

MODELE ZARZĄDZANIA OŚWIATĄ W POLSKICH SAMORZĄDACH

Sylwia Sysko-Romańczuk



Spis treści

1. Problem badawczy: Samorząd a zarządzanie oświatą.....	4
1.1. Zarządzanie, efektywność i menedżeryzm w sektorze publicznym	7
1.2. Zarządzanie publiczne a zarządzanie biznesowe	9
1.3. Modele zarządzania a modele biznesowe	11
2. Metoda badawcza	13
3. Statystyczne techniki analizy danych wykorzystane w badaniu	16
3.1. Analiza skupień	16
3.2. Badanie współzależności między zmiennymi	18
3.3. Uzasadnienie wyboru zmiennych	19
3.3.1. Zmienne opisujące moduł wartości w oświacie dla interesariuszy	19
3.3.2. Zmienne opisujące moduł kluczowych zasobów	20
3.3.3. Zmienne opisujące moduł procesów zapewniających realizację wartości w oświacie.....	23
3.3.4. Zmienne opisujące moduł dotyczący sposobu finansowania wartości w oświacie.....	24
4. Prezentacja wyników uzyskanych w próbie.....	27
4.1. Zidentyfikowane typy modeli zarządzania w oświacie	28
4.1.1. Model menedżerski	28
4.1.2. Model przedsiębiorczy.....	29
4.1.3. Model konkurencyjny	29
4.1.4. Model scentralizowany.....	30
4.1.5. Model demokratyczny	31
4.1.6. Model nieingerujący	32

4.2. Struktura modeli zarządzania ze względu na charakter i liczebność gmin.....	33
4.3. Wybór modelu zarządzania a poziom wybranych zmiennych zewnętrznych opisujących istotne aspekty funkcjonowania systemu oświatowego w gminach	38
4.3.1. Czynniki wyznaczające jakość pracy w szkole.....	38
4.3.2. Odpowiedzialność za szkolenie nauczycieli oraz orientacja na współpracę lub rywalizację pomiędzy szkołami.....	39
4.3.3. Samodzielność dyrektora szkoły w zakresie pozyskiwania i wydawania dodatkowych środków	40
4.3.4. Instrumenty zarządcze wdrożone i wykorzystywane w gminach	41
4.3.5. Funkcjonowanie budżetu zadaniowego dla oświaty	42
4.3.6. Znaczenie celów i mierników budżetu zadaniowego w oświacie	43
4.3.7. Sposób podejmowania decyzji w gminie o rodzaju zajęć pozalekcyjnych organizowanych w szkołach	45
4.3.8. Prowadzenie w szkołach procedury samooceny z wykorzystaniem ankiet wśród nauczycieli, uczniów i rodziców	45
4.3.9. Badanie przez gminę zadowolenia z działania prowadzonych szkół	46
4.3.10. Otrzymywanie przez nauczycieli dodatkowego wynagrodzenia za realizację zajęć pozalekcyjnych w ramach stosunku pracy w roku szkolnym 2010/2011	46
4.4. Analiza wpływu przyjętego modelu zarządzania na wybrane efektywnościowe mierniki oświatowe	47
5. Dyskusja wyników	51
6. Rekomendacje	61
7. Bibliografia	63
8. Spis tabel	66
9. Załącznik.....	68

1. Problem badawczy: Samorząd a zarządzanie oświatą

Debaty na temat edukacji (oświaty) są zjawiskiem powszechnym od lat 90-tych XX wieku, a od czasu kluczowej jej reformy zainicjowanej przez rząd Jerzego Buzka w 1998 roku wraz reformą administracyjną nabrały nowej intensywności. **Przyjęcie przez samorząd nowych zadań i nowej odpowiedzialności bez przygotowania merytorycznego kadr w przejmowanych obszarach rozpoczęło drogę eksperymentu i budowania dorobku praktycznego w obszarze zarządzania polską edukacją na poziomie samorządowym.** Samorządy zostały pozostawione samym sobie, nie licząc różnych inicjatyw szkoleniowych w zakresie budowania idei demokracji na poziomie lokalnym realizowanych przez różne fundacje i organizacje krajów o zakorzenionej idei demokracji (Europy i USA). Kadra akademicka też musiała przejść przyspieszony kurs przekwalifikowania z ekspertów gospodarki centralnie planowanej na ekspertów gospodarki rynkowej. Najszybciej w tym czasie uczył się biznes, stąd przede wszystkim zainteresowanie akademików tym podmiotem badawczym, a nie administracją samorządową. **Jednakże już 14-stoletni okres doświadczeń w zarządzaniu oświatą na samorządowym szczeblu lokalnym to dobry moment na pogłębioną refleksję badawczą,** zwłaszcza, że do dziś w debacie medialnej, eksperckiej i naukowej przeważa pogląd, że z roku na rok liczby w edukacji się poprawiają, a opinie o edukacji gwałtownie się pogarszają¹.

Kluczowe kwestie problemowe w tych debatach dotyczą poszukiwania odpowiedzi na następujące pytania: Jakim celom powinna służyć edukacja w XXI wieku? Czy istniejące rozwiązania instytucjonalno-regulacyjne będą sprzyjały realizacji tych celów? Jaki powinien być efektywny system finansowania oświaty? Jak wykorzystać fundusze strukturalne w obecnej i przyszłej perspektywie finansowej? Czy i jak zmieniać system finansowania publicznego m.in. w obliczu niżu demograficznego? Czy samorządy powinny realizować własną politykę edukacyjną? Jakie są i mają być wprowadzone mechanizmy podnoszenia i zapewniania jakości usług edukacyjnych? Jaka mogłaby być rola władz regionalnych w polityce edukacyjnej? Jak strategie edukacyjne powinny się wpisywać w strategie rozwoju regionalnego i projekty fundusze?

¹ J. Szomburg, *Wstęp: czy idziemy w dobrym kierunku*, w: *Edukacja dla rozwoju*, red. J. Szomburg, P. Zbieranek, Polskie Forum Obywatelskie – Gdańsk: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, 2010, s. 5.



W debacie publicznej i naukowej dotyczącej celów edukacji wyraźnie dominują argumenty na rzecz efektywności, innowacyjności i konkurencyjności gospodarki, czyli narzędzi realizacji bliżej niesprecyzowanych wartości nadrzędnych². Raport E. Faure³ z lat 70. i J. Delorsa⁴ z lat 90. oraz umasowienie szkolnictwa średniego i wyższego przyczyniły się do upowszechnienia w debacie eksperckiej i naukowej **utożsamiania wartości w edukacji z wykształceniem i kompetencjami**. Można się też doszukać innych poglądów. Pojawiają się głosy podkreślające podmiotowy wymiar rozwoju człowieka, społeczeństwa i gospodarki⁵ oraz znaczenie edukacji dla rozwoju ludzkości⁶. Pytanie jednak, o jaki rozwój i podmiotowość chodzi i czy system edukacyjny oparty na ogólnie zdefiniowanych wymogach (celach edukacyjnych) i ilościowej kontroli jej realizacji (egzamin i testy) jest w stanie sam z siebie ten rozwój zapewnić? Te kwestie wpisują się w obecne projektowane zmiany w podziale kompetencji w systemie oświaty pomiędzy władze centralne – kuratoria – samorządy – placówki. Proponowane przez rząd zmiany, restrukturyzacja nadzoru pedagogicznego, wprowadzenie nowej podstawy programowej, mają na celu dalszą **decentralizację zarządzania oświatą i, co nowe, także decentralizację tworzenia polityki programowej**. Zmiany te sprowadzają się do autonomii dyrektorów placówek w zakresie określania programów nauczania, uzyskania przez samorząd terytorialny całkowitej swobody w zarządzaniu strukturą lokalnego systemu oświaty poprzez częściową likwidację centralnych standardów dotyczących wykorzystania nakładów finansowych oraz rozdzielenie funkcji kontrolnej od wspomagającej instytucji centralnych dzięki rozdzieleniu zadań kuratorium oświaty pomiędzy dwie nowe instytucje: regionalne ośrodki jakości edukacji i centra rozwoju edukacji⁷. Pisząc ten raport nie wiemy jeszcze, czy, które i w jakim zakresie propozycje zmian ostatecznie wejdą w życie, ale niewątpliwie przyznają one samorządowi,

² E. Potulicka, J. Rutkowiak, *Neoliberalne uwikłania edukacji*, Impuls, Kraków 2010.

³ E. Faure, E. Herrera, A. R. Kaddoura, H. Lopes, A. W. Pietrowski, W. Rahnema, F. C. Ward, *Uczyć się, aby być*, PWN, Warszawa 1975.

⁴ J. Delors (red.), *Edukacja - jest w niej ukryty skarb*, Wyd. UNESCO, Warszawa 1998.

⁵ P. Zbieranek, *Podmiotowość w edukacji. Edukacja do podmiotowości*; M. J. Szymański, *Podmiotowy wymiar rozwoju człowieka, społeczeństwa i gospodarki*, w: *Edukacja dla rozwoju*, red. Jan Szomburg, P. Zbieranek, Polskie Forum Obywatelskie – Gdańsk: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, 2010, s. 85-107.

⁶ G. Mazurkiewicz, *Przywództwo edukacyjne. Odpowiedzialne zarządzanie edukacją wobec wyzwań współczesności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011, s. 9.

⁷ Zasadnicza zmiana w nadzorze pedagogicznym polega na tym, że ewaluację i kontrolę zewnętrzną w szkołach i placówkach, nad którymi nadzór pedagogiczny sprawuje obecnie kurator oświaty, będą prowadzić jednostki zajmujące się badaniem jakości pracy szkół. Mają one powstać na bazie obecnych zasobów kadrowych i lokalowych – centralnej i okręgowych – komisji egzaminacyjnych oraz kuratorów oświaty. Zadania kuratora oświaty, które nie zostaną przejęte przez regionalne centra jakości edukacji będą wykonywane przez urzędy wojewódzkie. Z kolei system kompleksowego wspomagania szkół w rozwoju ma opierać się na centrach rozwoju edukacji, powstałych z połączenia zadań poradni psychologiczno-pedagogicznej, placówki doskonalenia nauczycieli i biblioteki pedagogicznej. Zakłada się, że do 2016 w każdym powiecie będzie funkcjonować jedno takie centrum.

wzorem wielu krajów OECD, kluczową rolę i odpowiedzialność za jakość (a może wartość) kreowaną w polskiej edukacji. W tym świetle niniejszy raport wychodzi na przeciw aktualnym potrzebom liderów samorządowych umożliwiając im przeprowadzenie uporządkowanej refleksji nad ich aktualnym sposobem podejmowania decyzji w obszarze zarządzania oświatą i jego skutkami. Na potrzeby analiz badawczych **spójny sposób, w jaki samorząd korzysta z kluczowych zasobów, aby dostarczać interesariuszom wartość w oświacie, przedstawioną w strategicznych dokumentach samorządu jako kluczowe priorytety edukacyjne, przy zapewnieniu zabezpieczenia jej realizacji zgodnie wymogami dyscypliny finansów publicznych i ekonomicznych zasad efektywności**, nazywamy **modelem zarządzania w oświacie**. Niniejszy raport będąc częścią prac dużego projektu dotyczącego doskonalenia regionalnych i lokalnych strategii oświatowych opera się na wynikach badań prowadzonych przez R. Stanka na temat gminnych strategii oświatowych. Zgodnie z tezami przyjęto, że w strukturze kluczowych priorytetów strategicznych samorządów najczęściej występują: rozszerzenie oferty edukacyjnej, jakość nauczania, baza materialna, zaangażowanie rodziców i zarządzanie oświatą⁸. Różna jest ich ranga w zależności od samorządu, ale w głównej mierze konstytuują one różne kombinacje **wartości w oświacie**. Z uwagi na odmienny cel i zakres raportu nie podlegały one ocenie wartościującej badacza. Zatem czy liderzy samorządowi są menedżerami publicznymi, którzy zamiast wyłącznie koncentrować się na wypełnianiu formalnych procedur powinni osiągać cele i ponosić odpowiedzialność? Czy istnieje model zarządzania oświatą? Jaka jest jego struktura? Czy istnieje zależność pomiędzy przyjętym modelem zarządzania oświatą a efektywnościowymi wskaźnikami oświatowymi? Jaki jest rozkład poszczególnych modeli zarządzania oświatą ze względu na typ samorządu? Są to tylko niektóre pytania **charakteryzujące problem badawczy** podjęty w niniejszym raporcie. Temat badania modeli zarządzania⁹ oświatą jest wyzwaniem naukowym (wschodząca w naukach o zarządzaniu dziedzina wiedzy). Odpowiedź na postawione pytania wymagała **przygotowania podejścia badawczego** do modelu zarządzania w oświacie wypracowanego w oparciu o dorobek

⁸ R. Stanek, Analiza gminnych strategii oświatowych, raport wersja 2, „*Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*”. Projekt systemowy współfinansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego, realizowany przez Ośrodek Rozwoju Edukacji w Warszawie w partnerstwie z Uniwersytetem Warszawskim, w ramach Priorytetu III, Działania 3.1, Poddziałania 3.1.2 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007-2013, s. 34.

⁹ Ch. Zott, R. Amit, L. Massa, *The Business Model: Theoretical Roots, Resent Development and Future Research*, Research Paper, February 7, 2011. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1674384>, pp. 1-40.



dwóch dyscyplin naukowych: nauk o zarządzaniu (w tym szczególnie dorobku w zakresie modeli zarządzania oraz modeli biznesowych jako źródła potencjalnych analogii) oraz nauki administracji (w tym szczególnie dorobku zarządzania publicznego) osadzonych w kontekście rozwoju idei samorządu i jego roli w polskiej demokracji po 1989 roku.

1.1. Zarządzanie, efektywność i menedżeryzm w sektorze publicznym

Po przemianach ustrojowych w Polsce 1989 roku obserwuje się stopniowe zastępowanie biurokratycznego modelu zarządzania podmiotami publicznymi modelem wzorowanym na podejściu menedżerskim¹⁰. Nowe podejście do zarządzania sektorem publicznym zakłada, iż miarą sukcesu podmiotów sektora publicznego jest skuteczne i efektywne zaspokajanie potrzeb podmiotów korzystających z usług danej organizacji. Konsekwencją takiego stanu rzeczy są podejmowane działania na polu akademickim i eksperckim by zdefiniować wymierne cele odnoszące się do korzystających z usług podmiotów sektora publicznego¹¹. Trend ten zdominował także myślenie o roli i sposobie funkcjonowania samorządów terytorialnych. Publikacji na temat oceny efektywności funkcjonowania samorządów można przytaczać wiele – od analiz pobieżnych po poważne opracowania eksperckie¹² i naukowe¹³. Temat ten szczególnie powraca w medialnej debacie przedwyborczej. Efektywność, podobnie jak w biznesie, stała się wartością nadrzędną, wartością – celem. Skąd takie

¹⁰ Por. koncepcje *New Public Management* i *Reinventing Government*. D. Osborne, T. Gablet, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison – Wesley Reading, Mass, 1992; cyt. za: T. Strąk, *Zarządzanie wartością w sektorze publicznym. Model Public Service Value*, w: *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, red. Nauk. Teresa Lubrińska, Difin, Warszawa 2009, s. 282.

¹¹ Choć początkowo strategiczna karta wyników koncentrowała się i wdrażana była w firmach komercyjnych, może ona również przyczynić się do usprawnienia procesu zarządzania organizacjami rządowymi i nienastawionymi na zysk. Perspektywa finansowa określa jasno długookresowy cel przedsiębiorstw komercyjnych. W przypadku organizacji rządowych i nienastawionych na zysk stanowi ona nie tyle cel, ile ograniczenie. Organizacje te muszą ograniczyć swoje wydatki do kwoty przewidzianej w budżecie. Jednakże ich sukces nie może być mierzony stopniem realizacji budżetu czy wielkością oszczędności. Miarą sukcesu organizacji rządowych i nienastawionych na zysk powinna być skuteczność i efektywność zaspokajania potrzeb podmiotów korzystających z usług danej organizacji. Należy, zatem zdefiniować wymierne cele odnoszące się do ich klientów. Aspekt finansowy warunkuje działanie organizacji i pełni rolę ograniczenia, nie jest jednak przeważnie celem nadrzędnym. R. S. Kaplan, D. P. Norton, *Strategiczna karta wyników, Jak przełożyć strategię na działanie*, PWN, Warszawa 2006, s. 167;

¹² Np. Badanie efektywności działań władz samorządowych. Piotrkowa Trybunalskiego w latach 2003-2006 październik-listopad 2006 prowadzone przez Wyższą Szkołę Humanistyczno- Ekonomiczną w Łodzi; 8 listopada br. w Pałacu Staszica w Warszawie odbyła się konferencja pt.: „Samorząd zrównoważonego Rozwoju”, której organizatorami byli: Wydział Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej, Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, Fundacja Polskiego Godła Promocyjnego oraz Fundacja Best Place – Europejski Instytut Marketingu Miejsc. Podstawowym założeniem rankingu jest prezentacja i oceny polskich samorządów w podziale na trzy grupy odzwierciedlające charakter administracyjny jednostek. Drugą główną ideą zestawienia jest ocena efektywności działania oraz stopnia rozwoju wszystkich polskich samorządów w oparciu o 16 wskaźników, obejmujących trzy zasadnicze obszary funkcjonowania: gospodarczy, społeczny oraz ochronę środowiska. Podobnych rankingów jest więcej. Jest także sporo publikacji w zakresie oceny inwestycji prowadzonych przez JST a finansowanych ze środków unijnych, np. wydana w 2010 roku w oficynie SGH książka dwóch autorów J. Sieraka i R. Górniaka, itp.; Protokół z debaty „20 lat samorządu gminnego w Polsce” Warszawa 12 marca 2010 r. Postulaty przedstawicieli samorządów gmin wiejskich i małych miast. W: <http://www.org.pl/data/ProtokolDbtaSam.pdf>

¹³ M. Kachniarz, *Efekt skali a efektywność usług publicznych*, w: <http://web.ae.katowice.pl/stanley/konferencja/pdf/Kachniarz.pdf>; P. Modzelewski, *Systemy zarządzania jakością a skuteczność i efektywność administracji samorządowej*, praca doktorska obroniona w Uniwersytecie Warszawskim na Wydziale Nauk Ekonomicznych.

podejście? Próby wyjaśnienia tego zjawiska trzeba szukać w europejskiej tradycji myślenia o samorządzie, która zamyka się pomiędzy dwiema przeciwstawnymi koncepcjami: koncepcji naturalnej samorządu (komunitarystycznej) i koncepcji funkcjonalnej (liberalnej).¹⁴ Dla przedstawicieli pierwszej grupy wartością nadrzędną istnienia samorządu jest bycie kreatorem wspólnoty lokalnej i pozostają w swoich rozważaniach na poziomie opisu epistemologicznego, a drudzy tak zoperacjonalizowali zadania i kompetencje samorządu, że trudno im zaakceptować pogląd, że wartości takie, jak wolność (autonomia), partycypacja (demokracja) i efektywność są wartościami-narzędziami, a nie wartościami-celami. Tę trzecią ponadto zakwestionował kryzys finansowy 2008 roku. Oczywiście nie należy wysnuwać mylnego wniosku, że efektywność, np. racjonalizacja sieci szkolnej, nie jest istotna w sektorze publicznym. Jest istotna, ale jako środek do realizacji celu, a nie cel sam w sobie. Jednakże różni interesariusze wyraźnie formułują oczekiwanie, aby jednostki należące do sektora finansów publicznych działały skutecznie i tanio. Kierownicy oraz pracownicy podmiotów należących do sektora publicznego powinni dążyć do osiągania wysokich wyników¹⁵, a zatem powinni być nastawieni innowacyjnie i koncentrować się na identyfikacji marnotrawstwa oraz usprawnianiu swojej działalności, aby w efekcie zwiększyć satysfakcję korzystających z ich usług. Zarządzanie wynikami¹⁶ w takich podmiotach oznacza przede wszystkim koncentrację organizacji na dostarczaniu oczekiwanych społecznie rezultatów¹⁷ - np. rola samorządu sprowadza się do roli dostawcy usług publicznych. W koncepcji liberalnej widać jednak ewolucję podejścia od mierzenia wyników w sektorze publicznym nastawione na pomiar czynników produkcji i produktów do podejścia holistycznego, w którym poszukuje się odpowiedzi na pytanie dotyczące oczekiwań interesariuszy, co do rezultatów, jakie powinna dostarczać organizacja publiczna. Twierdzi się, że jednostki sektora publicznego kreują **wartość dla obywateli**¹⁸, jeżeli są skuteczne, czyli w rezultacie swoich działań wypełniające cele ustawowe (statutowe) i spełniają oczekiwania swoich interesariuszy, oraz

¹⁴ P. Swianiewicz, *Finanse samorządu. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium SA, Warszawa 2011, s. 13-22.

¹⁵ Z ang. High performing public service organizations.

¹⁶ Z ang. Performance management

¹⁷ *Managing Current and Future Performance: Striving to Create Public Value*, Institute for Public Service Value, Accenture, 2007, s. 4; cyt. za: T. Strąk, *Zarządzanie wartością w sektorze publicznym. Model Public Service Value*, w: *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, red. Nauk. Teresa Lubińska, Difin, Warszawa 2009, s. 282.

¹⁸ Z ang. value for citizens.



są efektywne, to znaczy robią to z zaangażowaniem jak najniższych środków¹⁹. Nietrudno w takim ujęciu nie doszukiwać się podobieństw działania sektora publicznego do działania biznesu, ale jedynie na poziomie operacyjnym, bo na poziomie funkcji celu istnienia oba byty mają odmienną funkcję do spełnienia i odmienny zakres odpowiedzialności. Samorząd buduje wspólnotę, a biznes tworzy wartość dla klienta.

1.2. Zarządzanie publiczne a zarządzanie biznesowe

Nauki o zarządzaniu starają się na ogół objąć swoim zakresem wszelkie zjawiska organizacyjne bez względu na to, czy odnoszą się one do sfery prywatnej, czy publicznej. Od kilku dziesiątków lat coraz częściej podkreśla się jednak pewną odrębność administracji publicznej w stosunku do innych organizacji, zwłaszcza gospodarczych. Znalazło to wyraz w rozwijających się od lat siedemdziesiątych konstrukcjach „podejścia z punktu widzenia polityki publicznej” (public policy approach) czy też „zarządzania publicznego” (public management). Charakteryzują się one tym, że uwzględniają nie tylko efektywność czysto ekonomiczną, ale również efektywność społeczną i polityczną wyborów dokonywanych w sferze publicznej (public choice), także w odniesieniu do zjawisk gospodarczych²⁰.

Zmiany ustrojowe jakie nastąpiły w Polsce po 1989 roku: wprowadzenie zasad gospodarki rynkowej, demokratyzacja życia społecznego oraz rozwój rynku ICT (Information and Communication Technology) zainicjowały pojawienie się trzech kluczowych makrotrendów badawczych w naukach o zarządzaniu i nauce administracji:

- 1) trendzie przyjmowania przez sektor publiczny reguł efektywnościowych biznesu (dla odmiany sektor prywatny obarcza się coraz większą odpowiedzialnością społeczną za skutki prowadzonej działalności),
- 2) trendzie sieciowej administracji publicznej (networked government).
- 3) trendzie depolityzacji i przekazywania niektórych obszarów kompetencji samorządów do prowadzenia przez kompetentnych menedżerów.

¹⁹ *Managing Current and Future Performance: Striving to Create Public Value*, Institute for Public Service Value, Accenture, 2007, s. 7; cyt. za: T. Strąk, *Zarządzanie wartością w sektorze publicznym. Model Public Service Value*, w: *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, red. Nauk. Teresa Lubińska, Difin, Warszawa 2009, s. 282.

²⁰ W materiale Komitetu Zarządzania Publicznego OECD z 1989 r. sformułowane zostały takie tezy, jak: „celem wprowadzania reguł administracyjnych w sektorze publicznym jest ochrona pewnych wartości” i „władze publiczne powinny wybierać właściwe połączenie produkcji publicznej i produkcji prywatnej, w sposób dostosowany do warunków miejsca i czasu „wybrać między polityką i rynkiem”. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Wyd. 2, Liber, Warszawa 1999, s. 297.

Dopiero po 2000 roku następuje większe zainteresowanie badaczy najpierw efektywnością a dziś zarządzaniem w administracji publicznej²¹. Znaczne środki z Funduszy Europejskich przekazywane są w perspektywie finansowej 2007-2013 na projekty z obszaru zarządzania publicznego (tzw. dobrego rządzenia). Podstawą jednak tego zainteresowania jest fakt, że pomimo iż gospodarka rynkowa opiera się w swej istocie na własności prywatnej, to jednak poziom przepływu środków przez sektor publiczny jest znaczny (blisko 40% PKB). Stąd można postrzegać nurt badań dotyczących zasad i praw rządzących działaniami obejmowanymi przez organizacje publiczne jako wzbogacenie obszarów badania nauk o zarządzaniu. Zatem zarządzanie organizacjami publicznymi, takimi jak państwo jako makroorganizacja²² lub jednostki samorządu terytorialnego, czy system administracji publicznej nazywa się zarządzaniem publicznym. Z kolei sieciowe zarządzanie publiczne wyraża się poprzez wspólny mianownik czterech wpływowych trendów, które zmieniają kształt sektora publicznego na całym świecie²³. Te trendy to²⁴:

1. Strona trzecia w zarządzaniu publicznym (third –party governance): postępujący od wielu dekad proces zwiększania zaangażowania prywatnych firm i organizacji non-profit w dostarczanie usług i realizację celów politycznych.
2. Wspólne/łączące zarządzanie publiczne (join-up governance): nasilająca się tendencja do łączenia się wielu agencji rządowych/publicznych, czasami na różnych szczeblach administracji, w celu dostarczania zintegrowanych usług.
3. Cyfrowa rewolucja: ostatnie postępy technologiczne, które umożliwiają organizacjom współpracę z partnerami zewnętrznymi w czasie rzeczywistym w sposób, który był dotychczas niemożliwy.
4. Wymagania obywateli, którzy zaczynają być nazywani klientami: żądanie obywateli w zakresie zwiększonej kontroli nad własnym życiem i rozszerzenie możliwości wyboru, a także dostępnych opcji dotyczących usług publicznych.

²¹ Według W. Kieżuna to wprowadzenie do tradycyjnego prawniczego rodowodu myślenia o administracji refleksji prakseologicznej. B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa 2004.

²² L. Krzyżanowski, *O podstawach kierowania organizacjami inaczej: paradygmaty, filozofia, dylematy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 23; za: Problemy zarządzania organizacjami publicznymi, red. naukowa B. Kożuch, Wydawcy: Fundacja WZ i Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2006, s.19.

²³ S. Goldsmith, W. D. Eggers, *Governing by Network. The New Shape of Public Sector*, Brookings Institution Press, Washington D. C., 2004, s. 9.

²⁴ Op. cit, s. 10.



Konsekwencje takiego rozwoju administracji, szczególnie w kontekście skutków kryzysu finansowego, który dotknął nie tylko firmy, ale zachwiał także stabilnością aparatu administracyjnego do tej pory traktowanej jako jego cecha immanentna, w odniesieniu do sprawnej realizacji zadań publicznych powinny skłonić do debaty i rozważenia idei *shared value*²⁵. Jej autorzy osadzili ją w kontekście działalności organizacji gospodarczych, ale ewidentnie wyłania się przestrzeń do tego, aby samorząd jako administracja publiczna przyjął aktywną rolę w dążeniu do jej kreowania jako panaceum na słabości „niewidzialnej ręki” rynku, poprawę efektywności aparatu administracyjnego i realizację swojego celu istnienia – budowy lokalnej wspólnoty²⁶.

1.3. Modele zarządzania a modele biznesowe

W polskiej literaturze nauk o zarządzaniu pojęcie modelu zarządzania dotyczy systemu założeń myślowych zawierający koncepcję skutecznego zarządzania²⁷ i obejmuje funkcje zarządzania, metody (techniki) zarządzania i style kierowania²⁸. Do dzisiaj taka konstrukcja modelu bardziej funkcjonuje jako koncept teoretyczny (badawczy) niż praktyczny. Nie doczekano się także metodyki badania modeli zarządzania organizacjami. Ponadto od początku lat 90. wraz z wprowadzaniem zasad rynkowych do polskiej gospodarki badacze zaczęli skupiać się na analizie fragmentów modelu zarządzania organizacją w perspektywie jej struktury funkcjonalnej, np. modele zarządzania kadrami, modele zarządzania jakością, modele zarządzania wiedzą itp. (podejście cząstkowej optymalizacji) odchodząc od spojrzenia holistycznego (systemowego) na organizację i jej sprawność działania. Praktyka życia gospodarczego dowodzi, że dobry model zarządzania (biznesu) leży u podstaw odnoszącej sukcesy organizacji²⁹.

²⁵ M. E. Porter, M. R. Kramer, *The Big Idea: Creating Shared Value*, Harvard Business Review, January 2011, pp. 62-77.

²⁶ Historycznie administracja publiczna szeroko współpracowała z firmami prywatnymi, stowarzyszeniami, organizacjami charytatywnymi na rzecz realizacji celów publicznych i dostarczenia usług publicznych.

²⁷ K. Zimniewicz, *Nauka o organizacji i zarządzaniu*, PWN, Warszawa-Poznań 1990, s. 124.

²⁸ Modele te różnią się między sobą znaczeniem, jakie nadaje się różnym ich elementom. Na przykład w modelach cybernetycznych silnie akcentuje się znaczenie metod zarządzania (optymalizacja funkcji kierowniczych dzięki stałemu porównywaniu stanu istniejącego z zaplanowanym wzorcem – prace Z. Gomółki), w tradycyjnym modelu amerykańskim eksponuje się rolę funkcji zarządzania (planowania i kontroli – prace H. Forda, H. Fayola) natomiast styl i techniki zarządzania dostosowuje do sytuacji i potrzeb; w modelu wojskowym czy tzw. modelu habzberskim przywiązuje się wagę do wszystkich jego elementów, tj. funkcji kierowniczych, metod (technik) i stylu. K. Zimniewicz, op.cit, s. 131-134.

²⁹ J. Macgregta, *Why Business Models Matter*, Harvard Business Review, May 2002, vol. 80, no. 5, pp. 3-8.

Bazując na dorobku literatury z zakresu modeli biznesu³⁰ i zarządzania publicznego oraz praktyce samorządowej w niniejszym raporcie **model zarządzania** traktuje się jako system współzależnych obszarów i działań, które konstytuują istotę organizacji spełniając dwa warunki: opisowy – dobry model zarządzania jest logicznym wyjaśnieniem kim są interesariusze i jaką wartość organizacja im dostarcza oraz jakie zasoby i procesy wykorzystuje by im ją dostarczyć; ilościowy – jak wykorzystuje środki finansowe, by tę wartość dostarczyć. Zatem na poziomie samorządu terytorialnego **struktura modelu zarządzania oświatą** obejmuje cztery moduły, które zostały poddane analizie, a następnie ocenie spójności: **wartość w oświacie dla interesariuszy (rodzaj dokumentu prezentującego kluczowe priorytety edukacyjne), kluczowe zasoby potrzebne do jej realizacji, kluczowe procesy zapewniające realizację wartości w oświacie i sposób jej finansowania.**

W typowym modelu biznesowym obszar finansowy definiowany jest przez strukturę kosztów (budżet) i strumienie przychodów (model przychodowy). Pierwszy element wskazuje literalnie, które zasoby i procesy są finansowane w celu wykreowania wartości, a drugi jak tę wartość wyceniają klienci poprzez decyzję o jej zakupie. Obie zmienne (dla sukcesu) powinny być ze sobą mocno skorelowane. O ile firmy bardzo różnią się strukturą kosztów, to w samorządach mamy do czynienia z zupełnie inną sytuacją. Wydatki na wynagrodzenia nauczycieli to zwykle 70% i więcej wydatków oświatowych ogółem (inne to remonty, przedszkola, dowóz, GZO i tzw. pozostałe). Strumienie przychodów są generalnie stałe, a ich podstawowe źródło stanowi subwencja, która głównie zależy od liczby dzieci, a rejonizacja powoduje, że około 85% dzieci z danej gminy uczęszcza do szkół na jej terenie. Jeśli chodzi o zaangażowanie środków własnych w finansowanie zadań oświatowych to można mówić o samorządach, które „dokładają”, bo mogą i samorządach, które „dokładają”, bo muszą. W niniejszym raporcie w **modelu zarządzania oświatą** moduł finansowy został zdefiniowany jako sposób finansowania wartości utożsamianej w niniejszym raporcie z kluczowymi priorytetami edukacyjnymi zawartymi w strategii rozwoju gminy lub w odrębnym dokumencie dotyczącym strategii oświaty. Ponadto posiadanie systemu zarządzania jakością uznano, że świadczy o myśleniu procesowym, porządku działań,

³⁰ Ch. Zott, R. Amit, *Business Model Design: An Activity System Perspective*, Long Range Planning, Special Issue on Business Models 43/2010, pp. 216-226; R. G. McGrath, *Business Models: A Discovery Driven Approach*, Long Range Planning, Special Issue on Business Models 43/2010, pp. 247-261; J. Magretta, *The Power of Virtual Integration: An Interview with Dell Computer's Michael Dell*, Harvard Business Review, March – April 1998, vol. 76, no. 2, pp. 73-84.

transparentności procesów przepływu środków publicznych, itp. W modelu zarządzania oświatą moduł procesy został zdefiniowany jako zapewnienie zabezpieczenia realizacji wartości w oświacie zgodnie z wymaganiami dyscypliny finansów publicznych. W module zasobowym istotny jest dyrektor i nauczyciele jako kluczowe podmioty (zasoby) gwarantujące realizację wartości w oświacie. Z powyższej analizy wynika, że **model zarządzania w oświacie** to sposób, w jaki samorząd korzysta z kluczowych zasobów (dyrektor, nauczyciele), aby dostarczać interesariuszom oczekiwaną wartość w edukacji (kluczowe priorytety edukacyjne) przy zapewnieniu zabezpieczenia jej realizacji zgodnie z wymaganiami dyscypliny finansów publicznych i ekonomicznych zasad efektywności.

Dotychczasowa literatura w obrębie modeli zarządzania oświatą jest znikoma i zwykle autorzy utożsamiają zarządzanie z polityką rządzenia na poziomie organizacji centralnego systemu oświaty w kontekście oceny skutków reformy z lat 90. wraz z późniejszymi jej zmianami. To centralne utożsamianie tematu zarządzania oświatą może wynikać z faktu, że pomimo konstytucyjnego i ustawowego zapisu³¹, że edukacja publiczna jest zadaniem własnym jednostki samorządu terytorialnego, średnio ¾ jej wydatków pokrywa subwencja oświatowa przekazywana corocznie z budżetu państwa. Wydatki edukacyjne pokrywane z dochodów własnych JST stanowią zdecydowanie mniejszą część³².

2. Metoda badawcza

Badanie zostało przeprowadzone przez firmę badania opinii publicznej Millward Brown SMG/KRC na ogólnopolskiej reprezentacyjnej próbie 320 gmin dobieranych w sposób losowy. Losowanie zostało przeprowadzone w ramach dwóch warstw:

- województwo
- typ gminy (miejsko-wiejska, wiejska, miejska – niebędąca miastem na prawach powiatu; miasto na prawach powiatu).

³¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.); Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 z późn. zm.); Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 203, poz. 1966).

³² Generalnie oświata w krajach zachodnioeuropejskich finansowana jest ze środków budżetu centralnego oraz ze środków budżetów lokalnych. W inny sposób finansowane jest jedynie szkolnictwo w Szwajcarii, gdzie większość pieniędzy pochodzi z budżetów lokalnych, gdyż nie istnieje tam resort edukacji, a wszystkie decyzje (programowe, strukturalne, ekonomiczne) podejmowane są w poszczególnych kantonach.

Przy konstruowaniu pierwszej wersji próby gmin, liczba jednostek została dobrana tak, by prawdopodobieństwo losowania w ramach wyróżnionych warstw było jednakowe.

Tabela 1: Struktura pierwszej próby

Nazwa województwa	typ gminy				
	Total	gmina miejska	gmina miejsko\wiejska	gmina wiejska	miasto na prawach powiatu
dolnośląskie	22	5	7	10	0
kujawsko-pomorskie	19	2	4	12	1
lubelskie	29	3	3	22	1
lubuskie	10	1	4	5	0
łódzkie	22	2	3	17	0
małopolskie	23	2	6	15	0
mazowieckie	40	4	6	29	1
opolskie	9	0	4	5	0
podkarpackie	21	2	4	14	1
podlaskie	15	2	3	10	0
pomorskie	16	3	2	10	1
śląskie	23	6	3	12	2
świętokrzyskie	13	1	3	9	0
warmińsko-mazurskie	15	2	4	9	0
wielkopolskie	29	2	11	15	1
zachodniopomorskie	14	1	7	6	0
Total	320	38	74	200	8

Źródło: materiały zespołu projektowego

Jednak tak przygotowana próba zawierałaby bardzo niewiele miast na prawach powiatu oraz miast, więc dotyczące ich wyniki nie byłyby znaczące statystycznie. Z tego powodu postanowiono zwiększyć w próbie liczbę miast i miast na prawach powiatu (kosztem liczby gmin wiejskich). Ostateczna struktura próby jest więc następująca:

Tabela 2: Ostateczna struktura wylosowanej próby

Nazwa województwa	typ gminy				
	Total	gmina miejska	gmina miejsko\wiejska	gmina wiejska	miasto na prawach powiatu
dolnośląskie	24	8	8	7	1
kujawsko-pomorskie	19	4	5	9	1
lubelskie	25	5	3	16	1
lubuskie	11	2	4	4	1
łódzkie	22	5	3	13	1
małopolskie	22	4	6	11	1

mazowieckie	38	8	7	22	1
opolskie	8	1	4	3	0
podkarpackie	19	4	4	10	1
podlaskie	14	3	3	7	1
pomorskie	17	6	2	8	1
śląskie	30	13	3	9	5
świętokrzyskie	11	1	3	7	0
warmińsko-mazurskie	15	4	4	6	1
wielkopolskie	29	5	12	11	1
zachodniopomorskie	16	3	7	5	1
Total	320	76	78	148	18

Źródło: materiały zespołu projektowego

Kwestionariusz ankiety obejmował 6 obszarów tematycznych i część zawierającą informacje ogólne.

Tabela 3: Struktura ankiety

Rozdział ankiety		Liczba pytań	Liczba zmiennych
A	Polityka oświatowa i planowanie strategiczne	15	23
B	Modele zarządzania oświatą	12	22
C	Regulaminy płacowe	12	12
D	Finansowanie oświaty	9	13
E	Opieka przedszkolna	27	44
F	Komunikacja społeczna w obszarze oświaty	3	6
M	Metryczka	nd	nd

Źródło: Materiały zespołu projektowego

Do wylosowanych gmin ankieterzy wykonali wstępne telefony w celu poinformowania o przeprowadzonym badaniu i ustaleniu osób, które mogą być respondentami w badaniu na podstawie kryteriów przekazanych przez zespół projektowy Uniwersytetu Warszawskiego.

Ankieta została przeprowadzona metodą CAPI (Computer Assisted Personal Interviewing) na przełomie czerwca i lipca 2011. Metoda ta wykorzystuje technikę bezpośredniego przeprowadzania wywiadu ankieterskiego w miejscu pracy respondenta. Ankieter odczytywał pytania wyświetlające się na monitorze laptopa i zaznaczał odpowiedzi wskazane przez respondenta.

Założono, że respondentami w badaniu będą osoby, w których kompetencji znajdują się sprawy związane z zarządzaniem oświatą na terenie gminy. W miastach i w większych gminach wiejskich tą osobą był zazwyczaj kierownik wydziału oświaty (różnie nazywanego).

W przypadku małych gmin wiejskich uznano również, że respondentem może być wójt lub sekretarz gminy o ile na podstawie przedstawionej listy zagadnień będzie kompetentnym informatorem w badaniu.

Badania ankietowe zostały poprzedzone zbieraniem danych jakościowych za pomocą techniki wywiadów fokusowych prowadzonych z szefami wydziałów oświaty w samorządach (1 grupa) i dyrektorami szkół (2 grupa) na temat modeli/sposobów zarządzania oświatą. Ich wyniki posłużyły do przygotowania pytań ankietowych oraz interpretacji uzyskanych wyników.

3. Statystyczne techniki analizy danych wykorzystane w badaniu

3.1. Analiza skupień³³

W celu wyodrębnienia grup podobnych do siebie gmin pod względem stosowanego sposobu (modelu) zarządzania oświatą zastosowano procedurę **aglomeracyjnej hierarchicznej analizy skupień** (ang. *agglomerative hierarchical cluster analysis*) dostępną w pakiecie statystycznym SPSS. Procedura pozwala na podzielenie zbioru elementów na grupy wykazujące duże podobieństwo wewnętrzne oraz znaczące zróżnicowanie międzygrupowe. Punktem wyjścia dla tego typu analizy hierarchicznej jest sytuacja, w której każdy przypadek występuje osobno jako pojedyncze skupienie, a następnie najbardziej podobne obiekty są kolejno łączone, tak że ostatnim krokiem realizacji algorytmu jest połączenie dwóch dużych zbiorów w jedno skupienie zawierające wszystkie elementy. Rzecz jasna ani pierwszy, ani ostatni etap analizy nie jest użyteczny poznawczo i nie pozwala na identyfikację ukrytych struktur w danych. Pożądanym wynikiem jest natomiast wyodrębnienie kilku wyraźnie różnych rodzajów obiektów, co w przypadku niniejszego badania miało miejsce na jednym z ostatnich etapów procedury grupowania. Decyzja o tym, który etap grupowania, a co za tym idzie, jaka liczba skupień jest najwłaściwsza, została podjęta przy uwzględnieniu **wiedzy z obszaru dwóch dziedzin nauki, której dotyczy badanie**. Na tej podstawie określono, jaka liczba grup jest najbardziej uzasadniona z punktu widzenia natury badanych zjawisk. Drugim powszechnie stosowanym kryterium jest **wzrost**

³³ Więcej na temat zastosowanych w badaniu metodach statystycznych: A. Aczel, *Complete Business Statistics*, McGraw Hill, 7th edition, 2011; N. Malhotra, *Marketing Research: An Applied Orientation*, Prentice Hall, 6th edition, 2010.

zróżnicowania elementów wewnątrz grup na kolejnych etapach agregacji – z każdym etapem grupowania wzrasta wewnętrzne zróżnicowanie wynikowych zbiorów, aż w pewnym momencie osiągnięty zostaje punkt, gdy dalsze łączenie prowadzi do stworzenia tak mocno zróżnicowanych grup elementów, że określenie ich cech wspólnych staje się problematyczne. Stąd przydatnym narzędziem do oceny wzrostu heterogeniczności w wyniku kombinacji kolejnych podzbiorów obserwacji był **dendrogram**, który pozwolił określić wzrost poziomu zróżnicowania zbioru utworzonego z dwóch podzbiorów poprzez długość horyzontalnych linii reprezentujących dane połączenie. Jeśli poszczególne grupy połączone były za pomocą linii o długości przekraczającej $1/2$ długości osi X dendrogramu, przyjęto, że powstałe skupienie jest zbyt zróżnicowane, aby było użyteczne. Studiując dendrogram wyodrębniono kilka wyróżniających się struktur o niezbyt dużej heterogeniczności, które potraktowano jako segmenty lub klastry obserwacji stanowiące końcowy wynik analizy.

Ostateczną weryfikację trafności podziału na grupy dokonano odnosząc ją do istotnych, z przyjętego podejścia badawczego, zmiennych zewnętrznych i **wykonując testy statystyczne (ANOVA) rozstrzygano czy istnieją różnice pomiędzy grupami ze względu na poziom wybranych zmiennych zewnętrznych**. Analiza statystyczna pokazała, że istnieją istotne statystycznie różnice, które można wyjaśnić na gruncie teorii i stąd przyjęte wyróżnienie skupień prawdopodobnie jest poprawne. W tym wypadku mówimy o tzw. trafności nomologicznej (ang. *nomological validity*).

Przy analizie skupień za pomocą metody hierarchicznej istotne jest także ustalenie **sposobu pomiaru podobieństw** (odległości) pomiędzy grupami oraz określanie w jakiej kolejności będą łączone poszczególne grupy, **czyli metody aglomeracji**. W przypadku przedmiotowego badania jako miarę podobieństw wykorzystano kwadrat odległości euklidesowej, który określa odległość geometryczną między dwoma punktami w przestrzeni n-wymiarowej, gdzie poszczególnymi wymiarami są zmienne wykorzystane do grupowania. Jest to bardzo popularna technika uznawana za stabilną i rzetelną miarę odległości. Aglomeracji dokonano w oparciu o **metodę Warda**, której zaletą jest to, że uwzględnia informacje dotyczące wszystkich obserwacjach wchodzących w skład łączonych grup i sprawia, że na danym etapie łączone są takie dwa podzbiory, dla których zbiór wyników będzie odznaczał się **najmniejszym wzrostem wewnętrznej wariancji** (zróżnicowania)

w stosunku do podzbiorów składowych, w porównaniu do wszystkich możliwych na danym etapie możliwości grupowania.

Zmienne wykorzystane w grupowaniu, ze względu na ich nominalny lub porządkowy charakter, zostały **zdychotomizowane**. Przy liczeniu odległości między zbiorami oraz określaniu kolejności grupowania zastosowano odmiany wymienionych powyżej procedur przewidziane dla danych o charakterze zero-jedynkowym.

3.2. Badanie współzależności między zmiennymi

W celu określenia trafności podziału na klastry oraz lepszego opisu poszczególnych grup wykonano analizę wpływu przynależności klastrowej na poziom istotnych z teoretycznego punktu widzenia zmiennych, które nie były brane pod uwagę przez algorytm grupowania. Testy statystyczne zostały dobrane do charakteru zmiennych, wśród których „przynależność klastrowa”, pełniąc funkcję **zmiennej niezależnej**, miała postać **skali nominalnej**, a większość **zmiennych zależnych** miała właściwości **skal nominalnych** i – w mniejszym stopniu – **porządkowych**. Stosunkowo nieliczne atrybuty odznaczały się wynikami pomiaru, które wykazywały właściwości liczbowe wyższego rzędu, przedstawiane na **skalach przedziałowych i stosunkowych**. Dominacja skal nominalnych spowodowała, że badanie wpływu przynależności klastrowej na strukturę rozkładu innych zmiennych było w dużej mierze dokonywane w oparciu o **test niezależności χ^2** i współczynnik współzależności **V-Cramera**. Tam gdzie cechy zależne miały postać zmiennych przedziałowych lub stosunkowych, ze strukturą nieodbiegającą znacząco od rozkładu normalnego, zróżnicowanie pomiędzy klastrami oceniano na podstawie jednoczynnikowej **analizy wariancji (ANOVA)** i **testu post-hoc Tuckey’a**. Jeśli nie były spełnione warunki stosowania analizy wariancji, gdyż cechy zależne były mierzone na skali porządkowej lub miały silnie asymetryczny rozkład, który znacząco różnił się od rozkładu normalnego, wykorzystywano **test Kruskala-Wallisa**, który jest powszechnie uznawany za nieparametryczny ekwiwalent analizy wariancji.

We wszystkich testach przyjęto za graniczny **poziom istotności statystycznej** równy **0,05**. W testach dotyczących współzależności, poziom istotności statystyczne określa prawdopodobieństwo popełnienia błędu, jeśli hipoteza o braku współzależności zostanie odrzucona. Zazwyczaj zakłada się, że wartość tego prawdopodobieństwa nie powinna być

większa niż 5%. Wyniki testów z $p \in <0,05 ; 0,10>$ określano jako **rezultaty na granicy istotności statystycznej** i również poddawano interpretacji, z zastrzeżeniem, że generalizacje z próby na populację gmin są tam mniej pewne.

W dalszej części raportu opisano przesłanki wyboru zmiennych do analizy skupień, a następnie uzyskane klastry gmin (zwane dalej modelami zarządzania w oświacie) zostały scharakteryzowane na podstawie różnic w poziomie cech wykorzystanych przez algorytm w analizie skupień. Na zakończenie przedstawiono porównanie poszczególnych podzbiorów gmin ze względu na różnice w poziomie teoretycznie znaczących cech zewnętrznych.

3.3. Uzasadnienie wyboru zmiennych

Bazując na przedstawionej w raporcie definicji modelu zarządzania w oświacie do analizy klastrowej wybrane zostały zmienne opisujące poszczególne moduły struktury modelu zarządzania oświatą: **tworzenie wartości w oświacie dla interesariuszy, kluczowe zasoby potrzebne do jej realizacji, kluczowe procesy zapewniające realizację wartości w oświacie i sposób jej finansowania.**

3.3.1. Zmienne opisujące moduł wartości w oświacie dla interesariuszy

Strategia wyróżnia organizację na tle organizacji do niej podobnych. Pozwala ona na integrację wszystkich mocnych stron organizacji, tak aby w możliwie największym stopniu spełnić oczekiwania odbiorcy³⁴. Strategia opisuje do czego i w jaki sposób organizacja będzie dążyć. Przyjmujemy, że samorządy, które posiadają dokument strategiczny definiujący lokalną politykę oświatową przyjęły i podały do publicznej wiadomości cele, jakie w długiej perspektywie będą realizować, aby dostarczyć interesariuszom oczekiwane wartości. W praktyce może to być odrębny, samoistny dokument strategiczny dotyczący jedynie oświaty lub strategia oświaty wpisana w ogólną strategię rozwoju gminy. Istnienie któregośkolwiek z tych dokumentów wskazuje na zidentyfikowanie w samorządzie celów długoterminowych, do których należy w oświacie dążyć, jednak w zależności od przyjętej formy można mówić o zróżnicowanej randze oświaty w ogólnej polityce samorządu. Stąd też, w analizie skupień przyjęto dwie zmienne opisujące podejście samorządu do systematycznego tworzenia wartości w oświacie (strategii). Bazują one na odpowiedziach na

³⁴ K. Ohmae, *The Mind of the Strategist*, McGraw-Hill, New York, 1982.

pytania A1 ankiety „Czy w Państwa gminie istnieje dokument strategiczny definiujący długofalową (określoną w perspektywie nie mniej niż trzech lat) lokalną politykę oświatową?”.

Zmienna 1: Zmienna przyjmuje wartość 1, jeżeli respondent zaznaczył odpowiedź „Tak, posiadamy odrębny dokument strategiczny o tematyce oświatowej”. Zmienna przyjmuje wartość 0, jeżeli respondent zaznaczył odpowiedź inną niż „Tak, posiadamy odrębny dokument strategiczny o tematyce oświatowej”.

Zmienna 2: Zmienna przyjmuje wartość 1, jeżeli respondent zaznaczył odpowiedź „Nie, oświata ujęta jest w ogólnej strategii rozwoju naszej gminy”. Zmienna przyjmuje wartość 0, jeżeli respondent zaznaczył odpowiedź inną niż „Nie, oświata ujęta jest w ogólnej strategii rozwoju naszej gminy”.

3.3.2. Zmienne opisujące moduł kluczowych zasobów

Kluczowymi zasobami w oświacie są nauczyciele i dyrektor szkoły. Jednym ze środków oddziaływania JST na funkcjonowanie tych zasobów w kontekście realizacji założonej wartości jest regulowanie poziomu i struktury płac poprzez decyzje w zakresie zapisów regulaminu wynagrodzeń. Z tego powodu jako pierwszą charakterystykę opisującą ten element modelu zarządzania oświatą przyjęto zmienną bazującą na odpowiedziach na pytanie C1 ankiety: „Zgodnie z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela organ prowadzący szkołę będący gminą określa w formie uchwały regulamin wynagradzania nauczycieli. Czy uchwała w tej kwestii była nowelizowana w Państwa gminie w roku szkolnym 2010/2011” Wybór tego pytania wynika z wywiadów przeprowadzonych z ekspertami oświatowymi z MEN. Nowelizacja ustawy – Karta Nauczyciela (ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela – Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 1) wprowadziła szereg modyfikacji w ww. ustawie. Jedną z nich zniosła obowiązek corocznego uchwalania regulaminów wynagradzania nauczycieli przez samorządy (zmiana art. 30 ust. 6 i uchylenie art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela). Zmiana ta zlikwidowała uciążliwe zobowiązanie administracyjne samorządów, ale nie była zgodna z intencją ustawodawcy. Dotychczasowe rozwiązanie utrzymujące obowiązek corocznych negocjacji regulaminów dostarczało narzędzia, które w drodze regularnych dyskusji, mogło doprowadzić do zwiększenia poziomu optymalizacji rozwiązań w zakresie finansowania kluczowych zasobów oświaty. Stąd weryfikacja, czy pomimo



zniesienia obowiązku, samorządy nadal podejmują dialog dotyczący systemu wynagradzania nauczycieli może wskazać, na ile obszar kluczowych zasobów, rozumianych tutaj jako kadra pedagogiczna, jest istotny z punktu widzenia całego modelu zarządzania.

Zmienna 3: Zmienna przyjmuje wartość 1, jeżeli respondent zaznaczył odpowiedź „Tak”, zmienna przyjmuje wartość 0, jeżeli respondent zaznaczył odpowiedź inną niż „Tak”.

Zgodnie z ustawą z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty wraz z późniejszymi zmianami szkołą kieruje nauczyciel, któremu powierzono tytuł dyrektora.(Art. 36). Jest to generalna zasada, przy czym od 2003 roku stanowisko dyrektora szkoły może być powierzone osobie niebędącej nauczycielem, co daje możliwość funkcjonowania dyrektorów menedżerów, a nie tylko „przedmiotowców”³⁵.

Dyrektor szkoły jest osobą, która kieruje bezpośrednio szkołą i odpowiada zarówno za sprawy typowo administracyjne jak i za nadzór pedagogiczny. Artykuł 39 wyżej wymienionej ustawy w sposób bardzo ogólny definiuje podstawowe prawa i obowiązki, jakie przysługują osobie zarządzającej szkołą. Dyrektor szkoły przede wszystkim kieruje działalnością powierzonej mu placówki oraz reprezentuje ją na zewnątrz, sprawuje nadzór pedagogiczny, ma za zadanie sprawować opiekę nad uczniami oraz stwarzać im warunki harmonijnego rozwoju psychofizycznego poprzez aktywne działanie pro zdrowotne. Dyrektor jest także zobligowany do realizacji uchwał rady szkoły oraz rady pedagogicznej, które zostały podjęte w zgodzie z kompetencjami przysługującymi tym organom. Kierownik szkoły dysponuje środkami przydzielonymi szkole w planie finansowym, który powinien być zaopiniowany przez radę szkoły. Dyrektor ponosi odpowiedzialność za ich prawidłowe wykorzystanie oraz jest odpowiedzialny za organizowanie obsługi administracyjnej, finansowej i gospodarczej szkoły. Dyrektor prowadzi także działalność w zakresie organizowania praktyk pedagogicznych, oraz ma za zadanie realizować obowiązki wynikając z innych aktów prawnych Dyrektor jako kierownik zakładu pracy ma za zadanie kształtowanie także polityki kadrowej w swojej placówce. W szczególności dotyczy to zatrudniania i zwalniania nauczycieli i innych pracowników szkoły, przyznawania nagród oraz wymierzania kar

³⁵ A. Jeżowski, *Ekonomika oświaty*, Dom Wydawniczy ABC, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2006, s. 164.

porządkowych nauczycielom i innym pracownikom szkoły oraz występowania z wnioskami o odznaczenia i nagrody.

Zadania dyrektora szkoły zostały także wymienione w art.7 Ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela wraz z późniejszymi zmianami. W tym akcie prawnym powtórzono zdecydowaną większość zapisów z Ustawy o Systemie Oświaty dodając jednocześnie kilka innych zadań. Według tej ustawy dyrektor ma za zadanie zapewnić pomoc nauczycielom w realizacji ich zadań i ich doskonaleniu zawodowym, zapewnić odpowiednie warunki do realizacji zadań dydaktycznych i opiekuńczo wychowawczych oraz do rozwijania samorządnej i samodzielnej pracy uczniów.

Oprócz funkcji opisanej w aktach prawnych coraz częściej eksperci i badacze oświatowi podkreślają, że przywództwo w oświacie polega na przyjmowaniu przez dyrektora roli lidera³⁶. Rolę tą rozumie się jako zdolność do przeprowadzenia w procesie realizowania obowiązujących standardów i, co za tym idzie, osiągania coraz lepszych wyników pracy szkoły. W rezultacie zmian, które zaszły w wielu państwach w tzw. dekadzie zmian, nastąpiła w Unii Europejskiej decentralizacja polityczna i organizacyjna oświaty. Kluczowym zagadnieniem jest niezależność szkół, polegająca na przekazywaniu ich dyrektorom coraz szerszych uprawnień przez zwiększenie ich autonomii decyzyjnej. Na ogół dyrektorzy w krajach Unii mają coraz większe uprawnienia powierzane im z myślą o wykonywaniu przez nich nowych obowiązków. Samo zarządzanie także przyjmuje różne formy – od specjalizacji do demokratyzacji. W ramach pierwszej opcji dyrektorem szkoły jest na ogół fachowiec w zakresie zarządzania, odpowiednio przeszkolony i wybrany z kadry nauczycielskiej, w ramach drugiej – dyrektorem jest nauczyciel wybrany przez społeczność szkolną, których zajmuje się administrowaniem szkołą³⁷. W Polsce można zauważyć, że pozycja dyrektora szkoły znajduje się w okresie ewolucyjnych przemian. Podobnie jak w krajach Unii Europejskiej tak i w Polsce dyrektor przesuwają się z pozycji kierownika procesu dydaktycznego (tak było jeszcze w latach dziewięćdziesiątych XX wieku w większości szkół podstawowych) do pozycji samodzielnego kierownika instytucji oświatowej. Prerogatyw w tym zakresie udzieliły mu akty prawne, m.in. ustawa o systemie oświaty, prawo finansów

³⁶ G. Mazurkiewicz, *Przywództwo edukacyjne. Odpowiedzialne zarządzanie edukacją wobec wyzwań współczesności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011, s. 47.

³⁷ *Dekada reform w kształceniu obowiązkowym w Unii Europejskiej (1984-94)*, Krajowe Biuro Eurydice i Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa 1999, s. 29-32, za: A. Jeżowski, *op. cit.*, s. 166.



publicznych oraz ustawy ustrojowe samorządu terytorialnego. Jednak mimo prawnych prerogatyw, kompetencje dyrektorów szkół są ograniczone postrzeganiem dyrektora przez organ prowadzący, a tym samym zakresem delegowanych uprawnień³⁸.

Z powyższego opisu wynika kluczowa rola dyrektora szkoły w zapewnieniu realizacji wartości w oświacie we wszystkich aspektach funkcjonowania szkoły oraz różnych rolach, które dyrektorowi się nadaje. Zmienna dotycząca roli dyrektora bazuje na pytaniu B3_B dotyczącym sposobu postrzegania funkcji dyrektora szkoły przez organ prowadzący.

Zmienna 4: Zmienna przyjmuje wartość 1, jeżeli respondent zaznaczył odpowiedź "W naszej gminie dyrektor szkoły jest przede wszystkim menedżerem i odpowiada za rozwój szkoły", zmienna przyjmuje wartość 0, jeżeli respondent zaznaczył odpowiedź "W naszej gminie dyrektor szkoły jest przede wszystkim nauczycielem i odpowiada za proces dydaktyczny w szkole".

3.3.3. Zmienne opisujące moduł procesów zapewniających realizację wartości w oświacie

Dyscyplina finansów publicznych wskazuje na kluczowe procesy niezbędne do realizacji zadań oświatowych, którymi są procesy administracyjno – księgowe. Na podstawie wywiadów z ekspertami³⁹ można mówić o dwóch tendencjach kształtowania się tych procesów w samorządzie w obszarze oświaty: skupienia ich w urzędzie lub jednostce do tego powołanej (centralizacja) i przekazywania do prowadzenia w szkołach (decentralizacja). Te dwie tendencje mogą wynikać zarówno z poziomu zaufania, jakim samorząd obdarza dyrektora szkoły i tym samym deleguje procesy administracyjno – księgowe do realizacji na poziomie szkoły, jak również ze względów czysto ekonomicznych, np. chęci obniżenia kosztów poprzez skupienie obsługi administracyjnej w urzędzie lub np. ZEAS. Identyfikacja przyjętego przez samorządy rozwiązania może nastąpić poprzez analizę zmiennej składającej się z odpowiedzi na pytanie B2 ankiety: „Gdzie umiejscowiona jest obsługa administracyjno – księgowa szkół w Państwa gminie?”.

³⁸ A. Jeżowski, *op. cit.*, s. 173-174.

³⁹ Wywiady przeprowadzone z Janiną Mucek, od 2009 r. Dyrektorem Wydziału Edukacji, Kultury i Sportu Urzędu Gminy i Miasta w Goleniowie oraz z Dorotą Rybarską – Jarosz, obecnie Dyrektorem Regionalnego Ośrodka Pomocy Społecznej w szczecińskim Urzędzie Marszałkowskim, do roku 2009 Dyrektorem Wydziału Edukacji, Kultury i Sportu Urzędu Gminy i Miasta w Goleniowie.

Zmienna 5: Zmienna przyjmuje wartość 1, jeżeli respondent zaznaczył odpowiedź „W szkole/szkołach”; Zmienna przyjmuje wartość 0, jeżeli respondent zaznaczył odpowiedź inną niż „W szkole/szkołach”.

Drugim elementem charakteryzującym model zarządzania w obszarze procesów jest kwestia posiadania systemu zarządzania jakością. Wdrożenie takiego systemu rozpoczyna myślenie procesowe, odpowiedzialne za zwiększenie poziomu kontroli, uproszczenie i uporządkowanie przepływu środków, co jest kluczowe z punktu widzenia realizacji zadań oświatowych zgodnie z wymogami dyscypliny finansów publicznych. Weryfikację wprowadzenia systemu zarządzania jakością w samorządzie można przeprowadzić poprzez analizę odpowiedzi na pytanie M4 ankiety: „Czy w Urzędzie Państwa gminy został wdrożony system zarządzania jakością?”

Zmienna 6: Zmienna przyjmuje wartość 1, jeżeli respondent zaznaczył którąś z odpowiedzi „Tak, ISO” lub „Tak, CAF” lub „Tak, EFQM” lub „Tak, inny niż wyżej wymienione”; Zmienna przyjmuje wartość 0, jeżeli respondent zaznaczył jedną z dwóch pozostałych odpowiedzi „nie” lub „nie wiem\trudno powiedzieć”.

3.3.4. Zmienne opisujące moduł dotyczący sposobu finansowania wartości w oświacie

W 1996 roku, wraz z decentralizacją zarządzania szkołami podstawowymi, wzmocniono budżety samorządowe nowym transferem z budżetu państwa – częścią oświatową subwencji ogólnej. O przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej, a w jej ramach również części oświatowej, zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego⁴⁰. Samorządy uzyskały elastyczność w sposobie formułowania budżetów oświatowych oraz prawo do dodatkowego finansowania oświaty z dochodów własnych.⁴¹ Nowelizacja ustawy – Karta Nauczyciela (ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela – Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 1) wprowadziła istotne zmiany w art. 42 Karty Nauczyciela. Od 1 września 2009 roku nauczyciele zobowiązani są do realizacji w ramach 40-godzinnego

⁴⁰ Art. 7 ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

⁴¹ M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009, s. 19.

tygodnia pracy oprócz obowiązkowego pensum oraz zajęć i czynności związanych z przygotowaniem się do zajęć, samokształceniem i doskonaleniem zawodowym, także inne zajęcia i czynności wynikających ze statutu szkoły obejmujące również:

- 1) w przypadku nauczycieli szkół podstawowych, szkół podstawowych specjalnych, gimnazjów i gimnazjów specjalnych jednej godziny w tygodniu (od 1 września 2010 r. – dwóch godzin) zajęć w charakterze godzin przeznaczonych w ramowych planach nauczania do dyspozycji dyrektora szkoły (z wyjątkiem godzin przeznaczanych na zwiększenie pensum) lub zajęć opieki świetlicowej;
- 2) w przypadku nauczycieli szkół ponadgimnazjalnych jednej godziny w tygodniu zajęć w charakterze godzin przeznaczonych w ramowych planach nauczania do dyspozycji dyrektora szkoły (z wyjątkiem godzin przeznaczanych na zwiększenie pensum).

Zmiana ta dała samorządom możliwość zorganizowania zajęć pozalekcyjnych bez konieczności ponoszenia dodatkowych kosztów wykraczających ponad podstawowe koszty wynagrodzenia nauczycieli.

Drugim powszechnie wykorzystywanym źródłem finansowania zajęć pozalekcyjnych „odciążającym” w znacznym stopniu budżety własne samorządów są środki z funduszy europejskich. Stąd w obszarze finansowania weryfikowana jest struktura budżetu przeznaczonego na wydatki oświatowe w postaci zajęć pozalekcyjnych. Przyjęto tutaj dwie zmienne do tej weryfikacji bazujące na odpowiedzi na pytanie D8a ankiety: „Jakie jest główne źródło finansowania zajęć pozalekcyjnych prowadzonych w szkołach na terenie Państwa gminy?”

Zmienna 7: Zmienna przyjmuje wartość 1, jeżeli respondent zaznaczył odpowiedź „Z funduszy europejskich”; Zmienna przyjmuje wartość 0, jeżeli respondent zaznaczył odpowiedź inną niż „Z funduszy europejskich”.

Zmienna 8: Zmienna przyjmuje wartość 1, jeżeli respondent zaznaczył odpowiedź „3- Ze środków własnych gminy”; Zmienna przyjmuje wartość 0, jeżeli respondent zaznaczył odpowiedź inną niż „3- Ze środków własnych gminy”.

Planowanie finansowe nie jest zadaniem łatwym, a w oświacie jest to trudniejsze m.in. z powodu niepokrywania się roku szkolnego z budżetowym. Gospodarowania finansami nie



ułatwia także sztywność budżetu, tzn. brak możliwości przeznaczenia środków na nowe potrzeby wynikłe już po zatwierdzeniu budżetu oraz niemożność przesunięcia niewykorzystanych środków na rok następny⁴². Na poziomie państwa część oświatą subwencji ogólnej dzieli się między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, biorąc pod uwagę zakres realizowanych przez te jednostki zadań oświatowych, z wyłączeniem niektórych z nich. Minister edukacji został zobowiązany do określenia, w drodze rozporządzenia, sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem w szczególności: typów i rodzajów szkół i placówek prowadzonych przez te jednostki, stopni awansu zawodowego nauczycieli oraz liczby uczniów w tych szkołach i placówkach⁴³. O przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej, a w jej ramach również części oświatowej, zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego⁴⁴. Przydział środków z poziomu organu prowadzącego na poszczególne placówki może się odbywać w sposób dowolny przyjęty przez samorząd. Planowanie na podstawie danych historycznych powoduje, że powielane są schematy z przeszłości bez uwzględnienia aktualnych potrzeb i planów strategicznych w zakresie oświaty. Uwzględnienie tych elementów następuje, gdy analizowane są arkusze organizacyjne szkół. Z kolei najbardziej wolno rynkowym i menedżerskim rozwiązaniem może być zastosowanie mechanizmu bonu oświatowego. Stąd moduł sposobu finansowania wartości w oświacie możemy także zweryfikować analizując zmienną zawartą w pytaniu D1 ankiety: „W jaki sposób przygotowywane są plany finansowe szkół w Państwa gminie?”. Uzyskujemy w ten sposób informację, czy samorządy widzą relację współzależności pomiędzy kreowaniem wartości w oświacie (kluczowe priorytety edukacyjne) a różnymi sposobami jej finansowania (techniki przygotowywania planów finansowych szkół).

Zmienna 9: Zmienna przyjmuje wartość 1, jeżeli respondent zaznaczył jedną z odpowiedzi: „przede wszystkim w oparciu o arkusze organizacyjne szkół” lub „wykorzystując formułę bonu oświatowego, przeznaczając określoną kwotę na każdego ucznia”. Zmienna przyjmuje wartość 0, jeżeli respondent zaznaczył odpowiedź „przede wszystkim w oparciu

⁴² A. Jeżowski, *op.cit.*, s. 168.

⁴³ *Ibidem*, s. 200.

⁴⁴ Art. 7 ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.



o ubiegłoroczne plany finansowe z uwzględnieniem przewidywanej zmiany budżetu oświaty”.

4. Prezentacja wyników uzyskanych w próbie

Na podstawie analizy klastrowej bazującej na dziewięciu zmiennych wyodrębniono 6 grup samorządów ze wszystkich badanych 320 przypadków. Każda z 9 cech, które posłużyły jako podstawa do klasyfikacji, miała charakter dychotomiczny, przyjmując tylko jedną z dwóch dopuszczalnych wartości: zero lub jeden. Poniższa tabela przedstawia średnie arytmetyczne zmiennych grupujących dla poszczególnych klastrow, określane również jako centroidy. Ich wartości ilustrują różnice występujące pomiędzy poszczególnymi klastrami.

Tabela 4: Centroidy klastrow wyłonionych w trakcie grupowania gmin

Zmienne	K1	K2	K3	K4	K5	K6
Strategia w odrębnym dokumencie	0,00	0,23	0,00	0,00	0,57	0,84
Oświata w ogólnej strategii rozwoju	0,91	0,40	0,38	0,87	0,00	0,00
Nowelizacja regulaminu wynagrodzeń w roku szkolnym 2010/2011	0,40	0,32	0,30	0,53	0,35	0,42
Dyrektor szkoły jako menedżer	0,32	0,47	0,30	0,89	0,61	0,79
Lokalizacja obsługi administracyjno-księgowej w szkole	0,23	0,57	0,50	0,47	0,20	0,58
System zarządzania jakością	0,05	0,96	0,75	0,29	0,13	0,58
Fundusze europejskie głównym źródłem finansowania zajęć pozalekcyjnych	0,06	0,51	0,00	0,69	0,22	0,00
Środki własne jako główne źródło finansowania zajęć pozalekcyjnych	0,43	0,00	0,95	0,00	0,23	0,95
Sposób przygotowania planów finansowych szkół w gminie	0,38	0,51	0,20	0,56	0,27	0,95
Liczebność klastra	87	47	40	45	82	19

Źródło: Opracowanie na podstawie przeprowadzonych badań.

Wartości średnich arytmetycznych posłużyły do sformułowania opisów poszczególnych klastrów. Zastosowana tu zasada interpretacji wynika z „zero-jedynkowego” charakteru zmiennych i odnosi się do proporcji pomiędzy odpowiedziami typu „zero” i „jeden”: średnie o wartościach mniejszych niż 0,5 wskazują na przewagę gmin o „zerowym” poziomie cechy, podczas gdy przy średnich przekraczających 0,5 w danym klastrze dominują gminy z wariantem odpowiedzi „jeden”.

4.1. Zidentyfikowane typy modeli zarządzania w oświacie

Na podstawie badania statystycznego, w wyniku którego wyodrębniono 6 klastrów i na podstawie dalszej analizy wyników określono 6 modeli zarządzania oświatą w polskich samorządach. Nazwy poszczególnych modeli i ich odmian zostały nadane w wyniku subiektywnej interpretacji badacza.

4.1.1. Model menedżerski

Ten model jest najmniej liczny i obejmuje 19 samorządów (6% badanych przypadków). Charakteryzuje się następującymi cechami:

- 84,21% samorządów posiada **odrębny dokument** strategiczny o tematyce oświatowej. Nie ma w tej grupie samorządów, w których **oświata została ujęta w ogólnej strategii** rozwoju gminy.
- W 42% przypadków **przeprowadzono** w roku szkolnym 2010/2011 **nowelizację** uchwały dotyczącej regulaminów wynagradzania nauczycieli, a dyrektor jest postrzegany przede wszystkim (78,95%) jako **menedżer** odpowiadający za rozwój szkoły.
- W ponad połowie gmin (57,89%) obsługa administracyjno – księgowa przekazana została do **szkół** i taki sam odsetek samorządów **wdrożył system zarządzania jakością**.
- Samorządy w tej grupie do realizacji zajęć pozalekcyjnych wykorzystują przede wszystkim (94,74%) środki **własne** i w ogóle nie korzystają z funduszy unijnych.
- Jeżeli chodzi o sposób przygotowywania planów finansowych szkół w gminie to w większości przypadków (94,74%) podstawą są arkusze organizacyjne szkół lub

wykorzystanie formuły bonu oświatowego, przeznaczającej określoną kwotę na każdego ucznia.

4.1.2. Model przedsiębiorczy

Ten model obejmuje 45 samorządów (14% badanych przypadków) i charakteryzuje się następującymi cechami:

- W tej grupie nie ma samorządów posiadających **odrębny dokument** strategiczny o tematyce oświatowej, natomiast aż w 86,67% przypadków **oświata została ujęta w ogólnej strategii** rozwoju gminy.
- W ponad połowie przypadków (53%) w roku szkolnym 2010/2011 **przeprowadzono nowelizację** uchwały dotyczącej regulaminów wynagradzania nauczycieli, a dyrektor jest postrzegany przede wszystkim (88,89%) jako **menedżer** odpowiadający za rozwój szkoły.
- W blisko połowie gmin (46,67%) obsługa administracyjno – księgowa przekazana została do **szkół**, ale w niewielu przypadkach (28,89%) **wdrożono system zarządzania jakością**.
- Samorzady w tej grupie w ogóle **nie wykorzystują środków własnych** jako głównego źródła finansowania zajęć pozalekcyjnych. Głównym źródłem finansowania tych zajęć są fundusze unijne (68,89%), a w pozostałych przypadkach (31,11%) zajęcia są realizowane w ramach tzw. godzin karcianych.
- Jeżeli chodzi o sposób przygotowywania planów finansowych szkół w gminie to w nieco ponad połowie przypadków (55, 56%) podstawą są arkusze organizacyjne szkół lub formuła bonu oświatowego (przeznaczenie określonej kwoty na każdego ucznia). Natomiast 44,44% samorządów przygotowuje plany w oparciu dane finansowe z poprzedniego roku z uwzględnieniem przewidywanej zmiany budżetu oświaty.

4.1.3. Model konkurencyjny

Model ten obejmuje 47 samorządów (15% badanych przypadków) i charakteryzuje się następującymi cechami:



- W 63,83% samorządów istnieją dokumenty opisujące cele strategiczne w obszarze oświaty, z czego w niewielu samorządach (23,4%) **istnieje odrębny dokument** strategicznego o tematyce oświatowej, natomiast w 40,43% przypadków **oświata została ujęta w ogólnej strategii** rozwoju gminy.
- w 68% przypadków w roku szkolnym 2010/2011 **nie przeprowadzono nowelizacji** uchwały dotyczącej regulaminów wynagradzania nauczycieli, a dyrektor jest postrzegany w ponad połowie przypadków (53,19%) jako nauczyciel odpowiadający za proces dydaktyczny w szkole
- W ponad połowie gmin (57,45%) obsługa administracyjno-księgowa przekazana została do **szkół**, a 95,74% samorządów **wdrożyło system zarządzania jakością**.
- Samorzady w tej grupie w ogóle **nie wykorzystują środków własnych** jako głównego źródła finansowania zajęć pozalekcyjnych. Głównym źródłem finansowania tych zajęć są fundusze europejskie (51,06%) oraz tzw. godziny karciane (48,94%).
- Jeżeli chodzi o sposób przygotowywania planów finansowych szkół w gminie to w 48,94% przypadków podstawą są plany finansowe z poprzedniego roku uwzględnieniem przewidywanej zmiany budżetu oświaty, natomiast ponad 50% gmin (51,06%) przygotowuje te plany w oparciu o arkusze organizacyjne szkół lub wykorzystując formułę bonu oświatowego, przeznaczając określoną kwotę na każdego ucznia.

4.1.4. Model scentralizowany

Ten model jest najliczniejszy, obejmuje 87 samorządów (27% badanych przypadków) i charakteryzuje się następującymi cechami:

- W **żadnym** z samorządów znajdujących się w tej grupie **nie ma odrębnego dokumentu** strategicznego o tematyce oświatowej, natomiast w ponad 90% przypadków **oświata została ujęta w ogólnej strategii** rozwoju gminy
- w 60% przypadków w roku szkolnym 2010/2011 **nie przeprowadzono nowelizacji** uchwały dotyczącej regulaminów wynagradzania nauczycieli, a **dyrektor** jest postrzegany przede wszystkim (w blisko 68%) jako **nauczyciel** odpowiadający za proces dydaktyczny w szkole



- W niewielkim odsetku gmin (niecałe 23%) obsługa administracyjno – księgowa szkół przekazana została do **szkół**, a w jeszcze mniejszej ilości przypadków samorządy wdrożyły jakikolwiek **system zarządzania jakością** (posiada je jedynie 4,6% samorządów)
- W większości samorządy w tej grupie **nie wykorzystują środków unijnych** jako głównego źródła finansowania zajęć pozalekcyjnych (fundusze unijne są głównym źródłem finansowania tych zajęć jedynie w 5,75% przypadków). **Środki własne** są przeznaczane na finansowanie zajęć pozalekcyjnych w 42,53% przypadków, a pozostałe samorządy (51,72%) realizują godziny pozalekcyjne w głównej mierze w ramach tzw. **godzin karcianych**
- Jeżeli chodzi o sposób przygotowywania **planów finansowych** szkół w gminie to przeważają przypadki, gdzie podstawą są plany finansowe **z poprzedniego roku** z uwzględnieniem przewidywanej zmiany budżetu oświaty (62,07%)

4.1.5. Model demokratyczny

Ten model obejmuje 40 samorządów (13% badanych przypadków) i charakteryzuje się następującymi cechami:

- W tej grupie nie ma samorządów posiadających **odrębny dokument** strategiczny o tematyce oświatowej, natomiast w 37,5% przypadków **oświata została ujęta w ogólnej strategii** rozwoju gminy.
- w 70% przypadków w roku szkolnym 2010/2011 **nie przeprowadzono nowelizacji** uchwały dotyczącej regulaminów wynagradzania nauczycieli, a dyrektor jest postrzegany przede wszystkim (70%) jako **nauczyciel** odpowiadający za proces dydaktyczny w szkole
- W połowie gmin (50%) obsługa administracyjno-księgowa przekazana została do **szkół**, a 75% samorządów **wdrożyło system zarządzania jakością**.
- Samorządy w tej grupie w ogóle **nie wykorzystują środków unijnych** jako głównego źródła finansowania zajęć pozalekcyjnych. Głównym źródłem finansowania tych zajęć są środki własne (95%).
- Jeżeli chodzi o sposób przygotowywania planów finansowych szkół w gminie to w 80% przypadków podstawą są plany finansowe z poprzedniego roku



uwzględnieniem przewidywanej zmiany budżetu oświaty, natomiast jedynie 20% gmin przygotowuje te plany w oparciu o arkusze organizacyjne szkół lub wykorzystując formułę bonu oświatowego, przeznaczając określoną kwotę na każdego ucznia.

4.1.6. Model nieingerujący

Drugi, pod względem liczebności, model obejmuje 82 samorzady (26% badanych przypadków) i charakteryzuje się następującymi cechami:

- W tej grupie nie ma samorządów, w których **oświata została ujęta w ogólnej strategii** rozwoju gminy, natomiast ponad połowa (57,32%) samorządów posiada **odrębny dokument** strategiczny o tematyce oświatowej.
- Jedynie w 35% przypadków **przeprowadzono** w roku szkolnym 2010/2011 **nowelizację** uchwały dotyczącej regulaminów wynagradzania nauczycieli, natomiast dyrektor jest postrzegany w ponad połowie przypadków (60,98%) jako **menedżer** odpowiadający za rozwój szkoły. W niewielu gminach (19,51%) obsługa administracyjno – księgowa przekazana została do **szkół**, ale w jeszcze mniejszej ilości przypadków (13,41%) **wdrożono system zarządzania jakością**.
- Samorzady w tej grupie do realizacji zajęć pozalekcyjnych wykorzystują przede wszystkim (54,88%) godziny karciane. **Wykorzystanie środków własnych** jako głównego źródła finansowania zajęć pozalekcyjnych wskazywane jest przez 23,17% samorządów, a funduszy unijnych przez 21,95% gmin.
- Jeżeli chodzi o sposób przygotowywania planów finansowych szkół w gminie to w większości przypadków (73,17%) podstawą są plany finansowe z poprzedniego roku z uwzględnieniem przewidywanej zmiany budżetu oświaty.

4.2. Struktura modeli zarządzania ze względu na charakter i liczebność gminy

Rozkład rodzajów gmin w poszczególnych modelach zarządzania ilustruje poniższa tabela.

Tabela 5: Struktura modeli zarządzania ze względu na rodzaj gminy

Klasa wielkości miejscowości	Liczebność/udział	Model zarządzania						Ogółem
		Menedżerski	Przedsiębiorczy	Konkurencyjny	Demokratyczny	Scentralizowany	Nieingerujący	
Gmina miejska	Liczebność (szt.)	5	18	16	8	14	15	76
	Udział wg typu gminy (%)	6,6%	23,7%	21,1%	10,5%	18,4%	19,7%	100%
	Udział wg modelu zarządzania (%)	26,3%	40%	34,0%	20,0%	16,1%	18,3%	23,8%
Gmina miejsko/wiejska	Liczebność (szt.)	3	9	11	12	21	22	78
	Udział wg typu gminy (%)	3,9%	11,5%	14,1%	15,4%	26,9%	28,2%	100%
	Udział wg modelu zarządzania (%)	15,8%	20%	23,4%	30,0%	24,1%	26,8%	24,4%
Gmina wiejska	Liczebność (szt.)	8	15	17	15	51	42	148
	Udział wg typu gminy (%)	5,4%	10,1%	11,5%	10,1%	34,5%	28,4%	100%
	Udział wg modelu zarządzania (%)	42,1%	33,3%	36,2%	37,5%	58,6%	51,2%	46,3%
Powiat grodzki	Liczebność (szt.)	3	3	3	5	1	3	18
	Udział wg typu gminy (%)	16,7%	16,7%	16,7%	27,8%	5,5%	16,7%	100%
	Udział wg modelu zarządzania (%)	15,8%	6,7%	6,4%	12,5%	1,2%	3,7%	5,6%
Ogółem	Liczebność (szt.)	19	45	47	40	87	82	320
	Udział wg typu gminy (%)	5,9%	14,1%	14,7%	12,5%	27,2%	25,6%	100%
	Udział wg modelu zarządzania (%)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Źródło: Opracowanie na podstawie przeprowadzonych badań.

W badanej próbie najczęściej gmin miejskich funkcjonuje według modelu przedsiębiorczego, demokratycznego i scentralizowanego, a najmniej według modelu

konkurencyjnego i nieingerującego. Gminy wiejsko-miejskie w większości funkcjonują według modelu demokratycznego i scentralizowanego. Podobnie gminy wiejskie w większości wykorzystują model demokratyczny z przewagą modelu scentralizowanego. Powiaty grodzkie były rozłożone raczej równomiernie pomiędzy poszczególnymi modelami.

Ze względu na charakter danych próba generalizacji wniosku o różnicach pomiędzy modelami ze względu na charakter zaklasyfikowanych do nich gmin może odbyć się jedynie w oparciu o test niezależności χ^2 . Warunkiem umożliwiającym zastosowanie wspomnianego testu jest niewielka liczba komórek, w których liczebności oczekiwane są mniejsze niż pięć. Liczebności oczekiwane mówią o tym, ile powinno być obserwacji w danej komórce, gdyby obie badane cechy były całkowicie niezależne. W odniesieniu do analizowanych cech, których rozkład umieszczono w powyższej tabeli, warunek ten nie jest spełniony w 33% komórek. Zastosowanie w tych warunkach testu χ^2 groziłoby dużym niebezpieczeństwem błędnego odrzucenia hipotezy zerowej o braku związku między cechami. Jednakże biorąc pod uwagę, że za wystąpienie dużej liczby niskich liczebności oczekiwanych odpowiadają gminy o charakterze powiatu grodzkiego, których było zaledwie 6% w próbie, można założyć, że wyłączenie tych gmin z próby pozwoli spełnić warunek stosowania testu χ^2 . Wyniki procedury wydzielenia powiatów grodzkich przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela 6: Struktura klastrów i modeli zarządzania ze względu na rodzaj gminy bez powiatów grodzkich

Typ gminy	Liczebność/udział	Przynależność do klastra/do modelu						Ogółem
		1	2	3	4	5	6	
		Scentralizowany	Konkurencyjny	Demokratyczny	Przedsiębiorczy	Nieingerujący	Menedżerski	
gmina miejska	Liczebność	14	16	8	18	15	5	76
	Liczebność oczekiwana	21.6	11.1	8.8	10.6	19.9	4.0	76.0
	% z Przynależność do klastra	16.3%	36.4%	22.9%	42.9%	19.0%	31.3%	25.2%

gmina miejsko\wiejska	Liczebność	21	11	12	9	22	3	78
	Liczebność oczekiwana	22.2	11.4	9.0	10.8	20.4	4.1	78.0
	% z Przynależność do klastra	24.4%	25.0%	34.3%	21.4%	27.8%	18.8%	25.8%
gmina wiejska	Liczebność	51	17	15	15	42	8	148
	Liczebność oczekiwana	42.1	21.6	17.2	20.6	38.7	7.8	148.0
	% z Przynależność do klastra	59.3%	38.6%	42.9%	35.7%	53.2%	50.0%	49.0%
Ogółem	Liczebność	86	44	35	42	79	16	302
	Liczebność oczekiwana	86.0	44.0	35.0	42.0	79.0	16.0	302.0
	% z Przynależność do klastra	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Źródło: Opracowanie na podstawie przeprowadzonych badań.

Z analizy wynika, że tylko w dwóch przypadkach (co stanowi 11% wszystkich komórek z liczebnościami cząstkowymi) liczebności oczekiwane są mniejsze niż 5, co umożliwia zbadanie związku między zmiennymi za pomocą testu χ^2 . Wyniki tego testu wskazują, że pomiędzy zmiennymi „przynależność do modelu” a „typ gminy” istnieje słaba współzależność (współczynnik V Kramera=0,174; $p=0,05$). **Interpretując uzyskany wynik, można powiedzieć, że w modelach demokratycznym, scentralizowanym, nieingerującym i menedżerskim istnieje wyraźna dominacja gmin wiejskich, podczas gdy w modelu przedsiębiorczym najsilniej reprezentowane są gminy miejskie. Model demokratyczny wydaje się być najbardziej zrównoważony jeśli chodzi o rodzaj należących do niego gmin.**

Rozkład gmin w poszczególnych modelach zarządzania ze względu na wielkość gminy ilustruje poniższa tabela.

Tabela 7: Struktura modeli zarządzania ze względu na wielkość gminy

Klasa wielkości miejscowości	Liczebność/udział	Model zarządzania						Ogółem
		Menedżerski	Przedsiębiorczy	Konkurencyjny	Demokratyczny	Scentralizowany	Nieingerujący	
wieś	Liczebność (szt.)	7	13	16	14	48	36	134
	Udział wg klasy wielkości miejscowości (%)	5.2%	9.7%	11.9%	10.4%	35.8%	26.9%	100.0%
	Udział wg modelu zarządzania (%)	36.8%	28.9%	34.0%	35.0%	55.2%	43.9%	41.9%
miasta do 10 tys.	Liczebność (szt.)	0	9	7	10	19	22	67
	Udział wg klasy wielkości miejscowości (%)	.0%	13.4%	10.4%	14.9%	28.4%	32.8%	100.0%
	Udział wg modelu zarządzania (%)	.0%	20.0%	14.9%	25.0%	21.8%	26.8%	20.9%
miasta 10-19 tys.	Liczebność (szt.)	3	6	9	5	10	9	42
	Udział wg klasy wielkości miejscowości (%)	7.1%	14.3%	21.4%	11.9%	23.8%	21.4%	100.0%
	Udział wg modelu zarządzania (%)	15.8%	13.3%	19.1%	12.5%	11.5%	11.0%	13.1%
miasta 20-49 tys.	Liczebność (szt.)	4	10	8	3	8	10	43
	Udział wg klasy wielkości miejscowości (%)	9.3%	23.3%	18.6%	7.0%	18.6%	23.3%	100.0%
	Udział wg modelu zarządzania (%)	21.1%	22.2%	17.0%	7.5%	9.2%	12.2%	13.4%
miasta 50-99 tys.	Liczebność (szt.)	2	5	5	3	1	1	17
	Udział wg klasy wielkości miejscowości (%)	11.8%	29.4%	29.4%	17.6%	5.9%	5.9%	100.0%
	Udział wg modelu zarządzania (%)	10.5%	11.1%	10.6%	7.5%	1.1%	1.2%	5.3%
miasta 100-199 tys.	Liczebność (szt.)	2	1	0	1	1	2	7
	Udział wg klasy wielkości miejscowości (%)	28.6%	14.3%	.0%	14.3%	14.3%	28.6%	100.0%
	Udział wg modelu	10.5%	2.2%	.0%	2.5%	1.1%	2.4%	2.2%

	zarządzania(%)							
miasta 200-499 tys.	Liczebność (szt.)	0	1	1	4	0	1	7
	Udział wg klasy wielkości miejscowości (%)	.0%	14.3%	14.3%	57.1%	.0%	14.3%	100.0%
	Udział wg modelu zarządzania (%)	.0%	2.2%	2.1%	10.0%	.0%	1.2%	2.2%
miasta ponad 500 tys.	Liczebność (szt.)	1	0	1	0	0	1	3
	Udział wg klasy wielkości miejscowości (%)	33.3%	.0%	33.3%	.0%	.0%	33.3%	100.0%
	Udział wg modelu zarządzania (%)	5.3%	.0%	2.1%	.0%	.0%	1.2%	.9%
Ogółem	Liczebność (szt.)	19	45	47	40	87	82	320
	Udział wg klasy wielkości miejscowości (%)	5.9%	14.1%	14.7%	12.5%	27.2%	25.6%	100.0%
	Udział wg modelu zarządzania (%)	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Źródło: Opracowanie na podstawie przeprowadzonych badań.

Z tabeli wynika, że w badanej próbie na wsiach i w miastach do 10 tys. dominuje model scentralizowany oraz model nieingerujący. W miastach o liczbie pomiędzy 10-19 tys. mieszkańców obok dwóch wcześniej wymienionych znaczny udział ma również model konkurencyjny. Miasta 20-49 tys. mieszkańców funkcjonują najczęściej w oparciu o model nieingerujący lub przedsiębiorczy. Natomiast miasta w wioskach 50-99 tys. obok modelu przedsiębiorczego stosują również model konkurencyjny. W miastach 100-199 tys. zarządzanie realizowane jest przede wszystkim w modelu menedżerskim lub nieingerującym, natomiast miasta 200-499 tys. stosują przede wszystkim model demokratyczny. W miastach ponad 500 tys. są wykorzystywane równomiernie trzy modele: menedżerski, konkurencyjny oraz nieingerujący.

Ze względu na charakter danych próba generalizacji wniosku o różnicach pomiędzy modelami ze względu na wielkość gmin może odbyć się jedynie w oparciu o test niezależności χ^2 . Jednak w tym przypadku nie są spełnione warunki stosowania tego testu. Analiza wariancji wskazuje na to, że istnieje statystycznie istotna różnica pomiędzy modelem

scentralizowanym i menedżerskim. Jednak ze względu na stosunkowo małą liczebność badanych przypadków nie można twierdzić, że taki związek istnieje również w całej populacji.

4.3. Wybór modelu zarządzania a poziom wybranych zmiennych zewnętrznych opisujących istotne aspekty funkcjonowania systemu oświatowego w gminach

4.3.1. Czynniki wyznaczające jakość pracy w szkole (pytanie A12)

Analiza związków pomiędzy wyborem modelu zarządzania a oceną ważności kryteriów jakości oświaty za pomocą testu niezależności χ^2 w większości wypadków nie wykazała istnienia statystycznie istotnego zróżnicowania pomiędzy gminami zaklasyfikowanymi do poszczególnych modeli. Jedynie w przypadku czynnika „Szeroka oferta dodatkowych programów i zajęć” wynik testu pozwolił odrzucić hipotezę o braku zależności na poziomie istotności p mniejszym niż 0,05. Współczynnik współzależności V-Cramera na poziomie 0,197, $p=0,029$, wskazuje na słaby związek pomiędzy zmiennymi. Interpretację zidentyfikowanego związku umożliwia poniższa tabela krzyżowa.

Tabela 8: Wybór modelu zarządzania a znaczenie szerokiej oferty programów i zajęć jako kryterium jakości oświaty

Szeroka oferta dodatkowych programów i zajęć	Liczebność/udział	Model zarządzania oświatą						Ogółem
		Menedżerski	Przedsiębiorczy	Konkurencyjny	Demonstracyjny	Scentralizowany	Nieingerujący	
niewymienione	szt.	13	22	28	30	66	51	210
	%	68.4%	48.9%	59.6%	75.0%	75.9%	62.2%	65.6%
wymienione	szt.	6	23	19	10	21	31	110
	%	31.6%	51.1%	40.4%	25.0%	24.1%	37.8%	34.4%
Ogółem	szt.	19	45	47	40	87	82	320
	%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Źródło: Opracowanie na podstawie przeprowadzonych badań.

Układ liczebności cząstkowych wskazuje, że wymienione kryterium było częściej wskazywane jako ważny czynnik determinujący jakość oświaty w gminach funkcjonujących

według modelu przedsiębiorczego (ponad połowa gmin), a najrzadziej w gminach funkcjonujących według modelu demokratycznego i scentralizowanego (około ¼ gmin).

4.3.2. Odpowiedzialność za szkolenie nauczycieli oraz orientacja na współpracę lub rywalizację pomiędzy szkołami (pytanie B3)

Pytanie B3 zawierało trzy zmienne spośród których dwie nie zostały wykorzystane w procedurze grupowania gmin i były przedmiotem badania ze względu na zróżnicowanie w wyodrębnionych podgrupach gmin. **Test niezależności χ^2 nie wykazał istnienia istotnych różnic pomiędzy modelami zarządzania w odniesieniu do pytania o to, kto (samorząd czy szkoła) powinien odpowiadać za doskonalenie zawodowe nauczycieli.**

Modele zarządzania różnią się natomiast pod względem kwestii czy szkoły w gminie dla osiągnięcia wysokiej jakości powinny ze sobą konkurować, czy też współpracować. Siła związku pomiędzy zmiennymi jest stosunkowo słaba (V Kramera=0,239, $p=003$). Strukturę gmin ze względu na poziomy obu zmiennych przedstawia tabela.

Tabela 9: Wybór modelu zarządzania a orientacja na współpracę lub rywalizację pomiędzy szkołami w gminie

Współpraca lub rywalizacja pomiędzy szkołami	Liczebność/udział	Model zarządzania oświatą						Ogółem
		Menedżerski	Przedsiębiorczy	Konkurencyjny	Demokratyczny	scentralizowany	Nieingerujący	
Współpraca szkół	szt.	16	40	27	33	64	69	249
	%	84.2%	88.9%	57.4%	82.5%	73.6%	84.1%	77.8%
Rywalizacja szkół	szt.	3	5	20	7	23	13	71
	%	15.8%	11.1%	42.6%	17.5%	26.4%	15.9%	22.2%
Ogółem	szt.	19	45	47	40	87	82	320
	%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Źródło: Opracowanie na podstawie przeprowadzonych badań.

Na podstawie rozkładu obserwacji w tabeli można stwierdzić, że wyraźnie wyróżniają się gminy funkcjonujące według modelu konkurencyjnego, gdzie jest największy udział odpowiedzi wskazujących na potrzebę rywalizacji szkół w celu utrzymania wysokiej jakości

nauczania. Gminy funkcjonujące według modeli menedżerskiego, przedsiębiorczego, nieingerującego i demokratycznego są bardzo do siebie podobne w silnym akcentowaniu konieczności współpracy (ponad 80% odpowiedzi).

4.3.3. Samodzielność dyrektora szkoły w zakresie pozyskiwania i wydawania dodatkowych środków (pytania B4 i B5)

Wstępna analiza wskazywała na brak istotnych statystycznie różnic pomiędzy wybranym modelem zarządzania a samodzielnością dyrektorów w zakresie pozyskiwania i wydawania środków pieniężnych na potrzeby szkoły. Testy χ^2 nie dla wszystkich obserwacji pozwoliły na odrzucenie hipotezy zerowej o braku zależności między cechami na poziomach istotności odpowiednio 0,853 oraz 0,497 dla pozyskiwania oraz wydawania środków. Porównanie parami najmniej podobnych do siebie modeli za pomocą testu χ^2 wykazało jednak istnienie niewielkich różnic na granicy istotności statystycznej w przypadku modelu scentralizowanego i konkurencyjnego w odniesieniu do zmiennej opisującej samodzielność dyrektora szkoły w zakresie wydawania dodatkowych środków (V Kramera=0,158, $p=0,068$). Różnice te ilustruje tabela.

Tabela 10: Porównanie modelu scentralizowanego i konkurencyjnego ze względu na samodzielność dyrektora przy podejmowaniu decyzji o wykorzystaniu dodatkowych środków

Samodzielność Dyrektora w wykorzystaniu dodatkowych środków	Liczebność/udział	Model zarządzania oświatą						Ogółem
		Menedżerski	Przedsiębiorczy	Konkurencyjny	Demokratyczny	Scentralizowany	Nieingerujący	
Nie	szt.	nd	nd	15	nd	42	nd	57
	%	nd	nd	31.9%	nd	48.3%	nd	42.5%
Tak	szt.	nd	nd	32	nd	45	nd	77
	%	nd	nd	68.1%	nd	51.7%	nd	57.5%
Ogółem	szt.	nd	nd	47	nd	87	nd	134
	%	nd	nd	100.0%	nd	100.0%	nd	100.0%

Źródło: Opracowanie na podstawie przeprowadzonych badań.

W związku z powyższym można powiedzieć, że jest prawdopodobne, iż samorządowcy działający według modelu konkurencyjnego wyraźnie częściej niż samorządowcy stosujący model scentralizowany dają swoim dyrektorom pełną swobodę w wydawaniu dodatkowych pieniędzy. Nie ma jednak podstaw, aby twierdzić, że model konkurencyjny różni się pod tym względem od gmin funkcjonujących według pozostałych typów modeli.

4.3.4. Instrumenty zarządcze wdrożone i wykorzystywane w gminach (pytanie B7)

Struktura wykorzystania instrumentów zarządczych w badanych gminach różniła się pomiędzy poszczególnymi podgrupami w odniesieniu do elektronicznego arkusza organizacyjnego (V Kramera=0,201, $p=0,024$) oraz elektronicznego dziennika klasowego (V Kramera=0,244, $p=0,002$). **W obu wypadkach można powiedzieć, że gminy funkcjonujące według modelu menedżerskiego charakteryzowały się najczęstszym wykorzystaniem tych rozwiązań, podczas gdy w przypadku gmin z modelem scentralizowanym i nieingerującym były one wykorzystywane najrzadziej.** Dokładne informacje o rozkładzie obserwacji przedstawiają poniższe tabele.

Tabela 11: Wybrany model zarządzania a wykorzystanie elektronicznego arkusza organizacyjnego

Elektroniczny arkusz organizacyjny	Liczebność/udział	Model zarządzania oświatą						Ogółem
		Menedżerski	Przedsiębiorczy	Konkurencyjny	Demokratyczny	Scentralizowany	Nieingerujący	
niewymienione	szt.	8	23	27	23	61	60	202
	%	42.1%	51.1%	57.4%	57.5%	70.1%	73.2%	63.1%
wymienione	szt.	11	22	20	17	26	22	118
	%	57.9%	48.9%	42.6%	42.5%	29.9%	26.8%	36.9%
Ogółem	szt.	19	45	47	40	87	82	320
	%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Źródło: Opracowanie na podstawie przeprowadzonych badań.

Tabela 12: Wybrany model zarządzania a wykorzystanie elektronicznego dziennika klasowego

Elektroniczny dziennik klasowy	Liczebność/udział	Model zarządzania oświatą						Ogółem
		Menedżerski	Przedsiębiorczy	Konkurencyjny	Demokratyczny	Scentralizowany	Nieingerujący	
niewymienione	szt.	9	33	29	22	71	64	228
	szt.	47.4%	73.3%	61.7%	55.0%	81.6%	78.0%	71.3%
wymienione	szt.	10	12	18	18	16	18	92
	%	52.6%	26.7%	38.3%	45.0%	18.4%	22.0%	28.8%
Ogółem	szt.	19	45	47	40	87	82	320
	%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Źródło: Opracowanie na podstawie przeprowadzonych badań.

4.3.5. Funkcjonowanie budżetu zadaniowego dla oświaty (pytanie B8)

Test χ^2 wykonany na wszystkich obserwacjach nie wykazał występowania istotnych statystycznie różnic pomiędzy modelami zarządzania ze względu na fakt stosowania budżetu zadaniowego. Dotyczy to zarówno zmiennej zależnej w postaci oryginalnej obejmującej pięć wariantów odpowiedzi jak i w wersji dwuwariantowej, zawierającej jedynie informacje na temat braku lub posiadaniu budżetu zadaniowego. Ze względu na istnienie zauważalnych różnic pomiędzy modelem demokratycznym, gdzie jedynie 32,5 % gmin stosowało budżet zadaniowy oraz modelami konkurencyjnym i scentralizowanym, gdzie budżet zadaniowy był wykorzystywany w odpowiednio 55,3 oraz 49,4% procentach samorządów. Model demokratyczny i model konkurencyjny oraz model scentralizowany i demokratyczny porównano parami za pomocą testu niezależności χ^2 . **Test statystyczny wykazał istnienie istotnych różnic statystycznych jedynie pomiędzy modelami tradycyjnym narzędziowym i modelem optymalizującym (V Kramera=0,229, $p=0,033$) – w modelu demokratycznym wyraźnie częściej deklarowane było stosowanie budżetu zadaniowego niż w modelu konkurencyjnym.** Opisaną prawidłowość potwierdza tabela.

Tabela 13: Porównanie modelu demokratycznego i modelu konkurencyjnego ze względu na fakt stosowania budżetu zadaniowego w oświacie

Czy w Państwie gminie funkcjonuje budżet zadaniowy dla oświaty?	Liczebność/udział	Model zarządzania oświatą						Ogółem
		Menadżerski	Przedsiębiorczy	Konkurencyjny	Demokratyczny	Scentralizowany	Nieingerujący	
Nie	szt.	nd	nd	26	13	nd	nd	39
	szt.	nd	nd	55.3%	32.5%	nd	nd	44.8%
Tak	szt.	nd	nd	21	27	nd	nd	48
	%	nd	nd	44.7%	67.5%	nd	nd	55.2%
Ogółem	szt.	nd	nd	47	40	nd	nd	87
	%	nd	nd	100.0%	100.0%	nd	nd	100.0%

Źródło: Opracowanie na podstawie przeprowadzonych badań.

4.3.6. Znaczenie celów i mierników budżetu zadaniowego w oświacie (pytanie B 10)

Pytanie zawierało listę stwierdzeń, dla których respondenci mieli podać stopień akceptacji na skali od 1 do 5, gdzie 5 oznaczało całkowitą zgodę a 1 zupełny brak zgody. **Wstępna analiza odpowiedzi na pytanie o istotność różnych celów budżetu zadaniowego oraz mierników efektów jego realizacji w przekroju na przyjęty model zarządzania nie wykazała istotnych statystycznie różnic pomiędzy modelami.** W celu weryfikacji hipotezy zerowej o braku różnic pomiędzy podgrupami gmin zastosowano dwa testy statystyczne: jednoczynnikową analizę wariancji (ANOVA) oraz test Kruskala-Wallisa, który jest uznawany za nieparametryczny odpowiednik analizy wariancji. Wyniki obu testów przedstawiono poniżej.

Za względu na istnienie zauważalnych różnic między niektórymi parami modeli zarządzania, których istotności statystycznej nie wykazały jednak testy ANOVA i Kruskala-Wallisa, została wykonana dodatkowa analiza za pomocą serii testów U Manna-Whitney'a oraz t-Studenta pomiędzy parami podzbiorów gmin, które w poprzednich testach wykazywały najmniejsze podobieństwo mierzone za pomocą średnich rang.

Poniższa tabela podsumowuje wyniki dodatkowych testów.

Tabela 14: Wpływ przyjętego modelu zarządzania na znaczenie celów i mierników budżetu zadaniowego – porównanie modeli parami

Zmienna	Stwierdzone prawidłowości	Wyniki testów statystycznych
Powinny istnieć standardy celów i mierników, stworzone centralnie	Gminy funkcjonujące wg modelu menedżerskiego charakteryzują się niższym przeciętnym poziomem oceny (średnia 2,42) niż gminy stosujące model nieingerujący i przedsiębiorczy (średnie odpowiednio 2,96 oraz 3)	Wyniki na granicy istotności statystycznej: - dla pary model menedżerskiego i przedsiębiorczego: p dla testu t Studenta = 0,074, p dla testu U Manna—Whitneya = 0,082 - dla pary modeli menedżerskiego i nieingerującego: p dla testu t Studenta = 0,078, p dla testu U Manna—Whitneya = 0,085
Ze względu na specyfikę lokalnego systemu oświaty, każda gmina powinna sama wypracować swoje cele i mierniki	Brak istotnych statystycznie różnic pomiędzy modelami	Wyniki testów statystycznych z $p > 0,1$
Ze względu na specyfikę edukacji nie można wprowadzać mierników efektów większości zadań oświatowych	Gminy funkcjonujące wg modelu konkurencyjnego charakteryzują się niższymi średnim ocen (średnia 2,79) niż gminy stosujące model demokratyczny (średnia 3,23).	Wynik na granicy istotności statystycznej: p dla testu t Studenta = 0,089; p dla testu U Manna-Whitneya = 0,088
Definiowanie celów i mierników efektów w przypadku oświaty jest bezproduktywne w związku z brakiem elastyczności w zakresie pracy nauczycieli, w związku z Kartą Nauczyciela.	Gminy z funkcjonujące wg modelu konkurencyjnego charakteryzują się niższymi średnim ocen (średnia 2,77) niż gminy stosujące model demokratyczny (średnia 3,25).	Wynik istotny statystycznie: p dla testu t Studenta = 0,045; p dla testu U Manna-Whitneya = 0,047
Definiowanie celów i mierników efektów jest przydatne, ale nie mamy kompetentnych osób w tym zakresie	Brak istotnych statystycznie różnic pomiędzy modelami	Wyniki testów statystycznych z $p > 0,1$
Mierniki efektów byłyby przydatne, ale wymagają zbierania dodatkowych danych ze szkół i placówek	Gminy funkcjonujące wg modelu konkurencyjnego charakteryzują się niższymi średnim ocen (średnia 3,30) niż gminy stosujące model demokratyczny (średnia 3,63).	Wyniki na granicy istotności statystycznej dla testu t Studenta ($p=0,063$) i istotne statystycznie dla testu U Manna-Whitneya ($p=0,019$)
Budżet zadaniowy jest dobrą ideą, ale monitorowanie mierników	Gminy funkcjonujące wg modelu konkurencyjnego charakteryzują się	Wynik istotny statystycznie: p dla testu t Studenta = 0,015; p dla testu U

efektów wymaga dodatkowego wysiłku ze strony urzędu	niższymi średnim ocen (średnia 3,28) niż gminy stosujące model demokratyczny (średnia 3,78).	Manna-Whitneya = 0,013
---	--	------------------------

Źródło: Opracowanie na podstawie przeprowadzonych badań.

4.3.7. Sposób podejmowania decyzji w gminie o rodzaju zajęć pozalekcyjnych organizowanych w szkołach (pytanie B 11)

Nie ma istotnego statystycznie związku pomiędzy przynależnością wybranym modelem zarządzania a rodzajem odpowiedzi wybranej na pytania B 11 (test χ^2 na poziomie istotności 0,8).

4.3.8. Prowadzenie w szkołach procedury samooceny z wykorzystaniem ankiet wśród nauczycieli, uczniów i rodziców (pytanie B 12)

Test niezależności χ^2 dla zmiennej „wybrany model zarządzania” oraz zdychotomizowanej B12 nie wykazał istnienia statystycznie istotnej różnicy ($p=0,279$). **Testy niezależności wykonane na parach najbardziej kontrastowych grup gmin wykazały istnienie dwóch słabych związków na granicy istotności statystycznej pomiędzy modelami scentralizowanym i demokratycznym (V Kramera=0,170, $p=0,056$) oraz pomiędzy modelem scentralizowanym i modelem menedżerskim (V Kramera=0,176, $p=0,069$).** W obu wypadkach gminy z funkcjonujące według modelu scentralizowanego cechuje rzadsze stosowanie systemu samooceny. Zidentyfikowane związki ilustrują tabele.

Tabela 15: Przyjęty model zarządzania a prowadzenie samooceny w szkole (porównanie modelu scentralizowanego i demokratycznego)

Prowadzenie samooceny w szkole	Liczebność/udział	Model zarządzania oświatą						Ogółem
		Menedżerski	Przedsiębiorczy	Konkurencyjny	Demokratyczny	Scentralizowany	Nieingerujący	
Nie	szt.	nd	nd	nd	6	27	nd	33
	szt.	nd	nd	nd	15.0%	31.0%	nd	26.0%
Tak	szt.	nd	nd	nd	34	60	nd	94
	%	nd	nd	nd	85.0%	69.0%	nd	74.0%

Ogółem	szt.	nd	nd	nd	40	87	nd	127
	%	nd	nd	nd	100.0%	100.0%	nd	100.0%

Źródło: Opracowanie na podstawie przeprowadzonych badań.

Tabela 16: Przyjęty model zarządzania a prowadzenie samooceny w szkole (porównanie modelu scentralizowanego i menedżerskim)

Prowadzenie samooceny w szkole	Liczebność/udział	Model zarządzania oświatą						Ogółem
		Menedżerski	Przedsiębiorczy	Konkurencyjny	Demokratyczny	Scentralizowany	Nieingerujący	
Nie	szt.	2	nd	nd	nd	27	nd	29
	szt.	10.5%	nd	nd	nd	31.0%	nd	27.4%
Tak	szt.	17	nd	nd	nd	60	nd	77
	%	89.5%	nd	nd	nd	69.0%	nd	72.6%
Ogółem	szt.	19	nd	nd	nd	87	nd	106
	%	100.0%	nd	nd	nd	100.0%	nd	100.0%

Źródło: Opracowanie na podstawie przeprowadzonych badań.

4.3.9. Badanie przez gminę zadowolenia z działania prowadzonych szkół (pytanie B 13)

Nie został stwierdzony wpływ przyjętego modelu zarządzania na stosowanie systemu ewaluacji wewnętrznej. Dotyczy to zarówno zmiennej zależnej w postaci oryginalnej, zdychotomizowanej oraz testów niezależności dla par modeli.

4.3.10. Otrzymywanie przez nauczycieli dodatkowego wynagrodzenia za realizację zajęć pozalekcyjnych w ramach stosunku pracy, w roku szkolnym 2010/2011 (pytanie C 6)

Test niezależności χ^2 wskazuje na istnienie słabego związku na granicy istotności statystycznej (V Kramera=0,138, $p=0,099$ pomiędzy przyjętym modelem zarządzania a faktem przyznania nauczycielom dodatkowego wynagrodzenia. **Wśród gmin funkcjonujących według modelu demokratycznego i menedżerskiego był największy odsetek gmin, w których nauczyciele otrzymali dodatkowe świadczenia pieniężne, podczas gdy w gminach, które charakteryzuje model scentralizowany, przedsiębiorczy**

i nieingerujący było to względnie najrzadsze. Opisane prawidłowości można sformułować na podstawie następującej tabeli.

Tabela 17: Przyjęty model zarządzania a fakt otrzymywania przez nauczycieli dodatkowego wynagrodzenia za zajęcia pozalekcyjne

Nauczyciele otrzymują dodatkowe wynagrodzenie	Liczebność/udział	Model zarządzania oświatą						Ogółem
		Menedżerski	Przedsiębiorczy	Konkurencyjny	Demokratyczny	Scenariuszowany	Nieingerujący	
Tak	szt.	16	29	30	33	58	54	220
	szt.	84.2%	69.0%	71.4%	84.6%	69.0%	67.5%	71.9%
Nie	szt.	3	13	12	6	26	26	86
	%	15.8%	31.0%	28.6%	15.4%	31.0%	32.5%	28.1%
Ogółem	szt.	19	42	42	39	84	80	306
	%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Źródło: Opracowanie na podstawie przeprowadzonych badań.

4.4. Analiza wpływu przyjętego modelu zarządzania na wybrane efektywnościowe mierniki oświatowe

Różnice pomiędzy gmin modelami zarządzania przyjętymi w gminach zostały zbadane ze względu na następujące mierniki:

- przeciętną liczbę uczniów w oddziale klasowym,
- liczbę uczniów przypadających na jeden etat nauczycielski,
- liczbę etatów nauczycielskich przypadających na jeden oddział,
- liczbę etatów niepedagogicznych w przeliczeniu na jeden oddział
- bieżące wydatki na zadania oświatowe, bez przedszkoli ogólnodostępnych i dowożenia uczniów, jako procent otrzymanej subwencji oświatowej,
- całkowite wydatki bieżące na zadania oświatowe w przeliczeniu na jednego ucznia,
- całkowite wydatki bieżące na zadania oświatowe w przeliczeniu na jeden oddział,
- wydatki finansowane z funduszy strukturalnych UE (lub innych środków bezzwrotnych) jako procent wydatków całkowitych

Ze względu na nominalny charakter zmiennej niezależnej oraz stosunkowy zmiennych zależnych, jako technikę statystyczną wykorzystano analizę wariancji. Analiza wariancji pozwala na weryfikację hipotezy o równości średnich arytmetycznych w podgrupach i zaleca się, aby była ona stosowana w odniesieniu do zmiennych zależnych, których rozkład jest zbliżony do normalnego, lub w najgorszym wypadku niezbyt silnie asymetryczny. Często przyjmuje się również założenie o równości wariancji w podgrupach, aczkolwiek nie jest to konieczne, gdyż pakiet statystyczny SPSS jest w stanie określić wyniki testu również przy braku tego założenia.

Pierwszym etapem analizy była weryfikacja hipotezy o rozkładzie normalnym zmiennych zależnych za pomocą testu Kołmogorowa-Smirnowa. **Wyniki testu wskazały, że tylko w przypadku ostatniego miernika należy odrzucić hipotezę o normalnym rozkładzie zmiennej.** Ze względu na fakt, że zmienna „wydatki finansowane z funduszy strukturalnych...” jest również skrajnie asymetryczna prawostronnie, o czym świadczy współczynnik skośności na poziomie 7,063, nie można w jej wypadku zastosować analizy wariancji. **Do porównania modeli zarządzania ze względu na wartość tej zmiennej wykorzystany zostanie test Kruskala-Wallisa.**

W kolejnych tabelach przedstawione zostały średnie arytmetyczne w poszczególnych modelach dla kolejnych zmiennych zależnych oraz wyniki testu ANOVA.

Tabela 18. Średnie arytmetyczne dla wybranych efektywnościowych mierników oświatowych w samorządach dla poszczególnych modeli zarządzania

	Model zarządzania oświatą	liczebność	Średnia	95% przedział ufności dla średniej	
				Dolna granica	Górna granica
Przeciętna liczba uczniów w oddziale klasowym	Menedżerski	19	20.08	18.38	21.78
	Przedsiębiorczy	45	20.17	19.06	21.27
	Konkurencyjny	47	19.36	18.27	20.45
	Demokratyczny	40	19.25	18.18	20.31
	Scentralizowany	87	17.53	16.77	18.29
	Nieingerujący	82	18.67	17.98	19.37
	Ogółem	320	18.83	18.43	19.22
Liczba uczniów przypadających na jeden etat nauczycielski	Menedżerski	19	9.47	8.81	10.13
	Przedsiębiorczy	45	9.48	9.07	9.90
	Konkurencyjny	47	9.10	8.67	9.52
	Demokratyczny	40	9.18	8.83	9.53
	Scentralizowany	87	8.59	8.32	8.87
	Nieingerujący	82	9.00	8.73	9.27
	Ogółem	320	9.02	8.88	9.17
Liczba etatów nauczycielskich przypadających na jeden oddział	Menedżerski	19	2.12	1.99	2.26
	Przedsiębiorczy	45	2.12	2.06	2.18
	Konkurencyjny	47	2.13	2.06	2.20
	Demokratyczny	40	2.09	2.02	2.17

	Scentralizowany	87	2.03	1.99	2.08
	Nieingerujący	82	2.07	2.03	2.12
	Ogółem	320	2.08	2.06	2.11
Liczba etatów niepedagogicznych w przeliczeniu na jeden oddział	Menedżerski	19	.69	.59	.79
	Przedsiębiorczy	45	.74	.62	.86
	Konkurencyjny	47	.69	.64	.75
	Demokratyczny	40	.69	.63	.76
	Scentralizowany	87	.64	.60	.69
	Nieingerujący	82	.68	.64	.73
	Ogółem	320	.68	.66	.71
Bieżące wydatki na zadania oświatowe jako procent otrzymanej subwencji oświatowej	Menedżerski	19	1.27	1.18	1.36
	Przedsiębiorczy	45	1.20	1.16	1.25
	Konkurencyjny	47	1.31	1.24	1.37
	Demokratyczny	40	1.27	1.21	1.34
	Scentralizowany	87	1.21	1.18	1.25
	Nieingerujący	82	1.24	1.19	1.29
	Ogółem	320	1.24	1.22	1.27
Całkowite wydatki bieżące na zadania oświatowe w przeliczeniu na jednego ucznia	Menedżerski	19	6802.11	6343.28	7260.93
	Przedsiębiorczy	45	6945.59	6501.50	7389.67
	Konkurencyjny	47	7462.34	6974.24	7950.45
	Demokratyczny	40	7437.76	7030.08	7845.44
	Scentralizowany	87	8005.64	7697.28	8314.01
	Nieingerujący	82	7446.89	7170.68	7723.10
	Ogółem	320	7491.15	7333.35	7648.96
Całkowite wydatki bieżące na zadania oświatowe w przeliczeniu na jeden oddział	Menedżerski	19	134461.94	125107.48	143816.39
	Przedsiębiorczy	45	135745.84	130962.15	140529.53
	Konkurencyjny	47	139981.44	134351.37	145611.51
	Demokratyczny	40	139783.92	135031.36	144536.48
	Scentralizowany	87	136515.06	132450.70	140579.42
	Nieingerujący	82	136323.76	132418.56	140228.96
	Ogółem	320	137153.70	135193.85	139113.55

Źródło: Opracowanie na podstawie przeprowadzonych badań.

Rezultaty analizy wariancji wskazują, że pomiędzy samorządami zgrupowanymi według przyjętych modeli zarządzania istnieją różnice na poziomie istotności 0,05 w odniesieniu do zmiennych: „Przeciętna liczba uczniów w oddziale klasowym”, „Liczba uczniów przypadających na jeden etat nauczycielski” i „Całkowite wydatki bieżące na zadania oświatowe w przeliczeniu na jednego ucznia”. Zróznicowanie modeli ze względu na wartości zmiennej „Bieżące wydatki na zadania oświatowe jako procent otrzymanej subwencji oświatowej” jest na granicy istotności statystycznej.

Aby przekonać się, pomiędzy którymi modelami zarządzania istnieją statystycznie istotne różnice przeprowadzone zostały tzw. testy post-hoc według metody Tukey’a. Szczegółowa tabela obrazująca wyniki testów Tukey’a określające istotność statystyczną różnic pomiędzy średnimi w parach gmin posiadających dany model zarządzania została zamieszczona w załączniku 1.

Aby zbadać różnice pomiędzy przyjętym modelem a zmienną „Wydatki finansowe z funduszy strukturalnych UE (lub innych środków bezzwrotnych) jako procent wydatków

całkowitych” – ze względu na niemożność wykorzystania analizy wariancji – wykorzystano test Kruskalla-Wallisa. Test ten ocenia różnice między grupami na podstawie wartości uśrednionych rang obserwacji zaliczonych do poszczególnych kategorii ze względu na poziom zmiennej zależnej. Wyniki testu wskazują, że nie ma podstaw do odrzucenia hipotezy o braku różnic pomiędzy modelami ze względu na zmienną zależną, a jakiekolwiek różnice stwierdzone w wyniku badania próby są na tyle niewielkie, że mogą być wynikiem błędów losowych.

Przeprowadzona analiza wariancji pozwala na sformułowanie następujących wniosków odnośnie różnic między modelami zarządzania oświatą:

- samorządy funkcjonujące według modelu scentralizowanego odznaczały się najmniejszą przeciętną liczbą uczniów w klasach szkół podstawowych (17,53), podczas gdy w gminach, które zaliczono do modelu przedsiębiorczego i menedżerskiego średnia liczba uczniów w klasie była największa (odpowiednio 20,17 i 20,08),⁴⁵
- samorządy funkcjonujące według modelu scentralizowanego cechowała najmniejsza liczba uczniów przypadających na jeden etat nauczycielski (8,59), natomiast w gminach, które zaliczono do modelu przedsiębiorczego i menedżerskiego wskaźnik ten był największy, ze średnią równą 9,48 i 9,47,
- samorządy funkcjonujące według modelu scentralizowanego i przedsiębiorczego charakteryzują się względnie najmniejszym odsetkiem subwencji oświatowej przeznaczonej na bieżące zadania oświatowe (średnio 1,21 oraz 1,20%); najwyższy wskaźnik, na poziomie 1,31%, posiadają samorządy, które przyjęły model optymalizujący,
- szkoły podstawowe prowadzone przez samorządy zaliczone do modelu scentralizowanego wykazują największą średnią wartość wydatków na bieżące zadania oświatowe w przeliczeniu na jednego ucznia wynoszące przeciętnie 8005,62 zł;

⁴⁵ Może wydawać się, że dwie grupy nie mogą jednocześnie mieć jakiegoś wskaźnika na najwyższym lub najniższym poziomie spośród wszystkich badanych grup. Jednak z punktu widzenia przeprowadzonych testów statystycznych możemy jedynie powiedzieć, że model przedsiębiorczy i model menedżerski mają liczbę uczniów wyraźnie wyższą niż model scentralizowany, w przypadku, którego ta wartość jest najniższa. Zastosowana technika statystyczna nie pozwala nam jednak stwierdzić z zadowalającą pewnością, który z modeli (przedsiębiorczy czy menedżerski) miałby w populacji generalnej wyższą średnią wartość wskaźnika – stąd też pozostaje nam uznać model przedsiębiorczy i model menedżerski za równoważne ze względu na badaną cechę zależną. Ten komentarz odnosi się do wszystkich sytuacji, gdzie więcej niż jedna grupa uznana została za najlepszą lub najgorszą z punktu widzenia poziomu jakiejś zmiennej.

w samorządach, które przyjęły model menedżerski miernik ten był najniższy i wynosił 6945,59 oraz 6802,11 zł.

Jako podsumowanie wykonanej analizy można stwierdzić, że **identyfikacja różnic pomiędzy modelami zarządzania ze względu na poziom istotnych wskaźników charakteryzujących efektywność działań oświatowych w samorządach wydaje się wskazywać na trafność nomologiczną grupowania⁴⁶, co potwierdzałoby poprawność wykonanej klasyfikacji.**

5. Dyskusja wyników

W badanej próbie najwięcej gmin miejskich funkcjonuje według modelu przedsiębiorczego, a najmniej według scentralizowanego i nieingerującego. Gminy wiejsko-miejskie były rozłożone raczej równomiernie pomiędzy poszczególnymi modelami, z wyjątkiem modelu menedżerskiego, gdzie było ich tylko 15,8%. Gminy wiejskie w głównej mierze przyjmowały model scentralizowany i nieingerujący, a w pozostałych typach modeli ich udział był na zbliżonym poziomie: około 30-40%. Powiaty grodzkie były najrzadziej reprezentowane przypadkiem modeli scentralizowanego i nieingerującego.

Wyniki testu χ^2 wskazują, że pomiędzy zmiennymi „przyjęty model zarządzania oświatą” a „typ gminy” istnieje słaba współzależność. Interpretując uzyskany wynik, można powiedzieć, że w przypadku modeli scentralizowanego, demokratycznego, nieingerującego i menedżerskiego istnieje wyraźna dominacja gmin wiejskich, podczas gdy w przypadku modelu przedsiębiorczego najsilniej reprezentowane są gminy miejskie. Model konkurencyjny wydaje się być najbardziej zrównoważony, jeśli chodzi o rodzaj należących do niego gmin.

Jakość pracy szkoły może być wyznaczana przez różne czynniki, w tym m.in. przez szeroką ofertę dodatkowych programów i zajęć. Ten czynnik był częściej wskazywany jako determinujący jakość oświaty w gminach funkcjonujących według modelu przedsiębiorczego (ponad połowa gmin), a najrzadziej według modelu scentralizowanego i demokratycznego (około ¼ gmin). W modelu przedsiębiorczym - w tej grupie aż w 86,67% przypadków –

⁴⁶ Trafność nomologiczna to związek podziału klasyfikacyjnego ze zmiennymi zewnętrznymi (nie wykorzystanymi przez algorytm grupowania), które powinny wykazywać związek z przynależnością klastrową.

oświata została ujęta w ogólnej strategii rozwoju gminy, a jednocześnie głównym źródłem finansowania zajęć pozalekcyjnych są fundusze unijne (68,89%). Stąd można wnioskować, że strategia rozwoju gminy w obszarze oświaty jest podstawą do pozyskiwania środków unijnych na finansowanie działań zapewniających jakość pracy szkoły postrzeganej przez pryzmat oferty zajęć pozalekcyjnych. W modelu scentralizowanym – podobnie, jak w przypadku modelu przedsiębiorczego - w większości (ponad 90%) przypadków oświata została ujęta w ogólnej strategii rozwoju gminy, natomiast w większości samorządy w tej grupie nie wykorzystują środków unijnych jako głównego źródła finansowania zajęć pozalekcyjnych (fundusze unijne są głównym źródłem finansowania tych zajęć jedynie w 5,75% przypadków). Środki własne są przeznaczane na finansowanie zajęć pozalekcyjnych w 42,53% przypadków, a pozostałe samorządy (51,72%) realizują godziny pozalekcyjne w głównej mierze w ramach tzw. godzin karcianych. W grupie funkcjonującej według modelu demokratycznego nie ma samorządów posiadających odrębny dokument strategiczny o tematyce oświatowej, a tylko w 37,5% przypadków oświata została ujęta w ogólnej strategii rozwoju gminy. Jednocześnie samorządy w tej grupie w ogóle nie wykorzystują środków unijnych jako głównego źródła finansowania zajęć pozalekcyjnych. Głównym źródłem finansowania tych zajęć są środki własne (95%).

Jest prawdopodobne, że gminy funkcjonujących według modelu konkurencyjnego wyraźnie częściej niż te opierające się na modelu scentralizowanym dają swoim dyrektorom pełną swobodę w wydawaniu dodatkowych pieniędzy. Nie ma jednak podstaw, aby twierdzić, że samorządy funkcjonujące według modelu konkurencyjnego różnią się pod tym względem od gmin stosujących pozostałe modele. W samorządach funkcjonujących według modelu konkurencyjnego dyrektor jest postrzegany, w blisko połowie przypadków (46,81%), jako nauczyciel odpowiadający za proces dydaktyczny w szkole, a także w ponad połowie gmin (57,45%) obsługa administracyjno – księgowa przekazana została do szkół. W samorządach stosujących model scentralizowany dyrektor jest postrzegany przede wszystkim (w blisko 68%) jako nauczyciel odpowiadający za proces dydaktyczny w szkole, a obsługa administracyjno – księgowa szkół tylko w niewielkim odsetku gmin (niecałe 23%) przekazana została do szkół.

Struktura wykorzystania instrumentów zarządczych w badanych gminach różniła się pomiędzy poszczególnymi grupami w odniesieniu do elektronicznego arkusza



organizacyjnego oraz elektronicznego dziennika. W obu wypadkach można powiedzieć, że model menedżerski charakteryzował się najczęstszym wykorzystaniem tych rozwiązań, podczas gdy w przypadku samorządów działających według modelu scentralizowanego i nieingerującego były one wykorzystywane najrzadziej.

Test statystyczny przy badaniu różnic pomiędzy przyjętymi modelami zarządzania ze względu na fakt stosowania budżetu zadaniowego wykazał istnienie istotnych różnic statystycznych jedynie pomiędzy modelem demokratycznym i konkurencyjnym. W modelu demokratycznym wyraźnie częściej deklarowane było stosowanie budżetu zadaniowego niż w modelu konkurencyjnym. Testy niezależności wykonane na parach najbardziej kontrastowych grup gmin pod względem prowadzenia procedury samooceny wykazały istnienie dwóch słabych związków na granicy istotności statystycznej pomiędzy dwoma modelami: demokratycznym i scentralizowanym oraz pomiędzy modelem scentralizowanym a menedżerskim. W obu wypadkach gminy funkcjonujące według modelu scentralizowanego cechowało rzadsze stosowanie systemu ewaluacji wewnętrznej.

Test niezależności χ^2 wskazuje na istnienie słabego związku na granicy istotności statystycznej pomiędzy przyjętym modelem zarządzania oświatą, a faktem przyznania nauczycielom dodatkowego wynagrodzenia. Wśród gmin zaliczonych do modelu demokratycznego i menedżerskiego był największy odsetek tych, w których nauczyciele otrzymali dodatkowe świadczenia pieniężne, podczas gdy w gminach przyjmujących model scentralizowany, przedsiębiorczy oraz nieingerujący było to względnie najrzadsze. W modelu demokratycznym - w 70% przypadków w roku szkolnym 2010/2011 nie przeprowadzono nowelizacji uchwały dotyczącej regulaminów wynagradzania nauczycieli. Z kolei w modelu menedżerskim - w 42% przypadków przeprowadzono w roku szkolnym 2010/2011 nowelizację uchwały dotyczącej regulaminów wynagradzania nauczycieli, a w modelu przedsiębiorczym - aż w ponad połowie przypadków (53%) w roku szkolnym 2010/2011 przeprowadzono nowelizację uchwały dotyczącej regulaminów wynagradzania nauczycieli. W modelu nieingerującymi - jedynie w 35% przypadków przeprowadzono w roku szkolnym 2010/2011 nowelizację uchwały dotyczącej regulaminów wynagradzania nauczycieli. Gminy funkcjonujące według modelu scentralizowanego odznaczały się najmniejszą przeciętną liczbą uczniów w klasach szkół podstawowych (17,53), podczas gdy w gminach

przyjmujących model przedsiębiorczy i menedżerski średnia liczba uczniów w klasie była największa (odpowiednio: 20,17; 20,08).

Gminy funkcjonujące według modelu scentralizowanego cechowała najmniejsza liczba uczniów przypadających na jeden etat nauczycielski (8,59), natomiast w gminach przyjmujących model przedsiębiorczy i menedżerski wskaźnik ten był największy (odpowiednio: średnia równa 9,48; 9,47).

Samorządy zaliczone do modelu scentralizowanego i przedsiębiorczego charakteryzują się względnie najmniejszym odsetkiem subwencji oświatowej przeznaczonej na bieżące zadania oświatowe (średnio 1,21 oraz 1,20%); najwyższy wskaźnik, na poziomie 1,31%, posiadają samorządy przyjmujące model konkurencyjny.

Szkoły prowadzone przez samorząd funkcjonujący według modelu scentralizowanego wykazują największą średnią wartość wydatków na bieżące zadania oświatowe w przeliczeniu na jednego ucznia, wynoszące przeciętnie 8005,62 zł; w gminach przyjmujących model przedsiębiorczy i menedżerski miernik ten był najniższy i wynosił 6945,59 zł oraz 6802,11 zł.

Podsumowanie analizy wpływu przyjętego modelu zarządzania oświatą na poziom zmiennych zewnętrznych przedstawiono w tabeli poniżej, zawierającej opis zaobserwowanych prawidłowości istotnych statystycznie lub na granicy istotności statystycznej.

Tabela 19: Charakterystyka modeli zarządzania oświatą w oparciu o analizę zmiennych zewnętrznych, które nie zostały wykorzystane w procesie grupowania

Model zarządzania oświatą	Charakterystyka
Menedżerski	• Dominacja gmin wiejskich • Wysoka przeciętna liczba uczniów w klasach szkół podstawowych • Wysoka liczba uczniów przypadających na jeden etat nauczycielski • Niska średnia wartość na wydatków na bieżące zadania oświatowe w przeliczeniu na jednego ucznia • Wysoki odsetek gmin gdzie nauczyciele otrzymali dodatkowe świadczenia pieniężne za prowadzenie zajęć pozalekcyjnych

	• Wysoki odsetek gmin stosujących system samooceny w szkołach podstawowych • Częste stosowanie elektronicznego arkusza organizacyjnego oraz elektronicznego dziennika klasowego • Częste podkreślanie konieczności współpracy pomiędzy szkołami
Model przedsiębiorczy	• Najsilniejsza reprezentacja gmin miejskich • Wysoka przeciętna liczba uczniów w klasach szkół podstawowych • Duża liczba uczniów przypadających na jeden etat nauczycielski • Mały odsetek subwencji oświatowej przeznaczonej na bieżące zadania oświatowe • Niska średnia wartość na wydatków na bieżące zadania oświatowe w przeliczeniu na jednego ucznia • Niski odsetek gmin gdzie nauczyciele otrzymali dodatkowe świadczenia pieniężne za prowadzenie zajęć pozalekcyjnych • Częste podkreślanie konieczności współpracy pomiędzy szkołami • Częste wskazywanie na szerokość oferty programowej i zajęć jako kryterium jakości oświaty
Model konkurencyjny	• Najbardziej zrównoważony model ze względu na charakter wchodzących w jego skład gmin • Wysoki odsetek subwencji oświatowej przeznaczonej na bieżące zadania oświatowe • Rzadkie stosowanie budżetu zadaniowego • Częsta pełna samodzielność dyrektora przy podejmowaniu decyzji o wykorzystaniu dodatkowych środków pieniężnych • Częste podkreślanie rywalizacji między szkołami
Model demokratyczny	• Dominacja gmin wiejskich • Wysoki odsetek gmin gdzie nauczyciele otrzymali dodatkowe świadczenia pieniężne za prowadzenie zajęć pozalekcyjnych • Wysoki odsetek gmin stosujących system samooceny w szkołach podstawowych • Częste stosowanie budżetu zadaniowego • Częste podkreślanie konieczności współpracy pomiędzy szkołami • Rzadkie wskazywanie na szerokość oferty programowej i zajęć jako kryterium jakości oświaty
Model scentralizowany	• Dominacja gmin wiejskich • Mała przeciętna liczba uczniów w klasach szkół podstawowych

	• Mała liczba uczniów przypadających na jeden etat nauczycielski • Mały odsetek subwencji oświatowej przeznaczonej na bieżące zadania oświatowe • Niska średnia wartość wydatków na bieżące zadania oświatowe w przeliczeniu na jednego ucznia • Niski odsetek gmin gdzie nauczyciele otrzymali dodatkowe świadczenia pieniężne za prowadzenie zajęć pozalekcyjnych • Niski odsetek gmin stosujących system samooceny w szkołach podstawowych • Rzadkie stosowanie elektronicznego arkusza organizacyjnego oraz elektronicznego dziennika klasowego • Rzadka pełna samodzielność dyrektora przy podejmowaniu decyzji o wykorzystaniu dodatkowych środków pieniężnych • Rzadkie wskazywanie na szerokość oferty programowej i zajęć jako kryterium jakości oświaty
Model nieingerujący	• Dominacja gmin wiejskich • Rzadkie stosowanie elektronicznego arkusza organizacyjnego oraz elektronicznego dziennika klasowego • Częste podkreślanie konieczności współpracy pomiędzy szkołami

Źródło: Opracowanie na podstawie przeprowadzonych badań.

W oparciu o zebrane charakterystyki w powyższej tabeli można zaprezentować syntetyczny opis poszczególnych typów modeli zarządzania oświatą:

Model menedżerski

Typowy samorząd posiada odrębny dokument strategiczny o tematyce oświatowej, co wskazuje na jej rangę oraz centralny poziom koordynacji grup interesariuszy w celu jej przygotowania. Dyrektor szkoły jest postrzegany przede wszystkim jako menedżer odpowiadający za rozwój szkoły. By mógł on wypełniać taką rolę skutecznie, efektywnie i odpowiedzialnie, podstawą przygotowywania planów finansowych szkół w gminie są arkusze organizacyjne szkół lub wykorzystanie formuły bonu oświatowego. Efekt ten jest wzmacniany przez przekazanie obsługi administracyjno – księgowej do szkół (szybki dostęp do danych, ich analiz i interpretacji wskaźników efektywnościowych oraz ich monitoring na

poziomie szkoły). Przeprowadzanie corocznej nowelizacji uchwały dotyczącej regulaminów wynagradzania nauczycieli ma wymiar motywacyjny, konsultacyjny, przeciw konfliktowy i angażujący interesariuszy w sprawy oświaty. Ponadto wdrożenie systemu zarządzania jakością w administracji zwiększa skuteczność w zakresie wypełniania wymogów dyscypliny finansów publicznych. Stąd także częste jest wykorzystanie elektronicznego arkusza organizacyjnego oraz stosowanie systemu samooceny w szkole. Rozwój projektów edukacyjnych (tzw. zajęcia pozalekcyjne) finansowany jest z dochodów samorządu. Powszechne jest zatem otrzymywanie przez nauczycieli dodatkowego wynagrodzenia za realizację zajęć pozalekcyjnych w ramach stosunku pracy. Samorząd prowadzi politykę oświatową zorientowaną na współpracę pomiędzy szkołami. Przejawem finansowej efektywności, są, między innymi, wysoka przeciętna liczba uczniów w klasach szkół podstawowych oraz wysoka liczba uczniów przypadających na jeden etat nauczycielski. Stosowany jest przede wszystkim przez gminy wiejskie.

Model przedsiębiorczy

Samorząd nie posiada odrębnego dokumentu strategicznego oświaty, ale ujmuje ją w ogólnej strategii rozwoju gminy. Oświata jest zatem jedną z funkcji pełnionych przez samorząd względem społeczności lokalnej. Dyrektor szkoły jest postrzegany przede wszystkim jako menedżer odpowiadający za rozwój szkoły. W wypełnianiu tej roli skutecznie i efektywnie oraz odpowiedzialnie pomaga mu przechodzenie samorządu na planowanie finansowe oświaty w oparciu o arkusze organizacyjne szkół lub wykorzystanie formuły bonu oświatowego. Potwierdza ten kierunek przekazywanie obsługi administracyjno-księgowej do szkół i stopniowe wdrażanie systemu zarządzania jakością. Przeprowadzanie corocznej nowelizacji uchwały dotyczącej regulaminów wynagradzania nauczycieli ma wymiar motywacyjny, konsultacyjny, przeciw konfliktowy i angażujący interesariuszy w sprawy oświaty. Rozwój projektów edukacyjnych (tzw. zajęcia pozalekcyjne) finansowany jest z przede wszystkim z funduszy unijnych. Podejście to jest spójne z prowadzoną polityką samorządu orientacji na współpracę pomiędzy szkołami i przywiązywania wagi do proponowania rodzicom szerokiej oferty programów i zajęć pozalekcyjnych traktowanych jako kryterium jakości w oświacie. Z racji przyjętego podejścia finansowania projektów edukacyjnych środkami unijnymi bardzo rzadko nauczyciele otrzymują dodatkowe

wynagrodzenia za realizację zajęć edukacyjnych w ramach stosunku pracy. Stosowany jest przede wszystkim przez gminy miejskie.

Model konkurencyjny

Typowy samorząd nie posiada dokumentów planistycznych w obszarze oświaty w postaci bądź to odrębnego dokumentu strategicznego o tematyce oświatowej, bądź zapisów dotyczących oświaty w ogólnej strategii rozwoju gminy. Może to być uzasadnione koncentracją na sformalizowanych mechanizmach zarządzania i kontroli opartych na zapisach proceduralnych, wynikających m.in. z wdrożonych systemów zarządzania jakością. Zastosowanie takich mechanizmów pozwala na podnoszeniu skuteczności w zakresie wypełniania wymogów dyscypliny finansów publicznych nawet bez sformalizowanego procesu planowania. Jest to podejście wspierające przyjęty sposób finansowania rozwoju projektów edukacyjnych (tzw. zajęcia pozalekcyjne). Środki na ten cel w większości pochodzą z funduszy unijnych. Jasne procedury i mechanizmy kontrolne ułatwiają pozyskanie i rozliczenie tych środków. Przyjęty sposób finansowania dodatkowej oferty edukacyjnej jest spójny z prowadzoną polityką samorządu orientacji na potrzebę rywalizacji szkół w celu utrzymania wysokiej jakości nauczania. Konieczność pozyskiwania dodatkowych środków na zadania rozwojowe wynika z wysokiego odsetka subwencji oświatowej przeznaczonej na bieżące zadania oświatowe. W modelu konkurencyjnym w roli dyrektora równie istotne jest pełnienie funkcji menedżera odpowiadającego za rozwój szkoły, jak i nauczyciela odpowiadającego za proces dydaktyczny w szkole. Funkcja menedżerska jest wspierana promowaniem pełnej samodzielności dyrektora przy podejmowaniu decyzji o wykorzystaniu dodatkowych środków pieniężnych. Jednak skuteczne, efektywne i odpowiedzialne wypełnianie funkcji menedżera jest obarczone pewnymi ograniczeniami. Przygotowanie planów finansowych szkół w gminie odbywa się zarówno w oparciu o arkusze organizacyjne szkół lub z wykorzystaniem formuły bonu oświatowego, jak i w oparciu o metody bazujące na danych historycznych, czyli z wykorzystaniem planów finansowych z poprzedniego roku. Brak dokumentów precyzyjnie określających cele strategiczne w zakresie oświaty i powiązania budżetu z tymi celami powodują, że gminy nie wykorzystują narzędzi zarządzania takich, jak budżet zadaniowy. Organizacja obsługi administracyjno-księgowej również nie jest determinowana jednoznacznie w konkurencyjnym modelu zarządzania. Przeprowadzanie corocznej nowelizacji uchwały dotyczącej regulaminów wynagradzania



nauczycieli nie jest traktowane jako kluczowe narzędzie efektywnego gospodarowania środkami publicznymi.

Model demokratyczny

Brak sformalizowanej strategii w przeważającej grupie należących tu samorządów wskazuje na decentralizację zarządzania oświatą, gdyż bez odgórnych wytycznych władze indywidualnych szkół zyskują większą samodzielność decyzyjną. Tworzenie planów finansowych na podstawie planów z poprzedniego roku zamiast arkuszy organizacyjnych lub formuły bonów oświatowych również wpisuje się w tendencję do decentralizacji. Samorząd zwykle stawia na konieczność współpracy pomiędzy szkołami, aczkolwiek brak centralnego planu strategicznego wskazywałby na to, że koordynacja współpracy odbywa się na poziomie kontaktów międzyszkolnych. Dyrektor szkoły jest przede wszystkim nauczycielem, a dopiero w dalszej kolejności menedżerem. Decentralizacji sprzyja częste stosowanie narzędzi menedżerskich obejmujących systemy zarządzania jakością, budżet zadaniowy, system samooceny oraz dodatkowe instrumenty motywacji nauczycieli. Wymienione instrumenty i wynikające z nich mierniki oraz wskaźniki zarządcze ułatwiają decentralizację, gdyż mogą do pewnego stopnia zastępować brak strategii na poziomie centralnym. Prawie wszystkie samorządy preferowały finansowanie zajęć pozalekcyjnych z środków własnych. W żadnym z samorządów środki unijne nie były wykorzystywane w znaczącym stopniu. Rzadkie wskazywanie na szerokość oferty programowej oraz zajęć pozalekcyjnych jako kryterium jakości oświaty, można sądzić, że większość szkół nie miała zbyt bogatej oferty zajęć pozalekcyjnych, więc dostępne środki własne mogły być w zupełności wystarczające.

Model scentralizowany

Samorządy sklasyfikowane w tym modelu cechuje wyraźna centralizacja funkcji zarządzania oświatą. Przejawem skupienia funkcji zarządczych w głównym ośrodku administracji samorządu jest stwierdzona w większości przypadków lokalizacja obsługi administracyjno-biurowej poza szkołą oraz deklaracje, że dyrektor szkoły jest przede wszystkim nauczycielem, a dopiero w dalszej kolejności menedżerem, a także brak samodzielności dyrektorów przy podejmowaniu decyzji o wykorzystaniu dodatkowych środków pieniężnych. Również umieszczenie oświaty głównie w ogólnej strategii rozwoju, może wskazywać na tendencje do odgórnej koordynacji i kontroli poprzez system celów i wskaźników. Powszechny brak systemów zarządzania jakością wydaje się być zbieżny



z dominującą cechą przyjętego stylu zarządzania – można bowiem przyjąć za racjonalne przeświadczenie, że użyteczność systemów zarządzania w silnie scentralizowanej strukturze jest mniejsza niż w systemach silnie rozproszonych, gdzie każdy z elementów składowych odznacza się znaczącą autonomią. Zważywszy, że zdecydowana większość samorządów stosujących ten model to gminy wiejskie, fakt silnej centralizacji może wynikać z uwarunkowań demograficznych związanych z niską gęstością zaludnienia i koniecznością utrzymywania szkół o stosunkowo niewielkiej liczbie uczniów w przeliczeniu na jednego nauczyciela, na co również wskazuje analiza ilościowa danych. W konsekwencji liczba szkół jest stosunkowo duża, lecz są one raczej małych rozmiarów. Można więc założyć, że potencjał szkół do prowadzenia bardziej niezależnej działalności byłby ograniczony. Ponadto, ze względu na nie do końca sprzyjające warunki zewnętrzne, efektywność determinowana przez stopień wykorzystania subwencji oświatowych jest raczej niska, szczególnie ze względu na wskaźniki takie jak: przeciętna liczba uczniów w klasie oraz liczba uczniów przypadających na jeden etat nauczyciela. Bardzo rzadkie wykorzystanie środków unijnych w finansowaniu zajęć pozalekcyjnych może być związane z warunkami organizacyjnymi i kadrowymi utrudniającymi sprawne przygotowywanie projektów o pozyskanie funduszy unijnych.

Model nieingerujący

Model nieingerujący jest typowy dla gmin wiejskich. Typowy samorząd może posiadać odrębny dokument strategiczny o tematyce oświatowej, ale zazwyczaj nie odzwierciedla jej w pozostałych dokumentach o charakterze strategicznym. Dyrektor często jest postrzegany jako menedżer odpowiadający za rozwój szkoły. Jednak sposób przygotowywania planów finansowych szkół w gminie, bazujący przede wszystkim na planach finansowych z poprzedniego roku z uwzględnieniem przewidywanej zmiany budżetu oświaty, nie daje możliwości pełnienia tej roli skutecznie, efektywnie oraz odpowiedzialnie przez dyrektora. Ograniczenia te potwierdza brak tendencji do przekazywania obsługi administracyjno-księgowej do szkół oraz wdrażania systemów zarządzania jakością. Stąd także rzadkie jest wykorzystanie elektronicznego arkusza organizacyjnego elektronicznego w szkole. Przeprowadzanie corocznej nowelizacji uchwały dotyczącej regulaminów wynagradzania nauczycieli nie jest traktowane jako kluczowe narzędzie motywowania kadry i efektywnego gospodarowania środkami publicznymi. Finansowanie zajęć pozalekcyjnych następuje w oparciu o godziny karciane. Podejście to jest spójne z prowadzoną polityką samorządu,



która nie identyfikuje szerokiej oferty dodatkowych programów i zajęć jako kluczowego kryterium jakości.

W dyskusji wyników świadomie badacz nie używa sformułowania „gmina wybiera model zarządzania X”, ponieważ nie był to świadomy wybór konkretnego modelu zarządzania oświatą przez decydentów samorządowych, tylko pewnych jego elementów składowych, a modele zostały opisane dopiero ex post, czyli po przeprowadzeniu powyższego badania i analizy statystycznej. Stąd analizując wyniki należy pamiętać, że decydenci w gminach w większości nie byli świadomi istnienia konkretnych modeli zarządzania, a zatem nie wybierali modelu X i nie przystępowali do konsekwentnego wdrażania jego elementów. Raczej podejmowali decyzje odnośnie konfiguracji systemu zarządzania oświatą w sposób cząstkowy, w oparciu o dostępność i ograniczenia lokalnych zasobów. Badacz, na podstawie wiedzy eksperckiej opisał postępowanie gmin jako spełniające kryteria pewnego określonego modelu. Wykonano zatem analizę wychodząc od istotnych parametrów związanych z funkcjonowaniem systemu zarządzania oświatą, opisano je jako zmienne konstytutywne i sprawdzono, dzięki metodzie klastrowania czy wyodrębnione w oparciu o nie modele różnią się w istotny sposób między sobą.

6. Rekomendacje

- Aktualnie zbadane modele zarządzania oświatą nie są wynikiem świadomego ich stosowania, lecz raczej dokonywania takich wyborów decyzyjnych przez samorządy, które mogą wynikać z nawyków oraz zwyczajów takiej, a nie innej organizacji pracy i procedur podejmowania decyzji. W wielu przypadkach miały one racjonalne uzasadnienie, ale **znajomość różnic pomiędzy stosowanymi w praktyce modelami zarządzania w oświacie może zapewnić przyjętą skuteczność i efektywność realizacji samorządowej strategii oświatowej.**
- Zaproponowany model zarządzania w oświacie w logiczny sposób pokazuje związek pomiędzy czterema elementami go konstytuującymi: wartość w oświacie, kluczowe zasoby, kluczowe procesy zarządcze i finansowanie oświaty. Przeprowadzone badania pokazały istnienie niespójności w stosowanych modelach zarządzania oświatą. **Świadomość konieczności zapewnienia spójności stosowanego modelu**

zarządzania przyczyni się do uporządkowanej reorganizacji działań, procedur i procesów instytucji samorządu w celu skutecznego i efektywnego wykorzystania środków publicznych w realizacji priorytetów strategicznych w oświacie.

- Najtrudniejszym elementem badania okazała się identyfikacja wartości w oświacie. Termin ten, przejęty ze świata organizacji gospodarczych, w których powszechnie i sprawnie funkcjonuje od lat 90., w administracji wymaga dopracowania na poziomie samorządowym i ministerialnym. Jest on terminem szerszym niż cele (priorytety strategiczne) definiowane i sprawozdawane jako zadania oświatowe. Wartość w oświacie jest tym co, dzięki stosowanemu modelowi zarządzania, uzyskują kluczowi interesariusze oświaty (rodzice, kadra pedagogiczna, uczniowie, społeczność lokalna, itp.). **Wypracowanie wspólnie podzielanej przez samorząd i interesariuszy wartości w oświacie będzie determinowało skuteczność i efektywność przyjętego przez samorząd modelu zarządzania oświatą.**
- **Modelu zarządzania w oświacie nie można traktować autonomicznie, bez związku z całą strategią rozwoju gminy i obszarami w niej ujętymi.** Kryteria spójności przyjętego modelu zarządzania oświatą a pozostałymi obszarami odpowiedzialności samorządu mogą być następujące:
 - **Świadomość i wizja** – czy jest polityka samorządu w obszarze oświaty, czy samorząd realizuje jedynie zapisy ustaw; na poziomie szkół – na ile jest to literalna realizacja podstawy programowej, a na ile realizacja świadomej polityki oświatowej;
 - **Komplementarność** – czy wizja dotycząca oświaty jest odzwierciedlona w dokumentach strategicznych w innych niż oświata obszarach (np. strategia społeczna);
 - **Partnerstwo** – czy samorząd podejmuje działania partnerskie z innymi podmiotami: biznesem, innymi samorządami, fundacjami, stowarzyszeniami (czy istnieje pomostowy kapitał społeczny);
 - **Współfinansowanie** – czy do realizacji zadań oświatowych samorządy, oprócz środków z części oświatowej subwencji ogólnej, wykorzystują inne środki własne. Jeżeli tak to jakie są pobudki wykorzystania tych środków:

- dokładają dlatego, że chcą realizować określoną strategię oświatową, założone cele,
- dokładają dlatego, że brakuje środków z subwencji na zapewnienie realizacji podstawowych zadań oświatowych,
- Czy gmina sama poszukuje dodatkowych środków poza budżetem?
- **Kompetencje** – kto się zajmuje oświatą w gminie. Czy jest to ktoś, kto się na tym zna, czy osoba zajmująca się oświatą *przy okazji*?
- **Koncentracja władzy** – jakie są powody centralizacji lub decentralizacji obsługi administracyjnej?
- **Rola Dyrektora Szkoły** – na ile ocena pracy dyrektora umożliwia podnoszenie przez niego kompetencji (rozwój zawodowy), a na ile jest to raczej działanie administracyjne albo polityczne?

7. Bibliografia

Aczel A., *Complete Business Statistics*, McGraw Hill, 7th edition, 2011.

Dekada reform w kształceniu obowiązkowym w Unii Europejskiej (1984-94), Krajowe Biuro Eurydice i Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa 1999.

Delors J. (red.), *Edukacja - jest w niej ukryty skarb*, Wyd. UNESCO, Warszawa 1998.

Faure E., Herrera E., A. R. Kaddoura, H. Lopes, A. W. Pietrowski, W. Rahnema, F. C. Ward, *Uczyć się, aby być*, PWN, Warszawa 1975.

Goldsmith S., Eggers W.D., *Governing by Network. The New Shape of Public Sector*, Brookings Institution Press, Washington D. C. , 2004.

Herbst M., Herczyński J., Levitas A., *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.

Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Wyd. 2, Liber, Warszawa 1999.

Jeżowski A., *Ekonomika oświaty*, Dom Wydawniczy ABC, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2006.



Kachniarz M., *Efekt skali a efektywność usług publicznych*, w:

<http://web.ae.katowice.pl/stanley/konferencja/pdf/Kachniarz.pdf>;

Kaplan R.S., Norton D.P., *Strategiczna karta wyników, Jak przełożyć strategię na działanie*, PWN, Warszawa 2006.

Kożuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa 2004.

Krzyżanowski L., *O podstawach kierowania organizacjami inaczej: paradygmaty, filozofia, dylematy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.

Malhotra N., *Marketing Research: An Applied Orientation*, Prentice Hall, 6th edition, 2010.

Managing Current and Future Performance: Striving to Create Public Value, Institute for Public Service Value, Accenture, 2007.

Mazurkiewicz G., *Przywództwo edukacyjne. Odpowiedzialne zarządzanie edukacją wobec wyzwań współczesności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.

Magretta J., *The Power of Virtual Integration: An Interview with Dell Computer's Michael Dell*, Harvard Business Review, March – April 1998, vol. 76, no. 2.

Macgretta J., *Why Business Models Matter*, Harvard Business Review, May 2002, vol. 80, no. 5.

McGrath R.G., *Business Models: A Discovery Driven Approach*, Long Range Planning, Special Issue on Business Models 43/2010.

Modzelewski P., *Systemy zarządzania jakością a skuteczność i efektywność administracji samorządowej*, praca doktorska obroniona w Uniwersytecie Warszawskim na Wydziale Nauk Ekonomicznych.

Ohmae K., *The Mind of the Strategist*, McGraw-Hill, New York, 1982.

Osborne D., Gablet T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirits is Transforming the Public Sector*, Addison – Wesley Reading, Mass, 1992.

Porter M.E., Kramer M.R., *The Big Idea: Creating Shared Value*, Harvard Business Review, January 2011.

Potulicka E., Rutkowiak J., *Neoliberalne uwikłania edukacji*, Impuls, Kraków 2010.

Problemy zarządzania organizacjami publicznymi, red. naukowa B. Kożuch, Wydawcy: Fundacja WZ i Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2006.



Protokół z debaty „20 lat samorządu gminnego w Polsce” Warszawa 12 marca 2010 r.
Postulaty przedstawicieli samorządów gmin wiejskich i małych miast.

W: <http://www.org.pl/data/ProtokolDbtaSam.pdf>

Stanek R., Analiza gminnych strategii oświatowych, raport wersja 2, „*Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*”. Projekt systemowy współfinansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego, realizowany przez Ośrodek Rozwoju Edukacji w Warszawie w partnerstwie z Uniwersytetem Warszawskim, w ramach Priorytetu III, Działania 3.1, Poddziałania 3.1.2 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007-2013.

Strąk T., *Zarządzanie wartościami w sektorze publicznym. Model Public Service Value*, w: *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, red. Nauk. Teresa Lubińska, Difin, Warszawa 2009.

Swianiewicz P., *Finanse samorządu. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium SA, Warszawa 2011.

Szomburg J., *Wstęp: czy idziemy w dobrym kierunku*, w: *Edukacja dla rozwoju*, red. J. Szomburg, P. Zbieranek, Polskie Forum Obywatelskie – Gdańsk: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, 2010.

Zbieranek P., *Podmiotowość w edukacji. Edukacja do podmiotowości*; M. J. Szymański, *Podmiotowy wymiar rozwoju człowieka, społeczeństwa i gospodarki*, w: *Edukacja dla rozwoju*, red. J. Szomburg, P. Zbieranek, Polskie Forum Obywatelskie – Gdańsk: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, 2010.

Zimniewicz K., *Nauka o organizacji i zarządzaniu*, PWN, Warszawa-Poznań 1990.

Zott Ch., Amit R., *Business Model Design: An Activity System Perspective*, Long Range Planning, Special Issue on Business Models 43/2010.

Zott Ch., Amit R., Massa L., *The Business Model: Theoretical Roots, Recent Development and Future Research*, Research Paper, February 7, 2011.



8. Spis tabel

Tabela 1: Struktura pierwszej próby

Tabela 2: Ostateczna struktura wylosowanej próby

Tabela 3: Struktura ankiety

Tabela 4: Centroidy klastrów wyłonionych w trakcie grupowania gmin

Tabela 5: Struktura modeli zarządzania ze względu na rodzaj gminy

Tabela 6: Struktura klastrów i modeli zarządzania ze względu na rodzaj gminy bez powiatów grodzkich

Tabela 7: Struktura modeli zarządzania ze względu na wielkość gminy

Tabela 8: Wybór modelu zarządzania a znaczenie szerokiej oferty programów i zajęć jako kryterium jakości oświaty

Tabela 9: Wybór modelu zarządzania a orientacja na współpracę lub rywalizację pomiędzy szkołami w gminie

Tabela 10: Porównanie modelu scentralizowanego i konkurencyjnego ze względu na samodzielność dyrektora przy podejmowania decyzji o wykorzystaniu dodatkowych środków

Tabela 11: Wybrany model zarządzania a wykorzystanie elektronicznego arkusza organizacyjnego

Tabela 12: Wybrany model zarządzania a wykorzystanie elektronicznego dziennika klasowego

Tabela 13: Porównanie modelu demokratycznego i modelu konkurencyjnego ze względu na fakt stosowania budżetu zadaniowego w oświacie

Tabela 14: Wpływ przyjętego modelu zarządzania na znaczenie celów i mierników budżetu zadaniowego – porównanie modeli parami

Tabela 15: Przyjęty model zarządzania a prowadzenie samooceny w szkole (porównanie modelu scentralizowanego i demokratycznego)

Tabela 16: Przyjęty model zarządzania a prowadzenie samooceny w szkole (porównanie modelu scentralizowanego i menedżerskim)

Tabela 17: Przyjęty model zarządzania a fakt otrzymywania przez nauczycieli dodatkowego wynagrodzenia za zajęcia pozalekcyjne



Tabela 18. Średnie arytmetyczne dla wybranych efektywnościowych mierników oświatowych w samorządach dla poszczególnych modeli zarządzania

Tabela 19: Charakterystyka modeli zarządzania oświatą w oparciu o analizę zmiennych zewnętrznych, które nie zostały wykorzystane w procesie grupowania



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



9. Załącznik

Załącznik 1

Wyniki testów Tukey'a określające istotność statystyczną różnic pomiędzy średnimi w parach gmin przyjmujących dany model zarządzania

Zmienna zależna	(I) Przyjęty model zarządzania	(J) Przyjęty model zarządzania	Różnica średnich (I-J)	Błąd standardowy	Istotność
Przeciętna liczba uczniów w oddziale klasowym	Scentralizowany	Konkurencyjny	-1.828*	.629	.045
		Demokratyczny	-1.717	.664	.104
		Przedsiębiorczy	-2.637*	.638	.001
		Nieingerujący	-1.142	.535	.272
		Menedżerski	-2.551*	.880	.046
	Konkurencyjny	Scentralizowany	1.828*	.629	.045
		Demokratyczny	.112	.748	1.000
		Przedsiębiorczy	-.809	.725	.875
		Nieingerujący	.687	.636	.889
		Menedżerski	-.723	.945	.973
	Demokratyczny	Scentralizowany	1.717	.664	.104
		Konkurencyjny	-.112	.748	1.000
		Przedsiębiorczy	-.920	.755	.828
		Nieingerujący	.575	.670	.956
		Menedżerski	-.834	.969	.955
	Przedsiębiorczy	Scentralizowany	2.637*	.638	.001
		Konkurencyjny	.809	.725	.875
		Demokratyczny	.920	.755	.828
		Nieingerujący	1.495	.645	.190
		Menedżerski	.086	.951	1.000
	Nieingerujący	Scentralizowany	1.142	.535	.272

		Konkurencyjny	-.687	.636	.889
		Demokratyczny	-.575	.670	.956
		Przedsiębiorczy	-1.495	.645	.190
		Menedżerski	-1.409	.885	.604
	Menedżerski	Scentralizowany	2.551*	.880	.046
		Konkurencyjny	.723	.945	.973
		Demokratyczny	.834	.969	.955
		Przedsiębiorczy	-.086	.951	1.000
		Nieingerujący	1.409	.885	.604
Liczba uczniów przypadających na jeden etat nauczycielski	Scentralizowany	Konkurencyjny	-.505	.234	.261
		Demokratyczny	-.590	.247	.163
		Przedsiębiorczy	-.889*	.237	.003
		Nieingerujący	-.409	.199	.313
		Menedżerski	-.879	.327	.081
	Konkurencyjny	Scentralizowany	.505	.234	.261
		Demokratyczny	-.085	.278	1.000
		Przedsiębiorczy	-.384	.269	.711
		Nieingerujący	.096	.236	.999
		Menedżerski	-.374	.351	.895
	Demokratyczny	Scentralizowany	.590	.247	.163
		Konkurencyjny	.085	.278	1.000
		Przedsiębiorczy	-.299	.281	.894
		Nieingerujący	.181	.249	.979
		Menedżerski	-.289	.360	.967
	Przedsiębiorczy	Scentralizowany	.889*	.237	.003
		Konkurencyjny	.384	.269	.711
		Demokratyczny	.299	.281	.894
		Nieingerujący	.480	.240	.343
		Menedżerski	.010	.353	1.000

	Nieingerujący	Scentralizowany	.409	.199	.313
		Konkurencyjny	-.096	.236	.999
		Demokratyczny	-.181	.249	.979
		Przedsiębiorczy	-.480	.240	.343
		Menedżerski	-.470	.329	.710
	Menedżerski	Scentralizowany	.879	.327	.081
		Konkurencyjny	.374	.351	.895
		Demokratyczny	.289	.360	.967
		Przedsiębiorczy	-.010	.353	1.000
		Nieingerujący	.470	.329	.710
Bieżące wydatki na zadania oświatowe jako procent otrzymanej subwencji oświatowej	Scentralizowany	Konkurencyjny	-.095	.036	.099
		Demokratyczny	-.060	.038	.616
		Przedsiębiorczy	.010	.037	1.000
		Nieingerujący	-.024	.031	.971
		Menedżerski	-.054	.051	.897
	Konkurencyjny	Scentralizowany	.095	.036	.099
		Demokratyczny	.034	.043	.968
		Przedsiębiorczy	.104	.042	.131
		Nieingerujący	.071	.037	.390
		Menedżerski	.041	.054	.976
	Demokratyczny	Scentralizowany	.060	.038	.616
		Konkurencyjny	-.034	.043	.968
		Przedsiębiorczy	.070	.044	.598
		Nieingerujący	.036	.039	.936
		Menedżerski	.006	.056	1.000
	Przedsiębiorczy	Scentralizowany	-.010	.037	1.000
		Konkurencyjny	-.104	.042	.131
		Demokratyczny	-.070	.044	.598
		Nieingerujący	-.033	.037	.946

		Menedżerski	-.063	.055	.858
	Nieingerujący	Scentralizowany	.024	.031	.971
		Konkurencyjny	-.071	.037	.390
		Demokratyczny	-.036	.039	.936
		Przedsiębiorczy	.033	.037	.946
		Menedżerski	-.030	.051	.992
	Menedżerski	Scentralizowany	.054	.051	.897
		Konkurencyjny	-.041	.054	.976
		Demokratyczny	-.006	.056	1.000
		Przedsiębiorczy	.063	.055	.858
		Nieingerujący	.030	.051	.992
Całkowite wydatki bieżące na zadania oświatowe w przeliczeniu na jednego ucznia	Scentralizowany	Konkurencyjny	543.30	252.52	.264
		Demokratyczny	567.88	266.48	.274
		Przedsiębiorczy	1060.06*	256.13	.001
		Nieingerujący	558.75	214.70	.100
		Menedżerski	1203.54*	353.23	.010
	Konkurencyjny	Scentralizowany	-543.30	252.52	.264
		Demokratyczny	24.58	300.07	1.000
		Przedsiębiorczy	516.75	290.93	.483
		Nieingerujący	15.45	255.20	1.000
		Menedżerski	660.23	379.22	.506
	Demokratyczny	Scentralizowany	-567.882	266.476	.274
		Konkurencyjny	-24.580	300.073	1.000
		Przedsiębiorczy	492.175	303.124	.583
		Nieingerujący	-9.129	269.023	1.000
		Menedżerski	635.655	388.656	.576
	Przedsiębiorczy	Scentralizowany	- 1060.058*	256.134	.001
		Konkurencyjny	-516.755	290.928	.483

		Demokratyczny	-492.175	303.124	.583
		Nieingerujący	-501.304	258.783	.381
		Menedżerski	143.480	381.640	.999
	Nieingerujący	Scentralizowany	-558.754	214.696	.100
		Konkurencyjny	-15.451	255.203	1.000
		Demokratyczny	9.129	269.023	1.000
		Przedsiębiorczy	501.304	258.783	.381
		Menedżerski	644.784	355.160	.457
	Menedżerski	Scentralizowany	- 1203.537*	353.234	.010
		Konkurencyjny	-660.235	379.221	.506
		Demokratyczny	-635.655	388.656	.576
		Przedsiębiorczy	-143.480	381.640	.999
		Nieingerujący	-644.784	355.160	.457

Źródło: Opracowanie na podstawie przeprowadzonych badań.



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

