



Analiza systemu zarządzania
lokalną oświatą
— przegląd zadań, narzędzi
i dobrych praktyk

WSPÓLNE PLANOWANIE I MONITOROWANIE POSTĘPÓW

Analiza systemu zarządzania
lokalną oświatą
— przegląd zadań, narzędzi
i dobrych praktyk

WSPÓLNE PLANOWANIE I MONITOROWANIE POSTĘPÓW

Praca zbiorowa pod redakcją merytoryczną Krzysztofa Jaszczołta

Autorzy analiz:

Zbigniew Czepelak, Antoni Jeżowski,
Szymon Więśław, Danuta Woronowicz

Publikacja jest współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Publikację przygotowano w ramach projektu pozakonkursowego Wsparcie kadry jednostek samorządu terytorialnego w zarządzaniu oświatą ukierunkowanym na rozwój szkół i kompetencji kluczowych uczniów – I etap, realizowanego przez Ośrodek Rozwoju Edukacji w partnerstwie ze Związkiem Miast Polskich, w ramach Osi Priorytetowej II, Działania 2.10 Program Operacyjny WIEDZA EDUKACJA ROZWÓJ na lata 2014–2020.

Redakcja merytoryczna: Krzysztof Jaszczołt – Biuro Związku Miast Polskich
Analizy powstały w oparciu o opracowania Michała Tabora i Katarzyny Liszki

Copyright by Ośrodek Rozwoju Edukacji
Wydanie I, Warszawa 2018

Wydawca:

Ośrodek Rozwoju Edukacji
Aleje Ujazdowskie 28
00-478 Warszawa
Tel. +48 22 345 37 00
Fax +48 22 345 37 70

Opracowane graficzne okładki: Barbara Jechalska, Ośrodek Rozwoju Edukacji
Ilustracja na okładce: © fotomek/Fotolia.com

ISBN: 978-83-65967-97-8

Nakład: 3 500 egz.

Publikacja rozpowszechniana bezpłatnie

Przygotowanie do druku, druk i oprawa:

C&C Sp. z o.o.
www.ccpog.com.pl



Fundusze Europejskie
Wiedza Edukacja Rozwój



Unia Europejska
Europejski Fundusz Społeczny



Spis treści

Krzysztof Jaszczołt

Wstęp	4
-------------	---

Szymon Więśław

Analizowanie potrzeb i planowanie realizacji założonej wizji rozwoju lokalnego systemu oświaty	6
--	---

Szymon Więśław

Monitorowanie jakości usług edukacyjnych.....	19
---	----

Danuta Woronowicz

Organizacja zarządzania usługami edukacyjnymi i zapewnienie kompetentnej kadry na poziomie organu prowadzącego.....	28
---	----

Antoni Jeżowski

Planowanie budżetowe	49
----------------------------	----

Antoni Jeżowski

ANEKS	71
-------------	----

Zbigniew Czepelak

Udział mieszkańców i partnerów instytucjonalnych w procesie planowania, realizacji i oceny usług oświatowych	84
--	----

Zbigniew Czepelak

Udział rodziców w planowaniu, realizacji i ocenie usług edukacyjnych	102
--	-----

Szanowni Państwo,

przygotowaliśmy zestaw 12 analiz tematycznych zawierających uporządkowany przegląd narzędzi i dobrych praktyk wspierających zarządzanie oświatą na poziomie lokalnym.

Materiał jest podsumowaniem udziału Związku Miast Polskich w trwającym 2 lata projekcie Ośrodka Rozwoju Edukacji „Wsparcie kadry JST w zarządzaniu oświatą ukierunkowanym na rozwój szkół i kompetencji kluczowych uczniów” (POWER 2.10).

W ramach projektu:

- wykonaliśmy diagnozę problemów i potrzeb pracowników zarządzających oświatą w gminach i powiatach;
- przeprowadziliśmy Turniej Dobrych Praktyk, identyfikując wzorcowe przykłady zarządzania usługami edukacyjnymi;
- zlecieliśmy opracowanie praktycznych analiz, zestawiających informacje o dostępnych narzędziach zarządzania lokalną oświatą.

Analizy zostały podzielone na 2 duże grupy, zamieszczone w oddzielnych częściach:

Wspólne planowanie i monitorowanie postępów

1. Analizowanie potrzeb i planowanie rozwoju oświaty
2. Monitorowanie jakości usług edukacyjnych
3. Zarządzanie oświatą na poziomie organu prowadzącego
4. Planowanie budżetowe
5. Udział mieszkańców / partnerów w usługach edukacyjnych
6. Udział rodziców w planowaniu, realizacji i ocenie usług

Realizacja zadań oświatowych pod kątem wyznaczonych celów

7. Rola dyrektora; relacje z organem prowadzącym
8. System wspomagania szkół – doskonalenie nauczycieli
9. Organizacja doradztwa zawodowego dla uczniów
10. Wsparcie uczniów niepełnosprawnych oraz uczniów z trudnościami w nauce
11. Wsparcie uczniów szczególnie uzdolnionych
12. Gospodarowanie zasobami materialnymi systemu oświaty

Analizy adresowane są w pierwszej kolejności do praktyków, którzy odpowiadają za organizację i funkcjonowanie lokalnego systemu edukacji.

Naszym celem nie było dogłębne badanie zagadnień teoretycznych, ani mnożenie frapujących intelektualnie, akademickich rozważań. Przeciwnie, chodziło nam raczej o ustrukturyzowanie znanych już problemów oraz systematyczne zestawienie praktycznej wiedzy nt. dostępnych narzędzi, pozwalających je rozwiązać. W związku z tym prezentacja każdego z obszarów uporządkowana jest wg tego samego schematu i dzieli się na 7 części:

1. Omówienie aktualnej podstawy prawnej działania samorządu;
2. Propozycja wskaźników, które mogą zostać wykorzystane w analizie ilościowej;
3. Definicja roli i zadań organu prowadzącego w badanym obszarze;
4. Lista narzędzi zarządczych, które można wykorzystać w celu realizacji tych zadań;
5. Opisy dobrych praktyk ilustrujących praktyczne zastosowanie tych narzędzi;

6. Analiza kluczowych problemów, utrudniających realizację zadań wymienionych pkt 3;
7. Omówienie najciekawszych zjawisk i trendów w badanym obszarze (wraz z bibliografią).
W naszej pracy oparliśmy się na dorobku projektów oświatowych zrealizowanych w ramach POKL. Szczególne znaczenie miała dla nas wydana przez ORE w 2012 r. seria Biblioteczki Oświaty Samorządowej (BOS). Publikacje te zbudowały podstawę teoretyczną dla wielu poruszanych przez nas zagadnień. Zlecając analizy tematyczne postawiliśmy przed sobą dwa cele:

- 1) Chcieliśmy dokonać pewnej aktualizacji materiału opracowanego w ramach POKL – w ostatnich latach znacząco zmieniły się formalno-prawne uwarunkowania zarządzania oświatą;
- 2) Chcieliśmy uzupełnić bogaty, ale nieco teoretyczny wykład zawarty w BOS o rodzaj praktycznej „skrzynki z narzędziami”, gdzie zainteresowany urzędnik JST znajdzie bardzo konkretne wskazówki, co i jak zrobić, aby poprawić sytuację oświaty w swojej gminie/powiecie.

W ten właśnie sposób należy traktować publikacje. Czytelnik powinien najpierw wybrać interesujący go obszar, a w jego ramach – to zadanie organu prowadzącego, które sprawia mu szczególną trudność. W ten sposób znajdzie zestaw rozwiązań zarządczych, które, zdaniem naszych ekspertów, mogą mu pomóc w usprawnieniu wybranego elementu systemu. W kolejnym kroku będzie mógł się dowiedzieć, gdzie zastosowano w praktyce dane narzędzie i zainspirować się przytoczonymi przykładami dobrych praktyk.

Zdajemy sobie sprawę, że prezentowane analizy mają liczne luki i niedoskonałości – ktoś może wskazać dodatkowe zadanie, narzędzie lub dobrą praktykę, argumentować, że rola organu prowadzącego jest szersza lub przeciwnie – węższa od zaproponowanej. To naturalna cecha opracowań, które starają się zebrać i uporządkować bardzo różnorodny, wrażliwy na zewnętrzne uwarunkowania materiał. Zamiast więc usprawiedliwiać się, że przegląd wykonano w krótkim czasie, w ramach bardzo skromnego budżetu, zachęcamy Państwa do krytycznej lektury, proponowania zmian i uzupełnień. Tworząc analizy nie chodziło nam bowiem o proste podsumowanie i zamknięcie tematu, lecz o uruchomienie procesu systematycznego, wspólnego myślenia nad problematyką zarządzania oświatą na poziomie lokalnym. W tym sensie, przedstawiona inwentaryzacja ma charakter otwarty. Powinna być dalej rozwijana, wzbogacana o kolejne narzędzia i dobre praktyki oraz sukcesywnie dostosowywana do zmieniających się okoliczności zewnętrznych.

Wierzimy również, że zapoczątkowana przez nas „mapa problemów i rozwiązań” może zostać wykorzystana jako użyteczny instrument programowania dalszego wsparcia dla pracowników zarządzających oświatą w samorządach. Proponowana struktura występujących w tym obszarze zagadnień pozwala na łatwą komunikację między doradcami i odbiorcami pomocy. Jednocześnie może być przydatna przy planowaniu prac koncepcyjnych i ukierunkowaniu ich na problemy, które nie są jeszcze dostatecznie rozpoznane lub „uzbrojone” w dobrze udokumentowane rozwiązania zarządcze.

Życzymy ciekawej lektury oraz czekamy na Państwa uwagi i propozycje uzupełnienia przeglądu o kolejne zadania, narzędzia i dobre praktyki.

Krzysztof Jaszczółt, redaktor merytoryczny – Biuro Związku Miast Polskich

Strategiczny przegląd sytuacji w obszarze:

Analizowanie potrzeb i planowanie realizacji założonej wizji rozwoju lokalnego systemu oświaty

Szymon Więśław

1. Podstawa prawna działania samorządu w tym obszarze

Dokumenty składające się na system planowania usług edukacyjnych:

1. Strategia oświatowa (założenia lokalnej polityki oświatowej).

Posiadanie strategii (w tym w strategii oświatowej) nie stanowi obowiązku gmin i powiatów. Pomimo tego samorządy podejmują takie działania, tworząc strategię lub dokonując – często przy udziale partnerów zewnętrznych – pogłębionych analiz o charakterze strategicznym. W związku z powyższym nie ma żadnych regulacji w zakresie kształtu oraz zawartości dokumentów strategicznych. Jeśli dokumenty takie przyjmowane są w trybie uchwały przez organy stanowiące, stosowane są przepisy art. 18 ust. 1 uosg; art. 12 pkt 4 uosp.

2. Plan sieci szkół.

Plan sieci publicznych szkół podstawowych (gmina) lub plan sieci publicznych szkół ponadpodstawowych oraz szkół specjalnych (powiat) są dokumentami określającym liczbę i strukturę szkół oraz kształt obwodów szkolnych (gmina). Przyjmowane są one przez organ stanowiący na podstawie art. 39 upo.

3. Statuty szkół/placówek.

Statuty szkół lub placówek mogą (choć nie muszą) zawierać zapisy o charakterze strategicznym. Warto w tym kontekście zwrócić uwagę szczególnie na ich preambuły, a także sposób sformułowania celów i zadań realizowanych przez podmioty. Jednostka samorządu terytorialnego nadaje pierwszy statut tworzonej szkole. Jego zmiany dokonywane są samodzielnie przez szkoły/placówki i nadzorowane przez kuratora (art. 98, art. 114 upo).

4. Plany pracy szkół lub placówek.

Plan pracy szkoły (placówki) jest jej dokumentem wewnętrznym. Może, choć nie musi, być sporządzony. Jeśli jednak jest tworzony, podlega zatwierdzeniu przez radę pedagogiczną (art. 70 ust. 1 pkt 1 upo).

5. Plan pracy placówki doskonalenia nauczycieli (powiat).

Publiczna placówka doskonalenia nauczycieli musi posiadać roczny plan pracy, gdyż jest on opiniowany przez właściwego kuratora oświaty (art. 51 ust. 1 pkt 6 upo).

6. Program wychowawczo-profilaktyczny.

Program wychowawczo-profilaktyczny szkoły lub placówki dla dzieci i młodzieży jest jej dokumentem wewnętrznym. Określa podejmowane w szkole/placówce treści i działania o charakterze wychowawczym i profilaktycznym (art. 26 upo).

Dokument uchwalany jest przez radę rodziców w porozumieniu z radą pedagogiczną (art. 84 upo).

7. Plan dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli.

Na podstawie art. 70a ust. 1 pkt 1 KN w budżetach organów prowadzących szkoły wyodrębnia się środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli. Sposób podziału tych środków jest opiniowany przez nauczycielskie związki zawodowe (ust. 2a).

Obowiązek posiadania planu wynika z Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie sposobu podziału środków na wspieranie doskonalenia zawodowego nauczycieli... (Par. 6 pkt 3). Rozporządzenie nakłada na organy prowadzące szereg kryteriów, którymi należy się kierować przy tworzeniu planu. Samą organizację doskonalenia zawodowego nauczycieli szkoły lub placówki ustala rada pedagogiczna – jest to jej kompetencja stanowiąca, a więc wiążąca prawnie dyrektora (art. 70 ust. 1 pkt 4 upo).

Uwagi:

- od roku 2012 ustawy okołobudżetowe corocznie zmniejszają obowiązkowy odpis na doskonalenie zawodowe nauczycieli z 1 do 0,5 proc;
- przepisy nie dotyczą publicznych placówek doskonalenia nauczycieli i bibliotek pedagogicznych;
- aktualna ustawa o finansowaniu zadań oświatowych zmienia regulacje w tym zakresie.

8. Arkusz organizacji szkoły lub placówki.

Zgodnie z art. 110 ustawy Prawo oświatowe, arkusz organizacji szkoły i przedszkola określa szczegółową organizację nauczania, wychowania i opieki w danym roku szkolnym.

Arkusz opracowuje dyrektor szkoły/przedszkola, po zasięgnięciu opinii zakładowych organizacji związkowych zrzeszających nauczycieli. Arkusz jest następnie zatwierdzany przez organ prowadzący po zasięgnięciu opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny.

Z zapisów arkusza organizacyjnego wynika znacząca większość wydatków ponoszonych przez organ prowadzący. Ma on charakter operacyjny. Warto jednak, by wynikające z niego decyzje wiążące się z kosztami wynikały z zapisów statutowych.

9. Budżet jednostki samorządu terytorialnego oraz plany finansowe jednostek realizujących zadania oświatowe.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 4 uosg oraz art. 12 ust. 5 uosp organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała budżet gminy lub powiatu. Budżet określa w szczególności wysokość planowanych nakładów na realizację zadań oświatowych oraz ich strukturę.

Zgodnie z art. 11 ust. 3 uofp, podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej (w tym szkoły/placówki) jest jej plan dochodów i wydatków.

Użyte skróty

- KN – Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2017 r. poz. 1189 i 2203)
- uofp – Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240 ze zm.)
- uosg – Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 ze zm.)
- uosp – Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578 ze zm.)
- upo – Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2017 r. poz. 59 ze zm.)

2. Analiza ilościowa

Wskaźniki skuteczności systemu oświatowego:

- rezultaty sprawdzianów i egzaminów zewnętrznych (średnie wyniki; rozkład wyników; odsetek uczniów, którzy osiągnęli testowane kompetencje);
- analizy edukacyjnej wartości dodanej EWD dla szkoły/kierunku/oddziału (dostępne tylko dla wcześniejszych lat);
- oceny w raportach ewaluacji zewnętrznej (www.npseo.pl);
- losy absolwentów (odsetek uczniów przystępujących do matury i zdających ją oraz przystępujących do egzaminów zawodowych i zdających je; rejestrujących się po szkole lub kierunku w urzędzie pracy);
- wyniki rekrutacji (liczba chętnych na miejsce w szkole/oddziale; liczba chętnych, dla których szkołą jest szkołą pierwszego wyboru; liczba uczestniczących w rekrutacji uczniów spoza obwodu szkoły lub z innych jednostek samorządu terytorialnego);
- wskaźnik migracji oświatowej między poszczególnymi obwodami szkolnymi/gminami/powiatami, czyli saldo uczniów zamieszkałych na danym terenie i poza nim;
- wizerunek szkół (badania wewnętrzne; np. na podstawie metodologii NPS *Net Promoter Score*).

Wskaźniki efektywności gospodarowania finansami:

- wydatki na kształcenie ucznia/oddziału (stan obecny oraz dynamika);
- liczba etatów nauczycielskich na ucznia/oddział w szkole;
- liczba uczniów w tworzonych oddziałach klasy pierwszej (w tym uczniów spoza obwodu, dotyczy SP);
- liczba uczniów ostatniej klasy w danym oddziale/specjalności jako odsetek osób rozpoczynających w nim naukę (sprawność szkoły);
- liczba etatów nienauczyielskich na ucznia/oddział w szkole;

- stopień wykorzystania sal lekcyjnych – tygodniowa liczba zajęć odbywających się na salach gimnastycznych i w pracowniach;
- struktura wydatków na realizację zadań oświatowych (odsetek środków przeznaczonych na: wynagrodzenia z pochodnymi, wydatki bieżące rzeczowe, wydatki majątkowe i remonty, dotacje dla podmiotów niepublicznych) w podziale na jednostki/typy szkół/placówek/zadań.

Wskaźniki dostępności usług edukacyjnych:

- wskaźniki scholaryzacji szkolnej/przedszkolnej;
- struktura sieci szkół/placówek edukacyjnych w kontekście analiz demograficznych;
- uczniowie wg odległości miejsca zamieszkania od szkoły oraz dowożenia;
- udział osób niepełnosprawnych oraz stosowane formy specjalnej organizacji nauki;
- stypendia dla uczniów uzdolnionych.

3. Rola organu prowadzącego

W myśl art. 10 upo organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność. Do jego zadań należy w szczególności:

- 1) zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki;
- 2) zapewnienie warunków umożliwiających stosowanie specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży objętych kształceniem specjalnym;
- 3) wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie;
- 4) zapewnienie obsługi administracyjnej, w tym prawnej, obsługi finansowej, w tym w zakresie wykonywania czynności i obsługi organizacyjnej szkoły lub placówki;
- 5) wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczo-profilaktycznych, przeprowadzania egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych;
- 6) wykonywanie czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w stosunku do dyrektora szkoły lub placówki.

Organ prowadzący nie sprawuje nadzoru pedagogicznego. Zakres nadzoru pedagogicznego określa art. 55 upo. Zadanie to należy do odpowiedniego kuratora oświaty (art. 51 ust. 1 pkt 1 upo). Można więc powiedzieć, że organ prowadzący odpowiada za warunki nauki, a nie jej treść.

Dodatkowy, choć dość istotny, obowiązek nakłada na jednostki samorządu terytorialnego art. 11 ust 7 upo. Stanowi on, że organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego przygotowuje i przedstawia organowi stanowiącemu informację o stanie realizacji zadań oświatowych tej jednostki za poprzedni rok szkolny. Cytowany przepis określa minimalny zakres prezentowanej informacji.

Ustawodawca nałożył na organy prowadzące publiczne szkoły i placówki szereg ograniczeń i wymogów odnośnie sposobu organizacji kształcenia, wychowania i opieki nad uczniami. Są to między innymi: szczegółowe plany nauczania i zasady wynagradzania nauczycieli oraz konieczność uzyskania zgody kuratora na wiele działań. W konsekwencji wpływ samorządu na realizację założonej wizji rozwoju systemu oświaty jest ograniczony.

Pomimo tych ustawowych ograniczeń oświata powszechnie postrzegana jest jako najważniejsze (lub jedno z najważniejszych) zadań JST. Dlatego też odgrywa ona bardzo istotną rolę w działalności każdej gminy i powiatu. Jednocześnie efekty niemal wszystkich decyzji dotyczących oświaty są odroczone. Oba powyższe czynniki sprawiają, że samorząd musi podejmować aktywność w zakresie zarządzania oświatą, a ta aktywność musi mieć charakter systemowy – strategiczny.

Zadania samorządu można pogrupować w następujące obszary:

1. Gromadzenie informacji i analiza aktualnej sytuacji w zakresie realizacji zadań oświatowych.
2. Wypracowanie strategicznej wizji rozwoju lokalnej oświaty (strategia oświatowa).
3. Weryfikacja podejmowanych działań pod kątem zgodności ze strategiczną wizją rozwoju usług oświatowych.
4. Włączanie lokalnej społeczności w proces diagnozy i planowania usług edukacyjnych.

4. Narzędzia i rozwiązania zarządcze

Zadanie 1. Gromadzenie informacji i analiza aktualnej sytuacji w zakresie realizacji zadań oświatowych

- 1.1. Systemy informatyczne umożliwiające gromadzenie i przetwarzanie danych o oświacie.
- 1.2. Przygotowywanie pogłębionych analiz (strategiczných) ukazujących oświatę samorządową.

Zadanie 2. Wypracowanie strategicznej wizji rozwoju lokalnej oświaty (strategia oświatowa)

- 2.1. Proces planowania celów oświatowych.

Zadanie 3. Weryfikacja podejmowanych działań pod kątem zgodności ze strategiczną wizją rozwoju usług oświatowych

- 3.1. Metody analizy i zatwierdzenia arkuszy organizacyjnych planów finansowych szkół, a następnie – po ich zatwierdzeniu w plany – kontrola ich wykonania.
- 3.2. Lokalny standard arkusza organizacyjnego, wspólny dla wszystkich jednostek oświatowych plan kont analitycznych jednostek.
- 3.3. Standardy finansowania zadań – np. lokalne bony oświatowe lub inne sformalizowane systemy podejmowania decyzji niosących skutki finansowe, np. tworzenie oddziałów, sposób realizacji planu nauczania.

Zadanie 4. Włączanie lokalnej społeczności w proces diagnozy i planowania usług edukacyjnych

- 4.1. Analizowanie potrzeb i oczekiwań społeczności lokalnej w zakresie organizacji i funkcjonowania jednostek oświatowych.
- 4.2. Debaty o stanie realizacji zadań oświatowych z udziałem lokalnych interesariuszy.

5. Dobre praktyki

1. Gromadzenie informacji i analiza aktualnej sytuacji w zakresie realizacji zadań oświatowych.

1.1. Systemy informatyczne umożliwiające gromadzenie i przetwarzanie danych o oświacie.

1.1.1. Oprogramowanie wspierające zarządzanie oświatą.

Firmy komercyjne oferują wiele narzędzi informatycznych wspomagających zarządzanie oświatą. Są to zarówno rozwiązania kompleksowe, jak i częściowe narzędzia dotyczące wybranych szczegółowych funkcji czy rozliczeń (arkusz organizacyjny, kadry, płace, obsługa dotacji). Zdarza się, że miasta korzystają z usług jednego dostawcy, ale są również takie, które równolegle używają elementów dostarczonych przez różnych producentów lub tworzą własne, unikalne oprogramowanie. W poszukiwaniu oferty najlepiej dostosowanej do własnych potrzeb warto odwiedzić strony kilku firm (przykładowe linki poniżej), przeanalizować proponowane przez nie rozwiązania oraz zweryfikować ich użyteczność, kontaktując się z samorządami, które z nich korzystają.

<https://www.vulcan.edu.pl/>

<http://www.progman.wolterskluwer.pl/oferta.html>

<http://www.krakfn.pl/produkty/oswiata-jst.html>

<http://www.qnt.pl/index.php/system-integra>

1.2. Przygotowywanie pogłębionych analiz (strategicznych) ukazujących oświatę samorządową.

1.2.1. Analiza finansowo-organizacyjnej oświaty w Gminie Jabłonna.

[http://www.jablonna.pl/gmina/pliki/aktualnosci/2016/pazdziernik/Analiza finansowo-organizacyjna oświaty w Gminie Jabłonna.pdf](http://www.jablonna.pl/gmina/pliki/aktualnosci/2016/pazdziernik/Analiza_f finansowo-organizacyjna_oswiaty_w_Gminie_Jablonna.pdf)

Zamówiona w podmiocie zewnętrznym pogłębiona analiza stanu oświaty u podmiotów zewnętrznych pozwoliła samorządowi spojrzeć na prowadzone szkoły opierając się na innej metodologii i/lub na innych nieanalizowanych dotychczas danych.

1.2.2. Strategia oświaty dla Miasta Słupska.

<http://edu.slupsk.eu/file/22642>

Przygotowana na zlecenie Miasta Słupska strategia zawierała unikalną w latach jej tworzenia pogłębioną analizę demograficzną wraz z wariantową symulacją wielkości oddziałów w szkołach.

1.2.3. Strategia oświaty dla Miasta Zielona Góra.

http://www.zielona-gora.pl/system/obj/6657_strategia_oswiaty_ZG.pdf

Ciekawy przykład dokumentu strategicznego zawierającego dogłębną analizę kontekstów funkcjonowania oświaty.

2. Wypracowanie strategicznej wizji rozwoju lokalnej oświaty (strategia oświatowa).

2.1. Proces planowania celów oświatowych.

2.1.1. Budowanie strategii oświatowej Piaseczna.

https://www.youtube.com/watch?v=P2QT__Gwpeo <https://www.youtube.com/watch?v=uTk-PWfKJzQ>

Piaseczno przygotowało dokument strategiczny w ramach projektu „Zarządzanie oświatą”. Niemal półgodzinny film ukazuje proces budowy tej strategii oraz przedstawia opinie o niej różnych grup interesariuszy.

2.1.2. Budowa strategii w powiecie kwidzińskim.

Levitas A. (red.) Biblioteczka Oświaty Samorządowej. Tom 1. Strategie oświatowe, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa 2012, s. 270 i nn. http://www.bc.ore.edu.pl/Content/249/bos_strategie+owiatowe.pdf

Modelowy przykład procesu budowania strategii oświatowej dla jednostki samorządu terytorialnego.

2.1.3. Budowa strategii dla Miasta Bydgoszczy.

http://www.bc.ore.edu.pl/Content/480/Trendy+2+2013_I.+Waszkiewicz.pdf

Przykład procesu konsultacji społecznych przeprowadzanych w ramach tworzenia dokumentu strategicznego dla oświaty.

Przygotowany dokument strategiczny można znaleźć pod adresem: http://www.bip.um.bydgoszcz.pl/binary/Strategia%20Rozwoju%20Edukacji%20Miasta%20Bydgoszczy_tcm30-146709.pdf.

3. Weryfikacja podejmowanych działań pod kątem zgodności ze strategiczną wizją rozwoju usług oświatowych.

3.1. Metody analizy i zatwierdzenia arkuszy organizacyjnych planów finansowych szkół, a następnie – po ich zatwierdzeniu w plany – kontrola ich wykonania.

3.1.1. Wdrożenie elektronicznych arkuszy organizacyjnych oraz standaryzacji zatrudnienia w Mieście Legnica.

http://www.portal.legnica.eu/aktualnosc-2-8477-legnica_wprowadzila_organizacyjny_bon.html (Halina Gawin Majewska, Dyrektor Wydziału Oświaty, Kultury i Sportu, oks@legnica.eu)

Miasto Legnica skutecznie wdrożyło metodę zatwierdzania arkuszy organizacyjnych opartą na standaryzacji zatrudnienia. Rozwiązanie to gwarantuje sprawiedliwy dostęp do usług publicznych w miastach prowadzących przynajmniej kilka porównywalnych szkół.

3.1.2. Wdrożenie bonu organizacyjnego w Gminie Piaseczno.

Gmina Piaseczno (Mariusz Sekuła – Naczelnik Wydziału Oświaty, tel. 22 737 08 71) we współpracy z podmiotem zewnętrznym wdrożyła bon organizacyjny. Punktem wyjścia do wdrożenia tej idei było jednak przyjęcie wspólnych rozwiązań informatycznych – elektronicznego arkusza organizacyjnego oraz opartego na tej technologii zatwierdzania arkuszy organizacyjnych.

3.2. Lokalny standard arkusza organizacyjnego, wspólny dla wszystkich jednostek oświatowych plan kont analitycznych jednostek.

3.2.1. Elektroniczne arkusze organizacyjne w powiecie brzeskim.

Powiat brzeski wdrożył scentralizowane, elektroniczne arkusze organizacyjne oraz wspomagany programowo system. Gwarantuje to spójność dokumentów oraz ich zgodność z przyjętymi założeniami organu prowadzącego.

3.2.2. Scentralizowany system informatyczny do zarządzania oświatą w Mieście Oleśnica.

www.e-oswiata.olesnica.pl Miasto Oleśnica (Danuta Leśniewska, dyrektor Zespołu Oświaty Samorządowej, tel. 71 757 07 10, zos@um.olesnica.pl)

Funkcjonujący w Oleśnicy system zarządzania oświatą gwarantuje odpowiedzialnym za oświatę dostęp do informacji o poszczególnych szkołach i placówkach. Centralizacja sposobu gromadzenia informacji gwarantuje ich spójność i kompletność.

3.3. Standardy finansowania zadań – np. lokalne bony oświatowe lub inne sformalizowane systemy podejmowania decyzji niosących skutki finansowe, np. tworzenie oddziałów, sposób realizacji planu nauczania.

3.3.1. Wdrożenie bonu oświatowego w Mieście Oleśnica.

<http://files.olesnica.pl/ssdip2/ZARZAD%20057.pdf> Miasto Oleśnica (Danuta Leśniewska, dyrektor Zespołu Oświaty Samorządowej, tel. 71 757 07 10, zos@um.olesnica.pl)

Oleśnica od wielu lat stosuje własny bon oświatowy w celu określenia wysokości środków oddawanych do dyspozycji dyrektorów szkół i placówek oświatowych. Przyjęte rozwiązanie gwarantuje równy dostęp mieszkańców (uczniów) do środków przeznaczonych na realizację zadań oświatowych.

3.3.2. Bon oświatowy w powiecie świdnickim.

<https://www.ore.edu.pl/component/phocadownload/category/145-baza-dobrych-praktyk?download=1341:funkcjonowanie-lokalnego-standardu-finansowego-w-powiecie-widnickim> Powiat świdnicki (Stanisław Szelewa, dyrektor Wydziału Oświaty i Wychowania, ow@powiat.swidnica.pl).

Powiat świdnicki jest jedną z pierwszych jednostek samorządu terytorialnego, które wdrożyły lokalny bon oświatowy. Jest też jednym z samorządów, w których rozwiązanie to nieprzerwanie funkcjonuje od wielu lat.

4. Włączanie lokalnej społeczności w proces diagnozy i planowania usług edukacyjnych.

4.1. Analizowanie potrzeb i oczekiwań społeczności lokalnej w zakresie organizacji i funkcjonowania jednostek oświatowych.

4.1.1. Badania ankietowe wizerunku prowadzonych szkół w powiecie dzierzoniowskim.

Powiat dzierzoniowski (Alicja Hromada – dyrektor Wydziału Edukacji i Kultury, oswiata@pow.dzierzoniow.pl)

Powiat przeprowadził w prowadzonych przez siebie szkołach oraz gminnych gimnazjach badania ankietowe. Ich celem było opisanie wizerunku poszczególnych szkół oraz kryteriów jakimi posługują się uczniowie przy wyborze miejsca dalszej nauki.

4.1.2. Zmiana sieci szkolnej w Mieście Oleśnica.

http://www.olesnica.pl/sites/default/files/m.skrzypek/pelne_opracowanie_siec_szkolna_miasta_olesnica.pdf

Dokonując wymaganej przez ustawodawcę zmiany sieci szkolnej, wynikającej z likwidacji gimnazjów, Miasto Oleśnica przeprowadziło szereg spotkań poświęconych kształtowi nowej sieci. Podstawą dyskusji były symulacje i warianty opisane w przedstawionym dokumencie.

4.2. Debaty o stanie realizacji zadań oświatowych.

4.2.1. Debaty z udziałem pracodawców w powiecie opoczyńskim.

Powiat opoczyński (Małgorzata Grzebińska, dyrektor Wydziału Oświaty i Funduszy Unijnych, fundusze@opocznowiat.pl) zorganizował cykl debat o oświacie i podjął ścisłą współpracę z pracodawcami. Celem tych działań było wypracowanie pożądanego kształtu szkolnictwa zawodowego w powiecie. Przeprowadzone debaty były częścią programu dostosowywania szkolnictwa zawodowego do potrzeb rynku pracy.

4.2.2. Warsztaty poświęcone kształceniu kompetencji kluczowych w powiecie krapkowskim.

Powiat krapkowski (Koryna Bernardt, dyrektor Wydziału Polityki Społecznej, k.bernhardt@powiatkrapkowski.pl) przygotował i przeprowadził cykl debat strategicznych poświęconych kształceniu kompetencji kluczowych w szkołach prowadzonych przez powiat.

W większości samorządów, okazją do szerszej dyskusji nt. sytuacji lokalnej oświaty są coroczne informacje o stanie realizacji zadań oświatowych, przedstawiane radzie gminy/powiatu przez organ wykonawczy JST. Przy odpowiednim przygotowaniu takiego dokumentu może on stanowić solidny fundament do analizy bieżącej sytuacji oraz odniesienia jej do strategicznych celów JST w zakresie realizowanej polityki oświatowej.

4.2.3. Rozszerzona informacja o stanie realizacji zadań oświatowych w dużym mieście

Miasto St. Warszawa. (<http://edukacja.warszawa.pl/edukacja-warszawska/informacje-o-realizacji-zadan/15289-informacja-o-stanie-realizacji-zadan>)

Przykład niezwykle kompletnej informacji o stanie realizacji zadań oświatowych obejmującej nie tylko elementy wymagane prawem, ale również szereg zestawień pozwalających radnym na merytoryczną debatę nt. postępu w realizacji polityki oświatowej oraz podjęcie racjonalnych decyzji.

4.2.4. Rozszerzona informacja o stanie realizacji zadań oświatowych w powiecie kwidzyńskim.

<http://www.powiatkwidzynski.pl/portal/index.php/raporty-i-statystyki/2014-11-05-11-42-48>

Przykład obszernej informacji o stanie realizacji zadań oświatowych zawierającej w szczególności informacje o efektach pracy szkół.

4.2.5. Debata z udziałem pracodawców w powiecie opoczyńskim.

Powiat opoczyński (Małgorzata Grzesińska, dyrektor Wydziału Oświaty i Funduszy Unijnych, fundusze@opoczpopowiat.pl) zorganizował cykl debat o oświacie i podjął ścisłą współpracę z pracodawcami. Celem tych działań było wypracowanie pożądanego kształtu szkolnictwa zawodowego w powiecie. Przeprowadzone debaty były częścią programu dostosowywania szkolnictwa zawodowego do potrzeb rynku pracy.

4.2.6. Warsztaty poświęcone kształceniu kompetencji kluczowych w powiecie krapkowskim.

Powiat krapkowski (Koryna Bernardt, dyrektor Wydziału Polityki Społecznej, k.bernhardt@powiatkrapkowski.pl) przygotował i przeprowadził cykl debat strategicznych poświęconych kształceniu kompetencji kluczowych w szkołach.

W większości samorządów okazją do szerszej dyskusji nt. sytuacji lokalnej oświaty są coroczne informacje o stanie realizacji zadań oświatowych, przedstawiane radzie gminy/powiatu przez organ wykonawczy JST. Przy odpowiednim przygotowaniu takiego dokumentu, może on stanowić solidny fundament do analizy bieżącej sytuacji oraz odniesienia jej do strategicznych celów JST w zakresie realizowanej polityki oświatowej.

4.2.7. Rozszerzona informacja o stanie realizacji zadań oświatowych w małym mieście – Kozienice

http://www.kozienice.pl/portal/download/file_id/298/pid/184.html

Przykład informacji o stanie realizacji zadań oświatowych czytelnie prezentujących rozszerzoną informację o problemach oświaty w małym mieście.

4.2.8. Rozszerzona informacja o stanie realizacji zadań oświatowych w gminie wiejskiej – Ochotnica

http://www.ochotnica.pl/files/s/174/7509/Edytor/Raport_oswiatowy_2014.pdf

Przykład informacji o stanie realizacji zadań oświatowych ukazujących oświatę w gminie wiejskiej. Na szczególną uwagę zasługują działania nakierowane na standaryzację wydatków związanych z funkcjonowaniem poszczególnych jednostek.

6. Analiza kluczowych problemów

Brak trwałej instytucjonalizacji rozwiązań w zakresie zarządzania oświatą

Planowanie strategiczne w oświacie wydaje się być raczej cechą osób zarządzających niż organizacji. Autorowi znany jest szereg jednostek samorządów terytorialnego, w których działania opisywane jako dobre praktyki (por. Zawicki M. 2004) przestawały funkcjonować krótko po zmianach wynikających z wyborów. Tym samym działania nie cechowały się ciągłością. Przykłady te wskazywały na to, że dobre działania nie były skutkiem działania organizacji (samorządu), a jedynie umiejętnościami poszczególnych osób kierujących. Brak gotowości do realizacji założeń strategicznych przyjętych przez poprzedników cechuje niestety nie tylko oświatę.

Problemowi temu można przeciwdziałać poprzez jednoczesne:

- 1) poszukiwanie sojuszników dla przyjętego rozwiązania (przywództwo w zakresie wdrażanych idei), a także dostosowywanie rozwiązania do oczekiwań interesariuszy.
- 2) formalizację przyjętych rozwiązań w postaci uchwał oraz wewnętrznych procedur.

Brak trwałej strategii oświatowej państwa

W ostatnich miesiącach mieliśmy do czynienia z radykalną zmianą ustroju szkolnego oraz bardzo wielu przepisów regulujących funkcjonowanie oświaty. Tempo jej wdrażania bardzo utrudniło samorządom przeprowadzenie rzetelnych konsultacji w tak fundamentalnej kwestii jak kształt sieci szkolnej. Zmiana ta była źródłem kłopotów wielu (głównie małych) jednostek samorządu terytorialnego. Trudno podejmować myślenie strategiczne, gdy warunki w otoczeniu zmieniają się w taki sposób.

Jednocześnie zmianę, nawet nieakceptowaną, można wykorzystać jako okazję do wdrożenia niejako przy okazji dobrych rozwiązań.

Jednym z obserwowanych (choć niezbadanych) skutków przytłaczającej skali zmian prawnych w zakresie funkcjonowania oświaty w szkołach jest rezygnacja z systematycznego śledzenia prawa na rzecz większej koncentracji na istocie oświaty jaką jest kształcenie i wychowanie. Jeśli procesy te są obserwowalne w samorządzie, ich wsparcie w znaczący sposób wpłynie na jakość i efekty pracy szkół.

Różny poziom kompetencji radnych podejmujących istotne decyzje odnośnie szkół, w tym przyjmujących coroczne sprawozdania o stanie realizacji zadań oświatowych

Zbudowanie spójnej wizji rozwoju oświaty wymaga szerokich kompetencji pozwalających określić kluczowe czynniki sukcesu szkół. Nie przez przypadek więc prawodawca zażądał tej umiejętności nie od nauczycieli, a dopiero od kandydatów na dyrektorów szkół (muszą oni na konkurs opracować koncepcję rozwoju swojej szkoły). Tymczasem wg GUS w roku 2015 były w Polsce 154 gminy, w których był tylko jeden radny (lub nie było żadnego) z wyższym wykształceniem. Oświatowe kompetencje radnych podejmujących wiele istotnych decyzji o szkołach wydają się być, szczególnie w małych samorządach, czynnikiem utrudniającym identyfikację rzeczywistych problemów w szkołach.

Przeciwdziałać temu można poprzez podnoszenie kompetencji radnych w ramach szkoleń. Jest to działanie przynoszące efekty, ale stosunkowo trudne w realizacji. Niezależnie od szkoleń należy zawsze włożyć dużo starań w przygotowanie materiałów o szkołach w sposób możliwie prosty i eliminować dość powszechny w środowisku żargon oświatowy.

7. Trendy i tendencje w rozwoju obszaru

Rozwój narzędzi informatycznych.

Obserwowany nieprzerwanie od ponad ćwierćwiecza rozwój narzędzi teleinformatycznych sprawił, że gromadzenie i analizowanie informacji stało się nie tylko łatwiejsze, ale w wielu obszarach – wręcz możliwe. Powszechne stosowanie narzędzi IT zaczęło przynosić efekty w postaci zmiany podejścia do zarządzania szkołami przez samorządy. Liczne, dostępne na rynku, narzędzia informatyczne wspierające zarządzanie szkołami przyczyniły się do standaryzacji zakresu gromadzonych danych, a rozwój zdalnego przetwarzania danych znacząco wpłynął na możliwość ich kategoryzacji. O ile kilkanaście lat temu tylko liderzy posługiwali się oprogramowaniem do gromadzenia

danych o szkołach, o tyle dziś wydaje się to niemal standardem. Podobnie dzieje się w innych krajach europejskich.

Zwiększenie dostępności danych.

Wraz z rozwojem technologii informacyjnych zmieniał się dostęp do danych. Dziś względnie łatwo dostępne są dane ułatwiające strategiczne zarządzanie samorządową oświatą. Czytelne prognozy demograficzne, wskaźniki odniesienia, informacje o wynikach kształcenia są coraz częściej i coraz efektywniej wykorzystywane przez organy prowadzące szkoły. Tendencja ta jest zgodna z działaniami obserwowanymi w innych krajach. Różnice są jednak w źródle danych. W USA i Wielkiej Brytanii dane gromadzone są głównie przez instytucje rządowe i wyższe uczelnie, a w Holandii przez podmioty prywatne.

Realizowane przez Ośrodek Rozwoju Edukacji **projekty** poświęcone różnym aspektom zarządzania szkołami sprawiły, że istotnie wzrosła wiedza i świadomość osób odpowiedzialnych za funkcjonowanie szkół.

- Projekt *Zarządzanie oświatą* w znaczący sposób wpłynął na strategiczne podejście do oświaty w jednostkach samorządu terytorialnego.
- Projekt *Rozwój systemu egzaminów zewnętrznych* dostarczył metodologię edukacyjnej wartości dodanej umożliwiającą dokonywanie trafnej oceny efektywności pracy szkół.
- Projekty poświęcone nadzorowi pedagogicznemu dostarczyły samorządom wystandaryzowane i zobiektywizowane raporty o pracy szkół.
- Projekt *Przywództwo edukacyjne* dostarczył narzędzi do kształcenia i rozwoju zawodowego dyrektorów szkół.

Wszystkie te działania, uzupełnione publikacjami Instytutu Badań Edukacyjnych, sprawiły, że dziś są powszechnie dostępne materiały teoretyczne i praktyczne narzędzia ułatwiające bieżące zarządzanie oświatą. Trudno dziś wyrokować, czy wypracowane w ten sposób rozwiązania staną się w kolejnych latach standardem, czy też – w skutek zaniechania aktualizacji – zostaną zapomniane. Niewątpliwie dziś wszyscy zainteresowani mają dostęp do danych i rozwiązań i bardzo wiele samorządów z nich korzysta.

Tworzenie formalnych strategii oświatowych przeżywa pewien kryzys. Przygotowane kilka lat temu strategie często cechowały się brakiem mierzalnych celów. Były więc nie tyle strategiami, ile zapisami marzeń. W praktyce wpływ wielu z nich na codzienne funkcjonowanie samorządowej oświaty był marginalny. Raz napisane odkładane były do archiwum. Obecnie samorządy decydują się nie na przygotowanie strategii, ale dobrze sformułowanych analiz podstawowych problemów lokalnej oświaty. Przyjmują one postaci rozbudowanych dokumentów prezentowanych w ramach debaty o stanie realizacji zadań oświatowych lub analiz sporządzanych przez podmioty zewnętrzne.

Bibliografia

1. *Biblioteczka Oświaty Samorządowej*: Levitas A. (red.), *Tom 1. Strategie oświatowe*, Herbst M. (red.), *Tom 2. Zarządzanie oświatą*, Herbst M. (red.), *Tom 3. Finansowanie oświaty*, Swianiewicz P., Krukowska J., Lackowska-Madurowicz M., Łukomska J., *Tom 4. Edukacja przedszkolna*, Herczyński J. (red.), *Tom 6. Wskaźniki oświatowe*, Herczyński J., *Tom 5. Informacje oświatowe*, Herbst M. (red.), *Tom 7. Decentralizacja oświaty*, Ośrodek

- Rozwoju Edukacji, Warszawa 2012 (wersja elektroniczna: <https://www.ore.edu.pl/aktualnoci-62045/2243-biblioteczka-owiaty-samorzdowej-tom-5-i-6>, dostęp 10.1.12.017)
2. Gawroński H., *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2010
 3. Haber A. (red.), Szałaj M. (red.), *Ewalucja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010
 4. Herczyński J. (red.), *Przygotowanie informacji o stanie realizacji zadań oświatowych*, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa 2011
 5. Jeżowski A., *Selected Predicates of the Economics of Education of Lower Secondary Schools in Poland: Contemporary Challenges*, Instytut Badań w Oświacie, Sopot/Wrocław 2015
 6. Levitas A. (red.), *Innowacyjne przykłady zarządzania i finansowania oświaty przez samorzady*, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa 2012
 7. Pyżalski J., *Analiza porównawcza systemów kształcenia i doskonalenia kadry kierowniczej szkół oraz placówek*, Uniwersytet Jagielloński, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa 2015
 8. Sobotka A. (red.), *Zarządzanie siecią szkół ponadgimnazjalnych*, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa 2012
 9. Sysko-Romańczuk S., *Modele zarządzania oświatą w polskich samorządach*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2011
 10. Tołwińska-Królikowska E. (red.), *Mała szkoła – problem czy szansa*, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa 2015
 11. *Zarządzanie oświatą w gminach. Podsumowanie badania ankietowego*, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa 2012 (<https://www.ore.edu.pl/component/phocadownload/category/114-publikacje?download=1208:zarzadzanie-owiat-w-gminach.-podsumowanie-badania-ankietowego>, dostęp 10.1.12.017)
 12. Zawicki M. (red.), Mazur St. (red.), Bober J. (red.), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2004 (http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/pri_praktyki.pdf, dostęp 10.1.12.017)

Strategiczny przegląd sytuacji w obszarze:

Monitorowanie jakości usług edukacyjnych

Szymon Więśław

1. Podstawa prawna działania samorządu w tym obszarze

Przepisy art. 55 ust. 1 upo stanowią, że nadzór pedagogiczny polega na: obserwowaniu, analizie i ocenianiu przebiegu procesów kształcenia i wychowania oraz efektów działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkół i placówek; ocenianiu stanu i warunków działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkół i placówek; udzielaniu pomocy szkołom i placówkom, a także nauczycielom w wykonywaniu ich zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych; inspirowaniu nauczycieli do poprawy istniejących lub wdrożenia nowych rozwiązań w procesie kształcenia, przy zastosowaniu innowacyjnych działań programowych, organizacyjnych lub metodycznych, których celem jest rozwijanie kompetencji uczniów.

Nadzór pedagogiczny sprawowany jest przez kuratora i dyrektora szkoły. Organ prowadzący nie ma w tym zakresie żadnych kompetencji ani praw (art. 51 ust. 1 pkt 1, art. 68 ust. pkt 2, art. 58 upo). Co więcej, sam może otrzymać zalecenia np. w zakresie zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki (por. art. 55 ust. 2. pkt 6 upo; art. 58 ust. 8 upo, co w myśl art. 10 ust. 1 pkt 1 upo jest jego zadaniem).

Prawo do monitorowania jakości usług edukacyjnych można jednak wywieść z innych przepisów:

- Art. 11 ust. 7 upo (o obowiązku składania przez organ wykonawczy organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego informacji o stanie realizacji zadań oświatowych).
Aby przedstawić informacje, organ prowadzący musi najpierw zebrać i zanalizować niezbędne dane.
- Art. 28 i 47 uofp (o obowiązku efektywnego i oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi).
Aby efektywnie i oszczędnie gospodarować niemałymi środkami na realizację zadań oświatowych, niezbędnym jest badanie celowości poszczególnych decyzji o ich dysponowaniu (por. art. 175 ust. 1 pkt 1 uofp).

Ustawodawca wskazał ponadto szereg szczegółowych sytuacji, w których organ prowadzący musi być informowany o działaniach szkół i placówek. Są to na przykład:

- sprawozdanie z jego przebiegu eksperymentu pedagogicznego, które dyrektor szkoły przekazuje także organowi prowadzącemu. (art. 45 upo);
- zalecenia pokontrolne od organu sprawującego nadzór pedagogiczny, o których zawiadamia dyrektor szkoły lub placówki (art. 55 ust. 6 upo);
- informacje niezbędne do przygotowania planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli (art. 70a ust. 1 pkt 1 KN, więcej w opisie obszaru 1).

Są także dokumenty przygotowywane przez inne podmioty, w uzgodnieniu z organem prowadzącym, na przykład:

- przez szkołę – harmonogram poprawy efektywności kształcenia lub wychowania, który sporządza dyrektor w przypadku stwierdzenia przez kuratora niedostatecznych efektów kształcenia lub wychowania w szkole lub placówce (art. 56 ust 2 upo) lub
- przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny – ocena pracy dyrektora (art. 6a ust 6 KN).

Użyte skróty

- KN – Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2017 r. poz. 1189 i 2203)
- uofp – Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240 ze zm.)
- upo – Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2017 r. poz. 59 ze zm.)

2. Analiza ilościowa

Uczniowie:

- liczba dzieci/oddziałów w przedszkolach wg przedziałów wiekowych;
- liczba uczniów/oddziałów w podziale na typy szkół;
- wskaźniki scholaryzacji wg etapów edukacyjnych;
- liczba/procent uczniów z orzeczeniami o potrzebie kształcenia specjalnego (poza oddziałami integracyjnymi) w podziale na typy szkół;
- udział uczniów szkół prowadzonych przez organy inne niż JST w ogólnej liczbie uczniów ogólnodostępnych szkół dla dzieci i młodzieży (wg typu szkoły).

Nauczyciele:

- liczba/udział pracowników pedagogicznych wg kwalifikacji i stopnia awansu zawodowego;
- struktura nauczycieli wg stopni awansu zawodowego (dyplomowani, mianowani, kontraktowi, stażyści);
- średni wiek nauczycieli w podziale na grupy stanowisk;
- liczba szkoleń nauczycieli wg różnych form doskonalenia;
- liczba uczniów przypadających na jeden etat nauczycielski wg typu szkół;
- liczba etatów nauczycielskich przypadających na jeden oddział wg typu szkół.

Wyniki egzaminów i sprawdzianów zewnętrznych (matur i egzaminów zawodowych):

- średnie wyniki szkół, oddziałów specjalności;
- stopień opanowania poszczególnych umiejętności;
- odsetek porażek egzaminacyjnych oraz uczniów nieprzystępujących do egzaminu;
- Edukacyjna Wartość Dodana.

Wszystkie powyższe dane dla danej jednostki samorządu terytorialnego wraz z wartościami pozwalającymi na ich odniesienie do otoczenia.

Inne:

- wyniki olimpiad przedmiotowych (krajowych i międzynarodowych);
- rankingi (np. STEM Perspektywy);
- analiza losów absolwentów szkół podstawowych i liceów (w tym odsetek bezrobotnych po poszczególnych szkołach/specjalnościach).

3. Rola organu prowadzącego

Organ prowadzący nie sprawuje nadzoru pedagogicznego, tym samym nie podejmuje decyzji o tym, kto i w jaki sposób kształci, wychowuje i sprawuje opiekę nad uczniami. Ma jednak wpływ na organizację szkół oraz ich dyrektorów. Zapewnia także miejsce i odpowiada za warunki realizacji zadań oświatowych, a także środki na ich realizację.

Przepisy szczegółowo określają minimalne warunki nauki uczniów, w tym: kwalifikacje nauczycieli i ich czas pracy, liczby godzin zajęć, wielkości oddziałów. Prawodawca określił warunki minimum „należne” każdemu uczniowi, ale pozostawił organowi prowadzącemu możliwość ich poprawiania. W ramach prawa można więc na przykład tworzyć mniejsze oddziały, organizować zajęcia w grupach, nawet gdy nie jest to wymagane, zapewniać dodatkowe zajęcia lub formy opieki nad uczniami.

Wydatki związane z podniesieniem standardu wymaganych warunków nauki i opieki dokonywane są przez samorząd ze środków publicznych. Tym samym organ dysponujący nimi musi uczynić zadość obowiązkowi efektywnego i oszczędnego gospodarowania. Musi więc posiadać narzędzia oceny tego, czy wydatki przyniosły zamierzony skutek oraz czy można było osiągnąć taki sam efekt przy mniejszych nakładach. Wydaje się więc, że dysponent musi posiadać zdefiniowane cele (patrz obszar 1) oraz monitorować stopień ich osiągnięcia.

Zakres monitorowania wynika ze sposobu określania celów. Na przykład:

- jeśli w celu poprawy znajomości języka obcego sfinansowano podziały na grupy na językach obcych, monitorować można odpowiednie wyniki na sprawdzianie lub egzaminie;
- jeśli celem było przeciwdziałanie zjawiskom patologicznym w gminie i w związku z tym zorganizowano w szkołach popołudniowe zajęcia sportowe – monitorowaną miarą będą np. statystyki policyjne;
- jeśli dodatkowe godziny pracy świetlicy utworzono w celu ułatwienia rodzicom pracy zawodowej, monitorowana będzie liczba uczniów przebywających w niej w dodatkowych godzinach.

Oprócz wskaźników nakierowanych na realizację założonych celów, każdy organ wykonawczy musi monitorować również wskaźniki określone przez ustawodawcę (art. 11 ust. 7 upo). Realizacją tego obowiązku jest złożenie organowi stanowiącemu przez organ wykonawczy sprawozdania z realizacji zadań oświatowych za ubiegły rok szkolny. Sprawozdanie to musi zawierać przynajmniej informacje o egzaminach zewnętrznych z uwzględnieniem działań podejmowanych przez szkoły nakierowanych na kształcenie uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi oraz wynikach nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez kuratora oświaty w szkołach i placówkach tych typów i rodzajów, których prowadzenie należy do zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego.

Organ wykonawczy musi więc zebrać i zaprezentować radnym informacje o wynikach egzaminów i sprawdzianów zewnętrznych oraz o wynikach przeprowadzonych przez kuratora kontroli i ewaluacji. Warto jednak, by przy tej okazji zastanowić się nad kierunkami rozwoju oświaty w kolejnym roku.

Aby wywiązać się z powyższych zobowiązań, organ prowadzący szkoły musi realizować dwa zadania:

- 1) gromadzenie i analizowanie informacji o organizacji i efektach pracy szkół,
- 2) monitorowanie strategicznych celów lokalnej polityki oświatowej.

4. Narzędzia i rozwiązania zarządcze

Zadanie 1. Gromadzenie i analizowanie informacji o organizacji i efektach pracy szkół

- 1.1. Analiza wyników kształcenia.
- 1.2. Badanie ankietowe zadowolenia uczniów i rodziców.
- 1.3. Audyt organizacyjny szkół.

Zadanie 2. Monitorowanie strategicznych celów lokalnej polityki oświatowej

- 2.1. Analiza długoterminowych procesów następujących w oświacie.
- 2.2. Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych jako narzędzie monitorowania polityki oświatowej.
- 2.3. Powołanie lokalnej rady oświatowej.

5. Dobre praktyki

1. Gromadzenie i analizowanie informacji o organizacji i efektach pracy szkół.

- 1.1. Analiza wyników kształcenia.
 - 1.1.1. Analiza wyników egzaminacyjnych w powiecie wielickim.
<http://www.oke.krakow.pl/inf/filedata/files/Szmigel%2CRappe.pdf>
Lokalna diagnoza wyników egzaminacyjnych osiągniętych przez młodzież z powiatu przygotowana przez pracownika Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej. Dobry przykład poprawnego metodologicznie wykorzystania wyników egzaminacyjnych do stworzenia obrazu oświaty na terenie powiatu. Analiza obejmuje szkoły wszystkich poziomów.
 - 1.1.2. Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych zawierająca analizę wyników kształcenia.
<https://powiatwegrowski.pl/file/hmj7y2zqiqztm80w.pdf>
Powiat węgrowski, publikując informację o stanie realizacji zadań oświatowych, odnosi się obszernie do efektów kształcenia, pokazując nie tylko wyniki surowe, ale również analizuje Edukacyjną Wartość Dodaną.
Podobne informacje znajdują się w materiale przygotowanym przez Gminę Dzierżoniów. (http://www.dzierzoniow.pl/sites/default/files/pliki/urzed/informacja_o_stanie_realizacji_zadan_oswiatowych_gmd_2014_2015.pdf)

1.2. Badanie ankietowe zadowolenia uczniów i rodziców.

1.2.1. System badań satysfakcji klientów szkół w Mieście Dzierżoniowie.

<https://www.ore.edu.pl/component/phocadownload/category/145-baza-dobrych-praktyk?download=1340:system-bada-satysfakcji-klientw-szk-w-dzieroniowie>

Miasto Dzierżoniów wdrożyło system zarządzania jakością ISO. Jego częścią były badania ankietowe wśród klientów szkół. Na uwagę zasługuje długi okres przeprowadzanych badań. Dzięki temu możliwe było dokonywanie analiz porównawczych i obserwowanie tendencji.

1.2.2. Badanie zadowolenia uczniów z pracy szkół w powiecie opoczyńskim.

Powiat opoczyński (Małgorzata Grzesińska, dyrektor Wydziału Oświaty i Funduszy Unijnych, fundusze@opoczypowiat.pl)

Powiat przeprowadził zewnętrzne badania zadowolenia uczniów ze sposobu funkcjonowania szkół. Zaskakujące momentami wyniki pokazały istotne różnice w tym zakresie pomiędzy poszczególnymi szkołami prowadzonymi przez jeden organ prowadzący.

1.3. Audyt organizacyjny szkół.

1.3.1. Analiza organizacyjno-finansowa placówek oświatowych na terenie Gminy Stegna.

www.stegna.pl/zalacznik/id/2464

Szczegółowa analiza organizacji i finansów oświaty przygotowana w związku z koniecznością likwidacji gimnazjów. Przykład analizy rzetelnie wykonanej przez podmiot zewnętrzny.

1.3.2. Analiza finansowo-organizacyjnej oświaty w Gminie Jabłonna.

[http://www.jablonna.pl/gmina/pliki/aktualnosci/2016/pazdziernik/Analiza finansowo-organizacyjna oświaty w Gminie Jabłonna.pdf](http://www.jablonna.pl/gmina/pliki/aktualnosci/2016/pazdziernik/Analiza_finansowo-organizacyjna_oświaty_w_Gminie_Jablonna.pdf)

Zamówiona w podmiocie zewnętrznym pogłębiona analiza stanu oświaty u podmiotów zewnętrznych pozwoliła samorządowi spojrzeć na prowadzone szkoły w oparciu o inną metodologię i/lub inne nieanalizowane dotychczas dane.

2. Monitorowanie strategicznych celów lokalnej polityki oświatowej.

2.1. Analiza długoterminowych procesów następujących w oświacie.

2.1.1. Analiza organizacyjno-finansowa placówek oświatowych na terenie Gminy Stegna.

www.stegna.pl/zalacznik/id/2464

Prezentowany dokument zawiera liczne zestawienia ukazujące procesy następujące w gminnej oświacie. Wśród prezentowanych informacji są na przykład zestawienia dynamiki wydatków za 12 lat oraz organizacja gminnej oświaty na tle jednostek o podobnym charakterze.

2.1.2. Prognoza demograficzna Gminy Rokietnica dla celów oświatowych.

http://bip.rokietnica.pl/public/get_file_contents.php?id=327433

Szczegółowa analiza demograficzna gminy w ramach aglomeracji poznańskiej. Przykład dogłębnej analizy dla dynamicznie rozwijającej się gminy.

2.2. Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych jako narzędzie monitorowania polityki oświatowej.

- 2.2.1. Rozszerzona informacja o stanie realizacji zadań oświatowych w powiecie kwidzińskim.

<http://www.powiatkwidzynski.pl/portal/index.php/raporty-i-statystyki/2014-11-05-11-42-48>

Przykład obszernej i ciekawej informacji o stanie realizacji zadań oświatowych zawierającej w szczególności informacje o efektach pracy szkół.

- 2.2.2. Rozszerzona informacja o stanie realizacji zadań oświatowych w małym mieście – Koźienice.

http://www.kozienice.pl/portal/download/file_id/298/pid/184.html

Przykład informacji o stanie realizacji zadań oświatowych czytelnie prezentujących rozszerzoną informację o problemach oświaty w małym mieście.

- 2.2.3. Rozszerzona informacja o stanie realizacji zadań oświatowych w gminie wiejskiej – Ochotnica.

http://www.ochotnica.pl/files/s/174/7509/Edytor/Raport_oswiatowy_2014.pdf

Przykład informacji o stanie realizacji zadań oświatowych ukazujących oświatę w gminie wiejskiej. Na szczególną uwagę zasługują działania nakierowane na standaryzację wydatków związanych z funkcjonowaniem poszczególnych jednostek.

2.3. Powołanie rady oświatowej.

- 2.3.1. Utworzenie Wrocławskiej Rady Edukacji Dzieci i Młodzieży.

<http://bip.um.wroc.pl/artukul/613/21228/wroclawska-rada-edukacji-dzieci-i-mlodziezy>

Funkcjonująca we Wrocławiu rada oświatowa jest ciałem doradczym Prezydenta Wrocławia. W jej skład wchodzi eksperci posiadający znaczne doświadczenie oświatowe. Jej celem jest prowadzenie stałego namysłu nad strategicznymi wyzwaniami stojącymi przed miejską oświatą. Rada ma charakter zdecydowanie ekspercki – zaproszono do niej osoby o dużym doświadczeniu oświatowym, często niepełniące obecnie funkcji w tym obszarze.

- 2.3.2. Utworzenie Słupskiej Rady Edukacji.

http://bip.um.slupsk.pl/urząd_miejski/dokumenty/866.html

Słupska Rada Edukacji ma charakter inny niż wrocławska. Mimo iż powołana jest na bazie podobnej formuły jest miejscem prowadzenia konsultacji bieżących rozwiązań kluczowych dla rozwoju miejskiej oświaty. Ma więc to ciało charakter rady dialogu oświatowego.

- 2.3.3. System wsparcia samorządowych szkół w gminie Malczyce.

(Piotr Frankowski, wójt, p.frankowski@malczyce.wroc.pl)

Gmina Malczyce (gm. wiejska) jest organem prowadzącym dla jednej szkoły i jednego przedszkola. W celu usprawnienia zarządzania placówkami gmina nie tworzyła osobnej rady, a nawiązała współpracę z doświadczoną, emerytowaną dyrektorką jednej z wrocławskich szkół. Efektem tej współpracy była diagnoza oświaty gminnej i jej rozwój potwierdzony prestiżowymi certyfikatami.

6. Analiza kluczowych problemów

Niestabilność ustroju szkolnego

Ostatnie lata to ciągle okres przejściowy, w którym niezwykle trudne jest dokonywanie analiz wieloletnich. Sytuacja ta nie ulegnie zmianie przez kolejne lata. Na zmienność tę wpływają liczne zmiany ustroju oświaty:

- wprowadzenie obowiązku szkolnego dla sześciolatków i rezygnacja w niego,
- likwidacja, a później przywrócenie oddziałów „0”,
- zapowiadana likwidacja oddziałów przedszkolnych w szkołach i powrót do tej formy organizacji,
- zmiana typów szkół (likwidacja gimnazjów) i wynikająca z niej zmiana sieci szkół w wielu gminach,
- sukcesywne wprowadzanie zmian prawnych dotyczących coraz młodszych dzieci w edukacji przedszkolnej (obowiązek zapewnienia miejsc w przedszkolach dla wszystkich dzieci powyżej 3. roku życia).

Skomplikowane relacje ustrojowe w zakresie prowadzenia i nadzorowania szkół sprawiają, że wiele, szczególnie małych, samorządów „oddaje” w praktyce bieżące sprawy szkół w ręce ich dyrektorów oraz wizytatorów odpowiedniego kuratorium.

Rozdrobnienie jednostek samorządu terytorialnego

W Polsce jest 521 gmin, w których funkcjonują nie więcej niż dwie szkoły podstawowe oraz 450 gmin, w których do szkół uczęszcza nie więcej niż 300 uczniów. To bardzo małe organizacje, które w naturalny sposób dążą do ograniczenia formalizmów i budują płaskie, niesformalizowane struktury zarządzania. Procesy te dotyczą również zarządzania (w konsekwencji monitorowania jakości) samorządową oświatą. W najmniejszych urzędach nie ma wystarczającej liczby kompetentnych osób, które byłyby w stanie wykazać się kompetencją we wszystkich obszarach. Braki te dotyczą też oświaty. Rozwiązaniem tego problemu może być przygotowywanie gotowych materiałów i towarzyszenie samorządowi w działaniach oświatowych przez doświadczonych konsultantów z zewnątrz. Innym rozwiązaniem, sprawdzającym się w szkołach, jest budowa sieci współpracy (grup wymiany doświadczeń). Należy jednak podkreślić konieczność ich moderowania przez osoby mające doświadczenie w zarządzaniu oświatą.

Zaniechanie rozwoju narzędzi umożliwiających ocenę efektów pracy szkół

Samorządy pozbawione zostały narzędzi ułatwiających dokonywanie oceny pracy szkół – zakończono projekt EWD (Edukacyjnej Wartości Dodanej), nie jest rozwijany projekt ewaluacji, nie są publikowane nowe wskaźniki odniesienia. Coraz trudniej więc będzie przedstawicielom organów prowadzących pozyskiwać zewnętrzne dane przygotowane do samodzielnej analizy. W konsekwencji jedynym źródłem informacji będzie osoba wizytatora. To ich osobista wiedza i doświadczenie będzie rzutować na możliwości działania przez organy prowadzące. Jednak powierzenie wizytatorom, którzy bardzo często nie posiadają wiedzy na temat instrumentów, a którymi dysponuje organ prowadzący, całej decyzyjności w sprawach szkół i ich sieci może być działaniem ryzykownym i dla organu prowadzącego nie zawsze uzasadnionym.

Trendy i tendencje w rozwoju obszaru

Tocząca się obecnie w świecie dyskusja dotyczy samej istoty monitorowania. Pomijając poglądy skrajne, funkcjonują dwa podejścia do monitorowania. Pierwsze z nich zakłada, że edukacja jest czymś ulotnym, a rozwój, będący efektem edukacji, wymyka się twardym, sformalizowanym metodom. Zwolennicy takiego podejścia zakładają, że szkole należy towarzyszyć, można obserwować i opisywać jej działania, ale efektów w gruncie rzeczy nie da się zmierzyć.

Zwolennicy drugiego podejścia twierdzą, że efekty należy mierzyć, używając twardych formalnych miar (jak np. wyniki egzaminacyjne). Akceptując różne ułomności stosowanych metod, podkreślają konieczność ich stosowania. Konieczność wynikająca z potrzeby zobiektywizowanego porównania efektów pracy różnych zespołów. Nie da się dziś rozstrzygnąć, kto ma rację. Pomimo ewidentnej sprzeczności na poziomie założeń, w praktyce pokazują one dwie strony tego samego procesu.

Dobrym przykładem współistnienia tych podejść jest historycznie sprawny system monitorowania jakości edukacji w Wielkiej Brytanii. Jego podstawą działań są cykliczne, kilkudniowe wizytacje zespołów inspektorów oświatowych. Każda wizytacja kończy się sporządzeniem publicznie dostępnego raportu (<https://reports.ofsted.gov.uk/>). Raporty zawierają ocenę stopnia realizacji celów, opis problemów dostrzeżonych w szkołach, a także opracowane wyniki badań wśród uczniów i ich rodziców. Raporty te uznawane są powszechnie za bardzo wiarygodne źródło informacji o szkołach i wykorzystywane do prowadzenia polityki oświatowej przez rady poszczególnych szkół. To właśnie rady wybierają i rozliczają z efektów dyrektorów szkół, a także oceniają efektywność wykorzystania środków finansowych.

Drugim źródłem informacji są rozbudowane systemy analizy wyników egzaminów zewnętrznych. Dane o osiągnięciach uczniów są bardzo szczegółowo analizowane w rozbiciu na poszczególne kompetencje kluczowe. Jest to możliwe ze względu na formalną strukturę planów nauczania.

Bibliografia

1. *Biblioteczka Oświaty Samorządowej*: Levitas A. (red.), *Tom 1. Strategie oświatowe*, Herbst M. (red.), *Tom 2. Zarządzanie oświatą*, Herbst M. (red.), *Tom 3. Finansowanie oświaty*, Swianiewicz P., Krukowska J., Lackowska-Madurowicz M., Łukomska J., *Tom 4. Edukacja przedszkolna*, Herczyński J. (red.), *Tom 6. Wskaźniki oświatowe*, Herczyński J., *Tom 5. Informacje oświatowe*, Herbst M. (red.), *Tom 7. Decentralizacja oświaty*, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa 2012 (wersja elektroniczna: <https://www.ore.edu.pl/aktualnoci-62045/2243-biblioteczka-owiаты-samorzdowej-tom-5-i-6>, dostęp 10.1.12.017)
2. Charatynowicz J., *Informacje o stanie realizacji zadań oświatowych*, Uniwersytet Warszawski (wersja elektroniczna: <https://www.ore.edu.pl/component/phocadownload/category/113-raporty?download=997:raport-z-analizy-informacji-o-stanie-realizacji-zada-owiatorych-za-rok-szkolny-2010-2011>)
3. Green H. (red.), *Professional Standards for Teachers & School Leaders*, RoutledgeFalmer, London & New York 2004
4. Haber A. (red.), Szałaj M. (red.), *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010
5. Herczyński J. (red.), *Przygotowanie informacji o stanie realizacji zadań oświatowych*, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa 2011
6. Herczyński J., Sobotka A., *Dyskusje o statusie dyrektora szkoły* (wersja elektroniczna: <https://www.ore.edu.pl/materialy-do-pobrania?download=1202:dyskusje-o-statusie-dyrektora-szkoly>, dostęp 10.1.12.017)
7. Jeżowski A.J., *Selected Predicates of the Economics of Education of Lower Secondary Schools in Poland: Contemporary Challenges*, Instytut Badań w Oświacie, Sopot/Wrocław 2015

8. Mazurkiewicz G., *Jakość edukacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2012
9. Mazurkiewicz G., *Przywództwo edukacyjne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa 2015
10. Mazurkiewicz G., *Przywództwo i zmiana w edukacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013
11. Sysko-Romańczuk S., *Modele zarządzania oświatą w polskich samorządach*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2011
12. Wantuch P., *Monitorowanie pracy szkół. Raport z badań* (wersja elektroniczna: <https://www.ore.edu.pl/materialy-do-pobrania?download=1068:monitorowanie-pracy-szk.-raport-z-bada>, dostęp 10.1.2.017)

Strategiczny przegląd sytuacji w obszarze:

Organizacja zarządzania usługami edukacyjnymi i zapewnienie kompetentnej kadry na poziomie organu prowadzącego

Danuta Woronowicz

1. Podstawa prawna działania samorządu w tym obszarze

Koordinacją usług publicznych, w tym edukacyjnych, zajmują się z reguły urzędy gmin/miast i starostwa powiatowe. Zagadnienia dotyczące urzędu jednostki samorządowej gminy i powiatu znajdują swoją regulację ustawową odpowiednio w art. 33 ustawy o samorządzie gminnym oraz w art. 33 ustawy o samorządzie powiatowym. Można przyjąć, że urząd gminy (miasta) czy starostwo powiatowe to wyodrębniony organizacyjnie zespół ludzi i środków majątkowych, stanowiący aparat pomocniczy organów gminy/powiatu, w szczególności organu wykonawczego, jak również zabezpieczający administracyjną obsługę obywateli (R. Budzisz, Urząd gminy (miasta), (w:) M. Stahl, B. Jaworska-Dębska (red.), Encyklopedia samorządu terytorialnego. Część 1. Ustrój, Warszawa 2010, s. 241).

Struktura organizacyjna urzędów samorządowych nie została określona ustawowo. W powołanych przepisach ustaw samorządowych wskazano tylko pewne strukturalne elementy organizacji urzędu. Ustawy przewidują również obowiązek określenia organizacji i zasad funkcjonowania urzędu gminy/starostwa powiatowego w regulaminie organizacyjnym, nadanym w drodze zarządzenia. Prawidłowa organizacja urzędu powinna zapewnić właściwe realizowanie usług publicznych oraz ich możliwie szeroką dostępność dla członków wspólnoty samorządowej.

Jak wynika z analizy regulaminów organizacyjnych, jednym z elementów struktury organizacyjnej urzędów jednostek samorządu terytorialnego średniej wielkości i dużych są zwykle wydziały edukacji funkcjonujące samodzielnie lub połączone organizacyjnie z wydziałem kultury, sportu, a często też z wydziałem zdrowia. W mniejszych jednostkach samorządu, a te dominują liczebnie, są to kilkuosobowe referaty, a nawet stanowiska ds. obsługi oświaty i wtedy większość zadań koncepcyjno-zarządczych spoczywa na kadrze kierowniczej urzędu.

Jednostki samorządu terytorialnego, jako organy prowadzące szkoły i placówki publiczne, zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe realizują zadania, do których należy w szczególności: zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki, zapewnienie warunków umożliwiających stosowanie specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży objętych kształceniem specjalnym, wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie, zapewnienie obsługi administracyjnej, w tym prawnej, obsługi finansowej, w tym zakresie wykonywania czynności, o których mowa w art. 4 ust. 3 pkt 2–6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2016 r. poz. 1047 i 2255), i obsługi organizacyjnej szkoły lub placówki,

wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczo-profilaktycznych, przeprowadzania egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych, wykonywanie czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w stosunku do dyrektora szkoły lub placówki. W celu wykonywania tych zadań, zgodnie z art. 10 a–d ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6a–d ustawy o samorządzie powiatowym, JST może zapewnić wspólną obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną prowadzonych szkół i placówek przez „jednostkę obsługującą” – wydzieloną komórkę organizacyjną urzędu lub powołaną do tego celu odrębną jednostkę. Na podstawie uchwały organu stanowiącego kierownik jednostki obsługującej (wcześniej ZEAS) może przejąć odpowiedzialność za gospodarkę finansową, rachunkowość i sprawozdawczość jednostki obsługiwanej, zaś wydelegowany przez niego pracownik może pełnić rolę głównego księgowego jednostki objętej wspólną obsługą. Oczywiście rozwiązanie to nie ogranicza kompetencji kierownika jednostki obsługiwanej do dysponowania środkami publicznymi, zaciągania zobowiązań oraz sporządzania planu finansowego oraz przeniesień wydatków w tym planie. Uprawnienia te, jako podstawa odpowiedzialności za całość gospodarki finansowej, nie mogą zostać przekazane na inny podmiot, np. na kierownika jednostki zapewniającej wspólną obsługę.

Dokładny zakres zadań objętych wspólną obsługą zależy od zapisów uchwały organu stanowiącego. Dotychczas ZEAS zajmowały się zwykle obsługą szkół pod względem księgowym i placowym. Możliwe jest jednak rozszerzenie tego zakresu i uwzględnienie w nim np. zamówień publicznych, prowadzenia remontów lub obsługi informatycznej.

Jednostki samorządu terytorialnego – na podstawie art. 39 ustawy Prawo oświatowe – kształtują sieć prowadzonych szkół i placówek publicznych (z uwzględnieniem szkół i placówek mających siedzibę na obszarze JST prowadzonych przez inne organy) tak, aby umożliwić dzieciom i młodzieży zamieszkującym na swoim obszarze realizację odpowiednio obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki. Podjęcie stosownej uchwały przez organ stanowiący uwarunkowane jest zasięgnięciem obligatoryjnych opinii kuratora oświaty oraz związków zawodowych. Opinia kuratora oświaty jest wiążąca i odnosi się do oceny zgodności z prawem rozwiązań zaproponowanych w tej uchwale oraz oceny zapewnienia dzieciom i młodzieży możliwości realizacji obowiązku szkolnego i obowiązku nauki. Sieć powinna być wynikiem diagnozy demograficznej mieszkańców oraz oceny zapotrzebowania na szkoły i placówki danego typu. Sieć z jednej strony powinna umożliwiać wszystkim dzieciom spełnianie obowiązku szkolnego (obowiązek bezpłatnego dowozu uczniów, jeśli odległość między domem a szkołą przekracza określone w ustawie limity), z drugiej – pozostawać w zgodzie z zasadami gospodarowania środkami publicznymi, określonymi w Ustawie o finansach publicznych „Wydatki publiczne powinny być dokonywane: 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów” (UFP art. 44 ust. 3 pkt 1).

Zgodnie z art. 55 ust. 1 ustawy Prawo oświatowe obserwowanie, analizowanie i ocenianie przebiegu procesów kształcenia i wychowania oraz efektów działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkół i placówek, jako zadania w ramach nadzoru pedagogicznego, przypisane są pracownikom kuratoriów oświaty i MEN. Jednak samorządy terytorialne angażują się i korzystają z wielu narzędzi wpływających na jakość edukacji w prowadzonych przez siebie szkołach. „Również ustawodawstwo regulujące system oświaty w Polsce ulega w tym zakresie zmianom. Wprowadzane mechanizmy, w tym budżet zadaniowy oraz kontrola zarządcza, bezpośrednio odwołują się do celów finansowanych działań i zarządzanych placówek, a więc

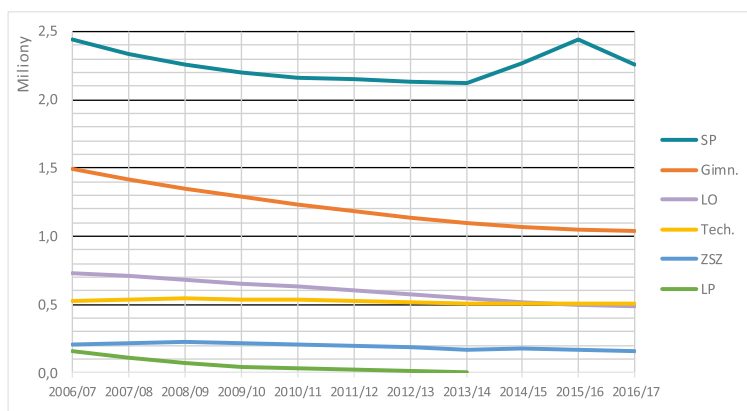
również do celów jakościowych. (...) Poza decyzjami budżetowymi samorząd ma wiele narzędzi wpływania na jakość edukacji w prowadzonych przez siebie szkołach. Do najważniejszych z nich należą: zarządzanie siecią szkół, tworzenie nowych placówek opieki przedszkolnej, sterowanie doskonaleniem zawodowym nauczycieli, planowanie profilów szkół zawodowych w sposób zapewniający wysoką jakość nauczania i stan adekwatny do wyzwań rozwojowych oraz rozwiązań edukacyjnych” (J. Herczyński 2012)¹. Dlatego też część JST, na podstawie: art. 7 ust. 1 pkt 8 i art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 pkt 1 i art. 12 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym, przyjęło i realizuje lokalne strategie oświatowe jako instrument zarządzania oświatą. Podjęte działania porządkują sprawy oświaty, zapewniają ciągłość oddziaływań, optymalizują wydatki oświatowe.

Jednocześnie art. 11 ust. 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe zobowiązuje JST do sporządzenia i przedłożenia informacji o realizacji zadań oświatowych w terminie do dnia 31 października za poprzedni rok szkolny, w tym o wynikach: 1) egzaminu ósmoklasisty, egzaminu maturalnego i egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie, z uwzględnieniem działań podejmowanych przez szkoły nakierowanych na kształcenie uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, w szkołach tych typów, których prowadzenie należy do zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego; 2) nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez kuratora oświaty lub właściwego ministra w szkołach i placówkach tych typów i rodzajów, dla których prowadzenie należy do zadań własnych JST.

2. Analiza ilościowa

Zmiany demograficzne to ważne wyzwanie dla samorządów w związku z zarządzaniem siecią szkół.

Wykres 1. Zmiany łącznej liczby uczniów szkół dla dzieci i młodzieży
Łączna liczba uczniów szkół²



¹ Redakcja Levitas A., *Biblioteczka Oświaty Samorządowej 1. Strategie oświatowe*, Warszawa 2013

² Mariusz Tobor, Jan Maciej Czajkowski, *Wybrane wskaźniki opisujące oświatę samorządową*

Tabela 1. Liczba dzieci w Polsce objętych wychowaniem przedszkolnym wg SIO z 30.0.9.2.016

Wychowanie przedszkolne

Lp.	Typ jednost. oświatowej	Liczba jednostek	Liczba oddziałów	Liczba dzieci
1	Przedszkola/punkty przedszk./zespoły wych. przed.	21 675	64 503,05	1 299 138

Tabela 2. Liczba uczniów w poszczególnych typach szkół i placówek prowadzonych przez JST wg SIO z 30.0.9.2.016

Szkoły i placówki prowadzone przez JST³

Lp.	Typ jednostki oświatowej	Liczba jednostek		Liczba	
		dzieci/młodzież	dorośli	dzieci/uczniów	sluchaczy
1	Szkoły podstawowe	11 505	0	2 158 481	0
2	Gimnazja	6 364	64	988 524	4 855
3	Licea ogólnokształcące	1 662	517	446 13	38 909
4	Technika	1 622	–	475 056	–
5	Zasadnicze Szkoły Zawodowe	1 393	–	147 804	–
6	Szkoły policealne	–	397	–	32 481
8	Specjalne szkoły przysp. do pracy	441	–	9 979	–
9	Ogólnokształcące szkoły artystyczne	174	7	25 346	282
	Razem	23 161	978	4 251 329	76 527

Tabela 3. Liczba uczniów w poszczególnych typach szkół i placówek prowadzonych przez inne organy niż JST i minister wg SIO z 30.0.9.2.016

Szkoły i placówki prowadzone przez inne organy niż JST i minister⁴

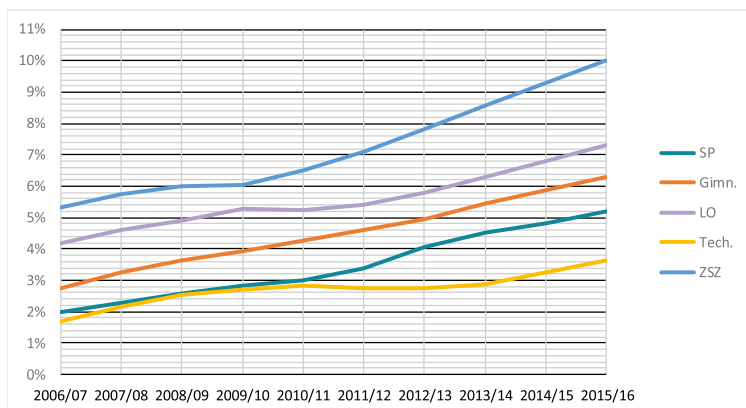
Typ jednostki	Dzieci lub młodzież				Dorośli			
	publiczna		niepubliczna		publiczna		niepubliczna	
	Liczba szkół	Liczba uczniów	Liczba szkół	Liczba uczniów	Liczba szkół	Liczba uczniów	Liczba szkół	Liczba uczniów
SP	645	36 926	1 244	96 034	0	0	2	8
Gimnazja	176	22 425	881	50 052	8	292	102	4 698
ZSZ	38	3 911	177	12 891	0	0	0	0
LO	83	12 448	448	26 678	18	2 364	1 035	112 793
Technika	28	3 347	199	16 720	0	0	0	0
Sz. policealna	0	0	0	0	25	4 060	1 797	205 689
Szk. spec. przys. do pr.	5	158	49	570	0	0	0	0
Ogól. szk. art.	0	0	238	9 367	1	29	79	4 315
Razem	975	79 215	3 236	212 312	52	6 745	3 015	327 503

³ Opracowanie własne na podstawie danych SIO

⁴ Opracowanie własne na podstawie danych SIO

Wykres 2. Udziały uczniów szkół prowadzonych przez organy inne niż JST w ogólnych liczbach uczniów ogólnodostępnych szkół dla dzieci i młodzieży

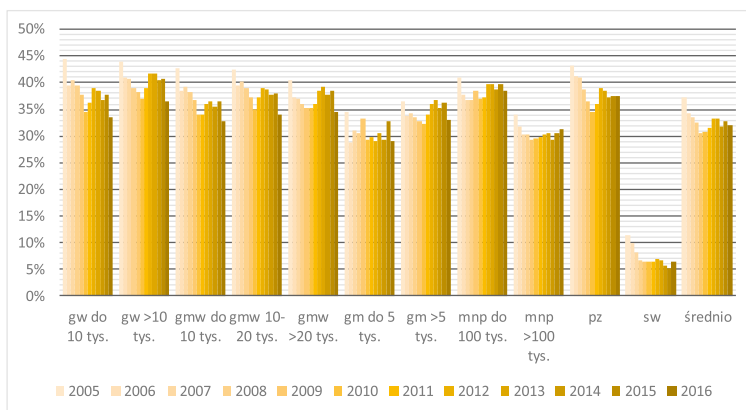
Udział uczniów w szkołach prowadzonych przez organy inne niż JST⁵



Wydatki JST na realizację zadań oświatowych to znacząca część budżetów, wahająca się w przedziale od 30 do 40%.

Wykres 3. Udział wydatków oświatowych w budżetach JST – średnio w skali kategorii JST

Udział wydatków oświatowych w budżetach JST⁶

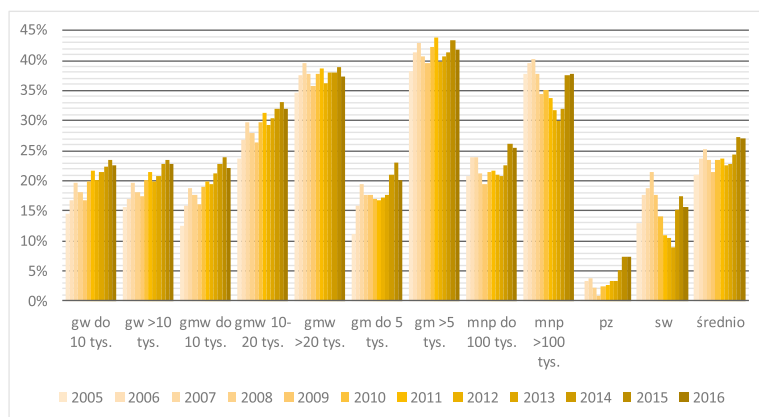


⁵ Mariusz Tobor, Jan Maciej Czajkowski, *Wybrane wskaźniki opisujące oświatę samorządową*

⁶ Mariusz Tobor, Jan Maciej Czajkowski, *Wybrane wskaźniki opisujące oświatę samorządową*

Wykres 4. Średnie wskaźniki nadwyżki wydatków subwencjonowanych nad subwencją w poszczególnych kategoriach JST

Nadwyżka wydatków subwencjonowanych nad subwencją⁷



Jak wynika z powyższego wykresu wydatki oświatowe we wszystkich kategoriach JST przekraczają dochody z tytułu subwencji oświatowej. Średnio samorządy dokładają do subwencji 27% środków, najwięcej jednak gminy miejskie powyżej 5 tys. mieszkańców (ok. 40%).

Skuteczne zarządzanie usługami edukacyjnymi – w obliczu problemów demograficznych, rosnących kosztów oświatowych, których w pełni nie pokrywa subwencja oświatowa oraz potrzeby zapewnienia wysokiej jakości kształcenia – wymaga sprawnej organizacji i właściwych sposobów zarządzania sprawami związanymi z edukacją w administracji samorządowej. W 2011 roku na zlecenie Instytutu Badań Edukacyjnych, w ramach diagnozy zapotrzebowania jednostek samorządu terytorialnego na badania i inne źródła informacji w obszarze edukacji, dokonano analizy organizacji wydziałów edukacji w gminach i powiatach. Jak podają autorzy raportu: „Organizacja i sposób zarządzania sprawami związanymi z edukacją w administracji samorządowej są zróżnicowane. W większych urzędach częściej działają wyodrębnione jednostki organizacyjne. Dotyczy to głównie powiatów – badanie kwestionariuszowe pokazało, że ok. 3/4 z nich ma własne zespoły oświatowe. W mniejszych jednostkach częściej edukacją zajmuje się jedna lub (rzadziej) więcej osób – nie pracują one jednak w wyodrębnionej formalnie jednostce w urzędzie. W prawie co czwartej gminie edukacja jest tylko jednym z wielu zagadnień w zakresie obowiązków osoby zajmującej się edukacją. Ok. 2/3 osób zajmujących się sprawami oświaty w gminach i powiatach to kobiety. Dominująca grupa wiekowa to 46–60 lat. Osoby zajmujące się edukacją w samorządach mają wysokie kwalifikacje (88% ma wykształcenie wyższe, najczęściej pedagogiczne, ekonomiczne lub z zakresu administracji) i duże doświadczenie zawodowe. Badani urzędnicy zajmują się sprawami oświaty w urzędzie średnio ok. 9 lat. Najwięcej osób z długim, co najmniej dziesięcioletnim, stażem pracy na stanowiskach urzędniczych związanych z oświatą pracuje w miastach na prawach powiatu (94%) i powiatach ziemskich (84%), nieznacznie mniej w gminach (69%). Ponad połowa badanych pracowników samorządów pełniła wcześniej inną funkcję związaną z systemem edukacji. W miastach na prawach powiatu jest to aż 81%, w powiatach ziemskich 69%, a w gminach 38%. Spośród

⁷ Mariusz Tobor, Jan Maciej Czajkowski, *Wybrane wskaźniki opisujące oświatę samorządową*

osób, które pracowały wcześniej w obszarze edukacji najwięcej osób pełniło funkcję nauczyciela/ki lub dyrektora/ki placówki” (A. Rybińska, O. Wasilewska 2012).⁸

3. Rola organu prowadzącego

Jednym z warunków skutecznego zarządzania usługami edukacyjnymi jest stworzenie sprawnej i efektywnie działającej struktury organizacyjnej lokalnego systemu oświaty. Podział zadań w urzędzie oraz relacje między organem prowadzącym, jednostką obsługującą szkoły (jeśli występuje) i kadrami kierowniczą tych ostatnich powinien być klarowny i odzwierciedlać przyjęte podejście do zarządzania oświatą.

Szczegółowa analiza obowiązujących aktów prawnych pozwala zidentyfikować obszerną listę zadań urzędu gminy/powiatu w zakresie zarządzania lokalną oświatą. Najważniejsze, które opisują kluczowe funkcje urzędu w omawianym obszarze to:

1. Tworzenie i zarządzanie siecią szkół, przedszkoli i placówek edukacyjnych – powoływanie i likwidowanie jednostek, nadawanie statutów, prowadzenie ewidencji, zatwierdzanie arkuszy organizacji szkół i placówek.
2. Wybór i nadzorowanie dyrektorów szkół/placówek – organizacja konkursów, ocena ich pracy, motywowanie i doskonalenie jako kierowników zakładów, wnioskowanie o odznaczenia i nagrody dla dyrektorów.
3. Monitorowanie procesu świadczenia usług edukacyjnych – gromadzenie informacji, przygotowanie sprawozdań i danych do SIO oraz systemu statystyki publicznej, w tym danych o potrzebach osób niepełnosprawnych.
4. Wyznaczanie ram polityki kadrowej i płacowej w szkołach i placówkach edukacyjnych – zapewnienie obsługi administracyjnej, w tym prawnej, obsługi finansowej oraz obsługi organizacyjnej szkoły lub placówki, określanie zasad rozliczania obowiązkowego wymiaru godzin pracy nauczycieli, finansowanie doskonalenia zawodowego.

4 Narzędzia i rozwiązania zarządcze

Zbudowanie w gminie/powiecie skutecznego, projakościowego systemu oświaty wymaga rozwoju i wykorzystania istniejących w JST zasobów (ludzkich, materialnych i finansowych), umiejętnej diagnozy i planowania oraz dobrej współpracy w zakresie budowania lokalnego partnerstwa na rzecz rozwoju edukacji. Jednym z warunków jest stworzenie sprawnej i efektywnie działającej struktury w urzędzie z jednoznacznym określeniem zakresu zadań i odpowiedzialności. Ze struktury organizacyjnej i podziału zadań powinno jednoznacznie wynikać, kto odpowiada za przygotowanie, wdrożenie i monitorowanie strategii rozwoju edukacji na poziomie strategicznym i operacyjnym. Zatem bardzo ważne są wysokie kwalifikacje merytoryczne kadry organu prowadzącego. Rozpoczęcie pracy w wydziale edukacji wymaga odpowiedniego przygotowania – zapoznania się z właściwymi przepisami prawa, specyfiką pracy szkół i placówek oświatowych, a także nawiązania

współpracy z lokalnymi interesariuszami oświaty, do których poza dyrektorami szkół, rodzicami uczniów i samymi uczniami zaliczyć można również pracodawców oraz przedstawicieli jednostek samorządowych. Kluczowe zadania urzędu w tym obszarze (opisane wyżej) mogą być realizowane z wykorzystaniem różnych rozwiązań i narzędzi opisanych dalej.

1. Tworzenie i zarządzanie siecią szkół, przedszkoli i placówek edukacyjnych.

- 1.1. Wprowadzenie elektronicznych arkuszy organizacyjnych z modułem finansowym usprawniających procedurę ich zatwierdzania i pozwalających oszacować koszty funkcjonowania szkół i placówek na etapie zatwierdzania organizacji (np.: program iArkusz – Wolters Kluwer SA, SIGMA Firmy Vulcan, arkusz Firmy Astar 05).
- 1.2. Stosowanie zintegrowanego systemu informatycznego wspomagającego zarządzanie oświatą jako kompleksowe, systemowe rozwiązanie wspierające zarówno zadania realizowane przez wydziały edukacji, jak i codzienną pracę szkół i przedszkoli.

2. Wybór i nadzorowanie dyrektorów szkół/placówek.

- 2.1. Ustalenie modelu zarządzania oświatą w JST (modele zdefiniowane w literaturze to: menedżerski, przedsiębiorczy, konkurencyjny, scentralizowany, demokratyczny i nie-ingerujący⁹) i zapoznanie z nim dyrektorów.
- 2.2. Ustalenie formy i częstotliwości kontaktów organu prowadzącego z dyrektorami.

3. Monitorowanie procesu świadczenia usług edukacyjnych.

- 3.1. Wdrażanie systemów zarządzania jakością.
- 3.2. Wprowadzenie rocznych raportów z efektów pracy szkół (stanu realizacji zadań oświatowych) składanych przez dyrektorów, raportów PUP (bezrobotni absolwenci), analiza informacji i raportów OKE.

4. Wyznaczanie ram polityki kadrowej i płacowej w szkołach i placówkach edukacyjnych.

- 4.1. Wprowadzanie organizacyjnych standardów oświatowych.
- 4.2. Organizowanie wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej prowadzonych szkół i placówek przez jednostkę obsługującą.

⁹ Sylwia Sysko-Romańczuk, *Modele zarządzania oświatą w polskich samorządach*

5. Dobre praktyki

1. Tworzenie i zarządzanie siecią szkół, przedszkoli i placówek edukacyjnych.

1.1. Wprowadzenie elektronicznych arkuszy organizacyjnych z modułem finansowym.

1.1.1. Wdrożenie programu iArkusz w Urzędzie Miasta Szczecin.

http://markowysamorząd.pl/marketing/ABC/markowys/edycja2013/news,elektroniczny_arkusz_organizacyjny,3.html

Przykładem wdrożenia programu iArkusz na dużą skalę jest Urząd Miasta Szczecin, gdzie ponad 160 placówek oświatowych, w tym 49 przedszkoli, ma obowiązek sporządzania arkuszy. Samorząd szukał rozwiązania, które z jednej strony podniesie efektywność pracy osób zarządzających procesami organizacyjnymi w szkołach, a z drugiej strony pozwoli na efektywną kontrolę organu prowadzącego. Zastosowanie aplikacji webowej ułatwiło placówkom administrowanie programem, a urząd otrzymał efektywne narzędzie zarządzania systemem. Innymi istotnymi aspektami są kwestie integracji arkusza organizacyjnego z pozostałymi elementami systemu obsługującego oświatę oraz aspekty *stricte* informatyczne.

1.1.2. Wprowadzenie elektronicznych arkuszy organizacyjnych w przedszkolach podległych Urzędowi Miasta Opole.

http://markowysamorząd.pl/marketing/ABC/markowys/edycja2013/news,elektroniczny_arkusz_organizacyjny,3.html

Elektroniczny arkusz organizacyjny wprowadzono również w przedszkolach podległych Urzędowi Miasta Opole, gdzie Wydział Oświaty sprawuje kontrolę nad 32 tego typu placówkami. Wdrożenie systemu przyniosło wymierne korzyści zarówno dla dyrektorów placówek, jak i dla organu prowadzącego. Znacznie usprawniło przygotowanie arkuszy. Zmniejszyło też liczbę i częstotliwość wcześniej występujących błędów. Dyrektor tworząc aneks do arkusza organizacji na bazie kopii już zatwierdzonego arkusza, nie musi sprawdzać danych, które nie ulegają zmianie. Natomiast po wprowadzeniu zmian i przydziałów jest możliwość szybkiej kontroli poprzez porównanie arkusza i projektu aneksu. System umożliwia tworzenie arkusza organizacji na nowy rok szkolny na bazie arkusza z minionego roku szkolnego. Wszystko to sprawiło, że czas na przygotowanie arkusza czy aneksu znacznie się skrócił. Istotną zaletą systemu iArkusz jest też to, że arkusze z niezgodnościami danych nie mogą zostać przekazane do modułu zbiorczego (organu prowadzącego). Organowi prowadzącemu panel zbiorczy iArkusz pozwala m.in. na szczegółowe przeglądanie pojedynczego arkusza każdej placówki, dostęp do zbiorczych podsumowań, zbiorczej bazy danych pracowników pedagogicznych i niepedagogicznych, pracowników nieobecnych i przyczyny ich nieobecności oraz monitorowanie pracowników zatrudnionych w kilku placówkach.

1.2. Stosowanie zintegrowanego systemu informatycznego wspomagającego zarządzanie oświatą.

1.2.1. Rozwój informatycznego systemu zarządzania wrocławską oświatą,

<https://www.ore.edu.pl/dla-samorzadow/4388-zarzadzanie-oswiata>

Od stycznia 2010 roku Wydział Edukacji we Wrocławiu realizuje dwa projekty informatyczne z zakresu edukacji pod nazwą „Rozwój informatycznego systemu zarządzania wrocławską oświatą” oraz „Rozwój usług elektronicznych we wrocławskiej oświacie”, które są współfinansowane ze środków unijnych (wartość obu projektów, to prawie 29 mln zł). Głównym celem projektów jest budowa w pełni zintegrowanego systemu informatycznego wspomagającego zarządzanie wrocławską oświatą. System obejmuje:

- Platformę Edukacyjną,
- Portal Oświatowy,
- System Zarządzania Placówką – Arkusz Organizacyjny, Elektroniczny Dziennik, Plan Lekcji, Księga Zastępstw, Sekretariat, Elektroniczny Nabór do szkół i przedszkoli, Organizacja Egzaminów Zewnętrznych, Monitorowanie Ścieżki Edukacyjnej Ucznia, Moduł Raportowy i SIO, Moduł Globalny rejestr rodziców/prawnych opiekunów, Moduł Globalny rejestr nauczycieli i pracowników placówek,
- Zintegrowany Miejski System Biblioteczny,
- Platforma Pocztową z Komunikatorem,
- System ERP – Finanse, Budżet, Zasoby, Kadry, Płace, Księgowość.

Wprowadzenie tego narzędzia zapewnia wrocławianom dostęp do elektronicznych usług edukacyjnych, ale również usprawnia wszystkie procesy zarządzania placówkami oświatowymi.

1.2.2. Optymalizacja organizacji i finansów oświaty Powiatu Zielonogórskiego.

<http://www.dobrepraktyki.pl/index.php?p1=1&p2=3&art=417>

Powiat zielonogórski to powiat ziemski. Ma niewiele jednostek oświatowych, ale jego oferta edukacyjna jest bogata i zróżnicowana. W związku z niewystarczającą ilością środków finansowych, małą liczbą pracowników w wydziale edukacji i spraw społecznych (3 osoby) realizujących liczne zadania postanowiono wprowadzić narzędzia informatyczne usprawniające proces zarządzania – zakupiono zintegrowany, wielofunkcyjny program informatyczny. Spowodowało to unowocześnienie obiegu finansowego, wprowadzenie zmian administracyjnych, co usprawniło funkcjonowanie i obsługę placówek oświatowych. Dzięki temu decyzje strategiczne podejmowane są na podstawie rzetelnych danych. W sferze organizacyjnej zaś jest szybki obieg rzetelnych informacji. Korzyści ekonomiczne wpłynęły na racjonalizację wydatków oświatowych, oszczędności papieru i opłat telefonicznych oraz szybkość podejmowania decyzji.

1.2.3. OPIUM – Oświatowa Platforma Informatyczna Urzędu Miasta Bydgoszczy.

<http://www.zmp.poznan.pl/strony/wsparcie-kadry-jst-w-zarzadzaniu-oswiata-ukierunkowane-na-rozwoj-uczniow-i-kluczowych-kompetencji-uczniow>

Miasto Bydgoszcz jest organem prowadzącym dla 119 szkół i placówek oświatowych, nauczyciele pracują na 5,5 tysiąca etatów. Zarządzanie tak dużą siecią sprawiało wiele problemów. Podstawowym była szybka, bezpieczna i niezawodna wymiana informacji. Aby usprawnić proces zarządzania, wprowadzono w mieście platformę informatyczną OPIUM. System przyspiesza, porządkuje i systematyzuje wymianę informacji między organem prowadzącym a podległymi placówkami oświatowymi, co wpływa na efektywność procesu zarządzania oświatą oraz poprawia szybkość podejmowania decyzji na szczeblu kierowniczym przez stały dostęp do zgromadzonych danych

i analiz. Ponadto pozwala na przysyłanie wiadomości do dowolnego użytkownika platformy, zdefiniowanej grupy użytkowników, dowolnej placówki oświatowej (wtedy wiadomość trafia do wszystkich osób przypisanych do placówki) lub grupy placówek oświatowych. OPIUM umożliwia zbieranie odpowiedzi w postaci załączników, prostych odpowiedzi tekstowych lub formularzy elektronicznych. Poza podstawową funkcjonalnością dotyczącą przysyłania wiadomości między placówkami oświatowymi, system posiada cały szereg dodatkowych możliwości wspierających codzienne procesy zachodzące w Wydziale Edukacji i Sportu.

2. Wybór i nadzorowanie dyrektorów szkół/placówek.

2.1. Ustalenie modelu zarządzania oświatą w JST i zapoznanie z nim dyrektorów.

2.1.1. Menedżerski model zarządzania oświatą w Gminie Goleniów.

http://www.bip.goleniow.pl/unzip/goleniow_2283/strategia2009.pdf

Strategia oświatowa Gminy Goleniów w II obszarze: „Zarządzanie systemem edukacji z poziomu gminy i szkoły” prezentuje model zarządzania. Zgodnie z nim dyrektor – menedżer edukacji powinien konsekwentnie realizować starannie zaplanowany i przygotowany wieloletni strategiczny plan rozwoju, zapewniający wysoką jakość kształcenia, bogatą i atrakcyjną ofertę edukacyjną, dostosowaną do potrzeb wszystkich klientów szkoły oraz rozumieć zasady racjonalnej, ekonomicznej organizacji pracy. Powinien czuć odpowiedzialność za rozwój własny i swoich podwładnych. W szybko zmieniającej się rzeczywistości szkoły, chcąc zatrzymać najlepszych nauczycieli i najzdolniejszą młodzież – dla których musi być atrakcyjnym, nowoczesnym środowiskiem nauki i pracy – powinna nadążać za trendami w dziedzinie zarządzania personelem, finansami i rozwojem całej organizacji. Współpraca z dyrektorami jednostek ma przygotowywać ich do autonomicznego dysponowania budżetem, do samodzielności organizacyjnej i administracyjnej, pracy z budżetem zadaniowym, a co za tym idzie – także w systemie zadaniowego zatrudniania personelu i rozliczania efektów pracy. W zakresie zarządzania finansami funkcjonuje gminny bon oświatowy, wyliczony na podstawie kosztów składowych procesu nauczania i wychowania dla każdego etapu edukacyjnego.

2.1.2. Menedżerski model zarządzania oświatą w Gminie Świdnica.

<http://www.gmina.swidnica.pl/doc/orgpoz/2014/Zalacznik-do-projektu-uchwaly-Strategia-rozwoju-oswiaty.pdf>

Wiejska Gmina Świdnica prowadzi spójną, konsekwentną i przemyślaną politykę edukacyjną realizowaną zgodnie z zasadami systemowości i racjonalności z zachowaniem reguł sprawności organizacyjnej. Gmina posiada Strategię rozwoju oświaty na lata 2014–2020, która bazuje na długoterminowym planowaniu w zakresie zarządzania oświatą. JST przestrzega zasad profesjonalnego zarządzania, standardów, kontroli rezultatów. Wykreowała wartościowy i spójny model zarządzania szkolnictwem, zgodny z uwarunkowaniami lokalnymi i regionalnymi pozwalający realizować zadania w zakresie edukacji w sposób efektywny i nowoczesny. Gmina inwestuje w nowoczesne rozwiązania technologiczne, wprowadza rozbudowane procedury zarządzania jakością,

utrzymuje racjonalną sieć szkół. Kadra kierownicza placówek oświatowych oraz nauczyciele systematycznie doskonalą swoją wiedzę i umiejętności podczas szkoleń i kursów doskonalących. Podwyższają także kwalifikacje i zdobywają nowe do nauki innych, dodatkowych przedmiotów. Dyrektor postrzegany jest jako menedżer odpowiadający za rozwój szkoły i zapewnienie wysokiej jakości nauczania.

2.2. Ustalenie formy i częstotliwości kontaktów organu prowadzącego z dyrektorami.

1.2.1. Klub młodego dyrektora w Bytomiu¹⁰.

<http://www.zmp.poznan.pl/strony/wsparcie-kadry-jst-w-zarzadzaniu-oswiata-ukierunkowane-na-rozwoj-uczniow-i-kluczowych-kompetencji-uczniow>

Bytom jest ponad 160-tysięcznym miastem na prawach powiatu, z siecią szkół, przedszkoli i innych placówek systemu oświaty w liczbie 99 (stan na czerwiec 2012 r.). Przedstawiona powyżej sieć szkół i placówek oraz wynikająca z niej organizacja zadań edukacyjnych jest zarządzana przez 99 dyrektorów oraz 70 wicedyrektorów. Na potrzeby działania klubu przyjęto, że nowy, „młody” dyrektor to osoba pracująca pierwszą kadencję. Uznano, że dyrektorów po konkursie nie powinno się pozostawiać samym sobie; warto stworzyć sieć wsparcia opartą na zasadach coachingu i wsparcia trenerckiego. Specyfika Klubu polega na kierowaniu celowanego wsparcia do grupy osób najbardziej narażonych na przyswojenie złych nawyków, które pokutują w dalszej pracy. Spotkania pozwalały przyjąć i wypracować wspólną optykę, która jest niezwykle przydatna w codziennej pracy, szczególnie podczas rozwiązywania złożonych zadań, np. reorganizacji szkoły, pozyskiwania środków zewnętrznych czy prowadzenia jednorodnej polityki kadrowej. Niewątpliwą wartością dodaną takich spotkań jest wypracowanie z dyrektorami partnerskich rozwiązań, pomocnych w realizacji polityki oświatowej samorządu.

2.2.2. Komunikowanie się z dyrektorami za pomocą cyfrowej platformy edukacyjnej (CPE) w Gminie i Mieście Goleniów.

http://www.bip.goleniow.pl/unzip/goleniow_2283/strategia2009.pdf

Narzędziem przewidzianym do tak pojmowanego zarządzania i komunikowania jest cyfrowa platforma edukacyjna (CPE), proponowana przez firmę Vulcan we współpracy z norweskim autorem i dystrybutorem Platformy w Europie – Fronter. Platforma, oprócz wielu funkcji przydatnych do zarządzania szkołą, umożliwia przysyłanie w formie pisemnej komunikatów, zarządzeń, ogłoszeń, wielokrotnego drukowania arkuszy organizacyjnych. Przyspiesza to znacznie proces agregowania danych na temat szkół.

3. Monitorowanie procesu świadczenia usług edukacyjnych.

3.1. Wdrażanie systemów zarządzania jakością.

3.1.1. Certyfikaty ISO w szkołach Dzierżoniowa¹¹.

¹⁰ Joanna Jonek, Marcin Popławski, *Klub młodego dyrektora w Bytomiu 2009–2012*

¹¹ Marzenna Lasota-Darowska, *Certyfikaty ISO w szkołach Dzierżoniowa*

<http://www.zmp.poznan.pl/strony/wsparcie-kadry-jst-w-zarzadzaniu-oswiata-ukierunkowane-na-rozwoj-uczniow-i-kluczowych-kompetencji-uczniow>

Gmina Miejska Dzierżoniów liczy 34 tys. mieszkańców. Jest organem prowadzącym dla dziewięciu placówek oświatowych publicznych, z których cztery uzyskały certyfikaty jakości ISO, a cztery następne rozpoczynają proces przygotowania się do ich zdobycia. System polega na spełnieniu określonych wymagań, standardów i procedur oraz systematycznemu poddawaniu się obiektywnej ocenie przez niezależną organizację. Pierwszy pozytywny audyt certyfikujący nadaje certyfikat ISO, a następnie raz na rok przeprowadzane są zewnętrzne audyty nadzoru, a raz na trzy lata audyty odnowienia certyfikatu. Za każdym razem wyniki oceny audytorów zewnętrznych warunkują otrzymanie certyfikatu ISO bądź jego utrzymanie. Certyfikatu nie uzyskuje się raz na zawsze. Praktycznie jego uzyskanie rozpoczyna dopiero proces ciągłego doskonalenia systemu zarządzania jakością w danej organizacji. Najpierw zaplanowane zostały środki finansowe na koszty firmy, która przeszkoli i przygotuje szkołę do certyfikacji. Jednocześnie były prowadzone rozmowy z dyrektorami szkół w celu przekonania ich do nowej koncepcji zarządzania.

3.1.2. ISO w szkołach w Kraśniku.

<http://lublin.wyborcza.pl/lublin/1,48724,3043976.html?disableRedirects=true>

Kraśnik jest pierwszym miastem w kraju, które zdecydowało się na wprowadzenie systemu zarządzania jakością zgodnym z międzynarodową normą ISO 9001-2000 w szkołach i placówkach oświatowych. Zgodnie z zarządzeniem burmistrza miasta certyfikat ISO mają uzyskać przedszkola, podstawówki – wszystkie placówki oświatowe w Kraśniku. Koszt szkoleń związanych z uzyskaniem certyfikatu to od 6 do 8 tys. zł. W przypadku placówek oświatowych podjęto decyzję, że środki pochodzić będą z funduszu przeznaczonego na doszkąlanie nauczycieli. Celem było sprawdzenie, jak funkcjonują szkoły oraz poprawa jakości ich pracy. Uznano, że ISO to najlepsze służące temu narzędzie. Dzięki szczegółowemu opisowi procesów szkoły, sposobów jej działania wszystko jest jasne i czytelne – choćby obieg dokumentów czy podział zadań pracujących w nich osób.

3.2. Wprowadzenie rocznych raportów z efektów pracy szkoły (stanu realizacji zadań oświatowych) składanych przez dyrektorów, raportów PUP (bezrobotni absolwenci), analizy informacji i raportów OKE.

3.2.1. Wprowadzenie procedur systematycznego zbierania i analizy danych monitoringowych pracy szkół w Powiecie Kwidzyńskim.

http://www.powiatkwidzynski.pl/portal/images/pliki/edukacja/raporty_i_statystyki/loSRZO_2016_17.pdf

Baza dobrych praktyk: <https://www.ore.edu.pl/component/phocadownload/category/118-materiay-szkoleniowe?download=1173:dobre-praktyki-w-zakresie-lokalnych-strategii-owiatowych>

Jednym z realizowanych priorytetów oświatowych w powiecie jest podniesienie efektywności kształcenia. W ramach jego realizacji zaplanowano szereg różnych działań wspierania szkół przez samorząd, których skuteczność corocznie poddaje się dogłębnej analizie, posługując się wieloma wskaźnikami ze znaczną dokładnością:

zdawalność egzaminów maturalnych, porównanie osiągnięć zdających „na wejściu” i „na wyjściu”, wykorzystując znormalizowane skale staninowe, analiza EWD, zdawalność egzaminów zawodowych, badanie losów absolwentów szkół ponadgimnazjalnych, efekty udziału uczniów w konkursach, olimpiadach i turniejach, liczba uczniów, którzy uzyskali indeks w wyniku udziału w olimpiadzie, udział uczniów w turniejach i olimpiadach tematycznych związanych z wybraną dziedziną wiedzy zawodowej, określenie pozycji szkół w Rankingu Perspektyw. Zbieranie danych odbywa się m.in. za pośrednictwem rocznych raportów składanych przez dyrektorów szkół, Powiatowy Urząd Pracy oraz informacji uzyskanych z OKE.

3.2.2. Monitorowanie skuteczności szkół zawodowych w Powiecie Świdnickim.

<https://www.ore.edu.pl/dla-samorzadow/4388-zarzadzanie-oswiata>

Szybki spadek rekrutacji w połączeniu z rosnącymi kosztami i niską reputacją szkół zawodowych wpłynęły na wprowadzenie nowego systemu monitorowania przez Wydział Edukacji Powiatu Świdnickiego. Dane pozyskiwano od dyrektorów szkół oraz z informacji OKE. Monitorowaniem objęto kilka wskaźników:

a. Efekty pracy szkół zawodowych poprzez zestawianie informacji o liczbie uczniów (osobno dla każdej klasy), którzy:

- zostali przyjęci do klasy pierwszej w danym zawodzie,
- podjęli naukę w danej klasie i ukończyli szkołę,
- przystąpili do egzaminu z przygotowania zawodowego,
- zdali egzamin.

b. Frekwencję w szkołach poszczególnych typów dla młodzieży i dla dorosłych.

c. Liczbę niepowodzeń szkolnych rozumianych jako przerwanie przez ucznia edukacji w danej szkole.

Ponadto w roku szkolnym 2009/2010 pracownicy poradni psychologiczno-pedagogicznej w Świdnicy opracowali i przeprowadzili jednorazowo wśród uczniów szkół zawodowych ankietę na temat stopnia zadowolenia z wyboru szkoły i zawodu. Wiedza zdobyta w ten sposób pozwoliła na odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu nietrafiony wybór szkoły zawodowej i zawodu wpływa na zjawisko niepowodzeń szkolnych w poszczególnych szkołach. Po wdrożeniu tych narzędzi monitorujących stało się jasne, że istnieją głębokie różnice nie tylko w atrakcyjności poszczególnych zawodów, ale także w kompetencjach różnych szkół.

4. Wyznaczanie ram polityki kadrowej i płacowej w szkołach i placówkach edukacyjnych.

4.1. Wprowadzanie organizacyjnych standardów oświatowych.

4.1.1. „Standardy oświatowe i narzędzie ich pomiaru w gminie Sępólno Krajeńskie”.

<http://www.zmp.poznan.pl/strony/wsparcie-kadry-jst-w-zarzadzaniu-oswiata-ukierunkowane-na-rozwoj-uczniow-i-kluczowych-kompetencji-uczniow>

Sępólno Krajeńskie to gmina miejsko-wiejska. W celu optymalizacji i ujednolicenia zasad organizacji, dla potrzeb corocznych prac projektowych związanych z planowaniem organizacji oraz zmian wprowadzonych w trakcie roku szkolnego, w szkołach

prowadzonych przez gminę ustalono „Standardy oświatowe” jako metodę bonu organizacyjnego. Rozwiązanie składa się z 2 elementów:

a) standardów oświatowych określających i opisujących sposób ich wyliczania: normatywną liczbę etatów nauczycieli, normatywną liczbę etatów pracowników administracji i obsługi,

b) narzędzia (arkusza kalkulacyjnego) do pomiaru spełniania standardów, czyli do analizy arkusza organizacyjnego określającego, czy projektowana organizacja szkoły mieści się w przyjętych standardach. W efekcie, po analizie (wystandaryzowaniu) arkusza szkoły, dokładnie wiadomo, czy liczba etatów nauczycieli oraz liczba etatów administracji i obsługi odpowiada przyjętym standardom. Ponadto z dość dużą dokładnością można stwierdzić, czy planowany budżet szkoły będzie wystarczający w nowym roku szkolnym i nowym roku kalendarzowym.

„Metoda bonu organizacyjnego polega na przyznaniu szkole limitu etatów przeliczeniowych, który stanowi maksymalną liczbę etatów wynikających z liczby uczniów. Etaty przeliczeniowe wynikają z podzielenia ogólnej liczby godzin dydaktycznych związanych z realizacją zadań szkoły przez pensum dydaktyczne (ogólna liczba godzin przedmiotów ogólnokształcących: 18 godz.; liczba godzin zajęć praktycznych: 22 godz.; itp.). Liczbę godzin dydaktycznych przysługujących szkole wylicza się na podstawie parametru standaryzacji, który jest obliczany jako liczba godzin nauczycielskich przypadająca na jednego ucznia. Po przemnożeniu parametru przez liczbę uczniów w szkole (oddziale) uzyskuje się liczbę godzin, z której wynika przysługujący dla danej szkoły bon organizacyjny, to jest liczba etatów przeliczeniowych nauczycieli. W wyliczeniach należy uwzględnić dodatkowe godziny przysługujące na powiększenie liczby etatów przeliczeniowych, to jest: etaty wsparcia, urlopy dla poratowania zdrowia, zniżki godzin kadry kierowniczej i doradców metodycznych, nauczanie indywidualne itp. Przy wprowadzaniu bonu organizacyjnego opracowuje się również standardy zatrudnienia pracowników administracji i obsługi (Z. Czepelak 2016).”¹²

4.1.2. Standaryzacja zatrudnienia w bydgoskich szkołach i placówkach oświatowych.¹³

https://www.google.pl/search?source=hp&ei=cCouWu7ZAaTg6AScpZ3l-CA&q=bon+organizacyjny+w+o%C5%9Bwici&oq=bon+organi&gs_l=psy-ab.1.0.0.j0i22i30k1l4j0i22i10i30k1j0i22i30k1l4.6.6.64.1.3.059.0.1.7595.1.0.1.0.0.0.0.1.28.8.5.3.7.j3.1.0.0....0...1c.1.6.4.psy-ab.0.1.0.8.49...0i131k1j0i10k1.0.owlIVSvsthc

Sieć szkół i placówek oświatowych, dla których organem prowadzącym jest Miasto Bydgoszcz, w roku szkolnym 2013/14 tworzyło 118 jednostek. Uczyło się w nich 43 188 uczniów i pracowało 5206 nauczycieli. Miasto zamówiło analizę stanu zatrudnienia w swoich jednostkach w firmie Vulcan, czego efektem było przedstawienie propozycji standaryzacji, która prowadziła w efekcie do zmniejszenia zatrudnienia. Miasto dostosowało tę metodę do realiów bydgoskich.

Modyfikacja metody:

1. Wprowadzenie standaryzacji rozłożonej w czasie (na 3 kolejne lata szkolne) oraz dotyczącej w roku szkolnym 2012/13 tylko etatów pedagogicznych.

¹² Red. naukowa Edmund Juško, Iwona Wieczorek, *Wybrane aspekty wykonywania zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego*.

¹³ Red. Przemysław Nosala, *Na wyzwania – rozwiązania. Dobre praktyki samorządowe w zakresie zarządzania oświatą*

2. Standaryzacja zatrudnienia w przedszkolach własną metodą wypracowaną przez Wydział Edukacji UMB.
3. Odsunięcie w czasie standaryzacji pracowników administracji i obsługi. Bon organizacyjny wprowadzono w formie „wytycznych” dla dyrektorów szkół dotyczących sposobu wypełniania arkuszy organizacji. W ramach przyznanej liczby etatów dyrektorzy mają swobodę określania organizacji swoich szkół. Wpływa to na optymalizację organizacji szkoły oraz na zwiększenie samodzielności i odpowiedzialności dyrektorów szkół, a także efektywność kształcenia i wychowania – w mało licznych klasach”.

4.2. Organizowanie wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej prowadzonych szkół i placówek przez jednostkę obsługującą.

4.2.1. Stworzenie wspólnej obsługi finansowej w Powiecie Wołomińskim.

<https://www.ore.edu.pl/dla-samorzadow/4406-publikacje-poradniki>

Głównym celem zastosowanego przez powiat rozwiązania była optymalizacja wydatków bieżących ponoszonych na oświatę. Jednym z podjętych działań była zmiana logiki świadczenia usług finansowo-księgowych. Przed wdrożeniem zmian większość szkół miała własne zasoby kadrowe zatrudnione do realizacji zadań finansowo-księgowych. Taka struktura zatrudnienia generowała wysokie koszty, dlatego wprowadzono w życie rozwiązanie polegające na głębokiej zmianie organizacyjnej. Zastosowane przez powiat rozwiązanie polega na stworzeniu wspólnej obsługi finansowej – dla wszystkich 13 placówek oświatowych prowadzonych przez powiat wołomiński – świadczonej przez cztery szkoły zlokalizowane w różnych miejscach powiatu. Z powodu rozległości obszaru nie utworzono jednego centrum obsługi finansowo-księgowej, ponieważ mogłoby to prowadzić do utrudnień w zakresie szybkiego dostępu do tego typu usług. Zastosowane przez powiat rozwiązanie nie ograniczało się jedynie do zmian w strukturze zatrudniania, ale polegało w dużej mierze na znacznych reformach o charakterze organizacyjnym (utworzenie czterech ośrodków obsługi księgowej). Zmiany przyniosły oszczędności na poziomie 420 tysięcy złotych.

4.2.2. Gdańskie Centrum Usług Wspólnych.

<http://www.gdansk.pl/wiadomosci/Gdanskie-Centrum-Uslug-Wspolnych-rusza-jesienia-Obejme-zasiegiem-ponad-170-jednostek,a,59804>

Gdańskie Centrum Usług Wspólnych obejmuje swoimi działaniami ponad 170 placówek oświatowych. Centralizacja usług finansowo-księgowych prowadzona była na przestrzeni kilku miesięcy, od października 2016 roku do lipca 2017. Nowo powstałe centrum ujednoliciło i poprawiło jakość świadczonych usług poprzez wyeliminowanie powielanych czynności. Jego powołanie ustandaryzowało procedury i system obsługi przy lepszej organizacji pracy i specjalizacji kadr. Pracownikami GCUW zostali dotychczasowi pracownicy jednostek oświatowych, którzy do tej pory odpowiadali za sprawy z zakresu finansów i księgowości oraz kadr i płac. Celem całego przedsięwzięcia było lepsze wykorzystanie potencjału pracowników, uzyskanie efektu skali oraz podniesienie jakości realizowanych usług publicznych. Centrum zapewniło jednostkom oświatowym wspólną obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną. Wśród świadczonych usług znajduje się prowadzenie rachunkowości, spraw kadrowych pracowników,

spraw płacowych, sporządzanie sprawozdawczości finansowej, budżetowej, w zakresie operacji finansowych i statystycznych jednostek obsługiwanych, prowadzenie rozliczeń z Urzędem Skarbowym, ZUS i innymi instytucjami oraz prowadzenie obsługi prawnej jednostek oświatowych. Pracownicy centrum mają możliwość wymiany doświadczeń i uzupełniania wiedzy poprzez udział w specjalistycznych szkoleniach, a także możliwość rozwoju i ścisłej specjalizacji w wybranych obszarach.

6. Analiza kluczowych problemów

Prawidłowa realizacja funkcji i zadań w obszarze organizacji zarządzania usługami edukacyjnymi utrudniona jest z powodu licznych barier. Najważniejsze to:

1. Niepewność wobec decyzji podejmowanych na szczeblu centralnym dotyczących reorganizacji całego systemu edukacji w kraju

Samorządy stanęły przed trudnym zadaniem reorganizacji sieci szkolnej, którą musiały przebudować w bardzo krótkim czasie. Zadanie to w wielu jednostkach przebiegało z problemami i w atmosferze konfliktów. W części samorządów organy stanowiące nie doszły do porozumienia i nie podjęto stosownych uchwał. Działanie to utrudniło prowadzenie przez samorządy racjonalnej polityki oświatowej, również w związku ze zwiększeniem roli kuratora w odniesieniu do kształtowania przez samorząd sieci szkolnej. Kurator nie ponosi odpowiedzialności finansowej za realizację zadań dotyczących prowadzenia szkół, ale wpływa na decyzje samorządu (szczególnie niekorzystne w okresie niżu demograficznego).

2. Bardzo duża zmienność przepisów prawa oświatowego oraz ustaw regulujących prace innych instytucji edukacyjnych.

W związku z wdrażaniem reformy wydano lub zmieniono 4 obszerne ustawy: 1) Ustawę o systemie oświaty, 2) Ustawę – Prawo Oświatowe, 3) Ustawę wprowadzającą Prawo Oświatowe, 4) Ustawę o finansowaniu zadań oświatowych oraz liczne rozporządzenia wykonawcze. Ogromna liczba nowych przepisów wydanych w krótkim czasie i regulujących działania samorządu powoduje zamieszanie i dużą trudność w ich stosowaniu. Jedynym rozwiązaniem pozwalającym uniknąć poważniejszych problemów są intensywne szkolenia kadr oświatowych w urzędach i szkołach w zakresie ich stosowania.

3. Brak odpowiednich środków finansowych na realizację zadań oświatowych. Trudna sytuacja demograficzna

Wydatki JST na realizację zadań oświatowych to znacząca część budżetów, wahająca się w przedziale od 30 do 40%. We wszystkich kategoriach samorządów wydatki na realizację zadań oświatowych przekraczają dochody z tytułu subwencji oświatowej. Średnio samorządy dokładają do subwencji 27% środków, najwięcej jednak gminy miejskie powyżej 5 tys. mieszkańców (ok. 40%). Aktualnie można zaobserwować, że rozdział krajowych środków na finansowanie

oświaty został w większym stopniu skierowany do gmin (w związku z wydłużeniem cyklu kształcenia w szkołach podstawowych i dostosowaniem infrastruktury szkolnej), a zmniejszony w powiatach (% udział w ostatnich dwóch latach budżetowych). Efekt ten władze centralne uzyskały poprzez zmiany w algorytmu podziału subwencji oświatowej. Jedynym rozwiązaniem w tej sytuacji jest usprawnianie i racjonalizacja systemów edukacyjnych w JST.

4. Urzędnikom brak jest często umiejętności przeprowadzenia oceny jakości pracy szkół. Problemem może być dostęp do odpowiednich danych, ale również nieznanomość metod praktycznej analizy i interpretacji dostępnych informacji

Ośrodek Rozwoju Edukacji oraz coraz większa liczba instytucji szkoleniowych prowadzi cykle warsztatów i szkoleń dla kadr samorządów, z których można i należy korzystać. Bogata jest też, i stale się powiększa, baza dobrych praktyk, publikacji i poradników dla JST i szkół na stronie WWW ORE.

5. Zwiększenie uprawnień KO odnośnie wyboru i oceny pracy dyrektora

Nowe przepisy dają przedstawicielom ministra wpływ na decyzje personalne organu prowadzącego, przy jednoczesnym zobowiązaniu organu prowadzącego do wykonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w stosunku do dyrektora szkoły lub placówki.

7. Trendy i tendencje w rozwoju obszaru

Główne tendencje w zakresie organizacji i zarządzania oświatą w Polsce wiążą się z promowaniem wśród jednostek samorządu terytorialnego zarządzania strategicznego jako metody rozwijania usług edukacyjnych w sposób planowy, z uwzględnieniem długoterminowych celów projakościowych. Liczne wyzwania stojące przed polskim samorządem – problemy demograficzne, rosnące koszty utrzymania lokalnego systemu oświaty, oczekiwania lokalnej społeczności w zakresie wysokiej jakości usług edukacyjnych – powodują, że JST podejmują szereg działań w zakresie usprawnienia i udoskonalenia modelu zarządzania oświatą, również w odniesieniu do lepszej i efektywniejszej organizacji wydziałów oświaty w urzędach i podnoszenia kompetencji kadr, zarówno pracowników urzędu, jak i szkół oraz placówek. Coraz więcej jednostek samorządu rozwija swój system w kierunku modelu menedżerskiego. Działania zorientowane są na procesy, racjonalność i oszczędność, decentralizację struktur decyzyjnych i zarządzanie projektami, stosowanie innowacyjnych rozwiązań. Ta grupa samorządów poddaje ocenom zewnętrznym swoje modele zarządzania w celu ich rozwoju i modyfikacji. Przykładem może być proces certyfikacji w ramach programu „Samorządowy Lider Edukacji”, gdzie komisja ekspertów złożona z naukowców reprezentujących wybrane polskie uczelnie (m.in. Uniwersytet Warszawski, Uniwersytet Śląski, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II) dokonuje oceny działań samorządów w sferze zarządzania oświatą. Samorządy, które spełnią określone regulaminem programu kryteria i uzyskają pozytywną recenzję ekspertów, otrzymują certyfikat i tytuł „Samorządowego Lidera Edukacji”. Certyfikat jest jednym z najbardziej prestiżowych, elitarnych i rozpoznawalnych certyfikatów jakości jakie może otrzymać jednostka samorządu terytorialnego. Od 7 lat corocznie wyróżniane są najlepsze pod

względem polityki oświatowej gminy, powiaty i województwa w Polsce (<http://www.lider-edukacji.pl/strona-7>). Większość dobrych praktyk przedstawionych w niniejszym opracowaniu realizowana jest w JST nagrodzonych tym certyfikatem.

Dotychczas w Polsce funkcjonowała oświata zdecentralizowana, która oddała odpowiedzialność za organizację usług edukacyjnych w ręce społeczności lokalnych. Model ten opiera się na założeniu, że mieszkańcy gmin i powiatów najlepiej wiedzą, co dla nich jest najważniejsze i co należy zrobić. Aktualnie wdrażana reforma stopniowo zmienia ten system, zmierzając w kierunku zarządzania centralnego. Stopniowo zwiększa się wpływ przedstawicieli ministra (kuratorów oświaty) na strategiczne decyzje podejmowane przez samorządy – sieć szkolna, ocena i wybór dyrektora, projektowany udział przedstawicieli KO na wszystkich szczeblach awansu zawodowego.

Jakie są trendy w rozwoju tego obszaru w Europie można przeczytać m. in. w opracowaniu „Zarządzanie, nadzór i finansowanie oświaty w wybranych państwach Unii Europejskiej” pod redakcją A. Smoczyńskiej. Autorzy zaprezentowali najbardziej charakterystyczne cechy systemu w kilku krajach.

W Anglii i Walii władze krajowe mają za zadanie zapewnić całościową ofertę usług edukacyjnych, określić politykę/strategię edukacyjną i planować kierunki rozwoju całego systemu edukacji. Władze lokalne (LAS) i instytucje edukacyjne wdrażają politykę edukacyjną, a także mają cały szereg odrębnych zadań. Zadanie zorganizowania i prowadzenia szkół publicznych spoczywa na 172 jednostkach władz lokalnych (LAS) w Anglii i Walii. Władze lokalne są odpowiedzialne za zapewnianie jakości kształcenia w prowadzonych przez siebie szkołach oraz za promocję wysokich standardów edukacyjnych dla dzieci w wieku szkolnym zamieszkujących na danym obszarze. W Irlandii Północnej Rada ds. Edukacji i Bibliotek są odpowiedzialne za organizację i prowadzenie szkół publicznych. Władze lokalne są odpowiedzialne za zapewnianie jakości w szkołach, które są przez nie finansowane. Są także zobowiązane podejmować natychmiastowe działania w przypadku szkół, które osiągają wyniki znacznie gorsze od pozostałych. Decyzje dotyczące edukacji we władzach lokalnych są podejmowane przez: merę, komitet kontrolny, całą radę jednostki władz lokalnych. Mer (lub inny przełożony władz lokalnych) przygotowuje roczny budżet z uwzględnieniem planów inwestycji, który jest potem zatwierdzany przez radę. Mer podejmuje również codzienne decyzje dotyczące zasobów i priorytetów podczas realizacji budżetu. Komitety kontrolne nie zajmują się wyłącznie edukacją, analizują poszczególne budżety i ich realizację, doradzają i opiniują decyzje podejmowane przez urzędników, oceniają stopień realizacji uchwalonej polityki, przygotowują raporty i rekomendacje, proponują zmiany w realizowanej polityce lub procedurach. Rada decyduje o kształcie polityki i strategii edukacyjnej, w tym uchwała Plan Rozwoju Edukacji (obecnie Plan dla Dzieci i Młodzieży). Władze lokalne są zobowiązane do wyznaczenia przedstawicieli rodziców, kościołów (kościół katolicki i anglikański) wchodzących w skład komisji zajmujących się edukacją. Władze lokalne działają w tym zakresie na podstawie standardów. Zakres odpowiedzialności władz lokalnych za edukację został w ostatniej dekadzie znacznie ograniczony. Aktualnie umożliwiono szkołom podstawowym i średnim rezygnację z nadzoru sprawowanego przez władze lokalne. Same szkoły zyskały większą autonomię w zarządzaniu i wydatkowaniu funduszy. Wreszcie niektóre instytucje kształcące młodzież w wieku 16–19 lat i niektóre instytucje kształcenia dorosłych zostały podporządkowane Radzie ds. Kształcenia i Umiejętności w Anglii i Krajowej Radzie ds. Edukacji i Kształcenia w Walii. Władze lokalne nie mają już odpowiedzialności za zapewnianie usług edukacyjnych, ale za nadzorowanie świadczenia tych usług w sposób strategiczny. Najważniejsze zadania obecnie to: zapewnienie odpowiedniej liczby miejsc w szkołach i przyjmowanie uczniów do szkół (nie ma rejonizacji, funkcjonuje wolny wybór szkoły), administrowanie finansami,

monitoring i poprawa warunków nauczania, zapewnienie kadr i ich rozwój zawodowy, nadzór nad obecnością uczniów w szkole, wsparcie dla integracji uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, administracja grantów i dotacji, rozpatrywanie skarg, zapewnienie posiłków szkolnych i transportu dzieci do szkół.

Fiński model edukacji jest znany na całym świecie przede wszystkim dzięki innowacyjnym rozwiązaniom, zarówno z poziomu zarządzania oświatą, jak i metod edukacyjnych. Według Programu Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów szkoły fińskie wykazują się jednym z najwyższych wskaźników poziomu umiejętności na świecie. Jeśli chodzi o kwestie zarządzania oświatą, w porównaniu z innymi państwami, nadzór nad pracą wykonywaną w fińskich szkołach jest minimalny. Tradycyjne formy kontroli pracy nauczycieli – takie jak: szczegółowy program nauczania dla całego kraju, oficjalnie zatwierdzone materiały dydaktyczne czy tygodniowe plany pracy – przestały w fińskiej szkole funkcjonować pod koniec XX wieku. W ciągu ostatnich dwudziestu lat Finlandia przeszła z silnie scentralizowanego systemu nadzoru nad systemem edukacji na system zdecentralizowany, w którym główną rolę odgrywają władze lokalne, które odpowiadają przede wszystkim za zapewnienie edukacji wszystkim dzieciom w wieku szkolnym, w tym dzieciom z upośledzeniem umysłowym lub fizycznym. Szkoły mają prawo świadczyć usługi edukacyjne zgodnie ze swymi uregulowaniami administracyjnymi pod warunkiem, że wypełniają swe podstawowe funkcje określone w przepisach prawnych. Ponadto urzędy gminne odpowiedzialne są za organizację usług socjalno-bytowych dla uczniów mieszkających na danym terytorium, takich jak: dowóz do szkoły, bezpłatne posiłki, opieka zdrowotna i dentystryczna oraz pomoc szkolnego psychologa.

W Hiszpanii obowiązuje zdecentralizowany system edukacji, zgodnie z którym władze centralne odpowiedzialne są za ogólne uregulowania systemu, a większość zadań została przekazana 17 samorządom regionalnym we Wspólnotach Autonomicznych. Wspólnoty Autonomiczne utworzyły własną administrację edukacyjną w formie wydziałów lub rad. W skład regionalnych rad szkolnych wchodzi przedstawiciele rad szkół lokalnych. Wspólnoty mogą delegować swoje zadania władzom lokalnym – niektóre gminy mają biura ds. edukacji czy nawet instytuty edukacyjne. Administracja lokalna odpowiedzialna jest za zapewnienie terenów pod budowę instytucji publicznych, utrzymanie i remontowanie przedszkoli i szkół podstawowych, planowanie zajęć dodatkowych i pozalekcyjnych, monitorowanie kształcenia obowiązkowego. Na poziomie regionalnym w każdej Wspólnocie Autonomicznej inspektorat regionalny zapewnia zgodność działań z zasadami ustanowionymi przez państwo i ogólnymi przepisami prawa. Każda Wspólnota Autonomiczna odpowiada za organizację i funkcjonowanie inspektoratu na swoim terenie oraz za wszystkie placówki edukacyjne, zarówno publiczne, jak i prywatne. Inspektoraty regionalne mieszczą się w wydziałach lub radach Wspólnot. Wspólnoty Autonomiczne tworzą również plany ewaluacji szkół i przeprowadzają ewaluację placówek na swoim terenie.

We Francji państwo i samorządy terytorialne dzielą między siebie kompetencje dotyczące finansowania, zarządzania i kierowania szkołami publicznymi. W ramach decentralizacji, zapoczątkowanej w 1982 r., samorządom terytorialnym przekazano na własność szkoły publiczne i powierzono odpowiedzialność za ich budowę, odbudowę, rozbudowę, konserwację, wyposażenie i funkcjonowanie. Samorządy stały się także odpowiedzialne za rekrutację, zarządzanie i wynagradzanie w odniesieniu do personelu administracji i obsługi. I tak gminy stały się właścicielami publicznych przedszkoli i publicznych szkół podstawowych, departamenty – gimnazjów publicznych, a regiony – liceów publicznych oraz placówek kształcenia specjalnego i liceów zawodowych morskich. Władze regionalne tworzą również i realizują regionalną politykę kształcenia zawodowego młodzieży i dorosłych

poszukujących pracy czy nowych kwalifikacji. Wszystkie trzy szczeble samorządu mają w stosunku do swych szkół takie same, wymienione powyżej, obowiązki.¹⁴

Bibliografia

1. Redakcja Levitas A., *Biblioteczka Oświaty Samorządowej 1. Strategie oświatowe*, Warszawa 2013
2. Raport. Diagnoza_potrzeb_JST_Wiejska_Grupa_Wymiany_Doświadczeń https://www.ore.edu.pl/wp-content/uploads/attachments/Raport_Diagnoza_potrzeb_JST_Wiejska_Grupa_Wymiany_Doswiadczen.pdf
3. Utracka M., *Prezentacja. Jakość oświaty jako efekt zarządzania strategicznego*, 2012
4. Tobor M., Czajkowski J.M., *Wybrane wskaźniki opisujące oświatę samorządową*, 2017
5. Raport_gmina_miejska_i_miejsko-wiejska_Diagnoza_kompetencji_kadr_zarządzających_oświatą_i_pracowników_operacyjnych... <https://www.ore.edu.pl/2016/04/zarządzanie-oswiata-w-samorządach-materialy-do-pobrania/>
6. Raport_gmina_wiejska_Diagnoza_kompetencji_kadr_zarządzających_oświatą_i_pracowników_operacyjnych... <https://www.ore.edu.pl/2016/04/zarządzanie-oswiata-w-samorządach-materialy-do-pobrania/>
7. Raport_Diagnoza_potrzeb_JST_Powiatowa_Grupa_Wymiany_Doświadczeń https://www.ore.edu.pl/wp-content/uploads/attachments/Raport_Diagnoza_potrzeb_JST_Powiatowa_Grupa_Wymiany_Doswiadczen.pdf
8. Raport_Diagnoza_potrzeb_JST_Miejska_Grupa_Wymiany_Doświadczeń https://www.ore.edu.pl/wp-content/uploads/attachments/Raport_Diagnoza_potrzeb_JST_Miejska_Grupa_Wymiany_Doswiadczen.pdf
9. Rybińska A., Wasilewska O., *Diagnoza zapotrzebowania na badania i inne źródła informacji w obszarze edukacji – samorząd lokalny*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2012
10. Bazy danych SIO
11. Halska E., *Jakość oświaty jako efekt zarządzania strategicznego. Istota i rola zarządzania strategicznego*, 2012
12. Chmura K., *Przygotowanie strategii oświatowych*, Warszawa 2012
13. Redakcja Herbst M., *Zarządzanie oświatą*, Warszawa 2013
14. Grupy Wymiany Doświadczeń w zarządzaniu oświatą. Karta opisu dobrej praktyki, OPIUM – Oświatowa Platforma Informatyczna Urzędu Miasta Bydgoszczy, 2017
15. Grupy Wymiany Doświadczeń w zarządzaniu oświatą. Karta opisu dobrej praktyki, Sępólno_Krajeńskie_Standardy oświatowe i narzędzie ich pomiaru, 2017
16. Zientecka L., *Dobre praktyki w zakresie lokalnych strategii oświatowych*, 2012
17. Redakcja Levitas A., *Innowacyjne przykłady zarządzania i finansowania oświaty przez samorządy. Baza dobrych praktyk*, rozdz. 8, Warszawa 2012
18. Sakowska A., Szelewa S., *Monitorowanie skuteczności szkół zawodowych w powiecie świdnickim*, Warszawa 2012
19. Jonek J., Popławski M., *Klub młodego dyrektora w Bytomiu 2009–2012* Warszawa 2012
20. Lasota-Darowska M., *Certyfikaty ISO w szkołach Dzierżoniowa* Warszawa 2012
21. Jasiński J., *Zarządzanie siecią szkół ponadgimnazjalnych w Gdańsku* Warszawa 2012
22. Sysko-Romańczuk S., *Modele zarządzania oświatą w polskich samorządach* Warszawa 2012
23. Sakowska M., Szelewa S., *Monitorowanie skuteczności szkół zawodowych w powiecie świdnickim*, Warszawa 2012
24. Redakcja naukowa Edmund Juško E., Wieczorek I., *Wybrane aspekty wykonywania zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego*, Łódź 2016
25. Redakcja Nosala P., *Na wyzwania – rozwiązania. Dobre praktyki samorządowe w zakresie zarządzania oświatą*, Warszawa 2014
26. *Strategia rozwoju systemu edukacji w gminie Goleniów 2009–2018*, Goleniów 2018
27. Redakcja Smoczyńska A., *Zarządzanie, nadzór i finansowanie oświaty w wybranych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2007
28. Redakcja naukowa Juško E., Wieczorek I., *Wybrane aspekty wykonywania zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialne*, Łódź 2016

Strategiczny przegląd sytuacji w obszarze:

Planowanie budżetowe

Antoni Jeżowski

1. Podstawa prawna działania samorządu

W finansowaniu niektórych kosztochłonnych usług publicznych przyjęto w państwie konsensus: baza, w której realizowana jest usługa, jest finansowana ze środków własnych JST, ale już w bezpośrednim koszcie wykonywania usługi partycypuje budżet państwa. Tak jest np. w zakresie oświaty (samorządy + część oświatowa subwencji ogólnej) lub zdrowia (samorządy + kontrakty z NFZ). Zrozumienie tego podziału jest fundamentalne dla rozumienia filozofii świadczenia usług. W przypadku zaprzestania świadczenia usługi i likwidacji szkoły czy szpitala państwo wycofuje się z jej finansowania, ale obiekt, w którym usługę świadczone pozostaje w samorządzie i może być przezeń dowolnie wykorzystany.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy – Prawo oświatowe zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego są finansowane na **zasadach** określonych **w odrębnych ustawach**. Natomiast środki niezbędne do realizacji zadań oświatowych, tj. zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej, zapewnienie dodatkowej, bezpłatnej nauki języka polskiego, zapewnienie warunków prowadzenia kwalifikacyjnych kursów zawodowych w szkołach i placówkach prowadzonych przez powiat, w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie szkół i placówek, są zagwarantowane w dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego określa art. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Podstawowym źródłem finansowania zadań oświatowych jest część oświatowa subwencji ogólnej (art. 28 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego). Sposób podziału części oświatowej subwencji ogólnej między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego określa na dany rok rozporządzenie wydane na podstawie art. 28 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Jednym z podstawowych dokumentów regulujących proces budżetowy w oświacie jest **arkusz organizacji** szkoły/przedszkola. Zatwierdzanie arkuszy organizacyjnych przez organ prowadzący jest swoistym zobowiązaniem JST do sfinansowania wszystkich ujętych w nim działań. Regulacje dotyczące procedury zatwierdzania arkuszy zostały wprowadzone w art. 110 ustawy – Prawo oświatowe, natomiast ustawodawca dokonał ich uszczegółowienia w § 17 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 marca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli.

Planowanie środków finansowych na działalność jednostek oświatowych jest integralną częścią prac nad projektem budżetu jednostek samorządu terytorialnego, którego zakres i szczegółowość oraz zasady i tryb planowania, uchwalania i wykonywania określa ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Na podstawie art. 234 ufp organy stanowiące doprecyzowują w odrębnych uchwałach tryb prac nad projektem uchwały budżetowej, określając obowiązujące terminy,

jego szczegółowość (jeśli jest większa niż wymagana ustawą), wymogi dotyczące uzasadnienia oraz materiałów informacyjnych towarzyszących uchwale budżetowej. Procedurę tworzenia planów finansowych działalności jednostek oświatowych, a także wprowadzania zmian w tych planach określają przepisy Rozporządzenia Ministra Finansów z 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych. Jednocześnie należy przypomnieć (niektórym) samorządom, że zgodnie z ustawą – Prawo oświatowe w planowaniu finansowym w szkole uczestniczą niektóre **wewnętrzne organy kolejalne szkoły**. I tak rada pedagogiczna winna wyrazić opinię o projekcie planu finansowego szkoły (art. 70 ust. 2 pkt. 2 upo), zaś o planie finansowym szkoły swoją opinię mają prawo wyartykułować: rada pedagogiczna (art. 68 ust. 1 pkt 5 upo) i rada szkoły (art. 80 ust. 2 pkt 2. upo). Żaden z tych przepisów nie uzależnia przyjęcia planu finansowego przez dyrektora szkoły od treści owych opinii, a jedynie oznacza konieczność poddania go weryfikacji zgodnej z § 7 pkt 2 Rozporządzenia Ministra Finansów z 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz.U. 2010 nr 241 poz. 1616). Część samorządów lokalnych oczekuje od swoich dyrektorów szkół, by do projektu planu finansowego takie opinie załączali. To kwestia nie tylko legalizmu, ale kultury prawnej i potwierdzenia uspołecznienia procesu planowania finansowego w szkole.

Zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne, więc także wydatki na oświatę, powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:

- uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów;
- optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;
- w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;
- w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Zwrócić należy uwagę, że nadzór pedagogiczny polega na obserwowaniu, analizowaniu i ocenianiu przebiegu procesów kształcenia i wychowania oraz **efektów działalności** dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkół i placówek, a także ocenianiu stanu i **warunków działalności** dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkół i placówek (art. 55 ust. 1 pkt 1 i 2 upo). Tak więc obie ustawy, gdy mowa o efektywności, dość szczególnie współbrzmia – finanse publiczne oczekują efektów z poniesionych nakładów, ale i nadzór pedagogiczny zainteresowany jest efektami działalności szkoły. Otwartym pozostaje pytanie, czy owe efekty mają być prezentowane za pomocą twardych wskaźników przypisanych do konkretnych mierników, czy podatnicy i samorząd przystaną na miękki opisowy sposób rozliczenia się szkoły ze środków publicznych.

Bez wątpienia umiejętność sporządzania planów finansowych, a potem wiarygodnego sprawozdawania w tym zakresie, jest bardzo pożądaną kompetencją dyrektora szkoły.

W obszarze **wynagrodzeń nauczycieli** jednym z najistotniejszych obowiązków organu prowadzącego – mającym wpływ na cały proces budżetowy w oświacie, zarówno na etapie planowania organizacji, planowania finansów, jak i realizacji planów finansowych placówek oświatowych – jest kwestia średnich wynagrodzeń nauczycieli. Należy w tym zakresie zwrócić uwagę na art. 30 ust. 6 ustawy – Karta Nauczyciela (uchwalanie regulaminów dotyczących niektórych składników wynagrodzenia nauczycieli), a także art. 30a ustawy – Karta Nauczyciela (wypłata dodatków uzupełniających).

Obowiązek analizowania wydatków na wynagrodzenia nauczycieli i wypłaty średnich wynagrodzeń dla nauczycieli został obwarowany obowiązkiem przygotowywania przez samorządy

stosownych sprawozdań zgodnie z zasadami określonymi w Rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z 13 stycznia 2010 r. w sprawie sposobu opracowywania sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Z szeroko rozumianym procesem budżetowania wiąże się również temat udzielania dotacji z budżetów JST dla szkół i placówek publicznych i niepublicznych, które są dość istotną pozycją w budżetach oświatowych. 29 listopada 2017 roku w Dzienniku Ustaw pod poz. 2203 opublikowana została Ustawa z 27 października 2017 r. o **finansowaniu zadań oświatowych**. Należy więc zwrócić uwagę, że w treści ustawy znaleźć można (częściowo nowe) uregulowania w zakresie finansowania niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego, szkół i placówek oraz publicznych placówek wychowania przedszkolnego, szkół i placówek prowadzonych przez ministrów, osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz osoby fizyczne, w obszarze rozliczeń finansowych między jednostkami samorządu terytorialnego.

Zakres spraw jest zatem dość obszerny.

2. Analiza ilościowa

Warto jako przykład analizy ilościowej wskaźników odniesienia posłużyć się, aby nie wprowadzać zamieszania terminologicznego w tym obszarze, wybranymi wskaźnikami oświatowymi opracowanymi przez Jana Herczyńskiego (*Wskaźniki Oświatowe*, Wydawnictwo ICM, Warszawa 2012). Wśród kilkudziesięciu wskaźników warto skupić uwagę na kilku koncentrujących się na parametrach finansowo-organizacyjnych oświaty w JST.

1. Bieżące wydatki na zadania oświatowe bez przedszkoli ogólnodostępnych i dowożenia uczniów jako procent otrzymanej subwencji oświatowej i dotacji

Wskaźnik ten wyrażany procentowo jest wynikiem dzielenia wydatków bieżących JST przez sumę otrzymanej części oświatowej subwencji i dotacji celowych w obszarze oświaty. Do wydatków zaliczyć należy wszystkie wydatki niemajątkowe w działach 801 i 854, poza wydatkami na dowożenie uczniów do szkoły, na przedszkola ogólnodostępne, oddziały przedszkolne przy szkołach podstawowych i inne formy wychowania przedszkolnego (na te zadania nie jest naliczana subwencja oświatowa). Od roku 2017 trzeba uwzględnić fakt przekazywania w części oświatowej subwencji środków na dzieci sześciolatnie uczestniczące w przygotowaniu do nauki w szkole podstawowej. Do otrzymanej subwencji dodać także trzeba otrzymane dotacje celowe w działach 801 i 854, zarówno dotacje z budżetu państwa, jak i z budżetów innych JST, oczywiście przy uwzględnieniu wyjątków wskazanych wyżej. Wskaźnik obliczany jest łącznie dla wszystkich szkół gminy lub powiatu. Dla miast na prawach powiatu (powiatów grodzkich) do obliczenia tego wskaźnika należy użyć podziału subwencji oświatowej na część gminną i powiatową na podstawie danych subwencyjnych MEN.

Wskaźnik ten pozwoli ocenić, w jakim stopniu część oświatowa subwencji ogólnej zaspokaja potrzeby wszystkich szkół i placówek oświatowych. Wynik nie zawsze świadczy o niedostatku kwoty subwencji, ale może wskazywać na nieracjonalność sieci szkolnej.

2. Wydatki bieżące na zadania oświatowe w przeliczeniu na jednego ucznia

Jest to ważny, podnoszony w statystykach międzynarodowych, finansowy wskaźnik oświatowy. Jego wartość jest równa wydatkom bieżącym poniesionym w danym typie szkół, zgodnie z danymi ze sprawozdań budżetowych (licznik wskaźnika), podzielonym przez łączną liczbę uczniów szkół danego typu prowadzonych przez JST (mianownik wskaźnika). Ze względu na ograniczenia klasyfikacji budżetowej licznik obejmuje wydatki na szkoły dla młodzieży i szkoły dla dorosłych. Z tego powodu do obliczania mianownika wskaźnika również uwzględnia się uczniów szkół publicznych dla młodzieży i dla dorosłych. Jednak w wydatkach bieżących nie będą uwzględniane dotacje dla szkół niepublicznych (§ 254) ani dotacje dla szkół publicznych prowadzonych przez osoby prawne inne niż gmina lub powiat (§ 259), ani wreszcie dotacje udzielone innym JST (§§ 231, 232, 233) na prowadzenie szkół. Powód analogiczny jak wyżej. Dla szkół gminnych wskaźnik obliczany jest oddzielnie dla wszystkich typów szkół, z wyjątkiem przedszkoli i innych form opieki przedszkolnej, dla których obliczany jest łącznie. Dla szkół w powiecie wskaźnik obliczany jest dla wszystkich typów szkół, z wyjątkiem techników i zasadniczych szkół zawodowych, dla których obliczany jest łącznie.

Wskaźnik ten pozwoli ocenić, jaki jest poziom finansowania jednego ucznia w roku kalendarzowym. Może być to przydatne do porównań z innymi JST dokonującymi podobnych obliczeń, ale wnioski zeń płynące mogą mieć znikome zastosowanie praktyczne. Możliwość manipulowania tym wskaźnikiem polega choćby na tym, że wymuszając zwiększanie liczebności uczniów w klasie można (dla różnych celów) demonstrować niską wartość tego wskaźnika, lub odwrotnie – wykazywać, że standard A z części oświatowej subwencji nie pokrywa bieżących kosztów kształcenia ucznia.

3. Wydatki bieżące na zadania oświatowe w przeliczeniu na jeden oddział

Wydatki bieżące samorządu dla każdego typu szkoły mogą być obliczane tak jak dla wskaźnika wydatków bieżących na zadania oświatowe w przeliczeniu na jednego ucznia (patrz wyżej). Różnica dotyczy wartości użytych w mianowniku. Dla szkół gminnych wskaźnik obliczany jest oddzielnie dla wszystkich typów szkół, z wyjątkiem przedszkoli i innych form opieki przedszkolnej, dla których obliczany jest łącznie. Dla szkół powiatowych wskaźnik obliczany jest dla wszystkich typów szkół, z wyjątkiem techników i zasadniczych szkół zawodowych, dla których obliczany jest łącznie. Wskaźnik ten ma większe zastosowanie dla porównań między szkołami w ramach jednej jednostki samorządowej.

Wskaźnik ten pozwoli ocenić i porównać koszty kształcenia uczniów w przeciętnym oddziale niezależnie od jego liczebności. W dominującym stopniu o kosztach kształcenia (ucznia) oddziału decydują wynagrodzenia nauczycieli. Nauczyciel pracuje z oddziałem szkolnym lub grupą uczniów stąd takie podejście wydaje się jak najbardziej uprawnione.

4. Wydatki majątkowe w stosunku do całkowitych wydatków na zadania oświatowe i edukacyjną opiekę wychowawczą

Wydatki bieżące to wydatki całkowite bez inwestycji. Do wydatków majątkowych zaliczamy paragrafy wydatków: od § 601 do § 680. Dla szkół gminnych wskaźnik obliczany jest oddzielnie dla wszystkich typów szkół, z wyjątkiem przedszkoli i innych form opieki przedszkolnej, dla których obliczany jest łącznie. Dla szkół powiatowych wskaźnik obliczany jest dla wszystkich typów szkół, z wyjątkiem techników i zasadniczych szkół zawodowych, dla których obliczany jest łącznie.

Wskaźnik ten pozwoli ocenić wskazane relacje. Niemniej jego wartość poznawcza wykaże swoje walory tylko w ujęciu dynamicznym w odniesieniu do konkretnej szkoły/placówki – dla nowo wybudowanych lub wyremontowanych i wyposażonych obiektów wskaźnik może wynosić zero. Jednak w ujęciu historycznym całej JST możliwe jest pokazanie poziomu zaangażowania majątkowego wobec szkół/placówek, zwłaszcza gdy w danym, przejętym okresie, pragnie się ten wskaźnik utrzymać lub zwiększyć.

5. Wydatki finansowe z funduszy strukturalnych UE (lub innych środków bezzwrotnych) jako procent całkowitych wydatków na zadania oświatowe i edukacyjną opiekę wychowawczą

Pochodzenie wydatków z różnych źródeł opisane jest czwartą cyfrą paragrafu w klasyfikacji budżetowej. Wydatki finansowane z funduszy strukturalnych i innych środków bezzwrotnych oznaczane są w sprawozdaniach budżetowych w symbolach paragrafów ich czwartymi cyframi: 1, 2, 5, 6, 8 i 9. Dla szkół gminnych wskaźnik obliczany jest oddzielnie dla wszystkich typów szkół, z wyjątkiem przedszkoli i innych form opieki przedszkolnej, dla których obliczany jest łącznie. Dla szkół powiatowych wskaźnik obliczany jest oddzielnie dla wszystkich typów szkół, z wyjątkiem techników i zasadniczych szkół zawodowych, dla których obliczany jest łącznie.

Wskaźnik ten pozwoli ocenić zaangażowanie dyrektorów szkół, ale i gminnych/powiatowych urzędników, w pozyskiwanie bezzwrotnych środków zagranicznych, szczególnie z Europejskiego Funduszu Społecznego. Płynąca stąd informacja zwrotna dla organu prowadzącego jest ważna m.in. do oceny samodzielności dyrektorów szkół, ale pozwala też dostrzec błędy w lokalnych procedurach budżetowych, zniechęcających dyrektorów do podejmowania ryzyka opracowania projektów w celu pozyskania nowych środków.

6. Wydatki na kształcenie nauczycieli w przeliczeniu na jednego nauczyciela

Wskaźnik obliczany jest łącznie dla nauczycieli wszystkich szkół prowadzonych przez gminę lub powiat, gdyż w sprawozdaniach budżetowych te wydatki nie są przypisane do typów szkół. Przy obliczaniu licznika wskaźnika uwzględniamy rozdziały klasyfikacji budżetowej 80146 oraz 85446, zawierające wydatki na kształcenie i doskonalenie nauczycieli, odpowiednio w działach oświata i wychowanie i edukacyjna opieka wychowawcza. W wydatkach nie ujmuje się dotacji z budżetu na szkoły publiczne prowadzone przez organy inne niż gmina bądź powiat ani dotacji dla szkół niepublicznych. Mianownikiem wskaźnika jest liczba zatrudnionych nauczycieli (nie etatów). Dla miast na prawach powiatu wskaźnik ten przyjmuje tę samą wartość dla zadań gminnych i zadań powiatowych.

Wskaźnik ten pozwoli ocenić nie tylko, w jakim stopniu, ale też jak dyrektorzy wykorzystali środki na doskonalenie nauczycieli. Ważnym jest też, czy ponoszone nakłady powiązane są np. z poprawą efektywności edukacyjnej w oddziałach i szkołach. Analiza w tym zakresie winna być prowadzona dość szczegółowo, w odniesieniu nie tylko do każdej szkoły, ale także w stosunku do konkretnych nauczycieli. Organ prowadzący może, w wyniku własnych analiz efektywności edukacyjnej, wskazywać przedmioty lub grupy przedmiotów, które winny korzystać z preferencji podczas korzystania ze środków.

7. Udział wynagrodzeń w bieżących wydatkach na oświatę

Jest to dość ważny wskaźnik, ponieważ wynagrodzenia w sposób decydujący obciążają ogólną kwotę wydatków na realizację zadań oświatowych. Przy jego obliczaniu uwzględniane mogą być jedynie wydatki zapisane w odpowiednim rozdziale klasyfikacji budżetowej zależnym od typu szkoły, na przykład 80104 i 80103 dla przedszkoli, 80101 dla szkół podstawowych czy 81020 dla liceów ogólnokształcących. Innymi słowy, nie można brać pod uwagę wydatków poniesionych na dowóz uczniów (rozdział 80113), na finansowanie stołówek i świetlic szkolnych (odpowiednio 80148 i 85401) itp. Dla szkół gminnych wskaźnik obliczany jest oddzielnie dla wszystkich typów szkół, z wyjątkiem przedszkoli i innych form opieki przedszkolnej, dla których obliczany jest łącznie. Dla szkół powiatowych wskaźnik obliczany jest dla wszystkich typów szkół, z wyjątkiem techników i zasadniczych szkół zawodowych, dla których obliczany jest łącznie. W analizach wyników tego wskaźnika warto dokonać porównać między poszczególnymi typami szkół.

Wskaźnik ten pozwoli ocenić, ale najlepiej w ujęciu dynamicznym kilku lat, wahania tego wskaźnika w poszczególnych szkołach, w całej JST. Porównania między szkołami (placówkami) mogą być mało przydatne z uwagi na zróżnicowane, niezależne od dyrektorów, uwarunkowania zewnętrzne (wynagrodzenia nauczycieli ustalone w Warszawie) lub lokalne (dostęp do nauczycieli określonych specjalności na rynku pracy).

3. Rola organu prowadzącego

Na temat planowania budżetowego w jednostkach systemu oświaty powstało wiele opracowań. Niniejsze opracowanie powinno podjąć próbę usystematyzowania i podsumowania problemu – na ile jednostka samorządu terytorialnego, wykonując jedno z najbardziej kosztownych zadań, jakim jest finansowanie zadań oświaty samorządowej, świadomie podejmuje decyzje i wiąże wysokość nakładów na edukację z oczekiwanymi efektami nauczania? Jest to bodaj najbardziej podstawowe pytanie w analizowanym obszarze. Na ile, w realizacji zadań oświatowych, jest to zadanie własne, z możliwością kreowania własnej polityki, choćby wynagradzania nauczycieli, a na ile zlecone przez państwo na jego warunkach? Ale jednocześnie można zadać i inne pytanie: na ile państwo czuje się odpowiedzialne za utrzymanie porównywalnego poziomu edukacji w zróżnicowanych środowiskach po to, by każdemu obywatelowi dać zbliżoną szansę? Czy więc centralne subsydiowanie tego zadania raczej nie jest ograniczaniem swobody zamożniejszych, czy bardziej świadomych samorządów, a finansowym przymuszaniem tych mniej zasobnych, by zapewnili swoim młodym mieszkańcom przynajmniej minimalny standard?

Wszelkie zaproponowane niżej rozwiązania będą zapewne uwzględniać podniesione wyżej ograniczenia – zarówno w sensie pejoratywnym, jak i w ujęciu akceptującym. Można więc z jednej strony omówić uwarunkowanie decyzji o dofinansowaniu zadań oświatowych kwotą wyższą niż wynikałaby z wartości wyliczonej w części oświatowej subwencji ogólnej – standardu A (wielkość środków własnych w stosunku do wydatków ogółem ponoszonych w działach 801 i 854) lub o porzuceniu takiego rozwiązania po uwzględnieniu lokalnych ograniczeń. Decyzja jest zawsze wyrazem określonej polityki (nie w znaczeniu ideologii) i bez wątpienia, w pewnym stopniu, wyraża oczekiwania lokalnej społeczności lub liczy na jej milczącą akceptację. Zatem można przyjąć, że kluczowe zadania/funkcje JST w obszarze budżetowania wydatków oświatowych to:

1. Tworzenie planów finansowych w sposób uwzględniający realne potrzeby szkół i placówek oświatowych w tym:

- a) stosowanie różnych odmian „bonu finansowego”, wiążącego wielkość środków finansowych przeznaczonych na utrzymanie szkół z liczbą uczniów lub skalą inaczej zdefiniowanych zadań;
- b) podejście „historyczne” – opierające plan finansowy na kolejny rok na wykonaniu planu finansowego w roku bieżącym (przewidywanym) i w latach poprzednich;
- c) budowanie planu finansowego na podstawie rzetelnie wyliczonych przyszłych potrzeb finansowych szkoły/placówki.

Zalety i wady tych metod omówiono szczegółowo w kolejnym rozdziale. W tym miejscu należy natomiast wskazać na 2 ważne okoliczności stanowiące istotny kontekst planowania finansowego w oświacie:

- Szkoła pracuje w cyklu roku szkolnego, a plan finansowy opracowywany jest na rok budżetowy (kalendarzowy). Planując w sierpniu i wrześniu potrzeby finansowe na kolejny rok budżetowy, dyrektor ma informacje o organizacji szkoły w bieżącym roku szkolnym, czyli do końca sierpnia roku przyszłego. W sumie więc na ostatnie 4 miesiące roku planowanego finansowo może przyjąć zaledwie pewne prognozy (liczbę uczniów, liczbę oddziałów, liczbę nauczycieli itd.), które pozwolą mu oszacować potrzeby. W żadnej z wymienionych wyżej metod nie jest jednak w stanie, czego może oczekiwaliby niektórzy decydenci, planować precyzyjnie. Zresztą nie ma to znaczenia w kontekście zapisów ustawy o finansach publicznych stanowiących, iż ujęte w budżecie państwa, budżetach jednostek samorządu terytorialnego i planach finansowych jednostek budżetowych dochody oraz przychody – stanowią prognozy ich wielkości, a wydatki oraz łączne rozchody – stanowią nieprzekraczalny limit (art. 52 ust. 1 uofp). Tak więc plan finansowy szkoły ostatecznie uzależniony jest od realizacji prognozy dochodów budżetowych JST.
- W wymiarze operacyjnym planowanie roczne, z uwzględnieniem wieloletniej prognozy finansowej, ma bardzo praktyczny sens, ale koszty kształcenia uczniów lub oddziałów, przy uwzględnieniu wyników edukacyjnych mierzonych na koniec etapu edukacyjnego, mają sens tylko w ujęciu strategicznym, czyli całego okresu nauki ucznia. Wartością dodaną takiego podejścia do planowania finansowego w szkole jest mentalne odejście od planowania „pod wydatki w roku” do określenia puli środków niezbędnych dla wykształcenia konkretnego ucznia z konkretnego rocznika.

2. Podejmowanie decyzji o przeznaczeniu części środków na wydatki majątkowe. Zasady priorytetyzowania projektów inwestycyjnych; uwzględniane czynniki; organizacja procesu decyzyjnego i rola jaką pełnią w nim interesariusze lokalnego systemu oświaty (w tym dyrektorzy szkół/placówek)

Podejmowanie decyzji o przeznaczeniu części środków na wydatki majątkowe, w tym inwestycyjne, jest jedną z kluczowych kwestii w obszarze finansowania usługi oświatowej. Z jednej więc strony mówimy o finansowaniu usługi *sensu stricte*, z drugiej o spełnianiu ustawowego obowiązku utrzymania bazy służącej realizacji tej usługi. Ustawa (art. 10 ust. 1 upo) stanowi, że organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność. Zadania powinny być finansowane z tzw. dochodów własnych JST, gdyż ani część oświatowa subwencji ogólnej, ani dotacje z budżetu państwa nie zawierają wydzielonych środków na ich realizację. Z drugiej strony obiekty użyczone dla realizacji zadań oświatowych pozostają i pozostaną własnością jednostki samorządu terytorialnego, także po zaprzestaniu prowadzenia w nich działalności szkoły lub placówki. Nie wszystkie działania wobec obiektów, o czym warto pamiętać, leżą w interesie JST jako jego właściciela, ale są konieczne z uwagi na rodzaj prowadzonej w nim działalności publicznej. Dokonywanie więc modernizacji winno uwzględniać wiele czynników – od prawidłowej realizacji przez szkołę/placówkę jej zadań statutowych, po spełnianie oczekiwań lub artykułowanych życzeń innych interesariuszy, choćby rodziców uczniów, czy to w zakresie niwelowania barier architektonicznych, czy może podnoszenia funkcjonalności szkolnej stołówki.

3. Budżetowanie wydatków w układzie zadaniowym

Pamiętając, że szkoła musi w swoim statucie nakreślić cele pracy i realizujące je zadania, wydaje się, że ideałem byłoby wdrożenie przede wszystkim w obszarze edukacji budżetu zadaniowego. Uwzględniając zrazu wyliczone, a później ustalone wskaźniki, jako docelowe, można każde zadanie opisać parametrami. Wszak zadanie to elementarna jednostka określająca w miarę jednorodną działalność podejmowaną w celu osiągnięcia określonego rezultatu. Zadanie posiada parametry, umożliwiające ocenę efektywności i skuteczności, co pięknie współgrałoby w wymogami ustaw o finansach publicznych i Prawa oświatowego. Zadanie zawiera też co najmniej zakres rzeczowy, harmonogram realizacji, koszty i osobę odpowiedzialną.

Ministerstwo Finansów opublikowało w roku 2013 wyniki ankiety w sprawie budżetu zadaniowego, przeprowadzonej dwa lata wcześniej wśród wszystkich JST. Prawidłowo wypełnione ankiety przysłało 1779 jednostek, co stanowi 63,3% wszystkich JST w Polsce. Stosowanie budżetu zadaniowego zadeklarowały 82 JST, co stanowi ok. 2,9% wszystkich JST, z tego: 68 gmin, 8 miast na prawach powiatu i 6 powiatów. Ponieważ konstrukcja wniosków w ramach projektów finansowanych ze środków UE jest egzemplifikacją zadania w budżecie zadaniowym, powiadomiono, że owe „budżety zadaniowe” nie spełniały w większości podstawowych wymogów.

Ministerstwo zdecydowało się opracować kompleksową metodykę budżetu zadaniowego dla JST na bazie najlepszych praktyk i doświadczeń zebranych od jednostek krajowych oraz, w miarę możliwości, jednostek zagranicznych. Postanowiło także przygotować projekty zmian w aktach prawnych w zakresie stwarzającym niezbędne ramy prawne, umożliwiające jednostkom stosowanie budżetu zadaniowego zgodnie z opracowaną metodyką. W dalszej kolejności przekazać zalecenia dotyczące wdrożenia w JST budżetu w układzie zadaniowym zgodnie z opracowaną

metodyką. Służyć temu mogłoby stworzenie opisu przedmiotu zamówienia na system informatyczny wspierający opracowanie i realizację budżetu w układzie zadaniowym oraz wyłonienie w drodze przetargu wykonawcy systemu. I wreszcie przeprowadzenie wdrożenia pilotażowego budżetu zadaniowego wraz z systemem informatycznym w kilku wytypowanych JST.

4. Narzędzia i rozwiązania zarządcze

Aby zdiagnozowane w pkt 3 działania organu prowadzącego były efektywne i skuteczne, proponuje się stosowanie opisanych niżej narzędzi i rozwiązań zarządczych, które zostały pogrupowane w poszczególne zadania.

Zadanie 1. Tworzenia planów finansowych w sposób uwzględniający realne potrzeby szkół i placówek oświatowych

- 1.1. Stosowanie różnych odmian „bonu finansowego”, wiążącego wielkość środków finansowych przeznaczonych na utrzymanie szkół z liczbą uczniów lub skalą inaczej zdefiniowanych zadań.

Stosowanie tzw. bonu oświatowego, mimo dość szerokiego omówienia, przede wszystkim w literaturze światowej nie znajduje w polskich samorządach pełnego uznania. Postulaty, przede wszystkim środowiska rodziców pod koniec epoki tzw. realnego socjalizmu, wskazywały na bon, który w epoce totalnej uznaniowości miał przywrócić tzw. zasadę sprawiedliwości społecznej. Paradoksalnie idea ta jest odbiciem socjalistycznej zasady (choć nie praktyki): wszystkim po równo. Można wskazywać różne zalety tej metody, ale jedna jest dominującą – łatwość podziału i transferowania środków, np. na jednego ucznia. Bez wątplenia największą wadą tej metody jest to, iż nie uwzględnia zróżnicowanych potrzeb uczniów (specjalne potrzeby edukacyjne, nauczanie indywidualne, mistrzostwo sportowe i in.), nauczycieli (różne stopnie awansu zawodowego, różne poziomy wykształcenia) i obiektów szkolnych (choćby różna kubatura sal szkolnych, zróżnicowana powierzchnia okien, kubatura ciągów komunikacyjnych itd.), co w efekcie skutkuje różnymi kosztami kształcenia, wynagradzania, ogrzewania, oświetlenia, utrzymania nie tylko w czystości, ale w stanie bezpiecznym. Te dodatkowe czynniki częstokroć uniemożliwiły wprowadzenie w JST bonu w czystej postaci, a jego modyfikacje zawsze korygowały pierwotną ideę, zakłócając ją. Z zastosowaniem tej metody jest jeszcze jeden problem: trzeba znaleźć sposób na ustalenie owej podstawowej, wyjściowej wartości bonu w konkretnej JST. I – co by tu nie powiedzieć – znów jest to decyzja polityczna, w sensie realizowania polityki społecznej JST w zakresie edukacji.

- 1.2. Podejście „historyczne” – opierające plan finansowy na kolejny rok o wykonanie planu finansowego w roku bieżącym (przewidywanym) i w latach poprzednich.

Zaletą zastosowania metody historycznej jest jej prostota: wykonanie roku ubiegłego (albo innego bazowego) w poszczególnych elementach sprawozdawczych jest waloryzowane

przyjętym współczynnikiem, najchętniej sprzężonym ze wskaźnikiem wzrostu cen (inflacją). Metoda bardzo skuteczna w ujęciu krótkookresowym, dopóki warunki wewnętrzne i zewnętrzne są od biedy bardzo podobne, choć i tu mogą się objawić jakieś ryzykowne zjawiska czy działania.

W dłuższej perspektywie, gdy zmienia się liczba uczniów w oddziałach (demografia), gdy nauczyciele zdobywają kolejne stopnie awansu, gdy wzrastają, niekoniecznie zgodnie ze wskaźnikiem inflacji, ceny (np. nośników energii lub wybranych usług), gdy zmienia się system podatkowy, wtedy prosta waloryzacja wydatków może okazać się niewystarczająca. Ba, może prowadzić do załamania systemu lokalnych finansów publicznych.

W niektórych JST stosuje się wybrane aplikacje lub programy IT, które po wprowadzeniu wyjściowych danych pozwalają zbudować coś na kształt planu finansowego. Nie ma to jednak nic wspólnego ze świadomym, racjonalnym, przemyślanym planowaniem, a opiera się zaledwie na pewnych zautomatyzowanych algorytmach.

1.3. Budowanie planu finansowego na podstawie rzetelnie wyliczonych przyszłych potrzeb finansowych szkoły/placówki.

Z pewną ostrożnością należy podchodzić do metody trzeciej, mianowicie budowanie planu finansowego na podstawie rzetelnie wyliczonych przyszłych potrzeb finansowych szkoły/placówki. Metoda ta została opisana szczegółowo w mojej książce *Finanse w oświacie* (wyd. Avis, Bolków 1994) na stronach 31–46 i można ją z czystym sumieniem, przy uwzględnieniu zmian w prawie finansów publicznych i ustawach oświatowych, polecić. Pamiętać przy tym należy, że opracowanie powstało w okresie, gdy komputery nie były jeszcze w powszechnym użyciu, zaś dziś wiele firm informatycznych oferuje oprogramowanie dla planowania często z uwzględnieniem przytoczonych tam metod. Aby dobrze korzystać z tej trzeciej metody, należy zgromadzić informacje o wykonanych płatnościach w wymiarze ilościowym za okres bazowy: np. ile zużyto m³ gazu lub wody, ilu pracowało nauczycieli i ile każdy z nich zarobił co po pomnożeniu przez spodziewaną cenę jednostkową poszczególnych nośników kosztowych może dać w miarę przybliżone wartości zapisów w opracowywanym właśnie planie finansowym.

Zadanie 2. Podejmowanie decyzji o przeznaczeniu części środków na wydatki majątkowe

2.1. Zespół doradczy dyrektorów szkół ds. oceny stanu bazy materialnej oświaty i tworzenia listy rankingowej planowanych wydatków majątkowych.

Wydatki majątkowe nie stanowią w tzw. wydatkach oświatowych znaczących pozycji. Problem jest dwustronny – JST pragną racjonalnie wykorzystywać dostępne środki, a gdy w ich ocenie korzystanie z nich jest zbędne – najchętniej zrezygnowałyby z wydatków. Po drugiej stronie są dyrektorzy szkół, czujący często presję nauczycieli i rodziców uczniów skoncentrowaną na poprawie wyposażenia sal dydaktycznych, zaopatrzeniu w pomoce szkolne, poprawie warunków bhp itp. Zderzenie tych dwóch postaw może prowadzić do ukrytych lub jawnych konfliktów, nasilających się zwłaszcza w okresie przedwyborczym. Najczęściej problem dotyczy nie tylko przyrzeczenia określonych kwot, ale także

uzyskania zapewnienia, że środki otrzyma tylko/przed wszystkim/w najwyższej kwocie (niepotrzebne skreślić) konkretna szkoła prowadzona przez konkretnego dyrektora. Jak uczy doświadczenie działania tego typu jedynie konfliktują środowisko i nikt nie wychodzi z tej potyczki zwycięsko. Na przykład w wydatkach budżetowych miasta Wrocławia w roku 2004 inwestycje stanowiły 3%, a remonty 2% wszystkich wydatków na zadania oświatowe. Do 31 lipca 2011 r. w dzielnicach Miasta Stołecznego Warszawy wydatki bieżące na rok 2011 stanowiły od 82,84% w Białołęce i 85,91% w Wesołej do 99,97% na Mokotowie i 100,0% w Rembertowie. Nie oznacza to, że pozostałe wydatki miały charakter majątkowy, aczkolwiek w niektórych dzielnicach nie było żadnych rezerw. W takich proporcjach trudno mówić o znaczących kwotach kierowanych na wydatki majątkowe.

2.2. Mechanizm analizy i priorytetyzowania potrzeb inwestycyjnych w lokalnej oświacie.

Podjęcie decyzji o przeznaczeniu części środków na wydatki majątkowe. Zasady priorytetyzowania projektów inwestycyjnych; uwzględniane czynniki; organizacja procesu decyzyjnego i rola jaką pełnią w nim interesariusze lokalnego systemu oświaty (w tym dyrektorzy szkół/placówek).

Jednym z możliwych do wykorzystania sposobów wzbogacenia bazy szkolnej o nowy, czasem kosztowny sprzęt i pomoce dydaktyczne jest aplikowanie o środki zagraniczne (UE lub z funduszy celowych innych państw – ich związków). Co prawda szkoły mogą samodzielnie aplikować w zasadzie tylko o środki z obszaru tzw. programów miękkich, ale wiele z nich uwzględnia potrzebę materialnego doposażenia szkół dla realizacji przyjętych w projekcie zadań związanych z osiągnięciem wytyczonych celów (zob. J. Wiśniewski: *Wykorzystanie środków na rzecz szkół z Priorytetu III oraz Priorytetu IX PO KL*. 2012). Przede wszystkim więc dyrektorom szkół należy umożliwić zapoznanie się z ofertą dostępnych dla nich środków i możliwościami aplikowania o nie. Jeśli nie jest możliwe zorganizowanie poświęconej tej problematyce narady, to można zadbać o przekazywanie do szkół bieżącej informacji o rozpisanych konkursach, wskazywanie instytucji finansujących lub stron www, na których dostępne są np. generatory wniosków.

Zadanie 3. Budżetowanie wydatków w układzie zadaniowym

3.1. Budżet zadaniowy w oświacie.

Zdaniem Ministerstwa Finansów budżet zadaniowy powinien zawierać, zgodnie z założeniami teoretycznymi, trzy elementy: opis metodyki, wykaz zadań, opis mierników realizacji. Sugeruje się opracowanie spójnej metodyki budżetu w układzie zadaniowym w danej JST, a następnie przeprowadzenie seminariów, których celem byłoby wypracowanie zestawu zadań realizowanych we wszystkich szkołach i placówkach oświatowych na terenie JST. Sprawa jest o tyle złożona, że wstępne założenie może być takie jak w Warszawie – czyli zadania są ujęte bardzo ogólnie – lub w Krakowie – zadania mają bardziej uszczegółowioną postać. Sporządzenie indeksu zadań nie jest przedsięwzięciem łatwym i – podobnie jak to pokazuje historia budżetu państwa – zapewne będzie w przyszłości wielokrotnie modyfikowany. Następnie każde zadanie winno mieć przypisany co najmniej jeden miernik jego

wykonania (wartościowy, ilościowy, opisowy lub logiczny), uwzględniający efektywność poniesionych nakładów. Zasadniczym problemem jest klarowne powiązanie wydatków z celami i miernikami oraz takie sformułowanie mierników, aby dawały informację o efektywności poniesionych wydatków.

3.2. Granty dla szkół warunkujące przyznanie dodatkowego finansowania od spełnienia przez projekt warunków i kryteriów planowania zadaniowego.

Finansowanie za pomocą grantów wiąże się zwykle z chęcią osiągnięcia następujących celów: 1) włączenie potencjalnych realizatorów usług w proces ich planowania, 2) racjonalizowanie wykorzystania środków publicznych oraz 3) oddziaływanie na kierunki rozwoju świadczonych usług (tu: edukacyjnych). Można to osiągnąć w trzech krokach. Krok I: – opracowanie i ogłoszenie warunków przystąpienia różnych podmiotów edukacyjnych do konkursu, – określenie przewidywanej puli środków, – powołanie komisji konkursowej. W kroku II, przed rozpoczęciem realizacji zadania, należy opracować projekt zawierający: – cele zadania, – standardy oceny stopnia realizacji zadania (mierniki ze wskaźnikami), – sposoby i plan realizacji projektu oraz – jego plan finansowy. Natomiast w kroku III, po zakończeniu realizacji zadania, realizatorzy opracowują raport końcowy, a w nim uwzględniają efekty rzeczowe i finansowe zrealizowanego działania. Program grantów to m.in. finansowanie zajęć pozalekcyjnych w szkołach niezależnie od arkusza organizacyjnego szkoły. Granty można ukierunkować, co z chęcią czynią niektóre JST, wspierając np. kształcenie w przedmiotach matematyczno-przyrodniczych lub wręcz przeciwnie – w naukach humanistycznych. Bliżej: A. Jeżowski: *Ekonomika oświaty w zarządzaniu szkołą*, wyd. 2, 2012; tu rozdział 10: *Dotacje, bony, granty, vouchery*, s. 348–381.

W dużych szkołach, gdzie pula zwyczajowych godzin na realizację zajęć dodatkowych i fakultatywnych, w tym np. zajęć sportowych lub ogólnorozwojowych, jest relatywnie duża, dyrektor szkoły może ogłosić i zrealizować podobne do opisanego w pkt. 3.2.1. działanie wewnątrzszkolne. Poza edukacyjnym elementem tak zrealizowanej inicjatywy (nauczyciele uczą się pisanie projektów) środki finansowe otrzymają, a więc zwiększą swoje dochody, nauczyciele, którzy przemyśleli program swoich zajęć z uczniami (plan pracy) w danym roku, umieją określić mierniki i oczekiwany poziom wskaźników w różnych obszarach swojej aktywności edukacyjnej, ale też wyrabiają w sobie poczucie sensownego, z pożytkiem dla uczniów, partycypowania w wykorzystaniu środków publicznych. W takich szkołach nauczyciele nie prowadzą kółek, ale realizują precyzyjnie nazwane i przez siebie przygotowane zadania. Cenną inicjatywą, w części samorządów, jest organizowanie i finansowanie w tej formie tzw. kół naukowych lub kół młodych racjonalizatorów, wynalazców itp.

5. Dobre praktyki

1. Tworzenia planów finansowych w sposób uwzględniający realne potrzeby szkół i placówek oświatowych.

1.1. Zarządzanie oświatą w Jarocinie. Od oświaty biurokratów do oświaty obywateli.

Geneza projektu: przed 2003 r. plan finansowy placówki nie zależał od liczby uczniów, funkcjonowały obwody szkolne, wynagrodzenie nauczycieli w bardzo niewielkim stopniu zależało od efektów ich pracy, a dysponentem wszystkich publicznych środków oświatowych byli przedstawiciele władzy samorządowej. Istotą zmiany było to, że pieniądze miały iść za uczniem, co z założenia było lokalną formą bonu oświatowego, a co powinno w przyszłości zaspokoić potrzeby finansowe szkół w ich warunkach rynkowej konkurencji.

Adresaci środowiskowi: w miejsce dotychczasowych powstały „szkoły obywateli”, które są prowadzone przez organizacje pozarządowe na mocy porozumienia samorządu z lokalną społecznością lub grupą obywateli, np. stowarzyszeniami.

Cele przedsięwzięcia: racjonalizacja sieci szkolnej, wydatków budżetowych oraz zróżnicowanie wynagrodzeń nauczycieli, uzależnione w przyszłości od warunków pracy i efektów edukacyjnych uczniów.

Efekty przedsięwzięcia: najważniejszym efektem wdrożenia rozwiązania jest racjonalizacja wydatków oświatowych przy równoczesnym nie pogorszeniu poziomu usługi edukacyjnej w gminie (wyniki nauczania są wyższe niż średnia powiatu, województwa i okręgu). Powstanie przedszkoli prowadzonych przez stowarzyszenia przyczyniło się do zwiększenia liczby dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym (z usługi korzysta 80% dzieci w wieku 3–5 lat). Znaczenie ma też aktywizacja oraz zintegrowanie społeczności lokalnych wokół stowarzyszeń prowadzących szkoły. Podmioty te realizują także inne zadania gminy w zakresie kultury i sportu, z sukcesem sięgając po zewnętrzne dotacje.

<http://www.dobrepraktyki.pl/index.php?p1=1&p2=3&art=120&s=2>

12. Koszaliński system oświatowy. Założenia do racjonalizacji wydatków na zadania oświatowe w szkołach podstawowych i gimnazjach.

Geneza i cele projektu: głównym celem wprowadzenia systemu było zwiększenie autonomii i roli dyrektora szkoły, który zapewni dopływ uczniów, a co za tym idzie zabezpieczy pracę dla nauczycieli. Drugim celem była racjonalizacja wydatków. By ten mechanizm zadziałał dyrektorzy powinni czuć się autentycznymi gospodarzami swoich placówek. Wiedząc, że pieniądź zaoszczędzony w szkole w niej zostaje, a stracony uniemożliwi osiągnięcie przyjętych celów, dyrektorzy winni być zainteresowani poszukiwaniem efektywnych rozwiązań.

Adresaci środowiskowi: dyrektorzy szkół, ale też organy społeczne w szkole mające wpływ na kształt jej planu finansowego: rada szkoły i rada pedagogiczna, ale też rada rodziców.

Cele przedsięwzięcia: zwiększenie autonomii i roli dyrektora szkoły, doprowadzenie do standaryzacji organizacyjnej placówek oświatowych, promowanie racjonalnie gospodarujących szkół poprzez dodatkowe granty na zajęcia pozalekcyjne, doprowadzenie do konkurencyjności na rynku oświatowym miasta.

Istotą projektu było wprowadzenie tzw. bonu organizacyjnego, w miarę szczegółowo omówionego w materiale: https://edukacja.koszalin.pl/we_pliki/kosystosw.htm.

13. Zespół Samokształceniowy Dyrektorów Placówek Oświatowych Powiatu Górowskiego.

Reprezentacja środowisk: 24 dyrektorów szkół i placówek oświatowych Powiatu Górowskiego.

Geneza powstania i stan obecny: zespół powstał z inicjatywy kierownictwa Powiatowego Centrum Doskonalenia Nauczycieli i Poradnictwa Psychologiczno-Pedagogicznego w Górze.

Działania zespołu: dyrektorzy szkół gimnazjalnych podkreślili, że brak odpowiedniej infrastruktury komunikacyjnej powoduje odpływ uczniów z Wąsosza, Niechlowa czy Jemielna do powiatu polkowickiego, lubińskiego, głogowskiego czy rawickiego. Stwierdzili, że ponad 60% gimnazjalistów wybiera szkoły ponadgimnazjalne w tych powiatach ze względu na zły dojazd do Góry. Kwestia rekrutacji to jednocześnie problem liczby uczniów, a więc i środków w ramach subwencji oświatowej dla powiatu i szkół. Zespół stanowi element pracy środowiska dyrektorów szkół prowadzonych przez powiat, integruje środowisko do tego stopnia, że odbywają się uroczyste pożegnania koleżanek/kolegów odchodzących na emeryturę.

Modyfikacje: w pracy zespołu dyrektorów można uwzględnić przede wszystkim potrzeby organu prowadzącego, nie pomijając oczywiście zagadnień będących w orbicie zainteresowań organu nadzoru pedagogicznego.

<http://www.powiatgora.pl/2907,wiosenne-spotkanie-zespołu-samokształceniowego-dyrektorów-placówek-oświatowych.html>; <http://www.powiatgora.pl/8061,uroczyste-spotkanie-zespołu-dyrektorów.html>

1.4. Koszaliński system oceny szkół i przedszkoli.

Rozwiązanie koszalińskie stanowi oryginalny, wieloaspektowy system oceny funkcjonowania szkół i innych placówek oświatowych, którego naczelnym celem jest podnoszenie jakości edukacji w mieście.

Reprezentacja środowisk: obecnie jest ocenianych 40 szkół i placówek. Zakres oceny obejmuje 5 głównych dziedzin życia szkoły: zewnętrzne i wewnętrzne efekty pracy szkoły, jakość kadry pedagogicznej, aktywność i sukcesy uczniów, aktywność rodziców w życiu szkoły i ocena dyrektora jako menadżera i pedagoga.

Geneza i cele systemu: system oceny działa od 10 lat i służy wprowadzeniu rywalizacji między jednostkami oświatowymi.

Wykorzystanie wyników: wyniki corocznej oceny poszczególnych placówek oświatowych są publikowane w Internecie oraz zamieszczone na łamach lokalnej prasy, co pozwala wszystkim mieszkańcom na szczegółowe zapoznanie się z dokonaniem szkół i przedszkoli, a jednocześnie mobilizuje dyrektorów i kadry pedagogiczną do poprawiania swoich osiągnięć. Najlepsi otrzymują tytuł „Lidera Edukacji”, który jest przyznawany co roku w kategorii przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów. Laureaci zostają nagrodzeni przez prezydenta miasta oraz otrzymują statuetkę „Lidera Edukacji”, a po trzykrotnym jej uzyskaniu tytuł i statuetkę „Superlidera Edukacji”.

Modyfikacje: warto rozważyć uzupełnienie kryteriów oceny szkoły poprzez wykorzystanie wyników oceny pracy jej dyrektora, w szczególności w zakresie planowania finansowego i realizacji tego planu.

<http://www.dobrepraktyki.pl/index.php?p1=1&p2=3&art=18>

2. Podejmowanie decyzji o przeznaczeniu części środków na wydatki majątkowe.

2.1. Zespół doradczy ds. oświaty w Gminie Pruszcz.

Podstawa: Zarządzenie Wójta Gminy Pruszcz nr 69/2015 z 11 czerwca w 2015 roku.

Reprezentacja środowisk: dyrektorzy szkół i przedszkoli – 10 osób.

Zadania zespołu: służenie głosem doradczym Wójtowi w sprawach dotyczących kształtowania polityki oświatowej w Gminie Pruszcz, a w szczególności funkcjonowania szkół i przedszkoli, rozwiązywania problemów w oświacie, planowanie działań z zakresu polityki oświatowej, nowoczesnego zarządzania oświatą, analizowania zmian w prawie oświatowym oraz podejmowania działań na rzecz podniesienia jakości edukacji i jej rozwoju.

Modyfikacje: zapisy w treści zarządzenia Wójta mają zbyt ogólnikowy charakter, wyjaśnienia osób zaangażowanych potwierdzają, że przedmiotem pracy zespołu były także sprawy majątkowe szkół, ale nie wynika to z treści aktu; zastosowanie w przyszłości przy wykorzystaniu tej uwagi.

http://pruszcz.pl/blog/16_8-powstal_zespol_doradczy_ds_oswiaty_w_gminie_pruszcz.html

2.2. Powołanie Zespołu ds. Edukacji, Oświaty i Wychowania przy Prezydencie Katowic.

Podstawa: zespół został powołany przez Prezydenta Katowic na wniosek organizacji pozarządowych Zarządzeniem nr 745/2012 z dnia 21 marca 2012 r.

Reprezentacja środowisk: w skład Zespołu wchodzi przedstawiciele Wydziału Edukacji Urzędu Miasta Katowice i katowickich organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy, prowadzących statutową działalność w sferze edukacji, oświaty i wychowania.

Uczestnictwo innych podmiotów i osób: w spotkaniach Zespołu mogą brać udział, w charakterze gości, Prezydent Miasta Katowice, Wiceprezydenci Miasta Katowice, radni Rady Miasta Katowice, radni jednostek pomocniczych Miasta Katowice, radni Młodzieżowej Rady Miasta Katowice, przedstawiciele Kuratorium Oświaty w Katowicach, przedstawiciele rad rodziców, rad szkół, rad pedagogicznych i samorządów uczniowskich publicznych szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez Miasto Katowice, przedstawiciele katowickiego szkolnictwa niepublicznego oraz zainteresowani mieszkańcy Katowic.

Przykłady działań: między innymi podczas spotkania 6 marca 2014 roku omówiono kwestię dwóch remontów sali gimnastycznej przez Zespole Szkół nr 1 na kwotę 100 tys. zł, co nie przyniosło oczekiwanych efektów; podobne przykłady nietrafnie i niekompetentnie wydanych środków majątkowych podano ze Szkoły Podstawowej nr 14, Gimnazjum nr 18 i 20. <https://www.katowice.eu/ngo/ngo/zespo%C5%82y-doradcze/zesp%C3%B3%C5%82-ds-edukacji-o%C5%9Bwiaty-i-wychowania>

https://www.katowice.eu/Documents/Edukacja/protokol_06_03_14%20plus%20załączniki.pdf

3. Budżetowanie wydatków w układzie zadaniowym.

3.1. Zadania oświatowe w budżecie zadaniowym Miasta Krakowa.

Geneza projektu: „Wzór budżetu zadaniowego przywieźliśmy z Rochester (USA) w 1992 r. Model ten nas zainteresował, ponieważ powiązano w nim wydatki z celami, a nie z klasyfikacją” – mówi Krzysztof Pakoński, audytor generalny Urzędu Miasta Krakowa. Mając na względzie pełniejsze wykorzystanie budżetu zadaniowego dla celów zarządczych, kluczowe jest powiązanie zadań budżetowych: 1) z dziedzinami zarządzania, obejmującymi jednorodny merytorycznie zakres usług publicznych (w kontekście usług), 2) ze strategią organizacji (w kontekście celów) oraz ściślejsze powiązanie celów z celami wyznaczonymi

w dokumentach strategicznych i programach wieloletnich. (www.rp.pl/artykul/716743-Budzet-zadaniowy-w-gminach.html).

Adresaci środowiskowi: mieszkańcy miasta, miejskie jednostki organizacyjne, organizacje pozarządowe współpracujące z miastem i in.

Cele przedsięwzięcia: dobrze wykorzystana metoda budżetowania zadaniowego winna poprawiać zarówno strategiczną skuteczność, jak i efektywność wykorzystania zasobów – usługi i koszty jednostkowe ich dostarczenia są przedmiotem pomiarów i ocen.

Efekty przedsięwzięcia: obecnie w Krakowie powstaje budżet zadaniowy obejmujący wszystkie jednostki (w tym szkoły i placówki oświatowe) wraz z opisem mierników i wskaźników. Wzrosła jakość usług, a w przyszłości jest nadzieja na osiągnięcie efektu finansowego. W opracowaniach dostępnych na witrynie Miasta można zapoznać się z metodologią opracowywania budżetu w ujęciu zadaniowym (www.bip.krakow.pl/?dok_id=54517), instrukcją opracowania zadań (www.bip.krakow.pl/zalaczniki/dokumenty/n/98134/karta) oraz przykładami wdrożenia założeń (www.bip.krakow.pl/zalaczniki/dokumenty/n/171739/karta).

3.2. Zadania oświatowe w budżecie zadaniowym Miasta Gdańska.

Geneza projektu: po wprowadzeniu nowej ustawy o finansach publicznych (z 2009 roku), Miasto Gdańsk powróciło do budżetu zadaniowego, którym interesowało się już wcześniej. Przedsięwzięcie zostało ukonstytuowane w uchwale Rady Miasta Gdańska z 27 maja 2010 r. nr XLIX/1363/10 w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowe.

Adresaci środowiskowi: mieszkańcy miasta, miejskie jednostki organizacyjne, organizacje pozarządowe współpracujące z miastem i in.

Cele przedsięwzięcia: wprowadzenie budżetu zadaniowego.

Efekty przedsięwzięcia: obecnie nastąpiło pełne wdrożenie budżetu zadaniowego dla Gdańska. W budżecie na rok 2017 w funkcji 3. Edukacja i opieka wychowawcza oraz pomoc materialna obejmuje 13 różnych zadań. Między innymi ujęto zadanie 3.1. Kształtowanie i rozwój systemu gdańskiej edukacji, a w nim podzadanie 3.1.1. Finansowanie, prowadzenie i upowszechnianie samorządowej edukacji przedszkolnej. Podzadanie zostało podzielone na dwa działania i opisane trzydziestoma miernikami (wielkości statystyczne ze szczególnym uwzględnieniem efektów rzeczowych).

<http://bip.gdansk.pl/urzed-miejski/Uchwalony-Budzet-Miasta-Gdanska-na-2017-rok,a,70111>

3.3. Samodzielne przygotowanie szkolenia wewnętrznego nt. doświadczeń z wykorzystaniem budżetu zadaniowego w innych państwach.

Podstawa: Marta Rucińska, Mateusz Pawłowski (2013): *Budżet zadaniowy edukacji. Doświadczenia międzynarodowe*. Edukacja 2013, 3(123), 76–90; ISSN 0239-6858. Dostępna także *on line*: <http://www.edukacja.ibe.edu.pl/images/numery/2013/3-5-rucinska-pawlowski-budzet-zadaniowy.pdf>

Argumenty: uczestnicy szkolenia otrzymają w formie elektronicznej lub wydruku (15 stron) artykuł, co może być bardzo dobrą podstawą ugruntowania wiedzy po szkoleniu. Przebieg szkolenia (najlepiej z wykorzystaniem prezentacji) winien uwzględniać takie elementy, jak:

- budżet zadaniowy w Polsce,
- doświadczenia międzynarodowe:

- budżet zadaniowy edukacji w Australii,
- umowy o świadczenia publiczne w Wielkiej Brytanii.

Lektura uzupełniająca: Agnieszka Kopańska (2012): *Budżet zadaniowy. Szanse i bariery zastosowania w realizacji zadań oświatowych samorządów*. Warszawa: Ośrodek Rozwoju Edukacji.

3.4. Grant oświatowy Gminy Sępólno Krajeńskie.

Geneza projektu: „Grant oświatowy Gminy Sępólno Krajeńskie” to autorskie rozwiązanie zarządcze polegające na corocznej realizacji zajęć dodatkowych w szkołach i przedszkolach, stosownie do uprzednio wyliczonych i korygowanych w trakcie roku budżetowego środków, niezbędnych do uzyskania średnich wynagrodzeń nauczycieli.

Adresaci środowiskowi: szkoły i przedszkole w gminie.

Cele przedsięwzięcia: uruchomienie długo oczekiwanych zajęć dodatkowych (pozaekcyjnych) w placówkach oświatowych Gminy Sępólno Krajeńskie oraz uzyskiwanie średnich wynagrodzeń przez nauczycieli bez konieczności wypłaty im jednorazowych dodatków uzupełniających.

Efekty przedsięwzięcia: w prowadzonych przez Gminę Sępólno Krajeńskie placówkach oświatowych:

- zagospodarowano czas wolny dzieci i uczniów zgodnie z ich oczekiwaniami,
- wyzwolono konkurencję i wiele ciekawych inicjatyw dotyczących zajęć dodatkowych,
- zdecydowanie podwyższono uzyskiwane dotąd dość słabe wyniki sprawdzianów i egzaminów,
- utrzymano wysoki poziom dyscypliny budżetowej, wydając na wynagrodzenia tyle środków, ile jest niezbędnych dla uzyskania średnich wynagrodzeń,
- ani razu nie wypłacono nauczycielom wyrównań w postaci jednorazowych dodatków uzupełniających,
- utrzymano bardzo dobre relacje pomiędzy samorządem a szkołami, stwarzając nauczycielom możliwość uzyskania średnich wynagrodzeń poprzez wykonywanie dodatkowej pracy, nie zaś poprzez wypłacanie „jednorazowych dodatków uzupełniających” bez świadczenia pracy.

<http://www.dobrepraktyki.pl/index.php?p1=1&p2=3&art=488>

3.5. Bydgoskie Granty Oświatowe.

Geneza projektu: jednym z działań określonych w *Strategii Rozwoju Edukacji Miasta Bydgoszczy na lata 2013–2020* było działanie „Wspieranie inicjatyw kulturalnych i edukacyjnych szkół poprzez Bydgoski Grant Oświatowy”.

Adresaci środowiskowi: szkoły, przedszkola i placówki oświatowe w mieście.

Cele przedsięwzięcia: zgodnie z pkt. 3 Regulaminu BGO (Zarządzenie Prezydenta Miasta nr 484/2013 z 2 sierpnia 2013 granty oświatowe przeznaczone są na realizację adresowanych do dzieci i młodzieży projektów edukacyjnych oraz animacyjnych o charakterze naukowym, artystycznym, rekreacyjnym i integracyjnym, spełniające osiem szczegółowych kryteriów realizacji.

Cechy charakterystyczne przedsięwzięcia: granty przyznawane są na rok kalendarzowy, postępowanie jest dwuetapowe: w szkole i na poziomie miasta, wymaga rekomendacji dyrektora szkoły, maksymalna wartość grantu wynosi 5 tys. zł, środki mogą być wydatkowane

w ramach enumeratywnie wskazanych siedmiu paragrafów, oceny wniosków dokonuje komisja, a decyzje o przyznaniu środków podejmuje Prezydent Miasta.

Efekty przedsięwzięcia: przykładowo na rok 2016 (9 lutego 2016, Zarządzenie Prezydenta Miasta nr 88/2016) rozdysponowano kwotę 360 tys. zł; przyznano środki w ramach 162 grantów o wartości od 300,00 do 7,5 zł, a nawet 10 tys. zł, przy czym średnia wartość grantu wyniosła 2 222 zł. Granty o dużej wartości przeznaczone były na przedsięwzięcia wymienione w Zarządzeniu Prezydenta o specjalnym przeznaczeniu.

<http://bip.edu.bydgoszcz.pl/bip/5/100/3400/info/23/bydgoskie-granty-oswiatowe-nowy-regulamin-przyznawania-rok-2014-.html>

<http://bip.edu.bydgoszcz.pl/bip/5/100/3400/info/28/rozstrzygniecie-konkursu-o-pryznanie-bydgoskich-grantow-oswiatowych.html>

6. Analiza kluczowych problemów

Zanim przyjrzymy się problemom stojącym przed elitami samorządowymi w obszarze realizacji usługi edukacyjnej, warto zwrócić uwagę, kto jest partnerem samorządu w szkole. Bez wątpienia jest nim powołany przez organ prowadzący dyrektor szkoły. Z danych MEN wynika, że w końcu września 2010 roku w Polsce było 28 600 dyrektorów i 15 597 wicedyrektorów, zaś w roku 2014 roku było 27 911 dyrektorów szkół i placówek oraz 15 568 wicedyrektorów. Tak więc liczba dyrektorów zmniejszyła się o 2,4%, a wicedyrektorów o 0,2%.

1. Wśród kluczowych problemów związanych z racjonalnym wykorzystaniem środków publicznych w ramach realizacji usługi oświatowej zdiagnozować można te, które:

- 1) wnoszone są w kapitale ludzkim do lokalnego systemu przez realizatorów zadania na różnych poziomach,
- 2) wynikają z dotychczasowej praktyki urzędu/szkoły („u nas zawsze tak się robiło”),
- 3) są niezależne od lokalnych uwarunkowań i wynikają np. z zewnętrznego prawa lub przyjętego stylu postępowania organów rządowych (województwa, RIO),
- 4) wynikają z niedoskonałych sposobów transferowania środków publicznych.

W 2014 roku 27 207 dyrektorów miało wyższe wykształcenie magisterskie lub doktorat z przygotowaniem pedagogicznym; tytułem zawodowym magistra bez przygotowania pedagogicznego i licencjata (inżyniera) z przygotowaniem pedagogicznym legitymowało się 580 dyrektorów, zaś pozostałe wykształcenia miało 150 osób. 6% z nich miało staż pracy pedagogicznej poniżej 10 lat, 17% w przedziale 10–20 lat pracy, najwięcej, bo 46% w grupie 21–30 lat pracy, 29% – 31–40 lat i 2% powyżej 40 lat pracy. Przekrojowe spojrzenie na dyrektorów pokazuje, że są to na ogół dobrze wykształcone kobiety, w najbardziej twórczym okresie aktywności zawodowej i ze znikomymi kompetencjami w zakresie np. zarządzania finansami i majątkiem szkoły.

Stąd podstawowym wyzwaniem jest nie tylko formalne ukończenie przez dyrektorów kursu lub studiów podyplomowych zarządzania w oświacie (nie zawsze w swym programie mają one dobre kusy z obszaru finansów publicznych), ale i organizowanie systematycznych szkoleń dla czynnych dyrektorów, kierowanie ich na dodatkowe studia podyplomowe, np. MPA (Master of Public Administration) i realizowanie dla nich systematycznego

wsparcia przywarsztatowego. Powierzenie 1/3 wydatków samorządowych (w roku 2016 prawie 66 mld zł) osobom do tego nieprzygotowanym, to działanie nierozważne, narażające na szkodę podatników i finanse publiczne. Odnoszę wrażenie, że jest to najważniejsze wyzwanie i kluczowy problem związany z finansowaniem usługi oświatowej.

2. Część urzędów przygotowuje rzetelne, oparte na danych źródłowych informacje dla rad (sejmików) o realizacji zadań oświatowych. Przegląd takich prac dowodzi, że w części gmin zadanie realizowane jest sumiennie, a wyciągane wnioski prowadzą do zmian nawet w sieci szkół (Herczyński J.: *Informacje oświatowe. Przygotowanie informacji o stanie realizacji zadań oświatowych*. Biblioteczka Oświaty Samorządowej 5. ORE. Warszawa 2012, Stanek R.: *Analiza gminnych strategii oświatowych. Raport*. ORE. Warszawa 2010, Toft D.: *Analiza powiatowych strategii oświatowych. Raport*. ORE. Warszawa 2011). Otwarcie się na zmianę i odrzucenie tradycjonalistycznego podejścia do spraw oświaty może nie tylko przynieść poprawę efektywności wydatkowania środków publicznych, ale dość ewidentne włączenie w przygotowanie zmian, a potem ich wdrożenie innych, zainteresowanych członków lokalnej społeczności.

Stąd istotnym wyzwaniem jest dokonywanie nie powierzchownych (bo wymaga tego ustawa), ale rzetelnych analiz sytuacji gminnej (powiatowej) oświaty. Mając świadomość, że wszelkie ruchy w ramach sieci szkolnej uwarunkowane są decyzją kuratora oświaty, warto do zmiany przygotować się w wymiarze wieloletnim, w analizie podnosząc nie tylko liczebność uczniów w szkole, ale przede wszystkim osiągnięte przez nich wyniki edukacyjne (wg raportów OKE, liczone w staninach na tle gminy, powiatu i województwa), jak również wyniki ekonomiczne, np. z tłem w formie nakładów kierowanych przez państwo w formie części oświatowej subwencji ogólnej oraz dotacji.

3. Kolejny niewrażliwy punkt to prawo zewnętrzne powszechnie obowiązujące i jego stosowanie w praktyce zarządzania szkołą lub kierowania oświatą w JST. Rzecz jest o tyle istotna, że nie zawsze w JST dostrzegany jest wpływ złego prawa kreowanego w szkołach na związane z tym koszty w zakresie finansów publicznych (np. źle zredagowane zadania statutowe w statutach szkół mogą rodzić nie zawsze uzasadnione oczekiwania finansowe, złe regulaminy pracowni szkolnych, co w przypadkach wypadków uczniowskich rodzić może roszczenia cywilne rodziców względem nie szkoły, a właśnie JST).

Dlatego tak ważną jest edukacja prawna nie tylko urzędników, ale także, a może przede wszystkim, dyrektorów szkół. Trzeba podnieść nie tylko ich świadomość prawną, ale kompetencje w zakresie rozumienia prawa i praktycznego stosowania go w szkolnej praktyce. Zdaniem piszącego nie wystarczy wiedzieć, jak poprawnie napisać uchwałę rady pedagogicznej lub zarządzenie dyrektora, ale przede wszystkim mieć świadomość, rozumieć, jakie będą one rodzić skutki prawne i jak się sytuują w polskim systemie prawa. Osiągnąć to można albo poprzez kierowanie dyrektorów na stosowne studia podyplomowe, albo organizując wsparte przez profesjonalne ośrodki samokształcenie (doskonalić można tylko uprzednio wykształconych).

4. Działania władz centralnych zmierzają w kierunku centralizacji zarządzania środkami transferowanymi z budżetu państwa do samorządów. W roku 2016 (cyt. wyżej sprawozdanie z wykonania budżetu) łączny koszt finansowania zadań oświatowych w jednostkach samorządu terytorialnego wyniósł 65 733 mln zł, natomiast transfery z budżetu państwa to 44 100 mln zł (pokrycie w 67%). Oczywiście, część zadań oświatowych traktowana jest przez prawo jako zadania własne, czyli finansowane z tzw. dochodów własnych. Niemniej 33%, czyli 21,6 mld zł, które samorządy wysupłały z własnych dochodów to kwota znacząca, to 10,4% wszystkich wydatków samorządowych. Taka analiza to tradycyjne już w samorządach podejście do kwestii współfinansowania tego zadania przez samorządy i państwo. Jednak w ostatnich latach można zaobserwować nie zawsze prosamorządowe działania rządu i parlamentu. Oto wprowadzono tzw. dotację przedszkolną, ograniczając samodzielność gmin w decydowaniu zarówno o sieci przedszkoli, jak i poziomie finansowania. Kolejnym działaniem było wprowadzenie w części oświatowej subwencji ogólnej kwot na finansowanie rocznego przygotowania do szkoły w oddziałach sześciolatków. Jednocześnie w części oświatowej subwencji wyłączono z samostanowienia kwoty kierowane dla uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, co *de facto* uczyniło z tego fragmentu dotację celową (potwierdza to stosowna nowelizacja rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie klasyfikacji budżetowej). Wprowadzona w życie ustawa z 29 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. 2017 poz. 2203) bardzo szczegółowo reguluje kwestie opłat za wychowanie przedszkolne, uzależniając jego finansowanie od dotacji z budżetu państwa, rozpisuje dotacje celowe z budżetu państwa, np. na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego czy wyposażenie publicznych i niepublicznych szkół oraz szkolnych punktów konsultacyjnych w podręczniki, materiały edukacyjne i materiały ćwiczeniowe, finansowanie świadczeń pomocy materialnej, finansowanie programów regionalnych, lokalnych i rządowych oraz inne dotacje udzielane z budżetu państwa (np. z MON). Zwiększanie partycypacji państwa w finansowaniu zadań oświatowych jest odbierane pozytywnie przez część samorządów (tylko po co wówczas samorząd?), zaś część postrzega je jako stopniowe ograniczanie polskiej samorządności. Zdaniem części analityków zwiększanie w dochodach udziału subwencji i dotacji tak, że przewyższają dochody podatkowe JST, jest wyraźnym tego sygnałem.

Niewątpliwym wyzwaniem jest udział samorządów w takim dostosowywaniu prawa ustrojowego, by zweryfikować podział zadań własnych i zleconych samorządom tak, by z jednej strony nie ucierpiała samorządność, a z drugiej samorządy miały zapewnione dochody, gwarantujące realizację tych zadań na przyzwoitym poziomie. Aby zdanie samorządów w tym zakresie było liczącym się, muszą one dysponować rzetelnymi, realizowanymi w wieloletnim okresie wynikami analiz. Ważnym jest też, by owe analizy odnosiły się do przyjętych w społecznym konsensusie standardów realizacji najkosztowniejszej usługi – usługi oświatowej.

7. Trendy i tendencje w rozwoju obszaru

1. Obszar **planowanie budżetowe** nie istnieje i nie ma prawa istnieć w oderwaniu od innych, nie mniej ważnych aspektów funkcjonowania jednostek samorządowych, szczególnie w kontekście realizacji przez nie (w Polsce) najkosztowniejszej, jednocześnie świadczonej nieodpłatnie i do tego obciążonej przymusem korzystania z niej (obowiązek szkolny) usługi oświatowej.

Ponieważ usługa ta od kilkudziesięciu lat podlega transformacjom, wynikającym choćby z wydłużania czasu edukacji w wymiarze ludzkiego życia (w materiale nie uwzględniono nauczania permanentnego przez całe życie osób dorosłych) oraz w wymiarze dobowym/tygodniowym. Rodzi to, oczywiście, konsekwencje ekonomiczne i nieodwracalne skutki w finansach publicznych, które obciążają – zgodnie z prawem Wagnera – podatników i beneficjentów systemu edukacyjnego. Literatura w tym obszarze jest dość bogata i zróżnicowana i w różnym stopniu ukazuje kierunki rozwoju oraz tendencje zmian choćby w zakresie organizacyjnym. Dlatego warto poświęcić nieco uwagi jej analizie.

2. Interesującym, ale i czasem ciekawie opracowanym, jest zagadnienie stosowania w analizach określonych **standardów** organizacyjnych i ekonomicznych lub przynajmniej wskaźników odniesienia. Bogata w tym zakresie jest literatura, która powstała w efekcie badań polskich, ale też w Unii Europejskiej (np. w ramach European Expert Network on Economics of Education – EENEE, Komisji Europejskiej), w Banku Światowym czy Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD. Wśród godnych polecenia opracowań można wymienić choćby te, które przede wszystkim mówią o efektywności edukacyjnej w ujęciu organizacyjnym (raporty Eurydice, OECD) czy ekonomicznym (Herczyński, Herczyński i Siwińska-Gorzela, Jeżowski, Knight, Żółtak). Przede wszystkim zwracają uwagę:
 - 1) *Education at a Glance 2016. OECD Indicators*. OECD Publishing. Paris 2016,
 - 2) Herczyński, J. (2012): *Wskaźniki oświatowe*. Ośrodek Rozwoju Edukacji. Warszawa,
 - 3) Herczyński, J., Siwińska-Gorzela, J. (2016): *Ocena efektywności podziału subwencji oświatowej dla gmin*. Edukacja, nr 2(137),
 - 4) Jeżowski, A. (2014): *Koszty i efekty w cyklu edukacyjnym – konsekwencje edukacyjne i ekonomiczne*. [W:] *Zarządzanie finansami publicznymi. Planowanie wieloletnie. Efektywność zadań publicznych*. Benchmarking. Pod red. S. Franka i M. Będzieszaka. Difin. Warszawa,
 - 5) *Key Data on Education in Europe 2012*. Eurydice & Eurostat. Brussels,
 - 6) *Kluczowe dane dotyczące nauczycieli i dyrektorów szkół w Europie. Raport Eurydice*. FRSE. Warszawa 2013,
 - 7) Knight, B. (1993): *Financial Management for schools. The thinking manager's Guide*. A Division of Heinemann Publisher Ltd. Oxford,
 - 8) Żółtak, T. (2016): *Którzy uczniowie są nam „drożsi”? Zmiany w wydatkach oświatowych gmin w przeliczeniu na ucznia*. PCG Edukacja. Łódź,
3. Spore wyzwanie związane jest z bezpośrednim **finansowaniem usługi edukacyjnej**. Dość szerokie podejście proponują autorzy opracowań dotyczących ekonomiki oświaty (Checchi, Hanushek i in., Jeżowski, Johnes Johnes i Johnes), ale już bardziej wąsko rozumianego budżetowania zadań oświatowych (Albiński, Filas) czy wręcz finansowania zadań oświatowych (Herbst i in.), wdrażania w szkołach finansowania zadań za pośrednictwem konkursów o granty finansowe (Kotliński), idei bonów oświatowych (Bielecki, Jeżowski, Настич), budżetowi w układzie zadaniowym (Johnes, Kopańska, Lieberman, Marchewka-Bartkowiak i Szpringer, Owsiak, Postuła i Perczyński, Psacharopoulos, Winiarska) oraz finansowaniu ze środków unijnych, niestety tylko w poprzednim okresie finansowania (Wiśniewski). Proponowane publikacje:
 - 1) Albiński, P. [red.] (2012): *Budżetowanie zadaniowe w kontekście sanacji finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej*. OW SGH, Warszawa,

- 2) Bielecki, P. (2005), *Bony edukacyjne. Granice urynkowienia edukacji*. Szkoła Główna Handlowa, Warszawa,
- 3) *Bon oświatowy – alternatywne finansowanie szkół i placówek*, [W:] Ministerstwo Edukacji Narodowej o zasadach finansowania oświaty w 1999 roku. Ministerstwo Edukacji Narodowej. Warszawa 1999,
- 4) Checchi, D. (2007): *The economics of education. Human capital, family background and inequality*. Cambridge University Press,
- 5) Filas, J. (2012): *Proces budżetowania w oświacie*. Uniwersytet Warszawski, pdf,
- 6) Hanushek, E. A., Machin, S., Woessmann, L. [edit.] (2011): *Handbook of the economics of education*. Vol. 3 and 4. Elsevier. Amsterdam-Oxford,
- 7) Hanushek, E., Welch, F. [edit.] (2006): *Handbook of the economics of education*. Vol. 1 and 2. Elsevier, Amsterdam-Oxford,
- 8) Herbst, M., Herczyński, J., Levitas, A. (2009): *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości*. Scholar. Warszawa,
- 9) Jeżowski, A. (2010): *Bon edukacyjny – idea czy metoda?* [W:] *Polityka oświatowa*. Pod red. M. Korońskiej, J. Osieckiej-Chojnackiej. Studia BAS nr 2(22), Biuro Analiz Sejmowych. Warszawa,
- 10) Jeżowski, A. (2012): *Ekonomika oświaty w zarządzaniu szkołą*. wyd. II. ABC a Wolters Kluwer business. Warszawa,
- 11) Johnes, G. (1993): *The economics of education*. The MacMillanan Press Ltd. London,
- 12) Johnes, G., Johnes, J. [edit.] (2004): *International handbook on the economics of education*. Edward Elgar Publishing, Inc. Northampton, USA,
- 13) Kopańska, A. (2012): *Budżet zadaniowy. Szanse i bariery zastosowania w realizacji zadań oświatowych samorządów*. Uniwersytet Warszawski, pdf,
- 14) Kotliński, J. (2012): *Granty oświatowe w Kutnie*. Uniwersytet Warszawski, pdf,
- 15) Lieberman, M. (1989): *Privatization and educational choice*. St. Martin's Press. New York,
- 16) Marchewka-Bartkowiak, K., Szpringer, Z. [red.] (2013): *Budżet zadaniowy*. Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu. Warszawa,
- 17) Настич Т. П. (2014): *Механізми державної підтримки фінансового забезпечення галузі культури та мистецтва. Гранти*. В: Роль і місце регіональної інноваційної політики в розвитку економічної системи. Перспектива. Дніпропетровськ,
- 18) Owsiak, S. [red.] (2002): *Budżet władz lokalnych. Narzędzie zarządzania*. PWE. Warszawa,
- 19) Postuła, M., Perczyński, P. (2008): *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*. Ministerstwo Finansów. Warszawa,
- 20) Postuła, M., Perczyński, P. (2009): *Wdrażanie budżetu zadaniowego*. Ministerstwo Finansów, Warszawa,
- 21) Psacharopoulos, G. (2007): *The cost of school failure. A feasibility study*. EENEE. Munich,
- 22) Winiarska, K. [red.] (2012): *Budżet zadaniowy w teorii i praktyce*. Wydawnictwo C.H. Beck. Warszawa,
- 23) Wiśniewski, J. (2012): *Wykorzystanie środków na rzecz szkół z Priorytetu III oraz Priorytetu IX PO KL*. Uniwersytet Warszawski, pdf,

Zaprezentowany wybór ma charakter zupełnie subiektywny, ale – mam nadzieję – w pełni oddaje to, czym aktualnie żyje grupa analityków oraz nauka polska w obszarze finansowania zadań oświatowych.

ANEKS

do strategicznego przeglądu sytuacji w obszarze: Planowanie budżetowe

Antoni Jeżowski

Materiał zawiera teksty i ich fragmenty, które nie weszły do opracowania podstawowego. Z uwagi jednak na ich zawartość merytoryczną, stanowiącą czasem dopełnienie tekstu podstawowego, zdecydowałem o ich zamieszczeniu w tym uzupełniającym dodatku.

Analiza ilościowa

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracownika niepedagogicznego we wrześniu

Wskaźnik podaje średnie wynagrodzenie brutto pracowników niepedagogicznych szkoły w przeliczeniu na jeden etat. System SIO dla każdej szkoły i placówki oświatowej podaje łączną liczbę etatów administracji, stołówki i obsługi, a także łączną kwotę ich wynagrodzeń miesięcznych brutto wg stanu na wrzesień danego roku szkolnego. Wartość wskaźnika powstaje przez zsumowanie kwoty wynagrodzeń (licznik wskaźnika) oraz liczby etatów dla tych trzech grup pracowników (mianownik wskaźnika) i podzielenie pierwszej sumy przez drugą. Dane dotyczące poziomu zatrudnienia i wynagrodzeń pracowników niepedagogicznych często zawierają błędy. Z tego powodu wartości wskaźnika muszą być traktowane bardzo ostrożnie. Innym czynnikiem wskazującym na konieczność takiej ostrożności są wyjątkowo wysokie odchylenia standardowe tego wskaźnika. Wskaźnik obliczany jest oddzielnie dla wszystkich typów szkół.

Wskaźnik ten pozwoli ocenić, podobnie jak w przypadku nauczycieli (patrz wyżej), pewne tendencje w polityce przeznaczania środków na wynagrodzenia pracowników niepedagogicznych w ujęciu kilkuletnim. Bieżąca informacja o wartości wskaźnika może służyć do porównań między szkołami z zastrzeżeniami jak wyżej.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracownika pedagogicznego we wrześniu

W systemie SIO nie dla wszystkich zatrudnionych w szkołach nauczycieli podane są wynagrodzenia. Wynagrodzenia nie są wprowadzone dla nauczycieli znajdujących się na urloпах, w tym na urlopie dla poratowania zdrowia, oddelegowanych do innego miejsca pracy itd. Wskaźnik podaje więc średnią wartość wynagrodzenia dla tych nauczycieli, dla których odpowiednie wartości zostały do systemu wprowadzone. Dla tego wskaźnika odchylenia standardowe dla wszystkich typów szkół i dla wszystkich poziomach agregacji są niezbyt wysokie, co wskazuje na dużą wiarygodność danych SIO. Wskaźnik obliczany jest oddzielnie dla wszystkich typów szkół.

Wskaźnik ten pozwoli ocenić, na podstawie dostępnych w JST danych własnych, czy wynagrodzenia nauczycieli w poszczególnych stopniach awansu zawodowego nie odbiegają znacząco od średnich przyjętych na poziomie kraju na podstawie zapisów w ustawie budżetowej, co może po zakończeniu roku skutkować koniecznością uruchomienia procedury wynikającej z art. 30a Karty nauczyciela.

Rola organu prowadzącego

Na temat tworzenia budżetu zadaniowego ukazało się wiele publikacji, a jego wdrożenia w JST (nie ma ustawowego obowiązku) doczekały się dość krytycznych ocen Ministerstwa Finansów. Niniejsze opracowanie w tym miejscu musiałoby zwiększyć niepomrotnie objętość, stąd bliżej zainteresowanych należy odesłać do innych opracowań.

Osobom pobieżnie znającym problemy związane z planowaniem finansowym w szkole przywołane wyżej metody mogą wydawać się infantylne, a nawet prostackie, bo obie opierają się na pewnych zautomatyzowanych działaniach: albo aktualizujemy dla poszczególnych zadań wartość „bonu”, albo przyjętymi wskaźnikami waloryzujemy realizacje z roku (lat) poprzedniego (poprzednich). Dyrektorzy szkół, w odróżnieniu od skarbków w JST, nie mają przygotowania merytorycznego do uważnej i systematycznej pracy nad konstrukcją planu finansowego, tym bardziej, że w skali Europy (ale i świata) należą do nielicznych principals, których „uszcześliwiono” zarządzaniem finansami i majątkiem szkoły.

Samo sformułowanie „odpowiada za jej działalność” jest tak nieprecyzyjne, że wymaga szczegółowego zdefiniowania. Ustawa doprecyzowuje więc, że do zadań organu prowadzącego szkołę lub placówkę należy w szczególności zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki (pkt 1), zapewnienie warunków umożliwiających stosowanie specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży objętych kształceniem specjalnym (pkt 2), wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie (pkt 3) oraz wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczo-profilaktycznych, przeprowadzania egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych (pkt 5). Przypomina to nieco sytuację ze stacją wynajmowaną studentom: z jednej strony to oni winni zadbać o nie pogarszanie bieżącego standardu udostępnionej im bazy, z drugiej w naszym interesie, jako właścicieli pokoju, jest np. wymiana w nim uszkodzonego kontaktu lub pomalowanie ścian. Innym problemem jest wyposażenie szkół w pomoce dydaktyczne, takie jak książki w bibliotece lub sprzęt laboratoryjny w pracowni chemii. Świadomość, że wykorzystanie tych przedmiotów w skali np. roku jest znikome, może budzić obawy o celowość takich działań, szczególnie w kontekście gospodarności środkami publicznymi i efektywności ich wykorzystania. Wydaje się zasadnym, by gminy prowadzące niewielkie szkoły uwzględniły uspołecznienie decyzji majątkowych, ale też uwzględniły możliwości przemieszczania w trakcie roku szkolnego między szkołami lektur lub pomocy dydaktycznych.

Ministerstwo Finansów opublikowało w roku 2013 wyniki ankiety w sprawie budżetu zadaniowego, przeprowadzonej dwa lata wcześniej wśród wszystkich JST ankiety w sprawie budżetu zadaniowego. Prawidłowo wypełnione ankiety przysłało 1779 jednostek, co stanowi 63,3% wszystkich JST w Polsce. Stosowanie budżetu zadaniowego zadeklarowały 82 JST, co stanowi ok. 2,9% wszystkich JST, z tego: 68 gmin, 8 miast na prawach powiatu i 6 powiatów. Ponieważ konstrukcja wniosków w ramach projektów finansowanych ze środków UE jest egzemplifikacją zadania w budżecie zadaniowym, powiadomiono, że owe „budżety zadaniowe” nie spełniały w większości podstawowych wymogów, gdyż:

- zgodnie z założeniami teoretycznymi budżet zadaniowy powinien zawierać trzy elementy: opis metodyki, wykaz zadań, opis mierników realizacji,
- wg ankiety jednostki w różnym stopniu spełniają te wymagania:

- opis metodyki wdrożonego budżetu zadaniowego posiadało 21 JST,
- wykaz zadań objętych budżetem zadaniowym posiadały 44 JST,
- opis mierników wykonania zadań i sposób monitoringu realizacji zadań posiadało 20 jednostek,
- 29 JST nie zadeklarowało posiadania ww. dokumentów.

Narzędzia zarządcze

Pewnych wyjaśnień i dopowiedzeń wymaga na początku kilka kwestii związanych z planowaniem finansowym w szkole. Do roku 1991 włącznie szkoły i placówki oświatowe w Polsce finansowane były z budżetu centralnego (od 1991 – budżetu państwa) poprzez gminy, które zresztą otrzymywały środki *via* kuratoria oświaty. Centralizm gminny polegał na tworzeniu gminnych zespołów ekonomiczno-administracyjnych szkół z gminnym dyrektorem szkół na czele i tam były skupione środki finansowe, przeznaczone zarówno na wydatki bieżące, jak i na wydatki majątkowe. Nie zmieniło tego przemianowanie dyrektorów gminnych w inspektorów oświaty. Ustawa o systemie oświaty z 7 września 1991 roku wprowadziła w jej tekście pierwotnym w art. 79 zapis, iż: 1. Szkoły i placówki publiczne prowadzone przez ministrów i inne organy administracji rządowej oraz gminy i związki komunalne są jednostkami budżetowymi lub zakładami budżetowymi i prowadzą gospodarkę finansową na zasadach określonych w odrębnych przepisach; 2. Szkoły i placówki, o których mowa w ust. 1, będące jednostkami budżetowymi mogą tworzyć środki specjalne na zasadach określonych w odrębnych przepisach; 3. Plan finansowy środków specjalnych, o których mowa w ust. 2, zatwierdza dyrektor na wniosek rady szkoły lub placówki. Tym samym szkoły stały się 1 stycznia 1992 roku na ogół jednostkami budżetowymi w sporej części gmin i finansowanymi z ich budżetów. Jednocześnie ustawa z 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe w art. 11 stanowiła, że gminy i ich jednostki organizacyjne prowadzące gospodarkę finansową na zasadach określonych w niniejszej ustawie, opracowują plany i sprawozdania finansowe, zachowując obowiązujące zasady klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych, zaś w art. 17. 1. Jednostki organizacyjne gmin, których gospodarka finansowa nie jest uregulowana w odrębnych ustawach, prowadzą tę gospodarkę na zasadach określonych w art. 15 ust. 1 oraz art. 16 ust. 1–4 pkt 2 i ust. 6. 2. Jednostki, o których mowa w ust. 1, może powoływać lub likwidować rada gminy. Tym samym władztwo nad jednostkami organizacyjnymi będącymi jednostkami budżetowymi przekazano gminom. W sprawie planowania budżetowego postanowiono w art. 38, że zarząd gminy opracowuje plan finansowy dla zadań z zakresu administracji rządowej zleconych gminie, przyjmując jako podstawę dla tego planu kwotę dotacji przyznanych na ten cel w danym roku kalendarzowym. Niektóre kwestie regulowała też ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, szczególnie w rozdziale 6. Komunalna gospodarka finansowa (art. 51–63). Wówczas też pojawił się problem z przyuczaniem dyrektorów szkół do planowania finansowego i zarządzania finansami. Tym bardziej, że brak było wzorców zagranicznych, gdyż w zdecydowanej większości krajów nie tylko europejskich dyrektorzy nie mają władztwa nad finansami publicznymi w swoich szkołach, lub przynajmniej nie w tam szerokim zakresie jak w Polsce.

Pojawiło się kilka publikacji mogących służyć pomocą dyrektorom szkół (Finanse w oświacie [1994], Zarządzanie finansami i majątkiem szkoły [1997] czy Finanse oświaty samorządowej [1997]). Wszystkie zwracały uwagę na konieczność przyuczenia dyrektorów szkół do opracowywania planów

finansowych. W pewnym momencie na rynek zaczęły wchodzić różne firmy informatyczne, które oferowały oprogramowanie gwarantujące opracowanie planu finansowego w sposób „łatwy, prosty i przyjemny”, a do tego często bezmyślny. Nie deprecjonując pomocniczości tego typu oprogramowania, należy pamiętać, że jego dobre wykorzystanie może ułatwić pracę dyrektorom, ale nie może wyłączyć ich z rozumienia zagadnień. Z nowszych opracowań wymienić należy ciekawe opracowanie Jana Filasa Proces budżetowy w oświacie (2012). Dlatego proponuje się opisane niżej działania.

Zorganizowanie w dużej gminie, a w przypadku małych gmin – w powiecie, zespołu samokształceniowego dyrektorów szkół i placówek oświatowych i uwzględnienie w ich planie działania tematów związanych z planowaniem finansowym.

Zespół taki mógłby organizować seminaria z wykorzystaniem potencjału intelektualnego JST – skarbnika, pracowników kontroli finansowej, audytora, ale też inspektorów RIO, wykładowców wyższych uczelni i in.

Do jednej z form zrealizowania tego działania może być wykorzystanie wprost materiałów opracowanych w ramach projektu „Przywództwo i zarządzanie w oświacie – system kształcenia i doskonalenia dyrektorów szkół/placówek”. Materiały szkoleniowe opracowane zostały w ramach projektu (Nr UDA.POKL.03.0.1.0.2-00-002/13), współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Działanie 3.1. Modernizacja systemu zarządzania i nadzoru w oświacie opracowane w roku 2015 na Uniwersytecie Jagiellońskim. Warto zaznaczyć, że materiały w zakresie planowania finansowego ujęte są w Zjeździe 4, Obszar V Moduł 5: Zarządzanie finansami. Zagadnienie 1: Odpowiedzialność dyrektora szkoły w zakresie dysponowania środkami publicznymi. Do wykorzystania, także w formie zorganizowanego samokształcenia, są ciągle dostępne w sieci:

- <https://www.youtube.com/watch?v=ZUzlXX3ifpY>,
- <https://www.youtube.com/watch?v=HiW--BmTcSno>,
- <https://www.youtube.com/watch?v=lzZYullf9D0>,
- <https://www.youtube.com/watch?v=i-Ei--BRVnIo>.

Inną formą może być zlecenie powiatowemu ośrodkowi metodycznemu (nazwa miejscowa) przeprowadzenie przynajmniej raz w roku szkoleń dla dyrektorów szkół i placówek z obszaru finansów publicznych. Szkolenia takie są bezwzględnie ważne zwłaszcza w jednostkach wprowadzających inne, skądinąd często nowatorskie, rozwiązania w zakresie obsługi finansowej szkół (obsługa własna w szkole, biura obsługi, obsługa wspólna, obsługa przez pracowników urzędu JST, centra usług wspólnych). W Regulaminie organizacyjnym Urzędu Gminy w Kobierzycach czytamy m.in.: „§ 33. Do zadań Referatu Edukacji, Kultury i Sportu należy w szczególności: 7) zapewnienie gimnazjom, szkołom i przedszkolom warunków do pełnej realizacji programów nauczania i wychowania oraz zabezpieczenie prawidłowej działalności tych placówek w realizacji zadań statutowych, a w szczególności: a) pomoc w opracowywaniu projektów planów finansowych (...)” [<https://ug-kobierzyce.sisco.info/?id=325>], która może być realizowana przez wyspecjalizowaną placówkę doskonalenia nauczycieli.

Uwzględniać w zasadach przyznawania nagród (art. 41 ust. 2 KN) wójta/starosty dla dyrektorów szkół/placówek kryterium: najbardziej trafne planowanie finansowe i pełna realizacja planu finansowego szkoły lub placówki oświatowej w roku.

Tego typu działanie nie wymaga od dyrektorów szkół, poza czynnościami dostosowawczymi, żadnych skomplikowanych i nowych działań – po prostu winni świadomie włączyć się w gminną (powiatową) strategię budowania budżetu. Wykonywanie wszystkich działań na kolejnych

etapach winno być zgodne z obowiązującym prawem i w efekcie zgodne z uchwałą budżetową. To pierwsze kryterium oceny realizacji zadania. Drugie może być dwuetapowe – po pierwszym półroczu i po zamknięciu roku: ocenie podlegać winna trafność planu finansowego w stosunku do jego przyszłego wykonania, ale też zgodne z prawem działania dostosowawcze w trakcie roku budżetowego, zgodne z § 12 i 13 Rozporządzenia Ministra Finansów z 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych. Działanie to raczej nie jest stosowane w JST, a mogłoby stanowić silny bodziec do zwrócenia uwagi dyrektorów szkół na planowanie finansowe jako takie.

Wariantem tego działania może być szerzej potraktowany obowiązek planowania finansowego w szkole. Dyrektor, obok głównego planu finansowego szkoły, sprzężonego z budżetem JST, planuje jeszcze środki zakładowego funduszu świadczeń socjalnych (art. 53 KN) oraz przygotowuje – o ile został utworzony – plan dochodów i wydatków wydzielonego rachunku dochodów szkoły (art. 223 uofp). Różnica między tymi „peryferyjnymi” środkami jest taka, że w zfsś obowiązuje zasada funduszowania, tzn. środki pozostające z jednego roku stanowią dochody roku następnego, zaś wydzielony rachunek podlega ścisłemu rozliczeniu z budżetem do końca roku budżetowego, a także sprawozdawczości budżetowej – Rb-34S (§ 3 pkt 26, § 4 pkt 3 lit. e, zał. nr 26 oraz zał. 39, § 18 Rozporządzenie Ministra Finansów z 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, Dz.U. 2016 poz. 1015). Co prawda plany te mają mniejszą „objętość” i – pozornie – zagrożone są mniejszą odpowiedzialnością dyrektora, ocena ich trafność oraz precyzja rozliczenia z wykonania bywają czasem lekceważone zarówno przez samych dyrektorów, jak i organy nadzoru finansowego. Stąd dla mniejszych szkół/placówek mogą być ewentualnie pomijane w ocenie do nagrody, ale w większych powinny być w nią włączane obligatoryjnie.

Warto spojrzeć na najnowsze, dostępne na stronie Ministerstwa Finansów, sumaryczne sprawozdania budżetowe JST za rok 2016. Okazuje się, że samorządy w tym roku, w porównaniu do poprzedniego, znacznie zmniejszyły wydatki na inwestycje w oświacie. Spadek wyniósł aż 1/3 nakładów roku ubiegłego. Prawdopodobnie przyczyną było rozpoczęcie zmian ustrojowych w systemie edukacji i samorządy „wstrzymały oddech”, aby nie inwestować w coś, co za jakiś czas może okazać się wydatkiem niecelowym lub po prostu chybionym. Trudno nie wysnuć wniosku, iż zmniejszenie nakładów majątkowych o 8,3 mld zł to znaczący ubytek dla substancji, którą dysponuje system edukacji. Na uwagę zasługuje też obserwacja, że najmniejsze ograniczenia odnotowano w powiatach, którym zapowiedziano zwiększenie zadań oświatowych o jeden rocznik uczniów. Potwierdzałoby to tylko wniosek poprzedni.

Wydatki ogółem, w tym majątkowe według działów 801 i 854

Wyszczególnienie wydatków	Wykonanie 2015	Wykonanie 2016	Dynamika
	tys. zł		%
Gminy ogółem (w tym:)	85 944 374	98 175 077	114,2
Majątkowe (w tym:)	14 489 235	10 953 539	75,6
Wydatki majątkowe w ogółem [%]	16,9	11,2	66,3
Dz. 801	1 301 805	1 318 334	101,3
Dz. 854	7 902	4 585	58,0

Wyszczególnienie wydatków	Wykonanie 2015	Wykonanie 2016	Dynamika
	tys. zł		%
Powiaty ogółem (w tym:)	23 444 107	23 300 596	99,4
Majątkowe (w tym:)	3 427 087	2 998 165	87,5
Wydatki majątkowe w ogółem [%]	14,6	12,9	88,4
Dz. 801	170 763	196 942	115,3
Miasta na prawach powiatu ogółem (w tym:)	69 824 168	71 941 500	103,0
Majątkowe (w tym:)	12 896 574	8 568 554	66,4
Wydatki majątkowe w ogółem [%]	18,5	11,9	64,3
Dz. 801	793 806	987 991	124,5
Województwa ogółem (w tym:)	17 202 651	12 617 385	73,4
Majątkowe	bd	bd	bd
JST RAZEM BEZ WOJEWÓDZTW	17,2	11,6	67,4
Wydatki majątkowe w ogółem [%]			

Źródło: Sprawozdania roczne z wykonania budżetów gmin za 2015 r. i 2016 r. (<http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne>)

Przegląd informacji medialnych o wielkości nakładów majątkowych w wybranych jednostkach samorządowych nie wytrzymuje konfrontacji z danymi, które można pozyskać z oficjalnej sprawozdawczości (np. u skarbnika gminy, w RIO lub na witrynie Ministerstwa Finansów). Dlatego sięganie do tych danych – w celu dokonywania porównań z podobnymi jednostkami w województwie lub edukacji dyrektorów i nauczycieli jest ze wszech miar wskazane. Z informacji tych można wyczytać, że w roku 2016 w woj. dolnośląskim powiat średzki nie przeznaczył na wydatki majątkowe ani złotych, zaś pow. oławski 10,8 mln zł, czyli 30,8% wszystkich nakładów na edukację. Podobne dane można zaobserwować w woj. podlaskim: pow. bielski – 0,0 zł, zaś pow. kolneński 1,7 mln zł, czyli 19,6% nakładów na edukację ogółem (załączniki do informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego, tablica 44. Zestawienie wykonania części oświatowej subwencji ogólnej, dotacji celowych i wydatków powiatów w dziale 801 – Oświata i wychowanie i 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza). W grupie miast na prawach powiatu najmniejsze nakłady poczyniła Ostrołęka – 90,0 tys. zł (0,1%), zaś największe m. st. Warszawa – 182,8 mln zł (6,7%), choć najwyższym udziałem w wydatkach na edukację ogółem może się poszczycić pow. suwalski z nakładami 10,7 mln zł, ale stanowiącym 8,6% wydatków na edukację (załączniki do informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego, tablica 61. Zestawienie wykonania części oświatowej subwencji ogólnej, dotacji celowych i wydatków miast na prawach powiatu w dziale 801 – Oświata i wychowanie i 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza). Tego typu porównania i analizy pozwalają oszacować miejsce w rankingu podobnych JST albo zwracać uwagę szkół na wartość wysiłku inwestycyjnego ponoszonego przed gminy/powiaty w obszarze oświaty. Najwcześniejsze doświadczenia w tym obszarze w odniesieniu do zadań oświatowych ma w Polsce Kraków. To tam, dzięki m.in. trenerom z USAID, już w pierwszej połowie lat 90. XX wieku podjęto prace nad wdrożeniem budżetowania zadaniowego. Minęło sporo czasu od tamtych działań, ale

można, a nawet warto poczytać o zdobytych wówczas doświadczeniach i pracach realnie prowadzonych w opracowaniu W. Evans, J. Filas, M. Piszczek, Ph. Rosenberg i I. Stobnickiej pt. *Doskonalenie metod budżetowania. Poradnik dla polskich samorządów*, ARK, Kraków 1996. W ślad za tym to samo wydawnictwo wydało J. Filasa, M. Piszczek, I. Stobnickiej *Budżet zadaniowy – narzędzia i procedury*, ARK, Kraków 1999. Obie, dość obszerne prace, zawierają wprowadzenia teoretyczne i przydatne przykłady, zestawienia i tabele.

Ciekawą inicjatywę podjęli autorzy publikacji pod red. prof. S. Owsiaaka: *Budżet władz lokalnych*, PWE, Warszawa 2002. Między innymi K. Pakoński rodzaje budżetów stosowanych przez JST, a w szczególności budżet zadaniowy, omawiając zasady tego budżetu, ale i inne jego postaci, np. budżet celów i efektywności. Pokrótce omówiono też eksperymenty z różnymi odmianami budżetu w polskich gminach, ponownie wracając do reform budżetowych w Krakowie, ale i w Poznaniu (J. Filas), rozważając przy tym możliwości zastosowania budżetu zadaniowego w zarządzaniu powiatem (K. Surówka).

Około roku 2008 prace nad budżetem w układzie zadaniowym podjęło Ministerstwo Finansów, co zresztą skończyło się nową ustawą o finansach publicznych i wymogiem opracowywania budżetu państwa w układzie tradycyjnym i równoległe w układzie zadaniowym. Wyniki doświadczeń zebrali M. Pustuła i P. Perczyński w dwóch publikacjach Ministerstwa Finansów: *Budżet zadaniowy w administracji publicznej* (2008) i *Wdrażanie budżetu zadaniowego* (2009).

Pracę nad oswojeniem budżetu w układzie zadaniowym podjęło wielu autorów. I tak A.J. Kozuch w tomie *Budżetowanie jako instrument zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego* (WN PWN, Warszawa 2010) skupił się przede wszystkim na budżecie zadaniowym jako module systemu kontrolingu JST. Z kolei próbą precyzyjnej systematyki tego innowacyjnego podejścia do budżetowania zajęli się autorzy pracy pod red. K. Winiarskiej *Budżet zadaniowy w teorii i praktyce*, C.H. Beck, Warszawa 2012. Bez wątplenia można tę pozycję polecić wszystkim, którzy stawiają w pracach nad zadaniami i ich budżetowaniem pierwsze kroki. Autorzy skupili się przede wszystkim na: zagadnieniach teoretycznych, fazach tworzenia budżetu w tej formie, zastosowaniu w nim klasyfikacji budżetowej, dokumentacji, monitorowaniu realizacji, dostosowaniu go do specyfiki jednostki i sprawozdawczości w układzie zadaniowym.

W związku z popularnością tej formy budżetu szerszym jego kontekstem zajęli się autorzy tomu pod red. P. Albińskiego *Budżetowanie zadaniowe w kontekście sanacji finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej* (OW SGH, Warszawa 2012). To cenna ze wszech miar praca, choćby z uwagi na pokazanie kontekstu europejskiego budżetowania zadaniowego, wydłużania czasu obowiązywania budżetu ponad klasyczny już jeden rok (tzw. okres finansowania w UE to przecież siedem lat!) oraz zaprezentowania wskaźnika wydajności sektora publicznego (*Public Sector Performance*, PSP) oraz wskaźnika efektywności sektora publicznego (*Public Sector Efficiency*, PSE).

Dwa lata później Biuro Analiz Sejmowych wydało publikację pt. *Budżet zadaniowy* (Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014), w którym przedstawiono m.in. temat: *Budżet zadaniowy w samorządach terytorialnych – analiza wyników badania ankietowego oraz studium przypadków na przykładzie miast na prawach powiatu* (M. Korolewska, K. Marchewka-Bartkowiak), czy *Budżet zadaniowy – instrument zarządzania finansami miasta stołecznego Warszawy* (M. Krajewska, K. Andrzan).

Poza Krakowem, Poznaniem i Warszawą inne samorządy w mniejszym zakresie wybiły się na szeroką prezentację swoich doświadczeń z tym zagadnieniem. Ale w czasopismach i na stronach internetowych można znaleźć szersze lub skromniejsze informacje o działaniach nie tylko strony wydatkowej właśnie w układzie zadaniowym, ze stosownymi miernikami i wskaźnikami. W Internecie

dostępne jest opracowanie J. Mucka i P. Joppka: Strategia i fakty w projakościowym zarządzaniu oświatą w Gminie Goleniów, gdzie na slajdzie 19 zaprezentowano miejscowy budżet zadaniowy. W edukacji popularność (o czym wyżej) zyskała po dochodowej stronie nowa forma zasilania szkolnych planów finansowych – tzw. bony oświatowe. A. Jeżowski poświęcił tej problematyce w obszernym opracowaniu (Ekonomika oświaty w zarządzaniu szkołą, Wolters Kluwer, Warszawa 2012) rozdział pt. Dotacje, bony, granty, vouchery, w którym zostało przybliżone zagadnienie, ale też rozwiązania z bonami w takich gminach/miastach, jak: Bydgoszcz, Dębica, Gdynia, Kędzierzyn-Koźle, Kwidzyn, Pszczyna, Siedlce, Swarzędz, Świdnik (także: http://nczas.com/?a=show_article&id=3847), Wrocław, Zabrze czy powiat świdnicki. Problematyce tej poświęcił swoją pracę P. Bielecki Bony edukacyjne. Problematyce tej poświęcił swoją pracę P. Bielecki Bony edukacyjne. Granice urynkowienia edukacji (OW SGH, Warszawa 2005). Opracowanie omawia to zagadnienie w sposób nie do końca wyczerpujący ale zapełnia w pewien sposób lukę w tym obszarze. Warto ponadto sięgnąć po artykuł Bon Oświatowy – idea czy metoda w tomie Polityka oświatowa (Studia BAS, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010).

Na witrynach internetowych znaleźć można Protokół nr 5–2/2007 z posiedzenia Komisji Edukacji Rady Miasta Gdańska, które odbyło się 7 lutego 2007 r., w którym czytamy, że punktem pierwszy tego zebrania był: Bon oświatowy a kierunki zmian w gdańskiej edukacji – przedstawienie koncepcji funkcjonowania gdańskiego szkolnictwa na lata 2007–2010. Zaś w materiale zatytułowanym Koszaliński system oświatowy. Założenia do racjonalizacji wydatków na zadania oświatowe w szkołach podstawowych i gimnazjach miasta Koszalina znajdujemy informację, iż „W roku szkolnym 2003/04 proponujemy objąć eksperymentalnym systemem koszalińskiego bonu oświatowego szkoły podstawowe i gimnazja naszego miasta, ze względu na pełne wdrożenie w tych placówkach I etapu reformy systemu edukacji”. Tamże dostępne jest: „PU-S/1055/05 Stanowisko Rady Miasta Poznania w sprawie Poznańskiego Bonu Oświatowego dla przedszkoli i szkół prowadzonych przez Miasto Poznań” z załącznikiem zatytułowanym: Zasady ustalania środków finansowych dla przedszkoli i szkół prowadzonych przez Miasto Poznań na realizację zadań oświatowych w postaci Poznańskiego Bonu Oświatowego. Krótką listę powiatów dopełnia ośmiostronicowy dokument zatytułowany: Uchwała nr 149/2006 Zarządu Powiatu Oleśnickiego z 21 grudnia 2006 r. w sprawie bonu oświatowego jako podstawy ustalania wielkości planów finansowych szkół ponadgimnazjalnych, dla których organem prowadzącym jest Powiat Oleśnicki na rok 2007”.

Tak wyposażeni w informacje podstawowe spróbujmy zadbać o wprowadzenie w życie szkół samorządowych następujących działań:

- przeprowadzenie w gminie (powiecie) szkolenia z zakresu budżetu zadaniowego dla dyrektorów szkół i służb finansowych;
- przeprowadzenie regularnego, kilkudniowego kursu nt. istoty działania budżetu zadaniowego prowadzonego przez przeszkolonego edukatora. W celu poznania teoretycznych uwarunkowań związanych z budżetem zadaniowym można wykorzystać prezentacje opracowane i wykorzystane podczas wielu szkoleń w Polsce. Siedem prezentacji dostępnych jest na witrynie www.ore.edu.pl/dla-samorzadow. Przydatne byłoby też zapoznanie się z choćby niektórymi pozycjami literatury podanej w niniejszej publikacji. W jednej z prezentacji zawarte są informacje o wykorzystaniu budżetu zadaniowego w innych krajach europejskich.

Dobre praktyki

Sieć współpracy i samokształcenia dyrektorów szkół ponadgimnazjalnych powiatów chojnickiego i człuchowskiego

Reprezentacja środowisk: dyrektorzy szkół ponadgimnazjalnych dwóch powiatów województwa pomorskiego: chojnickiego i człuchowskiego.

Organizatorzy spotkania: dyrektor Zespołu Szkół Technicznych w Człuchowie, dyrektor Technikum nr 2 w Chojnicach.

Program spotkania: zmiany w przepisach prawa oświatowego, Budowanie Pomorskiego Systemu Jakości, Organizacja i funkcjonowanie zespołu samokształceniowego/wsparcia w ramach Sieci, Przykłady „dobrej praktyki”.

Cele pracy zespołu: ważnym elementem spotkań będzie przede wszystkim współpraca dyrektorów z dwóch powiatów w ubieganiu się o środki unijne i wspólne rozwiązywanie problemów.

Modyfikacje: w pracy zespołu dyrektorów można uwzględnić przede wszystkim potrzeby organu prowadzącego, nie pomijając, oczywiście, zagadnień będących w orbicie zainteresowań organu nadzoru pedagogicznego.

<http://www.cen.gda.pl/blog/dla-dyrektora/sieci-wspolpracy-i-samokszaltcenia-dyrektorow-szkol-ponadgimnazjalnych-powiatow-chojnickiego-i-czluchowskiego/>

Regulamin przyznawania nagród Burmistrza nauczycielom i dyrektorom szkół i placówek oświatowych Gminy Pelplin

Podstawa: Uchwała Rady Miejskiej w Pelplinie z dnia 29 czerwca 2017 r.

Adresaci: nauczyciele i dyrektorzy szkół i placówek oświatowych na terenie Gminy.

Kryteria: nagroda może być przyznana dyrektorowi placówki, który posiada wyróżniająca ocenę pracy pedagogicznej lub pozytywną ocenę dorobku zawodowego w rozumieniu ustawy Karta Nauczyciela oraz spełnia co najmniej 4 kryteria z zakresu kierowania szkołą i 1 kryterium z zakresu pracy dydaktyczno-wychowawczej i opiekuńczej lub 3 kryteria z zakresu kierowania szkołą i 2 kryteria z zakresu pracy dydaktyczno-wychowawczej i opiekuńczej.

Modyfikacje: zapisy regulaminu są zbyt ogólnikowe – brak standardów lub wskaźników, które musi spełnić dyrektor, nie ma ich też w załącznikach; nagroda ma ciągle charakter uznaniowy, co jest jej cechą immamentną, ale z uwagi na niejasność kryteriów może budzić obawy o bezstronność.

https://www.google.pl/search?ei=xHVTWryKN8HYwQK58564Bw&q=regulamin+przyznawania+nagr%C3%B3d+burmistrza+dla+nauczycieli&oq=regulamin+nagr%C3%B3d+bu&gs_l=psy-ab.1.0.0.i22i30k1l2.2.3.270.6.5.276.0.6.9761.5.9.3.5.1.9.5.5.0.170.4.6.65.0.j33.3.3.0....0...1c.1.6.4.psy-ab.3.5.6.4.717...0j0i131k1j0i67k1.0.rVrQjzjSu40

Erasmus+: Kształcenie i Szkolenia Zawodowe – Szkolenie zorganizowane przez Kuratorium w Katowicach

Organizator: Kuratorium Oświaty w Katowicach, które zapraszało dyrektorów, nauczycieli szkół technicznych, branżowych, centrów kształcenia zawodowego i ustawicznego oraz placówek kształcenia zawodowego na szkolenia nt. programu Erasmus+ Sektor Kształcenia i Szkoleń Zawodowych.

Cele szkoleń:

1. Przedstawienie możliwości uzyskania przez szkołę/placówkę środków finansowych.
2. Przygotowanie do wnioskowania o środki programu na rok 2018.

Uwaga ogólna: szkolenia w tym obszarze mają dziś na ogół charakter komercyjny i można je znaleźć w sieci za pomocą wyszukiwarki. Tutaj przytoczono ofertę szkoleń organizowanych przez organ administracji rządowej, a więc nieodpłatnych. Wartość podstawowa – co prawda nie ma możliwości pozyskania środków na pomoce i sprzęt szkolny, ale możliwości doskonalenia sprawności językowej nauczycieli też są ważne. Wartość dodana – dla osób zupełnie niezorientowanych możliwość zapoznania się z metodologią pisania wniosków o środki unijne.

<http://kuratorium.katowice.pl/index.php/kuratorium/aktualnosci/szkolenie-erasmus-ksztalcenie-i-szkolenia-zawodowe/>

Ponadto nieco inny charakter szkolenia, ale podobny organizator znajdziemy tutaj: <http://kuratorium.katowice.pl/index.php/kuratorium/aktualnosci/szkolenia-miedzynarodowe-w-programie-erasmus/>.

Szkolenia dostępne za pośrednictwem wyszukiwarki internetowej

Przykład: spotkanie informacyjne w Łodzi poświęcone dofinansowaniom na szkolenia.

Organizator: Główny Punkt Informacyjny Funduszy Europejskich w Łodzi, który zaprasza do udziału w bezpłatnym spotkaniu informacyjnym pn. „Rozwój z Funduszami Europejskimi – uzyskaj dofinansowanie na szkolenia”.

Beneficjenci: mieszkańcy województwa łódzkiego.

Program szkolenia:

- Dofinansowanie szkoleń w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020.
- Dofinansowanie szkoleń w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014–2020.
- Pożyczki na kształcenie w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020.
- Źródła informacji o Funduszach Europejskich.
- Konsultacje indywidualne.

Cel działania: zwiększenie merytorycznego zainteresowania realizacją m.in. Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Łódzkiego, ale także Programem Operacyjnym Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020 oraz innymi funduszami.

Uwaga organizacyjna: po 14 latach korzystania z funduszy europejskich na ogół nie są prowadzone bezpłatne szkolenia z zakresu pisania samych wniosków, dlatego poza informacjami pozyskanymi podczas spotkania warto, w ramach samoszkolenia, zapoznać się z bardzo szczegółową instrukcją pisania wniosków, oddzielną dla każdego programu, oraz bardzo ważnym regulaminem konkursu o środki.

<https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/szkolenia/spotkanie-informacyjne-w-lodzi-poswiecone-dofinansowaniom-na-szkolenia/>

Optymalizacja organizacji i finansów oświaty powiatu zielonogórskiego – bon organizacyjny (szkolenie powiązane z zakupem oprogramowania)

Przykład: usprawnienie następujących zadań, realizowanych przez trzech pracowników Wydziału Edukacji i Spraw Społecznych oraz czterech (z dziewięciu) jednostek oświatowych, przede wszystkim w zakresie analizy finansów oświaty oraz monitorowania budżetu oświaty przy wykorzystaniu informatycznego programu komercyjnego.

Spodziewane efekty: wdrożenie oprogramowania to przede wszystkim możliwość sprawniejszego monitorowania stanu planu finansowego każdej jednostki oświatowej, zarówno przez Starostwo

Powiatowe, jak i dyrektora szkoły, czy placówki, który odpowiada za ład finansowy w jednostce budżetowej.

Wartość projektu: 24 tys. zł, w tym szkolenie pracowników wydziału i kierowników jednostek organizacyjnych 14 tys. zł.

Kluczowe korzyści: przyniosło je wdrożenie rozwiązania, to w obszarze ekonomicznym m.in. większa trafność decyzji zarządczych, a w konsekwencji następuje racjonalizacja wydatków w placówkach oświatowych.

Uwagi dodatkowe: projekt dotyczył organizacji jednostek podlegających starostwu.

<http://www.dobrepraktyki.pl/index.php?p1=1&p2=3&art=417&s=2>

Analiza kluczowych problemów

Jeśli na grupę tę spojrzeć od strony płci, to dominują (podobnie jak w całym zawodzie nauczycielskim) kobiety. Na stanowiskach kierowniczych w roku 2010 kobiety stanowiły aż 77,7% wszystkich dyrektorów i wicedyrektorów, zaś cztery lata później wartość ta wynosiła już 79%. W roku 2014 było zatrudnionych 34 356 kobiet na stanowisku dyrektora i wicedyrektora w szkole, zaś mężczyzn łącznie na tych stanowiskach było 9123. Problem feminizacji zawodu nauczycielskiego, a co za tym idzie także grupy dyrektorów szkół, dotyczy wszystkich państw Unii Europejskiej, gdzie większość nauczycieli w szkołach podstawowych i średnich to kobiety. Od roku 2002/03 odnotowano dodatkowo niewielki wzrost odsetka nauczycielek na tych poziomach kształcenia. W roku 2009 we wszystkich państwach europejskich ponad 60% nauczycieli w szkołach podstawowych i średnich (ISCED 1, 2 i 3) stanowiły kobiety. W czterech krajach (Bułgaria, Estonia, Łotwa i Litwa) wskaźnik ten wynosił nawet 80%. Dotyczy to całej populacji nauczycieli, ale w pewnym stopniu pozwala wyobrazić sobie ową nadreprezentację kobiet w grupie dyrektorów szkół (zob. Kluczowe dane o edukacji w Europie, FRSE, Warszawa 2012, s. 122).

Prawie 28 tys. dyrektorów z wysokimi kwalifikacjami zawodowymi to spora armia. Jednocześnie 6% z nich miało staż pracy pedagogicznej poniżej 10 lat, 17% w przedziale 10–20 lat pracy, najwięcej, bo 46% w grupie 21–30 lat pracy, 29% – 31–40 lat i 2% powyżej 40 lat pracy. To kolejny argument na to, iż dyrektorzy szkół to nie tylko dobrze wykształceni profesjonalści przedmiotowi, ale też prawie połowa z nich była (jest) w najlepszym okresie rozwoju zawodowego (gdy już konsumuje się dobre doświadczenie zawodowe, ale nie popada jeszcze w rutynę. Problemem mogą być przedmioty nauczane przez dyrektorów. 17% z nich to nauczyciele przedmiotów ogólnokształcących, 19% – wychowania przedszkolnego (w przedszkolach to przecież jedyni fachowcy), 8% to nauczyciele nienauczający przedmiotów (pedagodzy, bibliotekarze, wychowawcy świetlicy...), po 6% to nauczyciele języka polskiego i matematyki, 5% – historii, po 4% – edukacji wczesnoszkolnej i wychowania fizycznego, po 3% – przyrody i przedmiotów zawodowych, a 24% to reprezentacji innych specjalności, np. informatyki.

Wszak te osoby odpowiadają za prawidłową realizację 31,7% całkowitych wydatków samorządowych (w roku 2016), a było to (działy 801 i 854) łącznie w gminach 34,6% wydatków, w powiatach 37,6%, w miastach na prawach powiatów 32,2% oraz w województwach 5,3%.

Życie i doświadczenie weryfikuje przyjęte wcześniej i ciągle utrzymywane nie tylko struktury, ale i style pracy, zwłaszcza w urzędach publicznych. Na stronach internetowych można od czasu

do czasu przeczytać informacje o podejmowanych działaniach w zakresie struktury urzędów, budowania komórek analiz w ujęciu zadaniowo-finansowym.

Bez wątpienia dyrektorom potrzebny jest trening w zakresie umiejętności czytania ustaw i rozporządzeń. Nie jest to wrodzona umiejętność, a tak często zaniechana w praktyce szkolnej i samorządowej. Poza tym bezwzględnie należy wyposażyć osoby zajmujące przywoływane tu stanowiska w dostęp (najlepiej online, gdyż na ogół są na bieżąco aktualizowane) do tekstów aktów prawnych i komentarzy do nich. Warto też przewidzieć systemowe przeglądanie orzecznictwa sądów administracyjnych i wojewodów, komisji dyscyplinarnych itp. w interesujących sprawach. Przegląd taki mógłby, w ramach obowiązków świadczenia pracy, przygotowywać np. raz w miesiącu radca prawny urzędu.

Trendy i tendencje w rozwoju obszaru

Badania zarówno światowe, jak i realizowane w Polsce dotyczą m.in. organizacji systemu oświatowego, a także poszczególnych typów szkół. Zwraca uwagę problem prowadzenia szkół przez samorządy (Gęsicki, Kurzyna-Chmiel, Levitas), organizacji niektórych typów szkół (Bogaj), znajdziemy opracowania dotyczące wewnętrznej organizacji szkoły (Dolata), liczebności oddziału szkolnego (Coupé i in., Humlum, Jakubowski, Pisarek i Modzelewski), wykorzystania w JST wyników egzaminów zewnętrznych (Herbst i Herczyński, Jeżowski, Rappe) oraz budowania gminnych informacji o stanie oświaty na podstawie strategii oświatowych (Herczyński, Stanek, Toft). Wśród ciekawszych pozycji można wymienić:

- 1) Bogaj, M. [red.] (2006): *Współczesne gimnazjum w Polsce. Nadzieje i zagrożenia*. Wszechnica Świętokrzyska. IBE. Kielce-Warszawa.
- 2) Coupé, T., Olefir A., Alonso J. D. (2016): *Class size, school size and the school network*. The World Bank.
- 3) Dolata, R. (2001): *Procesy restrukturyzacji i dzielenia uczniów na oddziały w gimnazjach z perspektywy nierówności społecznych w edukacji. Raport*. Instytut Spraw Publicznych. Warszawa.
- 4) Dolata, R. (2008): *Szkola – segregacje – nierówności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa
- 5) Dolata, R. [red.] (2014): *Czy szkoła ma znaczenie? Analiza zróżnicowania efektywności nauczania na pierwszym etapie edukacyjnym. Tom 1 i 2*. IBE. Warszawa.
- 6) Gęsicki, J. (1994): *Po co gminom szkoły*. IBE. Warszawa.
- 7) Herbst, M., Herczyński, J. (2002): *Pierwsza odsłona. Społeczne i terytorialne zróżnicowanie wyników sprawdzianu szóstoklasistów i egzaminu gimnazjalnego przeprowadzonych wiosną 2002 roku*. Fundacja Klub Obywatelski. Warszawa.
- 8) Herczyński J. (2012): *Informacje oświatowe. Przygotowanie informacji o stanie realizacji zadań oświatowych. Biblioteczka Oświaty Samorządowej 5*. ORE. Warszawa.
- 9) Humlum, M. K., Smith, N. (2016): *The impact of school size and school consolidations on quality and equity in education*. EENEE. Munich.
- 10) Jakubowski, M. (2004): *Małe, średnie czy też duże?*, „Biuletyn Badawczy 2/2004”. CKE. Warszawa (maszynopis).
- 11) Jeżowski, A. (2015): *Selected predicates of the economics of education of lower secondary schools in Poland: contemporary challenges*. IBO. Wrocław-Sopot.
- 12) Jeżowski, A. (2015): *Gimnazja w Polsce. Efekty edukacyjne, finanse, organizacja*. Wolters Kluwer Polska. Warszawa.
- 13) Kurzyna-Chmiel, D. (2013): *Oświata jako zadanie publiczne. Lex a Wolters Kluwer biznes*. Warszawa.
- 14) Levitas, A. [red.] (2012): *Innowacyjne przykłady zarządzania i finansowania oświaty przez samorządy. Baza dobrych praktyk*. ORE. Warszawa.

- 15) Pisarek, J., Modzelewski, M. (2014): *Wielkość klasy a przeciętne zaangażowanie ucznia na lekcji. Zastosowanie systemu obserwacyjnego Argos. XX Konferencja Diagnostyki Edukacyjnej*. Gdańsk.
- 16) Rappe, A. (2012): *Możliwości wykorzystania wskaźników egzaminacyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego*. IBE. Warszawa.
- 17) Stanek, R. (2010): *Analiza gminnych strategii oświatowych. Raport. ORE*. Warszawa.
- 18) Toft D. (2011): *Analiza powiatowych strategii oświatowych. Raport. ORE*. Warszawa.

Liczne opracowania, choć niekoniecznie tu przywoływane, dotyczą zarządzania szkołą przez jej dyrektora (Jeżowski, Jeżowski i Madalińska-Michalak, Brewer i McEwan. Więśław), ale także umiejscowienia w niej nauczyciela z jego potrzebami materialnymi i socjalnymi (European Commission, Pochopień, Więśław).

- 1) Brewer, D. J., McEwan P. J. [edit.] (2010): *Economics of education*. Academic Press. San Diego. USA.
- 2) Herbst, M. (2012): *Wynagrodzenia nauczycieli w Polsce – rozwiązania systemowe, dynamika i zróżnicowanie terytorialne*. Uniwersytet Warszawski, pdf.
- 3) Jeżowski, A. (1994): *Finanse w oświacie. Podręcznik dyrektora szkoły*. Avis, Bolków (kolejne wyd.: 1999 Avis, 2003 IBO. 2007 IBO).
- 4) Jeżowski, A. (2009): *Zadania dyrektora szkoły i placówki oświatowej*. IBO. Wrocław.
- 5) Jeżowski, A., Madalińska-Michalak, J. (2015): *Dyrektor szkoły – koncepcje i wyzwania. Między teorią a praktyką*. ORE. Warszawa,
- 6) Pochopień, G. (2012): *Analiza średnich wynagrodzeń nauczycieli w latach 2009 i 2010 (wyплаты jednorazowych dodatków uzupełniających przez samorządy)*. ORE. Warszawa,
- 7) *Teachers' and School Heads' Salaries and Allowances in Europe 2015/16*. European Commission. Brussels 2016.
- 8) Więśław, Sz. (2010): *Sytuacja i status zawodowy dyrektorów szkół i placówek oświatowych. Raport z badań*. IBO. Wrocław.
- 9) *Zawód nauczyciela w Europie: polityka, praktyka i odbiór społeczny. Raport Eurydice*. FRSE. Warszawa 2016.

Strategiczny przegląd sytuacji w obszarze:

Udział mieszkańców i partnerów instytucjonalnych w procesie planowania, realizacji i oceny usług oświatowych

Zbigniew Czepelak

1. Podstawa prawna działania samorządu

Mieszkańcy oraz lokalne instytucje mogą być partnerami szkoły i brać udział w planowaniu lokalnej polityki oświatowej, jej realizacji i jej ocenie, wynika to między innymi z ustawy Prawo oświatowe. W szkołach funkcjonują (art. 83) rady rodziców, ponadto na terenie szkół mogą funkcjonować (art. 86) stowarzyszenia i inne organizacje, których celem statutowym jest działalność wychowawcza albo rozszerzanie i wzbogacanie form działalności dydaktycznej, wychowawczej, opiekuńczej i innowacyjnej szkoły lub placówki.

Ustawa (art. 3) wskazuje również na organizacje wspierające system oświaty. Mogą nimi być organizacje pozarządowe, osoby prawne prowadzące statutową działalność w zakresie oświaty i wychowania, a także jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej oraz jednostki innych służb. Organy prowadzące szkoły zostały przez ustawodawcę zobligowane do współdziałania z tymi organizacjami i instytucjami w wykonywaniu zadań oświatowych, w tym prowadzenia zajęć edukacyjnych z zakresu podnoszenia bezpieczeństwa uczniów.

Ustawa Prawo oświatowe (rozdz. 4) wymienia także i opisuje społeczne organy w systemie oświaty. Przepisy dają organowi stanowiącemu JST możliwość powołania rady oświatowej. Do jej zadań (art. 78) należy badanie lokalnych potrzeb oświatowych i przygotowywanie projektów ich zaspokajania oraz szeroki zakres opiniowania (budżetu JST w części dotyczącej wydatków na oświatę; projektów sieci publicznych szkół i placówek; projektów aktów prawa miejscowego wydawanych w sprawach oświaty), a także wyrażanie opinii i wniosków w innych sprawach dotyczących oświaty. Dla lokalnego systemu edukacji ważna jest współpraca JST z kuratorem oświaty. Sprawuje on nadzór pedagogiczny. Art. 51 ust. 1 pkt 5 wskazuje wprost, że kurator realizuje politykę oświatową państwa, a także współdziała z organami JST w tworzeniu i realizowaniu odpowiednio regionalnej i lokalnej polityki oświatowej, zgodnych z polityką oświatową państwa.

Obok instytucji i podmiotów *explicite* wymienionych w treści ustawy, ze względu na otwarty charakter jej zapisów, organy prowadzące oraz dyrekcje szkół mogą współpracować w procesie planowania i realizacji celów oraz oceny ich efektów z innymi podmiotami. Wśród nich mogą być przykładowo placówki oświaty niepublicznej lub lokalne organizacje pozarządowe. Współpraca w tym zakresie może mieć charakter pozafinansowy, lub też może wymagać współfinansowania niektórych działań realizowanych przez organizacje pozarządowe albo finansowania, w postaci usług na rzecz lokalnego systemu edukacji (np. usługi eksperckie, badania opinii). Podstawą finansowania działań statutowych podmiotów pozarządowych w tym zakresie będzie ustawa

o organizacjach pożytku publicznego i wolontariacie, a w odniesieniu do świadczenia usług przez podmioty z różnych sektorów będzie to Prawo zamówień publicznych. Płatnikiem są albo organy prowadzące, albo dyrekcje szkół.

Regulacje prawne dotyczące partnerstwa lokalnego zostały zawarte w rozdziale 8 Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Pomimo iż przepisy te dotyczą rynku pracy, to mogą mieć również zastosowanie w zarządzaniu oświatą, w zakresie wsparcia kształcenia zawodowego, a także wsparcia dla wdrażania preorientacji zawodowej i doradztwa zawodowego w szkole. W ustawie (art. 108) jest mowa o finansowaniu ze środków Funduszu Pracy takich działań partnerstwa, jak m.in. organizacja spotkań i konferencji z udziałem przedstawicieli instytucji partnerskich.

2. Analiza ilościowa

Z badań przeprowadzonych przez naukowców z Uniwersytetu Warszawskiego (dane 2011 r.) tylko 22 % gmin i miast na prawach powiatu miało odrębny dokument strategiczny o tematyce oświatowej, w 47,9 % – oświata ujęta jest w ogólnej strategii rozwoju gminy, a 29,6 % – nie ma żadnych dokumentów strategicznych o tematyce oświatowej.

Proces tworzenia i monitorowania strategii nie może odbywać się bez udziału sektora organizacji pozarządowych. Współpraca z NGO odbywa się przy przejmowaniu przez stowarzyszenia prowadzenia tzw. małych szkół, co chroni je przed likwidacją, a także we wspieraniu inicjatyw tych organizacji w formie dotacji.

Skala działania organizacji pozarządowych jako otoczenia społecznego szkół:

- W Polsce zarejestrowanych jest ponad 80 tys. organizacji pozarządowych: 11 tys. fundacji i 72 tys. stowarzyszeń (nie licząc Ochotniczych Straży Pożarnych).
- Około 75% jest aktywnych, z tego blisko dwie trzecie organizacji pozarządowych prowadzi działania na skalę lokalną gminy lub powiatu.
- Zakres działania organizacji to głównie sport, a na drugim miejscu edukacja i wychowanie (43%). Rozwojem lokalnym zajmuje się około 5% organizacji.
- Współpracę z samorządami lokalnymi deklaruje około 85% organizacji.
- Struktura finansowania NGO w Polsce: środki centralne stanowią 25% ich budżetów; środki własne 19% a środki otrzymywane od JST to 16% (mimo że najczęściej z nimi współpracują).
- Kooperacja z innymi podmiotami (partnerstwa) wg danych GUS to: 89%, fundacji oraz organizacji samorządu gospodarczego podejmowało współpracę, z tego 82% z sektorem publicznym, innymi organizacjami non-profit – 56%, a z sektorem komercyjnym – 35%.

Udział fundacji i stowarzyszeń w usługach edukacyjnych: wg danych GUS prowadzą one 8,04% szkół obejmujących około 4% młodzieży (najczęściej są to szkoły mało liczne).

Jest to zróżnicowane w zależności od środowiska zamieszkania. Na przykład w Warszawie procentowo udział placówek niepublicznych w ogólnej liczbie wynosi odpowiednio: dla przedszkoli – 37%, szkół podstawowych – 28%, gimnazjów – 36,5%, liceów ogólnokształcących – 31%, techników – 13%, ZSZ – 4%, liceów profilowanych – 4%, szkół policealnych – 60,5%.

Osoby prywatne prowadzą 52% placówek, fundacje i stowarzyszenia 24%, spółki prawa handlowego 15%, parafie i zgromadzenia kościelne 8%, uczelnie wyższe około 1%.

3. Rola organu prowadzącego

Lokalna polityka oświatowa powinna zapewniać mieszkańcom jak najwyższą jakość kształcenia opartą na równym dostępie wszystkich mieszkańców do oferty edukacyjnej. Szkoły i placówki oświatowo-wychowawcze powinny tworzyć spójny system opartych na współdziałaniu samorządu i szkół z otoczeniem społeczno-gospodarczym.

Budowa lokalnego partnerstwa na rzecz edukacji powinna się rozpocząć od rozpoznania partnerów i podjęcia próby włączenia ich w proces tworzenia/aktualizacji lokalnej strategii rozwoju oświaty oraz działania związane z jej ewaluacją (np. w ramach gminnej/powiatowej rady oświatowej lub w formie komitetu monitorującego wdrażanie strategii). Poza działaniami wynikającymi z regulacji prawnych, równie ważne dla budowy trwałego mechanizmu współpracy są rozwiązania mniej formalne, jak np. cykliczne spotkania z mieszkańcami w różnych dzielnicach miasta czy sołectwach, propagowanie inicjatyw podejmowanych przez organizacje i osoby działające na rzecz rozwoju edukacji, systematyczne badania opinii mieszkańców (rodziców i uczniów) itp. Duże możliwości w tym zakresie stwarza system współpracy samorządu z lokalnymi organizacjami pozarządowymi, angażujący partnerów społecznych w działania na rzecz rozwoju lokalnej oświaty. Dla powiatów istotne znaczenie ma współpraca szkół zawodowych (branżowych) z lokalnymi pracodawcami (klasy patronackie, tzw. dualny system kształcenia). Możemy wyróżnić co najmniej kilka zadań władz samorządowych w obszarze „Udział mieszkańców i partnerów instytucjonalnych w procesie planowania, realizacji i oceny usług oświatowych”:

1. Współpraca z organami społecznymi w systemie oświaty.
2. Identyfikowanie i włączanie mieszkańców oraz lokalnych partnerów instytucjonalnych w proces diagnozowania potrzeb i planowania rozwoju oświaty.
3. Wspieranie inicjatyw społecznych/organizacji pozarządowych, ukierunkowanych na realizację celów oświatowych.
4. Promowanie współpracy szkół zawodowych (branżowych) z lokalnym pracodawcami.
5. Współdziałanie z kuratorem oświaty oraz okręgową komisją egzaminacyjną w procesie kształtowania lokalnej polityki oświatowej, a także monitorowania i oceny usług edukacyjnych.

4. Narzędzia i rozwiązania zarządcze

1. Współpraca z organami społecznymi w systemie oświaty.

1.1. Wdrożenie lokalnego programu uspołecznienia zarządzania oświatą.

Poprzez: zaplanowanie procedur utworzenia i powiązania organizacyjnego gminnej/powiatowej rady oświaty z radami szkół; podjęcie próby zobligowania placówek oświatowych do tworzenia rad szkół, reprezentanci rad szkół winni być członkami rady oświatowej; określenie zasad współpracy rady oświatowej z samorządem.

1.2. Utworzenie gminnej/powiatowej rady oświatowej.

Samorząd przygotowuje uchwały, w których określa: sposób doboru przedstawicieli środowisk oświatowych do składu rady; zasady wyboru (parytety – przedstawicielstwo, sposób powoływania i odwoływania członków itp.). Można zaplanować rady oświatowe o szerokim składzie, jak również ograniczonym jedynie do przedstawicielstwa rodziców, wyłanianego z rad rodziców funkcjonujących w szkołach.

2. Identyfikowanie i włączanie mieszkańców oraz lokalnych partnerów instytucjonalnych.

2.1. Opracowanie lokalnej strategii rozwoju oświaty z udziałem partnerów społecznych.

Proces ten rozpoczyna się na etapie prac przygotowawczych do opracowania strategii: zapewnienie politycznego poparcia strategii, przygotowanie diagnozy, identyfikacja osób i podmiotów zainteresowanych jakością oświaty (liderem zmian w oświacie winien być burmistrz/wójt/starosta). Etap opracowywania strategii (planowania) oraz jej wdrażania wymaga powołania komitetu strategicznego, do którego należy pozyskać osoby kluczowe dla lokalnego rozwoju oświaty. Dobór osób i instytucji do pracy w tym zespole powinien obejmować jak najszersze gremium.

2.2. Prowadzenie badań dotyczących oczekiwań społecznych i oceny stanu usług oświatowych.

Samorządy są zainteresowane uzyskaniem informacji zwrotnej od klientów szkoły (rodziców i uczniów) oraz pracowników oświaty na tematy związane z oceną stanu aktualnego, propozycjami działań i potrzebami. Informację tę można uzyskać w trakcie spotkań z rodzicami, mieszkańcami lub pracownikami poszczególnych instytucji albo też poprzez zbierania opinii w formie wywiadów ankietowych. Ważne jest profesjonalne przygotowanie arkuszy ankietowych, zapewnienie reprezentatywności badania oraz rzetelne i przejrzyste opracowanie wyników. Dobrym rozwiązaniem jest zlecenie przeprowadzenia całej procedury badań ankietowych niezależnej, wyspecjalizowanej instytucji.

3. Wspieranie inicjatyw społecznych/organizacji pozarządowych.

3.1. Uwzględnienie w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi zadań dotyczących funkcjonowania oświaty i wychowania w gminie/powiecie.

Zadania z zakresu funkcjonowania oświaty i wychowania, oprócz zapisu dotyczącego ściśle oświaty, mogą być ujęte również w innych obszarach, np.: ochrony i promocji zdrowia, działania na rzecz osób niepełnosprawnych, krajoznawstwa oraz wypoczynku dzieci i młodzieży, kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i tradycji, upowszechniania kultury fizycznej i sportu.

3.2. Współpraca z organizacjami i podmiotami niepublicznymi w prowadzeniu placówek oświatowo-wychowawczych.

Oprócz przekazywania dotacji dla szkół niepublicznych wynikającego z obowiązku prawnego, coraz częściej współpraca ta wynika z celowych działań samorządu terytorialnego, który zleca prowadzenie zadań podmiotom niepublicznym lub wspiera działania realizowane w jego interesie. Wsparcie organizacji pozarządowych może dotyczyć zarówno dostępu do środków budżetowych gminy/powiatu, jak i tworzenia partnerskich projektów finansowanych ze środków zewnętrznych.

3.3. Współpraca szkół/placówek oświatowych z osobami i podmiotami, które mogą wzbogacić ofertę edukacyjną dla dzieci i młodzieży.

Rozwiązanie polega na wykorzystaniu w edukacji umiejętności osób ze środowiska lokalnego, a także takich form pracy, które poszerzą ofertę i stworzą uczniom możliwości rozwijania własnych zainteresowań poza programem szkolnym. Podejmowanie działań na rzecz włączenia do edukowania młodzieży osób, które nie mają formalnego wykształcenia, ale mogą przekazać umiejętności, wiedzę i doświadczenie niedostępne na żadnych studiach.

4. Promowanie współpracy szkół zawodowych z lokalnymi pracodawcami.

4.1. Utworzenie lokalnego partnerstwa na rzecz rynku pracy i edukacji.

Włączenie pracodawców do współpracy ze szkołami i zaangażowanie ich w proces kształcenia zawodowego wymaga podjęcia współpracy trzech grup partnerów: samorządów terytorialnych – szkół zawodowych – pracodawców. Dzięki utworzeniu partnerstwa używa się:

- narzędzie do koordynacji działań na rzecz lokalnego systemu kształcenia zawodowego,
- wykorzystanie potencjału instytucji otoczenia szkół (efekt synergii).

Zakres i zadania partnerstwa winny być wypracowane wspólnie i zawarte w karcie partnerstwa – dokumencie stanowiącym formalną podstawę jego funkcjonowania.

4.2. Rozwijanie dualnego systemu kształcenia zawodowego.

Narzędzie to może być stosowane w wielu formach i wariantach, np.:

- Tworzenie klas wielozawodowych dla młodocianych pracowników.
- Zawieranie umów patronackich. Szkoły współpracują z pracodawcami, jednak często jest to współpraca niesformalizowana. Zawarcie umowy daje szansę na długofalową współpracę i uregulowanie zakresu i form współpracy. Ich inicjatorem bądź partnerem mogą być samorządy lokalne (gmina lub powiat).
- Realizacja projektów ze środków zewnętrznych (np. UE) na zadania poszerzające możliwości skorzystania przez szkoły z potencjału pracodawców (praktyki i staże uczniów i nauczycieli)

5. Współdziałanie z kuratorem oświaty oraz okręgową komisją egzaminacyjną.

5.1. Oparcie zarządzania oświatą na zobiektywizowanych danych i analizach, w tym danych okręgowej komisji egzaminacyjnej.

Dane OKE są najbardziej dostępnym, obiektywnym i do tego nieodpłatnym źródłem informacji o efektach kształcenia. Dane o wynikach egzaminów zewnętrznych dostarczają:

- szkole – informacji służących poprawie procesu kształcenia,
- JST, jako organom prowadzącym:
 - informacji przydatnych do oceny pracy szkół,
 - pomocy w określeniu priorytetów lokalnej polityki oświatowej,
 - podstaw do opracowywania corocznej *Informacji o stanie realizacji zadań oświatowych*.

5.2. Stworzenie mechanizmu współpracy z kuratorem oświaty w realizacji lokalnej polityki oświatowej zgodnej z wymogami nadzoru pedagogicznego.

Dualizm kompetencyjny pomiędzy JST a kuratorem oświaty ma pewne negatywne skutki przejawiające się w braku mechanizmu wspólnych działań. Zmiany zachodzące w ostatnim czasie w sferze systemu oświaty sprawiają, że współpraca samorządu z kuratorem oświaty staje się koniecznością. Wyzwaniem jest reforma systemu oświaty, a także zmiany w prawie zwiększające kompetencje kuratora, centralizujące w znacznym stopniu zarządzanie edukacją (nowelizacja ustawy z dnia 29 grudnia 2015 r.)

5. Dobre praktyki

1. Współpraca z organami społecznymi w systemie oświaty.

1.1. Wdrożenie lokalnego programu uspołecznienia zarządzania oświatą.

1.1.1. Powołanie rady oświatowej w powiązaniu z radami rodziców i radami szkół.

Przykład: „Rada Oświatowa w Piasecznie”; Miasto Piaseczno w woj. mazowieckim.

Reprezentacja środowisk: przedstawiciele środowisk zarządzających edukacją, rodziców i pomocy społecznej.

Geneza powstania i stan obecny: miasto i Gmina Piaseczno powołało Radę Oświatową 12 września 2012 r. uchwałą Rady Miasta i Gminy Piaseczno, określając jej liczebność, sposób wyłaniania, a także zakres działań i sposób funkcjonowania. Obecnie Rada Oświatowa liczy 15 przedstawicieli środowisk związanych z oświatą, są to osoby wybierane wg klucza, przedstawiciele: Rady Miejskiej, Urzędu Miasta i Gminy, Wydziału Oświaty, po jednym przedstawicielu dyrektorów przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów, po jednym przedstawicielu rad rodziców przedszkoli i szkół, po jednym przedstawicielu związków zawodowych (ZNP i „Solidarność”), przedstawiciel stowarzyszeń osób niepełnosprawnych, przedstawiciel porozumienia rad rodziców, przedstawiciel ośrodka pomocy społecznej.

Udział rodziców: jest bardzo duży. Przedstawiciele każdej z rad rodziców wchodzi obligatoryjnie w skład rady oświatowej. Dodatkowo w skład rady wchodzi przedstawiciel porozumienia rad rodziców. Należy podkreślić oddolne budowanie spójnego systemu uspołecznienia zarządzania oświatą poprzez tworzenie w szkołach rad szkół (rady rodziców – rady szkół – rada oświatowa).

<http://bip.piaseczno.eu/artykul/293/1449/rada-oswiatowa-w-piasecznie>

1.2. Utworzenie gminnej/powiatowej rady oświatowej.

1.2.1. Powołanie rady oświatowej gminie/mieście.

Przykład: „Gdańska Rada Oświatowa”; Miasto Gdańsk.

Reprezentacja środowisk: przedstawiciele środowisk zarządzających oświatą, szeroki udział instytucji, organizacji pozarządowych i zrzeszeń pracodawców – brak przedstawicielstwa rodziców.

Geneza powstania i stan obecny: Rada Miasta Gdańska powołała Radę Oświatową już w 2007 r. (jeszcze na dawnych zasadach). Obecny skład Rady Oświatowej (uchwała z 2015 r.) to 31 osób, między innymi przedstawiciele: władz zarządzających miastem i oświatą w mieście, instytucji samorządowych i państwowych (marszałka, kuratora, Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej, urzędu pracy), związków zawodowych, szkół wyższych, dyrektorów szkół i placówek (po jednym odpowiednio dla każdego typu szkół), fundacji i stowarzyszeń oświatowych (4 osoby), Caritas, przedsiębiorców i pracodawców (Izba Rzemieślnicza, zrzeszenie pracodawców, Strefowy Klaster Edukacyjny).

Udział rodziców: jedynym bezpośrednim reprezentantem tej grupy klientów systemu oświaty jest przedstawiciel Stowarzyszenia Forum Aktywnych Rodziców.

<http://www.gdansk.pl/urząd-miejski/wydział-rozwoju-społecznego/Powołanie-i-skład-na-lata-2015-2018,a,40646>

1.2.2. Powołanie rady oświatowej przez powiat.

Przykład: „Powiatowa Rada Oświatowa w Łęborku”; powiat łęborski w woj. pomorskim.

Reprezentacja środowisk: udział przedstawicieli gmin wchodzących w skład powiatu; przedstawiciele pracodawców (3 osoby) współpracujących ze szkołami zawodowymi powiatu, wskazanych przez te szkoły; administracja oświatowa i instytucje otoczenia.

Geneza powstania i stan obecny: Rada Powiatu Łęborskiego podjęła w 2015 r. uchwałę o powołaniu Powiatowej Rady Oświatowej, określając w niej również zakres przedstawicielstwa instytucji zaproszonych do udziału w tym gremium, a także zakres jej działania i zasady funkcjonowania. Rada liczy 32 członków. Powiat jest reprezentowany przez starostę, członka zarządu, dyrektora wydziału edukacji i członków komisji edukacji rady powiatu, ponadto w składzie rady znajdują się dyrektorzy szkół i placówek oświatowo-wychowawczych prowadzonych przez powiat. Ponadto w skład rady wchodzi reprezentanci: Łęborskiego i Łebskiego Uniwersytetu Trzeciego Wieku, stowarzyszeń oświatowych, związków zawodowych nauczycieli, cechu rzemiosł i zrzeszenia kupców. Dobrym rozwiązaniem jest powołanie do składu rady po jednym przedstawicielu gmin z terenu powiatu, co umożliwia wpływ gmin na lokalną politykę edukacyjną powiatu. Ciekawym pomysłem jest również typowanie przez szkoły trzech przedstawicieli pracodawców współpracujących ze szkołami zawodowymi w powiecie.

Udział rodziców: Brak reprezentacji rodziców.

<http://powiatlebenski.bip.gov.pl/rok-2015-ur/uchwala-nr-xiv-88-2015-rady-powiatu-lebenskiego-z-dnia-04-listopada-2015-roku.html>

2. Identyfikowanie i włączanie mieszkańców oraz lokalnych partnerów instytucjonalnych.

2.1. Opracowanie lokalnej strategii rozwoju oświaty z udziałem partnerów społecznych.

- 2.1.1. Strategia zarządzanie oświatą jako element ogólnej strategii rozwoju lokalnego gminy/powiatu.

Przykład: Strategia Rozwoju Konina 2007–2015; Miasto Konin w woj. wielkopolskim. Miejsce edukacji w strategii – edukacja jest jednym z 6 obszarów tematycznych analizowanych w procesie przygotowania strategii; diagnoza zawiera rozdział na temat oświaty i szkolnictwa; wizja zawiera elementy odnoszące się do edukacji; jeden z celów strategicznych zawiera zagadnienia oświaty.

Zakładane cele edukacji: cel strategiczny 2: Poprawa warunków życia mieszkańców miasta; cel operacyjny 2.5: Doskonalenie systemu edukacji miasta – cele operacyjne: standaryzacja edukacji miejskiej; wzmocnienie funkcji edukacyjnej i wychowawczej szkół i placówek oświatowych; dostosowanie oświaty do potrzeb rynku pracy; tworzenie warunków do funkcjonowania oświaty niepublicznej; wykorzystanie potencjału ośrodka akademickiego; zwiększenie liczby oraz roli szkół wyższych w tworzeniu więzi lokalnych; wsparcie edukacji ustawicznej.

http://www.konin.pl/files/images/pdf/strategia_rozwoju_konina_2007_2015.pdf

- 2.1.2. Strategia oświatowa jako samodzielny dokument strategicznego zarządzania edukacją w gminie/powiecie.

Przykład: polityka oświatowa Powiatu Kwidzińskiego – strategia na lata 2010–2015; powiat kwidziński w woj. pomorskim. Strategia Powiatu Kwidzińskiego stanowi samodzielne, kompleksowe opracowanie polityki oświatowej powiatu zawierające kilka ciekawych rozwiązań.

Misja powiatu w zakresie oświaty: zapewnienie wysokiej jakości edukacji dostosowanej do potrzeb rynku pracy poprzez stworzenie sprzyjających warunków i skutecznych narzędzi do rozwoju lokalnych szkół i placówek.

Zamiast wizji powiatu: wizja uczestników oświaty (cechy niezbędne; umiejętności niezbędne; umiejętności pożądane): model absolwenta, model nauczyciela, model dyrektora, strategia.

Priorytety oświatowe: podniesienie efektywności kształcenia; wyrównywanie szans edukacyjnych; dostosowanie oferty edukacyjnej do potrzeb dzieci i młodzieży szczególnej troski; poprawa jakości i efektywności zarządzania oświatą; reorganizacja i modernizacja bazy placówek oświatowo-wychowawczych; dostosowanie oferty edukacyjnej do potrzeb rynku pracy i aspiracji młodzieży; aktywny udział w realizacji programów Unii Europejskiej oraz programów innych instytucji na rzecz rozwoju edukacji.

2.2. Prowadzenie badań dotyczących oczekiwań społecznych i oceny stanu usług oświatowych.

2.2.1. Badania opinii publicznej na temat edukacji w mieście.

Realizator: Miasto Gdańsk, w 2016 r.

Respondenci: uczniowie – 1186 ankiet; rodzice – 1472 ankiety.

Tematyka: ocena jakości kształcenia; ocena bezpieczeństwa; ocena infrastruktury szkolnej; ocena zaplecza sportowego; ocena zajęć pozalekcyjnych; ocena relacji i współpracy z nauczycielami; udział w uroczystościach szkolnych; opinia na temat tego, co wymaga poprawy i co zasługuje na wyróżnienie.

Raport: „Podsumowanie badania opinii publicznej na temat edukacji w mieście”.

www.gdansk.pl/edukacja

2.2.2. Wykorzystanie badań ankietowych do zdiagnozowania potrzeb w procesie opracowywania strategii oświatowej.

Realizator: Miasto Tychy. Proces przygotowywania nowej strategii oświatowej Miasta Tychy został rozpoczęty od zdiagnozowania oczekiwań w zakresie kierunków rozwoju tyskiej oświaty w formie ankiety.

Respondenci: nauczyciele, uczniowie oraz rodzice, a więc wszyscy uczestnicy procesów edukacyjnych.

Sposób przeprowadzenia: do rad pedagogicznych, rad rodziców i samorządów uczniowskich zwrócono się z prośbą o określenie przez każdy z ww. organów trzech głównych problemów, których rozwiązanie spełniłoby ich oczekiwania oraz przyczyniłoby się do poprawy jakości funkcjonowania lokalnego systemu oświaty.

Przydatność: wyniki tej ankiety pozwoliły wyznaczyć trzy obszary, w obrębie których przeprowadzono analizę SWOT. Uzyskane wyniki wśród uczniów, rodziców i nauczycieli dają materiał porównawczy priorytetów szkolnych i oczekiwań wobec systemu edukacji.

<http://www.oswiata.tychy.pl/strategia-oswiatowa/startegia-2015-2020.html>

3. Wspieranie inicjatyw społecznych/organizacji pozarządowych.

3.1. Uwzględnienie w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi zadań dotyczących funkcjonowania oświaty i wychowania w gminie/powiecie.

3.1.1. Realizacja współpracy z organizacjami pozarządowymi w gminie wiejskiej.

Lokalizacja: Gmina Suchy Las, gmina wiejska położona w powiecie poznańskim.

Oryginalne rozwiązanie organizacyjne: w strukturach urzędu gminy funkcjonuje Referat Oświaty, Sportu i Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi. Zapewnia to bliską współpracę z trzecim sektorem w zakresie dotyczącym zadań oświatowych i wychowawczych dla dzieci i młodzieży.

Sposób realizacji: w gminie funkcjonują wieloletni i roczne programy współpracy z organizacjami pozarządowymi. Określono formy współpracy, wsparcie może być realizowane poprzez: zlecanie organizacjom realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie, tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym oraz

inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji oraz przedstawicieli samorządu, umów partnerstwa określonych w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz porozumienia albo umowy o partnerstwie określonych w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz.U. poz. 1146).

Zakres uwzględnienia zadań oświatowych: w konkursach ofert określono konkretne zadania w zakresie oświaty i wychowania, do których gmina chce zaangażować organizacje pozarządowe.

<https://biuletyn.suchylas.pl/>

3.1.2. System współpracy z organizacjami pozarządowymi w gminie miejskiej.

Lokalizacja: Zielona Góra, duże miasto na prawach powiatu.

Oryginalne rozwiązania: strategiczne podejście do opracowania programu współpracy – realizacja programu jest jednym z elementów zmierzających do osiągnięcia celów określonych w „Strategii Rozwoju Zielonej Góry na lata 2012–2022”. W programie współpracy bardzo szczegółowo rozpisano konkretne zadania, o jakie mogą się ubiegać organizacje. Określono również szeroki zakres możliwości współpracy pozafinansowej. W procesie konsultowania projektu znaczącą rolę odgrywa Młodzieżowa Rada Miasta.

Formy współpracy: w ramach otwartego konkursu ofert poprzez: wspieranie wykonywania zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji, powierzanie wykonywania zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji – w trybie pozakonkursowym, zgodnie przepisami określonymi w art. 19a ustawy.

http://bip.zielonagora.pl/system/obj/46756_0472-XL-2016.pdf

3.2. Współpraca z organizacjami i podmiotami niepublicznymi w prowadzeniu placówek oświatowo-wychowawczych.

3.2.1. Współdziałanie stowarzyszenia z gminą w realizacji zadań edukacyjnych.

Lokalizacja: Jabłkowo, Gmina Skoki w powiecie wągrowieckim.

Partner samorządu gminnego: Stowarzyszenie Edukacyjne „TĘCZA”.

Zakres działalności stowarzyszenia: Stowarzyszenie Edukacyjne TĘCZA jest organem prowadzącym dla Szkoły Podstawowej w Jabłkowie z filiami w Lechlinie i w Rejowcu oraz Oddziału dla Dzieci Niepełnosprawnych w Pawłowie Skockim, a także dla Publicznego Przedszkola „Tęczowa Łąka” w Jabłkowie z oddziałami w Rejowcu i Łosińcu. Stowarzyszenie powstało w celu ratowania szkoły w Jabłkowie, prowadzonej uprzednio przez inną organizację pozarządową, a następnie w porozumieniu z gminą rozszerzyło swą działalność.

Podział zadań oświatowych z gminą: na terenie Gminy Skoki działają dwie szkoły podstawowe. Jedną z nich jest Szkoła Podstawowa w Skokach, prowadzona przez gminę, a drugą jest Szkoła Podstawowa w Jabłkowie z filiami w Lechlinie, Rejowcu i Pawłowie Skockim, prowadzona przez Stowarzyszenie Edukacyjne „Tęcza” w Jabłkowie. Stowarzyszenie w znacznym stopniu odciąża gminę w prowadzeniu małych szkół i przedszkoli, a gmina wspiera jego działalność na równi ze szkołą, którą prowadzi.

Formy działalności uzyskujące wsparcie: Podstawowa działalność oświatowa (w tym zajęcia pozalekcyjne), na które stowarzyszenie uzyskuje środki z budżetu gminy jest również wspierana środkami zewnętrznymi. Placówki prowadzone przez stowarzyszenie aktywnie działają na rzecz społeczności lokalnej (działania edukacyjne, prozdrowotne, sportowe, wychowawcze itp.) ze wsparciem gminy, np. dzięki aktywności stowarzyszenia i współpracy z gminą udało się uruchomić na bazie szkoły w Jabłkowie pilotażowy w skali kraju projekt Lokalnego Ośrodka Wiedzy i Edukacji.

<http://www.gmina-skoki.pl/oswiata/> <http://stowarzyszenietecza.pl/dzialalnosc/>

- 3.2.2. Współpraca samorządu z organizacjami pozarządowymi w tworzeniu sieci placówek wsparcia dziennego dla dzieci i młodzieży.

Podmiot zlecający: Miasto Kielce, ramach środków pochodzących z pomocy społecznej. Z uwagi na charakter realizowanych zadań placówki te uzupełniają działania edukacyjno-wychowawczych szkół.

Specyfika organizacyjna gminy: współdziałanie miasta z organizacjami pozarządowymi jest realizowane w ramach kompetencji Wydziału Edukacji, Profilaktyki i Pożytku Publicznego. Połączenie takiego zakresu kompetencji sprzyja kompleksowemu podejściu do wychowania i opieki na styku oświaty i pomocy społecznej (przeciwdziałanie wykluczeniu, wsparcie dzieci z rodzin dysfunkcyjnych), z wykorzystaniem potencjału sektora pozabudżetowego.

Zastosowane rozwiązania: Podstawą wspólnego działania miasta i organizacji pozarządowych był program pod nazwą „Budowanie przyjaznego systemu opieki nad dzieckiem i rodziną w Kielcach” przyjęty w 2005 r. Zakładał on odchodzenie od dotychczasowych form opieki sprawowanych przez placówki publiczne i przekazanie ich do realizacji organizacjom pozarządowym. Obecnie funkcjonuje 6 placówek publicznych z 220 miejscami, podczas gdy placówki niepubliczne działające na zlecenie Miasta Kielce lub przy współpracy z Samorządem Kielc to 13 organizacji pozarządowych prowadzących 21 placówek o łącznej liczbie 980 miejsc w świetlicach środowiskowych, ogniskach wychowawczych, klubach młodzieżowych, zapewniających dzieciom pomoc w nauce, organizację czasu wolnego, rozwój zainteresowań oraz stałą pracę z rodziną dziecka.

- 3.3. Współpraca szkół/placówek oświatowych z osobami i podmiotami, które mogą wzbogacić ofertę edukacyjną dla dzieci i młodzieży.

- 3.3.1. „Szkółki ginących zawodów” – sposób na niekonwencjonalne kształcenie.

Realizator: Powiatowy Młodzieżowy Dom Kultury w Starym Sączu, w powiecie nowosądeckim.

Geneza projektu: potrzeba zastosowania niekonwencjonalnych rozwiązań pojawiła się w związku z brakiem muzyków ludowych dla zespołów regionalnych. Okazało się, że jest grupa doświadczonych, wspaniałych muzyków, lecz nikt nie kształci ich następców, a szkoły muzyczne wręcz programowo niechętnie podchodzą do uczenia muzyki regionalnej. Samorząd powiatowy wdrożył rozwiązanie polegające na stworzeniu pozaszkolnego systemu, w którym starzy mistrzowie, niemający formalnego

wykształcenia, prowadzą zajęcia z grupkami adeptów na zasadzie „mistrz-uczeń” jako tzw. szkółki muzykowania ludowego. Z upływem czasu oferta, w wyniku inicjatyw stowarzyszeń lokalnych, została rozszerzona o inne dziedziny i szkółki muzykowania zamieniły się w szkółki ginących zawodów.

Sposób realizacji i finansowania: mistrzowie otrzymują wynagrodzenie w formie umowy zlecenia i prowadzą systematyczne zajęcia w rejonie zamieszkania, blisko chętnych uczniów. Finansowanie zapewnia powiat z własnych środków, a lokal i media zapewniają stowarzyszenia (często ze wsparciem gminy).

Efekty: obecnie funkcjonuje około trzydzieści szkółek i istnieje zapotrzebowanie na poszerzenie oferty. Oprócz muzyki ludowej działają również szkółki rzeźby, malowania na szkle, bibułkarstwa, pisania ikon. Sukcesem jest możliwość przekazania następnym pokoleniom tradycyjnych umiejętności, których nie da się przekazać inaczej jak tylko w relacjach bezpośrednich.

<http://www.starostwo.nowy-sacz.pl/pl/szkolki-ginacych-zawodow-iii> (strona PMDK w przebudowie)

4. Promowanie współpracy szkół zawodowych z lokalnymi pracodawcami.

4.1. Utworzenie lokalnego partnerstwa na rzecz rynku pracy i edukacji.

4.1.1. Proces budowania partnerstwa lokalnego przez grupę inicjatywną złożoną z jednostek samorządu terytorialnego.

Nazwa partnerstwa: „Budowania Partnerstwa Lokalnego na Rzecz Ożywienia Społeczno-Gospodarczego i Aktywizacji Rynku Pracy w Powiecie Jarosławskim”.

Inicjator: Starosta Jarosławski, PUP w Jarosławiu, gminy.

Uczestnicy: partnerstwo zawarte przez Powiat, PUP i gminy. Poszerzenie partnerstwa o przedstawicieli przedsiębiorców i inne podmioty ma być wynikiem cyklu konferencji tematycznych.

Sposób realizacji założeń: zrealizowano cykl sześciu konferencji tematycznych od czerwca do grudnia 2016 r., połączonych ze szkoleniem uczestników przez certyfikowanego trenera partnerstw lokalnych. We wrześniu 2017 r. odbyła się konferencja partnerstwa pt. „Wspierający Pracodawcy w kształceniu zawodowym na lokalnym rynku pracy”. Oprócz zagadnień współpracy z pracodawcami w kontekście rynku pracy przeprowadzono warsztaty: Pracodawca – Uczeń – Nauczyciel.

http://jaroslaw.praca.gov.pl/partnerstwo_lokalne

4.1.2. Budowanie partnerstwa przez samorząd powiatowy.

Nazwa partnerstwa: „Partnerska współpraca powiat – szkoły – przedsiębiorcy na rzecz kształcenia zawodowego w Powiecie Myślenickim”

Inicjator: Starosta Myślenicki i PUP w Myślenicach.

Uczestnicy: Powiat Myślenicki, szkoły zawodowe, PUP, który podpisał umowę partnerską ze Stowarzyszeniem Oświatowym „REJ” na Rzecz Pomocy Rozwoju Szkolnictwa Zawodowego (stowarzyszenie współpracuje z przedsiębiorcami i koordynuje ich współpracę ze szkołami zawodowymi), zrzeszenia pracodawców, izby gospodarcze, pracodawcy.

Sposób realizacji: w 2013 r. rozpoczęto od zorganizowania trzech konferencji tematycznych, w wyniku czego poszerzono liczbę uczestników partnerstwa wśród pracodawców. Obecnie współpraca partnerska odbywa się na dwóch płaszczyznach: 1) współpraca Starostwa Powiatowego w Myślenicach z przedsiębiorcami i innymi partnerami z obszaru edukacji zawodowej i lokalnego rynku pracy, realizowana poprzez organizację przedsięwzięć na rzecz rozwoju i promocji kształcenia zawodowego; 2) współpraca szkół zawodowych, dla których organem prowadzącym jest Powiat Myślenicki, z przedsiębiorcami w zakresie odbywania praktyk zawodowych uczniów.
<http://www.myslenicki.pl/pl/content/view/3649/45/>

4.1.3. Budowanie partnerstw ponadlokalnych i międzysektorowych.

Nazwa partnerstwa: Dolnośląski Klaster Edukacyjny powołany w 2015 r. w Legnickiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej w Legnicy.

Inicjator: Legnicka SSE.

Uczestnicy: list intencyjny o współpracy w ramach Klastra podpisało ponad 60 partnerów, w tym firmy, szkoły zawodowe i techniczne, uczelnie wyższe, samorządy lokalne i władze województwa, izba rzemieślnicza oraz kuratorium oświaty. Należy zaznaczyć, że w bezpośrednim otoczeniu Legnickiej SSE funkcjonuje 26 szkół zawodowych oraz 8 uczelni technicznych.

Sposób realizacji: pewna praca dla młodych ludzi dzięki praktycznej nauce zawodu, dualnym studiom i klasom patronackim – te główne cele stawiają sobie partnerzy klastra. Dolnośląski Klaster Edukacyjny LSSE ułatwi prognozowanie zapotrzebowania rynku pracy na konkretne umiejętności i zawody oraz zwiększy dostępność do praktycznej nauki zawodu. Możliwa będzie lepsza współpraca szkół i firm w zakresie powstawania klas patronackich i rozwijania kształcenia dualnego.

<http://lsse.eu/dolnoslaski-klaster-edukacyjny/#>

4.2. Rozwijanie dualnego systemu kształcenia zawodowego.

4.2.1. Zawieranie przez placówki kształcenia zawodowego dwustronnych umów partnerskich.

a) **Placówka:** Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych nr 2 w Brzesku, woj. małopolskie.

Strony umowy: Ośrodek Dokształcania i Doskonalenia Zawodowego przy ZSP nr 2 w Brzesku podpisał umowę o współpracy z trzema dużymi firmami w zakresie kształcenia dualnego.

Zakres współpracy: organizacja zajęć praktycznych, praktyk i staży zawodowych; dodatkowe formy pozaszkolne dla uczniów (zwiększenie szans na rynku pracy); udział pracodawców w poradach szkolnych dotyczących kształcenia zawodowego; wzbogacanie bazy szkolnej, konkursy i olimpiady.

<http://www.odidz.zsp2.edu.pl/>

b) **Placówka:** Zespół Szkół nr 2 w Jastrzębiu Zdroju, woj. śląskie.

Strony umowy: szkoła i pracodawcy dobierani wg branży, w której szkoła kształci. Współpraca dotyczy zawodów: technik ekonomista – 14 firm; technik hotelarstwa – 14 firm; technik logistyk – 17 firm; technik żywienia i usług gastronomicznych oraz kucharz – 15 firm.

Zakres współpracy: pracodawcy zapewniają uczniom warunki do poznania przedsiębiorstwa lub instytucji, zapoznają ze stanowiskami pracy i umożliwiają młodym ludziom wejście w role zawodowe. Szkoła promuje partnerów poprzez zamieszczanie informacji na stronie internetowej. Pracodawców tytułuje: „Firmy przyjazne szkole i edukacji zawodowej”, zamieszcza loga firm, a także krótkie informacje o pracodawcach, wskazujące ich pozytywny wizerunek i potencjał.

<https://zs2.jastrzebie.pl/side/wspolpraca-z-przedsiębiorcami>

4.2.2. Umowy patronackie szkół z pracodawcami.

Placówka: Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych nr 3 w Siedlcach, woj. mazowieckie.

Strony umowy: organ prowadzący (Siedlce, miasto na prawach powiatu), pracodawca – firma gastronomiczna, szkoła. Współpraca dotyczy klas II w zawodzie kelner.

Zakres współpracy: ustalono, że kształcenie w tym zawodzie będzie miało charakter dualny, zajęcia praktyczne w całości będą odbywały się w zakładzie patronackim, na stanowisku pracy. Uzgodniono szczegółowy zakres czasowy i programowy na cały rok szkolny. Zakład patronacki zapewni: stanowiska do praktyk zawodowych, wsparcie organizacyjne dla prowadzenia zajęć, odpowiednie warunki socjalne i przede wszystkim zatrudni najlepszych absolwentów klasy patronackiej.

<http://zsp3.siedlce.pl/>

5. Współdziałanie z kuratorem oświaty oraz okręgową komisją egzaminacyjną.

5.1. Oparcie się w zarządzaniu oświatą na zobiektywizowanych danych i analizach, w tym informacjach okręgowej komisji egzaminacyjnej.

5.1.1. Organizacja bezpośrednich spotkań przedstawicieli samorządów i szkół z pracownikami OKE.

Przykład – współdziałanie OKE w Łomży z JST.

Formy realizacji:

- organizowanie w zainteresowanych gminach i powiatach tzw. „debat oświatowych” z uczestnictwem przedstawicieli JST, kuratorium oświaty, dyrektorów szkół, nauczycieli i rodziców;
- prowadzenie szkoleń pracowników JST na temat: „Wykorzystanie wyników egzaminów zewnętrznych i EWD do monitorowania pracy szkół przez Jednostki Samorządu Terytorialnego”.

Efekty: przeprowadzono około 80 „debat oświatowych” w 68 gminach, czyli co drugiej w województwie warmińsko-mazurskim i co ósmej w województwie podlaskim. Na 38 powiatów funkcjonujących na obszarze działania OKE w Łomży „debaty oświatowe” odbyły się w 15 powiatach, w niektórych wielokrotnie.

<https://www.oke.lomza.pl/>

5.1.2. Wykorzystanie Edukacyjnej Wartości Dodanej (EWD) do wspierania zrównoważonego rozwoju lokalnej oświaty.

Założenie: wskaźniki EWD nie powinny służyć rankingowaniu szkół, na podstawie wskazań egzaminacyjnych (wyniki egzaminacyjne z kilku lat, wskaźniki EWD) można

określić mocne i słabe strony szkół oraz zaplanować i wdrożyć działania wspierające ich rozwój.

Możliwości wykorzystania EWD w praktyce:

a) Źródło informacji dla lokalnej diagnozy edukacyjnej.

Opracowanie: „Przykład diagnozy lokalnej z wykorzystaniem wyników egzaminacyjnych z przedmiotów ogólnokształcących” (dr Maria Krystyna Szmigel, Anna Rappe; OKE w Krakowie).

Zakres terytorialny: obszar powiatu wielickiego (diagnoza dla gmin i powiatu).

Korzyści dla samorządu: przekrojowe opracowanie dające punkt odniesienia dla oceny placówek; narzędzie do korygowania polityki oświatowej.

b) EWD, jako ważny element informacji oświatowej samorządu.

Przykład: „Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych Gminy Miejskiej Dzierżoniów”.

www.dzierzoniow.pl/sites/default/files/pliki/oswiata/oswiata_2014_i_2015.pdf

c) Wykorzystanie wskaźnika do lokalnych programów wyrównywania szans edukacyjnych, np. przy kierowaniu środków z projektów „unijnych” do określonej szkoły.

5.2. Stworzenie mechanizmu współpracy z kuratorem oświaty w realizacji lokalnej polityki oświatowej zgodnej z wymogami nadzoru pedagogicznego.

5.2.1. Sformalizowanie współpracy JST z kuratorem we wdrażaniu reformy edukacji.

Przykład realizacji: podpisanie „Porozumienia na rzecz tworzenia i realizowania lokalnej polityki oświatowej” (9 marca 2017 r.) pomiędzy Miastem Nowy Sącz a Małopolskim Kuratorem Oświaty,

Zakres porozumienia: ścisła współpraca miasta z Małopolskim Kuratorium Oświaty na bazie o wypracowanego modelu funkcjonowania oświaty w Nowym Sączu. Porozumienie zakłada współdziałanie na rzecz wspierania organizacji nauki w systemie jednozmianowym w szkołach Nowego Sącza. Obie strony deklarują wspólne działania na różnych płaszczyznach w celu doskonalenia kształcenia dzieci i młodzieży, w tym zapewnienia uczniom najlepszych warunków do rozwoju, nauki, realizacji prawa do wychowania oraz opieki. Celem podjętych działań ma być również zapewnienie komfortu nauki uczniom i pracy nauczycielom we wszystkich typach szkół.

<http://www.nowysacz.pl/komunikaty-biura-prasowego/161842>.

5.2.2. Porozumienia z kuratorem oświaty dotyczące wdrażania jednostkowych rozwiązań organizacyjnych.

Przykład realizacji: podpisanie „Porozumienia na rzecz organizacji nauki w szkołach w systemie jednozmianowym” pomiędzy Miastem Kraków a Małopolskim Kuratorem Oświaty (2 lutego 2017 r.).

Zakres porozumienia: ograniczony do współdziałania na rzecz wspierania organizacji nauki w systemie jednozmianowym w szkołach samorządowych wszystkich typów na terenie Miasta Krakowa.

Do czynności współdziałania będą należały również: coroczne określanie liczby tworzonych oddziałów klas pierwszych w każdej szkole oraz coroczne określanie minimalnej, a także maksymalnej liczby uczniów w klasach pierwszych w szkołach

ponadpodstawowych. Prezydent Krakowa przedstawi kuratorowi do wspólnego zaakceptowania propozycję liczby tworzonych oddziałów klas pierwszych w każdej szkole.

6. Analiza kluczowych problemów

W świetle rozważań odnośnie udziału mieszkańców i partnerów w procesie planowania, realizacji i oceny usług oświatowych należy wskazać trzy główne problemy, które w znaczący sposób ograniczają rozwój takiej współpracy.

1. Małe zaangażowanie otoczenia społecznego szkół w tworzenie i modyfikowanie strategii oświatowej

Zarządzanie oświatą wymaga działań długofalowych, starannie przemyślanych i planowanych na podstawie rzeczywistych potrzeb i wsparcie społeczne. Mimo iż JST powinna dążyć do stworzenia jak najszerzej płaszczyzny współpracy dla wszystkich zainteresowanych oświatą lokalną, a szczególnie dla rodziców, pracowników szkół, a także instytucji i stowarzyszeń współpracujących ze szkołą lub też korzystających z efektów jej pracy (np. pracodawcy), to często strategia jest tworzona odgórnie, bez udziału tych środowisk. Często pomija się w doborze realizatorów kluczowe osoby ze środowiska, które powinny wejść do zespołu tworzącego strategię. Problemem może być również brak systematycznego badania opinii różnych środowisk, które jest warunkiem dobrej ewaluacji założonych efektów. Warto angażować zewnętrznych ekspertów w sam proces technicznego opracowywania dokumentów strategicznych, jednak ich praca powinna być służebną wobec oczekiwani, propozycji i opinii środowiska lokalnego. W kontekście powyższych spostrzeżeń można stwierdzić, że sytuacja, gdy samorząd nie posiada jeszcze opracowanej strategii oświatowej lub jest ona marginesem strategii ogólnej gminy/powiatu, może być szansą na przygotowanie takiego dokumentu w ramach sieci współpracy zbudowanej na podstawie zdiagnozowanych zasobów partnerów.

2. Opór samorządów i środowisk lokalnych przed uspołecznieniem oświaty

Uspołecznienie oświaty powinno zapewniać instytucjonalny wpływ klientów szkoły na jej funkcjonowanie. Rady rodziców działają praktycznie we wszystkich szkołach, jednak bardzo często mają jedynie fasadowy charakter, ograniczając się do zbierania składek na wydatki szkolne oraz uczestnicząc w imprezach szkolnych. Istnieje duży opór środowiska nauczycielskiego przed tworzeniem rad szkoły, które mogłyby stać się rzeczywistym forum współpracy wszystkich środowisk szkoły na równych prawach. Również samorządy terytorialne bardzo rzadko powołują rady oświatowe, a jeśli już, to nie są one reprezentatywne dla wszystkich środowisk (albo brakuje rodziców, albo pracodawców itp.). Pomimo istnienia regulacji prawnych, rady oświatowe były i są zjawiskiem marginalnym. Jest to potwierdzenie małego zainteresowania samorządów zwiększaniem udziału lokalnej społeczności w zarządzaniu oświatą, a także brakiem motywacji do tworzenia dodatkowych kanałów przepływu informacji. Samorząd, chcąc zachęcić szkoły do aktywniejszej współpracy ze środowiskiem, powinien powołać radę oświatową (zapewniając w niej miejsce dla przedstawicieli rad szkół) i nadać jej wysoki status we współpracy przy

tworzeniu i ocenie lokalnej polityki oświatowej. Równolegle winno się zachęcać szkoły do tworzenia rad szkół i nawiązywania ścisłej współpracy z otoczeniem społecznym.

3. Ograniczenia w tworzeniu partnerstwa lokalnego na rzecz oświaty

Ograniczony zakres tworzenia partnerstw wokół zadań oświatowych wynika po części z braku prawnego umocowania (jedynie w zakresie rynku pracy są podstawy prawne), a po części z braku doświadczenia samorządów w organizowaniu takich form współpracy. Samorząd musi mieć przekonanie, że budowanie różnego rodzaju sieci współpracy i partnerstwa wokół szkół i zadań oświatowych jest istotnym zadaniem władz samorządowych oraz samych szkół. Poprzez szkolenia i upowszechnianie dobrych praktyk trzeba przekonywać, że efektem partnerstwa jest uzyskanie wsparcia społecznego, poszerzenie zasobów i efekt synergii. Problemem jest również brak u potencjalnych partnerów przekonania o korzyściach płynących z partnerstwa. Również w samorządach brak jest przekonania o tym, że partnerskie relacje z mieszkańcami i instytucjami są podstawą budowania kapitału społecznego w środowisku, co staje się dla samorządu wartością dodaną. Bez partnerstwa trudno sobie wyobrazić współpracę szkół branżowych z pracodawcami, współpracę szkół i samorządu z organizacjami pozarządowymi czy też współpracę wokół realizacji strategicznych rozwiązań oświatowych (sieć szkolna, edukacja pozaformalna dorosłych itp.). Upowszechnienie dobrych praktyk oraz wdrażanie projektów zewnętrznych opartych na partnerstwie (np. wsparcie szkół w ramach sieci współpracy; LOWE), daje szansę na upowszechnienie takiego typu rozwiązań w otoczeniu oświaty.

7. Trendy i tendencje w rozwoju obszaru

Usługi oświatowe są jednymi z najbardziej wrażliwych społecznie obszarów działalności samorządu terytorialnego. Należy zdawać sobie sprawę, że jest to z jednej strony kwestia zapewnienia uczniom i rodzicom możliwości równego dostępu do kształcenia i wychowania na najwyższym poziomie, a z drugiej, że inwestowanie w oświatę jest dla zarządzających gminą/powiatem inwestowaniem w tzw. kapitał ludzki i kapitał społeczny, a w konsekwencji inwestowaniem w przyszłość rozwoju lokalnego. Tak istotnych działań nie realizuje się bez przemyślanej strategii i nie realizuje się ich w pojedynkę. Zapewnienie udziału mieszkańców i partnerów instytucjonalnych w proces opracowywania i ewaluowania strategii oświatowej, a także włączanie tych środowisk w bieżące działania na rzecz oświaty jest najważniejszym wyzwaniem i zadaniem samorządu.

Przejęcie zarządzania oświatą powodowało wiele obaw wśród samorządowców, a szczególnie w środowisku szkolnym i wśród władz oświatowych. Dziś można powiedzieć, że samorządy zdały ten egzamin i dokonały swoistej rewolucji w zakresie bazy materialnej szkół. Dotychczas prowadzenie szkół i nadzór pedagogiczny to były dwa światy równoległe, krytycznie do siebie ustosunkowane i zamknięte w ramach swoich kompetencji. Podobnie ma się sytuacja z kształceniem zawodowym i pracodawcami. Po odejściu od szkół przyzakładowych, oświata poszła w kierunku kształcenia ogólnego (nawet w szkołach zawodowych), a pracodawcy, korzystając z nierównowagi rynku pracy, nie wykazywali większego zainteresowania współpracą ze szkołami. Zmianami o szerszym kontekście socjologicznym są przewartościowania pozycji szkoły w środowisku. Obecnie nauczyciel i szkoła to nie jedyne autorytety w małej wsi, zmienia się społeczność lokalna, powstają

inicjatywy społeczne i rośnie zaangażowanie mieszkańców w sektorze pozarządowym, musi się zmienić również szkoła. Wymienione wyżej zmiany paradygmatu oświaty wskazują, że w zarządzaniu w tym obszarze musi się dokonać pewne przewartościowanie priorytetów. Samorządy muszą przejść od skupienia się na inwestowaniu materialnym do inwestowania we współpracę. Uciążliwe i permanentne reformy oświatowe będą łatwiejsze do wdrożenia, gdy kurator (mimo tendencji do nadmiernych uprawnień) współpracuje, a nie jest tylko nadzorcą. Współpraca z pracodawcami daje szansę na racjonalne, zgodne z oczekiwaniami rynku pracy, kształcenie młodzieży. Wykorzystanie potencjału rodziców i organizacji pozarządowych jest szansą na zintegrowanie środowiska wokół „ich” szkoły i zapewnienia dbałości o jej rozwój. We wszystkich tych działaniach to samorząd terytorialny jest głównym zwornikiem współpracy. JST powinna być inicjatorem tworzenia sieci współpracy wokół szkoły, sieci współpracy wokół zadań światowych gminy/powiatu, a także tworzenia partnerstw dla realizacji lub wzmacniania określonych działań i projektów. To samorząd będzie inicjatorem, organizatorem, ale i beneficjentem współpracy mieszkańców i innych partnerów w zarządzaniu oświatą. Jako motto można przywołać przykład Danii, w której samorządy promują hasło: „współpraca wymaga czasu, ale daje lepsze efekty”.

Trendy europejskie w tym zakresie najlepiej widać poprzez analizę kierunków rozwoju edukacji i szkoły wynikających ze strategicznych planów UE: szkoła jako skuteczne zabezpieczenie przeciw rozkładowi więzi społecznych; wyraźnie określone zadania systemu edukacji na rzecz społeczności lokalnej; współodpowiedzialność z innymi instytucjami i organizacjami społecznymi; wykorzystywanie przez lokalną społeczność źródeł wiedzy i doświadczenia; nacisk na kształcenie nieformalne. Podkreśla się potrzebę tworzenia lokalnych sieci przez rodziców, organizacje, związki wyznaniowe. Jak widać, tendencje w tym obszarze mają podobny kierunek i dynamikę w Polsce i innych krajach Europy.

Bibliografia

1. Bąbiak I., Matuszczak K., Zielonka P., *Raport z ewaluacji wewnętrznej projektu EWD*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2013
2. Chmura K., *Przygotowanie strategii oświatowych*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2011
3. Herczyński J. (red.), *Informacje oświatowe*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, Warszawa 2012
4. Przyszczypkowski K., Cytlak I., *Partnerstwo w samorządowej polityce oświatowej*, UAM w Poznaniu, Studia Edukacyjne nr 27/2013
5. Szmigiel M.K., Rappe A., *Przykład diagnozy lokalnej z wykorzystaniem wyników egzaminacyjnych z przedmiotów ogólnokształcących*, XVIII Konferencja Diagnostyki Edukacyjnej, Wrocław 2012
6. Sobotka A., *Strategie oświatowe polskich samorządów*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2011

Strategiczny przegląd sytuacji w obszarze:

Udział rodziców w planowaniu, realizacji i ocenie usług edukacyjnych

Zbigniew Czepelak

1. Podstawa prawna działania samorządu

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – art. 48 rodzice mają prawo do wychowywania dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniem.; art. 53 rodzice mają prawo do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania moralnego i religijnego zgodnie ze swoimi przekonaniem...; art. 70 pkt 3 rodzice mają wolność wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne. Obywatele i instytucje mają prawo zakładania szkół...

Ustawa Prawo oświatowe określa, iż w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, co do zasady, działają rady szkół (art. 80–82) oraz rady rodziców (art. 83). Są to dwie podstawowe zinstytucjonalizowane formy zapewnienia rodzicom możliwości wpływu na funkcjonowanie szkoły. Wśród zadań rady szkoły, której członkami również mogą być przedstawiciele rodziców, są m.in.: uchwalanie statutu szkoły, opiniowanie planu rozwoju i projektu planu finansowego szkoły. Do kompetencji rady rodziców należy: uchwalanie w porozumieniu z radą pedagogiczną programu wychowawczo-profilaktycznego szkoły, opiniowanie programu i harmonogramu poprawy efektywności kształcenia lub wychowania, opiniowanie projektu planu finansowego szkoły.

W celu wspierania działalności statutowej szkoły rada rodziców może gromadzić fundusze z dobrowolnych składek rodziców oraz innych źródeł (art. 84 pkt 6, 7 ustawy). Zasady wydatkowania funduszy rady rodziców określa regulamin rady. Również samorząd terytorialny (art. 78–79 ustawy) może tworzyć rady oświatowe, społeczne ciała reprezentujące środowisko oświaty (w tym rodziców).

Współpraca szkoły z rodzicami stanowi jedno z ważniejszych wymagań stawianych w procesie ewaluacji zewnętrznej, najnowsze uregulowanie to Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 11 sierpnia 2017 r. w sprawie wymagań wobec szkół i placówek.

2. Analiza ilościowa

Badania rodziców zrealizowane w 2009 r. w ramach programu *Szkoła bez przemocy* pokazują, że średnio co czwarty rodzic nie utrzymuje żadnych kontaktów ze szkołą swojego dziecka. Tylko nieco ponad połowa polskich rodziców uczęszcza na wywiadówki, a 92% biorących w nich udział nie utrzymuje żadnych innych kontaktów ze szkołą.

Z badań obejmujących analizę wyników ewaluacji zewnętrznych wynika, że im wyższy etap edukacji, tym częstsze przekonanie rodziców o małym wpływie na pracę szkoły: 65,3% rodziców licealistów uważa, że ich opinie są uwzględniane przy planowaniu działań szkoły, podobnego zdania jest odpowiednio: 72,2% rodziców uczniów szkół podstawowych i 68,2% rodziców gimnazjalistów.

Należy zauważyć, że w odczuciu średnio ponad jednej trzeciej badanych rodziców (na wszystkich etapach edukacyjnych) brakuje warunków umożliwiających wymianę opinii, zgłaszanie postulatów, dyskusję między szkołą a domem. Zdecydowanie inaczej oceniają ten aspekt pracownicy szkół. Wykorzystywanie opinii rodziców do planowania pracy szkoły deklaruje 95,9% dyrektorów szkół podstawowych oraz wszyscy badani dyrektorzy gimnazjów i liceów. Podobnego zdania jest zdecydowana większość nauczycieli we wszystkich typach szkół (około 90% nauczycieli).

Ważny jest rzeczywisty wpływ rodziców wynikający z zakresu współpracy. Z badań wynika, że niemal w 70% dotyczy trzech głównych obszarów:

1. Wykorzystywania opinii rodziców przy organizacji wycieczek, imprez i uroczystości szkolnych.
 2. Działań wynikających z realizacji prawa oświatowego (opiniowanie programów wychowawczych itp.
 3. Realizowanej oferty edukacyjnej i jej modyfikacji (rozszerzenia językowe, dodatkowe zajęcia itp.).
- Inne działania, takie jak bezpieczeństwo uczniów czy pedagogizacja rodziców występują marginalnie.

3. Rola organu prowadzącego

Rodzice są klientami szkoły szczególnie zainteresowanymi funkcjonowaniem lokalnego systemu oświaty w sposób zapewniający ich dzieciom równy dostęp do edukacji na jak najwyższym poziomie. Dobre funkcjonowanie lokalnej oświaty powinno być oparte na ścisłej współpracy w trójkącie: samorząd – szkoła – rodzice (mieszkańcy), z zastrzeżeniem, że współpraca ta nie powinna mieć charakteru deklaratywnego lub wymuszonego jedynie obowiązkami prawnymi. Interesem samorządu terytorialnego jest zwiększenie uczestnictwa rodziców, zarówno w życiu szkół, jak i w kontaktach z samorządem. Uwzględnianie przez samorząd opinii rodziców o potrzebach i stanie lokalnej oświaty jest szansą na poprawę jej funkcjonowania, a także na zwiększenie poczucia partycypacji społecznej mieszkańców. Władze samorządowe chcąc wykorzystać ten „kapitał społeczny” rodziców, powinny zadbać o realizację następujących zadań:

1. Wspomaganie realizacji lokalnej polityki oświatowej poprzez zaktywizowanie i włączenie rodziców w proces podejmowania decyzji dotyczących systemu lokalnej oświaty.
2. Współpraca z rodzicami w działaniach na rzecz pokonywania barier w dostępie do edukacji
3. Promowanie współpracy szkół z otoczeniem społecznym z wykorzystaniem potencjału rodziców i ich stowarzyszeń działających na rzecz szkoły.
4. Wykorzystanie współpracy szkół z rodzicami do stworzenia systemu formalnej i nieformalnej edukacji osób dorosłych z terenu gminy.

4. Narzędzia i rozwiązania zarządcze

1. Wspomaganie realizacji lokalnej polityki oświatowej poprzez zaktywizowanie i włączenie rodziców.

- 1.1. Wspieranie funkcjonowania rad rodziców oraz tworzenia rad szkół w placówkach JST.

Powoływanie rad oświatowych z udziałem mocnej reprezentacji rodziców, powinno być świadomym wyborem samorządu w ramach włączania do procesu decyzyjnego jak najszerszych grup społecznych. Pożądanym rozwiązaniem byłoby stworzenie lokalnego programu uspołecznienia oświaty, tworzącego spójny system; rady rodziców – rady szkół w każdej szkole – rady oświatowej w gminie/powiecie.

1.2. Badanie opinii uczniów i rodziców w procesie planowania i oceny lokalnego systemu edukacji.

Mechanizmy służące badaniu opinii to: konsultowanie zamierzeń z reprezentacją rodziców; systematyczne bezpośrednie spotkania z rodzicami (ogólne spotkania rodziców w szkołach, spotkania konsultacyjne związane ze zmianami organizacyjnymi w oświacie, konsultacja strategii oświatowej itp.); prowadzenie badań ankietowych i fokusowych na wybranych grupach rodziców i uczniów. Pożądanym rozwiązaniem jest profesjonalizacja badań poprzez udział ekspertów.

2. Współpraca z rodzicami w działaniach na rzecz pokonywania barier w dostępie do edukacji.

2.1. Uwzględnianie potrzeb rodziców w planowaniu sieci szkolnej.

Każde działanie dotyczące zmian w sieci szkolnej lub likwidacji szkoły powoduje napięcia społeczne, dlatego należy pamiętać, że niezbędne jest jak najwcześniejsze włączenie rodziców do procesu zmiany. Samorząd dla zapobiegania konfliktom powinien dążyć do zapewnienia: transparentności zmian; możliwości uczestnictwa przedstawicieli rodziców na etapie analiz i przygotowania projektu; szerokich konsultacji z udziałem rodziców szkół, które dotyka zmiana w sieci; dążenia do konsensusu w celu zapobieżenia eskalacji napięć pomiędzy JST a rodzicami; uwzględnienia uzasadnionych wniosków rodziców, szczególnie w zakresie zapewnienia równego dostępu do usług edukacyjnych.

2.2. Wykorzystanie inicjatyw i opinii rodziców w organizacji kształcenia dzieci o specjalnych potrzebach edukacyjnych.

Rodzice dzieci o specjalnych potrzebach edukacyjnych mają prawo oczekiwać wsparcia i pomocy zarówno ze strony szkoły, jak i samorządu, który może podjąć próbę włączenia tych dzieci do ogólnego systemu w ramach kształcenia integracyjnego. Według badań M. Bogdanowicz „około 20–23% populacji uczniów to dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi”. Współpraca JST z rodzicami może być wymuszona inicjatywą rodziców albo wynikać z przemyślanej strategii samorządu realizowanej poprzez wdrożenie programu edukacji włączającej. System taki powinien zabezpieczać uczniom o SPE pomoc: terapeutyczną, dydaktyczno-wychowawczą, medyczną, socjalną.

3. Promowanie współpracy szkół z otoczeniem społecznym z wykorzystaniem potencjału rodziców.

3.1. Tworzenie lokalnych sieci współpracy ze szkołami w realizacji inicjatyw rodziców i ich stowarzyszeń.

Rola samorządu może polegać na: inspirowaniu tworzenia sieci współpracy wokół zadań edukacyjnych (np. tworzenie partnerstwa z inicjatywy JST); wspieraniu oddolnego budowania sieci współpracy wokół inicjatyw rodziców lub szkoły (np. poprzez zaangażowanie się jako partner porozumień lub partnerstwa; wspieranie organizacyjne, finansowe).

3.2. Uwzględnianie wyników ewaluacji zewnętrznej w obszarze: „Rodzice są partnerami szkoły” do oceny pracy szkół.

Wyniki te powinny być jednym z elementów sprawozdania z realizacji zadań oświatowych, a także podstawą do oceny dyrektora szkoły. Źródłem informacji dla JST w zakresie kompleksowych zestawień i analiz wyników ewaluacji zewnętrznej są dane dostępne na stronach Systemu Ewaluacji Oświaty <http://www.npseo.pl/action/JST>.

4. Wykorzystanie współpracy z rodzicami do stworzenia systemu edukacji osób dorosłych.

4.1. Prowadzenie w szkołach pedagogizacji rodziców.

Wsparcie samorządu dla tego procesu może polegać na: inicjowaniu i wspieraniu udziału szkół w sieciach wsparcia z PPP, zatrudnianiu w szkołach pedagogów szkolnych, psychologów i doradców zawodowych. Samorząd powinien ponadto zwracać uwagę, by działania te nie były tylko pozorne, schematyczne i realizowane jedynie dla spełnienia ustawowych wymogów opracowania planu pracy pedagoga szkolnego czy dla formalnego wpisania do programów wychowawczo-profilaktycznych szkoły.

4.2. Podejmowanie działań na rzecz przeciwdziałania wykluczeniu edukacyjnemu dorosłych poprzez tworzenie w szkołach Lokalnych Ośrodków Wiedzy i Edukacji (LOWE).

Jest to wykorzystanie potencjału szkół i ich bliskiej współpracy z rodzicami w proces włączania rodziców do udziału w edukacji pozaformalnej. Przy tworzeniu takiego lokalnego ośrodka edukacji dorosłych można się wzorować na założeniach przygotowanych przez MEN i obecnie testowanych w ramach projektu. MEN planuje powszechne wdrożenie tego typu wsparcia i tworzenia LOWE po zakończeniu pilotażu. Uzasadnienie – niski poziom umiejętności podstawowych w grupie osób powyżej 40 roku życia łączy się z małym uczestnictwem w edukacji pozaformalnej; w Polsce w roku 2016 wynosiło ono 2,2%, podczas gdy w UE 8,2%, w Szwecji 24%, w Szwajcarii prawie 30%.

Należy podkreślić, że szkoła nie ma zastępować jednostek specjalistycznych tylko wykorzystywać ich pomoc w uzupełnieniu luki jaka w zakresie tych zagadnień występuje w środowisku lokalnym.

5. Dobre praktyki

1. Wspomaganie realizacji lokalnej polityki oświatowej poprzez zaktywizowanie i włączenie rodziców.

1.1. Wspieranie funkcjonowania rad rodziców oraz tworzenia rad szkół w placówkach JST.

1.1.1. Wspieranie współpracy rad rodziców z różnych placówek.

Przykład rozwiązania: Piaseczyńskie Stowarzyszenie Rad Rodziców w Piasecznie; powstało przy wsparciu władz samorządowych miasta.

Zakres działania: współpraca rad rodziców szkół z terenu miasta, podnoszenia świadomości prawnej rad rodziców, tworzenie forum wymiany doświadczeń, wymiana informacji i współpraca z samorządem.

Osiągnięcia: – przyczynienie się do opracowania Strategii Oświatowej Gminy, powstania Wydziału Oświaty (wstępnie realizowane poprzez stworzenie stanowiska Wiceburmistrza ds. Oświaty), powstania Rady Oświatowej. W szkołach wzmocniła się pozycja rodziców jako bardzo istotnego podmiotu funkcjonowania jednostek edukacyjnych.
<https://pprrdotinfo2.wordpress.com/dokumenty-2/>

1.1.2. Utworzenie rady szkoły jako efekt zaangażowania społecznego rodziców.

Przykład powołania rady szkoły: Zespół Szkół w Kańczudze, powiat przeworski, woj. Podkarpackie.

Formy zaangażowania rodziców: rada rodziców, rada szkoły, Stowarzyszenie Wspierające Rozwój Szkół w Kańczudze.

Aktywność środowiskowa: aktywny udział w realizacji projektów unijnych, szkoła promująca zdrowie, szkoła bez przemocy, patronat UJ (Szkoły Jagiellońskie), patronat Uniwersytetu Rzeszowskiego, współpraca w PWSZ w Jarosławiu.

<http://zskanczuga.nets.pl/>

1.1.3. Opór środowiska szkolnego (nauczycieli) jako przyczyna zablokowania powołania rady szkoły (przykład negatywny).

Powolywanie rad szkół jest obecnie zjawiskiem marginalnym wynikającym z braku inicjatywy samego środowiska szkolnego (dyrektorom się „nie opłaca” tworzenia ciała mającego wpływ na szkołę), braku wiedzy i zainteresowania rodziców, a także małego zainteresowania władz samorządowych.

Źródło informacji: Fundacja „Rodzice szkole”.

Problem: brak zgody rady pedagogicznej na uwzględnienie wniosku rady rodziców o utworzenie rady szkoły. Pomimo oczywistego interesu społecznego, decyzja jest formalnie zgodna z prawem.

Możliwości wpływu samorządu lokalnego: podjęcie działań w celu opracowania wraz ze szkołami lokalnego programu tworzenia rad szkół i rady oświatowej.

<http://rodziceszkole.edu.pl/index.php?page=jak-powolac-rade-szkoly>

1.2. Badanie opinii uczniów/rodziców w procesie planowania i oceny lokalnego systemu edukacji.

1.2.1. Współpraca gminy z ekspertami zewnętrznymi w badaniu opinii na temat jakości kształcenia.

Organ prowadzący: Gmina Kwidzyn, woj. pomorskie.

Cele działania: 1) Uzyskanie rzetelnej i wszechstronnej diagnozy stanu edukacji, jako podstawy do opracowania lokalnej polityki oświatowej. Samorząd stwierdził, że brakuje takich danych w raportach nadzoru pedagogicznego. 2) Uzyskanie cyklicznej oceny efektywności nakładów na realizację zadań oświatowych.

Sposób realizacji, partnerzy: zlecenie zadań naukowcom z Uniwersytetu Warszawskiego, którzy w formie audytu oceniają efektywność procesu edukacji oraz formułują propozycje działań dla ich poprawy. Badania ankietowe opinii uczniów, ich rodziców oraz rodziców dzieci przedszkolnych są prowadzone systematycznie przez Akademię Umiejętności Pedagogicznych.

Wdrożone rozwiązania: a) Analiza skuteczności nauczania na poziomach: całego systemu oświatowego miasta, konkretnej szkoły oraz danego nauczyciela. b) Szkolne programy naprawcze na postawie monitorowania osiągnięć. c) Pięcioletnie programy rozwoju szkoły przygotowywane przez dyrektora.

Uzyskane efekty: uzyskanie informacji dla młodzieży i rodziców o stanie wiedzy uczniów – informacja zwrotna dla nauczycieli; poprawa wyników kształcenia; zadowolenie mieszkańców z jakości oświaty.

1.2.2. Powiązanie systemu badań satysfakcji klientów szkoły (rodziców) ze strategią oświaty.

Organ prowadzący: Gmina Dzierżoniów.

Cel działania: wykorzystanie badań satysfakcji klientów szkoły (rodziców) do monitorowania realizacji założeń strategii oświatowej zawartej w Strategii Zrównoważonego Rozwoju Lokalnego Dzierżoniowa.

Sposób realizacji: badania są systematycznie, corocznie prowadzone w formie ankiet rozprowadzanych wśród rodziców w szkołach Dzierżoniowa. Ankiety są przygotowywane i opracowywane siłami własnymi urzędu (Naczelnik Wydziału Infrastruktury Społecznej jest administratorem badań), a jedynie w przeprowadzeniu posłankowano się studentami.

Powiązanie ze strategią: badania satysfakcji rodziców uczniów szkół znajdują się w obszarze II. Dzierżoniów – centrum regionu. Do tego obszaru w strategii zostały określone cele strategiczne. Badania satysfakcji klientów szkół są powiązane z celem strategicznym II – Tworzenie miasta przyjaznego. Do każdego z celów strategicznych zostały określone cele operacyjne. W celu operacyjnym II.3 Rozwój infrastruktury społecznej można znaleźć powiązanie z badaniami satysfakcji klientów szkół.

Wykorzystanie badań do zarządzania: analizy wyników badań są zamieszczane corocznie w informacji o stanie realizacji zadań oświatowych; wyniki badania satysfakcji są podstawą do tworzenia programów poprawy pracy szkół.

http://www.dzierzonow.pl/sites/default/files/pliki/oswiata/raport_2015_2016.pdf

2. Współpraca z rodzicami w działaniach na rzecz pokonywania barier w dostępie do edukacji.

2.1. Uwzględnianie potrzeb rodziców w planowaniu sieci szkolnej.

2.1.1. Kompleksowe podejście do uspołecznienia zmiany sieci szkół.

Organ prowadzący: Miasto Kraków.

Etapy działania: opracowanie wstępnych założeń zmian w sieci szkół i przedstawienie w mediach; powołanie zespołu zadaniowego do wdrażania reformy oświaty w mieście; otwarte spotkania konsultacyjne z mieszkańcami we wszystkich dzielnicach; zbieranie pisemnych wniosków i składanie ich do UM; sformułowanie końcowej koncepcji zmian w sieci z uwzględnieniem około 90% uwag.

Zapewnienie transparentności: ogłoszenie wstępnego projektu do konsultacji w formie konferencji prasowej i TV; spotkania z mieszkańcami w dzielnicach rejestrowane kamerą, a dokumentacja filmowa umieszczana w BIP i na Portalu Edukacyjnym Krakowa; efekt konsultacji ogłoszony publicznie w mediach.

Zapewnienie udziału rodziców: od 16 lutego 2016 r. przy Prezydencie Krakowa funkcjonuje Zespół Doradczy Rodziców – wyłoniony z rad rodziców; przedstawiciele rodziców weszli do zespołu zadaniowego powołanego zarządzeniem prezydenta miasta; powszechnie dostępne konsultacje z rodzicami w dzielnicach; możliwość pisemnego składania wniosków i propozycji.

Uzgodnienia zmian: odstąpiono od likwidacji małych LO; rezygnacja z wygaszania gimnazjów; większa liczba szkół podstawowych niż zakładano; ukończenia nauki w miejscu, w którym ją rozpoczynano.

http://krakow.pl/aktualnosci/206241,34,komunikat_po_konsultacjach_powstala_nowa_propozycja_sieci_szkol_w_krakowie.html

2.1.2. Przekazywanie informacji o planowanych zmianach w sieci szkół z wykorzystaniem kanałów elektronicznych.

Organ prowadzący: Gmina Nieporęt w powiecie legionowskim, woj. mazowieckie.

Etapy działania: przygotowanie koncepcji zmian w sieci; przedstawienie propozycji na stronie internetowej urzędu; zebranie opinii; przeprowadzenie ankiety na temat proponowanych zmian wśród rodziców szkoły w Józefowie; podjęcie uchwały.

Zapewnienie transparentności: propozycje zmian oraz wyniki badania opinii są na stronie internetowej.

Zapewnienie udziału rodziców: informacja do mieszkańców; badania opinii w formie ankiet przeprowadzone zostały wśród rodziców szkoły w Józefowie, którą dotknęły największe zmiany. Celem ankiety było danie szansy wypowiedzenia się wszystkim zainteresowanym rodzicom.

Uzgodnienia zmian: w wyniku badań ankietowych uwzględniono wnioski o pozostawienie oddziału przedszkolnego i pełnej ośmioklasowej szkoły podstawowej.

<http://www.nieporet.pl/reforma-oswiaty/>

2.2. Wykorzystywanie inicjatyw i opinii rodziców w organizacji kształcenia dzieci o specjalnych potrzebach edukacyjnych.

2.2.1. Gminny system wsparcia edukacji uczniów ze specjalnymi potrzebami.

Miejsce realizacji: Gmina Goleniów, woj. zachodniopomorskie.

Droga dojścia do systemu: w wyniku badań stanu oświaty w gminie (w tym z udziałem rodziców) powstało opracowanie strategii zarządzania oświatą, zawierającej założenie, że: integracja dzieci niepełnosprawnych jest jednym z celów strategicznych gminy w zakresie edukacji.

Rola gminy: gmina z jednej strony inicjuje działania, z drugiej słucha i przyjmuje inicjatywy oddolne. Skuteczność gwarantuje stała współpraca między uczestnikami tego procesu: gminą, kadrami szkół, pracownikami PPP, specjalistami, rodzicami i uczniami, a także konsultacje społeczne i angażowanie osób zainteresowanych procesem podejmowania decyzji.

Główne założenia: kompleksowe podejście poprzez: włączenie do ogólnych planów rozwojowych; przeciwdziałanie stereotypom; kampania informacyjna (informator dla rodziców); systematyczne doskonalenie nauczycieli; tworzenie warunków do nauczania i wychowania dzieci zdrowych razem z dziećmi o specjalnych potrzebach edukacyjnych; współpraca z rodzicami uczniów.

http://bip.goleniow.pl/unzip/goleniow_2283/strategia2009.pdf

2.2.2. Włączanie dzieci z autyzmem do kształcenia w szkołach ogólnodostępnych z inicjatywą organizacji pozarządowej rodziców.

Inicjator: Fundacja Pomocy Osobom z Autyzmem „MADA” w Nowym Sączu, woj. małopolskie.

Miejsce realizacji zadań oświatowych: Szkoły i placówki Miasta Nowy Sącz i Gminy Chelmeć.

Zakres działania Fundacji : Fundacja powstała w 1996 roku i jako jedna z pierwszych organizacji pozarządowych w Polsce podjęła się trudnego tematu tworzenia struktur pomocowych dla osób z autyzmem i ich rodzin. Głównym zadaniem jest wspieranie powstania i funkcjonowania oddziałów przedszkolnych, szkolnych i gimnazjalnych dla dzieci z autyzmem; utworzenie i prowadzenie Warsztatu Terapii Zajęciowej dla osób niepełnosprawnych intelektualnie i z autyzmem; zajęcia rehabilitacyjne; pomoc finansowa rodzinom osób z autyzmem; grupy wsparcia dla rodzin – wszystkie ofert bezpłatne.

Efekty współpracy z samorządem lokalnym: Zajęcia terapeutyczne są dofinansowywane ze środków PFRON Miasta Nowy Sącz i Powiatu Nowosądeckiego. Fundacja współuczestniczyła w procesie tworzenia oddziałów przedszkolnych dla dzieci z autyzmem w Zespole Przedszkoli w Nowym Sączu, klas dla uczniów z autyzmem oraz klasy integracyjnej w Szkole Podstawowej Nr 6 w Nowym Sączu, klas gimnazjalnych w Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym w Nowym Sączu, klas w Zespole Szkół w Chelmcu.

<http://www.mada.org.pl/>

3. Promowanie współpracy szkół z otoczeniem społecznym z wykorzystaniem potencjału rodziców.

3.1. Tworzenie lokalnych sieci współpracy ze szkołami w realizacji inicjatyw rodziców i ich stowarzyszeń.

3.1.1. Szkoła lokalnym centrum życia społecznego.

Realizator: Szkoła Podstawowa w Białym Kościele, Gmina Wielka Wieś w powiecie krakowskim.

Partnerzy: rodzice z różnych miejscowości gminy (Biały Kościół, Bębło, Będkowice, Wierzchowię, Prądnik Korzkiewski, Wielka Wieś), Stowarzyszenie Przyjaciół Dzieci i Młodzieży „POZYTYWKA”, Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Wielkiej Wsi, prywatne firmy, mające swe siedziby na terenie gminy Wielka Wieś, koła gospodyń wiejskich, Ochotnicze Straże Pożarne, zespół regionalny.

Realizowane wspólnie działania:

a) działania na rzecz szkoły: udział w projektach edukacyjnych „Magia matematyki”; „Trzymaj Formę!”; „Zielony Dom, czyli spotkania natury ze sztuką”, dofinansowanego ze środków Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego; „Więcej, lepiej, ciekawiej – zajęcia pozalekcyjne w gminie Wielka Wieś”; „Lepszy start – indywidualizacja procesu nauczania w klasach I – III”; „LATO W TEATRZE – 4 ZMYŚŁY, 4 ŻYWIOŁY”;

b) działania na rzecz środowiska lokalnego: realizacja wraz ze Stowarzyszeniem Dzieci i Młodzieży POZYTYWKA, Gminnym Ośrodkiem Kultury i Sportu, Ochotniczą Strażą Pożarną w Białym Kościele oraz zespołem regionalnym Białokościelanki projektu pod hasłem „Biegaj z nami – Biegnij z Ojcem do Ojcow”; Realizacja projektu pod hasłem „Wielkowiejska Misja – Niska Emisja!” wraz z innymi szkołami gminy Wielka Wieś, Gminną Biblioteką Publiczną, Stowarzyszeniem Przyjaciół Ziemi Będkowskiej „Sokolica”.

<http://pozytywka.wixsite.com/gimnazjum>

3.1.2. Szkoła prowadzona przez stowarzyszenie szansą na aktywizację środowiska lokalnego.

Realizator: Stowarzyszenie na rzecz Rozwoju Wsi Sokołowo prowadzące Szkołę Podstawową w Sokołowie, Gmina Golub-Dobrzyń w woj. kujawsko-pomorskim.

Partnerzy: gmina wspierająca w remontach i wyposażeniu budynku, a także corocznie w zakupie opału; Lokalna Grupa Działania „Dolina Drwęcy”; inne organizacje pozarządowe w ramach projektów „Mała szkoła” i „Małe przedszkole”, rodzice (wykonywanie prac remontowych, organizacja imprez szkolnych).

Realizowane działania: szkoła miała być zlikwidowana w 2000 r. i wtedy zawiązano stowarzyszenie, które przejęło szkołę i utworzyło małe przedszkole. Stowarzyszenie prowadziło sklep i karczmę – kawiarenkę „Sokół”, z których dochód przeznaczono na utrzymanie szkoły. Karczma została zaadaptowana po zrujnowanej zlewni mleka, którą rodzice wyremontowali własnym sumptem. Szkoła jest jedyną placówką kulturalną we wsi, dlatego stała się miejscem spotkań i aktywności społecznej rodziców.

Powiązanie działań edukacyjnych z ekonomią społeczną: gdy stowarzyszenie przejęło szkołę po upadku PGR, większość mieszkańców straciła pracę, byli apatyczni i rozgoryczeni. Zaangażowanie w funkcjonowanie szkoły wyzwoliło aktywność mieszkańców i poczucie współodpowiedzialności za jej los. Jest to szansa dla ich dzieci,

a ponadto jest to jedyne miejsce o charakterze publicznym we wsi. Stowarzyszenie dobrze współpracuje z gminą, dla której tego typu aktywizacja społeczności lokalnej w popegeerowskim terenie jest wartością dodaną.

<http://www.ekonomiaspoleczna.pl/x/433245>

3.2. Uwzględnianie wyników ewaluacji zewnętrznej w obszarze: „Rodzice są partnerami szkoły” do oceny pracy szkół.

3.2.1. Tworzenie szkolnych programów wdrażania partnerskich relacji z rodzicami w szkole.

Miejsce realizacji: Gimnazjum im. Jana Pawła II w Kowalkach, Gmina Rypin, woj. kujawsko-pomorskie.

Nazwa zadania: Szkolny Program Aktywnej Współpracy „Współpraca nas wzbogaca”.

Założenia programu: Gimnazjum w Kowalkach wypracowało własny system współpracy z rodzicami, a także zakres tematyczny realizowanych wspólnie przedsięwzięć.

Działania przygotowawcze: Szkolny Program Aktywnej Współpracy został opracowany przez zespół, w skład którego weszło po dwoje przedstawicieli nauczycieli, rodziców i uczniów szkoły. Następnie został przyjęty uchwałami Rady Pedagogicznej, Ogólnego Zebrania Rodziców oraz Samorządu Uczniowskiego.

Głównymi celami były: integracja środowisk rodziców, uczniów i nauczycieli (RUN); podejmowanie wspólnych inicjatyw; pobudzenie i akceptacja działań RUN.

Efekty współpracy: współpraca w trzech obszarach: dydaktyka i wychowanie; organizacja szkoły; przestrzeń szkoły. Najciekawsze działania zrealizowane wspólnie to m.in.: lekcje zawodoznawcze w zakładach pracy, dzień promocji talentów, lekcje dydaktyczne w gospodarstwach rolnych (u rodziców).

Efekty społeczne: rodzice angażują się w zadania szkoły, czują się odpowiedzialni za efekty pracy szkoły, są zintegrowani z pozostałymi grupami w szkole. W szkole panuje przyjazna atmosfera współpracy.

http://www.kowalki.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=280&Itemid=115

3.2.2. Wskazówki dla JST odnośnie pozyskiwania, analizy i wykorzystywania wyników ewaluacji zewnętrznej szkół.

Znaczenie dla samorządu: znajomość wymagań ewaluacyjnych jest podstawą właściwej interpretacji wyników, co daje możliwość porównania szkół i oceny dyrektorów oraz nauczycieli w tym zakresie.

Charakterystyka wymagań ewaluacyjnych:

- Wymagania na poziomie wysokim: w szkole lub placówce są realizowane inicjatywy rodziców na rzecz rozwoju uczniów oraz szkoły lub placówki.
- Wymagania na poziomie podstawowym: szkoła lub placówka pozyskuje i wykorzystuje opinie rodziców na temat swojej pracy. W szkole lub placówce współpracuje się z rodzicami na rzecz rozwoju ich dzieci. Rodzice współdecydują w sprawach szkoły lub placówki i uczestniczą w podejmowanych działaniach.

Informacje zawarte w ewaluacji (w obszarze współpracy) przydatne do oceny szkoły:

- Współpraca z rodzicami – rola rodziców w życiu szkoły i w edukacji; informowanie o rozwoju ich dzieci; rola szkoły we wspieraniu rodziców w wychowaniu dzieci.

- Współpraca ze środowiskiem zewnętrznym – współpraca szkoły z różnymi podmiotami zewnętrznymi; działania jakie prowadzi szkoła w celu zaspokojenia potrzeb lokalnego środowiska; wpływ współpracy szkoły z zewnętrznymi podmiotami na rozwój uczniów; postrzeganie szkoły w lokalnym środowisku.

Błędy JST w wykorzystaniu ewaluacji:

- Zawężanie przez samorządy prowadzenia polityki edukacyjnej jedynie do kwestii administracyjno-finansowych i pomijanie w procesie podejmowania decyzji danych dotyczących efektów i jakości procesów edukacyjnych.
- Kwestionowanie wyników ewaluacji (zamiast dyskusji o potrzebach – zastrzeżenia do metodologii).
- Kwestionowanie przydatności wyników ewaluacji (problemy z tym związane są znane ale wiedza o nich będzie uporządkowana i obiektywna).
- Obawy szkół przed ewaluacją jako oceną, a nie zdiagnozowaniem problemów.

Źródło informacji dla samorządów: System Ewaluacji Oświaty <http://www.npseo.pl>, Agnieszka Borek „Wykorzystanie wyników ewaluacji zewnętrznej”.

4. Wykorzystanie współpracy z rodzicami do stworzenia systemu edukacji osób dorosłych.

4.1. Prowadzenie w szkołach pedagogizacji rodziców.

4.1.1. Kompleksowe działanie w ramach sieci współpracy szkół i Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej.

Nazwa placówki: Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna w Lipsku, powiat lipski w woj. mazowieckim.

Bezpośredni realizatorzy: pracownicy Poradni we współpracy z pedagogami szkolnymi.

Forma realizacji: warsztaty w poradni na temat „Jak mówić, żeby dzieci nas słuchały; jak słuchać, żeby dzieci do nas mówiły”; realizacja zajęć dla rodziców w szkołach na tematy wybrane z oferty, m.in.: mowa dziecka – zagadnienia rozwojowe; dostrzeganie i rozwijanie zdolności dziecka; wspieranie dziecka w pokonywaniu trudności; skuteczna komunikacja rodzic – dziecko; korzystanie z mediów społecznościowych; praca z dzieckiem ze specyficznymi trudnościami w nauce.

Uwaga: JST powinna inicjować i wspierać jak najszerszą współpracę szkół z innymi jednostkami w zakresie pedagogizacji rodziców. Oprócz PPP powinno się korzystać z ofert PCPR, systemu doradztwa zawodowego (PUP, WUP, OHP), organizacji pozarządowych. <http://poradniapp-lipisko.pl/>

4.1.2. Wykorzystanie strony internetowej szkoły do przekazywania rodzicom wiedzy psychologiczno-pedagogicznej.

Nazwa szkoły: Samorządowe Gimnazjum nr 1 w Busku-Zdroju.

Bezpośredni realizator: pedagog szkolny.

Forma realizacji: zamieszczanie na stronie internetowej szkoły rad dla rodziców, a także gotowych wykładów i prezentacji w zakresie wychowania i motywowania do nauki, informacji o subkulturach. Zaproszenia na szkolenia w instytucjach zewnętrznych (PCPR).

<http://www.gimnazjum.sg1.busko.pl/opieka-pedagogiczna/komunikaty-pedagoga.html>

4.2. Podejmowanie działań na rzecz przeciwdziałania wykluczeniu edukacyjnemu dorosłych poprzez tworzenie w szkołach Lokalnych Ośrodków Wiedzy i Edukacji (LOWE).

4.2.1. Współpraca gminy ze szkołą niepubliczną w tworzeniu LOWE.

Siedziba LOWE: – publiczna Szkoła Podstawowa w Krzeszowie Górnym, Gmina Haraśki w powiecie niżańskim, woj. podkarpackie.

Organ prowadzący szkołę: stowarzyszenie „Naszym Dzieciom”.

Cele: sieciowanie lokalnych zasobów, diagnoza społeczności lokalnej służąca działaniom edukacyjnym i aktywizującym w kierunku wejścia na rynek pracy osobom 45+ i z niskimi kwalifikacjami.

Problemy wynikające z badań ankietowych (diagnozy): rodzice: niskie kompetencje wychowawcze (zaburzone relacje i więzi rodzinne); niskie umiejętności organizacyjne; brak umiejętności współpracy; brak lokalnego i przyjaznego miejsca dostępu do wiedzy, informacji i rozwoju pozwalającego na poprawę jakości życia; osoby bezrobotne, niepracujące: niska motywacja, lęki i obawy przed zmianą, brak pomysłu wejścia na rynek pracy, nieumiejętność wykorzystania własnych zasobów, pogłębiająca się nieporadność życiowa; brak kwalifikacji i kompetencji społecznych; przestarzałe kwalifikacje; niski poziom własnej wartości.

Realizowane formy edukacji nieformalnej: zajęcia zgrupowane w czterech blokach – nabywanie kompetencji społecznych i obywatelskich; dostęp do wiedzy i informacji; kursy umiejętności IT i języków obcych; rozwój zainteresowań z wykorzystaniem własnych zasobów.

Partnerzy: gmina, PPP, ODR, CKP, Sąd Rodzinny, Policja, Nadleśnictwo, Ośrodek Pomocy Społecznej, PCPR, PUP, LGD, OHP, szkoły średnie, parafie, sołectwa.

<http://kgszkola.superszkolna.pl/>

4.2.2. Tworzenie LOWE przez samorząd gminny.

Siedziba LOWE: zespół Szkół w Kłomnicach, Gmina Kłomnice w powiecie częstochowskim, woj. śląskie.

Organ prowadzący szkołę: Gmina Kłomnice.

Cele: rozwijanie u dorosłych kompetencji, w tym kluczowych dotyczących różnych obszarów rozwoju: osobistego, zawodowego, społecznego, kulturowego, w tym rodziców i dziadków dzieci z Zespołu Szkół w Kłomnicach.

Problemy wynikające z badań ankietowych (diagnozy): niska dostępność do korzystania z oferty edukacyjnej; brak informacji i promocji dobrych projektów edukacyjnych; brak ofert kształcenia dla osób dorosłych wynikających z potrzeb oddolnych; słaba aktywizacja osób dorosłych i seniorów; brak wsparcia dla pobudzenia postaw przedsiębiorczych.

Realizowane formy edukacji nieformalnej: kontynuacja dotychczasowych działań: zajęcia aerobiku dla dorosłych, zajęcia aerobiku dla seniorów, zajęcia rękodzielnicze, warsztaty kulinarne, pracownia tkacka, a także poszerzenie oferty o: grupę historii lokalnej, zdrowie i uroda, kursy komputerowe, kurs kroju i szycia, kurs samoobrony, rysunek i malarstwo.

Partnerzy: gmina, GOK, Stowarzyszenie Rozwoju Gminy Kłomnice, inne szkoły z terenu gminy.

<http://lowe.klomnice.pl/>

4.2.3. Tworzenie LOWE przez samorząd powiatowy.

Siedziba LOWE: Zespół Szkół Technicznych im. Wincentego Pola w Gorlicach, powiat gorlicki, woj. małopolskie.

Organ prowadzący szkołę: Powiat Gorlicki.

Cele: zmobilizowanie i zintegrowanie wielu partnerów, skoordynowanie działań lokalnych celem poprawy jakości życia mieszkańców oraz stworzenie możliwości do edukacji osób dorosłych w zakresie rozwijania kompetencji kluczowych, w tym kompetencji potrzebnych na rynku pracy.

Problemy wynikające z badań ankietowych (diagnozy): przestarzałe kwalifikacje zawodowe; brak kompetencji społecznych; wycofanie osób nieaktywnych i bezrobotnych; brak umiejętności poruszania się po rynku pracy; niskie kompetencje językowe i komputerowe; niskie poczucie wartości.

Realizowane formy edukacji nieformalnej: kursy językowe z języka angielskiego i niemieckiego; kursy komputerowe; warsztaty z dekoratorstwa i florystyki; zajęcia rekreacyjno-sportowe; warsztaty zdrowego żywienia; warsztaty fryzjersko-kosmetyczne; kurs pierwszej pomocy; szkolenie E-obywatel; warsztaty fotograficzne; warsztaty pedagogiczne dla rodziców; warsztaty z przedsiębiorczości; warsztaty z rozwoju osobistego; wizyty studyjne u pracodawców.

Partnerzy: 13 przedstawicieli instytucji rynku pracy, pomocy społecznej oraz innych instytucji i lokalnych organizacji społecznych działających na terenie powiatu gorlickiego, m.in.: powiat, gminy, PUP, PCPR, GOPS, MOPS, OHP, Centrum Wspierania Przedsiębiorczości.

<http://www.zst.gorlice.pl/LOWE/index.html>

6. Analiza kluczowych problemów

1. Niski stopień zaangażowania rodziców w życie szkoły

Badania statystyczne przeprowadzone przez A.M. Tchórzewskiego wykazują, że tylko 40% badanych rodziców wykazuje zainteresowanie uczestnictwem w działaniach edukacyjnych szkoły, do której uczęszcza ich dziecko. Aż 57% rodziców cechuje się natomiast postawą całkowitej bierności. Występuje osłabienie i zawężanie działań rodziców na rzecz szkół: ograniczanie kontaktów ze szkołą oraz zmiana charakteru tych kontaktów (do wyłącznie informacyjnego). Przyczyną tego stanu jest najczęściej brak czasu rodziców, wynikający z angażowania się w życie zawodowe. Może to być również wynik poczucia braku możliwości autentycznego wpływu na to, co się w szkole dzieje. Trudno oczekiwać, że rodzice sami z własnej inicjatywy będą coraz aktywniejsi, tym bardziej, że trudno oczekiwać, by przyczyny dotychczasowego stanu miały się zmienić. Włączenie rodziców do współpracy ze szkołą i samorządem lokalnym jest przede wszystkim interesem tych instytucji i to one powinny inicjować taką współpracę.

2. Złe relacje szkoła – rodzic (otoczenie społeczne).

Tradycyjnie szkoła (instytucja oświatowa) była postrzegana jako dominująca w stosunku do rodziców i uczniów. Brak tradycji partnerskiej współpracy z rodzicami pokutuje również dzisiaj w postawach nauczycieli, którzy podświadomie nie wyobrażają sobie, by rodzice mogli zwiększyć swoje znaczenie w życiu szkoły jako instytucji. Nauczyciele chcą decydować o tym, jak dalece rodzice wnikną w proces edukacji realizowany przez szkołę. Działa się szablonowo, powołując rodziców do sporadycznych bądź okresowych świadczeń, uważając jednak, że nie powinni oni wtrącać się zbyt do procesu dydaktyczno-wychowawczego. Zakres możliwości aktywnego współuczestnictwa rodziców w edukacji dzieci nie wydaje się być zatem zbyt szeroki. Bierność rodziców wobec szkoły i postawa nauczycieli wobec rodziców zmniejszają możliwości współpracy i ograniczają korzyści jakie z tej współpracy mogą wyniknąć.

3. Ograniczanie roli rad szkół i rady oświatowej.

Obecnie funkcjonujący system przedstawicielstwa rodziców jest niedostatecznie wykorzystywany przez samorządy lokalne i szkoły. Bardzo mała liczba samorządów powołała rady oświatowe, a w tych powołanych nie zapewnia się reprezentacji rodziców. Do tego nikłego zainteresowania samorządów dostosowują się szkoły, gdzie jest jeszcze gorzej. Środowisko szkolne traktuje tworzenie wspólnych z rodzicami i uczniami ciał przedstawicielskich jako kłopotliwy problem, nie widząc w tym szansy na rzeczywistą partnerską współpracę. Dyrektor inicjuje powstawanie rady szkoły zazwyczaj z rezerwą, dobierając do nich znane sobie osoby, niekoniecznie najbardziej aktywne społecznie. Panuje obawa, aby rady szkół czy rady rodziców nie stały się uciążliwymi kontrolerami. Taka postawa przyczynia się do tego, że poziom aktywności rodziców w radach klasowych, radach rodziców, radach szkół jest niski. Wiele tych ciał funkcjonuje fikcyjnie lub ustawicznie reorganizuje się i nie jest w stanie precyzyjnie określić nawet zakresu swoich kompetencji. Tworzenie rad szkół i rad oświatowych z równoczesnym zwiększenia ich roli i rzeczywistego, a nie deklaracyjnego zaangażowania w rozwój lokalnego systemu oświaty, jest możliwe jedynie przy aktywnej postawie samorządu. To JST powinny podjąć próbę uspołecznienia oświaty, wpływając też na szkoły poprzez wyznaczanie standardów i poziomu partnerskich relacji z rodzicami.

7. Trendy i tendencje w rozwoju obszaru

Rodzice powinni być bardzo ważną grupą partnerów społecznych zarówno dla samorządu, jak i dla szkoły. Są oni klientami szkoły, a równocześnie współpracują ze szkołą w procesie edukacji i wychowania młodego pokolenia. Mogą również współpracować materialnie, pełniąc rolę sponsora i grupy wsparcia dla placówki. Jako mieszkańcy gminy są konsumentami usług edukacyjnych, zapewnianych przez samorząd, a równocześnie są wyborcami rozliczającymi ten samorząd ze spełnianych funkcji. Bardzo szybko rośnie samoświadomość rodziców w zakresie możliwości korzystania ze swoich uprawnień i wzmocnienia swojej pozycji wobec dotychczasowej przewagi szkoły i samorządu. Rodzice chcą mieć coraz większy wpływ nie tylko na bezpośrednie działania szkoły, ale również na procesy decyzyjne na etapie planowania i realizacji lokalnej polityki.

Umocowanie prawne przedstawicielstwa rodziców jest stosunkowo słabe, dlatego szukają oni innych możliwości wywierania wpływu, np. poprzez własne stowarzyszenia lub federacje rad rodziców. Można się spodziewać, że samorządy lokalne będą w coraz większym zakresie włączać rodziców do procesów planowania, realizacji i oceny usług oświatowych, bazując na ich reprezentacjach w radach szkół i radach oświatowych. Będzie rosło również znaczenie stowarzyszeń rodziców, porozumień rad rodziców i innych form wspólnego działania tej grupy mieszkańców. Również szkoły w coraz większym zakresie podejmują nowe formy współpracy z rodzicami, korzystając z ich pomocy organizacyjnej i materialnej, konsultując z nimi kierunki pracy, wykorzystując ich opinie do samodoskonalenia. Nie można tu pominąć pozytywnego wpływu ewaluacji zewnętrznej dokonywanej przez nadzór pedagogiczny w obszarze „współpraca z rodzicami”. Rodzice zaczynają być traktowani przez szkołę po partnersku, dzięki czemu mają poczucie wpływu na to, jak są kształcone ich dzieci, a także możliwość uczestnictwa w ocenianiu szkoły i współdecydowaniu o kierunkach jej rozwoju. W stosunkach z gminą i szkołą korzystają z możliwości zabiegania o swoje prawa, choćby w zakresie zapewnienia równego dostępu do usług dzieciom ze szczególnymi potrzebami. Uspołecznienie zarządzania samorządową oświatą, w tym poprzez zapewnienie znaczącego udziału rodziców, staje się jednym z ważnych aspektów rozwojowych tego sektora.

Problem zwiększenia udziału i roli rodziców w systemie szkolnym jest również przedmiotem działań systemowych w innych krajach. W USA w latach 2008–2010 w ramach Narodowej Kampanii na Rzecz Poprawy Publicznej Edukacji stworzono listę kwestii niezbędnych do włączenia rodziców w życie szkoły. Są to: wolontariat, wsparcie rodziców w wychowaniu dzieci, właściwa komunikacja, uczenie się w domu, podejmowanie decyzji i współpraca ze społecznością.

W krajach Unii Europejskiej sytuacja w tym względzie jest zróżnicowana, lecz zauważalna jest tendencja do tworzenia reprezentacji rodziców i zwiększania ich uprawnień w systemie edukacji na wszystkich szczeblach administracji. Wszystkie kraje mają formalnie przyjętą politykę sprzyjającą zbiorowemu zaangażowaniu rodziców poprzez ich przedstawicielstwa w ciałach kierowniczych. Autonomia szkoły i udział rodziców w zarządzaniu szkołami znalazły się w centrum uwagi toczących się debat i nowego ustawodawstwa. We wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz w krajach należących do EFTA i EOG istnieją stowarzyszenia rodziców i ich narodowe federacje.

W większości krajów, na każdym z trzech szczebli (centralnym, regionalnym lub lokalnym i na szczeblu szkoły), rodzice stanowią mniejszość w ciałach przedstawicielskich. Równy udział z pozostałymi grupami jest rzadkością i występuje tylko na szczeblu pośrednim w Austrii oraz na szczeblu szkoły w Austrii, Holandii i we Włoszech. Reprezentacja rodziców stanowiących większość na szczeblu szkoły występuje tylko w dwóch krajach – w Danii i Szkocji. Można stwierdzić, że w procesie włączania rodziców w życie szkoły i system zarządzania oświatą Polska nie odstaje od stanu i trendów światowych.

Bibliografia

1. Bobula S., *Rodzice partnerami szkoły. Partnerstwo, czyli co?* www.npkontrola.pl/data/various/files/bobula.pdf
2. Kosińska E., Król T., *Udział rodziców w życiu szkoły w ujęciu polskiego prawa oświatowego*, materiały konferencyjne, CODN www.kalisz.mm.pl/~dembus/prezentacja_rodz.ppt

3. *Rady Rodziców i Rady Szkoły w polskim systemie oświaty*, prezentacja MEN, slideplayer.pl/slide/433897/
 4. *Rola rodziców w systemach edukacyjnych Unii Europejskiej. Europejska Sieć Informacji o Edukacji* (EURYDICE), Krajowe Biuro EURYDICE, Warszawa 1997
 5. Szalińska M., Lasota-Darowska M., *System badań satysfakcji klientów szkół w Dzierżoniowie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa
 6. Wiśniewski J., *Polityka oświatowa Unii Europejskiej...*, prezentacja w ramach projektu *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*
 7. Woronowicz D., *Samorządy uczące się od innych samorządów na przykładzie miasta Kwidzyna i powiatu kwidzyńskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa
- Strony internetowe wymienione w poszczególnych częściach opracowania



Publikacja rozpowszechniana bezpłatnie



Fundusze Europejskie
Wiedza Edukacja Rozwój



OŚRODEK
ROZWOJU
EDUKACJI



Unia Europejska
Europejski Fundusz Społeczny



Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego