

OCENA POTRZEB SZKOŁY

dr Jan Herczyński



Spis treści:

1. Wstęp	2
2. Porównanie wyników egzaminów, EWD i ewaluacji zewnętrznej	5
3. Potrzeby szkoły w świetle nowych informacji o szkole	12
4. Podsumowanie i rekomendacje	17
Literatura cytowana	18

1. Wstęp

Jednym z zasadniczych zadań gmin, powiatów i województw jako organów prowadzących szkoły jest ocena potrzeb szkół i decydowanie, w jakim zakresie, w jakiej kolejności i w jakim czasie te potrzeby będą zaspokajane (w niniejszym tekście piszemy o szkołach, mając na myśli również przedszkola i inne placówki oświatowe prowadzone przez samorządy). Jest oczywiste, że organy prowadzące nie mogą zaspokoić wszystkich potrzeb swoich szkół, gdyż każdy budżet jest ograniczony. Jest jednak równie oczywiste, że odpowiedzialne organy prowadzące muszą mieć dobrze określoną, uzasadnioną i monitorowaną politykę zaspokajania potrzeb szkół, gdyż w ostatecznym rozrachunku wszelkie uzasadnione potrzeby szkół są potrzebami ich uczniów, a więc dzieci wyborców. Z tego powodu precyzyjna i oparta na faktach i dokumentach ocena, jakie potrzeby szkół są uzasadnione, a także względna ocena potrzeb różnych szkół, są niezbędne dla prawidłowego zarządzania i finansowania lokalnych systemów szkolnych.

Potrzeby szkół z punktu widzenia organu prowadzącego można podzielić na następujące grupy:

- *Potrzeby kadrowe szkół*, związane z koniecznością zatrudnienia dodatkowych pracowników, zarówno pedagogicznych, jak i niepedagogicznych. Rzecz jasna, wybór konkretnych osób do zatrudnienia leży w kompetencjach dyrektora szkoły¹, jednak decyzja, ile etatów szkoła potrzebuje, należy do organu prowadzącego.
- *Potrzeby inwestycyjne szkół*, w tym zwłaszcza potrzeby finansowania remontów, doposażenia pracowni, rozbudowy szkół itp. Potrzeby budżetowe wynikają zarówno z potrzeb kadrowych (konieczność zapewnienia wynagrodzeń nowym pracownikom szkoły), z niedostatecznych warunków prowadzenia nauki (materiały konieczne do prowadzenia zajęć, potrzeba

¹ Mimo to nierzadko urząd spełnia rolę agencji pracy i zbiera oferty chętnych do zatrudnienia w szkołach.



doposażenia pracowni, zakupu urządzeń multimedialnych, uzupełniania zasobów biblioteki), a częściowo z potrzeb inwestycyjnych (stan techniczny budynku, adaptacja pomieszczeń).

- *Potrzeby organizacyjne szkół*, a więc potrzeby w zakresie dowożenia uczniów, organizacji zajęć rewalidacyjnych i nauczania indywidualnego, wsparcia ważniejszych szkolnych zajęć pozalekcyjnych (przedmiotowych, artystycznych, sportowych itp.) i pozaszkolnych (udział w konkursach różnego typu, rozwijanie współpracy międzyszkolnej). Wykraczające poza realizację podstawy programowej działania szkoły mają często duże znaczenie dla rozwoju młodzieży, dla utożsamiania się uczniów ze swoją szkołą i dla lepszego realizowania procesu nauczania, ale wymagają wsparcia organizacyjnego oraz finansowego ze strony samorządu.

W trakcie roku szkolnego organ prowadzący podejmuje wiele decyzji o sposobie i stopniu zaspokojenia potrzeb szkół:

- Przy akceptacji *arkusza organizacyjnego szkoły*, który precyzuje poziom zatrudnienia w szkole na najbliższy rok szkolny. Decyzja organu prowadzącego o arkuszu organizacyjnym szkoły jest jednocześnie zobowiązaniem do sfinansowania wszystkich opisanych w nim zadań edukacyjnych, mierzonych liczbą etatów. Z tego powodu wiele samorządów już wcześniej ustala i przekazuje dyrektorom szkół wytyczne do przygotowania arkuszy. Wytyczne dają mniej lub bardziej szczegółowe wskazówki dyrektorom, jaki poziom zatrudnienia (czasem także na jakich stanowiskach) w szkołach będzie akceptowany przez organ prowadzący.
- Przy przyjmowaniu *planu finansowego* szkół, precyzującego planowane wydatki szkoły na najbliższy rok budżetowy (kalendarzowy). Plan finansowy musi uwzględniać rozstrzygnięcia zawarte w arkuszu organizacyjnym². Zazwyczaj również w tym planie ujęte są remonty szkół.
- Przy planowaniu *procesu inwestycyjnego* na kolejny rok kalendarzowy. Inwestycje szkolne ujęte są zazwyczaj bezpośrednio w budżecie jednostki samorządu, ale są często planowane i uzgadniane z dyrektorami szkół i placówek.

Najważniejsze źródła informacji o szkole przydatne do oceny potrzeb szkoły, dostępne dla organu prowadzącego, można podzielić na źródła wewnętrzne, do których należą instytucje i placówki prowadzone przez samorząd, oraz źródła zewnętrzne, takie jak Okręgowe Komisje Egzaminacyjne i Kuratoria Oświaty, dostarczające samorządowi danych i wskaźników przygotowanych przez instytucje niezależne od samorządu. Informacje pochodzące ze źródeł wewnętrznych obejmują:

- Plany rozwoju szkoły, składane samorządowi przez dyrektorów. Plany te wskazują na przewidywane kierunki rozwoju szkoły, zarówno ilościowym (przewidywane liczby uczniów,

² Warto zauważyć, że w samorządach stosujących rozwiązania bonowe jest odwrotne sprzężenie – to budżet determinuje rozwiązania organizacyjne. W każdym przypadku są to jednak elementy powiązane.

oddziałów, związanych z nimi etatów nauczycielskich), jak i jakościowym (specyficzne projekty i programy, które realizuje szkoła).

- Informacje statystyczne ze szkół, zwłaszcza zmiany liczby uczniów, wielkość oddziałów klasowych, frekwencja szkolna, liczba uczniów odchodzących z różnych powodów ze szkoły w trakcie roku szkolnego, kontynuacja nauki w szkołach wyższego szczebla, itp. Informacje statystyczne zawarte są także w SIO.
- Arkusze organizacyjne szkół z lat poprzednich.
- Dane budżetowe o realizacji planu finansowego szkoły w poprzednich latach, w tym stosunek planu finansowego do rzeczywistych wydatków.
- Dane o procesie doskonalenia i kształcenia zawodowego nauczycieli (liczba nauczycieli, kierunki i formy doskonalenia i kształcenia, koszty ponoszone przez samorząd, efekty doskonalenia i kształcenia w opinii dyrektorów szkół).

Ze źródeł zewnętrznych samorządy otrzymują:

- Informacje o średnich wynikach uczniów w egzaminach zewnętrznych, w tym egzaminach potwierdzających kwalifikacje zawodowe.
- Informacje o edukacyjnej wartości dodanej (EWD).
- Raporty z zewnętrznej ewaluacji szkół (przygotowywane w ramach nowego nadzoru pedagogicznego).

W niniejszym rozdziale skupiamy uwagę na tych trzech ostatnich, zewnętrznych źródłach informacji o funkcjonowaniu szkół, gdyż w polskiej oświacie są one stosunkowo nowe. Dane ze źródeł wewnątrz-gminnych i wewnątrz-powiatowych, takie jak realizacja budżetu lub zmieniające się arkusze organizacyjne, były wykorzystywane od samego początku decentralizacji oświaty w Polsce i samorządy świetnie je rozumieją i potrafią analizować. Jednak dane ze źródeł zewnętrznych pojawiły się niedawno, i samorządy nadal niezbyt często do nich sięgają, mają kłopoty z ich interpretacją, a czasem wręcz ich nie znają.

Poniższa tabela przedstawia historię pojawienia się tych nowych informacji zewnętrznych:

Lp.	Informacje o szkołach ze źródeł zewnętrznych	Data
1.	Wyniki egzaminów zewnętrznych (CKE, OKE)	2002
2.	Egzaminy potwierdzające kwalifikacje zawodowe (ZSZ)	2004
3.	Edukacyjna Wartość Dodana (gimnazja)	2006



4.	Egzaminy potwierdzające kwalifikacje zawodowe (technika)	2006
5.	Edukacyjna Wartość Dodana (licea i technika)	2010
6.	Raporty z ewaluacji zewnętrznej	2010

Stojący przed samorządami problem można więc sformułować następująco. Obok dobrze znanych i zrozumiałych informacji z wewnątrz lokalnego systemu oświaty, samorzady od paru lat otrzymują coraz więcej nowych informacji, danych i wskaźników ze źródeł zewnętrznych. Nowe informacje i dane dotyczą, ogólnie rzecz ujmując, kwestii związanych z jakością pracy szkół, z umiejętnościami nabywanymi przez uczniów, z postępem uczniów na kolejnych etapach nauki, czyli dotyczą tego, co w pracy szkół jest najważniejsze. Samorząd powinien więc brać je pod uwagę w trakcie oceniania potrzeb szkół, podejmowania decyzji o liczbie nowych etatów, o wielkości dodatkowych środków budżetowych, bądź o akceptacji i wspieraniu finansowym projektów i programów szkolnych. Jednak te nowe informacje i dane są dość trudne w interpretacji, z reguły dostarczają niepełnej informacji o szkole, a nade wszystko są ze sobą nierzadko sprzeczne. Trudno jest więc je wykorzystywać z pożytkiem dla szkół, z drugiej strony nie wykorzystywać ich w ogóle, byłoby poważnym błędem. Niniejszy rozdział przedstawia, na użytek samorządów, pewne wstępne analizy i rekomendacje, jak można integrować nowe informacje o szkołach do codziennej praktyki zarządczej samorządów.

W drugim podrozdziale po krótkim podsumowaniu specyfiki trzech nowych typów informacji o szkole przedstawiamy ich kontrastujące porównanie. Przedstawiona analiza opiera się na raportach autorstwa Ewy Stożek³ i Agnieszki Borek⁴. W trzecim podrozdziale omawiamy integrowanie nowej informacji z danymi od dawna już przez samorzady wykorzystywanymi, przede wszystkim z danymi budżetowymi.

2. Porównanie wyników egzaminów, EWD i ewaluacji zewnętrznej

Przed kontrastowym porównaniem wykorzystania trzech wymienionych w tabeli rodzajów informacji o szkole warto każdy z nich bardzo krótko oddzielnie podsumować.

Egzaminy zewnętrzne to sprawdzian na zakończenie szkoły podstawowej (klasa szósta), egzamin gimnazjalny na zakończenie gimnazjum (klasa trzecia), matura na zakończenie liceum ogólnokształcącego (klasa trzecia) i technikum (klasa czwarta) oraz egzaminy potwierdzające

³ Patrz Ewa Stożek, *Identyfikacja problemów szkół na podstawie EWD*, rozdział XXX.

⁴ Patrz Agnieszka Borek, *Wykorzystanie ewaluacji zewnętrznej do ocen potrzeb szkół*, rozdział XXX.

kwalifikacje zawodowe w szkołach zawodowych (klasa druga, trzecia lub czwarta). Okręgowe Komisje Edukacyjne przedstawiają samorządom średnie wyniki każdej kończącej naukę klasy⁵, w podziale na części i przedmioty, w podziale na chłopców i dziewczęta, a także w podziale na arkusze egzaminacyjne (to znaczy arkusze podstawowe i arkusze dla uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych). Wyniki średnie podawane są najczęściej razem z odchyleniem standardowym wyników w klasach (miara zróżnicowania wyników uczniów danej klasy) i pomiędzy klasami (miara zróżnicowania wyników w całej szkole). Średnie wyniki, jak zresztą i odchylenia standardowe, dotyczą wyłącznie uczniów ostatniej klasy danej szkoły, którzy przystąpili do egzaminu. Nie można więc na ich podstawie wnioskować o umiejętnościach innych uczniów: ani uczęszczających do klas niższych, ani tych, którzy do egzaminu nie przystąpili. Ta ostatnia uwaga ma szczególne znaczenie dla liceów ogólnokształcących i szkół zawodowych, w których udział uczniów ostatnich klas przystępujących do egzaminów jest bardzo zróżnicowany. Jednak nawet w odniesieniu do szkół podstawowych i gimnazjów, w których niemal wszyscy uczniowie przystępują do egzaminów zewnętrznych, zdarzają się przypadki „zniechęcania” słabszych uczniów do podchodzenia do egzaminu.

Średnie wyniki egzaminów zewnętrznych mają zawsze postać liczbową, przy czym maksymalna liczba punktów zależy od testu i od poziomu⁶. Średnia krajowa jest różna w kolejnych latach, więc konkretnych wartości liczbowych z różnych lat nie można porównywać. Aby ułatwić analizę trendów efektów nauczania w kolejnych latach, wyniki podawane są w tzw. *skali staninowej*⁷, jednak skala ta dostarcza bardzo uproszczonej wiedzy (liczbowe wyniki uczniów ujęte są jako jedna z 9 ocen). Wyniki egzaminów przekazują porównywalną, obiektywną informację na temat badanych umiejętności uczniów i pozwalają ją analizować na tle średnich krajowych i wojewódzkich. Warto jednak podkreślić, że egzaminy te obejmują niewielką część nauczanych w szkole przedmiotów, zaś badania samych stosowanych w Polsce testów wskazują na ich poważne ograniczenia metodologiczne⁸.

Warto też dodać, że głównym celem wprowadzonych w Polsce egzaminów zewnętrznych jest ocena i udokumentowanie umiejętności konkretnych uczniów. Wyniki egzaminu gimnazjalnego wpływają na możliwości wyboru szkoły ponadgimnazjalnej, zaś wyniki matury – na możliwości studiowania

⁵ Indywidualne wyniki każdego ucznia są prawnie chronionymi danymi osobowymi. Otrzymuje je tylko uczeń i jego szkoła.

⁶ W sprawdzianie można uzyskać od zera do 40 punktów, w egzaminie gimnazjalnym – od zera do 50 dla każdej części. Dla matury maksymalna liczba punktów zależy od typu egzaminu (pisemnego bądź ustnego) i od wybranego poziomu (podstawowego lub rozszerzonego).

⁷ Skala staninowa to podział wszystkich wyników na 9 grup, definiowanych z wykorzystaniem różnicy danego wyniku i wartości średniej, podzielonej przez odchylenie standardowe. Dzięki temu fluktuacje wartości średniej o odchylenia standardowe w kolejnych latach nie wpływają na skalę staninową.

⁸ Patrz Pokropek i inni... XXX



w szkołach wyższych. Są to więc egzaminy o wysokich stawkach. Wpływa to na sposób ich konstrukcji i ogranicza ich wartość jako instrumentu diagnostycznego.

Edukacyjna wartość dodana obliczana jest dla wszystkich gimnazjów w Polsce od roku 2006, zaś dla liceów i techników od roku 2010. Celem gimnazjalnej EWD jest oszacowanie wzrostu wiedzy uczniów w czasie trzyletniej nauki w gimnazjum poprzez porównanie wyników tych samych uczniów pod koniec szkoły podstawowej i pod koniec gimnazjum. Ponieważ jednak sprawdzian i egzamin gimnazjalny mają odmienny charakter i testują odmienne zakresy wiedzy uczniów, bezpośrednie porównanie nie jest możliwe. Jakubowski wraz z zespołem⁹ stworzyli metodologię bazującą na oszacowaniu *oczekiwanych* wyników ucznia w egzaminie gimnazjalnym na podstawie jego wyników osiągniętych w sprawdzianie, i obliczeniu różnicy. Z tego powodu średnia EWD w kraju wynosi równo zero. EWD jest obliczana dla wszystkich gimnazjów w Polsce i udostępniona publicznie. Uczniowie, oddziały klasowe i gimnazja z dodatnią EWD to szkoły, w których przyrost wiedzy uczniów jest wyższy niż średnio w kraju (biorąc pod uwagę wiedzę uczniów na początku gimnazjum). Od roku 2010, wykorzystując bardziej złożoną metodologię, obliczana jest maturalna EWD dla wszystkich liceów ogólnokształcących i techników (w części dotyczącej przedmiotów ogólnokształcących).

W przeciwieństwie do średnich wyników testów, EWD nie jest podawana w postaci liczbowej, ale w postaci graficznej, wykresów¹⁰. Również odmiennie niż dla wyników testów, zamiast jednorocznych EWD podawane są trzyletnie kroczące średnie EWD (dla maturalnej EWD – dwuletnie średnie). Oznacza to, że każda podana wartość EWD obejmuje pięć lat pracy gimnazjum, od pierwszej klasy pierwszego rocznika do ostatniej klasy trzeciego rocznika. Wynika to ze zbyt dużych fluktuacji jednorocznej EWD. Bez wątplenia użycie trzyletnich średnich pozwala na uzyskanie bardziej wiarygodnych wskaźników, ale dzieje się to kosztem precyzji pomiaru¹¹. Wartości EWD są obiektywne i porównywalne dla całego kraju, chociaż ich wiarygodność oczywiście zależy od wiarygodności testów, na podstawie których są obliczane.

Ewaluacja zewnętrzna to element nowego systemu nadzoru pedagogicznego w Polsce (obok wspomagania i kontroli), realizowany przez zespoły wizytatorów do spraw ewaluacji (nazywanych dalej ewaluatorami) zatrudnionych w Kuratoriach Oświaty. Proces ewaluacji trwa parę tygodni (etapy

⁹ Patrz XXX. Ponieważ wykres odpowiedniej krzywej dla chłopców i dziewcząt jest nieco odmienny, metodologia zakłada wykorzystuje oddzielny model w zależności od płci ucznia.

¹⁰ Wykresy te są szczegółowo omówione w rozdziale XXX Ewy Stożek.

¹¹ Konieczność wykorzystania trzyletnich średnich wskazuje także, że same średnie wyniki testów, na podstawie których obliczana jest EWD, bardzo się zmieniają z roku na rok, są więc niezbyt wiarygodne.

tego procesu omawia Agnieszka Borek¹²). W ostatnim etapie zespół ewaluatorów opisuje i określa stopień spełnienia przez szkołę 17 wymagań, zgrupowanych w czterech obszarach: efekty, procesy, środowisko i zarządzanie szkołą¹³. Wymagania obejmują cały obszar funkcjonowania szkoły, zaś uzyskiwane przez uczniów wyniki nauczania są tylko jednym z elementów oceny. Warto dodać, że wymagania dotyczą organizacji pracy szkoły jako instytucji, obejmują więc proces dydaktyczny (metody nauczania, wykorzystywane programy i pomoce naukowe, kształtowanie postaw uczniów itp.).

Wyniki ewaluacji zewnętrznej mają postać dość szczegółowych, pogłębionych raportów z ewaluacji szkół, obejmujących wszystkie wymienione obszary funkcjonowania szkoły. Raporty z ewaluacji zewnętrznej oparte są na analizie opinii przedstawicieli szkolnej społeczności i partnerów szkoły, a także na obserwacji szkoły przeprowadzonej przez zespół ewaluatorów. Każde z wymagań jest oceniane opisowo oraz w pięciostopniowej skali: A – bardzo wysoki stopień spełnienia wymagania, B – stopień wysoki, C – stopień średni, D – stopień podstawowy, E – stopień niski. Dla każdego wymagania określone są warunki spełnienia go na poziomie D i E. Raporty są pisane przez ewaluatorów i są zawsze udostępniane publicznie, tak więc wszyscy zainteresowani, w tym samorząd oraz rodzice uczniów, mogą je przeczytać. Dla wizytatorów i dyrektorów szkół dostępne są ponadto, w odpowiedniej aplikacji internetowej, szczegółowe dane zebrane w trakcie ewaluacji zewnętrznej¹⁴. Planowane jest zapewnienie dostępu do tej aplikacji również organom prowadzącym.

Powyższe charakterystyki trzech rodzajów nowych informacji o szkołach podsumowuje następująca tabela:

Cecha pomiaru	Wyniki testów	EWD	Ewaluacja zewnętrzna
Wykonawca pomiaru	Komisja Centralna i 8 okręgowych komisji egzaminacyjnych	Zespół EWD przy CKE	Ewaluatorzy z kuratorium oświaty
Mierzone szkoły	Wszystkie szkoły odpowiedniego szczebla	Wszystkie gimnazja, technika i licea ogólnokształcące	Obecnie około tysiąca szkół, ich liczba rośnie
Częstotliwość pomiaru	Corocznie	Corocznie	Nie rzadziej niż raz na 5 lat
Obiektywność pomiaru	Obiektywne	Obiektywne	Oparte na całościowej ocenie szkoły przez

¹² Patrz Agnieszka Borek, rozdział XXX.

¹³ Listę wszystkich wymagań w podziale na obszary podaje w swoim rozdziale XXX Agnieszka Borek.

¹⁴ Patrz Agnieszka Borek, rozdział XXX.

			ewaluatora
Porównywalność pomiaru pomiędzy szkołami	Porównywalne	Porównywalne	Dane ankietowe są porównywalne. Oceny zależne od umiejętności zespołu ewaluatorów
Porównywalność pomiaru w kolejnych latach	Nieporównywalne	Porównywalne	Dane ankietowe są porównywalne. Oceny zależne od umiejętności zespołu ewaluatorów
Mierzone wielkości	Umiejętności w obszarach wymagań lub z wybranych przedmiotów	Relatywna zmiana wiedzy w okresie 3 lat	Cały proces funkcjonowania szkoły
Okres, którego dotyczy pomiar	Dzień egzaminów	5 lat pracy szkoły dla trzyletnich wskaźników EWD	Dotyczy przede wszystkim bieżącego roku szkolnego
Dostępność rezultatów pomiaru na stronach internetowych	Średnie wyniki szkół dostępne publicznie: internetowe strony odpowiednich OKE	Graficzne prezentacje EWD dostępne publicznie: matura.ewd.edu.pl elipsy.ewd.edu.pl	Raporty z ewaluacji szkół dostępne publicznie: www.npseo.pl

Obecnie przechodzimy do kontrastowego porównania trzech nowych rodzajów informacji o szkołach.

Wyniki egzaminów a EWD

Największą siłą EWD w stosunku do średnich wyników testów jest uwzględnienie wiedzy uczniów w chwili rozpoczęcia nauki w gimnazjum. Nie ma bowiem wątpliwości, że wiedza, z jaką dziecko przychodzi do szkoły ma istotne znaczenie dla uzyskiwanych wyników. Dlatego też liczne badania wskazują na zależność wyników uczniów od statusu ekonomiczno-społecznego (SES) ich rodziców. Trudno oceniać szkołę jako bardzo dobrą tylko na podstawie wyników testów, jeżeli wiemy, że większość jej uczniów pochodzi z dobrze wykształconych rodzin. Średnie wyniki egzaminów zewnętrznych nie uwzględniają ani SES ucznia, ani umiejętności ucznia na zakończenie poprzedniego etapu kształcenia.

W przeciwieństwie do średnich wyników testów, EWD bierze pod uwagę początkowy stan wiedzy uczniów, a więc pośrednio również i SES. Jest więc znacznie lepszą miarą wysiłku edukacyjnego



szkoły. Można nawet powiedzieć, że obecnie EWD jest najsilniejszą miarą jakości pracy szkoły, jaką dysponują w stosunku do wszystkich swoich gimnazjów gminy, a w stosunku do liceów i techników – powiaty. Ujemne EWD świadczy o tym, że uczniowie danej szkoły nie nabywają wiedzy, jaką średnio w całym kraju nabywają podobni uczniowie.

Z drugiej strony EWD jest jedynie miarą relatywną. Jeżeli celem szkoły jest wyposażenie uczniów w niezbędne minimum wiedzy i umiejętności, to możemy powiedzieć, że liceum o bardzo wysokiej EWD ale niskim poziomie zdawalności tego celu nie osiąga. Tak więc niewątpliwie EWD nie jest wystarczającą miarą pracy szkoły. Świadczą o tym także liczne przykłady omawiane przez Ewę Stożek: obok EWD zawsze trzeba brać pod uwagę również średnie wyniki egzaminów.

EWD nie jest dostępne ani dla przedszkoli, ani dla szkół podstawowych¹⁵, ani dla szkół zawodowych w części dotyczącej efektów nauki zawodu. Dla tych szkół organ prowadzący musi się opierać na innych miernikach pracy. Dla szkół podstawowych i zasadniczych zawodowych pozostaną tylko egzaminy zewnętrzne.

Istotna różnica pomiędzy tymi dwoma rodzajami informacji o szkole dotyczy czasu, z którego pochodzą. Średnie wyniki egzaminów dają obraz umiejętności uczniów w dniu testu, zaś EWD porównuje wyniki uczniów osiągnięte w odstępie trzech lat (ponieważ dodatkowo jest oparta na trzyletnich średnich, obejmuje sumie pięć lat pracy szkoły). Jest więc możliwe, że pomiędzy wynikami średnimi i EWD wystąpią pewne rozbieżności. Na przykład gimnazjum, które pod kierunkiem nowego dyrektora dokonuje od dwóch lat istotnego postępu w sposobie pracy nauczycieli może osiągać już coraz lepsze wyniki na egzaminie, podczas gdy EWD nadal będzie wykazywać wartości ujemne. Dlatego obok porównania średnich wyników oraz EWD organ prowadzący powinien też analizować zmiany obu wskaźników w ostatnich latach. W odniesieniu do cytowanego przykładu, gmina powinna dostrzec i docenić wzrost średnich wyników gimnazjum pomimo nadal ujemnej EWD. Tym niemniej zarówno średnie wyniki osiągane przez uczniów w dniu egzaminu, jak i EWD są rezultatami szeregu lat pracy szkoły, więc ich dynamika nie powinna się zbytnio różnić. Jak pisze Ewa Stożek, różnice w trendach EWD i średnich wyników, na przykład rosnąca EWD przy mniej więcej stałych wynikach, mogą wskazywać na zmiany w naborze uczniów.

¹⁵ Stożek, *op. cit.*, wskazuje, że na podstawie przygotowywanych testów uczniów trzeciej klasy szkoły podstawowej będzie w przyszłości można także oszacować EWD dla klas od 4 do 6. Jednak trudno wprowadzać testy dla coraz młodszych dzieci bez szybkiego dochodzenia do absurdu.

Warto też zauważyć wspólną słabość wyników egzaminów oraz EWD, związaną z formą sprawdzianu i egzaminu gimnazjalnego. Obie miary umiejętności i postępu uczniów oparte są na testowaniu tylko wybranych przedmiotów. Nie znaczy to jednak, że pozostałe przedmioty są nieważne i mogą być lekceważone. Ponadto, wszystkie wątpliwości co do wiarygodności polskich egzaminów zewnętrznych rzutują na wiarygodność EWD.

EWD a ewaluacja zewnętrzna

Podstawowa różnica pomiędzy pomiarem wyników uczniów, zwłaszcza EWD, a dokonaną ewaluacją zewnętrzną polega na czasie, którego dotyczy pomiar. Wyniki uczniów to rezultaty paroletniej pracy szkoły, EWD zaś wskazuje na wyniki pracy szkoły z uwzględnieniem początkowego stanu wiedzy i umiejętności uczniów. Natomiast raport z ewaluacji zewnętrznej opisuje funkcjonowanie szkoły w ciągu paru dni przeprowadzania ewaluacji. Z tego powodu różnice w otrzymanym obrazie szkoły mogą być zasadnicze. Szkoła o bardzo wysokim EWD i ponadprzeciętnych wynikach, która w ostatnim roku na skutek ostrego konfliktu personalnego straciła dobrego dyrektora i część doświadczonej kadry, uzyska niższe oceny z ewaluacji. Jest też możliwy, oczywiście, przypadek całkowicie odwrotny, słabej szkoły która pod kierunkiem nowego, dynamicznego dyrektora zmieniła swój styl pracy i znacznie poprawiła zarówno proces pedagogiczny, jak i relacje z rodzicami, ale której wyniki osiągnięte w testach są nadal niezadowolające, zaś EWD jest nadal ujemna. Oba wyniki oceny szkoły będą uprawnione i uzasadnione, chociaż są całkiem odmienne.

Rzecz jasna, organ prowadzący powinien postarać się zrozumieć, z czego wynika rozbieżność pomiędzy EWD a wynikami ewaluacji zewnętrznej. Zmiany zachodzące w ostatnich latach w kadrze kierowniczej szkoły oraz wśród nauczycieli są tu bardzo ważne. Jednak istotne jest, aby w odmienności wyników ewaluacji zewnętrznej i EWD widzieć nie *sprzeczność*, lecz *pogłębiony obraz* szkoły. Podobnie dzieje się z obrazem trójwymiarowym, który lepiej uwidacznia cechy obiektu właśnie dlatego, że każde oko widzi coś innego. Ta odmiennosc dwóch punktów widzenia na szkołę może być także pożyteczna dla samorządu, jeżeli pozwala na lepsze zrozumienie dynamiki zmian zachodzących w szkole, i jest dobrym punktem wyjścia do dyskusji z dyrektorem i gronem pedagogicznym na temat tego, co w szkole naprawdę się dzieje i czego szkoła naprawdę potrzebuje.

Jednak trzeba też zwrócić uwagę na drugą istotną różnicę w statusie EWD i ewaluacji zewnętrznej. EWD jest w pełni obiektywna, obliczana w identyczny sposób dla wszystkich gimnazjów i liceów w Polsce, oparta na tych samych danych i w pełni porównywalna, ale wykorzystane do jej obliczenia



testy mierzą tylko niektóre, wybrane umiejętności uczniów. Raport z ewaluacji zewnętrznej jest efektem całościowej obserwacji i analizy pracy szkoły, ale dokonanych przez ewaluatora i ma wszelkie zalety i słabości pracy człowieka. Dobry obserwator zauważy specyficzne problemy lub specyficzne zalety funkcjonowania szkoły i w ten sposób może naprawdę pomóc zarówno dyrektorowi, jak i organowi prowadzącemu. Zmęczony bądź leniwy obserwator będzie mechanicznie stosować standardy opisane w metodologii ewaluacji zewnętrznej, a jego raport może być bezużyteczny dla odbiorców, w tym zwłaszcza dla organu prowadzącego. Dlatego analogia z obrazem trójwymiarowym jest tylko częściowo słuszna: każde oko widzi coś innego, ale mechanizm widzenia jest identyczny. EWD i ewaluacja zewnętrzna dają obraz odmienny, lecz do oceny pracy szkoły również wprowadzają swoje odmiennie ograniczenia. Przy porównywaniu raportu z ewaluacji zewnętrznej i EWD organ prowadzący musi te ograniczenia rozumieć i uwzględniać.

Istotnym ograniczeniem ewaluacji zewnętrznej, o którym trzeba na zakończenie wspomnieć, jest dostępność odpowiednich raportów jedynie dla niewielu szkół w Polsce (poniżej tysiąca). Bardzo wiele samorządów nie prowadzi ani jednej szkoły, która przeszła przez pełny cykl ewaluacji. Nie jest to rzecz jasna dziwne, ponieważ ewaluacja zewnętrzna jest nowym, dopiero wprowadzanym rozwiązaniem edukacyjnym w naszym kraju. Jednak dla organów prowadzących jest to bardzo poważna trudność, zwłaszcza w odniesieniu do szkół, które napotykają na trudności, wykazujących ujemną EWD lub pogarszające się średnie wyniki. W wielu wypadkach konieczne jest podejmowanie decyzji bez wykorzystania tej nowej informacji o szkole. Możliwym, częściowym rozwiązaniem tego problemu byłaby współpraca kuratoriów z organami prowadzącymi w zakresie ustalania kolejności szkół poddawanych ewaluacji, tak by można było uwzględniać priorytety samorządów. Alternatywnym rozwiązaniem byłaby możliwość zakupu przez samorząd takiej usługi od firm komercyjnie dokonujących ewaluacji. W dniu dzisiejszym żadne z tych rozwiązań jednak nie jest dostępne.

3. Potrzeby szkoły w świetle nowych informacji o szkole

W poprzednim rozdziale omówiliśmy zasadnicze różnice użyteczności dla organu prowadzącego trzech nowych rodzajów informacji o szkole: średnich wyników testów zewnętrznych, edukacyjnej wartości dodanej oraz raportów z ewaluacji zewnętrznej. Pokazaliśmy w szczególności, że odmienność tych informacji może być dla samorządu pożyteczna poprzez dostarczenie dodatkowego, pogłębionego obrazu pracy szkoły. Obecnie skupimy się na wykorzystaniu tych informacji do oceny



potrzeb szkoły, a zwłaszcza na koniecznym powiązaniu tych informacji z innymi omówionymi we wstępie danymi o szkołach, dostępnymi dla organu prowadzącego.

Punktem wyjścia do naszych rozważań są dwa oczywiste stwierdzenia, wspomniane już we wstępie:

- Celem organu prowadzącego jest stworzenie warunków, aby praca szkoły była jak najbardziej skuteczna i korzystna dla wszystkich uczniów.
- W warunkach ograniczonego budżetu organ prowadzący musi oceniać i wybierać, które potrzeby, których szkół są najistotniejsze z punktu widzenia powyższego celu.

Z tych oczywistych stwierdzeń wynika szereg mniej oczywistych wniosków. Po pierwsze, organ prowadzący musi wspierać, a nie karać swoje szkoły. Wszelkie wskazówki co do problemów funkcjonowania szkoły, wynikające z EWD bądź z raportów z ewaluacji zewnętrznej, powinny być traktowane jako wyzwanie: w jaki sposób szkole można pomóc? Charakterystyczna w roku 2002 reakcja niektórych wójtów na pierwsze wyniki sprawdzianu w szkole podstawowej, mianowicie chęć natychmiastowego wyrzucenia ze stanowisk wielu dyrektorów szkół, wynikała z szoku: w bardzo wielu gminach wiejskich samorząd po raz pierwszy musiał się zmierzyć z trudną do przyjęcia wiedzą, że uczniowie w jego szkołach osiągają bardzo słabe wyniki. Jednak obecnie samorządy rozumieją już dobrze, że lepszą niż karanie odpowiedzią jest wsparcie szkoły w rozwoju. Nie znaczy to, oczywiście, że wymiana dyrektora jest zawsze złym rozwiązaniem. Jest to jednak rozwiązanie drastyczne, które zaburza funkcjonowanie szkoły, i które powinno być przyjęte wyłącznie po bardzo dojrzałym namyśle (oddzielną kwestią są prawne uregulowania ograniczające swobodę samorządu mianowania, oceniania i zwalniania dyrektora).

Po drugie, każda szkoła ma swoje trudności i swoje potrzeby, lecz samorząd musi je wszystkie uporządkować i ocenić razem, a nie oddzielnie dla każdej szkoły. Tu widzimy różnicę w sposobie wykorzystania nowych, porównanych w poprzednim podrozdziale informacji o szkole, przez dyrektora szkoły i przez organ prowadzący. Dyrektor szkoły wykorzystuje te nowe informacje do dokonania diagnozy pracy swojej oraz kadry nauczycielskiej, do zmian sposobu funkcjonowania szkoły i współpracy ze środowiskiem. Jednak samorząd musi umieć spojrzeć razem na wszystkie prowadzone przez siebie szkoły i ocenić ich zróżnicowane potrzeby. Nawet w częstej w warunkach polskich sytuacji, kiedy gmina prowadzi tylko jedno gimnazjum, samorząd musi porównać potrzeby gimnazjum z potrzebami szkół podstawowych i przedszkoli. Dla większych miast problem ten staje się jeszcze poważniejszy.



Po trzecie, nowe informacje o szkole należy wykorzystywać nie tylko w celu identyfikacji problemów i słabych stron szkoły, ale również jej osiągnięć i stron mocnych. Wszelkie programy naprawcze, próby usunięcia niedociągnięć w pracy powinny bazować na tym, co w danej szkole dobrze działa, jest warte wzmocnienia i wykorzystania. Ma to z jednej strony walor psychologiczny, gdyż trudno liczyć na chętną współpracę z instytucją, w której dostrzegamy same wady i problemy. Ale ma to też walor praktyczny: zmiana na lepsze musi rozpocząć się od odpowiedniego spożytkowania silnych zasobów szkoły.

Po czwarte wreszcie, samorząd musi ocenić potrzeby szkół nie tylko w świetle napotykanych przez nie trudności, ale także uwzględniając obecną alokację środków budżetowych i innych zasobów pomiędzy szkoły. Innymi słowy, nawet szkoła wymagająca poważnego wsparcia ze strony organu prowadzącego nie powinna dostać dodatkowych etatów, na przykład pedagogów lub psychologów, jeżeli już obecnie jest pod tym względem uprzywilejowana w stosunku do pozostałych szkół, a zdaniem samorządu wykorzystuje te zasoby nieefektywnie. Pokazuje to, że nowe, zewnętrzne informacje o szkołach muszą być integrowane z dotychczas dostępnymi danymi, pochodzącymi z wewnątrz lokalnego systemu szkolnego. Nawet bardzo głęboka analiza problemów i osiągnięć szkoły na podstawie średnich wyników egzaminów, EWD oraz ewaluacji zewnętrznej nie pozwoli na wybór trafnego postępowania wobec szkoły, a zwłaszcza na wybór sposobu zaspokajania jej potrzeb, jeżeli dotychczasowe warunki pracy szkoły i wykorzystanie przez nią obecnych zasobów nie zostaną wzięte pod uwagę.

Powyższy opis zadań stojących przed organem prowadzącym został celowo tak sformułowany, by podkreślić złożoność i odpowiedzialność roli samorządu. Jeśli samorząd chce aktywnie wspierać poprawę wyników uzyskiwanych przez uczniów, musi dysponować pewnymi narzędziami zaspokajania ich specyficznych potrzeb, a nie zdać się wyłącznie na wysiłki samych szkół. Omówimy poniżej dwa takie instrumenty: przyznawanie szkołom dodatkowych etatów nauczycieli wsparcia (tak zwanych nauczycieli nietablicowych) i doposażenie szkół. Celowo ograniczamy się do tych dwóch instrumentów zarządczych, ponieważ są to przykłady najważniejsze, a jednocześnie zasady ich wykorzystywania są dość podobne i mogą być zastosowane do innych narzędzi zarządzania.

Liczba etatów nauczycieli wsparcia

Liczba etatów nauczycieli tablicowych, a więc prowadzących lekcje zgodnie z programem nauczania, jest w dużej mierze regulowana przez ramowy plan nauczania i liczbę oddziałów w poszczególnych



klasach. Faktycznie realizowany plan nauczania może być różny w różnych szkołach (dodatkowe godziny finansowane przez organ prowadzący, dodatkowy podział na grupy), ale rzadko są to odchylenia znaczące. Najważniejszym narzędziem samorządu zarządzania liczbą tych etatów jest więc monitorowanie tworzenia oddziałów (kontrola średniej wielkości oddziału klasowego). Jednak w odniesieniu do nauczycieli bibliotekarzy, nauczycieli świetlicy, pedagogów szkolnych, logopedów i psychologów liczba etatów jest stosunkowo swobodnie ustalana przez organ prowadzący. Jednocześnie nie ulega wątpliwości, że praca nauczycieli nietablicowych ma ogromne znaczenie dla poziomu nauki i dla osiągniętych efektów. Biblioteki szkolne oferują uczniom z mniej wykształconych rodzin dostęp do literatury, słowników i encyklopedii. Pedagodzy i psycholodzy pomagają nauczycielom rozwiązywać konflikty pomiędzy uczniami i napięcia powstające w oddziałach klasowych, co wpływa pozytywnie na postawy uczniów i ich motywację. Przydział szkołom etatów dla nauczycieli nietablicowych w ramach corocznie akceptowanego arkusza organizacyjnego szkoły jest więc ważnym elementem jakościowej polityki organów prowadzących.

Decydując o przyznaniu możliwych do sfinansowania w danym roku dodatkowych etatów, samorząd z jednej strony podejmuje zobowiązanie finansowe wobec wybranych szkół, a z drugiej – odmawia przydzielenia tych etatów innym szkołom, które też mogą ich potrzebować. Dlatego przed podjęciem decyzji należy rozważyć szereg istotnych pytań:

- Jaki jest konkretny problem danej szkoły i w jaki sposób proponowany etat może pomóc go rozwiązać? Jakie świadectwa na temat tego problemu wynikają z analizy średnich wyników egzaminów, EWD oraz raportu z ewaluacji zewnętrznej tej szkoły?
- Jaki był efekt uprzednio przyznanych szkołom etatów psychologa, pedagoga bądź bibliotekarza? Czy samorząd monitorował efekty ich pracy? Czy skala tych efektów jest odpowiednia do poniesionych wydatków?
- Jaki jest poziom zatrudnienia nauczycieli nietablicowych w danej szkole w stosunku do pozostałych szkół prowadzonych przez samorząd i w stosunku do innych znanych szkół? Czy nauczyciele ci pracują efektywnie? Co można wyczytać na temat ich pracy z raportów z ewaluacji zewnętrznej?

Warto zwrócić uwagę na fakt, że zgodnie z naszymi wcześniejszymi uwagami powyższe pytania pozwalają na integrację informacji o szkołach pozyskiwanych z różnych źródeł.

Zwłaszcza w sytuacji, kiedy o dodatkowy etat ubiega się więcej niż jedna szkoła, organ prowadzący może poprosić dyrektorów o pisemne ustosunkowanie się do powyższych pytań, aby uzyskać



porównywalną i uargumentowaną dokumentacją. Dokumentacja ta pozwoli na podjęcie bardziej przemyślanej decyzji. W odniesieniu do pewnych elementów tej dokumentacji samorząd może także poprosić o opinię pracowników poradni pedagogiczno-psychologicznej.

Doposażenie szkół

Przez doposażenie szkół rozumiemy proces inwestowania w pomoce naukowe szkoły: książki do biblioteki, wyposażenie pracowni przedmiotowych, sprzęt multimedialny, urządzenia sportowe itp. (pomijamy tu remonty budynków, inwestycje w infrastrukturę szkoły, na przykład toalety lub stołówkę). Pomoce naukowe mają istotne znaczenie dla procesu nauczania, gdyż pozwalają przetłumaczyć abstrakcyjne często opisy, zasady i prawa na zrozumiałe i dotykane zjawiska. Są również atrakcyjne dla uczniów i nauczycieli, zwiększają komfort nauki i motywację do uczestnictwa w zajęciach. Mają więc ważne znaczenie dla poprawy procesu dydaktycznego w szkole i osiąganych wyników.

Z drugiej strony, pomoce naukowe czasami przekształcają się w nieużywane gadżety techniczne, nieprzynoszące żadnego pożytku uczniom. Przykładem mogą być interaktywne tablice szkolne, które bez odpowiedniego przeszkolenia nauczycieli i bez wykorzystania odpowiednich materiałów lekcyjnych pozostają wyłącznie ozdobą szkoły. Również komputery w salach lekcyjnych nie zawsze są wykorzystywane jako naturalne narzędzie do prowadzenia lekcji. W takiej sytuacji ich obecność w sali jest nieuzasadniona.

Przed podjęciem decyzji o doposażeniu szkół samorząd musi odpowiedzieć sobie na szereg pytań, niewiele się różniących od powyżej wymienionych pytań dotyczących dodatkowych etatów nauczycieli nietablicowych:

- Jaki jest konkretny problem danej szkoły i w jaki sposób proponowane dodatkowe wyposażenie szkoły może pomóc go rozwiązać? Jakie świadectwa na temat tego problemu wynikają z analizy średnich wyników egzaminów, EWD oraz raportu z ewaluacji zewnętrznej tej szkoły?
- Jakie były efekty uprzednio zakupionego wyposażenia szkół? Czy samorząd monitorował ich wykorzystanie przez szkoły i efekty ich zakupu? Czy skala tych efektów jest odpowiednia do poniesionych wydatków?
- Jaki jest poziom wyposażenia w pomoce naukowe i urządzenia sportowe w danej szkole w stosunku do pozostałych szkół prowadzonych przez samorząd i w stosunku do innych



znanych szkół? Czy wyposażenie jest wykorzystywane efektywnie? Co można wyczytać na temat ich pracy z raportów z ewaluacji zewnętrznej?

Ponownie zauważamy, że konkretne informacje potrzebne do rozważenia przez organ prowadzący wniosku szkoły o doposażenie pochodzą częściowo z nowych źródeł informacji o szkole (egzaminy, EWD, ewaluacja), a częściowo ze szkół.

4. Podsumowanie i rekomendacje

Samorządy dysponują coraz lepszymi, coraz bogatszymi i bardziej różnorodnymi informacjami o prowadzonych przez siebie szkołach. Jednocześnie najważniejsze zadania samorządów w odniesieniu do swoich szkół pozostają takie same: decydują o poziomie zatrudnienia, o planie finansowym, o wyposażeniu pracowni i sal lekcyjnych, o inwestycjach i remontach.

Dostępność coraz lepszych informacji o pracy szkół, zwłaszcza średnich wyników egzaminów, EWD oraz raportów z ewaluacji zewnętrznej rodzi pokusę, aby samodzielnie oceniać jakość pracy szkół i podejmować na tej podstawie decyzje personalne i budżetowe. Jednak każde z dostępnych źródeł nowych informacji ma swoje ograniczenia, informacje nie są ze sobą zbieżne, i trudno jest ocenić, które ustalenia są najbardziej wiarygodne. Tak więc pierwszą rekomendacją jest *zachowanie ostrożności*. Nowe informacje o szkole wskazują na możliwe problemy i trudności, ale nie opisują ich precyzyjnie i do końca. Żadna z dostępnych informacji o szkole nie zastąpi dogłębnej analizy ani poważnej rozmowy z dyrektorem i gronem pedagogicznym.

Objaśnialiśmy w rozdziale 2, dlaczego jest naturalne, a nawet czasami pożyteczne, że informacje o szkole pozyskiwane z różnych źródeł są ze sobą rozbieżne. Informacje te powinny być analizowane łącznie z danymi o realizacji planu finansowego szkoły i innymi informacjami pozyskiwanymi przez samorząd ze szkół. Wypływa stąd nasza druga rekomendacja, że organ prowadzący powinien zatroszczyć się o *wspólne wykorzystanie wszystkich źródeł wiedzy o szkole*. Na przykład decyzja o przyznaniu dodatkowego etatu pedagoga szkolnego musi uwzględniać nie tylko słabości procesu nauczania w szkole, ale także obecny poziom wykorzystania zasobów szkoły.

Oceniając potrzeby szkoły i decydując o przeznaczeniu dodatkowych środków i zasobów w celu poprawy funkcjonowania szkoły, samorząd nie może wziąć na siebie odpowiedzialności za nadzorowanie pracy nauczycieli i procesu nauczania. Odpowiedzialność ta spoczywa na dyrektorsze



szkoły. Jest to nie tylko kwestia rozwiązań ustawowych, ale także i dobra praktyka zarządzania placówkami oświatowymi, respektowana w krajach rozwiniętych. Innymi słowy, i tu dochodzimy do naszej trzeciej rekomendacji, samorząd powinien *wspierać autonomię szkoły w jej wysiłkach podniesienia jakości nauczania*. Rolą samorządu jest zapewnienie szkołom, w ramach dostępnych środków budżetowych i z zachowaniem zasady równości, dobrych warunków pracy i zaspokojenie ich najważniejszych potrzeb dotyczących dobrego kształcenia uczniów. Zapewnienie tych warunków daje organowi prowadzącemu podstawę do stawiania szkole realistycznych wymagań poprawy poziomu nauczania.

Podsumowując, sformułowaliśmy trzy zasadnicze rekomendacje:

- Zachowanie ostrożności przy diagnozowaniu problemów szkół na podstawie średnich wyników egzaminów, EWD oraz raportów z ewaluacji zewnętrznej.
- Troska o łączne wykorzystanie wszystkich źródeł wiedzy o szkole.
- Wspieranie autonomii szkoły w jej wysiłku podniesienia jakości nauczania.

Literatura cytowana

Agnieszka Borek, *Wykorzystanie ewaluacji zewnętrznej do ocen potrzeb szkół*, rozdział XXX.

Artur Pokropek,

Ewa Stożek, *Identyfikacja problemów szkół na podstawie EWD*, rozdział XXX.

Mariusz Tobor, *Lokalne standardy zatrudnienia w oświacie*, rozdział XXX.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY





Interdyscyplinarne Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego

Uniwersytet Warszawski, ul. Pawińskiego 5a, 02-106 Warszawa

Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej
w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

