiera analizę deficytu zapotrzebowania na edukację przedszkolną w ujęciu wojewódzkim, z uwzględnieniem docelowych wskaźników ustalonych przez MEN. Wynika z niej, że deficyt miejsc w przedszkolach niezbędny dla osiągnięcia celów MEN różni się pomiędzy województwami.

Jak było omówione wcześniej, zgodnie z aktualnymi trendami demograficznymi, liczba dzieci w wieku przedszkolnym będzie w najbliższych latach rosła, a swoje wartości maksymalne osiągnie około 2015 roku. Powiązanie wzrostu liczby dzieci w wieku 3-5 lat ze wzrostem wskaźników upowszechnienia edukacji przedszkolnej powoduje łączny wzrost zapotrzebowania na miejsca w przedszkolach o około 40%.

Największe zapotrzebowanie na miejsca w przedszkolach występowało będzie około 2017 roku, kiedy łącznie w całym kraju będziemy mieli około 1,05 mln dzieci w wieku przedszkolnym. Spełnienie założeń dotyczących skali upowszechnienia przedszkolnego oznaczałoby, że liczba dzieci objętych opieką przedszkolną byłaby najwyższa w całym okresie od rozpoczęcia transformacji systemowej w 1989 r., i to mimo że do przedszkoli uczęszczać będą wówczas tylko dzieci w wieku od 3 do 5 lat, a więc trzy, a nie jak było wcześniej cztery, roczniki. W roku szkolnym 2007/08 w przedszkolach przebywało niecałe 698 tys. dzieci.

Przewidywana liczba brakujących miejsc nie będzie jednolita w skali całego kraju. Są województwa, które najprawdopodobniej w ogóle nie zostaną dotknięte ich deficytem, a także takie, gdzie będzie on wyjątkowo odczuwalny. IBE dokonało oszacowania hipotetycznego wskaźnika upowszechnienia edukacji przedszkolnej dzieci w wieku 3-5 lat, przy założeniu stałej liczby miejsc przedszkolnych¹⁶ z 2008 r.

Rysunek 10. Hipotetyczny wskaźnik upowszechnienia edukacji przedszkolnej dzieci w wieku 3-5 lat według województw



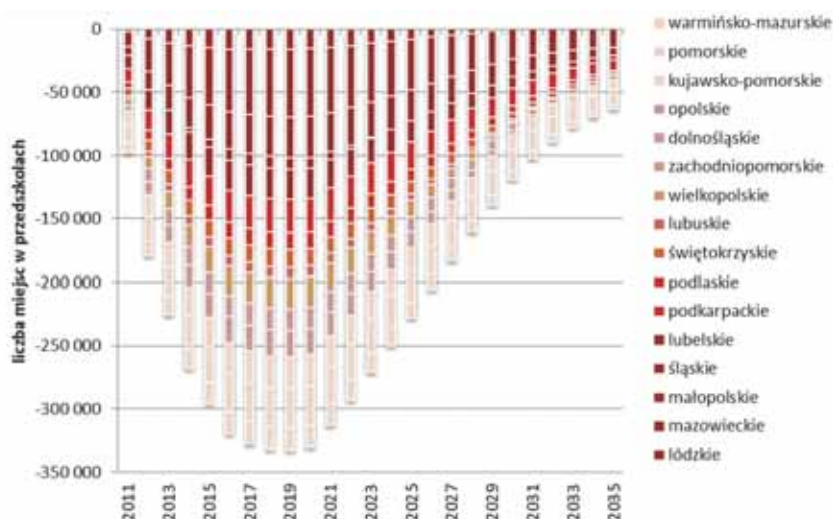
Źródło: Instytut Badań Edukacyjnych, *Raport o stanie edukacji 2010. Społeczeństwo w drodze do wiedzy*, 2011 r.

¹⁶ Tj. w przedszkolach, punktach przedszkolnych i zespołach wychowania przedszkolnego.

Oszacowanie to pozwala na ocenę skali wyzwań dla poszczególnych województw. Jak widać, w 2011 r. trzy województwa: opolskie, śląskie i wielkopolskie mają wystarczającą liczbę miejsc w przedszkolach, aby osiągnąć wskaźnik upowszechnienia edukacji przedszkolnej przyjęty przez MEN. Województwo opolskie dysponuje wystarczającą liczbą miejsc w przedszkolach, by w pełni zaspokoić potrzeby rodziców w zakresie opieki przedszkolnej. W przypadku dwóch pozostałych województw, wzrost liczby dzieci powoduje obniżenie wskaźnika poniżej wymaganego przez MEN poziomu. W efekcie, w tych województwach, o ile nie powstaną nowe miejsca w przedszkolach, pojawi się czasowy deficyt miejsc. Spadek liczby dzieci spowoduje ponowne osiągnięcie pod koniec lat 20. wymaganych wskaźników upowszechnienia edukacji przedszkolnej. Również z przyczyn demograficznych, dwa kolejne województwa dolnośląskie i lubuskie po 2030 r. mogą osiągnąć zakładany poziom wskaźnika. W odmiennej sytuacji znajdują się województwa Polski północnej i ściany wschodniej (pomorskie, podkarpackie, kujawsko-pomorskie i warmińsko-mazurskie), w których wskaźniki upowszechnienia edukacji przedszkolnej kształtują się na poziomie poniżej 48%, a więc przynajmniej o 16 punktów procentowych niżej od zakładanych przez MEN celów na 2010 rok.

IBE dokonało również oszacowania wymaganej liczby nowo utworzonych miejsc w przedszkolach, niezbędnej do osiągnięcia określonego przez MEN poziomu upowszechnienia edukacji przedszkolnej¹⁷, który przedstawiony jest na rysunku 11.

Rysunek 11. Szacowany deficyt miejsc przedszkolnych dla osiągnięcia zakładanego wskaźnika upowszechnienia edukacji przedszkolnej



Źródło: Instytut Badań Edukacyjnych, *Raport o stanie edukacji 2010. Społeczeństwo w drodze do wiedzy*, 2011 r.

Największy deficyt liczby miejsc będzie występował około roku 2020. Wówczas, zgodnie z przeprowadzonymi symulacjami, do osiągnięcia wymaganego poziomu w województwie mazowieckim potrzebne byłoby około 54 tys. miejsc w przedszkolach, a w woj. małopolskim i pomorskim – niemal 31 tys. miejsc. W okresie największego deficytu (lata 2019-2020) może zabraknąć w skali Polski ponad 330 tys. miejsc¹⁸ w przedszkolach.

Podobna analiza deficytu miejsc przedszkolnych na podstawie zgromadzonych danych dotyczących stanu ludności w danej JST oraz założonych przez MEN wskaźników upowszechnienia edukacji przedszkolnej, może być przeprowadzona na poziomie każdego JST odpowiedzialnego za edukację przedszkolną i stanowić podstawę do określania strategii oświatowej dla edukacji przedszkolnej.

¹⁷ W przypadku osiągnięcia wymaganej liczby miejsc nie jest potrzebne utworzenie miejsc nowych w danym województwie. Oznacza to, że suma niedoboru miejsc na poziomie krajowym uwzględnia jedynie deficyt miejsc w województwach i nie uwzględnia nadwyżki z tych województw, które spełniły wymagane kryteria.

¹⁸ Jest to wartość szacunkowa, ze względu na zróżnicowanie sieci przedszkolnej również wewnątrz województw, co może zwiększać skalę potencjalnego niedoboru na poziomie lokalnym.

3.4. Uczęszczanie do placówek poza rejonem

Czynnikiem, który ma również znaczenie w oszacowaniu popytu na edukację na terenie danej gminy są dojazdy uczniów do placówek poza rejonem. Często, szczególnie w przypadku miast, występuje zjawisko, gdzie do szkół (głównie gimnazjalnych, ale niekiedy też podstawowych) uczęszczają dzieci z innego rejonu z tej samej gminy (miasta) lub też z innej gminy. Praktyki te są stosunkowo trwałe w czasie, a więc można do pewnego stopnia przewidywać ich utrzymanie w kolejnych latach. Występuje też zjawisko odwrotne, a mianowicie, że dzieci zamieszkujące w danej gminie uczęszczają do szkół w innej gminie.

Dlatego też tworząc prognozę zapotrzebowania na edukację na terenie danej JST, czy wręcz na poziomie poszczególnych placówek (szkół, przedszkoli), należy zadbać o zgromadzenie informacji dotyczących uczestnictwa wychowanków i uczniów spoza danego rejonu uczących się w gminie lub liczbie dzieci i młodzieży z danej gminy uczących się poza jej terenem. Statystyki takie powinny być wykorzystane do odpowiedniego korygowania prognozy biorącej pod uwagę czynniki demograficzne, omawiane w części 2.

3.5. Infrastruktura i mieszkalnictwo

Ostatnim z omawianych w niniejszym poradniku czynników jest rozwój mieszkalnictwa. Budowa nowych osiedli i domów na terenie gminy lub terenach sąsiednich wpływa na zmianę struktury osadniczej. Najczęściej w nowych osiedlach zamieszkują osoby młode, które rozpoczynają realizację swoich planów prokreacyjnych. W kolejnych latach skutkuje to wzrostem liczby dzieci w tych osiedlach, a wraz z tym rosnącym zapotrzebowaniem na opiekę nad małymi dziećmi, następnie na wychowanie przedszkolne i szkolne.

W związku z powyższym w średniookresowych strategiach oświatowych JST również powinny być uwzględniane czynniki infrastrukturalne. Wpływać mogą one zarówno na skalę potrzeb, jak i ich rozmieszczenie w poszczególnych placówkach.

Wnioski

Gminy i powiaty w swoich strategiach oświatowych powinny uwzględniać prognozę zapotrzebowania na edukację według typów placówki, obejmującą: przedszkola, szkoły podstawowe, szkoły gimnazjalne i szkoły ponadgimnazjalne.

Przygotowanie takich prognoz wymaga monitorowania istniejących tendencji dotyczących: liczby ludności, urodzeń i migracji, wielkości i struktury sieci placówek edukacyjnych, uwarunkowań prawnych i systemowych, dojazdów dzieci do szkół oraz rozwoju mieszkalnictwa. Każdy z poziomów edukacji cechuje się swoją specyfiką, jak również niepewnością dotyczącą prognozowanych wartości.

W przypadku **placówek przedszkolnych**, monitorowanie liczby urodzeń pozwala na określenie potencjalnego popytu w perspektywie trzech lat, uwzględniając dzieci już urodzone lub w dłuższej, przy wykorzystaniu prognoz demograficznych. Istotnym czynnikiem, który wpływa na ten segment edukacji jest potrzeba zwiększania wskaźnika upowszechnienia edukacji przedszkolnej tak, by była ona niemal powszechna do 2020 r. Jest to istotne wyzwanie szczególnie na terenach wiejskich, co wymaga odpowiedniego przygotowania i planowania strategicznego.

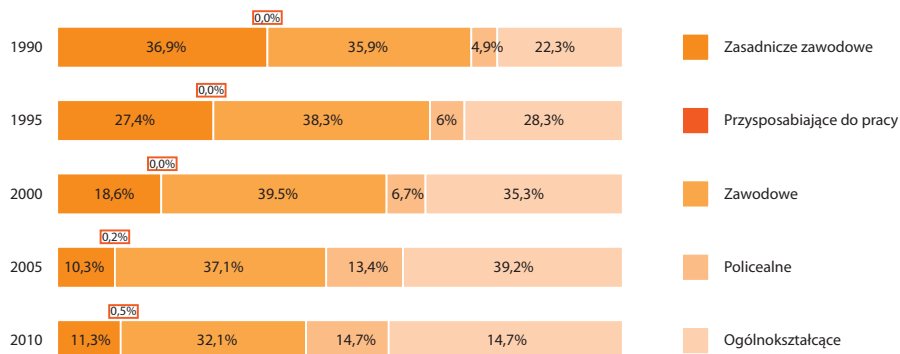
W przypadku **szkół podstawowych** istotne jest monitorowanie zarówno zmiany liczby urodzeń, jak i uczestnictwa dzieci (szczególnie 5-letnich) w edukacji przedszkolnej. W tym przypadku można stosunkowo dobrze przewidzieć zapotrzebowanie na edukację w perspektywie sześciu lat na podstawie znanej liczby urodzeń. Istotnym wyzwaniem dla samorządów jest prognoza zmiany liczby uczniów w szkołach podstawowych ze względu na obniżenie wieku edukacji szkolnej do 6 lat. Odpowiednie przewidywanie tych zmian (także wariantowo) pozwala na opracowanie strategii w tym zakresie.

W przypadku **gimnazjów** prognoza popytu na edukację powinna uwzględniać czynniki wymienione powyżej, ale też szczególnie kwestie dojazdów dzieci uczących się w gimnazjach spoza rejonu lub też dojazdów dzieci z rejonu do gimnazjów w innych gminach.

W przypadku powiatów oraz **edukacji ponadgimnazjalnej**, poza czynnikami demograficznymi, należy uwzględnić obserwowane trendy dotyczące struktury edukacji ponadgimnazjalnej. Jak pokazują

statystyki, w ciągu ostatnich dwudziestu lat odnotowano systematyczne zmniejszanie się udziału szkolnictwa zawodowego w ogóle szkolnictwa ponadgimnazjalnego. Udział szkolnictwa zawodowego zmniejszył się z 77,7% w 1990 roku do 58,3% w roku 2010. Zdecydowanie mała udział szkolnictwa zasadniczego zawodowego przy wzroście udziału szkolnictwa policealnego i ogólnokształcącego. Struktura ta również charakteryzuje się zróżnicowaniem lokalnym i regionalnym, które trzeba uwzględnić w opracowaniu prognoz.

Rysunek 12. Uczniowie w szkolnictwie ponadgimnazjalnym według typów szkół w latach 1990-2010



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych „Oświata i wychowanie w roku szkolnym” GUS oraz BDL GUS.

Strategie oświatowe powinny także uwzględniać konsekwencje inwestycji mieszkaniowych: budowa nowych mieszkań lub osiedli zwiększa potencjalny przyszły popyt na miejsca w przedszkolach i szkołach podstawowych, a następnie na dalszych etapach edukacji.

Warto również zwrócić uwagę na konsekwencje demograficzne związane z rozwojem kadry nauczycielskiej. Starzenie się zasobów pracy (pracowników zatrudnionych w szkołach i placówkach) oznacza także starzenie się populacji nauczycieli. Ponadto, zmiany dotyczące przechodzenia na emerytury nauczycielskie oznaczają, że przeciętny wiek przechodzenia na emerytury nauczycieli będzie wzrastał. Wymaga to odpowiedniego zadbania o rozwój kompetencji i kwalifikacji nauczycieli, także tych z dłuższym stażem pracy. Spadek liczby osób młodych oznacza też potrzebę budowania zachęt, by zechciały rozpocząć pracę w zawodzie nauczyciela. Nie jest to wyzwanie w perspektywie najbliższych kilku lat, ale w dłuższej perspektywie będzie to istotna kwestia.

Spadek liczby dzieci i młodzieży, oraz związane z tym ograniczenie popytu na oświatę, wymaga też refleksji dotyczącej wykorzystania obecnej infrastruktury szkolnej. Szkoła przyszłości powinna otwierać się na wszystkie pokolenia, w tym także na działania związane z rozwojem osób dorosłych, uzupełniających i podnoszących swoje kompetencje i zdobywających nowe kwalifikacje. Wyzwanie to jest szczególnie istotne jeśli chodzi o obszary wiejskie, na których spadek urodzeń, a w konsekwencji liczby dzieci i młodzieży, będzie bardziej odczuwalny niż w miastach. Zmiany demograficzne mogą być wykorzystane do zwiększenia roli i udziału szkoły w działaniach na rzecz integracji społecznej na poziomie lokalnym.

Bibliografia

GUS (2008) *Prognoza ludności na lata 2008-2035*, Warszawa

Herczyński, J. (red.) (2011), *Przygotowanie informacji o stanie realizacji zadań oświatowych. Propozycje dla jednostek samorządu terytorialnego*, Ośrodek Rozwoju Edukacji i Uniwersytet Warszawski, Warszawa

Instytut Badań Edukacyjnych (2011), *Rozdział 4. Edukacja a demografia w: Raport o stanie edukacji 2010. Społeczeństwo w drodze do wiedzy*, Warszawa.



5. Czy wskaźniki oświatowe
i informacja o stanie realizacji
zadań oświatowych mogą
być elementem budowy
strategii?

5.1. Komu i do czego potrzebne są wskaźniki?

Wskaźniki odniesienia... czyli kilka refleksji pełnego obaw samorządowca.



Aleksandra Kuźniak

Absolwentka UAM w Poznaniu – filologia polska. Nauczycielka języka polskiego, doradczyni metodyczna, konsultantka ds. doradztwa kadry kierowniczej i egzaminów zewnętrznych Ośrodka Doskonalenia Nauczycieli w Poznaniu oraz współpracownik OKE w Poznaniu. Obecnie dyrektor Wydziału Oświaty, Kultury i Sportu Starostwa Powiatowego w Gnieźnie. Absolwentka Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu – magister filologii polskiej.

Po co mierzyć?

Oświatowe wskaźniki odniesienia to jeden z instrumentów wykorzystywanych w zarządzaniu i analizie lokalnych systemów oświatowych. Ich zdefiniowanie i opis nie są łatwe, trudniejsze jest jeszcze ich interpretowanie i wykorzystywanie w praktyce samorządu.

Opracowane wskaźniki prezentują pewien sposób pomiaru lokalnego systemu oświaty. Każdy wskaźnik odnosi się do innego istotnego obszaru/zagadnienia jego funkcjonowania. Na przykład wskaźnik *przeciętna liczba uczniów w oddziale klasowym* wskazuje na wydatki oświatowe JST w przeliczeniu na jednego ucznia. Może ponadto opisywać politykę JST w zakresie lokalnych uwarunkowań (mało uczniów – mało liczne oddziały) lub odnosić się do warunków pracy nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach danej gminy czy powiatu (małe oddziały – lepsze warunki pracy nauczycieli, większa indywidualizacja ich oddziaływań).

Jako samorządowiec, zadałam sobie pytanie, po co dokonywać takiego pomiaru?

Odpowiedź jest prosta, po to, aby uzyskać rzetelną informację na temat stanu oświaty na terenie mojego powiatu. Dzięki obliczeniu wskaźników można także porównać je ze wskaźnikami innych powiatów, podobnych do mojego pod względem dwóch kryteriów, kryterium liczby ludności i dochodu na jednego mieszkańca powiatu. Ta perspektywa „odniesienia” daje informację, w którym miejscu, w porównaniu z innymi powiatami, jesteśmy. Rodzi także wiele pytań, na które trzeba znaleźć odpowiedź; np. dlaczego u nas jest więcej uczniów w oddziałach szkolnych niż w innych powiatach? o czym to świadczy? jak dalej postępować? czy dokonać zmian w dotychczasowej polityce w określonym zakresie? Jednym słowem, wskaźniki są początkiem refleksji, a następnie dyskusji nad stanem lokalnej oświaty oraz kierunkami realizowanej polityki oświatowej.

Zanim zaczniemy korzystać ze wskaźników, trzeba zdać sobie sprawę także z pewnych zagrożeń, które niosą ze sobą. Zgromadzone dane statystyczne w postaci wskaźników, opisujące stan lokalnej oświaty, mogą poprzez swoją interpretację być wykorzystywane w różnorodny sposób. Dlatego tak bardzo ważne jest kto i w jaki sposób dokonuje ich interpretacji, a w konsekwencji wdraża, wypracowane na ich podstawie decyzje. Nieodzwonne zatem wydaje się posługiwanie się kilkoma wskaźnikami oraz stosowanie równolegle także innych sposobów pomiaru i wskaźnikowania systemu lokalnej oświaty. Wówczas istnieje szansa, że opis badanej oświatowej rzeczywistości jest szerszy i ukazuje lokalne jej problemy niepowierzchniowo i bardziej obiektywnie. Ponadto, ważne jest, aby osoba dokonująca pomiaru miała jasno wytyczony cel i przedmiot podejmowanych działań. Istnieje bowiem niebezpieczeństwo, że w wielości i częstotliwości pomiaru zatraci się istotę sprawy. Wówczas to najważniejsze dziedziny i sfery działalności, trudne do uchwycenia pod względem pomiarowym, pozostaną niezmierzone i nieznanne, a łatwiejsze dzięki także łatwiejszemu pomiarowi – będą stanowić podstawę do podejmowania kluczowych decyzji w obszarze oświaty. Prawdę tę podkreśla Albert Einstein w sentencji, że *nie wszystko to, co da się zmierzyć, jest ważne, nie zawsze to, co ważne, da się zmierzyć*. Nie znaczy to oczywiście, że należy rezygnować z mierzenia, ale świadczy o tym, że pomiarów należy dokonywać w sposób rzetelny i odpowiedzialny, aby nie wyrządzić swym działaniem więcej szkody niż pożytku. Klasycy wszelkiego rodzaju pomiaru twierdzą nawet, że jeżeli masz coś mierzyć byle jak, to nie mierz wcale!

Charakterystyka podstawowych wskaźników odniesienia – pod redakcją doktora Jana Herczyńskiego

Aby zatem dokonać rzetelnego pomiaru, trzeba użyć odpowiednich narzędzi i technik. Jednym ze sposobów pomiaru lokalnego systemu oświatowego są właśnie oświatowe wskaźniki odniesienia. Opis ich znajdziemy w publikacji pod red. dr. Jana Herczyńskiego *Charakterystyka podstawowych wskaźników odniesienia*. Zawiera ona charakterystykę **podstawowych wskaźników odniesienia (21)**. Wskaźniki te są obliczane dla poszczególnych typów szkół oraz na wybranych poziomach agregacji. Oznacza to, że dla każdego z podstawowych wskaźników odniesienia zostało obliczonych wiele wartości. Taki sposób opracowania daje możliwość konfrontowania i porównywania danych dotyczących **samorządów tego samego typu i wielkości oraz zamożności**. Oczywiście, celem porównywania danych nie jest dążenie do unifikacji zjawisk, lecz ocena sytuacji w szerszej perspektywie. Uzyskanie tej perspektywy z pewnością ułatwi samorządom podejmowanie decyzji przy uwzględnieniu faktu, jak podobnego typu problemy rozwiązuje się w innych JST.

Podstawowe wskaźniki odniesienia zostały podzielone na cztery grupy: **organizacja szkół, wyrównywanie szans, kadra, finanse**. Ich kolejność wskazuje na podmiotowe traktowanie najważniejszego uczestnika, jakim jest uczeń, w myśleniu o oświacie. Ale szkoła to także instytucja zatrudniająca wielu nauczycieli i to kolejne ważne ogniwo tego procesu. Żeby jednak realizacja nawet najbardziej zasadnych i wartościowych przedsięwzięć była możliwa, konieczne są finanse i o nich właśnie mowa w czwartej części zaproponowanych wskaźników. Jak widać zatem, podział ten nie był przypadkowy i wydaje się całkowicie zasadny.

Inny podział wskaźników – zaproponowany przez J. Herczyńskiego – to wskaźniki podstawowe i lokalne. Ten podział wskaźników nie hierarchizuje ich pod względem stopnia ważności. Klasyfikacja ta uzależniona jest od źródła danych, pozyskiwanych do obliczenia wskaźników oraz celu badania. Analiza stanu oświaty dla konkretnych JST może bowiem wymusić konieczność obliczania niektórych lokalnych wskaźników (np. frekwencja w szkołach), pomocnych w interpretacji problemów i zjawisk. Dzięki lokalnym wskaźnikom można poszerzyć obszar analizy danego zagadnienia, a tym samym lepiej dociec jego przyczyn. Przy analizie lokalnych wskaźników możemy wykorzystywać różne metody pomiaru (np. ankiety z uczniami, rodzicami) uzupełniające dane pozyskane w formie wskaźników podstawowych.

Wykorzystanie wskaźników odniesienia

Zaproponowane wskaźniki odniesienia są próbą jednego ze sposobów opisu i oceny zjawiska czy procesu. Aby rzetelniej i obiektywniej zbadać dany problem, należy dokonać pogłębionych analiz, gdyż, jak zwykle to bywa, diabeł tkwi w szczegółach. Poza tym przy komunikowaniu wskaźników konieczne należy wziąć pod uwagę potencjonalnego odbiorcę oraz poziom jego kompetencji w zakresie analizowanej problematyki. Zbyt duży poziom szczegółowości danych lub posługiwanie się terminologią i metodologią obcą odbiorcy może prowadzić bowiem do niezrozumienia problemu lub wręcz zniechęcić uczestnika dialogu do analizy danych. Z drugiej jednak strony, należy także zwrócić uwagę na fakt, iż zbyt pobieżny i jednostronny sposób komunikowania wskaźników grozi manipulacją lub niezrozumieniem. Klasycznym przykładem takiej sytuacji może być sposób komunikowania realizacji zadań oświatowych w zakresie wyników egzaminów zewnętrznych, uzyskiwanych przez szkoły.

Przykład: Dokonując oceny pracy szkół, obok analizy wyników surowych egzaminów zewnętrznych szkół danego powiatu, warto posłużyć się wskaźnikiem edukacyjnej wartości dodanej (EWD).

Przy obliczaniu tego wskaźnika bierze się pod uwagę wynik ucznia „na wejściu” i „na wyjściu”, ustalając tym samym faktyczny przyrost wiedzy i umiejętności ucznia następujący w okresie jego uczęszczania do szkoły. Jest to niezwykle ważne, gdyż wskaźnik ten uwzględnia poziom wiedzy ucznia przychodzącego do szkoły (jego możliwości) oraz fakt z jakim uczniem pracuje nauczyciel (wkład pracy nauczyciela). Aby jednak wartość uzyskiwanych informacji była pełniejsza, można pogłębić badanie (zwłaszcza jeśli istnieje wątpliwość, czy EWD to rzeczywiście efekt pracy szkoły), np. o przeprowadzenie dodatkowych badań ankietowych z uczniami lub ich rodzicami na temat korzystania przez nich z korepetycji. Warto w tym miejscu przywołać wyniki badania przeprowadzonego w 2006 roku przez jedną z Okręgowych Komisji Egzaminacyjnych, dotyczącego *Opinii uczestników procesu egzaminacyjnego o egzaminie maturalnym*. Wyniki badania jednego z powiatów były bardzo pozytywne i napawały optymizmem co do poziomu

kształcenia uczniów przez szkoły prowadzone w powiecie, jeśli analiza dotyczyła całego powiatu i odnosiła się do dużej próby badawczej przeprowadzonej przez OKE. Rzeczywistość wyglądała jednak inaczej, ankiety przeprowadzone z uczniami w konkretnych szkołach wykazały, że w wielu z nich są poważne problemy, wymagające bliższych badań, a nawet dokonania zmian. Na ankietowe pytanie *Jak często przepadały w klasie maturalnej lekcje z przedmiotów zdawanych na maturze?* respondenci odpowiadali: z języka polskiego – 22%, z matematyki – 11%, z języka obcego – 38%. 26% uczniów deklarowało, że nie korzysta z korepetycji. Na pytanie, skąd czerpią wiedzę na temat standardów egzaminacyjnych 32% odpowiadała jednak, że uzyskała tę wiedzę podczas płatnych korepetycji. Jako powody uczęszczania na korepetycje młodzież wskazała: chęć zdania matury – 32%, zalecenia nauczyciela – 34%, chęć uzyskania jak najlepszego wyniku – 34%, wpływ rodziców – 30%, wpływ koleżanek – 30%. Przedstawiony przykład pokazuje, jak ważne jest analizowanie danych oraz ich interpretacja z wykorzystaniem różnych wskaźników.

Omawiany obszar mogą także dopełnić **wskaźniki oświatowe o zasięgu lokalnym**, np. procent absolwentów szkół ponadgimnazjalnych przystępujących do egzaminu maturalnego i zawodowego. Wskaźnik ten może ujawnić fakt, iż w niektórych szkołach liczba przystępujących do egzaminów jest znacząco mniejsza niż liczba absolwentów. Jeśli do tej informacji dołączymy kolejną, dotyczącą stabilności procesu nauczania – a więc procentu uczniów rozpoczynających naukę w klasie pierwszej będących jej absolwentami lub liczby uczniów promowanych po egzaminie poprawkowym i ich udziału w ogólnej populacji uczniów – to uzyskamy szeroki obraz sukcesów lub problemów szkoły (albo świadomej „polityki” oświatowej, mającej na celu pracę „pod egzaminy” i „surowe wyniki”).

Ten nieco długi wywód myślowy ma na celu podkreślenie faktu, iż **ważne problemy wymagają wnikliwej analizy z wykorzystaniem trafnie dobranych wskaźników wykorzystujących dane z różnych źródeł. Ważna jest także ich liczba i dobór, tak by kompleksowo ujmowały analizowane zagadnienie.**

Hierarchia celów a wybór wskaźnika

Wykorzystanie oświatowych wskaźników odniesienia zwiększa szansę na upowszechnienie idei jawności życia publicznego. To praca przy podniesionej kurtynie, wymagająca dużej dojrzałości zarówno ze strony rządzących, jak i rządzonych. To dojrzałe włączanie lokalnej społeczności do dialogu o sprawach życia społecznego (sprawach oświaty), a tym samym dzielenie się współodpowiedzialnością za podejmowane ważne decyzje. Wskaźniki wyznaczają płaszczyznę do dyskusji nad problemami lokalnej oświaty, potrzeba jednak dużo odwagi, by tę dyskusję rozpocząć.

Finanse – to kolejny ważny problem, który nie może stać się jednak środkiem samym w sobie. Samorząd, w którym rządzi tylko wydział finansów, jest bowiem samorządem umiającym. Analizując wskaźniki finansowe powinniśmy mieć cały czas na uwadze fakt, iż najważniejszy jest cel, na który przeznaczają się środki finansowe oraz sposób ich podziału, a nie samo ich wydatkowanie.

Zatem, zanim zaczniemy wydawać pieniądze, może warto przeanalizować – w oparciu o wskaźniki – nasze tj. samorządowe priorytety i zaangażować środki w sposób bardziej przemyślany i celowy, uwzględniający perspektywę czasową i dokonujące się wokół zmiany. Wtedy jest większa szansa na bardziej racjonalne wydatkowanie środków finansowych.

Jarosław Górniak w artykule *Wskaźniki w ewaluacji ex-post programów publicznych* podkreśla, że w doborze wskaźników należy pamiętać o właściwej hierarchii celów i unikać „**niby-wskaźników**”. Należy także wyraźnie odróżniać narzędzia i działania od celów ogólnych (strategiczných). Może się zdarzyć bowiem, że cel szczegółowy zostanie osiągnięty, natomiast nie przyczyni się on do realizacji celów strategicznych. Jako przykład posłużyć może wskaźnikiem opisującym cel szczegółowy, informujący o utrzymaniu zatrudnienia nauczycieli na tym samym poziomie, nawet w okresie niżu demograficznego. Cel taki jest oczywiście możliwy do realizacji, pojawia się jednak pytanie: czy nie wyklucza on realizacji celu strategicznego? Konsekwencją realizacji tak postawionego celu szczegółowego jest zwiększenie ilości środków przeznaczanych na wynagrodzenia nauczycieli w stosunku do ogólnych wydatków oświatowych. Tym samym, zmniejsza się ilość środków przeznaczanych na inne cele, np. podnoszenie standardu bazy szkół i placówek, które określimy jako cele strategiczne. Oczywiście, tego rodzaju posunięcia łatwo wyjaśnić względami społecznymi, ale czy rzeczywiście świadczą one o realizacji świadomej polityki oświatowej? Wprawdzie przytoczony przykład jest bardzo dużym uproszczeniem, ale pozwala prześledzić *logikę hierarchii celów*, a także rolę w ich realizacji wskaźników odniesienia.

Źródła danych a rodzaj wskaźnika

Dokonując obliczania wskaźników, należy zwrócić szczególną uwagę na to, jaką podstawę przyjmie się do ich obliczenia. Jej wybór uzależniony jest od celu pomiaru – jaką informację i do czego chcemy uzyskać obliczając wskaźnik. Jako przykład można przywołać wskaźnik dotyczący **procentowej liczby uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego**. Interpretując go, należy wziąć pod uwagę fakt, iż dane te dotyczą liczby uczniów w szkołach posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego w stosunku do ogólnej liczby uczniów w szkołach prowadzonych przez JST. W publikacji dr. Jana Herczyńskiego czytamy, iż *wskaźnik ilustruje dostępność kształcenia dla osób o specjalnych potrzebach edukacyjnych i ma istotny wpływ na koszty prowadzenia szkół. Wartości tego wskaźnika są istotne tylko dla szkół ogólnodostępnych (dla szkół specjalnych przyjmuje zawsze wartość 100%). Wysoka wartość tego wskaźnika oznacza, że szkoły muszą podejmować zwiększony wysiłek pedagogiczny. Ponadto ze względu na wrażliwość danych naturalnym poziomem agregacji dla tego wskaźnika jest powiat, niezależnie od organu prowadzącego szkoły. Znaczenie dla JST: Zmiany wskaźnika w poprzednich latach pozwalają na oszacowanie przyszłych kosztów prowadzenia szkół. Nierównomierne wartości wskaźnika dla szkół różnego typu (na przykład dla szkół podstawowych i gimnazjów w przypadku gmin) albo dla różnych szkół jednego typu mogą wskazywać na pewne problemy szkół (na przykład na selekcję uczniów wykluczającą nauczanie integracyjne)*. Trudno nie zgodzić się z taką interpretacją problemu. Można jednak w tym wskaźniku dostrzec także inną stronę tego zjawiska. A mianowicie, dla samorządów prowadzących kilka szkół specjalnych, które przyjmują także dzieci i młodzież spoza swojego powiatu, ważny jest procent uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, ale uczących się w szkołach specjalnych w stosunku do wszystkich uczniów szkół i placówek prowadzonych przez daną JST. Problem wydaje się tym ważniejszy, jeśli budżety tych szkół (specjalnych) wykraczają daleko poza subwencję oświatową naliczaną na te placówki. Oczywiście, fakt ten nie przesądza o zasadności prowadzenia tego typu szkół, wymaga jednak od organu prowadzącego świadomych i dojrzałych decyzji oraz wnikliwej analizy sytuacji. Możliwość odniesienia tego wskaźnika do danych ogólnopolskich znacznie ułatwiłaby tę analizę – umożliwiając odniesienie sytuacji w danym powiecie do innych powiatów. Problem wydaje się tym poważniejszy, iż w zakresie istniejącej na obszarze danego samorządu sieci szkół niezwykle istotną rolę odgrywają często przyzwyczajenia i zaszczości. Mówi się często także o „tradycji” danego regionu w zakresie prowadzenia szkół specjalnych lub innego typu placówek.

Nie bez znaczenia jest także fakt, że zbyt duża wartość tego wskaźnika (procentowa liczba uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego do ogólnej liczby uczniów w szkołach prowadzonych przez JST) może świadczyć, jak to zostało ujęte w materiale dr. Jana Herczyńskiego, o prowadzonej przez samorząd *selekcji uczniów wykluczającej nauczanie integracyjne* i przeciwdziałającej edukacji włączającej. Wynik tego wskaźnika nasuwa także refleksje dotyczące jakości organizacji i kształcenia w zakresie szkolnictwa specjalnego i to zarówno w szkołach ogólnodostępnych, jak i specjalnych. Analizowany przykład wykorzystania wskaźnika świadczy o tym, jak różną informację może on za sobą nieść, a także, jak dużą orientację w danej dziedzinie należy posiadać, aby właściwie go zinterpretować (uwzględniając zawsze kontekst lokalny) i z jak dużą ostrożnością należy do tych danych podchodzić.

Aby interpretacja problemu była trafniejsza, warto wspomóc ją informacjami, które niosą ze sobą dane zawarte we wspomnianych już **uzupełniających wskaźnikach odniesienia**. W przypadku analizowanego wskaźnika warto na przykład obliczyć procent uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego i uczących się w: oddziałach ogólnodostępnych, integracyjnych i specjalnych. Nie bez znaczenia jest także procent uczniów objętych nauczaniem indywidualnym, a posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego. Dopiero tak szczegółowa analiza może przynieść pełniejszy obraz problemu.

Czyli do czego potrzebne są wskaźniki?

Udostępnione w formie wskaźników informacje mogą stać się szansą na zweryfikowanie nie zawsze słusznych przyzwyczajeń w praktyce samorządowej. Niejednokrotnie słyszy się argument, że *zawsze tak było i było dobrze, to dlaczego to zmieniać?* Natomiast, dlaczego tak było i czy to jest słuszne, a wreszcie czy nie należałoby tego zmienić, zwłaszcza że rzeczywistość podlega nieustannym zmianom – to pytania, na które w praktyce trudno uzyskać odpowiedź. Przyjęcie postawy Rejtana nie zawsze jest motorem postępu. Decyzje podejmowane zbyt szybko, intuicyjnie czy pod wpływem emocjonalnych wystąpień niektórych radnych, a zatem podejmowane nie na podstawie rzetelnych danych czy wskaźników – mogą

przynieść więcej szkody niż pożytku. Rzetelny opis sytuacji lokalnej oświaty w formie wskaźników pozwoli uniknąć takich sytuacji. Daje możliwość spokojnej analizy, dyskusji oraz rozważnego, opartego na zebra- nych danych, podjęcia decyzji dotyczących systemu oświaty, w tym także decyzji dotyczących zmian w dotychczasowych kierunkach lokalnej polityki oświatowej. Wskaźniki, może także warto i to podkreślić, mogą stać się początkiem dokonywania zmian w ludzkiej mentalności (którą najtrudniej zmieniać), ale która musi przyjąć argumentację opartą na twardych danych statystycznych.

Wskaźniki – co bardzo istotne – mogą być wykorzystane do opracowania przez JST corocznej informacji o stanie realizacji zadań oświatowych, która z kolei powinna przełożyć się na tworzenie strategii rozwoju oświaty na poszczególnych szczeblach samorządowych, stając się tym samym szansą na jej planowanie i strategiczne zarządzanie. Warto w tym miejscu podkreślić, iż winno to być planowanie i zarządzanie strategiczne, a nie kadencyjne. Wskaźniki, ujawniając stan lokalnej oświaty, będą służyć projektom długoterminowym opartym na realnych, twardych danych, a nie decyzjom i działaniom obliczonym jedynie na szybkie i spektakularne efekty osiągane w jednej kadencji. Jako przykład warto przytoczyć sytuację, która miała miejsce w jednym z powiatów, gdzie wybudowano trzy piękne hale sportowe przy szkołach prowadzonych przez JST, angażując w to przedsięwzięcie duże środki finansowe. Powiatowa baza sportowa wzbogaciła się o nowe obiekty, mieszkańcy byli bardzo zadowoleni, a władze powiatu – dumne z odniesionego sukcesu. Niestety nieuwzględnienie w realizowanej polityce oświatowej kwestii związanych z dużym niżem demograficznym doprowadziło do konieczności zamknięcia jednej ze szkół z wybudowaną nową halą sportową – dzisiaj samorząd ma problem, jak zagospodarować budynki szkolne wraz z dobudowaną halą.

Zmniejszająca się liczba uczniów, szczególnie w szkołach ponadgimnazjalnych, rodzi szereg problemów, które dyrektorzy szkół, ale także samorządy muszą rozwiązać. W tym przypadku także szczególnie ważna wydaje się analiza wskaźników dotyczących zatrudnienia kadry pedagogicznej i niepedagogicznej, które w cytowanej publikacji zostały zakwalifikowane jako wskaźniki podstawowe.

Wskaźniki odniesienia mogą również okazać się ważne przy badaniu obszarów, które wynikają z proble- mów wykraczających poza granice naszego państwa. Jako przykład posłużę się danymi dotyczącymi międzynarodowych badań PISA. Okazuje się, że polscy uczniowie są na czwartym miejscu od końca pod względem umiejętności korzystania z internetu. To wyniki raportu OECD PISA z 2009 r. Results: Students On Line, porównującego zdolności internetowe 15-latków. Polscy uczniowie, kończący gimnazjum, znacznie lepiej wyszukują informacje w tradycyjnych „papierowych” źródłach. Jak podkreśla dr Radosław Sterczyński z SWPS, wynika to z braku umiejętności formułowania właściwych pytań, które są potrzebne do korzystania z internetowych wyszukiwarek. MEN wprawdzie zapewnia, że do poprawy umiejętności polskich uczniów ma się przyczynić wprowadzana od dwóch lat podstawa programowa. Trudno się z tym twierdzeniem nie zgodzić, choć niezwykle ważne jest również to, aby kontrolować w ramach warunków kształcenia np. wskaźnik dotyczący liczby uczniów przypadających na jeden komputer, rów- nież z łączem internetowym. Bardzo ważne w tym zakresie są także wskaźniki lokalne, które pozwalają szerzej przeanalizować problem i wnikać w istotę sprawy. Należy do nich np. wskaźnik lokalny doty- czący wykorzystania internetu w praktyce dydaktycznej szkół. Dotyczy on nie tylko danych liczbowych związanych ze sprzętem, ale także sposobu i zakresu wykorzystania internetu na konkretnych zajęciach przedmiotowych. Można w tym celu zbadać procent zajęć lekcyjnych (poza informatyką) prowadzonych z użyciem komputerów albo procent nauczycieli wykorzystujących wiadomości z internetu zarówno podczas lekcji, jak i w formie zadań domowych.

I na koniec...

Refleksja na temat możliwości wykorzystania opracowanych wskaźników nasuwa pewne wnioski uogól- niające. Wszystkie one zmierzają jednak do najważniejszego stwierdzenia, iż szczegółowa analiza bada- nych wskaźników może być szansą na wykorzystanie pozyskanych informacji do budowania przemyślanej i perspektywicznej strategii rozwoju oświaty, opartej na dialogu społecznym, ale także na współdziałaniu w poczuciu wspólnej odpowiedzialności.

5.2. Wykorzystanie trzyletnich wskaźników egzaminacyjnych do zarządzania lokalną oświatą



Doktor Ewa Stożek

Członek Zespołu EWD działającego przy Centralnej Komisji Egzaminacyjnej, doktor matematyki, pracownik Wydziału Badań i Analiz Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej w Łodzi, autorka artykułów i materiałów szkoleniowych poświęconych wykorzystaniu metody edukacyjnej wartości dodanej do oceny pracy szkół.

Trzyletnie wskaźniki egzaminacyjne dla gimnazjów (www.gimnazjum.ewd.edu.pl), będące łączną informacją o wyniku egzaminacyjnym i edukacyjnej wartości dodanej (EWD) stają się obecnie najbardziej powszechnym sposobem komunikowania wyników egzaminów zewnętrznych. Sposób ten jest coraz częściej wybieraną alternatywą w stosunku do komunikowania wyniku jedynie w postaci wyniku średniego przede wszystkim dlatego, że uwzględnia zasoby uczniowskie na wejściu do szkoły, przez co może służyć jako miara efektywności nauczania.

Porównywanie szkół na podstawie średnich wyników nie zawsze przynosi informację o tym, jak pracuje szkoła: wysoki średni wynik może być efektem tego, że uczą się w niej lepsi uczniowie, a szkoła ze słabszymi uczniami nawet przy bardzo dobrej pracy nie ma szans na uzyskanie wysokiego wyniku średniego.

Edukacyjna wartość dodana EWD pokazuje, czy szkoła pracuje na miarę możliwości swoich uczniów:

- EWD zbliżone do zera informuje, że szkoła osiąga wyniki porównywalne z innymi szkołami o podobnym składzie uczniowskim,
- dodatnie EWD oznacza ponadprzeciętną efektywność nauczania,
- EWD ujemne natomiast świadczy o tym, że z uczniami o podobnym potencjale na wejściu w innych szkołach udaje się uzyskać więcej.

Przy konstrukcji wskaźników EWD zadbano o poprawność statystyczną komunikowania wyniku, tak aby uczynić go porównywalnym między latami, a jednocześnie umożliwić wiarygodne porównywanie szkół między sobą w danym roku. Porównywalność między latami uzyskuje się poprzez normalizację i standaryzację wyników: wyniki egzaminacyjne komunikowane są na standardowej skali 100 (średnia 100 i odchylenie standardowe 15), a wartości EWD są komunikowane na standardowej skali o średniej 0 i odchyleniu standardowym 15. Problem nieporównywalności testów między latami, a zatem i wyników egzaminacyjnych między latami, do tej pory rozwiązywano poprzez komunikowanie wyników na skali staninowej. Skali staninowej jako skali jedynie dziewięciopredziałowej nie można uznać za wystarczająco precyzyjną, pozwalającą rozróżniać między sobą szkoły.

Porównywanie szkół ze względu na średni wynik egzaminacyjny, bez uwzględnienia liczebności i zróżnicowania wyników wewnątrz szkoły, prowadziło natomiast do przeceniania różnic między szkołami, na przykład o szkole, w której do egzaminu przystępowało 10 uczniów, a średni wynik był o 0,5 punktu wyższy niż w szkole, w której do egzaminu przystąpiło 200 uczniów, byliśmy gotowi twierdzić, że jej wyniki są istotnie wyższe, co wcale nie musi być prawdą. Poprawne porównanie średnich wyników powinno uwzględniać niepewność pomiarową i powinno się mówić o średniej w pewnym przedziale ufności.

W przytoczonym przykładzie, po uwzględnieniu przedziału ufności, prawdopodobnie nie moglibyśmy wnioskować o różnicach między tymi szkołami. Trzyletni wskaźnik egzaminacyjny uwzględnia **przedział ufności** zarówno dla wyniku egzaminacyjnego, jak i dla edukacyjnej wartości dodanej, a jego reprezentacją jest **elipsa** (obszar ufności).

Wielkość obszaru ufności zależy od liczebności zdających oraz zróżnicowania wyników – im mniej uczniów uwzględnionych w analizie, tym większa elipsa, im bardziej zróżnicowane wyniki, tym większa elipsa.

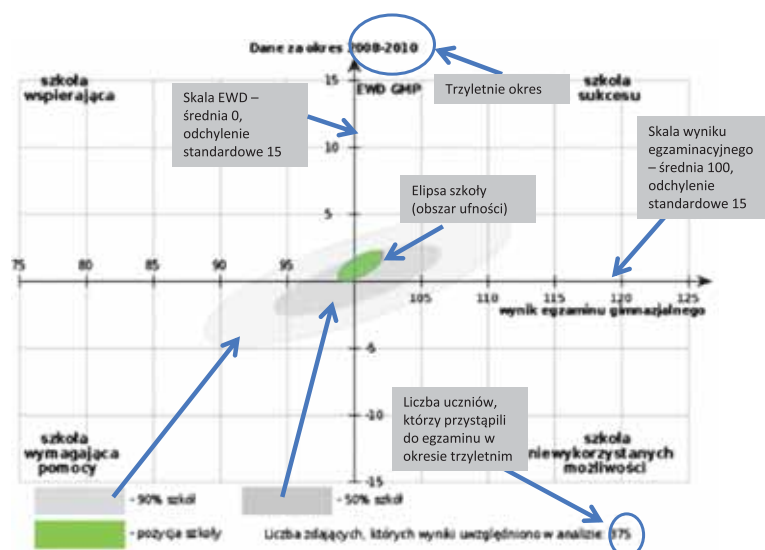
W ten sposób w jednej prezentacji mamy jednocześnie informację o wyniku egzaminacyjnym, efektywności nauczania w zakresie sprawdzanym przez egzamin zewnętrzny, liczebności i zróżnicowaniu wyników. Tak wiele informacji nie udaje się w prosty sposób przekazać w zestawieniu tabelarycznym, dlatego też wynik komunikowany jest w postaci graficznej.

Na rys. 1 pokazano wszystkie najważniejsze elementy graficznej prezentacji trzyletnich wskaźników egzaminacyjnych. Dwie środkowe (szare) elipsy wskazują obszary, w których koncentruje się odpowiednio około 50% i około 90% średnich wyników szkół. Innymi słowy, elipsy określają obszar najbardziej typowych wyników.

Dla ułatwienia interpretacji pozycji szkoły zaproponowano nazwy dla pięciu grup szkół:

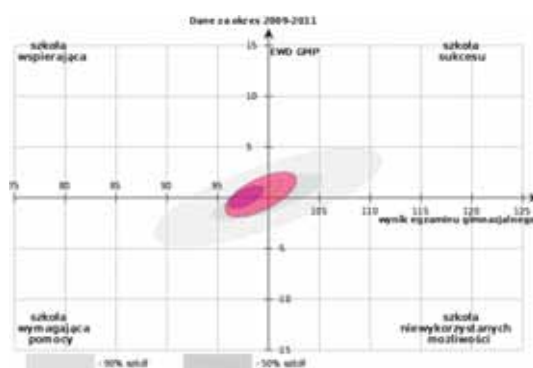
- szkoły o średnich wynikach egzaminacyjnych oraz EWD bliskim zero to szkoły neutralne,
- szkoły o wysokich wynikach egzaminacyjnych i dodatnim EWD to szkoły sukcesu,
- szkoły o niskich wynikach egzaminacyjnych i dodatnim EWD to szkoły wspierające,
- szkoły o niskich wynikach egzaminacyjnych i ujemnym EWD to szkoły wymagające pomocy,
- szkoły o wysokich wynikach egzaminacyjnych i ujemnym EWD to szkoły niewykorzystanych możliwości.

Rys. 1. Opis poszczególnych elementów wykresu trzyletniego wskaźnika egzaminacyjnego



Przedstawiona na rys. 1 szkoła nie należy to żadnej z wyżej wymienionych kategorii – to szkoła o przeciętnych wynikach egzaminacyjnych i ponadprzeciętnej efektywności nauczania w zakresie przedmiotów matematyczno-przyrodniczych. Ten przykład pokazuje pewną umowność zaproponowanych kategorii i nie należy dążyć do tego, żeby szkołę przypisać do określonej kategorii.

Rys. 2. Przykład dwóch szkół o różnej liczebności. W gimnazjum 1 (fioletowa elipsa) do egzaminu gimnazjalnego w latach 2009-2011 przystąpiło 365 uczniów, natomiast w gimnazjum 2 (różowa elipsa) przystąpiło 85 uczniów



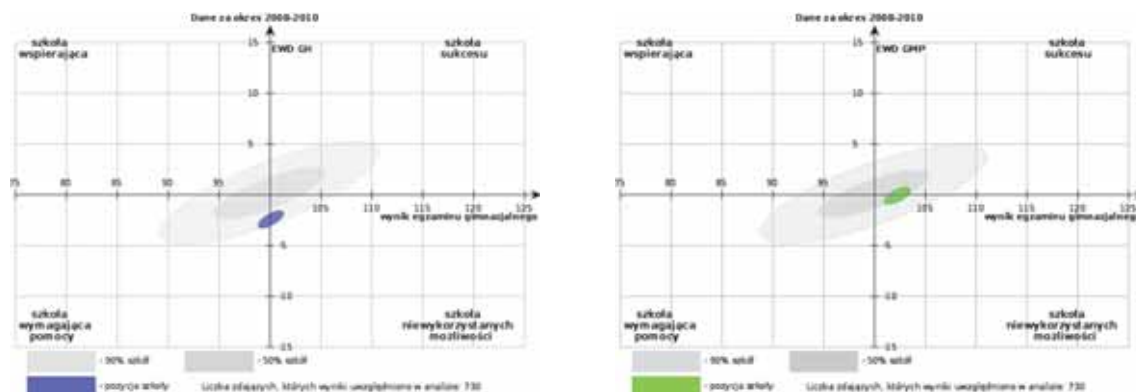
Przykład na rys. 2 pokazuje jak wielkość elipsy zależy od liczebności. Jednocześnie jest to przykład pokazujący, jak trudno porównywać ze sobą szkoły, w przypadku, gdy ich obszary ufności zachodzą na siebie – takie położenie elips nie daje podstaw do wnioskowania, że szkoły te istotnie różnią się wynikiem egzaminacyjnym/efektywnością nauczania¹⁹.

Analizując pozycję pojedynczej szkoły oprócz opisu **jak jest**, należy próbować odpowiedzieć na pytanie **jak powinno być?** Nie wszystkie szkoły mogą być szkołami sukcesu, dlatego warto uzgodnić, co będzie sukcesem realnym do osiągnięcia dla naszych szkół i w jaki sposób ten sukces znajdzie odzwierciedlenie w wynikach egzaminów zewnętrznych.

Przy oglądzie pojedynczej szkoły należy zwrócić uwagę na różnicę w wynikach w części matematyczno-przyrodniczej oraz w części humanistycznej. Należałoby oczekiwać, że te wyniki będą porównywalne. Jeśli tak nie jest, to warto przedyskutować, dlaczego tak się dzieje. Na przykład, jeśli wyniki są dużo niższe w części matematyczno-przyrodniczej może to oznaczać, że nauczanie fizyki i chemii jest nieefektywne, bo nie ma odpowiednich pomocy dydaktycznych, nauczyciele łączą etaty w kilku gminnych szkołach itp.

Na rys. 3 pokazany jest przykład gimnazjum z dużo niższą efektywnością w części humanistycznej, czyli dużo słabszej pracy nauczycieli przedmiotów humanistycznych niż przedmiotów matematyczno-przyrodniczych. Podobnie jak w opisanym powyżej przykładzie przyczyny takiego stanu rzeczy mogą być bardzo różne, niejednokrotnie dotyczyć to może także spraw organizacyjnych. Rozpoznanie czynnika odpowiadającego za efektywność jest trudne i za każdym razem wymaga współpracy dyrektora szkoły, nauczycieli i organu prowadzącego.

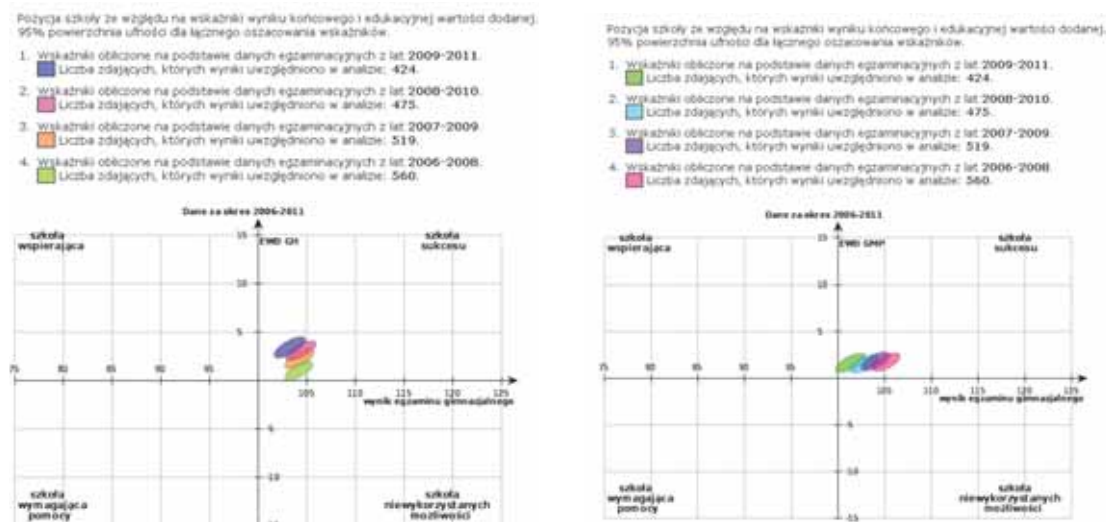
Rys. 3. Przykład szkoły o różnej efektywności nauczania w zakresie przedmiotów humanistycznych i matematyczno-przyrodniczych.



O efektywności pracy szkoły lepiej wnioskować na podstawie wieloletniego oglądu. Prezentacja trzy-letnich wskaźników egzaminacyjnych dla gimnazjum obejmuje obecnie okresy 2006-2008, 2007-2009, 2008-2010 oraz 2009-2011, co pozwala śledzić dynamikę wskaźników na przestrzeni lat. Należałoby oczekiwać, że stabilnie pracująca szkoła będzie uzyskiwać podobne wyniki w kolejnych latach, zarówno ze względu na wynik egzaminacyjny, jak i EWD. Niepokoić powinien spadek wyników, spadek EWD, a także przypadkowe zmiany, inne w części humanistycznej, inne w części matematyczno-przyrodniczej.

¹⁹ Dodatkowe informacje o wskaźnikach EWD, ich interpretacji, wykorzystaniu w nadzorze pedagogicznym oraz przez jednostki samorządu terytorialnego można znaleźć w materiałach na stronie Zespołu EWD <http://ewd.edu.pl> w zakładkach „Materiały szkoleniowe”, „Publikacje” oraz w opisach na stronie z prezentacją wskaźników EWD dla gimnazjów gimnazjum.ewd.edu.pl

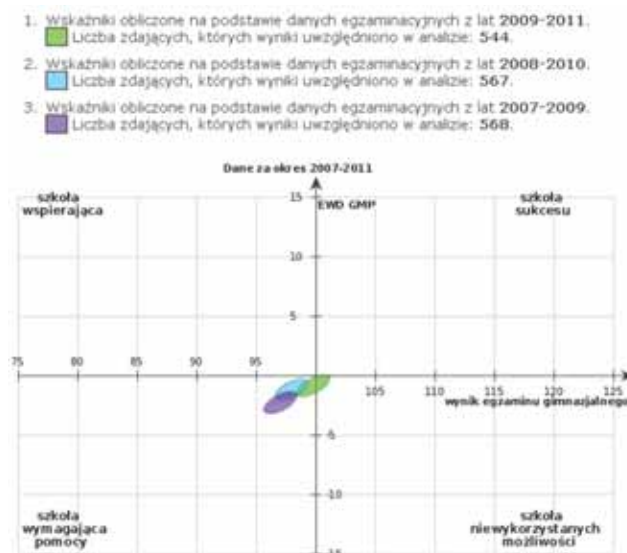
Rys. 4. Przykład szkoły o różnych efektach kształcenia w zakresie przedmiotów humanistycznych i matematyczno-przyrodniczych.



Porównując pozycję szkoły, np. za lata 2006-2008 stwierdzilibyśmy dobre i porównywalne wyniki egzaminacyjne oraz EWD w obu częściach egzaminu. Jednak perspektywa wieloletnia pokazuje zupełnie inny trend w obu częściach egzaminu – w przypadku części GH: stale rosnąca efektywność przy podobnym wyniku egzaminu, natomiast w części GMP obserwujemy stałą efektywność przy malejącym wyniku egzaminacyjnym. Oznacza to różną reakcję nauczycieli przedmiotów humanistycznych i matematyczno-przyrodniczych na fakt coraz słabszego naboru. Wobec tego zasadne jest pytanie, co powoduje coraz słabszy nabór, czy nie odpowiada za to przyjęta praktyka rekrutacyjna, a może powstało w gminie jeszcze jedno gimnazjum, do którego przeszli najlepsi uczniowie?

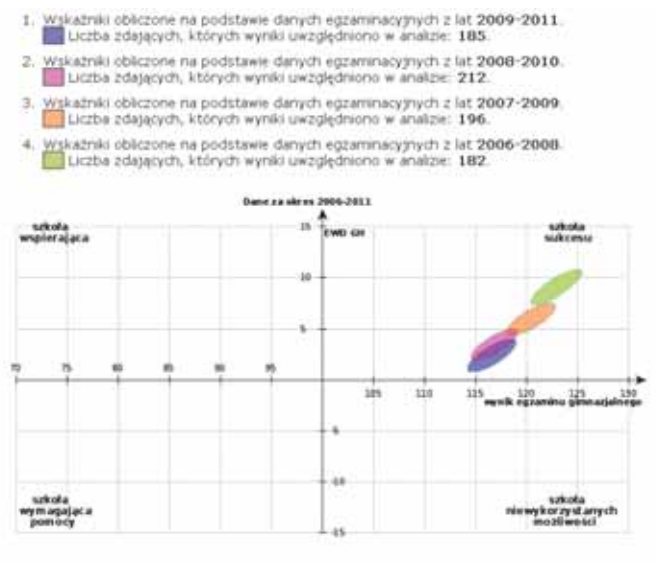
Perspektywa wieloletnia pozwala również na ocenę skuteczności podejmowania działań naprawczych w szkole. Na rys. 5 przedstawiono szkołę, która ze względu na wynik w latach 2006-2008 przypisywana była do grupy szkół wymagających pomocy. Szkoła podjęła działania naprawcze w 2008 roku i stopniowo poprawia wyniki kształcenia. Na przykładzie tej szkoły widać, że proces poprawy jest powolny, że nie należy oczekiwać dużo lepszych wyników w szybkim czasie (w szczególności, kiedy program naprawczy jest wdrażany w dużej szkole i dotyczy wielu nauczycieli).

Rys. 5. Przykład szkoły „wychodzącej” ze strefy szkół wymagających pomocy.



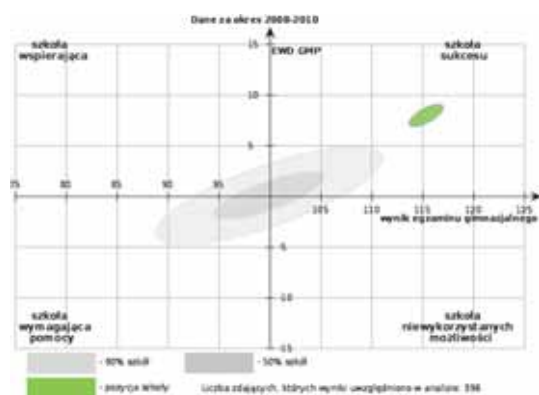
Na rys. 6 przedstawiono szkołę, która nadal uzyskuje bardzo wysokie (choć malejące) wyniki egzaminacyjne, które zapewne lokują ją w wysokich przedziałach na krajowej skali staninowej szkół, co może ogólnie „uspokajać czujność”. Jednak ogląd wskaźników EWD na przestrzeni lat pokazuje, że zmiany w efektywności nauczania, a co za tym idzie i w wynikach egzaminacyjnych, są znaczące i wymagają namysłu „jak powinno być” i „dlaczego nie jest tak, jak było przed laty”.

Rys. 6. Przykład szkoły o coraz niższej efektywności nauczania w zakresie przedmiotów humanistycznych.

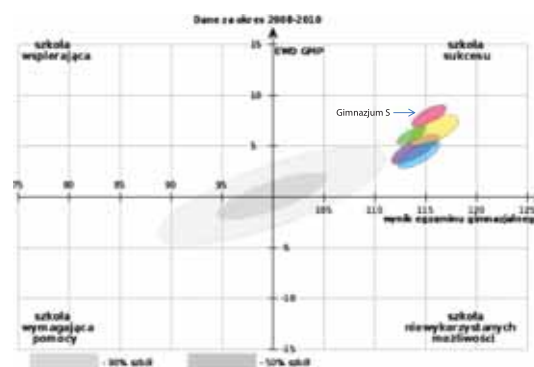


Na podstawie pozycji szkoły ze względu na trzyletni wskaźnik egzaminacyjny można też wnioskować o skuteczności wcześniej podjętych decyzji i działań, np. organizacyjnych. W przykładzie na rys. 7a pokazano szkołę w dużym mieście, w której utworzono wyspecjalizowaną klasę matematyczną. Oczekiwanym efektem jest wysoki wynik egzaminacyjny przy wysokiej efektywności (por. rys. 7a), ale jak ocenić, jak bardzo wysoki może być ten wynik?

Rys. 7a. Gimnazjum S



Rys 7b. Gimnazjum S na tle innych gimnazjów w mieście



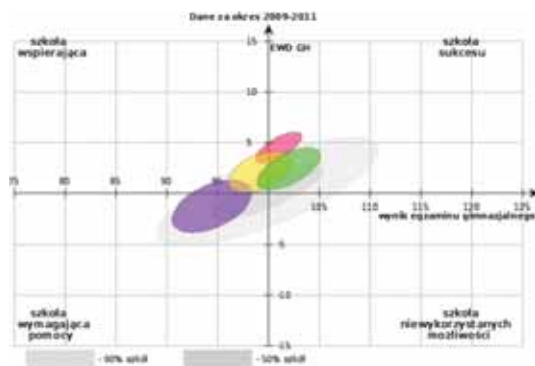
W poszukiwaniu odpowiedzi na to pytanie pomocne może być porównanie wyników tego gimnazjum z innymi, bardzo dobrymi gimnazjami w danym mieście (rys. 7b). Istotnie, przy porównywalnych wynikach egzaminacyjnych, to gimnazjum cechuje wyższa efektywność nauczania w zakresie przedmiotów matematyczno-przyrodniczych, co należy uznać za pożądany efekt wdrożenia autorskiego programu nauczania matematyki.

Dla analiz polityki oświatowej gminy bardziej interesujące od oglądu pojedynczych gimnazjów może być śledzenie zależności między szkołami, działającymi w tym samym otoczeniu edukacyjnym.

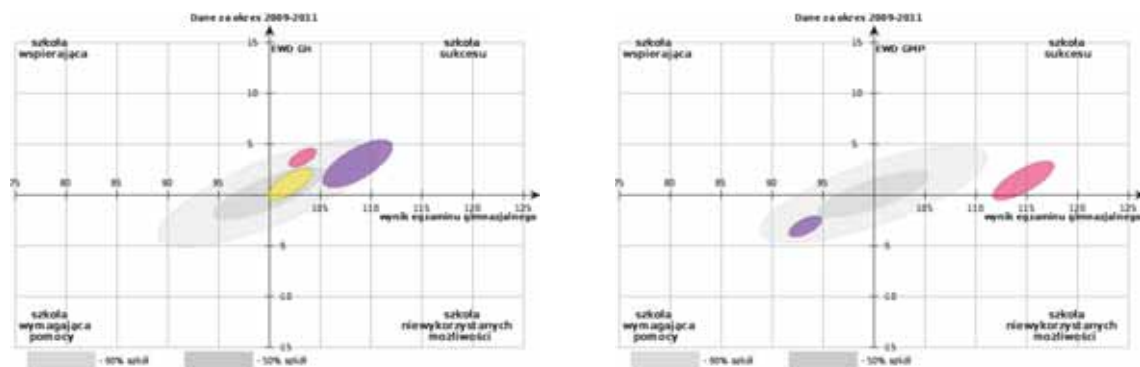
Porównywanie szkół w różnych gminach pokazuje różną politykę oświatową, dotyczącą tworzenia szkół – są gminy z jednym dużym gimnazjum, są gminy, gdzie powstało kilka małych gimnazjów, są gminy z gimnazjami o różnej wielkości. Przykłady kilku gmin pokazane są na rys. 8.

W gminie wiejskiej utrzymywane są cztery mniejsze gimnazja, najczęściej działające jako zespoły szkolno-gimnazjalne. Czy taka sieć gimnazjów jest efektywna?

Rys. 8a. Gimnazja gminy X



Rys.8b, c. Przykłady efektywności gimnazjów w gminach o różnej sieci gimnazjów.

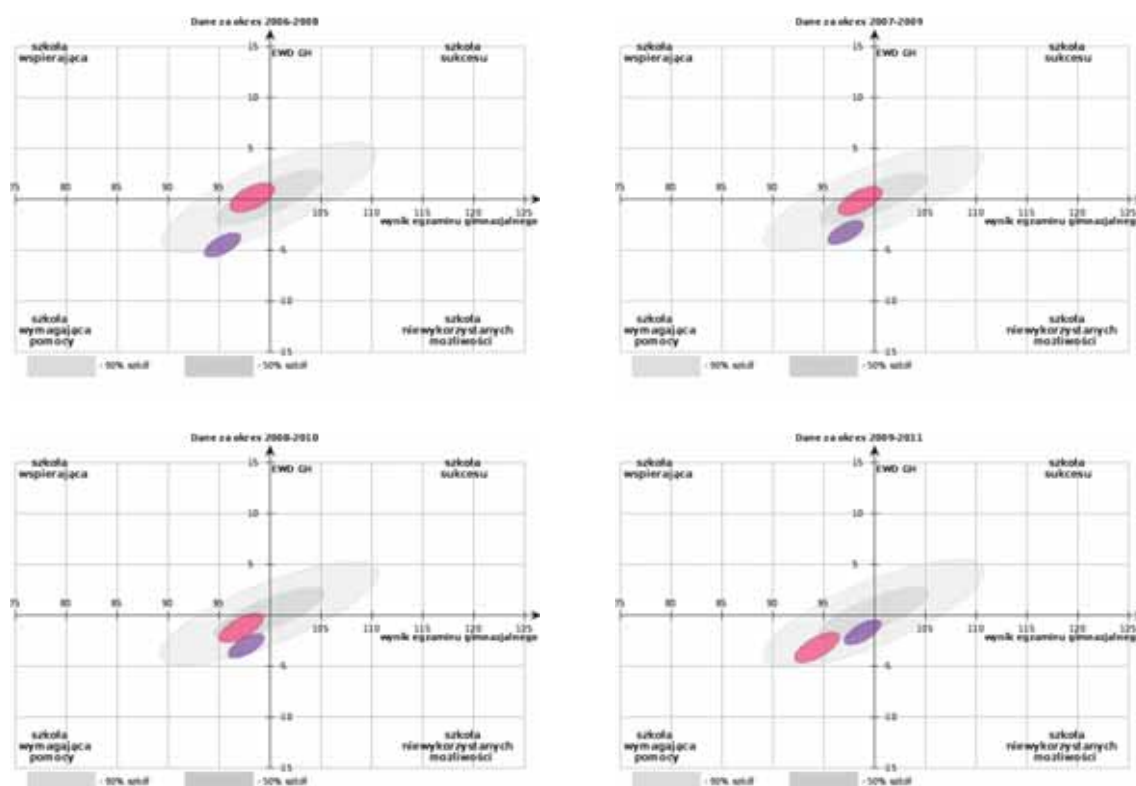


Trzy gimnazja w gminie miejskiej, o różnej liczebności, konkurujące między sobą. Jak będą i czy będą różnicować się te gimnazja na skutek konkurencyjnego naboru? W jednym mieście działają dwa gimnazja: gimnazjum gminne (fioletowa elipsa) i gimnazjum powiatowe (różowa elipsa). Jak realizować w tym mieście politykę wyrównywania szans edukacyjnych?

Ciekawych informacji może dostarczyć również śledzenie, jak zmieniają się gimnazja w dłuższej perspektywie czasowej. Gimnazja w jednej gminie działają w podobnym otoczeniu edukacyjnym. Bardzo zmieniające się efekty kształcenia w kolejnych latach mogą być konsekwencją konkurencji między szkołami, przepływu uczniów, zmieniającego się jakościowo naboru do klas pierwszych, strategii przydzielania uczniów do klas itp. Bardzo nietypową sytuację przedstawiono na rys. 9 – dwa gimnazja w gminie na przestrzeni kilku lat „zamieniły” się miejscami – gimnazjum przeciętne ze względu na efektywność i z wynikami poniżej średniej w kraju spadło do kategorii szkół wymagających pomocy (różowa elipsa), natomiast początkowo dużo słabsza szkoła (fioletowa elipsa) uzyskuje coraz lepsze wyniki.

Tak wyraźne zmiany, jak w przykładzie na rys. 8, nie są pożądane, szkoły powinny charakteryzować się raczej stabilnymi wynikami, a w przypadku wdrożenia dodatkowych działań podwyższających efektywność nauczania, rosnącymi.

Rys. 9. Przykład zmieniającej się pozycji gimnazjów w jednej gminie na przestrzeni lat.



Ogólnodostępne prezentacje trzyletnich wskaźników egzaminacyjnych dla gimnazjum (www.gimnazjum.ewd.edu.pl), z możliwością porównań między latami i porównań między szkołami, są coraz lepszym narzędziem do oceny pracy szkoły, identyfikowania obszarów pracy do zmiany.

Na przytoczonych przykładach pokazano, w jaki sposób można wykorzystać wskaźniki EWD do oglądu stanu lokalnej oświaty, a także procesów w niej zachodzących. Informacja, którą dostarczają wskaźniki EWD, uzupełniona o lokalne konteksty i pogłębione analizy, może być podstawą do podejmowania decyzji dotyczących funkcjonowania szkół. Może być użyteczna zarówno na etapie planowania działań, jak i na etapie monitorowania ich skuteczności. Warto wskaźniki EWD rozpatrywać równolegle z innymi wskaźnikami oświatowymi.



5.3. Rola wymagań państwa wobec szkół w doskonaleniu systemu oświaty



Doktor Joanna Kołodziejczyk

Doktor nauk humanistycznych w dyscyplinie nauki o zarządzaniu, magister filologii polskiej Uniwersytetu Jagiellońskiego i absolwentka Studium Dziennikarskiego Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Krakowie; adiunkt w Instytucie Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego i wykładowca w Instytucie Zarządzania w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Oświęcimiu. Autorka publikacji dotyczących komunikacji, ewaluacji i edukacji.



Doktor Jakub Kołodziejczyk

Magister psychologii, doktor nauk humanistycznych w dyscyplinie: nauki o zarządzaniu; jest adiunktem na Uniwersytecie Jagiellońskim. Zajmuje się badaniami nad rozwojem zawodowym człowieka, zarządzaniem w oświacie, profilaktyką w szkole, kierowaniem zespołami wielodyscyplinarnymi. Jest autorem dwóch monografii: *Agresja i przemoc w szkole* (2004) oraz *Dyscyplina w klasie szkolnej* (2005).

Wprowadzenie

W budowaniu współczesnego modelu systemu edukacji istotne jest rzeczywiste współdziałanie różnych podmiotów związanych z edukacją. Ważna rola w kreowaniu tego modelu przypada oczywiście samorządom. To od samorządów w dużym stopniu zależy jakość polskiej szkoły, bo to one współtworzą lokalną politykę oświatową i mają wpływ na podejmowanie strategicznych dla lokalnego rozwoju edukacji decyzji. Obowiązujące od 7 października 2009 roku rozporządzenie dotyczące sprawowania nadzoru pedagogicznego daje samorządom dodatkowe narzędzia, dzięki którym prowadzenie polityki oświatowej może być jakościowo lepsze. Powstałe w efekcie ewaluacji zewnętrznych raporty zawierające wyniki i wnioski z przeprowadzonego badania posłużyć mogą do prowadzenia analiz mocnych i słabych stron lokalnej oświaty, potrzeb rozwojowych, a także do prowadzenia badań porównawczych. W rezultacie wykorzystanie informacji z ewaluacji może być pomocne w tworzeniu strategii służących rozwojowi lokalnej edukacji i podejmowaniu mądrych decyzji.

Istotą wprowadzonych zmian w 2009 roku jest, poza przedefiniowaniem celów, zasad, trybu i form sprawowania nadzoru pedagogicznego, sformułowanie wymagań państwa wobec szkół i placówek oświatowych. Wykaz wymagań zawarty jest w załączniku do wymienionego wyżej rozporządzenia i dotyczy szkół i innych placówek oświatowych funkcjonujących w Polsce. W zależności od typu placówki różna jest ilość wymagań i inaczej są one formułowane (np. dla szkół sformułowano 17 wymagań, dla bibliotek pedagogicznych – 12). W tym ogólnym zarysie chcielibyśmy skoncentrować się na wymaganiach sformułowanych dla szkół, krótko omówić rolę wymagań w doskonaleniu systemu oświaty, przedstawić sposób rozumienia treści w nich zawartych i zasygnalizować możliwość wykorzystania informacji płynących z prowadzonych ewaluacji zewnętrznych w obrębie wymagań w zarządzaniu lokalną oświatą.

Cztery obszary funkcjonowania szkoły

Wymagania pogrupowano w cztery obszary:

- efekty działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkoły lub placówki,
- procesy zachodzące w szkole lub placówce,
- funkcjonowanie szkoły lub placówki w środowisku lokalnym,
- zarządzanie szkołą lub placówką.

Obszary te scharakteryzowano, wskazując na istotne cele, które szkoły/placówki oświatowe powinny osiągać, np: obszar „Procesy” opatrzono następującą informacją: „Procesy zachodzące w szkole lub placówce służą realizacji przyjętej w szkole lub placówce koncepcji pracy. W szkole lub placówce dba się o prawidłowy przebieg i doskonalenie procesów edukacyjnych”. Wyodrębnienie wskazanych obszarów jest w dużym stopniu umowne, może też rodzić uzasadnione pytania o to, czy można rozdzielać linią demarkacyjną efekty od procesów, które stanowią immanentną ich część: efekt jest wynikiem jakiegoś procesu lub np. czy zasadne jest wyodrębnienie zarządzania jako obszaru, skoro „zarządza się efektami,

procesami, współpracą ze środowiskiem”. Podział ten w jakimś stopniu ułatwia jednak identyfikowanie głównych zakresów działania szkoły/placówki, pokazując równocześnie, że tradycyjnie definiowane funkcje szkoły: dydaktyczna, wychowawcza, opiekuńcza wpisują się w różne obszary jej działania.

Uniwersalny charakter wymagań

Wymagania, pogrupowane w wymienione wyżej obszary, mają charakter uniwersalny: niezależnie od typu szkoły, jej lokalizacji, wielkości lub innych parametrów obowiązkiem wszystkich szkół w Polsce jest takie prowadzenie procesów edukacyjnych, których efektem będzie spełnienie tych właśnie wymagań. Tak więc wszystkie szkoły zobowiązane są do prowadzenia działań, w których efekcie np. kształtuje się postawy uczniów (wymaganie 2.5), wyrównuje się szanse edukacyjne uczniów (wymaganie 2.6), wykorzystuje zasoby środowiska na rzecz wzajemnego rozwoju (wymaganie 3.1) etc. Wymagania nie obejmują oczywiście wszystkich zagadnień związanych z funkcjonowaniem szkół. Wskazują jednak na te najistotniejsze z punktu widzenia realizacji celów strategicznych szkół, wynikających z nadrzędnych przesłanek kształtowania polityki oświatowej i podyktowanych kontekstem cywilizacyjnym. Najważniejszym celem wprowadzenia ujednoliconych wymagań dla wszystkich szkół jest określenie jasnych i jawnych zadań, które powinny realizować szkoły, by umożliwić rozwój każdego ucznia bez względu na to, do jakiej szkoły uczęszcza. Jest to kluczowa przesłanka przebudowy systemu edukacji. Patrząc na każde wymaganie należy właśnie przede wszystkim przez pryzmat potrzeb ucznia.

Wymagania a autonomia szkoły

Warto zwrócić uwagę, że wymagania zostały sformułowane w sposób ogólny jako zestaw pożądaných stanów rzeczy, np.: „Uczniowie są aktywni”, „Respektowane są normy społeczne”, „Rodzice są partnerami szkoły” etc. Zadaniem każdej szkoły jest dookreślenie, jakie zastosuje metody, by zrealizować te wymagania. Jest to bardzo istotny aspekt wprowadzanej zmiany. To szkoły, które działają w określonym kontekście geograficznym, demograficznym, kulturowym, ekonomicznym, najlepiej potrafią zdiagnozować, jakie sposoby działania będą adekwatne, za pomocą jakich metod będzie możliwa w ich przypadku realizacja wymagań państwa. Najlepiej będą umiały odpowiedzieć na pytanie, jakie mają obiektywne możliwości i jaką – wynikającą z potrzeb wszystkich podmiotów szkoły, ich oczekiwań, przyjętych założeń teoretycznych (filozofii edukacji) i możliwości – koncepcję działania. A więc, w konsekwencji, to szkoły powinny autonomicznie decydować o kierunkach rozwoju swojej placówki. Przy uwzględnieniu nadrzędnego celu – koncentracji na rozwoju ucznia. Podejmowane różne aktywności dotyczące np. rozwoju zawodowego nauczycieli, współpracy ze środowiskiem lokalnym, zarządzania szkołą itd. powinny służyć przede wszystkim temu celowi.

Związki między wymaganiami

Analizując treść poszczególnych wymagań, warto też zwrócić uwagę na oczywiste powiązania między nimi. Wymagania tworzą sieć wzajemnie wpływających na siebie zagadnień i problemów. Na przykład na to, czy uczniowie nabywają wiadomości i umiejętności (wymaganie 1.2) wpływać będzie szereg czynników wpisanych we wszystkie pozostałe wymagania. Istotny będzie tu np. zarówno problem dotyczący zorganizowania procesów edukacyjnych tak, by sprzyjały uczeniu się (wymaganie 2.3), ale również współpraca z rodzicami (wymaganie 3.4) czy umiejętność współpracy nauczycieli (wymaganie 4.1) i in. To, jak kształtowane są postawy uczniów (wymaganie 2.5), w dużym stopniu będzie miało wpływ na to, czy i jak respektowane są normy społeczne (wymaganie 1.4). Właściwe sprawowanie wewnętrznego nadzoru pedagogicznego (wymaganie 4.2) umożliwi skuteczniejsze organizowanie procesów edukacyjnych (wymaganie 2.3) itd. Podobnie więc jak w wypadku obszarów i tu widać „nieostrość granic” wymagań, ich pojemność oraz wzajemne między nimi zależności.

Charakterystyki wymagań i ich funkcja

Stworzenie katalogu wymagań ma pomóc szkołom w doskonaleniu jakości pracy. Dodatkowo przez stworzenie tzw. charakterystyk wymagań i zdefiniowanie wymagań na dwóch poziomach: podstawowym („D”) i wysokim („B”) określona została przestrzeń dla rozwoju szkoły. Przyjrzyjmy się przykładowo wymaganiu: „Rodzice są partnerami szkoły”. Na poziomie podstawowym („D”) charakterystyka wymagania brzmi: „Szkoła lub placówka pozyskuje i wykorzystuje opinie rodziców na temat swojej pracy. Szkoła lub placówka wspiera rodziców w wychowaniu dzieci”. Na poziomie wysokim („B”): „Rodzice współdecydują

w sprawach szkoły lub placówki i uczestniczą w podejmowanych działaniach”. Najważniejsze oczekiwania wobec szkoły, na które zwrócono uwagę, konstruując wymagania na poziomie „D”, dotyczą więc wspierania rodziców w wychowaniu dzieci, włączania rodziców w życie szkoły przez stwarzanie im możliwości wyrażania opinii na temat pracy szkoły oraz wykorzystywania przez szkołę tych opinii. Na poziomie wysokim oczekiwania są znacznie wyższe i wiążą się z angażowaniem rodziców w proces podejmowania decyzji i realizowaniem lub współrealizowaniem przez nich różnych działań podejmowanych w szkole. Widoczna jest tu więc przestrzeń dla rozwoju szkoły w obszarze współpracy z rodzicami, od informacyjnego i konsultacyjnego wymiaru partycypacji rodziców na poziomie podstawowym do decyzyjnego na poziomie wysokim. W podobny sposób skonstruowano charakterystyki w odniesieniu do pozostałych wymagań, opisując wyższe oczekiwania wobec szkół na poziomie „B”.

Poziom spełnienia wymagań

Szkoły, w których jest przeprowadzana ewaluacja zewnętrzna otrzymują informację dotyczącą stopnia spełnienia wymagań. Sposób określenia stopnia spełnienia wymagania jest opisany w rozporządzeniu. Na podstawie tego zapisu ewaluatorzy po przeprowadzeniu badania w szkole, pozyskaniu materiału badawczego i dokonaniu jego analizy, ustalają stopień spełnienia każdego wymagania osobno. W tym celu, biorąc pod uwagę wyniki badania, decydują o spełnieniu przez szkołę kryteriów, które są przypisane do wymagania na dwóch poziomach – podstawowym („D”) i wysokim („B”). Sposób ustalania stopnia spełnienia wymagań przedstawia się następująco:

- W wypadku spełnienia wszystkich kryteriów na poziomie „D” – ustala się poziom „D”.
- Spełnienia wszystkich kryteriów na poziomie „D” i „B” – poziom „B”.
- Spełnienia wszystkich kryteriów na poziomie „D” i spełnienia części kryteriów (jednego bądź kilku, jednak nie wszystkich) na poziomie „B” – poziom „C”.
- Spełnienia wszystkich kryteriów na poziomie „D” i „B” oraz pozyskaniu danych świadczących o intensywności, wysokiej jakości działań opisanych w wymaganiu, powszechności opinii na ten temat, nowatorstwie działań, świadczących o tym, że działania szkoły wykraczają poza sformułowany w załączniku poziom „B” – ustala się poziom „A”.
- Niespełnianie któregośkolwiek kryterium na poziomie „D” oznacza ustalenie poziomu „E”.

Należy podkreślić, że obowiązkiem szkoły jest spełnienie wymagań państwa na poziomie podstawowym („D”)²⁰. Spełnienie każdego wymagania na tym poziomie oznacza, że szkoła wywiązuje się z nałożonych na nią przez państwo obowiązków i poprawnie funkcjonuje. Jest to dobry punkt wyjścia do doskonalenia działań i osiągania lepszych rezultatów. Warto też zauważyć, że szkoła może spełniać poszczególne wymagania na różnym poziomie, np. wymaganie „wykorzystywane są informacje o losach absolwentów” spełnia na poziomie podstawowym („D”), a wymaganie „szkoła ma odpowiednie warunki lokalowe i wyposażenie” na poziomie bardzo wysokim („A”). W zakresie pierwszego wymienionego wymagania celem szkoły będzie doskonalenie działań w tym obszarze, w zakresie drugiego – przede wszystkim utrzymanie tak wysokiego poziomu i szukanie pomysłów na dalszy rozwój. Informację o tym, na jakim poziomie są spełniane wymagania, zgodnie z rozporządzeniem z 2009 roku, otrzymuje szkoła z przeprowadzonej ewaluacji zewnętrznej: całłościowej, obejmującej wszystkie wymagania lub problemowej, dotyczącej wybranych problemów z obszarów. Po zebraniu materiału badawczego, pochodzącego z różnych źródeł i jego analizie, wizytatorzy do spraw ewaluacji piszą raport. Zawiera on m.in. opis wyników badania w odniesieniu do wszystkich badanych wymagań, wnioski z przeprowadzonego badania i informacje o poziomie spełnienia wymagania. Raport jest dostępny na stronie www.npseo.pl w zakładce „Sprawdź raport z ewaluacji swojej szkoły”. Wyniki i wnioski z przeprowadzonej ewaluacji zewnętrznej mają służyć poprawianiu jakości pracy szkoły, doskonaleniu prowadzonych procesów edukacyjnych.

Jak rozumieć treść wymagań

Warto się zastanowić, co poszczególne wymagania uznają za wartość, jaki kierunek działania sugerują i w jaki sposób wpływają na funkcjonowanie szkół i placówek. Nauczyciele i inni pracownicy mogą wspólnie dyskutować i zastanawiać się nad tym, co w danym wymaganiu jest interesujące i istotne dla ich

²⁰ W przypadku ustalenia w wyniku ewaluacji zewnętrznej przeprowadzonej w szkole lub placówce poziomu niskiego („E”) w odniesieniu do choćby jednego z wymagań w obszarze „efekty” wobec szkoły lub placówki publicznej – organ sprawujący nadzór pedagogiczny poleca dyrektorowi szkoły lub placówki opracowanie programu i harmonogramu poprawy efektywności kształcenia lub wychowania zgodnie z art. 34 ust. 2 Ustawy o systemie oświaty; wobec szkoły lub placówki niepublicznej – organ sprawujący nadzór pedagogiczny wydaje polecenie zgodnie z art. 83 ust. 1 pkt 3 Ustawy. W obszarach: „procesy”, „środowisko”, „zarządzanie” – szkoła lub placówka wdraża działania mające na celu poprawę stanu spełniania danego wymagania.

pracy, czy i w jaki sposób działania już przez nich podejmowane odpowiadają na wyzwania definiowane w wymaganiach, w jakich obszarach pracę dopiero trzeba będzie rozpocząć. Poniżej przedstawiamy propozycję rozumienia znaczenia poszczególnych wymagań.

1. Obszar: efekty działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkoły lub placówki

Efektami nazwano grupę danych informujących o wynikach pracy szkoły odzwierciedlonych w umiejętnościach, zachowaniach, postawach, działaniach uczniów i w osiągnięciach przez nich rezultatach na różnego rodzaju testach, egzaminach. Zatem istotnymi efektami są zarówno osiągnięcia uczniów w szkole i w egzaminach zewnętrznych, jak i ich powodzenie w kolejnych etapach nauki, a także ich postawy i aktywność w procesie uczenia się.

1.1. Wymaganie: Analizuje się wyniki sprawdzianu, egzaminu gimnazjalnego, egzaminu maturalnego i egzaminu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe

Egzaminy i sprawdziany są zamknięciem kolejnych cykli edukacyjnych i poza ważnym wydarzeniem, jakim są dla uczniów (wpływają na ich dalsze losy związane z kontynuowaniem edukacji lub podjęciem ról zawodowych) pełnią też istotną rolę dla szkół i nauczycieli. Wyniki zewnętrznych egzaminów są ważnym źródłem informacji o stopniu, w jakim są osiągane cele szkoły oraz tego, jak spełnione zostały oczekiwania stawiane przez system oświaty (podstawa programowa). Chociaż informacje te dotyczą uczniów, którzy zakończyli naukę na danym etapie, mogą być wykorzystane do refleksji nad trwającymi aktualnie i przyszłymi cyklami edukacyjnymi.

Same wyniki (sprawdzianów i egzaminów) są dla szkoły bezużyteczne, jeśli nie posłużą do wyciągnięcia wniosków dla doskonalenia prowadzonych w placówce/szkole procesów edukacyjnych. Podstawą wyciągania tych wniosków są dokonywane analizy, które mogą przybierać różną postać (zarówno jeśli chodzi o wykorzystywane metody – ilościowe lub jakościowe, jak i formy ich realizacji) w zależności od indywidualnych potrzeb poszczególnych nauczycieli (ich grup) lub grona pedagogicznego. Decyzja o sposobie analizowania wyników sprawdzianów i egzaminów uzależniona jest od indywidualnych potrzeb, ale też od posiadanych kompetencji.

Płynące z prowadzonych analiz wnioski powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie we wdrażanych w szkole lub placówce rozwiązaniach, adekwatnych do warunków, w których szkoła funkcjonuje. Czasami mogą to być drobne zmiany udoskonalające proces nauczania lub znaczące, które wymagają większego zaangażowania nauczycieli i wprowadzane są w dłuższej perspektywie czasowej. Zasadniczym celem ich wprowadzania jest podniesienie jakości pracy, przyczyniając się w ten sposób do wzrostu efektów kształcenia w kolejnych cyklach edukacyjnych. To wymaganie podkreśla znaczenie pewnych działań dla budowania organizacji uczącej się w społeczeństwie wiedzy.

1.2. Wymaganie: Uczniowie nabywają wiadomości i umiejętności

Oczekiwanym efektem procesu kształcenia jest nabywanie przez uczniów wiadomości i umiejętności określonych w podstawie programowej dla poszczególnych poziomów kształcenia. W tym miejscu warto podkreślić, że zawarte w podstawie programowej szczegółowe wymagania dotyczące treści nauczania sformułowane są w postaci umiejętności, które powinni opanować uczniowie. Zestaw tych celów uzupełniony jest o zalecane warunki i sposoby realizacji, które wskazują na jeszcze inny bardziej ogólny charakter umiejętności i postaw, które winny być rozwijane w ramach poszczególnych przedmiotów (takich jak praca w zespole czy samodzielność).

Stopień, w jakim uczniowie nabywają wiadomości i umiejętności, nie pozostaje bez związku z ich indywidualnymi możliwościami rozwojowymi. Planowanie przez nauczyciela realizacji programu i stosowanych metod, a później dokonanie adekwatnej oceny uzyskiwanych rezultatów kształcenia, wymaga uwzględniania podczas prowadzonych analiz potencjału i indywidualnych możliwości uczniów. Analizy te mogą (powinny) również służyć odkrywaniu możliwości uzyskania przez uczniów lepszych wyników edukacyjnych, których wykorzystanie może się przyczynić do osiągnięcia przez nich lepszych wyników w nauce. To wymaganie podkreśla znaczenie koncentrowania wysiłków nauczycieli na uczeniu się uczniów.

1.3. Wymaganie: Uczniowie są aktywni

Autentyczne uczenie się nie jest możliwe bez zaangażowania i aktywności ze strony osób uczących się. Z tego powodu wyzwaniem dla szkół (i placówek) jest tworzenie warunków, w których uczniowie są aktywni w trakcie procesu edukacyjnego, a zdobywanie wiadomości i umiejętności jest dla nich powodem satysfakcji podczas zajęć lekcyjnych. Aktywność uczniów można widzieć na dwa sposoby. Pierwszy oznacza, że aktywność uczniów może wynikać z działań nauczyciela, który tworzy odpowiednie warunki poprzez stosowane metody, aby uczniowie mogli aktywnie uczestniczyć w lekcji oraz drugi związany z aktywnością uczniów wynikającą z wewnętrznej motywacji i własnej potrzeby bycia aktywnym w procesie uczenia się. W pierwszej sytuacji aktywność uczniów bezpośrednio związana jest z metodami stosowanymi przez nauczyciela, w drugim zaś wynika bardziej z subtelnej i długotrwałej pracy nauczyciela, który pomaga swoim uczniom budować wewnętrzną motywację. W obydwu przypadkach oznacza to również wpływ uczniów (począwszy od wyrażania przez nich opinii, po podejmowanie decyzji) dotyczący różnych aspektów organizowanego i kierowanego przez nauczyciela procesu edukacyjnego.

W szerszym kontekście aktywność uczniów związana jest z ich udziałem i zaangażowaniem w zajęcia pozalekcyjne, podczas których mogą doskonalić swoje kompetencje akademickie i społeczne, rozwijać zainteresowania czy realizować swoje aspiracje (np. uczestnicząc w działaniach wolontariackich). Ważnym elementem jest wspieranie uczniów w podejmowanych przez nich samodzielnych inicjatywach wpływających na ich wszechstronny rozwój (intelektualny – akademicki, społeczny, osobowościowy), poprzez tworzenie warunków, które umożliwią ich realizację. Umiejętne towarzyszenie tym inicjatywom przez nauczycieli może wpłynąć na rozwój nie tylko samych uczniów, ale też poprzez skuteczne ich wykorzystanie – na rozwój szkoły. Wymaganie to podkreśla, że efektem pracy nauczycieli są też postawy uczących się wobec procesu uczenia się.

1.4. Wymaganie: Respektowane są normy społeczne

Rozwój społeczny uczniów i przygotowanie ich do życia w społeczeństwie stanowią ważne cele edukacji szkolnej. Choć są one formułowane w obszarze planów wychowawczych szkoły, ich realizacja odbywa się podczas specjalnie w tym celu zaplanowanych działań, jak i podczas każdego spotkania pedagogów (nauczycieli) z uczniami.

Jednym z fundamentów wpływających na przestrzeganie norm społecznych jest poznawanie zasad i rozumienie ich znaczenia dla funkcjonowania społeczności szkolnej stanowiących element rozwoju społecznego. Respektowanie przez uczniów przyjętych w szkole zasad zachowania jest jednym z warunków tworzenia poczucia bezpieczeństwa we wszystkich jego wymiarach (zarówno bezpieczeństwa fizycznego, jak i psychicznego).

Niepokojące zachowania uczniów są często objawem deficytów rozwojowych lub przeżywanych przez nich trudności, które mogą stanowić zagrożenie dla ich rozwoju. Z tego powodu ważną rolę odgrywa systematyczne diagnozowanie zagrożeń i podejmowanie działań mogących im zapobiec. Innym aspektem wpływającym na respektowanie norm społecznych w szkole jest wzmacnianie prospołecznych zachowań uczniów poprzez motywowanie ich do „dobrego zachowania”. Znaczącą funkcję pełni tu przykład stanowienia i respektowania norm społecznych przez nauczycieli, których zachowania są modelami postępowania dla uczniów.

Dynamiczny charakter życia społecznego powoduje, że konieczne staje się nieustanne analizowanie podejmowanych działań wychowawczych, ocenianie ich skuteczności i wprowadzanie modyfikacji w razie konieczności. Swoistą wartość pełnią tu obserwacje i analizy, których autorami są sami uczniowie, mogący aktywnie wpływać na inicjowanie nowych (dla szkoły lub tylko dla uczniów) przedsięwzięć sprzyjających przestrzeganiu norm społecznych. Wymaganie to jest ważne dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, angażowania obywateli w konstruowanie demokratycznego ładu społecznego i przestrzegania ustaleń.

2. Obszar: procesy zachodzące w szkole lub placówce

Procesy to grupa danych, które informują o zjawiskach i działaniach zachodzących i podejmowanych w szkole, decydując o sposobie funkcjonowania i charakterze szkoły, prowadząc do pożądaných efektów. Chodzi zarówno o przyjętą koncepcję pracy, ofertę programową szkoły czy placówki, jak i o uwzględnienie

w procesie uczenia się potrzeb i możliwości uczniów oraz analizowanie skuteczności tych procesów i ich doskonalenie.

2.1. Wymaganie: Szkoła lub placówka ma koncepcję pracy

Prowadzenie procesu edukacyjnego jako działania celowego szkoły wymaga przyjęcia wstępnych założeń, określenia celów i wyznaczenia sposobów ich realizacji. W najbardziej ogólnej formie można je określić jako koncepcję pracy. Składają się na nią początkowe założenia dotyczące prawideł rozwoju człowieka (dziecka), wynikających z nich celów edukacji oraz kierunków działań podejmowanych przez szkołę, aby te cele osiągnąć. Każdy nauczyciel posiada własne rozumienie tego, na czym polega dobra edukacja i co jest potrzebne, aby uczniowie osiągalni sukcesy edukacyjne. Wpływa na to ich indywidualne doświadczenie, pogląd na rolę ucznia i nauczyciela w procesie edukacyjnym, czasami tak odmienne, że sprawiają wrażenie poglądów nie dających się ze sobą pogodzić.

W procesie edukacyjnym istotne jest, aby podstawowe elementy koncepcji były podzielane przez wszystkich nauczycieli, którzy go realizują. Z tego powodu ważną rolę odgrywa dyskusja i uzgadnianie przez radę pedagogiczną wizji (koncepcji) realizowanej wspólnie pracy.

Dyskusje prowadzone w szkole przez nauczycieli nad podstawowymi założeniami (koncepcją) jej działania mogą powodować konieczność korygowania lub określania na nowo niektórych elementów. Należy na to patrzeć jako na naturalny proces dyskursu zmieniających się (doskonalących się) profesjonalistów działających w szybko zmieniających się warunkach.

Koncepcja pracy szkoły w przedstawianej propozycji stanowi kierunkowskaz dla podejmowania działań przez nauczycieli. Dla uczniów i rodziców powinna być jasnym komunikatem o wartościach, celach i sposobach prowadzenia procesu edukacyjnego. Akceptacja przez te grupy koncepcji pracy szkoły jest ważnym elementem angażowania ich do aktywnego udziału w życiu szkoły.

Wymaganie to próbuje wzmocnić działania opierające się na przemyślanej strategii, współpracy w grupie refleksyjnych profesjonalistów i zachęca do zrywania z tradycją działania nawykowego – powtarzania schematów.

2.2. Wymaganie: Oferta edukacyjna umożliwia realizację podstawy programowej

Kierunkowskazem tworzenia oferty edukacyjnej szkoły powinna być podstawa programowa. Ważną rolę odgrywa tu dostosowanie oferty do aktualnych potrzeb i możliwości uczniów, jednocześnie należy wziąć pod uwagę, że szkoła uczestniczy w przygotowaniu ich do podejmowania w dorosłym życiu wielu ważnych ról społecznych (na przykład rodzinnych, zawodowych). Z tego powodu powinny znaleźć się w niej elementy, które stanowią będą podstawę kompetencji potrzebnych do sprawnego funkcjonowania w dorosłym życiu, w tym podejmowania pracy zawodowej. Rodzaj i sposób kształtowania kompetencji będzie zmieniał się w zależności od etapu kształcenia (począwszy od pierwszych etapów będą to ogólne kompetencje związane np. z pracą w zespole, komunikacją w grupie, odpowiedzialnością itd.), kończąc na ostatnich etapach edukacyjnych na kompetencjach bezpośrednio związanych z wykonywaniem określonego zawodu. Oferta edukacyjna wymaga ciągłego monitorowania, którego skutkiem jest jej wzbogacanie i dostosowanie do zmieniających się potrzeb. Mogą temu służyć nowatorskie rozwiązania programowe rozwijające aspiracje uczniów. Wymaganie pokazujące rolę przemyślanej oferty edukacyjnej w podnoszeniu jakości pracy szkoły, jest ważne ze względu na konieczność uwzględnienia wszystkich aspektów pracy decydujących o ostatecznych rezultatach (przedmioty, treści, metody, relacje, zajęcia dodatkowe i tym podobne).



2.3. Wymaganie: Procesy edukacyjne mają charakter zorganizowany

Dla powodzenia procesów edukacyjnych w szkole znaczenie ma nie tylko ich treść, ale również sposób, w jaki są one realizowane. Wskazówką są tu zalecane warunki i sposoby realizacji podstawy programowej, które zawierają wskazania dotyczące ogólnych zadań związanych z nauczaniem różnych przedmiotów, sugestie dotyczące wykorzystywania metod nauczania i organizacji procesu dydaktyczno-wychowawczego. W planach i organizacji procesów edukacyjnych powinna być też wykorzystywana aktualna wiedza o czynnikach, które sprzyjają uczeniu się (na przykład: rozkład dziennej siatki zajęć czy wykorzystanie wiedzy o różnych stylach poznawczych uczenia się).

Praktycznie niemożliwe jest prowadzenie procesu edukacyjnego bez aktywności uczących się. Dotyczy to zarówno wykorzystywanych metod dydaktycznych, organizacji zajęć w sposób sprzyjający uczeniu się, jak i włączaniu uczniów do pracy (refleksji) nad doskonaleniem przebiegu różnego rodzaju zajęć odbywających się w szkole. Duży wpływ na zaangażowanie uczniów w proces edukacji ma dostarczanie im informacji o postępie, jaki się dokonuje w ich rozwoju intelektualnym, społecznym i osobistym. Taka informacja zwrotna powinna informować ucznia, co zrobił dobrze, jakie poczynił postępy, jakie obszary wymagają jeszcze poprawy i w jaki sposób może to zrobić. Ocenianie powinno być poprzedzone przekazaniem informacji o kryteriach stosowanych podczas oceniania (co będzie oceniane i w jaki sposób). Rola motywacji w planowaniu i angażowaniu się uczniów w naukę wskazuje na jej znaczenie w procesie edukacji oraz na świadomy obszar działania nauczyciela, a nie na traktowanie jej jako „produkt uboczny”.

Podnoszenie na wyższy poziom jakości procesów edukacyjnych, które prowadzi szkoła, wymaga nie tylko stałego ich planowania i monitorowania w trakcie realizacji, ale również prowadzenia analiz, z których wyciągane wnioski służą jako podstawa do wdrażania udoskonalonych rozwiązań.

Wymaganie to podkreśla znaczenie nauki dla doskonalenia procesów edukacyjnych. Zachęca do odnośnienia się do najnowszych wniosków z badań (na przykład nad tym, jak ludzie się uczą, jak funkcjonuje mózg), do planowania i organizowania procesów edukacyjnych.

2.4. Wymaganie: Procesy edukacyjne są efektem współdziałania nauczycieli

Nauczyciele zwykle pracują samodzielnie podczas prowadzenia lekcji. Prowadzenie uczniów w klasie czy szkole jest jednak wspólnym działaniem. Niemożliwe jest stworzenie spójnego, stanowiącego sensowną i uzupełniającą się całość procesu edukacyjnego, który realizowany jest przez kilku lub kilkunastu nauczycieli bez dobrze zorganizowanego ich współdziałania. Może to oznaczać konieczność uzgadniania między nimi kolejności i zakresu poruszanych podczas lekcji treści, jak też realizacji wspólnych przedsięwzięć. Z organizacyjnego punktu widzenia kluczowe znaczenie może mieć tu zapewnienie czasu i miejsca na wspólne spotkania, podczas których planowane są wspólne działania, a po ich przeprowadzeniu dokonywane są analizy, które pozwalają doskonalić podejmowane działania w przyszłości. Na to wymaganie można spojrzeć jeszcze z innej perspektywy. Uczenie podopiecznych współdziałania wymaga modelowania zachowań, które są podstawą do budowania wzorców zachowania uczniów. Współpracujący ze sobą nauczyciele mogą być doskonałym punktem odniesienia dla uczniów dotyczącym tego, na czym polega współpraca, jakie zachowania pozwalają na osiągnięcie wspólnego sukcesu. Wymaganie to odzwierciedla przekonanie, że we współczesnym świecie o sukcesie społeczeństw decyduje w dużej mierze zdolność jego członków do kreatywnej współpracy i samozarządzania. Aby uczyć współpracy, nauczyciele sami muszą współpracować.

2.5. Wymaganie: Kształtuje się postawy uczniów

Podobnie jak proces edukacyjny realizowany w szkole, prowadzenie działań wychowawczych również wymaga współdziałania nauczycieli. Spójność działania nauczycieli w sferze wychowania jest jednym z podstawowych warunków wpływających na kształtowanie oczekiwanych (prospołecznych) postaw uczniów. Rozpoczyna się ona od uzgodnienia wspólnej koncepcji działania szkoły, uwzględniającej podstawy prowadzenia działań wychowawczych (celów i sposobów ich osiągania), poprzez diagnozowanie aktualnego stanu i potrzeb uczniów w rozwoju społecznym i emocjonalnym, kończąc na planowaniu realizowanych w codziennej pracy działań. Pozwala to na zapewnienie ich spójności i adekwatności do aktualnych potrzeb uczniów. Planowanie i wdrażanie działań wychowawczych, a zwłaszcza poszukiwanie rozwiązań w problemowych sytuacjach wymaga korzystania z wiedzy zawodowej posiadanej

przez różnych nauczycieli (pedagogów i psychologów szkolnych). Jednym z ważnych celów prowadzonych w szkołach i placówkach procesów wychowawczych jest przygotowywanie (uczenie) uczniów do brania odpowiedzialności za własne zachowanie w różnych społecznych sytuacjach (adekwatnie do ich wieku). Kształtowanie odpowiedzialności wymaga tworzenia okazji do tego, aby uczniowie uczestniczyli i wpływali na decyzje dotyczące różnych aspektów życia społecznego szkoły i doświadczali pozytywnych i negatywnych konsekwencji własnych wyborów. Wartościowym działaniem jest angażowanie uczniów w uczestnictwo w planowaniu i realizacji aktywności prowadzonych w szkole służących kształtowaniu postaw.

Wymaganie to wiąże się z przestrzeganiem norm i procesami edukacyjnymi, ale bezpośrednio dotyczy zwiększania udziału uczniów w procesie decyzyjnym związanym z kształceniem – tylko w ten sposób można wykształcić postawę odpowiedzialności.

2.6. Wymaganie: Prowadzone są działania służące wyrównywaniu szans edukacyjnych

Jednym z ważnych wyzwań współczesnej edukacji jest podejmowanie działań służących wyrównywaniu szans edukacyjnych, w szczególności w sytuacjach, kiedy ich źródłem są czynniki środowiskowe, kulturowe lub deficyty rozwojowe. Stworzenie uczniom możliwości osiągania sukcesów edukacyjnych i wspieranie w rozwoju posiadanego przez nich potencjału wymaga badania czynników, które mogą je utrudniać. Służyć temu może zbieranie informacji o trudnościach doświadczanych przez ucznia, określanie obszarów dobrego funkcjonowania, zdolności, zainteresowań i dążeń. Wsparciem dla nauczycieli (szkoły) w diagnozowaniu mogą być wyspecjalizowane instytucje posiadające odpowiednie do tego narzędzia np. poradnie psychologiczno-pedagogiczne. Dobrze przeprowadzona i trafnie postawiona diagnoza przyczynić się może do zaplanowania różnorodnych działań, które podejmowane są przez szkołę, poczynawszy od zajęć wyrównujących poziom wiedzy i umiejętności oraz zajęć reedukacyjnych (na przykład logopedycznych), po działania zwiększające szanse edukacyjne, motywujące do wykorzystania tkwiących w dziecku możliwości oraz wykorzystujące indywidualizację procesu edukacyjnego. Ważnym kierunkiem tych działań wskazywanym przez państwo jest zwiększenie szans edukacyjnych uczniów poprzez indywidualizację procesu kształcenia. Indywidualizacja procesu kształcenia powinna również dotyczyć uczniów, których zdolności w różnych dziedzinach akademickich i pozaakademickich wybijają się na ponadprzeciętną. Wsparcie w pełnym rozwoju tych uczniów może dotyczyć indywidualizacji programu nauczania, indywidualnego toku nauki, promocji śródrocznych i innych działań realizowanych w szkole i poza nią.

Spójność społeczna i solidarność w dużym stopniu decydują o możliwości rozwoju cywilizacyjnego. To wymaganie podkreśla, że tylko wyrównując szanse edukacyjne, dajemy wszystkim członkom polskiego społeczeństwa szansę na udział w procesie rozwoju społecznego i korzystania z jego efektów.

3. Obszar: funkcjonowanie szkoły lub placówki w środowisku lokalnym

Środowisko to grupa danych informujących o sposobie współpracy ze środowiskiem i funkcjonowaniu w środowisku oraz wykorzystaniu zasobów w procesie nauczania i uczenia się. Chodzi o rozpoznanie i znajomość potrzeb i możliwości tkwiących w środowisku lokalnym oraz postrzeganie szkoły/placówki przez jej partnerów ze szczególnym uwzględnieniem rodziców.

3.1. Wymaganie: Wykorzystywane są zasoby środowiska na rzecz wzajemnego rozwoju

Korzystanie przez szkołę z zasobów znajdujących się w najbliższym środowisku służy tworzeniu lub wzbogacaniu warunków podstawowej działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej szkoły i może przynieść wiele pożytku dla rozwoju uczniów. Wykorzystanie zasobów środowiska jest możliwe dzięki nawiązywaniu i rozwijaniu przez szkołę współpracy z działającymi w otoczeniu instytucjami i organizacjami oraz społecznością lokalną. Współpraca może przybierać różną postać, od przekazywania sobie informacji, po wspólne organizowanie przedsięwzięć, i może dotyczyć różnej liczby podmiotów w zależności od potrzeb i bogactwa środowiska lokalnego. Wykorzystywanie zasobów środowiska dla wzbogacania warunków, w których prowadzone są procesy edukacyjne to również wykorzystywanie walorów przyrodniczych, architektonicznych, historycznych i geograficznych, które mogą stanowić w tym względzie nieocenione bogactwo.

Rola szkoły w wielu środowiskach nie sprowadza się jedynie do funkcji uczenia dzieci i młodzieży. Często szkoła staje się też instytucją wpływającą na rozwój potencjału społecznego środowiska, w którym działa. Podejmowane przez szkołę działania mogą dotyczyć różnych potrzeb środowiska lokalnego na przykład: edukacyjnych, kulturowych, porządkowych, charytatywnych (pomocy potrzebującym) oraz innych, których specyfika może wynikać z charakterystycznych cech lokalnego środowiska. Oczywiście działania te nie stanowią centralnego zadania szkoły, dlatego należy przyjmować odpowiednią miarę do ich oceny.

Wymaganie to wynika z przeświadczenia, że zasoby szkoły to za mało, aby skutecznie stawić czoła wyzwaniom współczesności. Szkoła musi korzystać z zasobów środowiska, jednocześnie dając szansę środowisku na korzystanie z jej zasobów (głównie kapitału intelektualnego).

3.2. Wymaganie: Wykorzystywane są informacje o losach absolwentów

Gromadzenie i analizowanie informacji o losach absolwentów jest ważnym źródłem danych, które mogą być wykorzystywane przez szkołę (placówkę) do planowania, realizowania i udoskonalania aktualnie prowadzonych procesów edukacyjnych. W ten sposób szkoła (placówka) może dokonywać analizy stopnia osiągania celów, które sobie stawia oraz w razie potrzeby je aktualizować. Dotyczyć to może analizy efektów obserwowanych niemalże natychmiast po ukończeniu przez uczniów edukacji w danej szkole lub placówce (na przykład poprzez analizę wybieranych typów szkół, w których uczniowie kontynuują naukę), ale również efektów odroczonych w czasie dotyczących na przykład stopnia, w jakim zdobyta wiedza i umiejętności pomagają w osiągnięciu wyników na kolejnych etapach edukacji.

Ważną cechą doskonalenia procesów edukacyjnych wynikającą z informacji dotyczących losów absolwentów jest możliwość uwzględniania wymagań stawianych przez kolejne etapy edukacyjne lub wymagania rynku pracy. Istotą uwzględniania tych informacji jest założenie, że szkoła nie przygotowuje (wyłącznie) do zdawania egzaminów, ale przygotowuje do dalszego rozwoju na kolejnych etapach edukacyjnych i dalej podejmowania odpowiedzialnych ról społecznych w dorosłym życiu.

Uzyskiwanie do wyżej wymienionych celów użytecznych informacji wymaga od szkoły utrzymywania regularnych kontaktów ze swoimi absolwentami. Służyć temu mogą różnorodne działania prowadzone przez szkołę, które w znacznej mierze uzależnione są od typu szkoły i środowiska w jakim działa.

Wymaganie to jest ważne z dwóch powodów. Zbierane dane, po pierwsze, dają szansę na modyfikację oferty edukacyjnej (w zależności od zauważalnych tendencji), a po drugie, pokazują uczniom możliwe kierunki rozwoju.

3.3. Wymaganie: Promowana jest wartość edukacji

Uczenie się przez całe życie jest wyzwaniem dla współczesnych społeczeństw. Szkoła może prowadzić różnorodne aktywności, które są odpowiedzią na nie. Zwykle (co jest związane z podstawowymi zadaniami szkoły) kieruje swoje działania do uczniów w trakcie realizowanych codziennie procesów edukacyjnych. Ważnymi odbiorcami tych inicjatyw mogą stać się przedstawiciele społeczności lokalnej, wymaga to jednak celowego planowania tych działań i dostosowywania ich do specyficznych potrzeb różnych grup i jednostek tworzących lokalne środowisko. Dla podejmowanych przez szkoły działań służących promowaniu wartości edukacji w kontekście uczenia się przez całe życie, ważny jest sposób, w jaki nauczyciele rozumieją to, na czym ona polega i czemu ma służyć. Ze względu na to, że termin „uczenie się przez całe życie” może odnosić się zarówno do edukacji formalnej, jak i nieformalnej grup i jednostek, czy też dotyczyć pracy zawodowej lub osobistego rozwoju, kontekst w jakim ono występuje, wpływa na rodzaj i sposób planowania i organizowania przez szkołę działań.

Priorytetem dla szkoły jest oczywiście propagowanie idei „uczenia się przez całe życie” wśród uczniów: z jednej strony uświadamianie, że „uczenie się” nie kończy się wraz z opuszczeniem murów szkolnych, ale trwać będzie w dorosłym życiu. Z drugiej przekonywanie, że edukacja jest ciekawa, umożliwia poznawanie świata, dociekanie przyczyn różnych zjawisk, których doświadczamy, pomaga rozwiązywać problemy, rozwija. Skutecznie przekonywać o wartości edukacji można wtedy, jeżeli uczniowie na co dzień doświadczają będą, że uczenie się jest pasjonujące i jeżeli będą wiedzieli „jak się uczyć”, by było to przyjemne i efektywne.

Ważną rolę wśród działań szkoły (placówki) odgrywa też informowanie przyszłych uczniów, ich rodziców oraz w szerszym kontekście społeczność lokalną o własnej ofercie edukacyjnej i celach, jakie dzięki niej szkoła chce uzyskać, osiągniętych dzięki edukacji sukcesach uczniów i tak dalej. Poza tymi działaniami szkoła może podejmować rodzaje aktywności, które są skierowane do innych niż uczniowie członków społeczności lokalnej, wspierające budowanie społeczeństwa wiedzy (projekty edukacyjne, szkolenia, konsultacje, debaty i tym podobne).

Wymaganie to próbuje przeciwdziałać zauważalnej pasywności dorosłych w obszarze uczenia się przez całe życie i doskonalenia zawodowego. Dzisiejsza rzeczywistość żąda od obywateli ciągłego doszkalania i uczenia się, a nawyk ten i umiejętności muszą zostać wpojone podczas edukacji szkolnej.

3.4. Wymaganie: Rodzice są partnerami szkoły

Prowadzenie skutecznych działań edukacyjnych i wychowawczych wymaga współdziałania szkoły (nauczycieli) i rodziców. Ważną rolę mogą w tym względzie odegrać partnerskie relacje, których budowanie wymaga ze strony szkoły tworzenia możliwości do kontaktowania się (komunikowania się) rodziców z nauczycielami i osobami odpowiedzialnymi za kierowanie szkołą.

Sytuacje te można wykorzystać do zbierania opinii o własnym (szkoły) działaniu (informacji na temat pracy szkoły i realizowanego w niej procesu edukacyjnego), jak również do informowania rodziców o swoich intencjach i celach. Partnerstwo może również zakładać angażowanie rodziców do podejmowania decyzji dotyczących szkoły, począwszy od informowania o swoich zamierzeniach, przez konsultacje dotyczące ważnych problemów, po uczestnictwo rodziców w podejmowaniu decyzji dotyczących szkoły (między innymi w ramach określonych statutem kompetencji rodziców: rady szkoły, rady rodziców).

Ważnym wymiarem partnerstwa jest przekazywanie rodzicom informacji o rozwoju ich dzieci oraz wspieranie rodziców – „nieprofesjonalnych” wychowawców w ich działaniach. Przekazywanie rodzicom wiedzy i rozwijanie ich umiejętności wychowawczych wymaga stworzenia specyficznej relacji między nauczycielami a rodzicami opartej na wzajemnym szacunku i zaufaniu. Relacje te pomocne są także w wypadku powstałych w rozwoju dziecka problemów, których rozwiązanie wymaga współdziałania nauczycieli i rodziców. Efektem tej współpracy może być zapobieganie społecznym i emocjonalnym problemom dzieci. Wszystkie badania dowodzą, że o sukcesie edukacyjnym uczniów w dużym stopniu decyduje wsparcie otrzymywane w domu rodzinnym. Wymaganie to zachęca do uczynienia z rodziców partnerów w procesie kształcenia.

4. Obszar: zarządzanie szkołą lub placówką

Zarządzanie to grupa danych informujących o procesach zachodzących na poziomie organizacyjnym, zapewniających warunki do prawidłowego prowadzenia działań opisywanych w trzech poprzednich obszarach i wynikających z zarządzania placówką. Działania te można odnaleźć we wszystkich obszarach funkcjonowania szkoły, ale ponieważ mają decydujący wpływ na poziom spełniania wymagań, zdecydowano się potraktować je jako odrębną kategorię. Chodzi głównie o organizowanie współpracy nauczycieli/wychowawców/opiekunów w optymalnym wykorzystaniu zasobów, usprawnianie przepływu informacji i zarządzania wiedzą, a także takie sprawowanie nadzoru pedagogicznego, które przyczynia się do jakościowego rozwoju szkoły czy placówki.

4.1. Wymaganie: Funkcjonuje współpraca w zespołach

Prowadzenie klasy, realizowanie projektów, rozwiązywanie problemów (wychowawczych, opiekuńczych, edukacyjnych, organizacyjnych), tworzenie koncepcji pracy szkoły czy promowanie edukacji w środowisku wymaga zaangażowania wielu osób w formalnych, jak również nieformalnych zespołach. Niemożliwe jest określenie optymalnej liczby zespołów z tego powodu, że w dużej mierze zależy to od wielkości szkoły (placówki) i jej potrzeb. Powodzenie pracy zespołowej jest uzależnione od zaangażowania członków zespołu w planowanie i organizowanie wspólnej pracy oraz analizowanie osiągniętych wyników. Praca w zespołach i współpraca wymagają ciągłego doskonalenia, które może przyjmować różne formy, począwszy od prowadzonej wewnątrz zespołu refleksji nad sposobem pracy, planowaniem działań i osiąganiem celów, po uczestnictwo w zorganizowanych formach doskonalenia zawodowego rozwijających sposoby współpracy w zespole. Wymaganie to podkreśla, że jednym z podstawowych obowiązków dyrektora jest zorganizowanie i zapewnienie efektywnej współpracy nauczycieli.

4.2. Wymaganie: Sprawowany jest wewnętrzny nadzór pedagogiczny

Jednym z elementów wewnętrznego nadzoru pedagogicznego prowadzonego przez dyrektora szkoły (placówki) jest prowadzenie wewnętrznej ewaluacji, na którą kładziony jest nacisk w charakterystykach związanych z omawianym wymaganiem. Współcześnie ewaluację wskazuje się jako jeden z ważnych elementów wpływających na doskonalenie jakości pracy poszczególnych nauczycieli, zespołów i całej szkoły (placówki). W swoim założeniu ewaluacja wewnętrzna prowadzona w szkole lub placówce jest autonomicznym działaniem szkoły. Decyzja dotycząca wyboru i określenia obszarów poddawanych badaniu (zarówno ich treść i zakres) oraz sposób jej przeprowadzenia należy do dyrektora szkoły (placówki). Planowanie i realizowanie wewnętrznej ewaluacji przez samego tylko dyrektora jest praktycznie skazane na niepowodzenie. Dlatego jest ważne, aby angażował on do udziału w ewaluacji wewnętrznej poszczególnych nauczycieli lub ich zespoły. Aby mogło to nastąpić, konieczne jest wsparcie udzielone przez dyrektora nauczycielom w rozumieniu tego, czym jest i na czym polega ewaluacja, jakie znaczenie ma dla rozwoju własnego i organizacji.

Prowadzenie ewaluacji wewnętrznej ma sens o tyle, o ile wyniki uzyskane w jej toku służą do wprowadzania zmian w funkcjonowaniu szkoły (placówki), przyczyniając się w ten sposób do podniesienia jakości prowadzonych w niej procesów edukacyjnych. W doskonaleniu działań szkoły opartym na wynikach ewaluacji wewnętrznej można wykorzystać różne formy pracy zespołowej. Wymaganie to wskazuje, że niemożliwe jest zbudowanie organizacji uczącej się bez systematycznej ewaluacji własnych działań.

4.3. Wymaganie: Szkoła lub placówka ma odpowiednie warunki lokalowe i wyposażenie

Warunki lokalowe i wyposażenie szkoły są ważnym elementem bezpieczeństwa uczniów i realizacji przez szkołę (placówkę) programów edukacyjnych. Dużą rolę odgrywa w tym obszarze planowanie działań zmierzających do utrzymania i, jeśli to możliwe, do wzbogacania warunków lokalowych i wyposażenia szkoły (placówki) we współpracy z samorządem lokalnym. Wymaganie to podkreśla znaczenie warunków, w których toczy się proces edukacyjny.

Upowszechnianie przykładów dobrych praktyk

Aby poprawiać jakość pracy szkół, warto wymieniać się doświadczeniami i uczyć się od siebie. Kuratoria oświaty zamieszczają na swoich stronach internetowych przykłady dobrych praktyk. Interesujące i inspirowane dla innych przykłady stosowanych przez szkoły rozwiązań, mogą przyczynić się do realizowania wymagań państwa na coraz wyższym poziomie. Dobre praktyki, którymi dzielą się szkoły, dotyczą najrozmaitszych zagadnień. Są to propozycje dotyczące na przykład: debat samorządów szkolnych, edukacji czytelniczej, rozwijania kompetencji matematycznych, językowych, społecznych, tworzenia elektronicznego systemu kontroli frekwencji i postępów w nauce, organizowania festiwalu nauki, targów edukacyjnych, tego, jak zachęcić młodych ludzi do uczenia się przedsiębiorczości, jak współpracować z rodzicami i organizować spotkania, na które chętnie i licznie przychodzą, rozwijania twórczości dzieci itd. Poniżej jeden z przykładów „Jak rodzi się samorządność?” – dotyczący rozwijania samorządności uczniów i współpracy między uczniami z różnych szkół. Przyniesiony fragment opisu dobrej praktyki dotyczy efektów realizowanego przedsięwzięcia.

Od pięciu lat, na przełomie listopada i grudnia, w Szkole Podstawowej nr 9 w Gliwicach spotykają się młodzi samorządowcy z niemal wszystkich gliwickich szkół podstawowych, wraz z nauczycielami opiekunami samorządów. Liczba uczestników tych imprez to co roku około 120 osób. Spotkania są o tematyce obejmującej najważniejsze i najbardziej „palące” problemy młodych ludzi. Debaty samorządów na I Zlocie potwierdziła, że uczniowie szkół podstawowych, mimo młodego wieku, mają głębokie poczucie znaczenia samorządności i swojej roli w jej kształtowaniu. Uczestnicy zauważyli potrzebę i celowość corocznej organizacji takich spotkań. (...)

Wymierne efekty:

- Dzięki zaangażowaniu i aktywnym, twórczym dyskusjom oraz wspólnym przedsięwzięciom podejmowanym podczas tych imprez, uczniowie oraz ich opiekunowie dysponują coraz większą wiedzą i doświadczeniem związanymi z rolą i znaczeniem samorządności w życiu społeczności szkolnej.

- Bardzo cennym walorem corocznych spotkań jest możliwość wymiany doświadczeń. Samorządy, prezentując na forum zlotu efekty swej pracy, organizowane imprezy, dokonania, często „kupują” pomysły innych i z powodzeniem wprowadzają je u siebie. Dzięki temu życie społeczności szkolnych staje się o wiele bogatsze i ciekawsze.
- W dyskusji dotyczącej przeciwdziałaniu agresji w szkole pojawił się pomysł tworzenia Uczniowskich Grup Ochrony (UGO), który z powodzeniem został zaadaptowany przez wiele samorządów uczestniczących w Zlocie, co w istotny sposób poprawiło poziom bezpieczeństwa w szkołach oraz sprawiło, że uczniowie poczuli się za nie współodpowiedzialni.
- Podejmowane są próby wspólnego rozwiązywania problemów – efekty dyskusji i „burz mózgów” są wspaniałe: od pierwszej wspólnej inicjatywy – listu otwartego do Prezydenta Miasta Gliwice w sprawie segregacji śmieci, poprzez stworzenie „Banku Pomysłów” dla działalności samorządów w sferze przeciwdziałania agresji, po spisanie „Karty praw i obowiązków ucznia” – zbioru propozycji mogących stanowić podstawę do tworzenia szkolnych regulaminów i statutów.
- Bardzo ważnym i wymiernym efektem uczestnictwa w spotkaniach samorządów jest zwrócenie uwagi na problem zbyt ciężkich tornistrów noszonych przez dzieci. Dzięki wspólnemu działaniu uczestników Zlotu w mieście odbył się happening „Teczka na Kółeczkach”, a w szkołach zarówno nauczyciele, jak i rodzice podjęli działania zmierzające do poprawy sytuacji. We wszystkich szkołach samorządy zorganizowały pomiary ciężarów noszonych codziennie na plecach przez dzieci. Ich wyniki przedstawione rodzicom uświadomiły im wagę problemu. Dzięki akcji „Teczka na Kółeczkach” we wszystkich szkołach pojawiło się w tym roku zdecydowanie więcej niż w poprzednich latach tornistrów na kółkach, rodzice i uczniowie większą uwagę zwracają na to, aby do szkoły noszone były rzeczy naprawdę niezbędne, a w klasach podejmuje się próby kompletowania dodatkowych podręczników oraz zorganizowania szafek dla dzieci.
- Pokaz mody mundurkowej połączony z dyskusją na temat wad i zalet noszenia mundurków szkolnych pozwolił na szersze spojrzenie i głębszą analizę tego zagadnienia (wnioski były zaskakujące – niemal połowa uczniów jest zadowolona ze swoich szkolnych obowiązkowych strojów, o ile tylko są estetyczne, wygodne i funkcjonalne).
- Istotnym zagadnieniem, które omawiali uczestnicy Zlotu była cyberprzemoc. Podczas wspólnej dyskusji okazało się, że w każdej szkole uczniowie na co dzień spotykają się z tym zjawiskiem. Dzięki udziałowi w debacie specjalisty – mogli dowiedzieć się, gdzie szukać pomocy w sytuacji zagrożenia przemocą w internecie.
- Zainteresowanie mediów – np. ogólnopolska debata o nadmiernym ciężarze tornistrów noszonych przez dzieci (Gliwicka Telewizja Internetowa, TVP3, TVN, – programy ilustrowane fragmentami debaty uczestników IV Zlotu Samorządów i happeningu „Teczka na Kółeczkach”, artykuły w lokalnej prasie)²¹.

Wykorzystanie ewaluacji zewnętrznej szkół w kreowaniu lokalnej polityki oświatowej

Na koniec chcielibyśmy krótko odnieść się do problemu wykorzystania ewaluacji zewnętrznych szkół w kreowaniu lokalnej polityki oświatowej. W zdecentralizowanym systemie zarządzania podstawową rolę w tworzeniu polityk publicznych odgrywają samorządy. Co prawda samorządy nie są zobligowane do tego, by przygotowywać dokumenty programowe określające długofalową politykę oświatową, ale część z nich je opracowuje. Do tak niełatwego zadania potrzebna jest między innymi wiarygodna informacja o charakterze diagnostycznym, zawierająca dane o potrzebach i problemach związanych z edukacją. Prowadzone ewaluacje zewnętrzne mogą dostarczać części potrzebnych informacji (zawartych w prowadzonych analizach spełniania wymagań). Zakres ich wykorzystania może obejmować rozmaite aspekty zarządzania oświatą na szczeblu lokalnym związane z planowaniem, organizowaniem i bieżącym zawiadywaniem polityką oświatową zarówno w wymiarze zarządzania strategicznego, jak i operacyjnego, na przykład związanego z oferowaną konkretną formą wsparcia dla szkoły.

21 <http://www.kuratorium.katowice.pl/index.php?page=News&menuItemId=419&news=608&number=1&biuletyn=1>

5.4. Jak czytać raport z ewaluacji zewnętrznej szkoły lub placówki oświatowej?



Profesor dr hab. Aleksander Noworól

Profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego, dyrektor Instytutu Spraw Publicznych, prowadzący działalność naukowo-badawczą i dydaktyczną w obrębie problematyki instrumentów rozwoju przestrzennego i gospodarczego oraz zarządzania w samorządzie terytorialnym; dr hab. nauk technicznych, konsultant i wykładowca łączący wiedzę akademicką z doświadczeniem praktycznym w samorządzie terytorialnym, prywatnych firmach deweloperskich oraz działalności projektowej.

Tekst „Jak czytać raport z ewaluacji zewnętrznej szkoły lub placówki oświatowej” został napisany w ramach projektu „Program wzmocnienia efektywności systemu nadzoru pedagogicznego i oceny jakości pracy szkoły etap II”²² realizowanego przez Ośrodek Rozwoju Edukacji w partnerstwie z Uniwersytetem Jagiellońskim. Głównym celem projektu jest wdrożenie nowego modelu nadzoru pedagogicznego w polskiej oświacie. Niniejszy tekst stanowi próbę wykazania, w jaki sposób organy prowadzące szkoły i placówki oświatowe mogą wykorzystać raporty ewaluacji zewnętrznej, opracowywane w wykonaniu postanowień Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 października 2009 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego (Dz. U. z 2009 r. Nr 168, poz. 1324)²³, w celu weryfikacji i – ewentualnie – modyfikacji polityki oświatowej.

Proces ewaluacji i raport ewaluacyjny

Proces ewaluacji polega na sprawdzeniu, w jakim stopniu placówkom udaje się spełnić wymagania zdefiniowane w czterech obszarach: **efekty** (co osiągają uczniowie i nauczyciele), **procesy** (jak skuteczne, efektywne, angażujące są procesy zachodzące w szkole, jak wspiera się uczących się), **środowisko** (jaka jest rola współpracy ze środowiskiem w procesie uczenia się) oraz **zarządzanie** (jak wygląda przywództwo i strategiczne zarządzanie, zapewnianie jakości – ewaluacja i poprawa, zasoby).

Jak zaznaczono, proces ewaluacji – z formalnego punktu widzenia – prowadzony jest na podstawie **Rozporządzenia**. Określa ono zasady i tryby nadzoru pedagogicznego. Ewaluacja zewnętrzna jest przeprowadzana w opisanych powyżej obszarach problemowych, obejmując zbieranie i analizowanie informacji oraz ustalanie poziomu spełniania przez szkołę/placówkę wymagań w odniesieniu do każdego z obszarów.

Proces ewaluacji zewnętrznej przebiega w trzech etapach: **przygotowawczym** (poznawanie przez wizytatorów specyfiki szkoły, analiza dokumentacji), **badawczym** (zbieranie danych, badania ankietowe, wywiady i obserwacje), **podsumowującym** (opracowanie i analiza danych, wnioski oraz konsultacji z dyrektorem i radą pedagogiczną). Po ewaluacji wizytatorzy przedstawiają wyniki i wnioski na zebraniu rady pedagogicznej, a następnie sporządzają raport z przeprowadzonej ewaluacji. **Raport ewaluacyjny** otrzymuje **dyrektor** szkoły lub placówki, w której przeprowadzono ewaluację, oraz **organ prowadzący**.

Raport zawiera: charakterystykę szkoły (metryczkę), opis sytuacji szkoły, analizę zebranych danych dla każdego wymagania, komentarz do zebranych danych i poziom spełnienia wymagania, wnioski (spis mocnych stron i problemów). Raport stanowi podstawę analiz pracy szkoły, obejmuje podsumowanie ewaluacji oraz jej wyniki. Raport powinien dostarczyć informacji na temat funkcjonowania we wskazanych przez Rozporządzenie obszarach (efekty, procesy, środowisko, zarządzanie), a także służyć rozwojowi szkół i placówek. Struktura części podsumowującej raportu to opis poziomu spełnienia każdego z wymagań oraz prezentacja wniosków końcowych.

Założenia i elementy polityki oświatowej

Opis możliwości wykorzystania raportów do weryfikacji polityki oświatowej wymaga syntetycznego spojrzenia na jej specyfikę. Polityka oświatowa, jak każda polityka publiczna, stanowi zbiór instrumentów i zasad, które przyjmuje się dla realizacji strategicznych celów związanych z określonym obszarem

²² W dalszej części zwany **Projektem**.

²³ W dalszej części zwanego **Rozporządzeniem**. Rozporządzenie wydano na podstawie art. 35 ust. 6 Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.)

aktywności społeczno-gospodarczej. Polityka oświatowa obejmuje całokształt problemów dotyczących: ustroju szkolnictwa, organizacji procesu nauczania, metod kształcenia i wychowania, ustala zasady upowszechniania oświaty wśród dzieci, młodzieży i dorosłych. Definicję polityki oświatowej przedstawił D. Dziewulak, określając ją jako: *dokonywanie wyboru i podejmowanie decyzji w sprawach celu, kierunku, treści i organizacji oświaty oraz wychowania, a także planowanie działalności oświatowo-wychowawczej*. (Dziewulak, 1997, str. 11) (...)

Lokalna polityka oświatowa

Esencją systemu edukacyjnego w Polsce jest **świadczenie usług oświatowych przez samorząd terytorialny**. Rola i zadania samorządów w zreformowanym systemie oświatowym wynikają z założenia, że to właśnie na szczeblu lokalnym lepiej można rozpoznać potrzeby i problemy edukacyjne. W ujęciu K. Przyszczypkowskiego, główne zadania samorządu lokalnego w sferze polityki oświatowej sprowadzają się do:

- samodzielnego określania sieci publicznych przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjalnych, a także granic ich obwodów,
- nadzoru nad kontrolą spełniania obowiązku szkolnego,
- współpracy z organami nadzoru pedagogicznego w zakresie ustalonym Ustawą i wykonywania zaleceń kuratora oświaty,
- prowadzenia polityki kadrowej wobec dyrektorów szkół i placówek,
- zatwierdzania corocznych projektów arkuszy organizacyjnych szkół i placówek,
- opracowania wniosków w zakresie utrzymywania przedszkoli, szkół i placówek oświatowych oraz zapewnienia im warunków realizacji ich zadań,
- wykonywania prac dotyczących realizacji kompetencji organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego (JST) w zakresie przygotowywania projektu budżetu, nadzoru nad jego realizacją i przestrzegania dyscypliny budżetowej. (Przyszczypkowski, 2010, strony 43-44)

Uwzględniając rozważania i opinie autorów (Łuczyński, 2009; Noworól, 2007; Przyszczypkowski, 2010; Sielatycki, 2007), zarysować można istotę i elementy lokalnej polityki oświatowej. W sensie ogólnym – polityki sektorowe – to systemy implementacji celów strategicznych. Zasadniczym elementem polityki jest rekomendacja wybranego wariantu realizacji celu strategicznego, wraz z opisem najkorzystniejszych instrumentów implementacji. (Noworól, 2007, strony 160-161). Polityki wdrażane są poprzez system instrumentów. Za klucz ich systematyki przyjęto etapy procesu zarządzania jednostką terytorialną.

Wyróżnia się zatem:

- instrumenty formułowania celów i zdań w postaci planów i programów (instrumenty planistyczne),
- instrumenty dotyczące organizowania realizacji celów polityki, których kluczowym elementem jest stworzenie odpowiednich instytucji (instrumenty organizacyjne),
- instrumenty bieżącego zawiadywania organizacjami wdrażającymi politykę,
- instrumenty monitoringu i kontroli. (Noworól, 2007, strony 94-95)

Aspekt planistyczny lokalnej polityki oświatowej

Istotą planistycznego aspektu polityki jest określenie **lokalnych priorytetów oświatowych** i opracowanie zgodnego z nimi **wieloletniego planu działań i decyzji finansowych**.

Cele polityki obejmować powinny: wizję lokalnej oświaty oraz tzw. cele szczegółowe. Wizja – to antycypowany obraz przyszłości – spójny z lokalną strategią rozwoju system oświaty, do którego dąży jednostka terytorialna. **Cele szczegółowe** – to wybór pożądaných stanów rzeczy, które – w określonym horyzoncie czasowym – możliwe są do zrealizowania.

Samorządy nie są zobowiązane do przygotowywania dokumentów programowych określających długofalową politykę oświatową, lecz część z nich to czyni. Cele polityki oświatowej mogą uściślać różne kwestie: od ogólnych – ideologiczno-filozoficznych, po praktyczne, ukierunkowujące działania operacyjne. Syntetycznie cele polityk lokalnych nie powinny być sprzeczne z „ideologiczną” Preambułą Ustawy. W większym lub mniejszym stopniu odnoszą się do wartości społecznej, jaką jest wychowanie młodego pokolenia na ludzi gruntownie wykształconych, otwartych na poznanie świata, ludzi zdrowych fizycznie, emocjonalnie i moralnie. J. Łuczyński proponuje system celów edukacji, obejmujący:

- kształcenie – przekazywanie wiedzy,
- socjalizację – proces przystosowania ucznia do życia w społeczeństwie,
- rozwój indywidualny uczniów,
- zmianę społeczną, określaną jako działanie na rzecz rekonstrukcji stosunków społecznych. (Łuczyński, 2009, strony 105-110)

Można zaryzykować stwierdzenie, że najważniejszymi wyzwaniami i celami edukacji, a w tym – usług edukacyjnych są dzisiaj:

- w obszarze rozwoju przez kształcenie i zdobywanie wiedzy – zaszczepienie uczniom potrzeby **kreatywności**,
- w obszarze rozwoju przez socjalizację – wykształcenie w uczniach umiejętności „**stawiania granic**” aksjologicznych i – w szczególności – etycznych, trudnych do ogarnięcia w społeczeństwie sieciowym,
- w obszarze życia społecznego – uświadomienie wagi aktywnego **uczestnictwa w społeczeństwie obywatelskim**, poprzez własną aktywność społeczną, zaangażowanie w sprawy wspólnoty terytorialnej, także – wolontariat.

Struktura celów oświatowych powinna być **skorelowana** z innymi politykami społecznymi. W dokumentach planistycznych celowe jest też określenie lokalnych **standardów edukacyjnych**, ujmujących systemowo pożądane rozwiązania w ramach, opisanych niżej, innych narzędzi polityki.

Ważnym elementem systemu planowania oświaty lokalnej są obowiązki, wynikające z art. 17 Ustawy. Dotyczą one, w szczególności, opracowywanych w powiecie i gminie **planów sieci publicznych szkół i placówek**. Należy podkreślić, że plan sieci musi opierać się na 3 elementach: prognozach demograficznych, dynamice rynku nieruchomości i ruchu budowlanego oraz standardach edukacyjnych, zakładanych przez powiat/gminę. Warunkiem skuteczności aspektu planistycznego polityki oświatowej jest jej skorelowanie z wieloletnimi programami finansowymi powiatu lub gminy w sferze planowania rozwoju (polityka inwestycyjna) oraz bieżącego funkcjonowania szkół i placówek.

Planistyczne aspekty polityki oświatowej pozostają głównie w kompetencjach organu prowadzącego. W ujęciu syntetycznym obejmują więc one:

- formułowanie lokalnych celów i zadań polityki,
- formułowanie instrumentów lokalnej polityki oświatowej, a w tym – programów finansowo-inwestycyjnych,
- koordynację polityki oświatowej z dokumentami planistycznymi dotyczącymi innych obszarach aktywności JST,
- określenie lokalnych standardów edukacyjnych na poziomie wyższym niż wymagania obowiązujące (wynikające z wytycznych krajowych),
- zaplanowanie sieci publicznych szkół i placówek.

Organizacyjny aspekt lokalnej polityki oświatowej

Bardzo ważnym elementem polityki jest infrastruktura organizacyjna oświaty, czyli konstruowanie i modernizacja sieci szkół i placówek oświatowych. System organizacyjny wdrażany jest przez **sieć publicznych szkół i placówek**. Jego ustalenie wiąże się z podstawowymi – dla skuteczności polityki – standardami funkcjonowania oświaty lokalnej. Te, z kolei, powinny opierać się na racjonalnych założeniach dotyczących dostępności i warunków kształcenia. Celowe jest, by w polityce określone zostały **warunki wpływające na podejmowanie decyzji o przekształcaniu lub likwidacji szkół i przedszkoli oraz warunki uniemożliwiające przekształcanie lub likwidację tych placówek**.

Innym aspektem o charakterze organizacyjnym jest **określenie modelu pracy** szkół i placówek, czyli wykorzystanie możliwości np. rozszerzania zakresu ich działania (np. budowanie szkoły otwartej, zmiana profili kształcenia). Zadania tego typu nabierają szczególnego znaczenia w warunkach zmian demograficznych, które zmuszają do rozstrzygania wielu dylematów związanych z analizą zarówno skutków finansowych, jak i społecznych likwidacji szkół i placówek, czyli – znowu – **restrukturyzacji lokalnej sieci edukacyjnej**. Istotnym elementem polityki może być tutaj systemowe założenie stosowania wielofunkcyjnych rozwiązań architektonicznych, pozwalających na wykorzystanie obiektów szkolnych w powiązaniu z innymi funkcjami społecznymi (np. domy kultury, publiczne biblioteki i mediateki, centra aktywności społecznej, centra sportu i rekreacji).

Organizacyjny aspekt lokalnej polityki oświatowej pozostaje głównie w kompetencjach organu prowadzącego. W ujęciu syntetycznym obejmują więc one: zorganizowanie sieci publicznych szkół i placówek, wdrożenie polityki inwestycyjnej polegające na zapewnieniu odpowiedniej bazy materialnej oraz stworzenie powiązań organizacyjnych z działającymi w środowisku podmiotami.

Aspekty bieżącego zawiadywania obszarem lokalnej polityki oświatowej

Instrumenty rozwoju uczniów poprzez kształcenie (upowszechnianie wiedzy)

Zgodnie z wymogami Ustawy, podstawowe narzędzia polityki wiążą się z koniecznością zapewnienia nowoczesnego i dostosowanego do potrzeb rozwoju społeczno-gospodarczego **zakresu treści kształcenia**. Na poziomie stosowanych narzędzi, spełnienie tego wiąże się z następującymi działaniami:

- tworzenie warunków, by uczniowie **nabywali wiadomości i umiejętności** zgodnie z podstawą programową, co wymusza:
- analizowanie i diagnozowanie wyników sprawdzianów i egzaminów uczniów oraz wdrażanie wniosków z tych analiz i diagnoz,
- poszerzanie podstawy programowej dla sprostania współczesnym wyzwaniom,
- tworzenie warunków **intelektualnej i poznawczej aktywności uczniów** oraz kształcenie **postaw proinnowacyjnych** poprzez:
 - indywidualizację procesu nauczania,
 - zapewnienie dostępu do zaplecza badawczego (laboratoryjnego),
 - powiązanie szkoły z lokalnym i regionalnym środowiskiem innowacyjności,
- **wyrównywanie szans uczniów w sferze edukacji** (indywidualizację nauczania),
- promowanie w środowisku **wartości edukacji** i potrzeby uczenia się.

Wymienione instrumenty mogą i powinny być realizowane głównie przez szkoły i placówki oświatowe.

Instrumenty rozwoju uczniów poprzez socjalizację i aktywność społeczną

Socjalizacja uczniów jest jednym z najważniejszych celów oświaty. Rozwój przez socjalizację wymaga podejmowania następujących działań:

- stworzenie warunków skłaniających do przestrzegania przez uczniów norm społecznych, co wymaga:
 - zapewnienia uczniom bezpieczeństwa,
 - informowania uczniów o zachowaniach, jakich się od nich oczekuje,
 - informowania o korzyściach i zagrożeniach związanych z uczestnictwem w społeczeństwie sieciowym,
 - diagnozowania zachowania uczniów, podejmowania działań wychowawczych,
 - analizowania działań wychowawczych i ocena ich skuteczności,
- kształtowania postaw uczniów (wspieranie tolerancji i integracji społecznej uczniów zróżnicowanych środowiskowo, kulturowo, religijnie) poprzez podejmowanie działań wychowawczych adekwatnie do potrzeb uczniów,
- współpraca szkoły/placówki z otoczeniem społecznym i gospodarczym na rzecz wzajemnego rozwoju, co wymaga:
 - dążenia do realizacji idei partnerstwa edukacyjnego, polegającego na łączeniu problemów oświatowych z zagadnieniami długofalowego rozwoju lokalnego,
- współpracy z instytucjami i organizacjami działającymi w otoczeniu,
- uwzględniania możliwości i potrzeb środowiska,
- monitorowania w jaki sposób współpraca z instytucjami i organizacjami działającymi w środowisku wpływa na rozwój uczących się.

Wymienione instrumenty mogą i powinny być realizowane przez szkoły i placówki oświatowe.

Instrumenty zapewnienia warunków rozwoju uczniów (zarządzania procesem edukacji oraz szkołą lub placówką)

Wśród instrumentów związanych z zarządzaniem należy wyróżnić te, które pozostają wyłącznie w kompetencjach organu prowadzącego i te, których implementacja zależy od pracy dyrektorów szkół i placówek.

W szczególności instrumenty o charakterze **zarządczym**, pozostające w **gestii organu prowadzącego**, obejmują następujące działania:

- zapewnianie wysokiego poziomu profesjonalnego, naukowego i etycznego kierownictwa szkół i placówek oraz kadry nauczycieli,
- zapewnianie finansowania oświaty na poziomie pozwalającym realizować pozostałe instrumenty polityki edukacyjnej,
- usuwanie i niedopuszczanie do powstawania dysproporcji między warunkami kształcenia w poszczególnych szkołach na terenie jednostki terytorialnej,
- tworzenie warunków (organizacyjnych, lokalowych) do pełnienia przez szkołę w środowisku szerszej społecznie roli centrum rozwoju.

Do instrumentów o charakterze **zarządczym**, które pozostają w **gestii szkoły/placówki** należy zaliczyć działania następujące:

- opracowanie, uzgodnienie, a następnie wdrożenie **konceptji pracy**,
- zapewnienie sprawnego i skutecznego przebiegu **realizacji procesów edukacyjnych**,
- wykorzystywanie informacji o absolwentach do doskonalenia efektów nauczania i wychowania,
- współpraca z rodzicami i traktowanie ich jako partnerów szkoły,
- zapewnienie funkcjonowania współpracy zespołowej nauczycieli,
- zapewnienie sprawowania wewnętrznego nadzoru pedagogicznego,
- podejmowanie działań poprawiających warunki lokalowe i wyposażenie szkoły,
- uczestnictwo w programach i strukturach wojewódzkich, regionalnych, ogólnopolskich i międzynarodowych, podejmujących problematykę oświaty i wychowania.

Monitoring, ewaluacja i kontrola lokalnej polityki oświatowej

Monitoring, ewaluacja i kontrola realizacji lokalnej polityki oświatowej przez powołane do tego podmioty obejmują szereg działań: badawczych, analitycznych, diagnostycznych oraz sugestii interwencji naprawczych, skierowanych na weryfikację lub/i poprawę:

- trafności i wykonalności celów i zadań polityki (aspekt planistyczny),
- wyboru środków organizacyjnych przyjętych do realizacji celów (aspekt podmiotowy/ instytucjonalny),
- poziomu wdrażania przyjętych rozwiązań merytorycznych (ukierunkowanych na kształcenie, socjalizację i aktywność społeczną uczniów) oraz zarządczych (sposób zorganizowania i warunki pracy szkół i placówek).

Wprowadzony przez ministra edukacji narodowej system nadzoru pedagogicznego obliguje do prowadzenia analiz w czterech obszarach funkcjonowania szkół/placówek (efekty, procesy, środowiska, zarządzanie). **Analiza i wynikające z niej diagnozy pozwalają na kompleksową ewaluację działalności szkoły/placówki**, co szczegółowo opisano w kolejnym podrozdziale.

Wnioski raportu ewaluacyjnego jako determinanty polityki oświatowej

Analiza raportu ewaluacyjnego w kontekście instrumentów będących w kompetencjach szkół i placówek

W pierwszej kolejności zestawiono tabelarycznie elementy polityki oświatowej oraz 17 wymagań stawianych przez Rozporządzenie²⁴. **Za przedmiot analizy przyjęto instrumenty bieżącego zawiadywania polityką, pozostające głównym obszarem, a zarazem – zbiorem zadań szkoły/placówki oświatowej.** Te właśnie instrumenty są przedmiotem ewaluacji. W tabeli uwzględniono wyłącznie wymagania bezpośrednio odpowiadające instrumentom polityki.

²⁴ Analizą objęto najszerszy, ujęty w Rozporządzeniu, zestaw wymagań wobec szkół/placówek.

Tabela 1. Zestawienie stosowanych przez szkoły/placówki elementów polityki oświatowej oraz wymagań zawartych w Załączniku do Rozporządzenia

Instrumenty polityki	Wymagania – elementy raportu ewaluacyjnego			
	Efekty	Procesy	Środowisko	Zarządzanie
Instrumenty rozwoju uczniów przez kształcenie – stworzenie warunków do:				
nabywania wiadomości i umiejętności zgodnie z podstawą programową	- wyniki sprawdzianów i egzaminów - nabywanie wiadomości i umiejętności	realizacja podstawy programowej		
tworzenia warunków do intelektualnej i poznawczej aktywności uczniów	aktywność uczniów			
wyrównywania szans uczniów w sferze edukacji		wyrównywanie szans edukacyj.		
promowania w środowisku wartości edukacji i potrzeby uczenia się			wartość edukacji	
Instrumenty rozwoju przez socjalizację i aktywność społeczną – stworzenie warunków do:				
przestrzegania przez uczniów norm społecznych	respektowanie norm społecznych			
kształtowania postaw uczniów (tolerancji i integracji społecznej)		kształtowanie postaw uczniów		
współpracy szkoły/placówki z otoczeniem społ.-gospodarczym			zasoby środowiska na rzecz rozwoju	
Instrumenty zapewnienia warunków rozwoju uczniów (zarządzania procesem edukacji oraz szkołą/placówką)				
opracowanie, uzgodnienie, a następnie wdrożenie koncepcji pracy		szkoła lub placówka ma koncepcję pracy		
zapewnienie sprawnego i skutecznego przebiegu realizacji procesów edukacyjnych		procesy mają charakter zorganizowany		
wykorzystywanie informacji o losach absolwentów			wiedza o absolwentach	
współpraca z rodzicami i traktowanie ich jako partnerów szkoły			partnerstwo rodziców	
zapewnienie funkcjonowania współpracy zespołowej nauczycieli		procesy efektem współdziałania nauczycieli		współpraca w zespołach
zapewnienie sprawowania wewnętrznego nadzoru pedagogicznego				wewn. nadzór pedagogiczny
podjęcie działań poprawiających warunki lokalowe i wyposażenie szkoły				warunki lokalowe i wyposażenie
uczestnictwo w programach podejmujących problematykę oświaty i wychowania			wykorzystywanie zasobów środowiska	

Źródło: opracowanie własne

Powyższe zestawienie elementów lokalnej polityki oświatowej oraz wymagań stawianych przez Rozporządzenie, stanowi płaszczyznę analityczną, na podstawie której można – w stosunku do poszczególnych szkół i placówek – określić stopień realizacji uogólnionych celów samorządu w odniesieniu do zadań z zakresu oświaty i wychowania.

Analiza raportu ewaluacyjnego w kontekście instrumentów będących w kompetencjach organów prowadzących

Na podstawie zbioru diagnoz sytuacji w poszczególnych jednostkach można też wnioskować o stanie oświaty lokalnej oraz tych elementach zarządzania JST, które wymagają interwencji i modyfikacji. Odnosi się to do ukierunkowania zmian w sferach: planowania, organizowania i bieżącego zawiadywania zadaniami oświatowymi.

Analiza raportów ewaluacyjnych diagnozujących funkcjonowanie szkół i placówek, z wykorzystaniem wymagań ujętych w Rozporządzeniu, pozwala na wyciągnięcie następujących wniosków **w sferze planowania polityki oświatowej**:

- w odniesieniu do **celów i zadań polityki**:
- dokonanie wszechstronnej **diagnozy adekwatności celów i zadań** polityki lokalnej,
- dokonania ewentualnej **rekonstrukcji celów i zadań** polityki oświatowej lub kierunków ich wdrażania, na podstawie wyników ww. diagnoz; ta rekonstrukcja przyjąć może postać: uogólnienia lub uszczegółowienia celów i ich parametrów, oraz eliminacji lub/i uzupełnienia wykazu zadań,
- w odniesieniu do **korelacji polityki oświatowej** z innymi politykami lokalnymi:
- dokonanie diagnozy skuteczności innych lokalnych polityk społecznych w sferze ich oddziaływania na socjalizację i aktywność społeczną uczniów,
- dokonanie diagnozy możliwości wpływania przez szkoły i placówki na inne lokalne polityki społeczne,
- dokonanie diagnozy poziomu współpracy szkół i placówek z organizacjami (publicznymi i społecznymi) innych polityk społecznych (np. domów kultury, ośrodków sportowych),
- podjęcie – na poziomie planu strategicznego JST – ewentualnego skorygowania ogółu polityk społecznych, dla sprostania wyzwaniom rozwojowym, poprzez: zintegrowane zarządzanie politykami i zaprogramowanie wykorzystania obiektów infrastruktury społecznej do celów edukacyjnych;
- w odniesieniu do określenia **lokalnych standardów edukacyjnych**:
- dokonanie wszechstronnej diagnozy adekwatności lokalnych standardów edukacyjnych pod względem jakościowym i ilościowym,
- podjęcie ewentualnych działań korygujących w sferze definicji i implementacji standardów, co może przybrać postać:
- urealnienia (obniżenia) standardów,
- zaostrzenia (podniesienia) standardów,
- zapisania w dokumentach planistycznych konieczności zastosowania środków pozwalających uzyskać założone standardy edukacyjne.

Raporty ewaluacyjne dostarczają wielu informacji o sposobie **zorganizowania realizacji polityki oświatowej**. Pozwalają przy tym na wyciągnięcie następujących wniosków:

- w odniesieniu do struktury i lokalizacji **sieci szkół i placówek publicznych**:

- dokonanie diagnozy funkcjonowania przyjętej sieci szkół i placówek, z identyfikacją ewentualnych deficytów m.in. w zakresie: lokalizacji szkół i placówek w relacji do innych obiektów infrastruktury społecznej, sprawności zarządzania oraz bazy lokalowej,
- podjęcie ewentualnych działań restrukturyzujących sieć szkół i placówek, co obejmuje: alternatywne analizy lokalizacyjne, analizy konsekwencji działań restrukturyzacyjnych, wraz z odpowiednimi krokami w sferze komunikacji społecznej,
- w odniesieniu do **polityki inwestycyjnej** w obszarze oświaty:
 - identyfikacja poziomu zaspokojenia potrzeb lokalowych i sprzętowych w skali JST oraz w poszczególnych szkołach i placówkach, w układzie rzeczowym (odniesienie do standardów) i terytorialnym, m.in. w kontekście sprawności realizowania procesów edukacyjnych,
 - identyfikacja obiektów edukacyjnych, które warto zaadaptować (i wyposażyć) tak, by mogły pełnić cele środowiskowe (szkoła, jako centrum aktywności lokalnej),
 - określenie potrzeb lokalowych i wykazu wyposażenia wymagających dodatkowych nakładów i uwzględnienie tych potrzeb w lokalnej strategii lub/i wieloletnim planie inwestycyjnym,
- w odniesieniu do **związków ze środowiskiem**, w którym funkcjonują szkoły i placówki oświatowe:
 - identyfikacja istniejącej współpracy szkół/placówek z podmiotami otoczenia,
 - identyfikacja stopnia „otwartości” jednostek oświatowych na środowisko,
 - identyfikacja warunków lokalowych i wyposażenia, warunkujących możliwość nawiązywania ścisłych kontaktów z innymi podmiotami w JST;
 - określenie w planie strategicznym i programach samorządowych celów i zasad środowiskowego partnerstwa edukacyjnego, jako modelu angażowania się szkoły (jako wspólnoty wiedzy i wspólnoty uczącej się) w sprawy rozwoju lokalnego.

Ewaluacja szkół i placówek, z wykorzystaniem wymagań i kryteriów ujętych w Rozporządzeniu, pozwala na wyciągnięcie następujących wniosków w sferze **bieżącego zawiadywania polityką oświatową**:

- w odniesieniu do poziomu kadry zarządzającej szkołami/placówkami oraz kadry nauczycieli/wychowawców:
 - identyfikacja skuteczności działania kierownictwa i kadry nauczycielskiej szkół i placówek,
 - wprowadzenie ewentualnych działań naprawczych poprzez ukierunkowanie polityki personalnej z wykorzystaniem pozostałych (poza oceną) narzędzi zarządzania zasobami ludzkimi (określenie standardów rekrutacji, motywacji i szkoleń),
- w odniesieniu do **finansowania polityki oświatowej**:
 - identyfikacja, na tle przyjętych standardów, skali niedofinansowania usług edukacyjnych w JST i w poszczególnych szkołach/placówkach, z uwzględnieniem rozkładu terytorialnego problemów,
 - identyfikacja występujących barier finansowych,
 - identyfikacja poziomu zarządzania środkami finansowymi w poszczególnych szkołach/placówkach, na tle pozostałych jednostek edukacyjnych,
 - wprowadzenie ewentualnych korekt wykorzystania narzędzi finansowych polityki oświatowej poprzez: restrukturyzację sieci, modyfikację alokacji środków pomiędzy szkoły/placówki oraz poprawę poziomu zarządzania finansami poprzez zastosowanie wobec dyrektorów narzędzi zarządzania zasobami ludzkimi,

- w odniesieniu do wymogu **usuwania dysproporcji** pomiędzy szkołami/placówkami położonymi na terenie JST:
- identyfikacja występujących na terenie jednostki terytorialnej różnicowań w poziomie świadczenia usług edukacyjnych,
- wyrównywanie poziomu realizowania polityki oświatowej i świadczenia usług edukacyjnych poprzez uwzględnianie aspektu terytorialnego we wszystkich – opisanych powyżej – działaniach naprawczych.

Szczegółowy przegląd instrumentów lokalnej polityki oświatowej, które pozostają w kompetencji organów prowadzących, wiedzie do konkluzji generalnej, że władze samorządowe mogą wszechstronnie wykorzystywać raporty ewaluacyjne do monitorowania, oceny i modyfikacji stosowanych rozwiązań.

Przedstawione powyżej wywody pozwalają wyciągnąć też następujące wnioski o charakterze ogólnym:

- najważniejsze elementy lokalnej polityki oświatowej, pozostające w gestii dyrektorów szkół i placówek, ukierunkowane zostały zapisami wymagań Rozporządzenia,
- organ prowadzący ma możliwość dokonania syntetycznej i strategicznej oceny działalności szkół i placówek po zapoznaniu się z treścią raportów ewaluacyjnych.

Sposób, zakres i tryb wykorzystania raportów ewaluacyjnych przez organ prowadzący zależą więc od tego, czy i w jakim stopniu władze lokalne i urzędnicy samorządowi zechcą zagłębić się w dane, pozyskane w procesie realizacji nadzoru pedagogicznego.

Bibliografia:

Dziewulak, D. (1997). *Systemy szkolne Unii Europejskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Żak.

Łuczyński, J. (2009). *Szkoła a rynek pracy. Zarządzanie Publiczne, Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych UJ* (1(5)/2009).

Noworól, A. (2007). *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Osiecka-Chojnacka, J. (2010). *Rola centralnych władz oświatowych w reformowanym systemie oświatowym*. [w] M. Korolewska, J. Osiecka-Chojnacka (red.), *Polityka oświatowa*. Warszawa: Biuro Analiz Sejmowych nr 2(22).

Przyszczykowski, K. (2010). *Polityka oświatowa samorządów*. [w] M. Korolewska, J. Osiecka-Chojnacka (red.), *Polityka oświatowa*. Warszawa: Biuro Analiz Sejmowych Nr 2(22).

Sielatycki, M. (2007). *Polityka oświatowa największych miast Polski*. Pobrano 10 31, 2010 z lokalizacji:

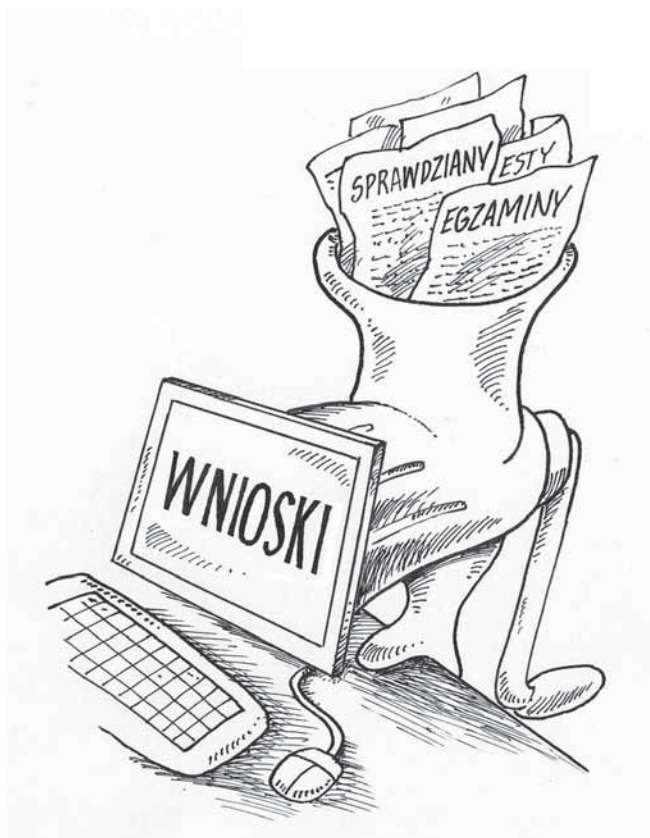
<http://strategia.um.warszawa.pl/img/stuff/file/3%20wfsp/Polityka%20oswiatowa%207%20miast.pdf>

Zgliczyński, W. (2010). *Polityka edukacyjna Unii Europejskiej*. [w] M. Korolewska, J. Osiecka-Chojnacka (red.), *Polityka oświatowa*. Warszawa: Biuro Analiz Sejmowych nr 2(22).

Kołodziejczyk J., Borek A. (współpraca: Kasprzak T., Walczak B., Mazurkiewicz G., Jewdokimow M.), *Poradnik dla wizytatorów do spraw ewaluacji. Jak pisać raport?*

Korporowicz L., *Interakcyjna misja ewaluacji*

Mizerek H., *Dyskretny urok ewaluacji*



6. Notatki

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]



OŚRODEK
ROZWOJU
EDUKACJI

Aleje Ujazdowskie 28
00-478 Warszawa
tel. 22 345 37 00
faks 22 345 37 70

www.ore.edu.pl



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Opracowanie jest współfinansowane ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Egzemplarz bezpłatny