

SAMORZĄD TERYTORIALNY A DYREKTORZY SZKÓŁ

Stanisław Szelewa



Spis treści

1. Wprowadzenie

1.1. Określenie problematyki badań – zaznaczenie pól współpracy między samorządem a dyrektorami szkół wynikających z przepisów prawa

1.2. Metodologia badań

1.3. Wprowadzenie podstawowych pojęć z zakresu analizy stosunków między samorządem a dyrektorami szkół

2. Pozycja dyrektora wobec jst – praktyka współpracy

2.1. Pozycja dyrektora wobec jst – praktyka współpracy w zakresie *finansów*

2.2. Pozycja dyrektora wobec jst – praktyka współpracy w zakresie: *oferty dydaktycznej i programu rozwoju szkoły*

2.3. Pozycja dyrektora wobec jst – praktyka współpracy w zakresie *polityki kadrowej*

3. Reguły prawne i praktyka w zakresie dokonywania oceny dyrektorów szkół przez samorząd

3.1. Częstotliwość oceny wyznaczana przez ramy prawne a częstotliwość oceny w praktyce

3.2. Hierarchia kryteriów oceny dyrektorów szkół w ujęciu pracowników urzędów i dyrektorów szkół

3.3. Znaczenie formalnej oceny pracy dyrektora szkoły dla samorządu, dyrektora i szkoły

4. Wybór dyrektora szkoły

4.1. Procedura konkursowa i pozakonkursowa

4.2. Zasady obowiązujące przy przedłużaniu kadencji

5. System wynagradzania dyrektorów

5.1. Analiza poziomu wynagrodzeń dyrektorów w poszczególnych jst w części ustalonej przez organ prowadzący w oparciu o prawo lokalne i praktykę

5.2. Ocena systemu wynagrodzeń przez dyrektorów i urzędników

6. Komunikacja interpersonalna między przedstawicielami samorządu a dyrektorami szkół

7. Wnioski z badań

7.1. Zakres autonomii dyrektora w zarządzaniu finansami szkoły i organizacji jej pracy

7.2. Formalne i pozaformalne zasady oceniania dyrektorów szkół,

7.3. Formalna rola organu prowadzącego w wyborze dyrektora szkoły a praktyka w tym zakresie,

7.4. Poziom wynagrodzeń dyrektorów w zestawieniu z płacami nauczycieli

7.5. Style zarządzania oświatą przez samorząd.

8. Dobre praktyki.

9. Załączniki

- ankieta,
- scenariusz wywiadu.



1. Wprowadzenie

1.1. Określenie problematyki badań – zaznaczenie pól współpracy między samorządem a dyrektorami szkół wynikających z przepisów prawa

Przy aktualnym stanie prawnym szkoły publiczne, dla których organem prowadzącym są samorządy terytorialne stanowią podstawową część systemu polskiej oświaty. Władze samorządowe, które w aktach prawnych stanowiących podstawę ich funkcjonowania mają zapisane zadania z zakresu edukacji, w codziennej rzeczywistości realizują je głównie poprzez stanowienie prawa lokalnego z zakresu oświaty oraz nadzorowanie funkcjonowania podległych sobie szkół. Ta podległość w praktycznym wymiarze wyraża się m.in. w uczestnictwie w procedurze wyboru dyrektora szkoły, decydującym głosie przy dokonywaniu jego oceny, ustalaniu poziomu części wynagrodzeń pracowników oświaty, w tym dyrektorów szkół, decydowaniu o kształcie sieci szkolnej. Ci ostatni z kolei widzą władze samorządowe przede wszystkim jako decydentów określających wysokość budżetów szkół, możliwości remontowania i wyposażania obiektów szkolnych, ale też jako organ mający decydujący wpływ na kierunki kształcenia, rodzaje i liczby godzin zajęć w arkuszu organizacyjnym.

W takim stanie rzeczy oczywistością jest konieczność codziennych niemal kontaktów na linii dyrektor szkoły – władze samorządowe. Nie zawsze obie strony znajdują czas i widzą potrzebę osobistych spotkań, najczęstszą drogą porozumiewania się są rozmowy telefoniczne i poczta elektroniczna. Określenie charakteru wzajemnych relacji między organami odpowiedzialnymi za kształt lokalnej oświaty a osobami mającymi największy wpływ na oblicze szkoły i poziom wykonywania przez nią zadań statutowych uznać należy za bardzo ważny przedmiot badań w obszarze zarządzania oświatą publiczną.

Celem głównym badań jest więc określenie przedmiotu i właściwości kontaktów między samorządowymi organami prowadzącymi szkoły publiczne w ocenie obu stron. W szczególności badaniami została objęta następująca tematyka:

- a. autonomia dyrektora w zakresie dysponowania środkami finansowymi:
 - znajdującymi się w planie finansowym szkoły,
 - wypracowanymi przez szkołę dochodami własnymi,
 - kreowanie oferty dydaktycznej szkół.
- b. ocena pracy dyrektora:



- kryteria oceny i ich hierarchia,
- strony inicjujące proces oceny,
- znaczenie oceny dla dyrektora i samorządu.
- c. sposób wyboru dyrektora szkoły:
 - kryteria wyboru i ich hierarchia,
 - praktyka funkcjonowania komisji konkursowych,
 - warunki przedłużania kadencji dyrektorów bez procedury konkursowej.
- d. pensum dyrektora i kadry kierowniczej szkoły:
 - zasady ustalania wysokości pensum,
 - wysokość zniżki godzin.
- e. systemy wynagradzania dyrektorów:
 - sposób ustalania wysokości dodatków do wynagrodzeń dyrektorów w świetle prawa lokalnego,
 - funkcjonowanie systemu wynagradzania dyrektorów w praktyce,
 - nagrody specjalne.
- f. komunikacja w relacji organ prowadzący-dyrektor szkoły:
 - częstotliwość, okoliczności i tematyka spotkań władz samorządowych z dyrektorami szkół.
- g. udział dyrektorów szkół w procesie podejmowania decyzji dotyczących polityki oświatowej samorządu:
 - samorząd a oddolne inicjatywy szkół w zakresie polityki oświatowej,
 - udział dyrektorów w opiniowaniu projektów aktów lokalnego prawa oświatowego.

1.2. Metodologia badań

Można wyodrębnić cztery, następujące etapy procesu badawczego, którego rezultatem są wnioski przedstawione w raporcie:

1. Analiza dokumentów (zapisów aktów prawnych w poszczególnych JST – uchwał rad, zarządów, zarządzeń wójtów, burmistrzów, prezydentów) związanych z problematyką badań, a w szczególności:
 - a) regulaminów dodatków do wynagrodzeń nauczycieli, zgodnie z art. 30 ust.6 Karty Nauczyciela,
 - b) regulaminów przyznawania nagród dla nauczycieli, zgodnie z art. 48 ust. 2 Karty Nauczyciela,
 - c) uchwał dotyczących utworzenia rachunków wydzielonych dla oświatowych jednostek organizacyjnych, zgodnie z art. 223 ustawy o finansach publicznych,



d) uchwał w sprawie zasad udzielenia i rozmiarów zniżek pensum dyrektorów szkół, zgodnie z art. 42 ust. 7 Karty Nauczyciela.

2. Przeprowadzenie badania ankietowego wśród dyrektorów szkół w wybranych JST oraz osób zarządzających oświatą w urzędach samorządowych. Badanie przeprowadzono drogą elektroniczną.

3. Przeprowadzenie wywiadów pogłębianych z dyrektorami niektórych szkół. Dyspozycje do wywiadów pogłębianych sformułowano, mając na uwadze zestawienie wyników badania ankietowego oraz analizy treści wybranych dokumentów tak, aby dostarczona na poszczególnych etapach badania wiedza była uporządkowana, porównywalna i spójna.

4. Opracowanie raportu.

Analiza dokumentów pozwoliła stwierdzić, w jakim stopniu i w jaki sposób w danej JST realizuje się zadania oświatowe wynikające z zapisów ustawowych a dotyczące dyrektorów szkół. Tak zdobyte informacje umożliwiły porównanie różnych rozwiązań w tej kwestii, wyłonienie i wskazanie zapisów godnych polecenia innym.

Dyrektorzy szkół w wybranych samorządach wypełniali drogą elektroniczną ankietę składającą się z 23 pytań otwartych i zamkniętych: jednowariantowych i wielowariantowych. Wyniki badania ankietowego stworzyły możliwość skonfrontowania treści lokalnych aktów dotyczących zarządzania oświatą z praktyką ich wdrożenia.

Wywiady pogłębione miały na celu głównie uzyskanie wiedzy na temat praktycznego funkcjonowania określonych rozwiązań prawnych. Ponadto, zebrany dzięki wywiadam materiał uszczegółowił i poszerzył zakres informacji przekazanych przez respondentów w badaniu ankietowym.

Badania w szkołach i JST (ankiety oraz wywiady pogłębione) przeprowadzone zostały w okresie październik – listopad.

Do badań wybrano 15 samorządów różnych typów w dwóch województwach: dolnośląskim i wielkopolskim. Łącznie uzyskano ankiety od 90 respondentów, natomiast wywiady pogłębione przeprowadzono z wybranymi na podstawie wyników ankiet dyrektorami szkół i szefami wydziałów oświaty w 15 JST.

Respondentami byli przedstawiciele następujących gmin/miast/powiatów:

W województwie dolnośląskim:

- Miasto i Gmina Żarów,
- Gmina Warta Bolesławiecka,
- Miasto i Gmina Bierutów,



- Miasto Oleśnica,
- Miasto Legnica,
- Powiat Bolesławiecki,
- Powiat Oleśnicki.

W województwie wielkopolskim:

- Miasto i Gmina Sieraków,
- Gmina Kwilcz,
- Miasto i Gmina Szamocin,
- Miasto Słupca,
- Miasto Chodzież,
- Miasto Kalisz,
- Powiat Chodzieski,
- Powiat Międzychodzki.

Z województwa dolnośląskiego uzyskano 58 ankiet, a z województwa wielkopolskiego 32. Wśród respondentów było 76 dyrektorów szkół i 14 przedstawicieli JST.

Szkoły w badanych JST podzielono na powiatowe i gminne, a te ostatnie na miejskie i wiejskie. Taki podział uwzględnia specyfikę szkół prowadzonych przez powiat (inne typy i rodzaje szkół) oraz odrębną sytuację gminnych szkół na wsi i w mieście (mała liczba uczniów w szkołach wiejskich, zagrożenie zmianami w sieci, sytuacja dyrektorów). Badania objęły szkoły w 4 powiatach (26 ankiet), szkoły gminne w 9 miastach (38 ankiet) i szkoły na wsi (12 ankiet).

Pełne badanie w szkołach różnych typów umożliwiło porównanie grup i wyciągnięcie wniosków, co do sposobu i zakresu monitorowania pracy szkół, relacji pomiędzy samorządem a dyrektorami szkół. Badanie zarówno przedstawicieli JST, jak i podległych im dyrektorów szkół, pozwoliło spojrzeć na te same zagadnienia z dwóch różnych stron i skonfrontować opinie z obu poziomów zarządzania. Uzyskano również możliwość dokonania oceny stopnia samodzielności dyrektorów, stwierdzenia, na ile jest on wykonawcą, a na ile kreatorem różnego rodzaju działań związanych z pracą szkoły.

Ze względu na występowanie pytań wielokrotnego wyboru oraz na przypadki, w których respondenci nie udzielali odpowiedzi na wszystkie pytania, liczby odpowiedzi na poszczególne pytania nie zawsze sumują się do 100% przebadanej populacji (n=90).



1.3. Wprowadzenie podstawowych pojęć z zakresu analizy stosunków między samorządem a dyrektorami szkół

Praktyka wzajemnych relacji między samorządem terytorialnym a dyrektorami szkół dotyczy bardzo wielu płaszczyzn. Dla szerszego zaprezentowania charakteru tych relacji niezbędne jest wyjaśnienie podstawowych pojęć, które najczęściej występowały w pytaniach ankietowych i w trakcie wywiadów pogłębionych. W dużej mierze są to określenia, które występują w aktach prawnych dotyczących oświaty i funkcjonowania JST. Szerokie i dokładne omówienie wybranych pojęć wykracza poza ramy niniejszego raportu, stąd prezentowany zakres ich treści skoncentrowany jest na aspektach podstawowych z punktu widzenia przedmiotu badań.

Organ prowadzący

Według definicji zawartej w przepisie art. 3 pkt 5 ustawy o systemie oświaty, przez organ prowadzący szkołę należy rozumieć ministra, JST, inne osoby prawne i fizyczne. Ustawa ta wskazuje w art. 5 ust. 7 jednoznacznie, że *organ prowadzący szkołę odpowiada za jej działalność*. Jednocześnie uszczegóławia ten zakres podkreślając, że przepis ten dotyczy zwłaszcza odpowiedzialności za:

- 1) zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki;
- 2) wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie;
- 3) zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej;
- 4) wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczych, przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych.

Ale jednostka samorządu terytorialnego posiada swój organ stanowiący czyli radę, organ wykonawczy – wójta, burmistrza, prezydenta, zarząd powiatu czy zarząd województwa. Ponadto, w wypadku powiatów i województw, rolę pracodawców w stosunku do dyrektorów szkół pełnią przewodniczący zarządów, czyli starostowie w powiatach i marszałkowie w województwach. Ustawa o systemie oświaty w art. 5c. precyzyjnie wskazuje kompetencje właściwych organów JST w zakresie wykonywania poszczególnych jej zapisów. Podobnie sytuacja wygląda, jeśli chodzi o kompetencje organu prowadzącego wynikające z zapisów ustawy Karta Nauczyciela – stosowne zapisy znajdują się w art. 91d.

Jeszcze inne kwestie związane z prowadzeniem szkół wynikają z ustawy o finansach publicznych, w której szkoła jest odrębną jednostką organizacyjną, zorganizowaną w formie jednostki budżetowej, z własnym planem finansowym.

Najogólniej rzecz ujmując, organy stanowiące JST (rady) decydują w sprawach organizacji sieci szkolnej, stanowienia aktów lokalnego prawa oświatowego oraz uchwalania budżetu JST w części dochodów i wydatków w Działach 801 i 854 klasyfikacji budżetowej. Pozostałe organy działają w celu wykonywania aktów prawa oświatowego, w tym zarówno aktów wydanych przez państwo jak i tych, które pochodzą od organu stanowiącego samorządu.

W sposób oczywisty ustawa o systemie oświaty reguluje też uprawnienia organu prowadzącego w zakresie nadzoru nad realizacją jego kompetencji w szkołach i placówkach. W art. 34a ustawodawca określił te zadania, zaznaczając, że „organ prowadzący szkołę i placówkę sprawuje nadzór nad jej działalnością w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, z uwzględnieniem odrębnych przepisów”. Nadzorowi podlega w szczególności:

- 1) prawidłowość dysponowania przyznanymi szkole lub placówce środkami budżetowymi oraz pozyskanymi przez szkołę lub placówkę środkami pochodzącymi z innych źródeł, a także gospodarowania mieniem;
- 2) przestrzeganie obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i uczniów;
- 3) przestrzeganie przepisów dotyczących organizacji pracy szkoły lub placówki.

Szereg innych przepisów ustawy o systemie oświaty zawęża jednak nadzór samorządu nad realizacją przez szkoły ich statutowych zadań: raz poprzez określenie szczegółowych kompetencji, a innym razem wskazując np. kuratora oświaty jako organ nadzoru nad zadaniami szkoły w zakresie dydaktyki, wychowania i opieki (warto zaznaczyć, że w ustawie nie ma ani słowa o tym, że kurator oświaty odpowiada, czy choćby współodpowiada za realizację przez szkołę jej statutowych zadań). Natomiast w art. 34b ustawodawca informuje m.in. organ prowadzący, że może ingerować w sprawy szkoły tylko w zakresie ustanowionym ustawą. Oznacza to, że organ prowadzący jako jedyny podmiot ponosi ustawową odpowiedzialność za działalność szkoły, choć w sprawach najważniejszych, dotyczących nadzoru na działalnością *stricte* oświatową nie ma żadnych uprawnień.

Dyrektor szkoły

Zbudowanie definicji odpowiadającej na pytanie: kim jest dyrektor szkoły, jakie są jego zadania – jest niezwykle trudne. Jego kompetencje są bardzo rozległe i obejmują absolutnie różne zakresy działania. Mając na uwadze cele głównego niniejszego opracowania, ograniczyć się należy jedynie do pogrupowania tychże zakresów ze wskazaniem głównych aktów prawnych regulujących zadania dyrektora szkoły.



W świetle powyższego dyrektor szkoły to najszerzej ujmując kierownik jednostki organizacyjnej samorządu terytorialnego, który realizuje zadania:

- a. z zakresu dydaktyki, wychowania i opieki, określone w ustawie o systemie oświaty i w aktach wykonawczych do tej ustawy;
- b. kierownika zakładu pracy, określone w ustawach: Karta Nauczyciela, Kodeks pracy, ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy, ustawa o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, ustawa o systemie oświaty;
- c. zarządcy nieruchomości przeznaczonej na pobyt ludzi, określone w ustawie prawo budowlane, ustawie o ochronie przeciwpożarowej, ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy, ustawie o Państwowej Inspekcji Sanitarnej;
- d. dysponenta finansów publicznych, określone w ustawie o finansach publicznych, ustawie o rachunkowości, ustawie o odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, ustawie Prawo zamówień publicznych.

Plan finansowy szkoły, przesunięcia w planie finansowym.

Z zapisów ustawy o systemie oświaty (art.79. ust.1) wynika, że szkoły i placówki oświatowe muszą działać w formie jednostki budżetowej. Definicję jednostek budżetowych kreśli ustawa o finansach publicznych, nazywając tak jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych (a taką jednostką jest szkoła), które „pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego”. W art. 11 ust. 3, ustawa o finansach publicznych definiuje plan finansowy, nazywając tak plan dochodów i wydatków jednostki budżetowej.

Ustawa ta określa też dokładnie zasady dokonywania przeniesień kwot planowanych wydatków między poszczególnymi działami, rozdziałami i paragrafami klasyfikacji budżetowej. W gestii dyrektora szkoły mogą znaleźć się uprawnienia do przenoszenia wydatków pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej w zakresie określonym przez zarząd (burmistrza, wójta, prezydenta). Jeśli organ obdarza dyrektorów szkół pewną dozą zaufania, może wyrazić zgodę na swobodne dysponowanie środkami na zakup materiałów, energii, zakup usług i inne podobne wydatki. Zwykle nie obejmują te uprawnienia wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń. Jeśli dyrektor szkoły chce dokonać zmian w tym zakresie, musi wystąpić do organu wykonawczego JST o zgodę. Organ ten ma uprawnienia do przenoszenia wydatków między rozdziałami klasyfikacji budżetowej (najczęściej w kolejnych rozdziałach klasyfikacji budżetowej znajdują się wydatki na poszczególne typy szkół – co ma znaczenie głównie w wypadku zespołów szkół). Zmian między



działami klasyfikacji budżetowej może dokonywać tylko organ stanowiący JST, czyli rada. Dla dyrektora szkoły ma to znaczenie o tyle, że jeśli szkoła prowadzi internat – którego planowane wydatki znajdują się w Dziale 854 Edukacyjna Opieka Wychowawcza – i chciałby przesunąć środki na szkołę (Dział 801 Oświata i Wychowanie) np. w wypadku awarii w obiekcie szkoły, to musi poczekać na decyzję radnych.

Rachunek wydzielony – art. 223 ustawy o finansach publicznych

Z art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jednoznacznie wynika, że wszelkie dochody szkoły jako jednostki budżetowej odprowadzane są na rachunek budżetu jednostki samorządowej. Ale w tej samej ustawie w art. 223 jest mowa o możliwości utworzenia przez organ stanowiący JST *wydzielonego rachunku*, na którym samorządowe jednostki oświatowe mogą gromadzić dochody ze źródeł określonych w uchwale rady. Także uchwałą rady określa się cele, na jakie te środki mogą zostać spożytkowane. Jest to zwykle odbierane jako wyraz zaufania do dyrektorów szkół w trudnych dla finansów samorządowych czasach i jako zachęta do aktywności kierowników oświatowej jednostki budżetowej na polu poszukiwania źródeł dochodów. Z reguły są to wynajmy pomieszczeń dydaktycznych, sal gimnastycznych, placów, czy też czynsze z tytułu wynajmu mieszkań i garaży najczęściej przez aktualnych lub byłych pracowników szkoły. W poprzednich wydaniach prawa finansów publicznych też istniały takie rachunki raz nazywane rachunkiem środków specjalnych, a później rachunkiem dochodów własnych.

Wydatki rzeczowe

Określenie to funkcjonuje od lat w języku osób zajmujących się finansami szkół, choć próżno szukać by go w prawie finansów publicznych. W potocznym ujęciu przez wydatki rzeczowe rozumie się środki przeznaczone na bieżące utrzymanie szkoły, w tym na pokrycie kosztów zużycia materiałów biurowych, opału, energii cieplnej i elektrycznej, wody, na zakupy wyposażenia i pomocy naukowych, na sfinansowanie usług bankowych, pocztowych telekomunikacyjnych i innych, czy też na drobne naprawy. Można tu zaliczyć też wydatki na remonty, ale z reguły wyodrębnia się je jako osobną kategorię wydatków. Na pewno nie są ujmowane jako wydatki rzeczowe, wydatki związane z inwestycjami, czy zakupami inwestycyjnymi, w finansach publicznych zwanymi wydatkami majątkowymi.

Raport ewaluacyjny

Zgodnie z aktualnymi przepisami w zakresie sprawowania nadzoru pedagogicznego przez służby kuratora oświaty, ewaluacja zewnętrzna polega na zbieraniu i analizowaniu informacji:



- o efektach działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkoły lub placówki;
- o procesach zachodzących w szkole lub placówce;
- o funkcjonowaniu szkoły lub placówki w środowisku lokalnym, w szczególności w zakresie współpracy z rodzicami uczniów;
- o zarządzaniu szkołą lub placówką.

Dla samorządu terytorialnego raporty ewaluacyjne powinny być najważniejszym źródłem informacji o wykonywaniu przez szkołę zadań statutowych. W aktualnej wersji przepisów taki raport zawiera też ocenę stopnia realizacji tych zadań przez szkołę. Ocena jest 5-stopniowa – od oceny „A” do „E”, przy czym ocena „D” czy „E” oznacza, że w szkole dzieje się źle lub bardzo źle w zakresie, którego ta ocena dotyczy. Konsekwencją takiego stanu rzeczy powinna być reakcja organu prowadzącego w stosunku do dyrektora szkoły. Inną sprawą jest język owych raportów, czasami zbyt hermetyczny dla pracowników JST; często też raporty są zbyt długie, zawierają wiele nieistotnych z punktu widzenia organu prowadzącego szczegółów, co zniechęca do ich wnikliwego studiowania.

Ocena pracy dyrektora szkoły

Ocena pracy dyrektora szkoły, który jest nauczycielem, odbywa się według podobnych reguł jak ocena pracy nauczyciela. Organem dokonującym oceny jest samorząd terytorialny, ale musi działać w porozumieniu z organem nadzorującym szkołę. Podział kompetencji jest taki, że kurator oświaty ocenia pracę dyrektora z punktu widzenia nadzoru pedagogicznego nad szkołą, a organ prowadzący ocenia głównie działania dyrektora w zakresie obowiązków nadzorowanych przez JST. Nie ma obowiązku dokonywania oceny w określonych cyklach czasowych. Są nauczyciele, którzy nie są oceniani przez wiele, wiele lat. W wypadku dyrektorów dzieje się inaczej – kadencyjność wymusza starania o ocenę przynajmniej w cyklu pięcioletnim, bo tak długo jest ona ważna w wypadku starania się o utrzymanie stanowiska na kolejną kadencję. Podobnie nauczyciel, który zamierza stanąć do konkursu na stanowisko dyrektora szkoły, również musi mieć ocenę z ostatnich pięciu lat. Co ważne, nie wymaga się posiadania aktualnej (z ostatnich 5 lat) oceny pracy przez dyrektora szkoły w wypadku przedłużenia mu zajmowania stanowiska bez konieczności organizowania konkursu.

Zupełnie inaczej wygląda sprawa w wypadku zajmowania stanowiska dyrektora przez osobę, która nie jest nauczycielem. Taki dyrektor podlega wtedy prawu obowiązującemu w stosunku do pracowników samorządowych. Obowiązkowej oceny jego pracy dokonuje organ wykonawczy



samorządu co dwa lata. Inna jest skala ocen – niemniej dwie kolejne oceny negatywne pozwalają zwierzchnikowi dyrektora na rozwiązanie z nim stosunku pracy.

Tymczasem w przypadku nauczyciela zajmującego stanowisko dyrektora, ewentualne odwołanie go z pełnienia funkcji nie oznacza rozwiązania stosunku pracy, gdyż nawet po odwołaniu z funkcji jest on nadal nauczycielem szkoły, którą dotąd zarządzał.

Skala ocen jest bardzo wąska: wyróżniająca, dobra i negatywna. Już ocena *dobra* uprawnia do stawiania do konkursu na dyrektora szkoły. W wypadku oceny negatywnej dyrektor może odwołać się od oceny, a wtedy powoływana jest komisja, której skład w zasadzie gwarantuje dyrektorowi szkoły zmianę oceny¹. Komisję powołuje organ prowadzący, a w jej skład wchodzi:

- 1) przedstawiciel organu prowadzącego szkołę jako przewodniczący zespołu,
- 2) przedstawiciel organu sprawującego nadzór pedagogiczny,
- 3) przedstawiciel rodziców wchodzący w skład rady szkoły, a w szkole, w której rada szkoły nie została powołana – przedstawiciel rady rodziców,
- 4) na wniosek ocenianego dyrektora szkoły – nauczyciel doradca metodyczny,
- 5) na wniosek ocenianego dyrektora szkoły – przedstawiciel wskazanej przez niego zakładowej organizacji związkowej.

W pełnym składzie komisji dyrektor może liczyć na głosy większości członków.

Konkursowy i pozakonkursowy sposób wyboru dyrektora szkoły

Ustawa o systemie oświaty dość precyzyjnie określa tryb powoływania dyrektora szkoły. W świetle aktualnych przepisów, dyrektorem może być nauczyciel mianowany lub dyplomowany albo osoba niebędąca nauczycielem, która spełnia wymagania określone stosownym rozporządzeniem MEN. Podstawowym trybem powoływania dyrektora szkoły jest konkurs. Skład komisji konkursowej zawsze gwarantuje przewagę głosów organowi prowadzącemu i przedstawicielom kuratora oświaty łącznie nad pozostałymi członkami komisji. Regulamin konkursu, ujednolicony w skali kraju kolejnym rozporządzeniem MEN², dokładnie określa zasady wyboru.

Zwykle wystarcza jedno głosowanie komisji, gdyż wymaganą bezwzględną większość głosów otrzymuje osoba obdarzona zaufaniem przez organ prowadzący i organ nadzoru pedagogicznego. Gdy taka sytuacja ma miejsce, organ prowadzący musi powierzyć stanowisko osobie wyłonionej w wyniku prac komisji konkursowej. Warto dodać, że w wypadku kandydowania dotychczasowego

¹Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 lipca 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie kryteriów i trybu dokonywania oceny pracy nauczyciela, trybu postępowania odwoławczego oraz składu i sposobu powoływania zespołu oceniającego (Dz. U. Nr 123, poz. 1022).

²Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 kwietnia 2010 r. w sprawie regulaminu konkursu na dyrektora publicznej szkoły lub publicznej placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej (Dz. U. Nr 60, poz. 573).

dyrektora, to on właśnie ma największe szanse. Tym bardziej, że najczęściej poza nim do konkursu nikt się nie zgłasza. Jeśli kandydatów jest kilku, a wymaganej większości nie uzyska żaden z nich, rozstrzyga kolejne głosowanie, w którym rozpatruje się kandydaturę dwóch z największą liczbą głosów. Gdy i to nie pozwoli wyłonić potencjalnego dyrektora, wtedy organ prowadzący ma prawo do ustalenia kandydata. W takim wypadku nie musi to być osoba poddająca się wcześniej procedurze konkursowej, ale organ prowadzący musi zasięgnąć opinii rady szkoły lub placówki (istnieją w zdecydowanej mniejszości szkół i placówek) i rady pedagogicznej.

Możliwych wariantów jest sporo, zdarza się na przykład, że aktualny dyrektor jest jedynym kandydatem, ale efekty jego dotychczasowej pracy lub nieprzygotowanie do konkursu powodują, że nie uzyskuje on akceptacji większości członków komisji.

W wypadku powoływania dyrektora na kolejną kadencję bez stosowania procedury konkursowej organ prowadzący zobowiązany jest uzgodnić to z kuratorem oświaty oraz zasięgnąć opinii rady szkoły lub placówki i rady pedagogicznej. Nie muszą tu mieć zastosowania żadne procedury. Jeśli organ wykonawczy samorządu (zarząd lub jednoosobowo – wójt, burmistrz czy prezydent) arbitralnie uzna, iż dotychczasowy dyrektor właściwie wywiązuje się z obowiązków, może wystąpić o akceptację własnej decyzji do organu nadzoru pedagogicznego.

Kadencja dyrektora szkoły i możliwość odwołania w trakcie kadencji

Podstawowym okresem, na który powierza się funkcję dyrektora szkoły jest 5 lat. Zapisy ustawy o systemie oświaty mówią też o możliwości krótszej kadencji (minimum jeden rok). W takiej sytuacji powinien zaistnieć „uzasadniony przypadek”. Ponieważ jednak nie ma tu żadnych formalnych wymogów co do uzyskania uzgodnień, opinii itp. – organ prowadzący ma tu zupełną dowolność działania.

Odwołanie dyrektora przez organ prowadzący w czasie trwania kadencji może mieć miejsce w kilku przypadkach:

- a. gdy dyrektor szkoły nie wykona w terminie zaleceń organu nadzoru pedagogicznego wynikających ze złych wyników pracy szkoły w terminach narzuconych przez ten organ;
- b. w wypadku rezygnacji złożonej przez dyrektora – z tym, że wymagany jest tu trzymiesięczny okres wypowiedzenia, choćby obie strony akceptowały rezygnację ze skutkiem natychmiastowym;
- c. gdy dyrektor szkoły uzyska negatywną ocenę pracy lub ocenę wykonywania zadań podlegających nadzorowi organu prowadzącego (prawidłowość dysponowania przyznanymi



szkole lub placówce środkami budżetowymi oraz pozyskanymi przez szkołę lub placówkę środkami pochodzącymi z innych źródeł, a także gospodarowania mieniem; przestrzeganie obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i uczniów; przestrzeganie przepisów dotyczących organizacji pracy szkoły i placówki), ale w trybie oceny pracy nauczycieli;

- d. w wypadku dyrektora niebędącego nauczycielem – gdy uzyska kolejno dwie oceny negatywne w trybie ustawy o pracownikach samorządowych;
- e. w „przypadkach szczególnie uzasadnionych”, po zasięgnięciu opinii kuratora oświaty bez wypowiedzenia. Tu sytuacja jest dość niejasna, co należy rozumieć pod pojęciem owych szczególnie uzasadnionych okoliczności. Warto przytoczyć najistotniejsze fragmenty wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku w tej sprawie³: „W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także w orzecznictwie Sądu Najwyższego, przyjmuje się, że zarządzenie o odwołaniu dyrektora szkoły w oparciu o art. 38 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie oświaty powinno zawierać odpowiednie uzasadnienie”. Stanowisko to wyrażone zostało m.in. w orzeczeniach Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 2003 r., sygn. akt I PK 103/03 (OSNP 2004/21/371), czy też wyroku tego Sądu z dnia 19 lutego 1997 r., sygn. akt III RN 3/97 (OSNAPIUS 1997 nr 19, poz. 369). W wymienionych orzeczeniach akcentuje się, że zakres swobody służącej właściwemu organowi przy odwołaniu nauczyciela ze stanowiska dyrektora szkoły jest ograniczony przepisami prawa oświatowego. Sfera uznania właściwego organu jest co prawda znaczna, jednak niepełna, gdyż musi respektować m.in. ograniczenia określone w art. 38 ustawy o systemie oświaty. Przepis ten, tworzący gwarancje stabilności stosunku zatrudnienia nauczycieli, winien być traktowany ze szczególną uwagą. W wyroku z dnia 19 lutego 1997r., III RN 3/97, Sąd Najwyższy stwierdził, że art. 38 pkt 2 ustawy o systemie oświaty przewiduje możliwość odwołania nauczyciela "w przypadkach szczególnie uzasadnionych", co oznacza, że zarówno ocena, jak i uznanie organu, który powierzył nauczycielowi stanowisko kierownicze, a następnie odwołuje go z tego stanowiska, nie mogą mieć charakteru dowolnego lub arbitralnego, lecz powinny być dokładnie i szczegółowo wywiedzione i uargumentowane w uzasadnieniu podjętej decyzji/uchwały (a obecnie zarządzenia), zaś ów wywód i argumentacja powinny podlegać wnikliwej kontroli zarówno organów nadzoru, jak i sądu. Sąd Najwyższy zwrócił przy tym uwagę na to, że niedopuszczalne jest powierzchowne traktowanie uzasadnienia, zwłaszcza wówczas, gdy przedmiotem sprawy jest ważny dla obywatela problem jego zatrudnienia i to – tak, jak

³ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 16 sierpnia 2010r. Sygnatura: II SA/Bk 403/10
(http://www.bialystok.wsa.gov.pl/wybrane_orze/oswiata/II_403_10.html, 26 listopada 2011r.)



w tym wypadku – gwarantowanego szczególnym przepisem ustawy”. Ten dość obszerny fragment został przytoczony, gdyż w kraju jest stosunkowo dużo przypadków konfliktu na linii dyrektor-organ prowadzący, gdy ten ostatni próbuje zastosować art. 38 pkt.2 ustawy o systemie oświaty jako podstawę pozbycia się niechcianego dyrektora szkoły. Sądy najczęściej biorą stronę dyrektora wskazując na uchybienia organu prowadzącego.

Dodatek funkcyjny i dodatek motywacyjny dyrektora szkoły

Oba dodatki wprowadza Karta Nauczyciela jako element wynagrodzenia nauczycieli. W jednym i drugim wypadku organem uprawnionym do ustalania wysokości oraz szczegółowych warunków przyznawania tego dodatku jest organ prowadzący. Zwykle wprowadza się odrębne wymagania i odrębne wysokości tych dodatków dla dyrektorów szkół i placówek prowadzonych przez dany organ. Dodatek funkcyjny najczęściej przyznaje się z tytułu samego faktu zarządzania szkołą przez dyrektora, a jego wysokość zależy z reguły od liczby oddziałów w szkole oraz organizacji szkoły – na przykład na wyższe dodatki mogą liczyć dyrektorzy zarządzający zespołami szkół. Nie ma tu zbyt dużej dowolności, samorządy ustalając „widełkową” wysokość dodatku funkcyjnego ustawiają to tak, by dyrektor szkoły większej miał odpowiednio większy dodatek, choć pewnie są wyjątki.

Nieco inaczej jest z dodatkiem motywacyjnym. Dyrektor szkoły formalnie nie musi tego dodatku otrzymywać, jeśli – zdaniem organu prowadzącego – nie spełnia wymagań, jakie stawia w tym wypadku stosowna uchwała rady danego samorządu. Poza tym, samorząd ustala sporą rozpiętość w tabelach określających wysokość tego dodatku, zakreślając najczęściej jego górną granicę. Jednocześnie organ prowadzący zachowuje sobie prawo do dość sporej dowolności w określaniu wysokości dodatku motywacyjnego w wypadku konkretnego dyrektora. Tu nie musi być powiązania z wielkością szkoły, choć w praktyce taka zależność istnieje. Jeszcze inną sprawą jest okres, na który przyznaje się dodatek motywacyjny. Żaden przepis wyższego rzędu nie ogranicza rady w danej JST, która może zadecydować, że wysokość tych dodatków ustalać się będzie co miesiąc, co dwa miesiące, czy co pół roku. Najczęściej nie przekracza się jednego roku szkolnego.

Należy pamiętać, że zupełnie inaczej przedstawia się sytuacja w wypadku dyrektora, który nie jest nauczycielem. Nie ma on prawa do dodatku motywacyjnego, występującego jedynie w Karcie Nauczyciela, a wysokość dodatku funkcyjnego ustalana jest na podstawie przepisów o wynagrodzeniach pracowników samorządowych.



Nagroda organu prowadzącego

Karta Nauczyciela wprowadza przepis obligujący organy prowadzące do dokonywania odpisów na nagrody dla nauczycieli w wysokości co najmniej 1% planowanego osobowego funduszu płac. Nie są to małe kwoty i pozwalają samorządowi na materialne docenianie wyróżniających się nauczycieli i dyrektorów szkół. W stosownej uchwale zwykle są określone wymagania wobec dyrektorów-kandydatów do nagród. Kryteria te są bardzo zróżnicowane i z reguły rozbudowane, co wynika zresztą z olbrzymiego zakresu zadań dyrektora szkoły. Samorządy dokonują podziału środków na nagrody osobno na: przyznawane przez własny organ wykonawczy i osobno przez dyrektorów szkół nauczycielom tych szkół. Zdarza się też, że wysokość nagród przyznawanych przez wójta, burmistrza, prezydenta dla dyrektorów jest większa niż nagród dla nauczycieli.

Dyrektorzy, którzy nie są nauczycielami mogą liczyć na nagrodę specjalną, jak może być przyznana pracownikowi samorządowemu. Często są w lepszej sytuacji niż pozostali, gdyż samorząd przyznaje nagrody wszystkim pracownikom, w tym kierownikom własnych jednostek organizacyjnych.

Obniżone pensum i czas pracy dyrektora szkoły

Karta Nauczyciela jednoznacznie uznaje, że osobom pełniącym funkcje kierownicze w szkole „obniża się tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć w zależności od wielkości i typu szkoły oraz warunków pracy lub zwalnia się ich od obowiązku realizacji zajęć, o których mowa w ust. 3.” Oznacza to, że nauczyciel, któremu powierzono funkcję dyrektora szkoły ma prowadzić zajęcia z uczniami zawsze w wymiarze niższym niż jego pensum dydaktyczne, określone tabelą w ust. 3 art. 42 Karty. Podobnie jak w wypadku dodatków funkcyjnych – im większa szkoła, tym bardziej obniżone jest pensum. W niektórych samorządach korzysta się z możliwości zwalniania dyrektorów szkół z prowadzenia jakichkolwiek zajęć z uczniami. Zwykle dzieje się tak w stosunku do dyrektorów bardzo dużych szkół, choć zdarzają się przypadki, że wszyscy dyrektorzy szkół prowadzonych przez dany samorząd mają zerowe pensum.

Czas pracy nauczyciela – dyrektora szkoły reguluje także Karta Nauczyciela. Często jest tak, że samorządy nie akceptują tej konstrukcji prawnej i próbują narzucić dyrektorom czas pracy jak w wypadku pracowników samorządowych, wymagając od nich, by byli w szkole choć przez 8 godzin dziennie. Tymczasem Karta wyraźnie mówi o realizacji pensum dydaktycznego i innych obowiązkach, ale nie daje możliwości narzucenia nauczycielom określonego ściśle czasu wypełniania wszystkich obowiązków, poza wskazaniem, że nie powinien on przekroczyć 40 godzin w tygodniu. Jedynym rozwiązaniem poza Kartą jest ewentualne posłużenie się art. 1514 Kodeksu Pracy, który mówi, że „pracownicy zarządzający w imieniu pracodawcy zakładem pracy i kierownicy wyodrębnionych

komórek organizacyjnych wykonują, w razie konieczności, pracę poza normalnymi godzinami pracy bez prawa do wynagrodzenia oraz dodatku z tytułu pracy w godzinach nadliczbowych...”⁴.

I znów sytuacja dyrektora – nie nauczyciela jest różna. Ten powinien stosować się do przepisów prawa dla pracowników samorządowych i Kodeksu Pracy. W tym wypadku można zobowiązać dyrektora do przebywania w szkole w określonych ściśle godzinach w łącznym wymiarze 40 godzin w tygodniu z uwagą wynikającą z przytoczonego powyżej przepisu Kodeksu Pracy.

Lokalne prawo oświatowe

Kompetencje dotyczące stanowienia przez organy prowadzące lokalnego prawa oświatowego są bardzo rozległe. Nie jest celowe, by w ramach tego raportu prezentować je wszystkie. Te najbardziej znaczące, a dotyczące bezpośrednio lub pośrednio dyrektorów szkół zostały zaprezentowane wcześniej. Zakres tych regulacji wynika z aktów prawnych wyższego rzędu tj. z ustaw i rozporządzeń, najczęściej ministra właściwego do spraw oświaty. Stanowienie prawa lokalnego zostało zarezerwowane dla organów stanowiących JST, czyli rad gmin, powiatów i województw. Jako takie podlegają nadzorowi prawnemu wojewody, który ma możliwość kwestionowania zapisów uchwał. Podobnie jak w wypadku innych organów o regionalnym charakterze (sądy administracyjne, regionalne izby obrachunkowe) zdarza się, że w różnych częściach kraju te same zapisy owych uchwał są różnie traktowane przez nadzór prawny wojewody.

2. Pozycja dyrektora wobec jednostki samorządu terytorialnego – praktyka współpracy

2.1. Praktyka współpracy w zakresie *finansów*.

Za najważniejszy aspekt współpracy dyrektora z organem prowadzącym uznano finanse – jeden z głównych wyznaczników charakteru relacji między kierownikiem jednostki budżetowej, jaką jest szkoła, a władzami samorządowymi. Wśród spraw związanych z budżetem szkoły z punktu widzenia jej dyrektora jedną z najistotniejszych jest kwestia **dysponowania przez dyrektora dodatkowymi środkami wypracowanymi przez szkołę**. Zarówno na podstawie odpowiedzi wskazanych przez przedstawicieli jednostek samorządowych, jak i w przypadku dyrektorów można jednoznacznie stwierdzić, że znakomita większość szkół dysponuje dodatkowymi środkami (Tabela 1).

⁴ Kodeks Pracy....

Tabela 1: Szkoły dysponujące dodatkowymi środkami ze względu na położenie wieś/miasto oraz rodzaj organu prowadzącego (dyrektorzy)

	szkoły prowadzone przez <i>powiat</i> ,	szkoły prowadzone przez <i>gminy</i> położone w mieście	szkoły na wsi: gminy wiejskie i miejsko-wiejskie	łącznie
dysponują	17	42	4	63
nie dysponują	4	3	6	13
dysponują: % wszystkich szkół danej kategorii	81%	93%	40%	--
nie dysponują: % wszystkich szkół w danej kategorii	19%	7%	60%	--

Spośród 76 ankiet dostarczonych przez dyrektorów, w których udzielono informacji na ten temat, w 63 przypadkach respondenci wskazali pozytywną odpowiedź, a jedynie w 13 przypadkach była to odpowiedź przecząca. Różnice pojawiają się natomiast w rozkładzie odpowiedzi pomiędzy gminy miejskie (prowadzone odpowiednio przez powiat i gminę) i wiejskie. Podczas gdy 93% odpowiedzi dyrektorów szkół prowadzonych przez gminy i położonych w mieście (81% w przypadku szkół prowadzonych przez powiaty) wskazywało na obecność dodatkowych środków, w przypadku gmin wiejskich było to już tylko 40%. Wynik ten może być po części wywołany ogólnie niską liczbą gmin wiejskich w badanej populacji, natomiast uderzające jest porównanie liczb bezwzględnych w obu omawianych kategoriach szkół: tylko w 3 (na 45) szkołach prowadzonych przez gminy miejskie dyrektorzy nie dysponują środkami dodatkowymi, podczas gdy było to aż 6 szkół ze stosunkowo małej grupy badanych szkół (10) położonych na wsi.

Tabela 2: Szkoły dysponujące dodatkowymi środkami ze względu na położenie wieś/miasto oraz rodzaj organu prowadzącego (przedstawiciele jednostek samorządowych)

	szkoły prowadzone przez <i>powiat</i> ,	szkoły prowadzone przez <i>gminy</i> położone w mieście	szkoły na wsi
dysponują	3	6	1
nie dysponują	1	2	---

W przypadku respondentów reprezentujących organy samorządowe rozkład odpowiedzi jest podobny (Tabela 2). Jednocześnie proporcje odpowiedzi pozytywnych do przeczących w przypadku szkół prowadzonych przez gminy w zestawieniu z wyżej opisywanymi wynikami badania ankietowego przeprowadzonego wśród dyrektorów, wskazują na skoncentrowanie szkół, w których dyrektorzy dysponują dodatkowymi środkami w konkretnych gminach i powiatach (gmina i powiat oleśnicki, powiat kaliski). W niektórych przypadkach zauważyć można drobne rozbieżności pomiędzy odpowiedziami uzyskanymi od przedstawicieli jednostki samorządowej a tymi podanymi przez dyrektorów szkół: w przypadku dwóch szkół (na 13) prowadzonych przez powiat oleśnicki dyrektorzy zaprzeczyli posiadaniu dodatkowych środków; w powiecie międzychodzkiem różnice są większe – dotyczy to dwóch szkół na 4.

Kolejne pytanie (nr 2) miało na celu zidentyfikowanie sposobu, w jaki środki trafiają do planu budżetowego szkoły. Przewidziano następujące warianty odpowiedzi: a) *szkoła posiada wydzielony rachunek utworzony uchwałą organu prowadzącego*, b) *wypracowane środki zwiększają dochody budżetu samorządu, a ten wpisuje je do planu finansowego szkoły*, c) *nie obowiązują żadne reguły w dysponowaniu dochodami wypracowanymi przez szkołę*, d) *w inny sposób, jaki?* Tabela 3 pokazuje rozkład odpowiedzi na to pytanie udzielonych przez dyrektorów szkół.

Tabela 3: W jaki sposób dodatkowe środki trafiają do planu finansowego szkoły? – rozkład odpowiedzi, dyrektorzy.

	szkoły prowadzone przez powiat	szkoły prowadzone przez gminy położone w mieście	szkoły na wsi: gminy wiejskie i miejsko-wiejskie	Ogółem
szkoła posiada wydzielony rachunek utworzony uchwałą organu prowadzącego	9	37	4	50
wypracowane środki zwiększają dochody budżetu samorządu, a ten wpisuje je do planu finansowego szkoły	7	4	1	12
Ogółem	16	41	5	62

Przeważająca większość szkół (50 na 62 uzyskanych odpowiedzi), które posiadają dodatkowe środki, umieszcza je na rachunku, który został utworzony uchwałą organu prowadzącego. Jedynie 12 dyrektorów wskazało drugi wariant odpowiedzi, w którym wypracowane środki zwiększają dochody budżetu samorządu, a ten wpisuje je do planu finansowego szkoły. Odpowiedź tę zaznaczyło

7 spośród 16 dyrektorów szkół prowadzonych przez powiat i jedynie 4 (na 41) respondentów reprezentujących szkoły prowadzone przez gminy w mieście. Spośród grupy szkół, w których funkcjonuje drugie z podanych rozwiązań, dyrektorzy 4 szkół (dwie prowadzone przez powiat, dwie przez gminę w mieście) dodali w wywiadach, że 100% dodatkowych środków uwzględniane jest w planie finansowym szkoły, a kolejnych dwóch, że jest to 40%. Żaden z respondentów nie zaznaczył pozostałych opcji odpowiedzi.

Kolejne pytanie ankiety (pytanie nr 3) dotyczyło możliwości dokonywania przez dyrektorów szkół przesunięć w budżecie między paragrafami klasyfikacji budżetowej. Większość dyrektorów ma takie prawo: stanowią oni 71% wszystkich dyrektorów, którzy podali odpowiedź na to pytanie (Tabela 4). Rozkład odpowiedzi wśród dyrektorów szkół prowadzonych przez powiat wskazuje, że zwłaszcza w porównaniu do szkół prowadzonych przez gminy miejskie (76% odpowiedzi twierdzących), dyrektorzy szkół powiatowych rzadziej mają prawo do przesunięć w budżecie (62%).

Tabela 4: Rozkład odpowiedzi na pytanie: Czy jako dyrektor szkoły ma Pan/Pani prawo do dokonywania przesunięć w budżecie między paragrafami klasyfikacji budżetowej?

	szkoły prowadzone przez powiat		szkoły prowadzone przez gminy położone w mieście		szkoły na wsi: gminy wiejskie i miejsko-wiejskie		Ogółem	
	Liczba szkół	% w danej kategorii	Liczba szkół	% w danej kategorii	Liczba szkół	% w danej kategorii	Liczba szkół	W %
nie	8	38%	10	23,8%	3	30%	21	29%
tak	13	62%	32	76,%	7	70%	52	71%
Ogółem	21	100%	42	100%	10	100%	73	100%

Co ciekawe, i tutaj pojawiają się różnice w odpowiedziach podanych przez dyrektorów szkół i przedstawicieli samorządów, ale stosunkowo rzadko. W dwóch przypadkach respondenci reprezentujący jednostkę samorządową podali odpowiedź przeczącą, podczas gdy jeden z dyrektorów szkół zaznaczył odpowiedź „tak”. Kilku innych dyrektorów nie potwierdziło funkcjonowania takiego rozwiązania w ich szkołach, mimo iż zostało ono zasugerowane przez respondenta z odpowiedniego samorządu.

W pytaniu nr 4 respondenci zostali poproszeni o wskazanie limitu dla przesunięć w budżecie. Najczęściej dyrektorzy, którzy mieli możliwość dokonania przesunięć, mogli ich dokonywać bez

specjalnych ograniczeń (budżetowych, kwotowych): było to aż 47 na 51 dyrektorów, którzy udzielili odpowiedzi na omawiane pytanie.

W pytaniu (nr 5) o możliwość dokonywania przesunięć w danym zakresie kategorii wydatków rzeczowych 31 dyrektorów zaznaczyło odpowiedź „wszystkich” (11 z powiatów, 14 z gmin miejskich i 6 z wiejskich), natomiast 38 – „niektórych” (4 z powiatów, 32 z gmin miejskich i 2 z wiejskich). Część odpowiedzi wskazywała na jedną kategorię, a raczej zakres ograniczenia. W dwóch szkołach przesunięcia w planach finansowych możliwe są we wszystkich przypadkach za wyjątkiem płacowych i pochodnych (w jednej dodano również wydatki inwestycyjne), w jednej ograniczeniem są dodatkowo wydatki na remonty, w jeszcze innej – tylko wydatki na remonty. Dyrektor jednej ze szkół do wydatków na materiały biurowe dodał jeszcze koszty szkolenia pracowników oraz media (energia cieplna, elektryczna, woda itp.) W 11 szkołach wskazano paragrafy klasyfikacji budżetowej, w których można dokonywać przesunięć planowanych wydatków: 4210 – 4260, 428. 4300 – 4430, 4700 (wszystkie szkoły w mieście-powiecie grodzkim Legnicy). W jednej ze szkół dyrektor wymieniał cztery kategorie wydatków rzeczowych, do których należały wydatki na 1) energię cieplną, 2) wodę, 3) wywóz śmieci oraz 4) materiały biurowe.

Z przeprowadzonych wywiadów wyłania się ciekawy obraz. Większość respondentów uznało system podziału środków w gminie za sprawiedliwy, jednak nie brakowało zastrzeżeń: np. za mniej sprawiedliwe uznano sytuację, w której mniej sprawnie zarządzający dyrektor otrzymuje większe środki dla szkoły, choć wcześniej nie wykazał się skłonnością do racjonalizacji wydatków (J5). Dyrektor jednej ze szkół wiejskich skarżył się na brak uznania specyfiki wsi przy rozdzielaniu środków: koszty utrzymania ucznia są większe na wsi z uwagi na większą dotkliwość problem niżu demograficznego (D7). Na problemy małych szkół zwrócił uwagę inny dyrektor szkoły wiejskiej, który wskazał na ich rolę w środowisku lokalnym, a jednocześnie poczucie ciągłego zagrożenia likwidacją (D1). W jednej ze szkół miejskich prowadzonych przez powiat wystąpiły również obawy, co do ograniczenia budżetu w przyszłości i naruszaniu autonomii dyrektora, zagwarantowanej do tej pory poprzez system bonowy (D8).

Nie zawsze brak wydzielonego rachunku jest konsekwencją ograniczeń nałożonych odgórnie przez organ prowadzący. Jak przekonuje jeden z dyrektorów szkoły w powiecie, w którym większość szkół posiada takie rachunki: „wiem, że są tacy, którzy nie chcieli, bo im się nie chce, a mogliby zarabiać” (D3). W tej samej jednostce przedstawiciel organu wskazuje na kwestie biurokratyczne: dyrektorzy „wołą zwrot przez budżet”, ponieważ wówczas „nie muszą pisać sprawozdań i prowadzić odrębnej księgowości [czyli] mają mniej pracy z dokumentami” (J2).

W większości wywiadów nie podano przypadków naruszenia dyscypliny budżetowej. W jednej ze szkół doszło do zatrudniania fikcyjnej osoby, podczas gdy obowiązki wykonywała inna (J4). Ten przypadek naruszenia budżetu ujawniony został przez osobę, która objęła stanowisko po dyrektorzce, który pozwolił sobie na ową nieprawidłowość. Inny dyrektor podkreślił, że były takie wypadki, lecz nikt nie został ukarany – „a szkoda”

Wnioski, praktyka współpracy w zakresie finansów:

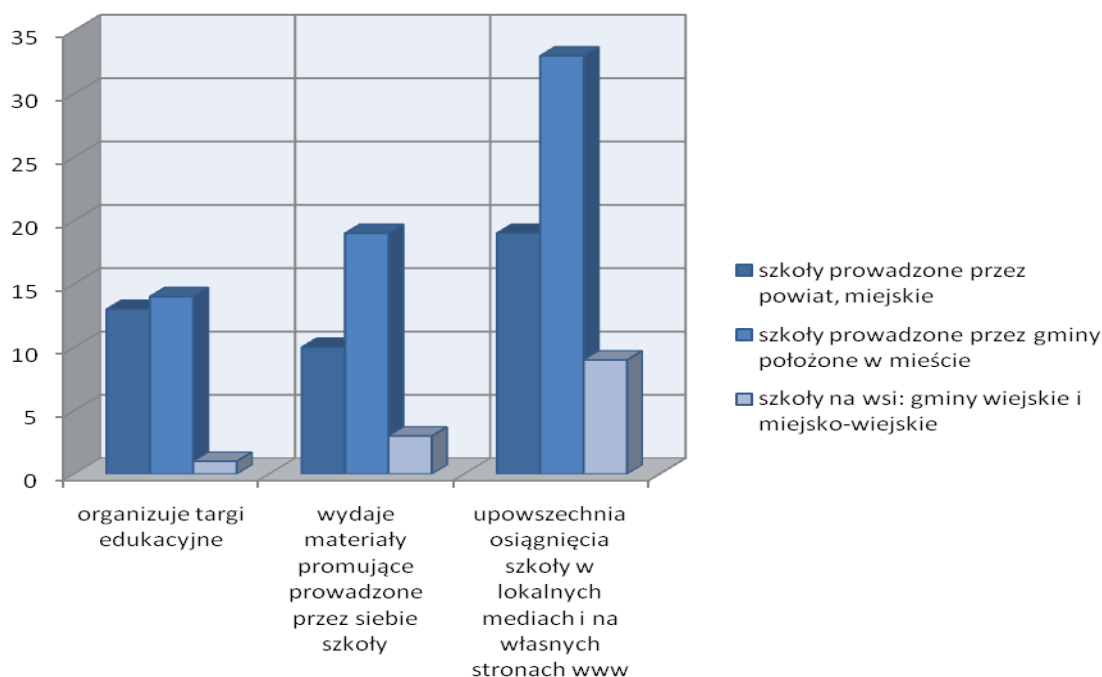
- a) Na podstawie wyników ankiety można powiedzieć, że w badanych szkołach i samorządach dyrektorzy dysponują sporą autonomią finansową – dotyczy to zwłaszcza szkół w mieście.
- b) Mniejszy odsetek gmin wiejskich dysponuje zarówno dodatkowymi środkami jak i osobnym rachunkiem.
- c) Mniejsza liczba szkół prowadzonych przez powiat posiada wydzielony rachunek na omawiane środki, ale jak wynika z wywiadów, często dyrektorzy wolą, aby pieniądze przepływały przez powiat, ponieważ pozwala im to na uniknięcie części czynności administracyjnych.
- d) Dyrektorzy szkół z reguły zadowoleni są z podziału środków, z wyjątkiem gmin wiejskich, w których skarżą się na brak uwzględniania specyficznej roli szkoły wiejskiej w środowisku lokalnym i zagrożenie likwidacją z powodu niżu demograficznego.

2.2. Praktyka współpracy w zakresie *programu rozwoju szkoły, promocji i oferty szkoły.*

Po części badającej współpracę organu i dyrektorów szkół w ramach kwestii finansowych, badanie ankietowe skupiło się na zagadnieniach rozwoju szkoły, w tym dydaktyki i promocji. W pytaniu nr 6 (wielokrotnego wyboru) podano możliwe sposoby wpierania szkoły przez organ, a mianowicie:

- a) *organizuje targi edukacyjne,*
 - b) *wydaje materiały promujące prowadzone przez siebie szkoły,*
 - c) *upowszechnia osiągnięcia szkoły w lokalnych mediach i na własnych stronach www,*
 - d) *nie uczestniczy w promocji szkoły w ogóle,*
 - e) *w inny sposób – jaki?*
- Rozkład odpowiedzi (dyrektorów) na to pytanie przedstawiony jest na Wykresie 1.

Wykres 1: Sposoby wspierania szkoły przez organ, liczba odpowiedzi pozytywnych (dyrektorzy)



Największa liczba dyrektorów wskazała na upowszechnianie osiągnięć szkoły w lokalnych mediach i na własnych stronach internetowych (łącznie 61 odpowiedzi). Na drugim miejscu znalazło się wydawanie materiałów promujących prowadzone przez siebie szkoły (32 odpowiedzi) i organizacja targów edukacyjnych (28). Ten ostatni sposób wspierania szkoły był bardziej popularny w przypadku szkół prowadzonych przez powiat. Jest to oczywiste w sytuacji powiatów, gdyż prowadzone przez nie szkoły ponadgimnazjalne wykorzystują targi do pozyskiwania uczniów spośród absolwentów gimnazjów.

Inne formy promocji wymienione przez dyrektorów to: debata oświatowa, finansowanie zespołów artystycznych, które promują szkołę za granicą, wymiana uczniów w ramach współpracy z miastem partnerskim za granicą (dwie szkoły), organizacja imprez promujących szkołę, uroczystości i innych przedsięwzięć artystycznych (dwie szkoły), publikacje w gminnej kronice filmowej i gazecie wydawanej przez organ, co stanowi w pewnym sensie rozwinięcie opcji podanych w pytaniu. Podobny rozkład odpowiedzi pojawił się u przedstawicieli organów samorządowych: po pięciu samorządowców wskazało na targi edukacyjne i wydawanie materiałów promocyjnych, 10 respondentów z tej grupy zaznaczyło odpowiedź o upowszechnianiu osiągnięć szkoły na stronach internetowych. Podano również inne formy promocji szkoły, np. wizyty w szkołach, spotkania z rodzicami, czy dni kariery.

W kolejnym pytaniu (nr 7) respondenci zaznaczyć mogli więcej niż jedną odpowiedź charakteryzującą rolę organu prowadzącego w kształtowaniu oferty szkół spośród następującej listy wariantów: *a) jedynie przez zatwierdzanie arkusza organizacyjnego szkoły, b) ustala lokalne standardy edukacyjne (wielkość klas, poziom zatrudnienia administracji i obsługi, ilość etatów wsparcia itp.) – jakie?, c) standaryzuje wydatki budżetowe na zasadach „bonu oświatowego”, d) w inny sposób – jaki?* Rozkład odpowiedzi na to pytanie (dyrektorzy) obrazuje Tabela 5.

Tabela nr 5: Sposoby kształtowania oferty szkoły przez organ samorządowy: dyrektorzy.

	szkoły prowadzone przez powiat	szkoły prowadzone przez gminy położone w mieście	szkoły na wsi: gminy wiejskie i miejsko-wiejskie	Ogółem
a. jedynie przez zatwierdzanie arkusza organizacyjnego szkoły	9	18	6	33
b. ustala lokalne standardy edukacyjne	15	35	7	57
c. standaryzuje wydatki budżetowe na zasadach „bonu oświatowego”	11	9	1	21
Ogółem	35	62	14	111

Dyrektorzy najczęściej zaznaczali odpowiedź „b” (lokalne standardy edukacyjne): było to 57 osób (pytanie wielokrotnego wyboru). W przypadku respondentów, którzy zaznaczyli tę odpowiedź, 12 osób dodatkowo wymieniło, jakie są to standardy, choć było to często powtórzenie jednej z opcji wymienionych w pytaniu (pytanie nr 7 wariant c). W 7 przypadkach chodziło o wielkość klas, z czego w 5 odpowiedziach dodano jeszcze wielkość zatrudnienia, liczbę etatów nauczycieli i obsługi administracyjnej. Inne odpowiedzi wskazywały też na udział organu w ustalaniu liczby etatów, wicedyrektorów, kierunków branżowych i liczby oddziałów. Z całości wyłania się obraz organów prowadzących jako podmiotów mocno ingerujących w organizację szkół. Oddziaływanie na szkoły za pomocą różnych standardów edukacyjnych, w tym naliczania budżetów szkół standardem finansowym dowodzi prowadzenia aktywnej polityki edukacyjnej

Kolejnych 33 respondentów zaznaczyło odpowiedzi potwierdzające, że rola organu polega „jedynie (na) zatwierdzaniu arkusza organizacyjnego szkoły” (wariant a), w tym gronie znalazło się 18 dyrektorów szkół prowadzonych przez gminy miejskie i była to druga najbardziej popularna odpowiedź wśród dyrektorów tej kategorii szkół. Natomiast w przypadku szkół prowadzonych przez powiat na drugim miejscu znalazło się zastosowanie „bonu oświatowego” do standaryzowania wydatków budżetowych (11 odpowiedzi). Ta sama opcja została zaznaczona w tylko jednym

przypadku przez dyrektora szkoły wiejskiej. 14 respondentów podało również inne sposoby wpływania na ofertę szkół, takie jak:

- finansowanie i nadzór nad dużymi remontami
- finansowanie innowacji pedagogicznych,
- dokształcanie nauczycieli,
- finansowanie projektów międzynarodowych,
- wyznaczanie kierunków kształcenia na podstawie analizy sytuacji na rynku pracy (2 odpowiedzi)
- konsultacje z dyrektorami na spotkaniach indywidualnych (2 ankiety)
- wpływanie na liczbę oddziałów
- wpływanie na politykę oświatową miasta
- wspiera udział szkoły w projektach i programach edukacyjnych o zasięgu ogólnopolskim

Przedstawiciele jednostki samorządowej z kolei zdecydowanie wskazali na pierwszy wariant (jedynie zatwierdzenie arkusza): odpowiedź tę zaznaczyło 6 z 9 respondentów, którzy w ogóle podali odpowiedź na to pytanie. W dalszej kolejności wskazali oni opcję „ustala standardy edukacyjne” (3 osoby) oraz rozwiązanie z użyciem bonu oświatowego (2 osoby). Wynika stąd, że niektórzy samorządowcy właśnie bon oświatowy uznali za jeden ze standardów edukacyjnych. Należy zaznaczyć, że nie ma tu bezpośredniej ingerencji organu prowadzącego w organizację szkoły – bon oświatowy jako standard finansowy wyznacza możliwości budżetowe szkoły, a to z kolei ma wpływ na jej ofertę.

Wnioski, praktyka współpracy w zakresie programu rozwoju szkoły, promocji i kształtowania oferty szkoły:

- a) organ najczęściej wspiera promocję szkoły w postaci umieszczania jej oferty na stronach internetowych i w mediach oraz przez wydawanie materiałów promocyjnych; poza tym warto podkreślić dużą różnorodność form pomocy szkołom;
- b) możliwości wpływania na ofertę szkoły przez organ są dalece zróżnicowane, bardzo często są to zachęty o charakterze finansowym, wpływanie na liczbę kierunków kształcenia i liczbę oddziałów czy zachęty do doskonalenia nauczycieli;
- c) organy prowadzące aktywnie uczestniczą w organizacji pracy szkół realizując określoną politykę edukacyjną.



2.3. Praktyka w zakresie *polityki kadrowej*.

W poprzednim omawianym już pytaniu (nr 7) wielu respondentów wymieniło wpływ organu na politykę kadrową, np. poprzez sugerowanie kierunków i intensywności kształcenia nauczycieli. Nie jest to jednak jeden z głównych kierunków wpływania na ogólną ofertę szkoły. Dodatkowe informacje na temat polityki kadrowej, zwłaszcza w relacjach na linii dyrektorzy szkół – organ prowadzący, zebrane zostały głównie na podstawie wywiadów. Respondenci, głównie dyrektorzy szkół, pytani byli więc o to, czy organ prowadzący wykorzystując swoją pozycję bezpośrednio wywiera nacisk w kierunku zatrudnienia konkretnych osób.

W znakomitej większości dyrektorzy nie potwierdzają istnienia takich nacisków. Jeden z dyrektorów wyraźnie podkreślił, że „jest to wyłącznie sprawa dyrektora” (D6). Wyjątkiem było „dopełnienie etatu przez nauczyciela w innej szkole” (D1) czy, dokładniej, kiedy „nauczyciele mianowani tracą pracę i potrzebne jest uzupełnienie etatu” (D3). Taka sytuacja uznawana jest jednak za normalną i występuje niezwykle rzadko, w jednym z powiatów były to jedynie „cztery przypadki na kilkaset” (J2). Jeden z przedstawicieli organów zastrzegł, że organ może wydać zakaz przyjęcia nowej osoby „tam, gdzie wiemy, że już ktoś się kształca z już zatrudnionych i będzie mógł podjąć pracę w tym zakresie” (J4). Inny wyjątek, w którym potrzebna jest zgoda organu, to przypadki zatrudniania emerytów (D8).

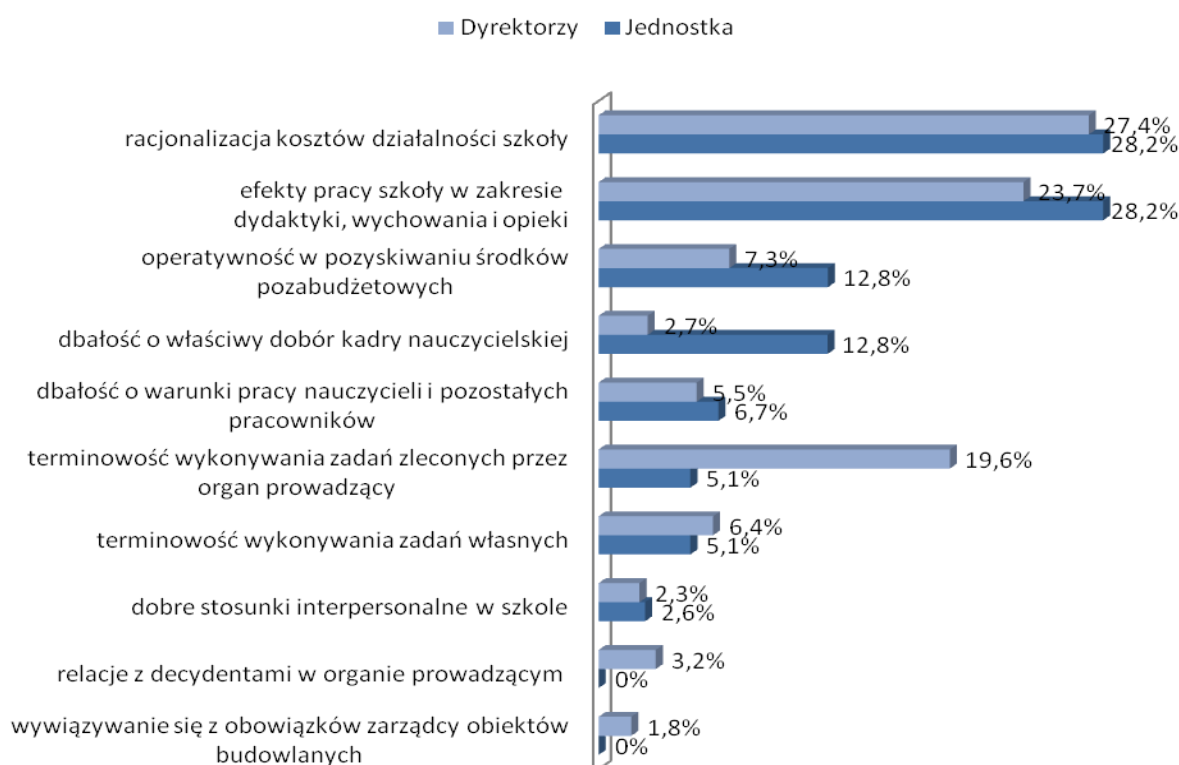
Informacje na temat polityki kadrowej znajdują się również w pozostałych częściach raportu w oparciu o zebrany materiał można z całą pewnością wnioskować, że autonomia dyrektorów w zakresie polityki kadrowej jest dość duża.

3. Reguły prawne i praktyka w zakresie dokonywania oceny dyrektorów szkół przez samorząd

3.1. Hierarchia kryteriów oceny dyrektorów szkół w ujęciu pracowników urzędów i dyrektorów szkół

Wykres 2 przedstawia rozkład odpowiedzi na pytanie o najistotniejsze kryteria oceny pracy dyrektora podane kolejno przez dyrektorów szkół i przez pracowników urzędów (pytanie nr 8).⁵

Wykres 2: Najistotniejsze kryteria pracy dyrektora szkoły wg dyrektorów i przedstawicieli jednostki samorządowej.

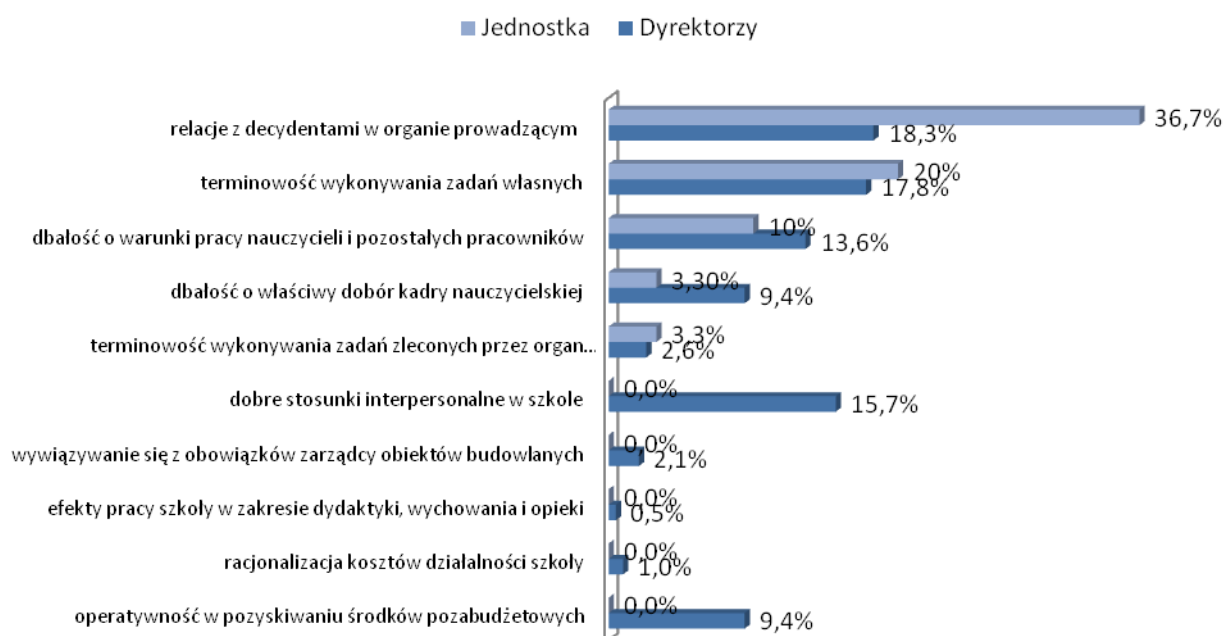


Za najbardziej istotne kryteria uznano racjonalizację kosztów działalności szkoły: kryterium to uzyskało niemal taki sam procent pozytywnych odpowiedzi dyrektorów, jak i przedstawicieli jednostek samorządowych: kolejno 27,4% i 28,2%. W następnej kolejności najistotniejszym kryterium w odpowiedziach respondentów okazały się efekty pracy szkoły w zakresie dydaktyki, wychowania i opieki, z około 4 punktami procentowymi różnicy pomiędzy dwoma grupami respondentów (23,7% dyrektorów i 28,2% przedstawicieli jednostek). Różnice te pogłębiają się w przypadku kolejnych kryteriów uznanych za najistotniejsze, np. podczas gdy tylko 2,7% dyrektorów wśród kryteriów wymieniło dbałość o dobór właściwej kadry nauczycielskiej, to samo kryterium zostało wybrane przez 12,8% przedstawicieli samorządów. Największa rozbieżność wystąpiła w przypadku kryterium

⁵ Niektórzy respondenci nie zakreślili trzech, a np. dwa lub cztery warianty odpowiedzi.

„terminowość wykonywania zadań zleconych przez organ prowadzący”: tylko 5,1% przedstawicieli organu zaznaczyło ten wariant w grupie kryteriów najistotniejszych, natomiast było to prawie 20% dyrektorów. Różnica ta świadczyć może o braku istnienia jasnych i jednakowo rozumianych kryteriów oceny pracy dyrektorów lub zakłóceń komunikacji (odpowiedzi rozkładały się podobnie w ramach jednostek samorządowych). Można też te różnice rozumieć jako rezultat codziennej praktyki w kontaktach dyrektorów szkół z organami samorządowymi. Te ostatnie być może niezbyt chętnie przyznają się do przywiązywania dużego znaczenia do formalnych a nie merytorycznych kryteriów oceniających dyrektorów szkół.

Wykres 3: Najmniej istotne kryteria pracy dyrektora szkoły wg dyrektorów i przedstawicieli jednostki samorządowej



Według samorządowców najmniej ważnym kryterium oceny pracy dyrektora są relacje z decydentami w organie prowadzącym (36,7%), 18,3% (a więc znacząco mniej) odpowiedzi dyrektorów również znalazło się w tej kategorii. Za drugie najmniej istotne kryterium obie grupy respondentów uznały terminowość wykonywania zadań własnych (20% przedstawicieli organu prowadzącego i 17,8% dyrektorów szkół). Ponadto, dyrektorzy szkół za nieistotne wskazali dobre stosunki interpersonalne w szkole (15,7%) i operatywność w pozyskiwaniu środków pozabudżetowych (9,4%), podczas gdy oba te kryteria nie zostały wskazane jako najmniej istotne przez samorządowców.

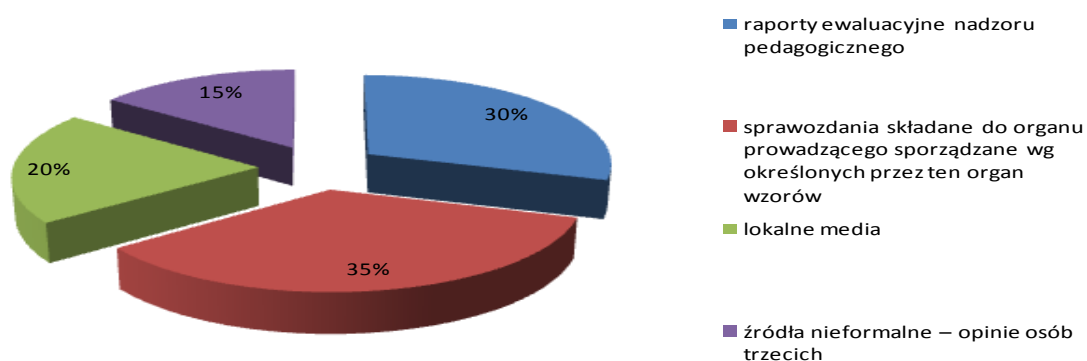
W skrócie, na podstawie przeglądów odpowiedzi dotyczących kryteriów oceny dyrektora można wyciągnąć dwa wnioski/spostrzeżenia:

- a. Występuje ciekawa rozbieżność w postrzeganiu istotności terminowości wykonania zadań zleconych pomiędzy odpowiedziami uzyskanymi od dyrektorów i tymi, które udzielili pracownicy urzędów. Ci ostatni dalece mniej biorą pod uwagę to właśnie kryterium, podczas gdy jest ono postrzegane jako istotne przez dyrektorów.
- b. Osoby reprezentujące organ dwa razy częściej uznają za najmniej istotne kryterium dyrektora, w którym ocenia się jego relacje z decydentami.

3.2. Źródła pozyskiwania informacji na temat pracy dyrektora i inicjowanie dokonywania oceny

W pytaniu nr 9 respondenci poproszeni byli o wskazanie źródła pozyskiwania informacji na temat pracy dyrektora szkoły przez organ prowadzący. W pytaniu można było zaznaczyć więcej niż jedną z następujących opcji: *a) raporty ewaluacyjne nadzoru pedagogicznego, b) sprawozdania do organu prowadzącego sporządzane wg określonych przez ten organ wzorów, c) lokalne media, d) źródła nieformalne – opinie osób trzecich oraz e) inne*. Wykres 4 pokazuje rozkład odpowiedzi pomiędzy pierwsze cztery warianty wśród dyrektorów szkół.

Wykres 4: Źródła pozyskiwania informacji na temat pracy dyrektora szkoły przez organ prowadzący (dyrektorzy, łącznie % odpowiedzi)



Według dyrektorów szkół, organ prowadzący dokonuje oceny pracy dyrektorów głównie na podstawie formalnie ustalonych kanałów komunikacji pomiędzy szkołą a organem: obrazuje to odsetek odpowiedzi wskazujących na wariant „b”, czyli sprawozdania składane do organu według

ściśle określonych wzorów (35% odpowiedzi). Na drugim miejscu znalazła się opcja „a” – raporty ewaluacyjne (30%), a w dalszej kolejności wymieniono lokalne media (20%) oraz źródła nieformalne (15%). Ponadto 19 dyrektorów wskazało inne źródła, wśród których znalazły się:

- bezpośrednie kontakty z dyrektorem szkoły, wizyty w szkole (6 szkół),
- kontrole finansowe, kontrole działalności (3 szkoły),
- osiągnięcia uczniów, zdawalność egzaminów (3 szkoły),
- raporty Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej (2 szkoły),
- informacje dotyczące instytucji, organizacji i stowarzyszeń współpracujących ze szkołą,
- obserwacja aktywności szkoły i jej codziennej pracy,
- opinie rady pedagogicznej i związków zawodowych,
- spotkania robocze dyrektorów z Burmistrzem Miasta lub przedstawicielami organu prowadzącego,
- własne obserwacje.

Wśród respondentów reprezentujących organ przeważały odpowiedzi wskazujące na raporty ewaluacyjne nadzoru pedagogicznego (8 odpowiedzi), jak również sprawozdania (6). Tylko 3 respondentów zaznaczyło wariant „c”, czyli lokalne media.

Warto tutaj dodać kilka uwag o znaczeniu raportów ewaluacyjnych i sprawozdań w ogóle. Sami dyrektorzy generalnie uznają obowiązek sprawozdawczości za konieczny, lecz czasem uciążliwy, zwłaszcza „sprawozdania finansowe” (J1, D3), czy też sprawozdania do KO (J2). Raporty ewaluacyjne czytane są i brane pod uwagę przez pracowników urzędów, również w odczuciu dyrektorów (D1, D4), choć jeden z pracowników organu uznał że są one „nudne i mało konkretne” (J4). Jeden z dyrektorów porównał konieczność sporządzania sprawozdań w szkole do sytuacji w firmie i ocenił to pozytywnie (D8).

W punkcie 10 respondenci odpowiadali na pytanie: „Z czyjej inicjatywy organ prowadzący dokonuje oceny pracy dyrektora?” i mogli wskazać jedną z następujących odpowiedzi: a) własnej, b) organu sprawującego nadzór pedagogiczny, c) dyrektora szkoły, d) rady rodziców. Wykres 5 przedstawia rozkład odpowiedzi wśród dyrektorów szkół.

Wykres 5: Z czyjej inicjatywy organ prowadzący dokonuje oceny pracy dyrektora? (odpowiedzi dyrektorów, w %)



Dominującym sposobem inicjowania oceny pracy dyrektora jest inicjatywa samego dyrektora szkoły: odpowiedź tę wskazało 87% respondentów (dyrektorów). W 10% przypadków ocena dokonywana jest na wniosek organu pedagogicznego, a tylko w niewielkiej części odpowiedzi organ prowadzący sam podejmuje decyzję o przeprowadzeniu oceny (2%). Podobnie mało znaczącą formą inicjowania oceny dyrektora jest wniosek rady rodziców – tylko 1% respondentów wskazało na taki wariant odpowiedzi.

Ta zdecydowana przewaga odpowiedzi wskazujących na dyrektora szkoły jako na stronę inicjującą ocenę pracy dyrektora znajduje również potwierdzenie w rozkładzie odpowiedzi udzielonych przez przedstawicieli organów samorządowych, z których aż 11 (na 12 ankiet, w których w ogóle udzielono odpowiedzi na to pytanie) zaznaczyło tę opcję. Co ciekawe, w Legnicy dyrektorzy trzech szkół (na 18 którzy udzielili odpowiedzi) wskazali na organ jako inicjujący ocenę, podczas gdy przedstawiciel organu – tylko na dyrektora.

Pytanie 11 dotyczyło częstotliwości dokonywania takiej oceny. Według niemal wszystkich dyrektorów, którzy odpowiedzieli na to pytanie (48 na 51) i według wszystkich przedstawicieli organu prowadzącego ocena taka dokonywana jest raz na pięć lat.

Wnioski: Źródła pozyskiwania informacji na temat pracy dyrektora i inicjowanie dokonywania oceny:

- a) Z odpowiedzi ankietowych zdecydowanie widać przewagę formalnych źródeł wiedzy nad nieformalnymi, jaką pozyskuje organ prowadzący o pracy dyrektora. Jednakże z wywiadów wyłania się obraz nieco bardziej złożony.
- b) W zdecydowanej większości przypadków stroną inicjującą ocenę pracy dyrektora jest sam dyrektor. Świadczyć to może o dużej dozie swobody, jaką ma dyrektor w tym zakresie, która wynika z uznania oceny pracy dyrektora przez organ prowadzący za jego problem w kontekście poddawania się procedurze konkursowej.
- c) Najczęściej dokonuje się takiej oceny co 5 lat. Takie ujęcie sprawy oceny przez dyrektorów i organy prowadzące świadczy o jednym: oceny pracy dokonuje się tylko i wyłącznie na potrzeby konkursu na dyrektora szkoły.
- d) Ostatnie stwierdzenie może sugerować, że oceny pracy dyrektora szkoły w formie narzuconej Kartą Nauczyciela ani dla ocenianego ani dla oceniającego nie jest czymś istotnym.

Ale czy tak jest rzeczywiście? Między innymi tej kwestii dotyczyło pytanie 12. Respondenci wybierali pomiędzy opcjami odpowiedzi na pytanie „Na co wpływ ma ocena dyrektora szkoły?” (pytanie z możliwością wielokrotnego wyboru). Rozkład odpowiedzi prezentowany jest w Tabeli 6.

Tabela 6: Rozkład odpowiedzi na pytanie „Na co wpływ ma ocena dyrektora?” (dyrektorzy szkół poszczególnych kategorii)

Warianty odpowiedzi/ kategorie szkół	szkoły prowadzone przez powiat,		szkoły prowadzone przez <i>gminy</i> położone w mieście		szkoły na wsi: gminy wiejskie i miejsko-wiejskie		Ogółem	
	Liczba szkół	% w danej kategorii	Liczba szkół	% w danej kategorii	Liczba szkół	% w danej kategorii	Liczba szkół	W %
a. na decyzję o przedłużeniu lub nie kadencji dyrektora bez przeprowadzania konkursu	11	20,8%	22	17,3%	10	25,0%	43	19,5%
b. na wysokość jego dodatku motywacyjnego	8	15,1%	21	16,5%	6	15,0%	35	15,9%
c. na wysokość dodatku funkcyjnego	5	9,4%	14	11,0%	4	10,0%	23	10,5%
d. na decyzję o przyznaniu lub nie nagrody organu prowadzącego	9	17,0%	25	19,7%	5	12,5%	39	17,7%
e. wystąpienie z wnioskiem o nagrodę kuratora, medale resortowe, ordery i odznaczenia państwowe	9	17,0%	23	18,1%	5	12,5%	37	16,8%
f. ocena dyrektora nie ma wpływu na cokolwiek	11	20,8%	22	17,3%	10	25,0%	43	19,5%

Rozkład odpowiedzi na tak postawione pytanie wskazał na różnorodność konsekwencji oceny dyrektora. Najwięcej odpowiedzi otrzymał wariant „a” i „f” (po 19, 5%), z jednakowym rozkładem odpowiedzi w ramach tych wariantów pomiędzy szkoły różnych kategorii. Podczas gdy odpowiedź „a”, czyli wpływ na przedłużenie kadencji dyrektora, wydaje się w miarę oczywistą konsekwencją dokonania takiej oceny, zaskakuje spory odsetek odpowiedzi wskazujących na brak wpływu oceny dyrektora na jakikolwiek aspekt funkcjonowania szkoły. W dalszej kolejności, według dyrektorów, ocena ta ma wpływ na przyznawanie nagród przez organ prowadzący (wariant „d”, 17,7% ogółu szkół), była to również najbardziej popularna odpowiedź wśród dyrektorów szkół miejskich prowadzonych przez gminę (19,7% wszystkich odpowiedzi pośród dyrektorów szkół gminnych, miejskich), nieco mniej respondentów ze wsi wskazało na tę odpowiedź (12,5% ogółu szkół wiejskich). Wśród tych ostatnich pierwszy wariant odpowiedzi (wpływ na przedłużenie kadencji) odgrywał największą rolę (25% odpowiedzi). Dla dyrektorów szkół prowadzonych przez gminy w mieście, dodatkowo, stosunkowo ważny okazał się wpływ oceny dokonywanej przez organ na wnioskowanie o nagrody inne niż przyznawane przez organ (nagrody kuratora, medale i wyróżnienia) – na odpowiedź tę wskazało 18,1% respondentów z tej grupy. Najmniej respondentów wskazało na

odpowiedź „c” (wpływ na wysokość dodatku funkcyjnego, 10% odpowiedzi). Dodatkowo, pięciu respondentów wymieniło inne konsekwencje oceny dyrektora, w tym „prestż zawodowy i osobisty”, czy „decyzję dyrektora o przystąpieniu do konkursu”.

Tabela 7: Rozkład odpowiedzi na pytanie „Na co wpływ ma ocena dyrektora?” (przedstawiciele jst)

Warianty odpowiedzi/ kategorie szkół	szkoły prowadzone przez <i>powiat</i> ,	szkoły prowadzone przez <i>gminy</i> położone w mieście	szkoły na wsi: gminy wiejskie i miejsko- wiejskie	Ogółem
a. na decyzję o przedłużeniu lub nie kadencji dyrektora bez przeprowadzania konkursu	2	3	1	6
b. na wysokość jego dodatku motywacyjnego	1	3	0	4
c. na wysokość dodatku funkcyjnego	0	2	0	2
d. na decyzję o przyznaniu lub nie nagrody organu prowadzącego	3	5	0	8
e. wystąpienie z wnioskiem o nagrodę kuratora, medale resortowe, order i odznaczenia państwowe	3	3	0	6
f. ocena dyrektora nie ma wpływu na cokolwiek	0	0	0	0

Odpowiedzi na to pytanie udzielone przez przedstawicieli organu prowadzącego rozkładają się podobnie: najważniejszy uznano tutaj wpływ oceny dyrektora na przedłużenie kadencji (6 odpowiedzi), przyznawanie nagród przez organ (8), oraz wnioskowanie o przyznanie nagród, wyróżnień i medali przez inne instytucje (6). Największą różnicą pomiędzy dwiema grupami respondentów (dyrektorzy i przedstawiciele organu) jest brak wskazania przez tych ostatnich ostatniej wersji odpowiedzi. A zatem według samorządowców nie ma takiej sytuacji, w której ocena dyrektora nie ma żadnego wpływu na funkcjonowanie szkoły i jej dyrekcji.

Wnioski: Na co ma wpływ ocena dyrektora szkoły:

- uderza wysoka liczba odpowiedzi dyrektorów szkół, że ocena nie ma wpływu na cokolwiek – przy możliwości wielokrotnego wyboru taką opcję wybrał niemal każdy z ankietowanych, którzy w ogóle udzielili odpowiedzi na to pytanie (!)

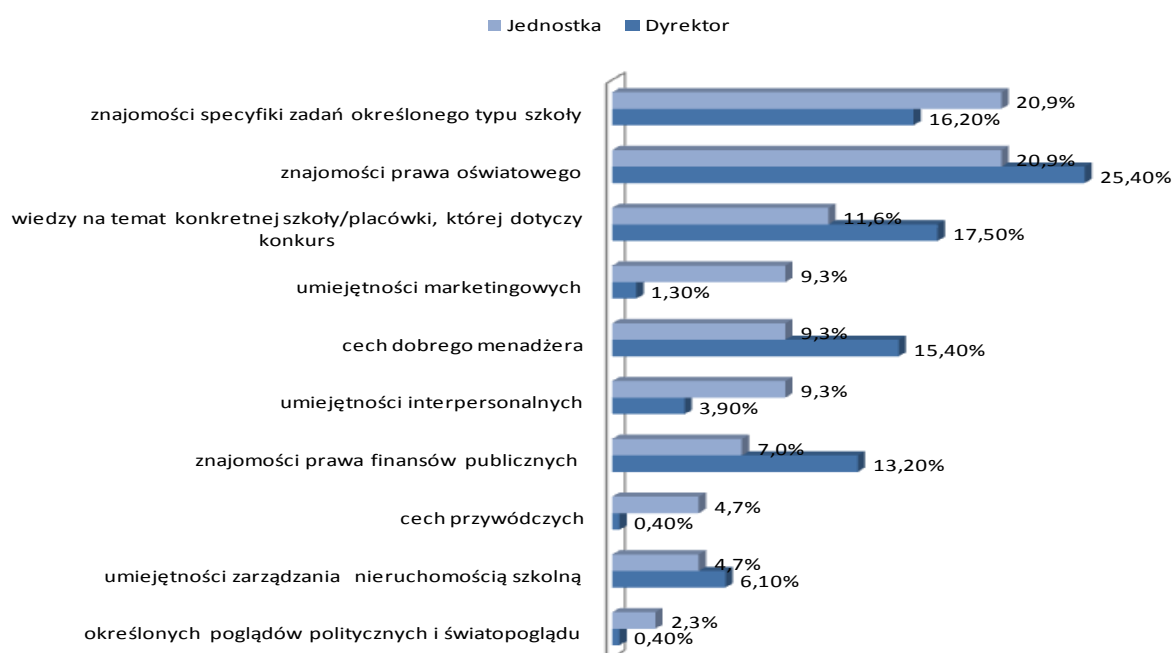
- b) inna wizja znaczenia oceny dyrektora przez organ prowadzący może wynikać z faktu, że władze samorządowe niezbyt chętnie przyznają się do nieprzywiązywania dużego znaczenia do oceny pracy dyrektora w trybie Karty Nauczyciela.
- c) w zgodnej opinii dyrektorów i samorządowców ocena ma znaczenie dla możliwości otrzymania nagrody – czy to od organu prowadzącego, czy to z rąk kuratora oświaty, czy też Ministra Edukacji Narodowej. Tylko że tu mamy do czynienia z wymaganiami formalnymi wobec kandydatów do nagród. W regulaminach przyznawania nagród – także przez władze samorządowe – zamieszcza się wymóg posiadania określonej, aktualnej oceny pracy dyrektora - kandydata do nagrody.

4. Wybór dyrektora szkoły

4.1. Kryteria wyboru dyrektora szkoły w ocenie urzędników i dyrektorów

Kolejne pytanie (nr 13) zawierało 10 cech, jakich od kandydata na dyrektora może oczekiwać komisja konkursowa. Podobnie jak w przypadku pytania nr 8, respondenci poproszeni zostali o zaznaczenie trzech najistotniejszych i trzech najmniej istotnych cech przyszłego dyrektora. Wykres 5 pokazuje zestawienie rozkładu odpowiedzi dla przedstawicieli jednostek prowadzącej oraz dyrektorów szkoły.

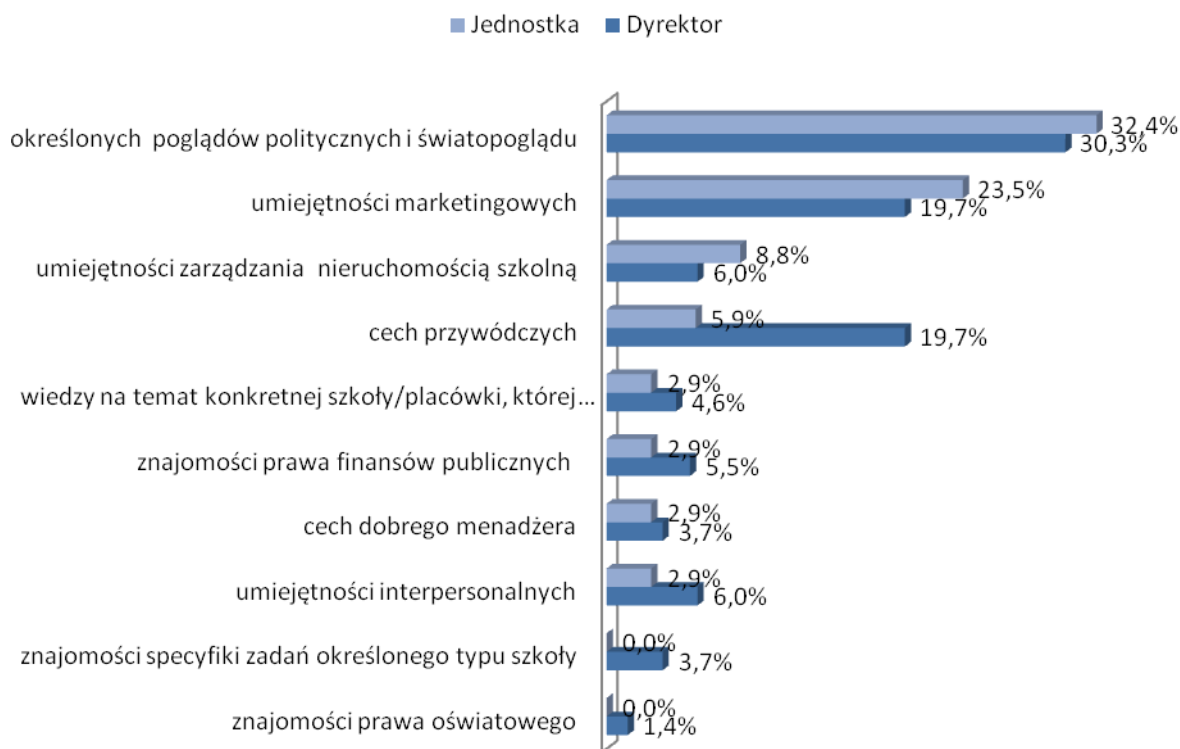
Wykres 6: Najistotniejsze cechy kandydata na stanowisko dyrektora brane pod uwagę przez komisję konkursową



Rozkład odpowiedzi na to pytanie wydaje się wskazywać na przewagę takich kryteriów oceny kandydata, jak znajomość prawa oświatowego (25,4% przedstawicieli organu i 20,9% dyrektorów), czy znajomości specyfiki zadań danego typu szkoły (20,9% i 16,2% kolejno organ i dyrektorzy). Większy odsetek odpowiedzi uzyskanych od dyrektorów (niż od przedstawicieli organu) wskazywał na wiedzę na temat konkretnej placówki, której dotyczy konkurs (17,5% dyrektorów, 11,6% przedstawicieli organów). Rozbieżność ta mogłaby być dowodem na brak uprzywilejowywania przez organ prowadzący kandydatów pochodzących z danej szkoły, a raczej skoncentrowanie się na osobistych generalnych umiejętnościach i wiedzy kandydata w zakresie systemu oświaty i tego, jak generalnie funkcjonują tego typu szkoły w Polsce. W odczuciu dyrektorów, do kryteriów oceny kandydata należą również jego zdolności menedżerskie (15,4% dyrektorzy, 9,4% organ) oraz znajomość prawa finansów publicznych (13,2% w porównaniu do 7% odpowiedzi udzielonych przez samorządy). Niedocenianą przez dyrektorów (1,3%), a pożądaną przez organ (9,3%) cechą kandydata są umiejętności marketingowe.

Następny wykres (Wykres 7) obrazuje rozkład odpowiedzi w tym samym pytaniu, ale dla kryteriów najmniej poświadczanych.

Wykres 7: Najmniej istotne cechy kandydata na stanowisko dyrektora brane pod uwagę przez komisję konkursową: *Czego przede wszystkim oczekuje się od kandydata na dyrektora*



Za zdecydowanie najmniej istotne kryterium uznano określone poglądy polityczne i światopogląd kandydata (32,4% przedstawicieli organu i 30,3% dyrektorów) oraz umiejętności marketingowe (kolejno 23,5% i 19,7%). Rozbieżność pomiędzy tymi dwoma grupami respondentów pojawiła się przy cesze „zdolności przywódcze”: jako najmniej istotną wskazało ją aż 19,7% dyrektorów w porównaniu do tylko 5,9% samorządowców zajmujących się zarządzaniem oświatą w danej jednostce.

Wnioski: kryteria wyboru dyrektora szkoły:

- a) Najbardziej istotnymi cechami kandydata na dyrektora jest jego ogólna wiedza na temat funkcjonowania danego typu szkoły, jak również znajomość prawa oświatowego. Podczas gdy dyrektorzy uważają, że ważne jest również rozpoznanie specyfiki danej szkoły, samorządowcy preferują ogólne przygotowanie kandydata, w tym jego zdolności marketingowe, a więc „zewnątrzny” aspekt funkcjonowania szkoły
- b) Respondenci zgadzają się co do tego, że najmniej pożądaną cechą kandydata są jego określone poglądy polityczne.
- c) Rozbieżność w ocenie znaczenia zdolności przywódczych przyszłego dyrektora nakłada się na podobną różnicę w widzeniu zdolności interpersonalnych kandydata – w obu przypadkach to organ prowadzący przywiązuje większą wagę do tych cech. Wyjaśnienie tego znajduje się w jednym z wywiadów (J2), w którym przedstawicielka samorządu stwierdziła, że konkurs pozwala co prawda na ocenę przygotowania merytorycznego kandydat do pełnienia funkcji dyrektora szkoły, ale nie daje niemal żadnej wiedzy na temat jego umiejętności kierowania zespołem. Posłużyła się przy tym przykładem jednej z dyrektorek, która była wspaniałym nauczycielem, na konkursie potwierdziła też przygotowanie merytoryczne, tymczasem w praktyce zarządzania placówką doprowadziła do skonfliktowania kadry, co z kolei pociągnęło za sobą gorsze wyniki pracy szkoły.

4.2. Zasady obowiązujące przy przedłużaniu kadencji, wybór dyrektora

W pytaniu 14 i 15 respondenci udzielali odpowiedzi, które posłużyły do zebrania informacji na temat zasad obowiązujących przy przedłużaniu kadencji dyrektora (Tabele: 8 i 9).



Tabela 8: Rozkład odpowiedzi na pytanie: Czy organ prowadzący przewiduje możliwość przedłużania kadencji dyrektorów szkół bez procedury konkursowej?

	Przedstawiciele organu prowadzącego		Dyrektorzy		Ogółem	
	Liczba odpowiedzi	% w danej kategorii	Liczba odpowiedzi	% w danej kategorii	Liczba odpowiedzi	W %
tak	6	43%	28	37%	34	38%
nie	8	57%	47	63%	55	62%
Ogółem	14	100%	75	100%	89	100%

Większość ankietowanych (62%) uważa, że przedstawiciele organów prowadzących nie przewidują możliwości przedłużenia kadencji dyrektorów szkół bez zastosowania procedury konkursowej. Tym niemniej, 34 osoby, a wśród nich 6 przedstawicieli organu prowadzącego, potwierdziło występowanie takich praktyk.

Ankietowanych poproszono również o wskazanie sposobu, w jaki organ prowadzący dokonuje przedłużenia kadencji dyrektora (warianty odpowiedzi i ich rozkład prezentuje Tabela 9).

Tabela 9: Rozkład odpowiedzi na pytanie: W jaki sposób podejmuje się decyzję o przedłużeniu kadencji dyrektora bez ogłaszania konkursu?

	Przedstawiciele JST		Dyrektorzy		Ogółem	
	Liczba odpowiedzi	% w danej kategorii	Liczba odpowiedzi	% w danej kategorii	Liczba odpowiedzi	W %
a. istnieją jasno określone, powszechnie znane procedury	2	40%	12	43%	14	42%
b. pod uwagę bierze się jedynie wyróżniającą ocenę dotychczasowej pracy dyrektora	1	20%	4	14%	5	15%
c. nieformalny zespół osób odpowiedzialnych za zarządzanie oświatą w samorządzie ocenia dyrektora pod kątem oceny dokonań i planów rozwoju szkoły	0	0%	3	11%	3	9%
d. inny sposób	1	20%	1	3,5%	2	6%
Brak odpowiedzi	1	20%	8	28,5%	9	28%
Ogółem	5	100%	28	100%	33	100%

Najwięcej (42%) respondentów stwierdziło, że istnieją jasno określone, powszechnie znane procedury, 5 osób uważa, że pod uwagę bierze się jedynie wyróżniającą ocenę dotychczasowej pracy dyrektora. Ponadto 3 dyrektorów szkół przyznało, że decyzję o przedłużeniu kadencji dyrektora podejmuje nieformalny zespół osób odpowiedzialnych za zarządzanie oświatą w samorządzie, kierując się oceną dokonań i planów rozwoju szkoły. Warto również zwrócić uwagę na znaczący odsetek braków odpowiedzi.

Jedna z osób reprezentujących organ prowadzący szkołę stwierdziła, że kadencja dyrektorów przedłużana jest bez przeprowadzenia procedury konkursowej tylko w przypadku zgłoszenia zamiaru odejścia na emeryturę i pod warunkiem, że następna kadencja ma być krótsza niż 5 lat.

Tabela 10: Rozkład odpowiedzi na pytanie: Czy organ prowadzący przewiduje możliwość przedłużania kadencji dyrektorów szkół bez procedury konkursowej? Wg kategorii szkół.

	szkoły prowadzone przez powiat,		szkoły prowadzone przez gminy położone w mieście		szkoły na wsi: gminy wiejskie i miejsko-wiejskie		Ogółem	
	Liczba szkół	% w danej kategorii	Liczba szkół	% w danej kategorii	Liczba szkół	% w danej kategorii	Liczba szkół	W %
tak	15	68%	7	16%	6	60%	28	37%
nie	7	32%	36	84%	4	40%	47	62%
Ogółem	22	100%	10	100%	10	100%	76	100%

Wśród ankietowanych dyrektorów szkół największy odsetek odpowiedzi twierdzących wskazano w grupie przedstawicieli szkół prowadzonych przez powiaty (68%), z kolei najmniej (16%) w kategorii dyrektorów szkół miejskich prowadzonych przez gminy.

W pytaniu o stosowane zamiast konkursu sposoby przedłużania kadencji dyrektora, ankietowani najczęściej odpowiadali, że istnieją jasno określone, powszechnie znane procedury, natomiast 5 osób stwierdziło, że podstawą do przedłużenia kadencji jest jedynie wyróżniającą ocenę dotychczasowej pracy dyrektora.

Tabela 11: Rozkład odpowiedzi na pytanie: W jaki sposób podejmuje się decyzję o przedłużeniu kadencji dyrektora bez ogłaszania konkursu? Wg kategorii szkół.

	szkoły prowadzone przez powiat		szkoły prowadzone przez gminy położone w mieście		szkoły na wsi: gminy wiejskie i miejsko-wiejskie		Ogółem	
	Liczba odpowiedzi	% w danej kategorii	Liczba odpowiedzi	% w danej kategorii	Liczba odpowiedzi	W %	Liczba odpowiedzi	W %
a. istnieją jasno określone, powszechnie znane procedury	6	40%	3	38%	5	70%	14	47%
b. pod uwagę bierze się jedynie wyróżniającą ocenę dotychczasowej pracy dyrektora	1	6%	3	38%	1	15%	5	17%
c. nieformalny zespół osób odpowiedzialnych za zarządzanie oświatą w samorządzie ocenia dyrektora pod kątem oceny dokonań i planów rozwoju szkoły	3	20%	0	0%	0	0%	3	10%
d. inny sposób	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Brak odpowiedzi	5	34%	2	25%	1	15%	8	26%
Ogółem	15	100%	8	100%	7	100%	30	100

Respondenci, z którymi przeprowadzono wywiad uważają całość systemu powoływania dyrektorów za prawidłowy (podkreślane jest: „komisja powoływana zgodnie z prawem”) i wyłaniający najlepszych kandydatów, angażujący nie tylko organ prowadzący, ale również radę rodziców, przedstawicieli związków zawodowych, Kuratorium Oświaty i rady pedagogicznej. W jednej z jednostek o wyborze kandydata decyduje głównie organ prowadzący, który wyłania kandydata merytorycznie najlepszego, który jednak czasami „nie radzi sobie z komunikacją z nauczycielami, są konflikty i [jak przekonuje respondent] tego nie sprawdzi konkurs” (J2, J3). Inny dyrektor podkreślił, że organ ma co prawda decydujące zdanie przy wyborze kandydata, jednak „nie zdarza się, by nagradzany dyrektor nie wygrał konkursu” (D8). Przygotowanie merytoryczne kandydata przeważają czasem do tego stopnia, że wybiera się dyrektora „wbrew woli organu prowadzącego” (D4).

Występuje też problem braku kandydatów (D1, D5, J4, J5), w związku z czym często „wygrywają ci sami” i zdarzyła się sytuacja, w której jedyny kandydat (dotychczasowy dyrektor) przegrywa konkurs z powodu braku odpowiedniego przygotowania się do rozmowy z komisją konkursową (J4). Przedstawiciel organu prowadzącego szkoły w gminie wiejskiej zaznaczył, że nie ma wyboru wśród

kandydatów: „przez 10 lat był jeden konkurs....(...)...w 2011 mamy jeden konkurs, bo dyrektorem gimnazjum jest emerytka poproszona o prowadzenie szkoły” (D1).

Wnioski: zasady obowiązujące przy przedłużaniu kadencji, wybór dyrektora:

- a) Z udzielonych odpowiedzi wynika, że nawet przy braku zastosowania procedury konkursowej, w przeważającej liczbie przypadków obowiązują jakieś klarowne, jasne reguły, innymi słowy, przewaga formalnych nad nieformalnymi zasadami i podstawami przedłużenia kadencji. Należy jednak pamiętać o stosunkowo niskiej liczbie odpowiedzi na to pytanie, co może świadczyć o braku wiedzy na ten temat w ogóle. Zastanawia tu zwłaszcza wysoki odsetek (40 %) braku odpowiedzi lub wyboru opcji „d” (*w inny sposób*) w odpowiedziach przedstawicieli organu prowadzącego. Być może w ten sposób dali do zrozumienia, że co prawda władze samorządowe przedłużają kadencję dyrektorom, ale czynią to bez stosowania jakichkolwiek merytorycznych kryteriów.
- b) Istniejące w badanych samorządach istotne różnice co do możliwości przedłużania kadencji dyrektorom szkół bez stosowania procedury konkursowej mają miejsce w zestawieniu powiatów i gmin wiejskich wobec gmin miejskich. W tych ostatnich zdecydowanie rzadziej występuje przedłużanie kadencji. Tłumaczyć to można na kilka sposobów. W zestawieniu powiatów i gmin miejskich warto zwrócić uwagę na fakt większego doświadczenia samorządów gminnych przez dłuższy okres zarządzania szkołami niż w wypadku powiatów. Jeden z ankietowanych przedstawicieli gmin miejskich (J6) potwierdził taki stan rzeczy mówiąc, że kiedyś organ prowadzący przedłużał kadencję dyrektorom szkół, ale od kilku lat tego nie robi. Inaczej będzie w wypadku zestawienia gminy miejskiej i wiejskiej. Tu decyduje głównie brak kandydatów na dyrektorów na wsi – odpowiedzi na niektóre z kolejnych pytań po części wyjaśniają, dlaczego tak jest. Wszyscy przedstawiciele JST podkreślali w wywiadach, że nie ma żadnych ograniczeń formalnych w tym względzie, gdyż prawo na to nie pozwala.
- c) Wydaje się, że w większości przypadków to organ prowadzący ma decydujące zdanie w sprawie wyboru kandydata, jednak (szczególnie w większych miastach) bardziej liczy się przygotowanie się kandydata.

5. System wynagradzania dyrektorów

5.1.1. Poziom wynagrodzeń dyrektorów w poszczególnych jst w części ustalonej przez organ prowadzący w oparciu o prawo lokalne i praktykę

W kolejnym punkcie (pytanie 17) respondenci mieli za zadanie zaznaczyć jedną z odpowiedzi na pytanie o wysokość zarobków dyrektora szkoły. Podane tam zostały trzy wersje odpowiedzi: a) najwyższe, b) na poziomie dobrze zarabiającego nauczyciela i c) przeciętne. Odpowiedzi dyrektorów szkół pokazuje Tabela 12.

Tabela 12: Wysokość zarobków dyrektorów według poszczególnych kategorii szkół.

	szkoły prowadzone przez powiat	szkoły prowadzone przez gminy położone w mieście	szkoły na wsi: gminy wiejskie i miejsko-wiejskie	Ogółem
a. najwyższe	7	16	2	25
b. na poziomie dobrze zarabiającego nauczyciela	7	11	6	24
c. przeciętne	0	3	0	3
Ogółem	14	30	8	52

Odpowiedzi dyrektorów rozłożyły się tutaj niemal równo pomiędzy warianty „a” i „b”. Oznacza to, że prawie wszyscy dyrektorzy zarabiają przynajmniej tyle, ile dobrze uposażony nauczyciel. Fakt, iż ponad połowa dyrektorów nie posiada najwyższej płacy w swojej szkole jest z pewnością godny odnotowania, jak również sytuacja, w której aż w trzech szkołach dyrektorzy zarabiają jedynie na przeciętnym poziomie (szkoły prowadzone przez gminę Oleśnica). Stosunkowo „najlepiej” zarabiają dyrektorzy szkół gminnych w mieście: 16 dyrektorów posiada najwyższe uposażenie w zestawieniu z 11, których pensja jest na poziomie dobrze zarabiającego nauczyciela (plus wyżej wspomniane trzy szkoły, gdzie dyrektorzy zarabiają „przeciętnie”). Inna sytuacja występuje wśród szkół wiejskich, gdzie tylko 2 (na 8, którzy udzielili odpowiedzi) dyrektorów posiada najwyższą pensję. W szkołach prowadzonych przez powiat odpowiedzi rozłożone są dokładnie po równo pomiędzy warianty „a” i „b” (po 7), podobnie jak w przypadku tylko 4 odpowiedzi udzielonych na to pytanie przez przedstawicieli organu (po dwie).

Ogólnym spostrzeżeniem nasuwającym się po analizie zestawu odpowiedzi na powyższe pytanie jest to, że więcej niż połowa spośród dyrektorów, którzy odpowiedzieli na to pytanie nie wyróżnia



się pod względem zarobków w zestawieniu z innymi nauczycielami w swojej szkole. Nie stanowi to zachęty do podejmowania się pełnienia roli dyrektora, zwłaszcza wobec wymaganego zakresu wiedzy, rozlicznych obowiązków, dyspozycyjności i odpowiedzialności.

5.2. Ocena systemu wynagrodzeń przez dyrektorów i urzędników

Pytanie 18 miało na celu zbadanie opinii respondentów na temat zasad obniżania pensum dydaktycznego dyrektorów. W 63 na 69 szkół (odpowiedzi dyrektorów) uznano je za właściwe, w 9 za niewłaściwe. Dyrektorzy szkół, którzy uznali te zasady za niewłaściwe uznają za niesprawiedliwe uzależnianie tych reguł od liczby oddziałów (2 dyrektorów z 2 różnych gmin) lub też podają ogólną uwagę, że zasady te powinno się aktualizować w zależności od osiągnięć szkoły, a nie ustalać schematycznie. Jeden z dyrektorów skarżył się: „Jako dyrektor małej szkoły mam duże pensum, bo 10 godzin, a obowiązków tyle samo, co w dużej szkole”, jeszcze inny dyrektor małej szkoły zaznaczył, że ma relatywnie wysokie pensum, przy czym nie ma wicedyrektorów ani administracji. Dyrektorzy, którzy zasady obniżania pensum dydaktycznego uznali za właściwe, podali szereg powodów uzasadniających wybranie takiej odpowiedzi, wśród których najważniejsze to:

- charakter obowiązków, możliwość skupienia się na pracy nie związanej bezpośrednio z prowadzeniem zajęć, pozwala na pełnienie obowiązków w sposób dyspozycyjny (14 szkół),
- pozwala skupić się na zarządzaniu, co jest ważne szczególnie w szkołach wiejskich, gdzie nie ma wicedyrektorów (5 szkół),
- uwzględniają specyfikę szkoły i różnorodność zadań (2 szkoły),
- ogrom odpowiedzialności dyrektora oraz obowiązków dokumentowania działalności szkoły.

Jeśli chodzi o odpowiedzi uzyskane z organów prowadzących, to wszyscy respondenci uznali reguły obniżania pensum za właściwe i podali bardzo podobne uzasadnienie wskazując na bardzo duży zakres obowiązków dyrektora.

Sporo informacji dostarczyły wywiady, również co do poszczególnych składników wynagrodzenia (dodatków motywacyjnych i funkcyjnych). Dyrektorzy podkreślali różnorodność kryterium ustalania wysokości wynagrodzenia. Ci ze szkół miejskich na ogół uważają, że wynagrodzenia są sprawiedliwe. Ponieważ, jak sądzą, często wynagrodzenie zależy od liczby oddziałów, dyrektorzy mniejszych szkół czują się nieco pokrzywdzeni (D1), bowiem w małej szkole ogranicza się personel administracyjny i zarządzający (nie ma wicedyrektora). Niektórzy respondenci uznali również dodatek motywacyjny za ważniejszy niż funkcyjny lub postulowali jego podniesienie (D1, J3). Według jednego przedstawiciela jednostki powiatowej system wynagradzania jest zbyt uznaniowy, zwłaszcza w przypadku dodatków funkcyjnych, „gdzie powinien być dostosowany do zadań” (J2). Dyrektor szkoły w jednym z powiatów

nie interesował się składnikami dodatku, przy czym podkreślił, że jego dodatek jest „najwyższy w powiecie” (D3). W jednej z jednostek dodatki przyznawane są na poziomie 20% wynagrodzenia, choć uchwała stanowi granicę 50% (J4). W tej samej jednostce przyjęto rozwiązanie, w którym dyrektor sam może ubiegać się o 5% wyższy dodatek na swój własny wniosek, a organ prowadzący może ten wniosek zaakceptować

Dyrektorzy zostali również zapytani o ocenę swoich wynagrodzeń na tle wynagrodzeń dyrektorów z innych jednostek. Najczęściej odpowiadali, że nie wiedzą, ile zarabiają dyrektorzy pracujący gdzie indziej. Respondenci uważali też, że zarobki w ich gminie/powiecie są za niskie (J3, J5), ale są one niskie również w innych sąsiednich gminach, natomiast „dużo więcej zarabiają w innych dużych miastach” (J3). Wreszcie, jeden z dyrektorów nie był zadowolony z wysokości swojego wynagrodzenia ponieważ nie dawało ono „absolutnego poczucia bezpieczeństwa socjalnego, [co z kolei] zabiera poczucie stabilizacji” (D8). Ten sam respondent uznał za niesprawiedliwy fakt, że inni nauczyciele „zarabiają na projektach” i w rezultacie jego dochód w porównaniu z nauczycielami jest niedostosowany do zakresu obowiązków. Owo zarabianie na projektach dotyczy najczęściej prowadzenia różnych form zajęć wynikających z realizacji programów rozwojowych. Dyrektor szkoły, który o tym pisał, zarządza szkołami zawodowymi, w których od roku 2010 realizuje się projekt „Modernizacja kształcenia zawodowego na Dolnym Śląsku”. Niektórzy nauczyciele mają przy tym możliwość dorabiania nawet kilku tysięcy złotych miesięcznie.

Trzecia grupa składników dochodu dyrektorów (choć bardziej systemu motywacyjnego) to wszelkie nagrody wójta/burmistrza/starosty czy też nagrody Kuratora Oświaty lub MEN. Z reguły organy prowadzące występują też do kuratora oświaty czy MEN o nagrody dla swoich dyrektorów szkół, przy czym dotyczy to głównie gmin miejskich i powiatów. Nagrody Kuratorium Oświaty jeszcze rzadziej są udziałem dyrektorów szkół wiejskich. Przedstawicielka jednej z takich gmin (J1) przyznała, że przez ostatnich 10 lat gmina nie występowała o nagrodę wyższego stopnia dla żadnego dyrektora.

Za główne kryteria przyznania takiej nagrody uznano sprawy finansowe i osiągnięcia szkoły w realizacji zadań statutowych (np. prawidłowa realizacja budżetu, wyniki egzaminów, osiągnięcia uczniów szkoły w olimpiadach i konkursach, w jednym tylko przypadku nie wymieniono kwestii racjonalizacji kosztów – D8). Kryteria te są często ujęte w formie regulaminu nagród, a wniosek przygotowuje organ. Większość respondentów uznała te kryteria za właściwe. Wysokość nagrody wahała się od 730 zł do 1100 zł w gminie wiejskiej i miejsko-wiejskiej, przez 2500 zł (nauczyciel) 3300 zł (dyrektor) w powiecie, do 2500 zł (nauczyciel) 3500 zł (dyrektor) w gminie miejskiej. W wielu samorządach wysokość nagród dla nauczycieli i dyrektorów szkół jest zróżnicowana, przy czym ci ostatni otrzymują nagrody wyższe.

Wnioski: Ocena systemu wynagrodzeń przez dyrektorów i urzędników:

- a) Widać duże zróżnicowanie w finansowym systemie zachęt dla dyrektorów różnej kategorii szkół. Wyróżnia się zdecydowanie gorsza sytuacja dyrektorów szkół wiejskich. Niższe dodatki funkcyjne w połączeniu z niską wysokością dodatków motywacyjnych nie zachęcają do kandydowania na stanowisko dyrektora na wsi.
- b) Często głównym kryterium przyznawania nagród jest sprawna realizacja budżetu czy generalnie sprawy finansowe, podczas gdy prawidłowe wykonanie budżetu powinno być standardem jakości pracy dyrektora, a o wysokości nagrody powinien decydować poziom realizacji zadań w zakresie dydaktyki, wychowania i opieki.
- c) Niska wysokość nagród organu prowadzącego w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich jest kolejnym czynnikiem zniechęcającym do ubiegania się o stanowisko dyrektora szkoły. Najprawdopodobniej oszczędza się na funduszu nagród nie wydając całości kwot wynikających z odpisu w budżecie. Wnioskowanie takie wydaje się być uprawnione w świetle wywiadów z przedstawicielami tych samorządów, którzy podkreślają, że subwencji oświatowej nie wystarcza nawet na płace (J1, J4)

6. Komunikacja między przedstawicielami samorządu a dyrektorami szkół

W pytaniu nr 19 respondenci poproszeni zostali o określenie częstotliwości spotkań z przedstawicielem organu w ciągu roku. Najczęściej określano to jako „kilka razy w roku” (10 szkół), poniżej 3 (5 szkół,) pięć (8 szkół), sześć (9 szkół), kilku respondentów podało liczby powyżej 6, największa liczba spotkań to 12, jeden respondent określił częstotliwość spotkań jako „raz w miesiącu”, czterech wpisało, że odbywa się to „w zależności od potrzeb” (w szkole wiejskiej – „na telefon Wójta”), w jeszcze innej odpowiedzi użyto określenia „wielokrotnie”. Innymi słowy, można zauważyć różnorodność w podejściu do częstotliwości kontaktów pomiędzy dyrektorami a organem prowadzącym. Można było zauważyć nieznaczną przewagę szkół prowadzonych przez powiat wśród odpowiedzi wskazujących na najczęstsze spotkania dyrektorów i przedstawicieli organów – na siedmiu dyrektorów, którzy podali liczbę spotkań na większą niż sześć, sześciu zarządza szkołami, w których organem prowadzącym jest powiat.

Odpowiedzi uzyskane z organów prowadzących zasadniczo pokrywały się z odpowiedziami dyrektorów w ramach jednostek samorządowych, ale średnio pojawiały się tu wyższe liczby niż te



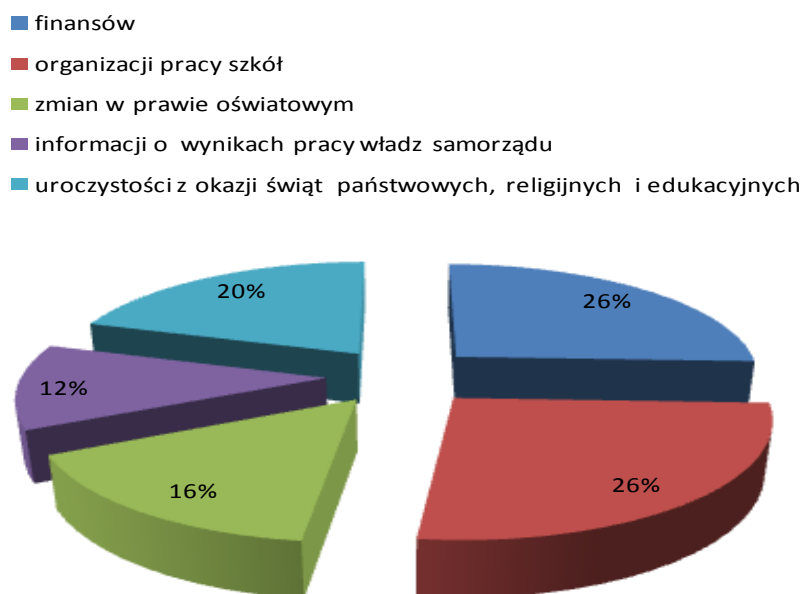
podawane przez dyrektorów, a mianowicie: raz miesiącu, 12 razy (3 odpowiedzi), wielokrotnie, w zależności od potrzeb (2), na bieżąco, 6-10 razy.

Przedmiot tych spotkań jest zróżnicowany. Oddaje to rozkład odpowiedzi na pytanie nr 21, w którym respondenci mieli okazję zaznaczyć więcej niż jedną opcję odpowiedzi, na które składały się następujące warianty: *a) finansów, b) organizacji pracy szkół, c) zmian w prawie oświatowym, d) informacji o wynikach pracy władz samorządu, e) uroczystości z okazji świąt państwowych, religijnych i edukacyjnych, f) innych spraw, jakich?* Wykres 8 i Tabela 13 pokazują rozkład odpowiedzi wśród dyrektorów.

Tabela 13: Przedmiot spotkań dyrektorów z przedstawicielami organów prowadzących, dyrektorzy, w % wszystkich odpowiedzi, wg kategorii szkół.

Kategorie szkół	szkoły prowadzone przez powiat		szkoły prowadzone przez gminy położone w mieście		szkoły na wsi: gminy wiejskie i miejsko-wiejskie	
	Liczba szkół	% w danej kategorii	Liczba szkół	% w danej kategorii	Liczba szkół	% w danej kategorii
a. finanse	21	25,3%	39	25,0%	11	22,9%
b. organizacja pracy szkół	22	26,5%	40	25,6%	11	22,9%
c. zmiany w prawie oświatowym	14	16,9%	27	17,3%	3	6,3%
d. informacje o wynikach pracy władz samorządu	11	13,3%	18	11,5%	14	29,2%
e. uroczystości z okazji świąt państwowych, religijnych i edukacyjnych	15	18,1%	32	20,5%	9	18,8%
Ogółem	83	100%	156	100%	48	100%

Wykres 8: Przedmiot spotkań dyrektorów z przedstawicielami organów prowadzących, dyrektorzy, w % wszystkich odpowiedzi.



Najważniejszymi sprawami omawianymi podczas tych spotkań są problemy finansów i organizacji pracy szkoły (26% odpowiedzi w obu tych przypadkach). 20% respondentów wskazało na wariant e (organizacja uroczystości), 16% – na odpowiedź c (zmiany w prawie oświatowym), najmniej spotkań dotyczy informacji o wynikach pracy samorządu (12%). Odpowiedzi te rozkładają się podobnie w ramach poszczególnych kategorii szkół, ale występuje jednak kilka różnic. Przykładowo, ponad 29% respondentów reprezentujących szkoły wiejskie jako przedmiot spotkań wskazało informacje o wynikach prac władz samorządowych, podczas gdy na tę samą odpowiedź wskazało jedynie 11,5% respondentów ze szkół miejskich prowadzonych przez gminy i ponad 13% ze szkół prowadzonych przez powiat. Wśród dyrektorów tych dwóch ostatnich kategorii szkół (powiatowe, miejskie i gminne miejskie) około 17% respondentów jako istotną zaznaczyło odpowiedź c (zmiany w prawie oświatowym), podczas gdy było to tylko 6,3% respondentów pracujących w szkołach wiejskich. Oprócz tego, 15 respondentów wskazało na inne powody i przedmioty spotkań, takie jak:

- projekt e-oświata (4 szkoły w mieście Oleśnica, gdzie taki projekt był wdrażany),
- sprawy bieżące, w zależności od potrzeb (4 szkoły),
- wspólne imprezy i uroczystości (mimo podania podobnego wariantu pytań, 2 szkoły),
- debata oświatowa, sesje rady gminy, posiedzenia Komisji RG,
- noworoczne spotkania mieszkańców,
- wymiany doświadczenia i wiedzy, samokształcenie.

Jeśli chodzi o przedstawicieli organów, to wszyscy zaznaczyli odpowiedź a (finanse) i b (organizacja prac szkoły), 6 respondentów zaznaczyło odpowiedź c (prawo oświatowe) i również 6 – odpowiedź e (organizacja uroczystości). Warto zwrócić uwagę na fakt, że wszyscy respondenci reprezentujący organ prowadzący zaznaczyli również odpowiedź d, czyli „informacja o wynikach prac samorządu”, która to odpowiedź najrzadziej wybierana była przez dyrektorów szkół (za wyjątkiem szkół wiejskich). Dodatkowo, przedstawiciele organów wymienili następujące przedmioty spotkań:

- konferencje szkoleniowe organizowane przez jednostkę zgodnie z potrzebami,
- perspektywy działania,
- sprawy bieżące,
- wyniki nauczania.

Pytanie 21 poświęcone jest kwestii częstotliwości indywidualnych spotkań dyrektorów szkół z szefami gminy, miasta, powiatu, w trakcie których porusza się problemy szkoły. Tutaj podano kilkadziesiąt różnych wersji odpowiedzi, ale generalnie spotkania indywidualne są częstsze niż w przypadku organizowanych spotkań dyrektorów i organu. Ponad 30 odpowiedzi wskazywało na mniej niż 5 spotkań w roku, ale tyle samo podawało liczby spotkań na rok od 6 do 12, a nawet 15. Sporo, bo 20 respondentów określiło to jako „w miarę potrzeb”, jeden dyrektor ma nieograniczony dostęp do indywidualnego kontaktu z szefami organów samorządowych. I tutaj odpowiedzi podane przez reprezentantów jednostek wskazywały na jeszcze częstsze kontakty indywidualne: respondenci z tej grupy ujęli to jako „często”, „wielokrotnie”, „w miarę potrzeb”.

W tym samym pytaniu respondenci mieli za zadanie wskazać dwa główne przedmioty tych spotkań. Tabela 14 prezentuje listę odpowiedzi.

Tabela 14: Przedmiot indywidualnych spotkań dyrektora z szefem gminy/powiatu (dyrektorzy)

	punkt 1	punkt 2
a. finanse, w tym finansowanie projektów	22	18
b. organizacja pracy szkoły	15	10
c. inwestycje i remonty	11	3
d. arkusz organizacyjny	4	2
e. oferta edukacyjna	4	5
f. sprawy bieżące	4	4
g. rozwój i promocja szkoły	2	3
h. prawo oświatowe	1	0
i. sytuacja społeczno-ekonomiczna uczniów i rodziców	1	0
j. uroczystości	1	1
k. współpraca szkoły z pracodawcami	1	0
l. działalność szkoły, aktywność w środowisku lokalnym	0	5
m. ubieganie się o pozyskanie etatów specjalistów celem realizacji zadań	0	1
n. wspólne przedsięwzięcia	0	1
o. zarządzanie placówką	0	1
p. zatrudnienie	0	1

Podobnie jak w przypadku spotkań formalnych, najważniejszym przedmiotem indywidualnych kontaktów dyrektorów szkoły są kwestie finansowe, budżetowe lub sprawy pozyskiwania dodatkowych funduszy: na pierwszym miejscu wymieniło je 25, a na drugim 18 dyrektorów. Podobnie istotnym przedmiotem tych spotkań była organizacja pracy szkoły w różnych jej aspektach (15 i 10 respondentów kolejno w pierwszym i drugim punkcie). Dyrektorzy kontaktowali się również z szefami jednostek samorządowych w sprawie remontów i prac inwestycyjnych, prac nad arkuszem organizacyjnym, pięciu dyrektorów jako przedmiot szkoły wskazało działalność szkoły, również w środowisku lokalnym. Listę pozostałych spraw prezentuje Tabela 14.

Sami przedstawiciele organu potwierdzają zasadniczą listę priorytetowych spraw poruszanych podczas indywidualnych spotkań z dyrektorami, podając następującą listę spraw:

- budżet i finanse (5 odpowiedzi),
- organizacja pracy szkoły (3 odpowiedzi),
- sprawy bieżące (3 odpowiedzi),
- remonty, inwestycje, wyposażenie (2 odpowiedzi),



- uroczystości konferencji,
- aneksy arkusza,
- kwestie z zakresu stosunku pracy dyrektora,
- oferta dydaktyczna,
- wyniki egzaminów,
- wyniki kontroli.

Dwa ostatnie pytania dotyczyły stopnia swobody dyrektorów w kwestii oddolnej inicjatywy w tworzeniu polityki edukacyjnej. Pytanie brzmiało: „Czy organ prowadzący stwarza warunki do oddolnej inicjatywy szkół w zakresie lokalnej polityki oświatowej?”. Wszystkie odpowiedzi wskazane przez organ prowadzący potwierdzały taką możliwość. Zestawienie odpowiedzi na to pytanie udzielonych przez dyrektorów przedstawia Tabela 15.

Tabela 15: Rozkład odpowiedzi na pytanie „Czy organ prowadzący stwarza warunki do oddolnej inicjatywy szkół w zakresie lokalnej polityki oświatowej?”, dyrektorzy.

	szkoły prowadzone przez powiat		szkoły prowadzone przez gminy położone w mieście		szkoły na wsi: gminy wiejskie i miejsko-wiejskie		Ogółem	
	Liczba szkół	% w danej kategorii	Liczba szkół	% w danej kategorii	Liczba szkół	% w danej kategorii	Liczba szkół	W %
tak	15	75%	34	87%	7	64%	56	80%
nie	5	25%	5	13%	4	36%	14	20%
Ogółem	20	100%	39	100%	11	100%	70	100%

W 80% przypadków dyrektorzy deklarowali, że mają możliwość zgłaszania samodzielnej inicjatywy w sprawie kształtowania lokalnej polityki edukacyjnej. Najwięcej pozytywnych odpowiedzi uzyskano od dyrektorów szkół prowadzonych przez gminy w miastach (87%), najmniej – od dyrektorów szkół położonych na wsi (64%). Druga część pytania pozwalała na wymienienie najważniejszych spraw, które obejmują oddolnie inicjowaną lokalną politykę edukacyjną. Sprawy wymienione przez dyrektorów pogrupować można w następujące tematy:

- oferta edukacyjna, rekrutacja, proponowanie tworzenia nowych oddziałów, wyznaczenie kierunków kształcenia (21 szkół),
- realizacja projektów unijnych, pozyskiwanie funduszy, udział w programach (10 szkół),
- konkursy, promocja szkoły (5 szkół),
- zatrudnienie, dobór kadry (4 szkoły),
- wykorzystanie obiektu dla wszystkich mieszkańców gminy,
- każdej zgodnej z prawem,
- szkoła ma pełną autonomię.

Przedstawiciele organów prowadzących wymienili również bardzo różnorodne, lecz mniej skupione na kwestii oferty edukacyjnej obszary, w których stwarzają oni dyrektorom szkół warunki do kształtowania lokalnej polityki oświatowej. Ponownie, są to obszary zakreślone dość ogólnie.

- oferta kształcenia, tworzenie nowych kierunków, profil kształcenia nabór, remonty, inwestycje, organizacja szkół,
- promocja szkoły, finansowanie oświaty, doskonalenie kadry kierowniczej, aktywność młodzieży szkolnej, promocja zdrowia uczniów, troska o jakość pracy szkoły,
- realizacja wspólnych projektów, uroczystości,
- ogólne warunki finansowania projektów szkół,
- w zależności od potrzeb.

Pytanie nr 23 miało na celu sprawdzenie, czy dyrektorzy szkół mają możliwość opiniowania projektów aktów lokalnego prawa oświatowego. Do wyboru pozostawały następujące odpowiedzi: *a) wszystkie, b) żadne, c) niektóre* (tu respondenci było proszeni również o wymienienie, o jakie projektu chodzi).

Tabela 16: Rozkład odpowiedzi na pytanie: Czy dyrektorzy szkół mają możliwość opiniowania projektów aktów lokalnego prawa oświatowego? (dyrektorzy)

	szkoły prowadzone przez powiat,		szkoły prowadzone przez gminy położone w mieście		szkoły na wsi: gminy wiejskie i miejsko-wiejskie		Ogółem	
	Liczba szkół	% w danej kategorii	Liczba szkół	% w danej kategorii	Liczba szkół	% w danej kategorii	Liczba szkół	W %
wszystkie	7	33,3%	9	23,1%	2	18,2%	18	25,4%
żadne	8	38,1%	9	23,1%	2	18,2%	19	26,8%
niektóre	6	28,6%	21	53,8%	7	63,6%	34	47,9%
Ogółem	21	100%	39	100%	11	100%	71	100%

Sytuacja dyrektorów w tym względzie jest bardzo różna. O tym, że może opiniować wszystkie projekty informuje ogólnie 25,4% wszystkich dyrektorów, w tym 33,3% dyrektorów szkół prowadzonych przez powiat, 23,1% – przez gminy w mieście, a tylko 18,2% dyrektorów szkół wiejskich. Jednocześnie największy odsetek respondentów, którzy nie mają żadnych możliwości opiniowania lokalnego prawa oświatowego, to dyrektorzy szkół powiatowych (38.1%). Tu odpowiedzi rozłożone są wśród kilku powiatów, bez związku z odpowiedzią udzieloną przez przedstawicieli organu, co może świadczyć o indywidualnych relacjach organu z dyrektorami szkół w ramach jednej jednostki samorządowej, przynajmniej jeśli chodzi o omawianą kwestię. Większość, bo 63,3%

dyrektorów szkół wiejskich opiniować może tylko niektóre rodzaje projektów prawa oświatowego, ogólnie w takiej sytuacji jest 47,9% dyrektorów wszystkich szkół.

Zdaniem dyrektorów, organ zwraca się do nich z prośbą o opiniowanie uchwał dotyczących szeregu spraw, najczęściej związanych ogólnie z pracą szkoły, wyznaczaniem kierunków rozwoju, jak: określenie liczby i rodzaju oddziałów, wielkości klas czy dopasowania oferty szkół do lokalnego rynku pracy etc. (7 dyrektorów). W dalszej kolejności są to kwestie wynagrodzeń nauczycieli i regulaminów (5 dyrektorów), doksztalcania i kwalifikacji nauczycieli (4 szkoły), jak również konsultacje w sprawie różnego rodzaju programów stypendialnych (2 dyrektorów). Jedna odpowiedź sugerowała, że zależy to od każdorazowej decyzji organu, jeszcze inny dyrektor przyznał, że decyzja o chęci opiniowania danego projektu zależy tylko od jego własnego zaangażowania i ochoty na włączenie się w pracę.

Żaden z przedstawicieli organów, którzy udzielili odpowiedzi na to pytanie nie zaznaczył opcji „b” (żadne), 3 respondentów z tej grupy odpowiedziało, że opiniowane mogą być wszystkie akty prawa oświatowego, natomiast 8 – że niektóre. Wśród tej ostatniej grupy wymieniono grupy aktów prawnych przedmiotowo pokrywających się prawie w zupełności z wymienionymi przez dyrektorów rodzajami aktów prawnych.

Wnioski: Komunikacja między przedstawicielami samorządu a dyrektorami szkół.

- a) Jeśli chodzi o tematykę spotkań organizowanych przez samorządy dla dyrektorów szkół uderza różnica w zestawieniu szkół zarządzanych przez powiaty oraz gminy miejskie i szkół na wsi z gmin miejsko-wiejskich i wiejskich. W tych ostatnich wyraźnie widać, że władze nie kwapią się ze wsparciem dla dyrektorów szkół w zakresie przyswajania nowości w prawie oświatowym, za to dużo częściej informują o efektach własnej działalności.
- b) odpowiedzi ze wszystkich badanych JST, że informują dyrektorów na spotkaniach o wynikach prac samorządów przy braku potwierdzenia tego faktu ze strony większej części dyrektorów świadczyć może o tym, że dyrektorzy do tych informacji nie przywiązują dużej wagi, wsłuchując się raczej we wszystko co dotyczy bezpośrednio ich pracy.
- c) W oparciu o zupełny niemal brak wśród tematów indywidualnych spotkań dyrektorów szkół z szefami gmin i starostami powiatów spraw zatrudniania nauczycieli można uznać, że samorząd nie ingeruje w prowadzoną w szkołach politykę kadrową, nie wymusza na dyrektorach przyjmowania do pracy konkretnych nauczycieli. W ten sposób potwierdzają się informacje z wywiadów, w których niemal wszyscy dyrektorzy podkreślali ten fakt.

- d) Także w kwestii stwarzania przez samorząd warunków do oddolnej inicjatywy widać, że możliwości dyrektorów szkół wiejskich są mniejsze niż w miastach. Jest to kolejny fakt potwierdzający pogląd, że w samorządach zarządzających szkołami na wsi nie tylko nie wspiera się dyrektorów w zarządzaniu szkołami, ale w wielu wypadkach nie tworzy się atmosfery do inicjatywy ze strony samych dyrektorów.
- e) Jeśli chodzi o możliwości opiniowania aktów lokalnego prawa oświatowego przez dyrektorów szkół, obraz wyłaniający się z odpowiedzi respondentów uznać należy za optymistyczny – tylko 19 z 71 dyrektorów przyznało, że nie mają żadnego wpływu na kształt uchwał dotyczących oświaty. W zgodnej opinii ankietowanych przedstawicieli JST taka sytuacja nie występuje w ogóle, być może wynika to z idealizowania własnej działalności

7. Wnioski z badań

1. W szkołach prowadzonych przez badane samorzady terytorialne dyrektorzy cieszą się sporą autonomią w zakresie finansów i zatrudniania nauczycieli. Dotyczy to jednak głównie szkół w miastach, bardziej prowadzonych przez gminy niż powiatowych. Można to wyjaśnić dojrzwaniem władz samorządowych do dostrzegania korzyści z obdarzania dyrektorów zaufaniem w wymienionych wyżej zakresach. Historia oświaty prowadzonej przez gminy jest nieco dłuższa niż tych powiatowych. Inaczej jest na wsi – tam odsetek szkół dysponujących osobnym rachunkiem i środkami wypracowanymi przez szkołę jest wyraźnie mniejszy. Powyższe wnioski potwierdza też rozkład odpowiedzi na pytania dotyczące możliwości samodzielnego dokonywania przesunięć między paragrafami klasyfikacji budżetowej przesunięć w budżecie szkoły – tu także powiaty dają mniejszą autonomii dyrektorom niż samorzady gminne szkołom w miastach.
2. Wartością samą w sobie jest naliczanie budżetów szkół na zasadach bonu oświatowego. Ma to miejsce w trzech badanych samorządach – w dwóch powiatowych (powiat bolesławiecki i oleśnicki i w jednej gminie miejskiej (Oleśnica). To tam dyrektorzy szkół najchętniej uznawali sposób naliczania budżetów za sprawiedliwy i wyrażali też zaniepokojenie z powodu zapowiadanych zmian ze względu na trudności finansowe samorządu.
3. Wyjątkiem są szkoły położone na wsi, w których dyrektorzy szkół skarżą się na niedocenywanie roli ich placówek w środowisku, nieuwzględnianie w budżetach wysokich kosztów prowadzenia ze względu na małą liczbę uczniów.



4. Dyrektorzy szkół widzą pozytywną rolę organów prowadzących w zakresie wspierania rozwoju szkoły, jej promocji i wpływu na ofertę. W żadnym z wywiadów nie pojawiło się stwierdzenie, że samorząd nie pomaga dyrektorom w tych sprawach. Uderza brak informacji o ewentualnym krępowaniu dyrektorów ograniczeniami w zakresie organizacji szkół na przykład przez narzucanie kierunków kształcenia.
5. Ocena pracy dyrektora szkoły w trybie Karty Nauczyciela nie ma większego znaczenia tak w oczach samorządowców jak i samych dyrektorów. Niemal nie zdarza się, by dyrektorzy występowali o ocenę z innych powodów niż konkurs, do którego mają zamiar przystąpić w związku z zakończeniem kadencji. Dlatego to oni są inicjatorami procesu oceniania.
8. Organy prowadzące są czasami inicjatorami oceniania dyrektorów, ale ma to związek z wystąpieniem o nagrodę, gdy względy formalne tego wymagają.
9. Dyrektorzy szkół nie potrafią ocenić w pełni właściwie oczekiwań przedstawicieli organów prowadzących wobec kandydatów do kierowania szkołami. Zgodność dotyczy znajomości prawa oświatowego i specyfiki danego typu szkoły a obie strony wykluczają jako czynnik znaczący poglądy polityczne kandydata (co samo w sobie jest małą wartością). Rozmijają się natomiast w kwestii wagi cech przywódczych i umiejętności komunikacji z otoczeniem, które to cechy mają większe znaczenie dla władz samorządowych.
10. Najczęściej wyłącznie procedury konkursowe stosuje się w stosunku do kandydatów na dyrektorów szkół gminnych w mieście. Badani pracownicy urzędów – odpowiedzialni za oświatę – częstym brakiem odpowiedzi na pytanie dotyczące istnienia formalnych reguł obowiązujących przy przedłużaniu kadencji sugerują, że procedury tu nie obowiązują.
11. W trakcie wywiadów i dyrektorzy szkół i pracownicy urzędów samorządowych zgodnie twierdzili, że to organ prowadzący ma decydujący wpływ na wybór dyrektora szkoły. W kilku wypowiedziach uznano, że nie typowanie organu prowadzącego, ale przygotowanie merytoryczne kandydata ma największe znaczenie dla wyników konkursu.
12. Wywiady z dyrektorami i – co zaskakujące – także z częścią kadry zarządzającej oświatą w organach prowadzących przynoszą sporo informacji o zbyt niskich placach dyrektorów. Tylko mniejsza część z nich informuje, że ma zarobki najwyższe w szkole. Ponad 50% lokuje je wśród dobrze zarabiających nauczycieli. Nie jest to więc czynnik motywujący do aspirowania do stanowiska dyrektora szkoły. Najgorzej pod tym względem jest w szkołach wiejskich, tam najczęściej stosuje się przedłużanie kadencji aktualnym dyrektorem, a to z kolei może sugerować, że chodzi tu o brak chętnych do stawiania w szranki konkursu.

13. Na podstawie wywiadów można stwierdzić, że dyrektorzy szkół nie wnoszą zastrzeżeń do kryteriów przyznawania nagród organu prowadzącego. Zastrzeżenia pojawiają się, gdy jest mowa o wysokości tych nagród. Rozpiętość jest znaczna – najwyższe nagrody są 5-7 razy wyższe od najniższych
14. Dyrektorzy i samorządowcy komunikują się ze sobą bardzo często i w bardzo różnych sprawach. Ale i tu są różne modele – na wsiach częściej spotkać można w szkole wójta, ale często przychodzi po to, by rozprawić o własnych sukcesach.
15. Generalnie samorządy stwarzają dyrektorom możliwości wpływania na lokalną politykę oświatową, między innymi poprzez pozyskiwanie ich opinii w stosunku do projektów uchwał dotyczących oświaty. Po raz kolejny przodują w tym samorządy miejskie.

8. Dobre praktyki

Przeprowadzone badania nie przyniosły zbyt wielu rezultatów, jeśli chodzi o rozwiązania spraw związanych z tematyką prac badawczych godne polecenia innym samorządom. Takim rozwiązaniem jest konstruowanie budżetów szkół z użyciem lokalnych standardów finansowych z kategorii bonu oświatowego. Zaletami tego modelu, zgodnie przywoływanymi przez przedstawicieli samorządu i dyrektorów szkół są:

- a. jasność zasad i ich powszechna znajomość,
- b. zachowanie autonomii dyrektora w kwestii organizacji szkoły i sposobu wydawania pieniędzy,
- c. sprawiedliwość reguł,
- d. w rozumieniu organu prowadzącego zwiększona odpowiedzialność dyrektorów szkół widziana jako zaleta systemu.

We wszystkich trzech samorządach, w których te zasady obowiązują, opiera się je na kilku regułach:

- e. lokalny standard edukacyjny (kwota budżetu szkoły naliczana na ucznia) uwzględnia stopień awansu zawodowego nauczycieli w danej szkole – im one wyższe, tym wyższa wartość standardu w złotych
- f. naliczanie budżetów odbywa się w stosunku do każdego oddziału danej szkoły osobno, co pozwala uwzględnić ramowe plany nauczania różne dla różnych typów i rodzajów szkół.



9. Załączniki

Ankieta

1. Czy jako dyrektor szkoły dysponuje Pan/Pani dodatkowymi dochodami wypracowanymi przez szkołę?

a. tak b. nie

Jeśli wybrano odpowiedź „nie” proszę przejść do pytania 3.

2. W jaki sposób środki te trafiają do planu finansowego szkoły?

- a. szkoła posiada wydzielony rachunek utworzony uchwałą organu prowadzącego
- b. wypracowane środki zwiększają dochody budżetu samorządu, a ten wpisuje je do planu finansowego szkoły
- c. nie obowiązują żadne reguły w dysponowaniu dochodami wypracowanymi przez szkołę
- d. w inny sposób, jaki?.....

3. Czy jako dyrektor szkoły ma Pan/Pani prawo do dokonywania przesunięć w budżecie między paragrafami klasyfikacji budżetowej.

a. tak b. nie

Jeśli wybrano odpowiedź „nie”, proszę przejść do pytania 7.

4. Do wysokości jakich kwot może Pan/Pani dokonywać przesunięć w planie finansowym?

- a. bez ograniczeń kwotowych
- b. do wysokości określonej kwoty wydatków – jakiej?.....

5. W zakresie jakich kategorii wydatków rzeczowych?

- a. wszystkich
 - b. niektórych
- jakich?

6. W jaki sposób organ prowadzący wspiera szkołę w promocji? – można zaznaczyć więcej niż jedną odpowiedź

- a. organizuje targi edukacyjne
- b. wydaje materiały promujące prowadzone przez siebie szkoły
- c. upowszechnia osiągnięcia szkoły w lokalnych mediach i na własnych stronach www.
- d. nie uczestniczy w promocji szkoły w ogóle.
- e. w inny sposób – jaki?

7. W jaki sposób organ prowadzący wpływa na kształt oferty Pana/Pani szkoły? – można zaznaczyć więcej niż jedną odpowiedź

- a. jedynie przez zatwierdzanie arkusza organizacyjnego szkoły



b. ustala lokalne standardy edukacyjne (wielkość klas, poziom zatrudnienia administracji i obsługi, ilość etatów wsparcia itp.) jakie?.....

c. standaryzuje wydatki budżetowe na zasadach „bonu oświatowego”

d. w inny sposób – jaki.....

8. Jakie kryteria oceny pracy dyrektora szkoły są Pana/Pani zdaniem dla organu prowadzącego najważniejsze? Proszę wstawić znak „X” przy 3 najistotniejszych i 3 najmniej istotnych kryteriach:

Kryterium	Najistotniejsze	Najmniej istotne
a. terminowość wykonywania zadań własnych		
b. terminowość wykonywania zadań zleconych przez organ prowadzący		
c. operatywność w pozyskiwaniu środków pozabudżetowych		
d. racjonalizacja kosztów działalności szkoły		
e. dbałość o warunki pracy nauczycieli i pozostałych pracowników		
f. efekty pracy szkoły w zakresie dydaktyki, wychowania i opieki		
g. dbałość o właściwy dobór kadry nauczycielskiej		
h. wywiązywanie się z obowiązków zarządcy obiektów budowlanych (prawo budowlane, bhp, ppoż.)		
i. dobre stosunki interpersonalne w szkole		
j. relacje z decydentami w organie prowadzącym		

9. Z jakich źródeł pana/Pani zdaniem – Pana/Pani zdaniem organ prowadzący pozyskuje informacje na temat pracy dyrektora szkoły? – można zaznaczyć więcej niż jedną odpowiedź.

a. raporty ewaluacyjne nadzoru pedagogicznego

b. sprawozdania składane do organu prowadzącego sporządzane wg określonych przez ten organ wzorów

c. lokalne media

d. źródła nieformalne – opinie osób trzecich

e. Inne – jakie?

.....



10. Z czyjej inicjatywy organ prowadzący dokonuje oceny pracy dyrektora?

- a. własnej
- b. organu sprawującego nadzór pedagogiczny
- c. dyrektora szkoły
- d. rady szkoły
- e. rady rodziców

11 Jak często organ prowadzący dokonuje oceny pracy dyrektora

- a. raz na pięć lat
 - b. częściej – w jakich okolicznościach?.....
-

12. Na co ma wpływ ocena pracy dyrektora szkoły? – można wybrać więcej niż jedną odpowiedź

- a. na decyzję o przedłużeniu lub nie kadencji dyrektora bez przeprowadzania konkursu
 - b. na wysokość jego dodatku motywacyjnego
 - c. na wysokość dodatku funkcyjnego
 - d. na decyzję o przyznaniu lub nie nagrody organu prowadzącego
 - e. wystąpienie z wnioskiem o nagrodę kuratora, medale resortowe, ordery i odznaczenia państwowe
 - f. ocena dyrektora nie ma wpływu na cokolwiek
 - g. ma inny wpływ na pozycję dyrektora, jaki?
-

13. Czego przede wszystkim oczekuje komisja konkursowa od kandydata na dyrektora? Proszę wstawić znak „X” przy 3 najistotniejszych i 3 najmniej istotnych kryteriach:

Kryterium	Najistotniejsze	Najmniej istotne
a. znajomości prawa oświatowego		
b. znajomości prawa finansów publicznych		
c. znajomości specyfiki zadań określonego typu szkoły		
d. wiedzy na temat konkretnej szkoły/placówki, której dotyczy konkurs		
e. umiejętności zarządzania nieruchomością szkolną		
f. cech przywódczych		
g. umiejętności interpersonalnych		
h. cech dobrego menadżera		
i. umiejętności marketingowych		
j. określonych poglądów politycznych i światopoglądu		

14. Czy organ prowadzący przewiduje możliwość przedłużania kadencji dyrektorów szkół bez procedury konkursowej?

- a. tak
- b. nie (w takim wypadku proszę przejść do pytania 16).

15. W jaki sposób podejmuje się taką decyzję?

- a. istnieją jasno określone, powszechnie znane procedury
- b. pod uwagę bierze się jedynie wyróżniającą ocenę dotychczasowej pracy dyrektora
- c. nieformalny zespół osób odpowiedzialnych za zarządzanie oświatą w samorządzie ocenia dyrektora pod kątem oceny dokonań i planów rozwoju szkoły
- d. decydują relacje dotychczasowego dyrektora z decydentami
- e. w inny sposób, jaki?

.....

16. Jak ocenia Pan/Pani system wynagradzania dyrektorów szkół w części ustalonej przez organ prowadzący ?

- a. dobrze
- b. źle

Dlaczego?

.....

17. Pana/Pani wynagrodzenie w zestawieniu z płacami nauczycieli w Pani/Pana szkole jest :

- a. najwyższe
- b. na poziomie dobrze zarabiającego nauczyciela
- c. przeciętne

18. Czy Pana/Pani zdaniem zasady obniżania pensum dydaktycznego dyrektorów szkół przez organ prowadzący są:

- a. właściwe
- b. niewłaściwe

Dlaczego?

.....

19. Ile razy w ciągu roku szkolnego organizowane są spotkania dyrektorów szkół z przedstawicielami organu prowadzącego?

20. Czego dotyczy? – można wybrać więcej niż jedną odpowiedź

- a. finansów
- b. organizacji pracy szkół
- c. zmian w prawie oświatowym
- d. informacji o wynikach pracy władz samorządu
- e. uroczystości z okazji świąt państwowych, religijnych i edukacyjnych
- f. innych spraw, jakich?.....



21. Ile razy w ciągu roku szkolnego rozmawia Pan/Pani indywidualnie z szefem gminy, miasta, powiatu o problemach Pani/Pana szkoły?.....W jakich sprawach najczęściej? – proszę wskazać dwa główne przedmioty spotkań:

- 1.....
2.....

22. Czy organ prowadzący stwarza warunki do oddolnej inicjatywy szkół w zakresie lokalnej polityki oświatowej?

a. tak b. nie

Jeśli tak, to w jakich sprawach?

.....

23. Czy dyrektorzy szkół mają możliwość opiniowania projektów aktów lokalnego prawa oświatowego:

- a. wszystkich
b. żadnych
c. niektórych,
jakich?.....
.....

Scenariusz wywiadu:

1. Jak oceniasz sposób dzielenia środków na oświatę, czy uważasz za sprawiedliwy, jeśli nie to dlaczego? Podaj przykłady.
2. Jeśli szkoła nie ma rachunku wydzielonego – czy chciałbyś by Twoja szkoła miała? Dlaczego?
3. Jeśli masz rachunek wydzielony – czy organ prowadzący wpływa na sposób wydatkowania środków?
4. Czy wiesz coś o przypadkach naruszania dyscypliny budżetowej? Jeśli tak, to jakie działania podjął samorząd wobec dyrektora? – podaj przykłady
5. Czy przedstawiciele jst nakazują zatrudnianie konkretnych nauczycieli? Jeśli tak – podaj przykłady
6. Czy masz dobre relacje z samorządem (innymi kierownikami, naczelnikami, dyrektorami – wypadku urzędników)? Na jakiej podstawie tak sądzisz?
7. Czy właściwe osoby dostają nagrody wójta/burmistrza/starosty? Najczęściej w oparciu o jakie kryteria? W jakiej wysokości była w tym roku ta nagroda?
8. Czy czujesz się doceniony przez samorząd? – jakie nagrody otrzymałeś z inicjatywy samorządu? Czy samorząd występował o nagrody Kuratora Oświaty lub MEN dla Ciebie?



9. Czy w urzędzie czyta się raporty ewaluacyjne?
10. Czy uważasz, że w urzędzie wymaga się zbyt wielu sprawozdań? Jeśli tak to czego dotyczą te niepotrzebne, podaj przykłady.
11. Kto – Twoim zdaniem – decyduje o wyborze dyrektora szkoły, przedstawiciele jakich organów decydują w komisjach konkursowych? Czy wygrywają najlepsi, czy też decydują kryteria niemerytoryczne? Podaj przykłady (bez określania szkół i osób)
12. Jak funkcjonuje system wynagrodzeń, czy jest zbyt duży stopień uznaniowości przy przyznawaniu dodatków funkcyjnych dla dyrektorów?
13. Czy dodatki funkcyjne przyznaje się stosownie do zakresu zadań dyrektorów poszczególnych szkół?
14. Jak oceniasz relacje między wysokością dodatków funkcyjnych i motywacyjnych?
15. Jak oceniasz swoje wynagrodzenie w zestawieniu z innymi dyrektorami i z dyrektorami w sąsiednich samorządach?
16. Jaka jest wysokość w zł Twojego dodatku funkcyjnego i motywacyjnego?
17. Czy inni dyrektorzy komunikują się z urzędem częściej czy rzadziej niż Ty, dlaczego?
18. Z czyjej inicjatywy odbywają się Twoje spotkania indywidualne z szefem miasta?





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

