



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Rozważania o reformie oświaty na poziomie lokalnym

Tony Levitas
7 maja 2012 r.



Struktura i cel prezentacji

- Dokonać krytycznego przeglądu dominujących koncepcji w zakresie reformy oświaty
- Umieścić te koncepcje w dzisiejszych polskich realiach
- Omówić znaczenie dla polskich reformatorów zalet i wad tych koncepcji
- Zasugerować niektóre techniki i praktyki, które mogą być szczególnie użyteczne dla jednostek samorządowych



New Public Management - Nowe zarządzanie w sektorze publicznym

- Model NPM (*New Public Management*) sięga 1980 roku, był odpowiedzią na wzrastające koszty i zmniejszającą się efektywność państwa opiekuńczego.
- NPM uważa, że biurokracja w sektorze publicznym, w tym w oświacie, w większym stopniu służy własnym celom niż obywatelom.
- W odpowiedzi NPM sięga po instrumenty i narzędzia wykorzystywane w sektorze prywatnym, pozwalające na „rozliczanie” instytucji publicznych z osiągniętych przez nie wyników.



New Public Management

- Obszerna literatura – oraz 20+ lat doświadczeń – pozwala zastosować model NPM w obszarze oświaty.
- Wyróżniamy dwie tendencje:
 - jedna oparta na sprawdzianach wiedzy (testy) i wyborze szkoły (urynkowanie);
 - druga oparta na budżetowaniu zadaniowym i/lub planowaniu strategicznym.
- Te dwie tendencje nazywamy odpowiednio:
 - „modelem populistycznym NPM”;
 - „modelem proceduralnym NPM”.



Testy uczniów i wybór szkoły

- Podstawowa idea testowania uczniów to założenie, że główną funkcją szkół jest nauczanie, a najlepszą miarą realizacji tej funkcji są wyniki obiektywnych zewnętrznych testów.
- Podstawowa idea wyboru szkoły to założenie, że jeżeli rodzice i uczniowie mogą wybierać szkołę, to dobre szkoły będą się rozwijać, złe zaś zbankrutują.
- Pozwala to politykom i obywatelom rozliczać szkoły i nauczycieli z wyników ich pracy.



Testy i wybór szkoły

Ponadto oba podejścia się wzajemnie wzmacniają:

- Rynek oświatowy będzie funkcjonował najefektywniej w sytuacji, gdy rodzice oraz uczniowie będą posiadać obiektywne informacje w oparciu o które będą dokonywali wyboru szkoły

Nazywamy je „populistycznymi”, gdyż są logiczne i atrakcyjne oraz zwalniają polityków z konieczności dokonywania trudnych wyborów.

- Nie ma jednak przekonujących dowodów, że są skuteczne



Testy i rozliczanie

- Trudno przygotować odpowiednie testy.
- Trudno dopasować testy do programu nauczania.
- Trudno dopilnować, aby testy z roku na rok miały ten sam stopień trudności (skalowanie).
- Surowe wyniki testów mówią więcej o społeczno-ekonomicznym statusie ucznia niż o jakości nauczania.
- Nie można testować wszystkiego, co powinno być nauczane w szkołach.



Testy i rozliczanie

Najważniejszy argument przeciw wykorzystywaniu testów do nagradzania i karania nauczycieli (rozliczania ich z wyników ich pracy) to fakt, że im wyższe są stawki testu, tym bardziej sam proces testowania wypacza zachowania ludzi:

- Nauczanie pod testy;
- Nieuczenie rzeczy, które nie są przedmiotem testu;
- Unikanie uczenia (i testowania) słabych uczniów,
- Oszukiwanie i fałszowanie wyników;



Testy i rozliczanie

- Nie oznacza to, że testowanie jest niepotrzebne
- Ma ono decydujące znaczenie jako diagnoza tego, co dzieje się w szkołach.
- Odnosi się to szczególnie do EWD.
- Istnieje jednak podstawowa różnica pomiędzy wykorzystywaniem testów do diagnozowania poziomu nauczania i do nagradzania a karania szkoły i nauczycieli.
- Przykład Finlandii: uczniowie są regularnie testowani, ale tylko w celu diagnozy, by ich lepiej uczyć (początek roku szkolnego).



Wybór szkoły i poziom kształcenia

- W ciągu ostatnich 30 lat wykonano wiele badań naukowych wpływu mechanizmów rynkowych na poziom kształcenia.
- Przeważająca ich większość wskazuje, że wybór szkoły ma niewielki pozytywny wpływ na wyniki uczniów, i tylko w określonych okolicznościach.
- Pojawia się interesujące pytanie: dlaczego?
- Niedawno opracowany raport Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (*OECD*) dokonał przeglądu tej literatury



Wybór szkoły i poziom kształcenia

- Rynki edukacji mają charakter lokalny; konkurencja jest zwykle ograniczona bądź w ogóle nie istnieje.
- Rodzice twierdzą, że chcą dla swoich dzieci jak najlepszych szkół, ale wybierając często kierują się innymi względami:
 - wygoda,
 - ponieważ właśnie tam ludzie tacy jak my posyłają swoje dzieci do szkoły.
- Konkurencja pomiędzy szkołami rzadko prowadzi do tego, że szkoły skupiają się na podstawowych edukacyjnych (i trudnych do dostrzeżenia) funkcjach.



Wybór szkoły i poziom kształcenia

Zamiast tego szkoły inwestują w:

- Budynki i wyposażenie;
- Programy dodatkowe mające na celu przyciągnięcie uczniów o określonego rodzaju zainteresowaniach (muzyka, sport);
- Nabór i reklamę;

Ostatecznie i w większości przypadków, korzyści, które niektóre szkoły osiągają dzięki konkurencji, przekreślane są przez zwiększoną selekcję/segregację w innych szkołach.



“Proceduralny” NPM

Dwie inne tendencje widoczne w literaturze NPM:

- Podobnie jak w „populistycznym” NPM, mają na celu rozliczenie urzędników sektora publicznego z efektywności kierowanych przez nich instytucji
- Jednak odmiennie niż „populistyczny” NPM, uznają, iż szkoły mają różnorodne cele, a miarą ich sukcesu nie mogą być jedynie wyniki testów

Strategie te opierają się na procedurach, których celem jest zmuszenie urzędników do zdefiniowania (różnorodnych) celów i do mierzenia postępów w realizacji tych celów.



Budżet zadaniowy

- W budżecie zadaniowym należy zdefiniować cele wydatków oświatowych i stworzyć wskaźniki pozwalające ocenić stopień realizacji tych celów
- Urzędnicy są następnie rozliczani z osiągniętych postępów w zakresie realizacji celów
- Wymaga odejścia od „historycznego” budżetowania, w którym cele wydatków nie są kwestionowane
- Wymaga nie tylko ustalenia celów i wskaźników, ale też odpowiednich systemów księgowych



Budżet zadaniowy

- Wiele krajów, w tym Polska, wymaga obecnie stosowania jakiejś formy budżetu zadaniowego.
- Pomimo 30 lat zachęcania do tej formy budżetowania, dowody na sukces są ograniczone.
- „Raj w teorii, piekło w praktyce”.
- Rzadko kiedy systemy wdrażane są w całości.
- Wskaźniki często nie są wykorzystywane do nagradzania lub karania.
- Systemy często załamują się pod swoim własnym ciężarem.



Budżet zadaniowy

- Pojawia się pytanie: dlaczego?
- Tworzenie wskaźników realizacji celów nie jest łatwe i wymaga znaczących inwestycji w zbieranie i analizę danych.
- Szkoły i realizowane programy służą różnym i sprzecznym celom, których nie da się łatwo sprowadzić do wspólnego mianownika.
- Tworzenie wskaźników nie rozwiązuje nieuchronnie politycznych wyborów, jakie wydatki są najważniejsze i dlaczego



Planowanie strategiczne

- Podobnie jak budżet zadaniowy, planowanie strategiczne opiera się na zmuszeniu urzędników publicznych do określenia celów i mierzenia postępów w ich realizacji.
- Jednak planowanie strategiczne nie próbuje określić celów wszystkich wydatków, ale raczej skłonić urzędników do określenia najważniejszych celów
- Dobrze zdefiniowany proces krok po kroku prowadzący w kierunku lepszej diagnozy sytuacji i lepszego określenia wyzwań (*ang. SWOT*: atuty, słabości, szanse i zagrożenia)



Planowanie strategiczne

- Szeroko stosowane w sektorze prywatnym i coraz bardziej wymagane w sektorze publicznym
- Mało twardych dowodów skuteczności
- Bardzo słabe dowody, że firmy prywatne wykorzystujące ten sformalizowany proces do określania strategii, faktycznie osiągają lepsze wyniki finansowe
- Pomiar wyników w sferze publicznej jest szczególnie trudny z uwagi, gdyż instytucje publiczne realizują różnorodne cele (liczy się nie tylko zysk)



Planowanie strategiczne

- Często użyte do potwierdzenia istniejącego planu lub tylko dlatego, że jest wymagane
- Często niewielki związek pomiędzy analizą słabych i mocnych stron a wyborem celów
- Często niewielki związek pomiędzy celami a planowanymi działaniami, przypominającymi „listę życzeń”
- Często niewielki związek pomiędzy planowanymi działaniami a zasobami (plany finansowe)
- Często wskaźniki są słabo zdefiniowane i nie pozwalają mierzyć osiągniętego postępu



Planowanie strategiczne

- Ponownie pojawia się pytanie: dlaczego?
- Oddzielenie planowania od działania – podstawa planowania strategicznego – jest po prostu błędne
- W niepewnym i zmiennym świecie nie można opracować dobrych strategii udając, że co pewien czas wykracza się poza ten świat
- W niepewnym świecie i w warunkach różnorodności celów, skuteczne strategie wyłaniają się raczej z ulepszonych konkretnych praktyk niż z całościowego projektu



Nauki płynące z problemów z NPM

- Podstawą reformy oświaty i zarządzania szkołami powinna być budowa ***odpowiedzialnych instytucji***, a nie rozliczanie nauczycieli z efektów ich pracy
- Oznacza to odrzucenie pokusy traktowania wyboru szkoły i testowania uczniów jako magicznych rozwiązań złożonych problemów
- Oznacza to uznanie, że szkoły służą różnorodnym, sprzecznym sobie celom, że określanie celów wymaga poważnej dyskusji pomiędzy wszystkimi uczestnikami procesu a także stałego oceniania kosztów strategii



Nauki płynące z problemów z NPM

- Tworzenie odpowiedzialnych instytucji oraz poważny dialog uczestników procesu powinny być częścią codziennego funkcjonowania, a nie być oddzielnym „procesem planowania”
- Wybór zadań, na których należy się koncentrować, powinien wynikać z najistotniejszych otwartych problemów
- Należy starać się mierzyć efekty działań, ale nie udawać, że można wszystko zmierzyć i że różnorodne cele mogą być sprowadzone do wspólnego mianownika



Co może to oznaczać w praktyce?

- Jednostki samorządu terytorialnego powinny wbudować dialog społeczny w proces zarządzania lokalnymi systemami oświaty
- Testy powinny być wykorzystywane w celach diagnostycznych, a nie po to, by tworzyć ich ranking bądź ułatwiać rywalizację
- Dyrektorzy i nauczyciele nie powinni mieć prawa do obwiniania „słabych uczniów” za kiepskie oceny.
- Należy przemyśleć i przeciwdziałać konsekwencjom niżu demograficznego
- Szczególną uwagę należy zwrócić na społeczno-ekonomiczną selekcję i segregację w szkołach



Co może to oznaczać w praktyce?

- Szkoły oraz jednostki samorządu powinny odnosić swoje wyniki do wyników innych szkół i jednostek oraz analizować ich ewolucję, wykorzystując dostępne wskaźniki
- Należy zainicjować poważny dialog pomiędzy władzami krajowymi, jednostkami samorządu terytorialnego oraz związkami zawodowymi w celu zreformowania Karty Nauczyciela oraz subwencji oświatowej



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Dziękuję za uwagę