



Agnieszka Niedźwiedzka

Modele zarządzania oświatą w polskich samorządach

1. Metodyka pracy badawczej

1.1. Cel i przedmiot badania

Celem niniejszego badania jest:

1. Analiza trafności wyboru zmiennych konstytutywnych zastosowanych w procesie klastrowania, na podstawie którego wyróżniono sześć modeli zarządzania oświatą na poziomie samorządu lokalnego;
2. Wskazanie kluczowych różnic w elementach składowych struktury modelu zarządzania oświatą ze względu na typ tego modelu;
3. Analiza spójności modeli zarządzania;
4. Przedstawienie rekomendacji metodycznych dla rozwoju dalszych prac badawczych w obszarze modeli zarządzania oświatą.

Zgodnie z przyjętą w raporcie ilościową definicją **model zarządzania w oświacie** traktuje się go jako spójny sposób, w jaki samorząd korzysta z kluczowych zasobów (dyrektor, nauczyciele), aby dostarczać interesariuszom oczekiwaną wartość w oświacie, przedstawioną w strategicznych dokumentach samorządu jako kluczowe priorytety edukacyjne, przy zapewnieniu jej realizacji zgodnie wymogami dyscypliny finansów publicznych i ekonomicznymi zasadami efektywności. Badaniu poddano sześć typów modeli zarządzania w oświacie, wyodrębnionych na etapie klastrowania: menedżerski, przedsiębiorczy, konkurencyjny, demokratyczny, scentralizowany i nieingerujący.

Na poziomie samorządu terytorialnego **struktura modelu zarządzania oświatą** obejmuje cztery moduły, które zostały poddane badaniu, 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 niniejszym raporcie w **modelu zarządzania oświatą** moduł finansowy został zdefiniowany jako sposób finansowania wartości utożsamianej z kluczowymi priorytetami edukacyjnymi zawartymi w strategii rozwoju gminy lub w odrębnym dokumencie dotyczącym strategii oświaty. Moduł procesów 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.



1.2. Metoda studium przypadku

Dla przeprowadzenia badań wybrano metodę studium przypadku. Jako metoda badawcza, studium przypadku jest uznawane, obok badań biograficznych, fenomenologicznych, etnograficznych i teorii ugruntowanej, za jedną z pięciu podstawowych tradycji badań jakościowych. Jest ono definiowane jako jakościowa metoda badawcza polegająca na studiowaniu jednego lub większej liczby obiektów (organizacji, programów, wydarzeń, ludzi itp.) o dużej wewnętrznej złożoności i intensywnych związkach z otoczeniem przy jednoczesnym wykorzystaniu wielu źródeł informacji (takich jak: dokumenty, wywiady, obserwacje i artefakty) i z uwzględnieniem kontekstu (np. fizycznego, historycznego, społecznego lub ekonomicznego), w jakim występuje badany przypadek¹.

Metoda studium przypadku stosowana jest często w sytuacjach, gdy problem badawczy obejmuje dużą liczbę zmiennych o złożonych wzajemnych relacjach a badacz ma bardzo ograniczoną kontrolę nad analizowanym obiektem². Badania metodą studium przypadku, jak zresztą większość innych rodzajów badań jakościowych, jest w niniejszym projekcie uzupełnieniem w stosunku do badania o charakterze ilościowym.

1.3. Ramowa koncepcja opisu i analizy studium przypadku

Wybór przypadków do badania jest ważnym aspektem prowadzenia badań w metodyce studium przypadku. Zakładając ograniczoną liczbę obiektów możliwą do przebadania oraz postawione powyżej cele badania, przypadki zostały dobrane w taki sposób aby spełniać kryterium najlepszego dopasowania pod względem wartości zmiennych konstytutywnych stanowiących podstawę wyróżnienia modeli zarządzania w oświacie. Na potrzeby niniejszego raportu badaniu zostały poddane celowo wybrane samorządy, które w największym stopniu spełniały założenia przyjęte w metodzie klastrowania do rozróżnienia poszczególnych modeli.

Podstawową techniką zbierania danych do opisów studium przypadku były:

1. Dokumenty oświatowe dostępne w samorządach lub na ich stronach internetowych (np. strategie oświatowe, sprawozdania z wykonania zadań oświatowych, dane statystyczne itp.).
2. Strukturalizowane wywiady pogłębione z szefami wydziałów zajmujących się oświatą w samorządach. Dla każdego samorządu przygotowano tylko dla niego charakterystyczną listę pytań bazującą na wynikach wcześniej wypełnionej w badaniu ilościowym ankiety badawczej.

¹ Creswell J.: *Qualitative Inquiry and Research Design; Choosing Among Five Traditions*, SAGE Publications, Inc., Thousand Oaks, California, USA, 1998, str. 61-63.

² Gdyby badacz posiadał pełną lub choćby dużą kontrolę nad studiowanym obiektem, przypuszczalnie lepszą metodą badawczą niż analiza przypadku byłby eksperyment.



2. Prezentacja opisów studium przypadku

2.1. Samorząd funkcjonujący według modelu menedżerskiego – Gmina I³

Gmina I jest gminą miejską zamieszkałą przez 33 179 mieszkańców. Na jej terenie funkcjonuje dziewięć szkół podstawowych i gimnazjalnych, w tym osiem szkół publicznych i jedna szkoła niepubliczna. Tematyką oświatową w ramach Urzędu Miejskiego zajmuje się Wydział Oświaty i Spraw Społecznych, na którego czele stoi Naczelnik Wydziału.

Moduł: Wartość w oświacie dla interesariuszy

Gmina I, podobnie jak typowy samorząd funkcjonujący według modelu menedżerskiego, posiada odrębny dokument strategiczny o tematyce oświatowej. Jest to wyraz podejścia władz gminy do zarządzania, które bazuje na długoterminowym planowaniu w każdym obszarze pozostającym w odpowiedzialności samorządu. Spójna polityka oświatowa jest prowadzona od 2004 roku, kiedy powstał pierwszy dokument strategiczny. Zapewnia to kontynuacja składu osobowego we władzach oświatowych gminy. Dzięki stworzeniu strategii oświatowej uporządkowano sposób podejmowania decyzji w obszarze oświaty. Dla władz gminy sformułowanie strategii ma również wymiar promocyjny. Pozwala zakomunikować społeczeństwu priorytety oświatowe, a także daje możliwości zapewnienia, że władza słucha mieszkańców, na rzecz których działa i nie jest to zainteresowanie akcyjne, jednorazowe. Strategia jest zamieszczona na stronie internetowej w Biuletynie Informacji Publicznej, a także została przekazana do każdej placówki oświatowej na terenie gminy.

Połączenie dwóch elementów, tj. niedoszacowania według samorządu subwencji oświatowej oraz nakładanie na samorządy nowych zadań bez przekazywania na ten cel odpowiednich środków finansowych, stanowi główną barierę dla długoterminowego planowania w oświacie.

Pierwsza strategia oświatowa powstała we współpracy z Centrum Edukacji Obywatelskiej. Kolejny dokument strategiczny został stworzony siłami własnymi samorządu. W obydwu przypadkach bazowano na metodologii proponowanej w ramach programu Polityki Oświatowej Samorządu Terytorialnego (POST), która zakłada zaangażowanie w tworzenie lokalnych planów oświatowych obok administracji oświatowej, również nauczycieli, rodziców, uczniów i pracodawców. Z oczekiwań zebranych od społeczności Gminy I zespół roboczy sformułował dziewięć celów strategicznych:

1. Systematyczne doskonalenie pracy szkół w zakresie zdobywania wiedzy przez uczniów.
2. Zapewnienie wychowania w duchu tolerancji.

³ Nazwy gmin zostały w całym raporcie zastąpione kolejnymi cyframi rzymskimi. Szczegółowe informacje dostępne są w zespole projektowym.



3. Wspieranie rodziców w kształtowaniu kultury osobistej dzieci i młodzieży.
4. Ułatwienie dostępu do kultury.
5. Wspieranie przedsiębiorczości wśród młodych ludzi.
6. Zapewnienie uczniom nauki co najmniej jednego języka obcego.
7. Zagwarantowanie praktycznej umiejętności korzystania z komputerów i urządzeń technicznych.
8. Stwarzanie sprzyjających warunków do kształtowania wrażliwości i uczciwości w życiu.
9. Budowanie poczucia własnej wartości i wiary w siebie.

Cele te zostały przyjęte w formie uchwały, którą przekazano do szkół. Na tej podstawie szkoły opracowały zadania, których realizacja zakładała doprowadzenie do osiągnięcia przyjętych celów strategicznych. Zadania te zostały zebrane w jeden dokument, stanowiący załącznik do uchwały. Taki sposób prowadzenia prac nad dokumentem strategicznym spowodował, że nie było żadnych problemów z uchwaleniem ostatecznego dokumentu przez Radnych. Cele oświatowe nie są odzwierciedlane w dokumentach strategicznych dotyczących innych obszarów funkcjonowania samorządu, ale strategie we wszystkich sferach są spójne i uzupełniają się. Monitorowanie realizacji celów strategicznych bazuje na sprawozdaniach realizacji zadań prowadzących do osiągnięcia celów strategicznych przygotowywanych przez dyrektorów.

Moduł: Kluczowe zasoby potrzebne do realizacji wartości w oświacie

W Gminie I dyrektor szkoły jest postrzegany przede wszystkim jako menedżer odpowiadający za rozwój szkoły. Poza małą ilością godzin dydaktycznych (średnio na dyrektora przypadają ok. trzy godziny dydaktyczne tygodniowo) dyrektor powinien przede wszystkim zarządzać funkcjonowaniem placówki oświatowej. Do najważniejszych zadań dyrektora szkoły władze oświatowe Gminy I zaliczają zapewnienie wysokiej jakości nauczania i dobrze wykwalifikowanej kadry nauczycielskiej, odpowiednie zarządzanie zasobami ludzkimi i budżetem. Największy obszar do rozwoju dotyczy ostatniego punktu. Sposób wyboru dyrektora nie jest jednoznacznie określony. Są zarówno przypadki rozpisywania konkursów, jak i powoływania dyrektorów na kolejne kadencje. Nie ma formalnych kryteriów, które decydują, która z formuł powołania dyrektora zostanie zastosowana. Nieformalnie urząd kieruje się takimi kryteriami jak ekonomia (umiejętność zarządzania finansami szkoły), funkcjonowanie w środowisku i współpraca z samorządem.

W gminie w roku szkolnym 2010/2011 nie przeprowadzono corocznej nowelizacji uchwały dotyczącej regulaminów wynagradzania nauczycieli. Główną podstawą tej decyzji była zmiana



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



rozwiązań prawnych, pozwalająca odstąpić od tego obowiązku, a także uniwersalne rozwiązania w zakresie warunków wypłacania dodatków zawarte w regulaminie i odpowiadające bieżącym potrzebom. Według władz oświatowych gminy nauczyciele zarabiają bardzo dobrze w porównaniu z pozostałymi grupami zawodowymi na terenie I. Jednocześnie w przypadku wynagrodzeń nauczycieli stawki minimalne są wskazywane przez administrację rządową, a samorząd nawet jeśli chciałby je podwyższyć, nie ma na to środków. W regulaminie wynagradzania odzwierciedlony jest sposób postrzegania dyrektorów jako menedżerów poprzez jasne zapisy dotyczące tego, za co dyrektor dostaje dodatek motywacyjny. Przy czym dodatek motywacyjny jest dużo wyższy niż funkcyjny.

Moduł: Procesy zapewniające realizację wartości w oświacie

Sposób organizacji obsługi administracyjno – księgowej, która została przekazana do szkół, odpowiada roli menedżera, jaką według władz samorządowych powinien pełnić dyrektor. Taka organizacja odpowiedzialności powoduje, że zwiększa się troska dyrektorów o mienie, którym dysponują. Jednocześnie obsługa bliżej dyrektora, nauczycieli i spraw bieżących eliminuje decyzje tzw. „za biurka”, co zwiększa szybkość ich podejmowania i skuteczność działania. W efekcie szkoły są lepiej utrzymane i zadbane.

Kluczowe procesy obejmują również koordynację działań w zakresie realizacji celów strategicznych w obszarze oświaty oraz monitoring tych działań. Uchwała Rady Miejskiej w sprawie polityki oświatowej prowadzonej przez gminę zobowiązuje Burmistrza do powołania zespołu ds. realizacji polityki oświatowej, którego zadaniem ma być monitorowanie wdrażania zapisów uchwały. Burmistrz, corocznie do dnia 31 października, przedstawia Radzie Miasta sprawozdanie z realizacji polityki oświatowej, propozycje zmian i uzupełnień planu działań tak, aby uwzględniał on zmiany warunków zewnętrznych oraz gwarantował długofalową perspektywę planu funkcjonowania oświaty. W sprawozdaniu tym zawarta jest również informacja o stanie realizacji zadań oświatowych za poprzedni rok szkolny, w tym w szczególności o wynikach sprawdzianu i egzaminów w szkołach prowadzonych przez gminę, a także wyniki ewaluacji zewnętrznej dla szkoły, informacje o wydatkach w przeliczeniu na ucznia, statystyki dotyczące liczby uczniów, oddziałów, nauczycieli, zestawienia umożliwiające porównywanie szkół. Informacji na temat funkcjonowania szkół oprócz bieżącej sprawozdawczości zapewnia przeprowadzana jest raz w roku samoocena, obejmując również kwestie realizacji zadań oświatowych. Proces samooceny jest opracowany przez urząd, ale finansowany jest w ramach planu budżetowego szkół. Jej wyniki mają wpływ na dodatek motywacyjny dla dyrektorów.



Komunikacja ze społecznością lokalną odbywa się przede wszystkim za pośrednictwem strony internetowej gminy, gdzie zamieszczono m.in. dokument „Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych”. W lokalnej gazecie jest dedykowana strona poświęcona wydarzeniom wspieranym przez urząd miejski. Są również organizowane programy edukacyjne promujące najlepszych uczniów, które są nagłaśniane na poziomie lokalnej społeczności. Taka sprawozdawczość i komunikacja jest według władz oświatowych gminy konieczna ze względu na utrzymanie przejrzystości w obszarze oświaty.

Procesy komunikacyjne i współpracy pomiędzy samorządem a dyrektorami szkół nie są sformalizowane. W gminie jest uruchomiony komunikator internetowy dedykowany do współpracy między samorządem a dyrektorami, w którym umieszczony jest kalendarz sprawozdawczości i załatwiane są wszystkie regularne sprawy. Władze oświatowe Gminy I. podejmują liczne działania wspierające przepływ informacji i wzmacniające współpracę między szkołami, w tym m.in. gmina organizuje regularne spotkania wszystkich dyrektorów szkół prowadzonych przez gminę, spotyka się indywidualnie z dyrektorami i koordynuje współpracę między nimi. Podczas dużych spotkań z dyrektorami prezentowany jest plan pracy na cały rok i organizacja dotycząca roku szkolnego. Jednocześnie funkcjonuje nieformalny zespół wspierający wśród dyrektorów, którzy potrafią ze sobą współpracować, motywować się, ale równocześnie rywalizują ze sobą, co również wpływa na zachowanie odpowiedniego poziomu jakości ich pracy.

Współpraca i działania partnerskie z innymi podmiotami w obszarze oświaty: biznesem, innymi samorządami, fundacjami, stowarzyszeniami nie są w Gminie I powszechne. Istnieje jedynie współpraca w zakresie zlecania realizacji pewnych zadań przez prywatne podmioty lub wykupywania u nich usług, np. Gminne Centrum Kształcenia Kadr, które w ramach projektu unijnego realizuje kształcenia nauczycieli, wykupienie basenu na zajęcia wychowania fizycznego. Z powiatem są realizowane wspólnie pojedyncze akcje, np. dotyczące ekologii.

W Gminie I wdrożonych i wykorzystywanych jest wiele instrumentów wspierających proces zarządzania oświatą. Na poziomie szkół i urzędu prowadzona jest kontrola zarządcza. Jako element przygotowujący do jej wprowadzenia wdrożono system zarządzania jakością ISO. W opinii władz oświatowych Gminy I taki system w administracji publicznej nie jest konieczny ze względu na inne instrumenty funkcjonujące w urzędzie w większości wynikające z przepisów prawa, jak np. instrukcja kancelaryjna, które regulują kwestie formalno-proceduralne. Pozytywnym efektem wdrożenia norm ISO jest wprowadzenie spójnego wizerunku urzędu poprzez uporządkowanie formatu dokumentów, np. ujednolicone czcionki w całej korespondencji wychodzącej z urzędu. Wpływ wdrożonych norm na realizację celów strategicznych czy też na ułatwienie pozyskiwania i rozliczania środków unijnych nie



został zauważony. W Gminie I nie stworzono formalnie definiowanego budżetu zadaniowego, ale funkcjonuje proces budżetowania uzależniający środki finansowe od przyjętych zadań strategicznych, monitorowanych przez zestaw zdefiniowanych mierników. W gminie zostały opracowane organizacyjne standardy oświatowe, jednak nie są one zawsze możliwe do spełnienia i nie zawsze są spełniane. W części szkół wprowadzono narzędzia usprawniające pracę dyrektorów i nauczycieli oraz komunikację takie, jak elektroniczny arkusz organizacyjny i elektroniczny dziennik klasowy.

Moduł: Sposób finansowania wartości w oświacie

Elementem wspierającym wypełnianie przez dyrektora roli menedżera oświaty jest sposób przygotowywania planów finansowych szkół w gminie. Punkt wyjścia do planowania finansowego stanowi strategia oświatowa gminy. Zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej w sprawie polityki oświatowej plany inwestycyjne w oświacie uwzględniają potrzeby edukacyjne, wynikające z tej uchwały. W oparciu o sprawozdanie zespołu ds. realizacji polityki oświatowej Burmistrz ma obowiązek przygotować plan finansowy, zapewniający środki do realizacji działań przyjętych w polityce oświatowej gminy i uwzględnić go w projekcie budżetu na kolejny rok budżetowy. Stąd, pomimo że w Gminie I nie ma formalnie zdefiniowanego budżetu zadaniowego, w praktyce funkcjonuje budżet nastawiony na realizację zadań oświatowych. Taki punkt wyjścia do planowania finansowego daje większą przejrzystość wydatków na oświatę, umożliwia ocenę efektywności wykonywania zadań oświatowych (powiązanie kosztów z realizowanymi zadaniami) oraz powiązanie wydatków z celami strategicznymi stawianymi przed oświatą. Poza strategią kluczowe elementy, które stanowią bazę do przygotowania planów finansowych szkół są arkusze organizacyjne, potrzeby remontowe i inwestycyjne (np. wynikające z decyzji sanepidu, czy straży pożarnej) oraz plany finansowe z lat poprzednich. Oczekiwania i wymagania, jakie są przekazywane dyrektorom przed opracowaniem arkuszy organizacyjnych szkół obejmują: minimalną, maksymalną i średnią liczbę uczniów w oddziale, zasady podziału na grupy, liczbę etatów wsparcia psychologiczno-pedagogicznego i etatów bibliotekarzy przypadających na szkołę. Nie ma w gminie formalnych procedur, które opisują sposób i zakres przekazywania oczekiwań dotyczących przygotowania arkuszy organizacyjnych. Realizowane jest to podczas corocznych spotkań dotyczących organizacji nowego roku szkolnego. Taki nieformalny proces jest możliwy, ponieważ władze gminy oceniają, że dyrektorzy szkół rzetelnie przygotowują arkusze organizacyjne zgodnie z rzeczywistymi potrzebami szkoły. Plany finansowe co do zasady nie ulegają zmianom, a są modyfikowane w sytuacjach wynikających z awarii i innych zdarzeń losowych lub w uzasadnionych przez dyrektora przypadkach.



Zgodnie z przypisywaną dyrektorom szkół rolą menedżera mają oni całkowitą samodzielność w podejmowaniu decyzji dotyczących pozyskiwania dodatkowych środków oraz wydatkowania przyznanych i dodatkowych środków finansowanych pozyskanych przez szkoły. Środki pozyskane dodatkowo poza standardowym planem finansowym przez szkołę pozostają na koncie w szkole i nie przechodzą przez samorząd. Jedynym obowiązkiem przy wydatkowaniu środków w sytuacjach, które wymagają przenoszenia środków między paragrafami jest konieczność konsultacji pomiędzy księgowymi ze szkoły i w gminie w celu zachowania standardów rachunkowości.

Głównym źródłem finansowania większości zadań oświatowych są fundusze pochodzące ze środków własnych budżetu gminy. Gmina do środków z części oświatowej subwencji ogólnej dokłada ok. 30% na sfinansowanie zadań związanych z oświatą. Dodatkowo gmina pozyskuje środki z funduszy Unii Europejskiej, jednak nie jest to stałe źródło i programy z nich finansowane dotyczą tylko zajęć skierowanych do określonych grup dzieci. W ramach tzw. godzin karcianych realizowane są głównie koła zainteresowań.

2.2. Samorząd funkcjonujący według modelu przedsiębiorczego – Gmina II

Gmina II jest gminą wiejską zamieszkałą przez 7 883 mieszkańców. Na jej terenie funkcjonuje pięć szkół publicznych (szkoły podstawowe i gimnazja). Na terenie gminy nie ma niepublicznych szkół podstawowych lub gimnazjów.

Moduł: Wartość w oświacie dla interesariuszy

Gmina II, analogicznie, jak typowy samorząd funkcjonujący według modelu przedsiębiorczego, nie posiada odrębnego dokumentu strategicznego o tematyce oświatowej, ale ujmuje ją w ogólnej strategii rozwoju gminy, co wskazuje, iż oświata jest traktowana jako jedna z wielu funkcji pełnionych przez samorząd względem społeczności lokalnej. Przyjęto w niej cztery cele strategiczne:

1. Podniesienie poziomu wiedzy społeczności lokalnej.
2. Promocja gminy.
3. Tworzenie warunków dla rozwoju gospodarczego gminy.
4. Podniesienie poziomu kultury społeczeństwa.

Bezpośrednio jest tu więc tylko jeden cel skupiający się na oświacie, jednak dla każdego celu strategicznego zostały sformułowane cele operacyjne, a do nich zadania niezbędne do realizacji celów operacyjnych i strategicznych. Wiele z tych zadań dotyczy kwestii związanych z oświatą. Powodem, dla którego w gminie nie powstał odrębny dokumenty strategiczny w obszarze oświaty jest fakt, iż w opinii władz gminy dla podejmowania decyzji strategicznych wystarczająca jest część



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



oświatowa w strategii ogólnej. Sformułowane w niej cele są podstawą do określenia ogólnej wizji rozwoju Gminy II na lata 2003 – 2018. Definiują one i porządkują wszystkie działania prorozwojowe w gminie, a także pomagają w ubieganiu się o środki finansowe. Wizja dotycząca oświaty jest również odzwierciedlona w dokumentach strategicznych w innych niż oświata obszarach, takich jak np. pomoc społeczna. W ramach przyjętych priorytetów wszelkie decyzje zarówno długoterminowe, jak i bieżące są podejmowane przy udziale Wójta. Cele zapisane w ogólnej strategii rozwoju gminy nie zostały sparametryzowane w postaci mierników i są weryfikowane jedynie pod kątem zgłaszanych potrzeb zarówno ze strony społeczności lokalnej, jak i zmian w przepisach prawach (np. pięciolatki w szkołach). Ogólna strategia rozwoju gminy była tworzona przy współudziale lokalnych liderów, co zagwarantowało powodzenie w jej uchwaleniu. Poza zamieszczeniem dokumentu na stronie internetowej nie było podejmowanych żadnych dodatkowych działań komunikacyjnych w tym obszarze.

Moduł: Kluczowe zasoby potrzebne do realizacji wartości w oświacie

W Gminie II dyrektor szkoły jest postrzegany przede wszystkim jako menedżer odpowiadający za rozwój szkoły. Ma to odzwierciedlenie w szacunkowym czasie poświęcanym na dydaktykę – ok. 25% i zarządzanie – ok. 75% ogólnego czasu pracy dyrektora. W gimnazjum punkt ciężkości przenosi się jeszcze bardziej na kwestie zarządcze. Do najważniejszych zadań dyrektora szkoły władze oświatowe Gminy II zaliczają zapewnienie bezpieczeństwa i dbanie o jakość kształcenia. Ważnym obszarem jest również ogólne zarządzanie placówką. W Gminie II był okres, kiedy zgodnie z zaleceniami kuratorium rozpisywano każdorazowo konkurs. Obecnie nie ma takiego nakazu i powszechnie wykorzystywana jest możliwość powoływania dyrektorów na kolejne kadencje. Konkursy są rozpisywane w przypadku odejścia dyrektora na emeryturę.

W gminie w roku szkolnym 2010/2011 nie przeprowadzono corocznej nowelizacji uchwały dotyczącej regulaminów wynagradzania nauczycieli. Jednak kwestia wynagrodzeń jest dyskutowana w gminie niezależnie od braku obowiązku ustawowego. Ma to wymiar motywacyjny, konsultacyjny i jest wyrazem otwartości władz gminy na potrzeby zgłaszane przez środowisko nauczycielskie. Ostatnia uchwała w sprawie zmiany regulaminu wynagradzania nauczycieli została przyjęta w 2011 roku i dotyczyła zmiany wysokości stawek dodatku funkcyjnego dla wicedyrektorów.

Moduł: Procesy zapewniające realizację wartości w oświacie

Obsługa administracyjno-księgowa jest zorganizowana w Zespole Ekonomiczno-Administracyjnym Szkół. Jest to rozwiązanie, które nie wpływa negatywnie na funkcjonowanie szkół,



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



ponieważ decyzje zapadają na poziomie dyrektorów placówek i Wójta, a kierownik ZEAS ma rolę wykonawczą w stosunku do wynikających z tych decyzji zaleceń Wójta. Jest to równocześnie podejście efektywne kosztowo, a więc zgodne z modelem przedsiębiorczym.

W II nie funkcjonują żadne sformalizowane procedury lub procesy zapewniające koordynację działań w zakresie realizacji celów strategicznych ani monitorowania realizacji ogólnej strategii rozwoju gminy, a tym samym zawartych w niej zapisów dotyczących oświaty. Jej weryfikacja następuje na zasadzie przeglądania dokumentów przez urzędników w gminie w miarę bieżących potrzeb.

Jeśli chodzi o pozyskiwanie informacji na temat funkcjonowania szkół to przyjęte zostało rozwiązanie polegające na sprawozdawaniu przez dyrektorów na spotkaniach Rady Gminy stanu realizacji zadań oświatowych w poszczególnych szkołach. Odrębny dokument „Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych” nie jest przygotowywany. W szkołach przeprowadzana jest wśród nauczycieli samoocena. Jej wyniki są analizowane przez dyrektorów. Jest to proces realizowany poza obszarem zainteresowania urzędu. Z tego między innymi powodu szkoły muszą sfinansować to zadanie w ramach swojego planu finansowego.

Komunikacja ze społecznością lokalną odbywa się przede wszystkim w celu pochwalenia się osiągnięciami w obszarze oświaty. Podstawowym kanałem komunikacji jest Internet. Część informacji jest przekazywana również na spotkaniach sołeckich, umieszczana na tablicach ogłoszeń w sołectwach, a także w lokalnej gazecie, która wychodzi raz na cztery miesiące.

Procesy komunikacyjne i współpracy pomiędzy samorządem a dyrektorami szkół nie są sformalizowane. Sprawy bieżące są omawiane podczas kontaktu telefonicznego. W przypadku tematów odbiegających od bieżących działań gmina organizuje co najmniej kilka razy w roku spotkania wszystkich dyrektorów szkół prowadzonych przez gminę. Nie są to spotkania o z góry przyjętej regularności, a wynikają z identyfikowanych przez władze gminy potrzeb. Władze oświatowe Gminy II wspierają współpracę między szkołami poprzez organizację wspólnych spotkań i rozmowy. Przykładem jest organizacja wspólnych dowozów dzieci do szkół.

Działania partnerskie z innymi podmiotami w obszarze oświaty są w Gminie II realizowane głównie z trzema podmiotami. Towarzystwo kultury, edukacji i promocji Gminy II prowadzi szkoły ponadgimnazjalne przy gimnazjum w budynku gminy. ZHP współpracuje przy organizacji czasu młodzieży, a klub sportowy Unia Gminy II promuje aktywność fizyczną młodzieży.

W Gminie II bon oświatowy, jako element planowania finansowego, jest również traktowany jako podstawowy instrument wspierający zarządzania oświatą. Jednak nie jest to narzędzie powiązane w żaden sposób z realizującą strategii, a służy jedynie jako podstawa do podziału środków



pochodzących z subwencji oświatowej. Takie rozwiązania jak system zarządzania jakością, czy budżet zadaniowy nie są w gminie stosowane, a ich wdrożenie w ogóle nie było rozważane.

Moduł: Sposób finansowania wartości w oświacie

Elementem wspierającym wypełnianie przez dyrektora roli menedżera jest sposób przygotowywania planów finansowych szkół w gminie, którego podstawą jest zmodyfikowana formuła bonu oświatowego. Subwencja dzielona jest na uczniów w gminie przy zastosowaniu zróżnicowanych wag, np. zwiększonych na ucznia gimnazjum. Następnie tak naliczone kwoty są korygowane na podstawie informacji o wykonaniu budżetu z poprzedniego roku. Taki sposób podziału środków nie wspiera w żaden sposób realizacji celów strategicznych w obszarze oświaty. Elementem uzupełniającym proces planowania finansowego są arkusze organizacyjne szkół. Na etapie ich przygotowywania gmina również bazuje na podejściu menedżerskim dyrektorów, gdyż nie przekazuje dyrektorom żadnych oczekiwań i wymagań przed opracowaniem arkuszy organizacyjnych szkół. Dyrektorzy przygotowują arkusze bazując na przepisach prawa. Taki nieformalny proces jest możliwy dzięki pozytywnie ocenianej postawie dyrektorów szkół, którzy według władz oświatowych gminy rzetelnie przygotowują arkusze organizacyjne zgodnie z rzeczywistymi potrzebami szkoły. Zmiany do planów finansowych konsultowane są pomiędzy dyrektorami i wójtem. Po ich uzgodnieniu wytyczne przekazywane są do realizacji przez księgowego w ZEAS.

Zgodnie z przypisywaną dyrektorom szkół rolą menedżera mają oni całkowitą samodzielność w podejmowaniu decyzji dotyczących pozyskiwania dodatkowych środków. Jednak jeśli chodzi o decyzje dotyczące wydatkowania środków finansowanych samodzielność dyrektorów zależy od źródła pochodzenia funduszy. Środki pozyskane z programów celowych muszą być wydatkowane zgodnie z założeniami wynikającymi bezpośrednio programu. Środki wynikające z planu finansowego muszą być wydatkowane zgodnie z tym planem, a jeśli jest konieczność zmiany ich przeznaczenia to wydatkowanie może się odbywać w uzgodnieniu z Wójtem. Środki samodzielnie pozyskane przez szkołę zostają w szkole i dyrektor ma całkowitą samodzielność w ich wydatkowaniu. Jeśli na koniec roku nie zostaną w całości wydatkowane muszą zostać zwrócone do gminy, ale takie sytuacje w praktyce nie występują.

Źródłem finansowania bieżących zadań oświatowych jest w całości subwencja oświatowa, a inwestycji w całości budżet własny gminy (poza subwencją oświatową). Dodatkowym źródłem na rozwój są środki z Urzędu Marszałkowskiego, np. na place zabaw przy szkołach. Głównym źródłem finansowania zajęć pozalekcyjnych są środki pochodzące z funduszy europejskich, a gmina stara się nie marnować żadnej szansy na ich pozyskanie. Uzupełniającym źródłem finansowania zajęć



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



pozalekcyjnych prowadzonych w szkołach na terenie gminy są tzw. godziny karciane. O sprawności w zakresie pozyskiwania środków na zajęcia pozalekcyjne można świadczyć fakt, iż w pewnym momencie było ich na tyle dużo, że nauczycieli musieli walczyć o uczniów dla realizacji swoich zajęć.

2.3. Samorząd funkcjonujący według modelu konkurencyjnego – Gmina III

Gmina III jest gminą wiejską zamieszkałą przez 8 416 mieszkańców. Na jej terenie funkcjonuje pięć szkół publicznych (szkoły podstawowe i gimnazja). Na terenie gminy nie ma niepublicznych szkół podstawowych lub gimnazjów. Do tematyki oświatowej w ramach Urzędu Gminy dedykowane jest samodzielne stanowisko ds. oświaty i wychowania.

Moduł: Wartość w oświacie dla interesariuszy

Gmina III podobnie jak typowy samorząd w funkcjonujący według modelu konkurencyjnego nie posiada dokumentów planistycznych w obszarze oświaty ani w postaci odrębnego dokumentu strategicznego o tematyce oświatowej, ani zapisów dotyczących oświaty w ogólnej strategii rozwoju gminy. Nie było także podejmowanych żadnych prób stworzenia takiego dokumentu. Powodem, dla którego w gminie nie podjęto prób zdefiniowania aktu zawierającego ogólnie obowiązujące cele oświatowe jest fakt, iż oświata w Gminie III jest traktowana jako tylko jedna z wielu funkcji urzędu, która nie jest z punktu widzenia potrzeb gminy najważniejsza. Jednocześnie oświata według władz gminy jest przeregulowana, przepisy prawa i ich interpretacje są często niespójne, a środki finansowe ograniczone. Dodatkowe bariery i trudności w planowaniu strategicznym w obszarze oświaty stanowią kadencyjność władz samorządów oraz zmieniające się priorytety i brak konsekwencji na poziomie centralnym (np. dotyczący decyzji o 5-latkach w szkołach). Wszystkie wskazane czynniki powodują, że zarządzanie oświatą w Gminie III ogranicza się do bieżącego reagowania na wprowadzane regulacje prawne. Pomimo braku formalnych dokumentów określających priorytety oświatowe osoby obecnie zajmujące się oświatą stawiają sobie za cel poprawę wyników egzaminów zewnętrznych oraz zwiększenie efektywności wydatkowania środków finansowych w oświacie, tj. zapewnienie, aby wydawane środki przekładały się na efekty i jakość w oświacie. Te założenia są przekazywane dyrektorom sukcesywnie podczas spotkań oraz poprzez silną kontrolę i egzekwowanie przepisów prawa. Wszystkie decyzje zarówno długoterminowe jak i bieżące w obszarze oświaty podejmowane są przez Wójta, który jest na tym stanowisku od dwunastu lat.



Moduł: Kluczowe zasoby potrzebne do realizacji wartości w oświacie

W III dyrektor szkoły jest postrzegany przede wszystkim jako nauczyciel, który odpowiada za proces dydaktyczny w szkole. Jednak oczekiwania władz oświatowych w stosunku do dyrektorów dotyczą również aspektów menedżerskich. Do najważniejszych zadań dyrektora szkoły władze oświatowe Gminy III zaliczają dbanie o jakość nauczania i wychowania w szkole, zarządzanie zasobami ludzkimi, w tym określanie kierunków w zakresie rozwoju kwalifikacji kadry oraz spełnianie pozostałych obowiązków menedżerskich. W Gminie III wybór dyrektorów jest co do zasady przeprowadzany w drodze konkursu. Zdarzają się przypadki powołania dyrektora na kolejną kadencję, jednak nie są one powszechne i dla pozyskania zgody kuratorium muszą być bardzo dobrze umotywowane. Nie ma jasnych sformalizowanych kryteriów, na podstawie których może nastąpić odstępianie od procedury konkursowej. Nieformalne kryteria wskazane przez osoby zarządzające oświatą w gminie to: wysoka ocena dotycząca współpracy z organem prowadzącym, jakość pracy dyrektora, wyniki osiągane przez szkołę.

W gminie w roku szkolnym 2010/2011 nie przeprowadzono corocznej nowelizacji uchwały dotyczącej regulaminów wynagradzania nauczycieli. Główną podstawą tej decyzji była zmiana rozwiązań prawnych, pozwalająca odstąpić od tego obowiązku. Władze w gminie w ogóle nie chcą na ten temat dyskutować twierdząc, że nauczyciele to grupa bardzo dobrze zarabiająca.

Moduł: Procesy zapewniające realizację wartości w oświacie

Obsługa administracyjno-księgową w Gminie III jest rozproszona. Obsługa administracyjna realizowana jest w całości w szkołach, natomiast księgową w urzędzie. Z kolei obsługa kadrowa realizowana jest częściowo w szkołach, a częściowo w urzędzie, gdzie następuje weryfikacja formalno-prawna procedur kadrowych. Uzasadnieniem dla takiej organizacji procesów obsługowych są kwestie kosztowe i kontrolne. Nie ma to specjalnego wpływu na sprawność funkcjonowania szkół, a z punktu widzenia kosztowego i zasobowego nie jest uzasadnione, aby małe szkoły prowadziły samodzielnie księgowość. Jednocześnie skupienie obsługi księgowej w urzędzie powoduje, że budżet jest pod kontrolą.

Jeśli chodzi o pozyskiwanie informacji na temat funkcjonowania szkół to pochodzą one od rodziców, którzy przychodzą ze swoimi problemami do urzędu oraz od dyrektorów, z którymi władze gminy są w bieżącym kontakcie.

W Gminie III nie są podejmowane żadne działania nastawione na komunikację ze społecznością lokalną. Dokument obrazujący stan oświaty na terenie gminy „Informacja o stanie realizacji zadań



oświatowych” nie jest nigdzie publikowany, a jedynie przedstawiany na zebraniu Rady Gminy. Kluczowe informacje zawarte w tym dokumencie to: średnie wyniki egzaminów zewnętrznych dla szkoły, informacja o dalszych losach absolwentów oraz zestawienia umożliwiające porównywanie szkół.

Pomimo silnego nastawienia w gminie na konkurencję, takie podejście w szkołach nie jest powszechne. Konkurencja ogranicza się do rywalizacji między uczniami podczas konkursów międzyszkolnych. Współpraca bazuje na konsultacji spraw bieżących między dyrektorami.

W urzędzie Gminy III wdrożono system zarządzania jakością CAF, jednak władze oświatowe gminy nie identyfikują jego wpływu na oświatę. Poza tym nie funkcjonują żadne instrumenty wspierające zarządzanie oświatą. Nie jest rozważane również wprowadzenie budżetu zadaniowego.

Moduł: Sposób finansowania wartości w oświacie

Podstawą przygotowywania planów finansowych w Gminie III są wydatki z poprzedniego roku. Elementem uzupełniającym proces planowania finansowego są arkusze organizacyjne szkół. Przed przygotowaniem arkuszy nie są przekazywane dyrektorom żadne wytyczne. Dyrektorzy przygotowują arkusze na podstawie przepisów prawa. Arkusze przekazywane są do urzędu i tam poddawane analizie. Po przeanalizowaniu urząd przesyła dyrektorom uwagi z wytycznymi. Jeżeli takie same błędy pojawiają się u wszystkich dyrektorów organizowane jest spotkanie. Kluczowym etapem przy przygotowaniu arkuszy jest ich analiza i weryfikacja w urzędzie, gdyż władze gminy przyjmują, że dyrektorzy szkół zawiązują potrzeby szkoły, licząc się z możliwością ich redukcji przez gminę. Podstawą do akceptacji arkuszy organizacyjnych szkół i placówek jest weryfikacja, czy arkusz organizacyjny zapewnia realizację ramowego planu nauczania. Plan finansowy sieci szkolnej w żadnym stopniu nie jest powiązany z przyjętymi w gminie priorytetami w obszarze oświaty. Zmiany w planie finansowym mogą być dokonywane ze względu na nieprzewidziane w procesie planowania wydatki, np. nieplanowany urlop zdrowotny nauczyciela. Proces dokonywania zmian zależy od skali zmiany. Jeśli zmiana dotyczy struktury budżetu to wymagana jest uchwała Rady Gminy.

Zakres samodzielności dyrektorów szkół w obszarze dysponowania środkami finansowymi wskazuje na ograniczenie przejmowania przez nich funkcji menedżerskich. Dyrektorzy szkół w gminie mają całkowitą samodzielność w podejmowaniu decyzji dotyczących pozyskiwania środków, jednak w obszarze ich wydatkowania ich możliwości są ograniczone. Pełna samodzielność wydatkowania dotyczy środków wynikających z planu finansowego oraz środków pozyskanych przez szkołę w ramach dedykowanych dla szkoły programów. Środki pozyskane przez szkołę np. z wynajmu sal



trafiają do budżetu gminy, a przeznaczenie ich wydatkowania zależy od ogólnych potrzeb gminy i nie jest ograniczone do obszaru oświaty.

Głównym źródłem finansowania zadań oświatowych jest subwencja i środki własne gminy. Do zapewnienia realizacji zadań bieżących w obszarze oświaty gmina dokłada do subwencji oświatowej ok. 25% środków z własnego budżetu. Zajęcia pozalekcyjne nauczyciele realizują w ramach godzin wynikających z art. 42 Ustawy o Karcie Nauczyciela, czyli tzw. godzin karcianych. Środki unijne są traktowane jako dodatkowe źródło finansowania i są pozyskiwane na konkretne, dedykowane cele. Obecnie w Gminie III realizowany jest program indywidualizacji nauczania, który zwiększa ilość godzin zajęć, które już w szkołach są realizowane.

2.4. Samorząd funkcjonujący według modelu demokratycznego – Gmina IV

Gmina IV jest gminą miejską zamieszkałą przez 18 535 mieszkańców. Na jej terenie funkcjonują następujące placówki publiczne (szkoły podstawowe i gimnazja): dwie szkoły podstawowe i jedno gimnazjum. Tematyką oświatową w ramach Urzędu Miasta zajmuje się Referat Oświaty, Kultury, Zdrowia i Sportu. Zakres zadań, które referat nadzoruje obejmuje wszystkie aspekty polityki społecznej gminy.

Moduł: Wartość w oświacie dla interesariuszy

W Gminie IV nie istnieje dokument strategiczny, w którym byłyby zawarte priorytety strategiczne dla całej polityki, jak i jej poszczególnych obszarów, w tym oświaty. Jest to sytuacja typowa dla przeważającej grupy samorządów działających według modelu demokratycznego. Takie podejście może wskazywać na decentralizację zarządzania oświatą, gdyż bez odgórnych wytycznych władze indywidualnych szkół zyskują większą samodzielność decyzyjną. W Gminie IV brak dokumentów strategicznych o tematyce oświatowej wynika z faktu, że takie dokumenty nie mają w gminie charakteru decyzyjnego. Samorząd realizuje zapisy ustaw, a dyrektorzy szkół oprócz literalnej realizacji podstawy programowej, proponują różne, rozłączne inicjatywy edukacyjne. Wszystkie działania spaja lider – burmistrz. Strategia nie pomaga w podejmowaniu decyzji, ponieważ proces decyzyjny opiera się na charyzmatycznym liderze. Burmistrz pełni swoją funkcję już czwartą kadencję i ma swoją wizję oświaty. Ma zapewnioną większość decyzyjną w Radzie Gminy i nie musiał budować koalicji. Strategia oświatowa jest w Gminie IV utożsamiana z zadaniami do wykonania w planie finansowym szkoły na dany rok. Jako główną barierę i trudność w planowaniu strategicznym w obszarze oświaty postrzega się politykę państwa. Jednocześnie częste rotacje osób na stanowisku Kierownika Referatu nie sprzyjają przygotowaniu i realizacji zintegrowanej polityki społecznej gminy,



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



ale kompetencje i osobowość Burmistrza w zupełności ten mankament niwelują. Nie jest to jednak stabilne rozwiązanie dla samorządu choć akceptowane przez radnych. Wizja oświaty nie jest odzwierciedlona w dokumentach strategicznych ani dotyczących oświaty, ani pozostałych obszarów polityki społecznej gminy. Nie istnieje żaden dokument konsolidujący te obszary, chociaż są one zintegrowane jako zadania publiczne w jednym referacie.

Moduł: Kluczowe zasoby potrzebne do realizacji wartości w oświacie

Dyrektor szkoły jest postrzegany przede wszystkim jako nauczyciel odpowiadający za proces dydaktyczny w szkole. Zgodnie z tą rolą jego kluczowe zadania to: zarządzanie konfliktami i, dzięki przeniesieniu obsługi administracyjno-księgowej do szkół, rozliczanie środków finansowych zgodnie z wymogami dyscypliny finansów publicznych (zarządzanie finansami oświaty). W Gminie IV podstawowym sposobem wyboru dyrektorów na stanowisko jest powierzenie funkcji dyrektora na kolejną kadencję, a procedurę konkursową stosuje się rzadko. Wynika to przede wszystkim z faktu, że w opinii władz oświatowych dyrektorzy są osobami, na których można polegać.

W gminie w roku szkolnym 2010/2011, podobnie jak i dwa lata wcześniej, nie przeprowadzono corocznej nowelizacji uchwały dotyczącej regulaminów wynagradzania nauczycieli. Dla wszystkich interesariuszy, a szczególnie dla nauczycieli zawarte w niej dotychczasowe ustalenia są zadowalające. Gmina wypełnia obowiązek utrzymania średnich wynagrodzeń, a nawet je przekracza. Uniwersalne rozwiązania w zakresie warunków wypłacania dodatków zawarte w regulaminie odpowiadają aktualnym oczekiwaniom płacowym nauczycieli. W gminie nie funkcjonują związki zawodowe. Nie ma także napięć na linii samorząd – nauczyciele i dyrektorzy.

Moduł: Procesy zapewniające realizację wartości w oświacie

Sposób organizacji obsługi administracyjno-księgowej, który bazuje na przekazaniu jej do szkół nie odzwierciedla sposobu postrzegania roli dyrektora szkoły, który ma być przede wszystkim nauczycielem i koncentrować się na kwestiach dydaktycznych w szkole. Sytuacja ta jest postrzegana przez Referat ds. Oświaty, Zdrowia, Kultury i Sportu jako niekorzystna i mało transparentna, szczególnie na etapie budżetowania i propozycji dodatkowych potrzeb finansowych składanych przez dyrektorów w ciągu roku. Jednak taka organizacja procesów administracyjno-księgowych umożliwia burmistrzowi wyposażenie dyrektorów szkół w kompetencje wykonawcze.

Informacje na temat funkcjonowania szkół zawiera samoocena finansowana w ramach planu finansowego. Prowadzone są również badania zadowolenia z działania prowadzonych szkół wśród uczniów jak i rodziców, które wypadają pozytywnie.



Komunikacja ze społecznością lokalną odbywa się przede wszystkim za pośrednictwem strony internetowej gminy, gdzie zamieszczono m.in. dokument „Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych”. Kluczowe informacje udostępniane w ramach dokumentu to: edukacyjna wartość dodana dla gimnazjów, wyniki ewaluacji zewnętrznej dla szkoły, informacje o wydatkach w przeliczeniu na ucznia, statystyki dotyczące liczby uczniów, oddziałów, nauczycieli. Zwykle dyrektorzy szkół, ale też i rodzice, w bieżących i priorytetowych sytuacjach decyzyjnych kontaktują się bezpośrednio z burmistrzem, który rozwiązuje problemy.

W gminie oprócz szkół i przedszkoli publicznych funkcjonują także szkoły i przedszkola niepubliczne. Ich istnienie jest „pokojowe” bez inicjowania ze strony samorządu wspólnych przedsięwzięć w ramach rozwoju kapitału społecznego gminy.

W Gminie IV wdrożono i wykorzystywane są podstawowe instrumenty wspierające zarządzanie oświatą: kontrola zarządcza, elektroniczny arkusz organizacyjny (eksperymentalnie), elektroniczny dziennik klasowy (eksperymentalnie). Wdrożenie systemu zarządzania jakością ISO, zainicjowane przez burmistrza, w administracji zwiększyło skuteczność w zakresie wypełniania wymogów (procedur) administracyjnych i dyscypliny finansów publicznych. W gminie nie funkcjonuje budżet zadaniowy dla oświaty, a władze gminy nie identyfikują ważnych dla gminy celów, dla których należałoby taką formę budżetowania wdrożyć.

Moduł: Sposób finansowania wartości w oświacie

Zgodnie z postrzeganiem dyrektora szkoły przede wszystkim jako nauczyciela, a nie menedżera za podstawę przygotowywania planów finansowych szkół w gminie przyjęto sposób bazujący na ubiegłorocznych planach finansowych z uwzględnieniem przewidywanej zmiany budżetu oświaty. Elementem uzupełniającym proces planowania finansowego są arkusze organizacyjne szkół. Oczekiwania i wymagania, jakie są przekazywane dyrektorom przed opracowaniem arkuszy organizacyjnych szkół obejmują: minimalną liczbę uczniów w oddziale, zasady podziału na grupy, liczbę etatów nauczycielskich w przeliczeniu na ucznia lub oddział. Oczekiwania te są przekazywane ustnie podczas spotkania z danym dyrektorem. Stąd różnice w standardach zatrudnienia w każdej ze szkół. Władze gminy oceniają, że dyrektorzy szkół rzetelnie przygotowują arkusze organizacyjne zgodnie z rzeczywistymi potrzebami szkoły, choć bazują one na danych sporządzanych poza referatem.

Dyrektorzy szkół mają samodzielność w podejmowaniu decyzji dotyczących pozyskiwania i wydatkowania dodatkowych środków finansowanych pozyskanych przez szkoły, ale korzystają z tej możliwości rzadko. Sytuacja finansowa gminy wynikająca z wysokiego potencjału dochodowego



mieszkańców powoduje, że plany finansowe zabezpieczają wszystkie potrzeby edukacyjne danego roku i bez wymagających negocjacji ze strony dyrektora są akceptowane. Są jednak dyrektory, którzy taką inicjatywę wykazują. Pozyskane przez nich środki są wykorzystywane na potrzeby ich placówek. Potencjał infrastrukturalny bardzo dobrze wyposażonych szkół nie jest w pełni wykorzystywany po godzinie 15.00 i w weekendy.

Sytuacja finansowa gminy jest bardzo dobra i w związku z tym do wykonania zadań oświatowych samorządy, oprócz środków z części oświatowej subwencji ogólnej, wykorzystują dochody własne. Burmistrz ma ambicje plasowania gminy wysoko w rankingach: „być wiodącą gminą”, stąd pobudki wykorzystania tych środków odnoszą się do jego wizji oświaty uzgodnionej z poszczególnymi dyrektorami placówek oświatowych. Środki unijne nie są znaczącym źródłem finansowania oświaty. Jest to spowodowane korzystną sytuacją ekonomiczną gminy, która uniemożliwiła rozwinięcie potencjału kadrowego i organizacyjnego do przygotowywania miękkich projektów edukacyjnych.

2.5. Samorząd funkcjonujący według modelu scentralizowanego – Gmina V

Gmina V jest gminą wiejską zamieszkałą przez 8 474 mieszkańców. Na jej terenie funkcjonuje siedem szkół publicznych (szkoły podstawowe i gimnazja). Na terenie gminy nie ma niepublicznych szkół podstawowych lub gimnazjów. Nadzór nad oświatą w gminie sprawuje Sekretarz Gminy wspierany przez jednostkę budżetową ZEAS.

Moduł: Wartość w oświacie dla interesariuszy

Gmina V, analogicznie, jak klasyczny samorząd funkcjonujący według modelu scentralizowanego, nie posiada odrębnego dokumentu strategicznego o tematyce oświatowej, ale ujmuje ją w ogólnej strategii rozwoju gminy. Oświata została ujęta w tym dokumencie w taki sposób, że trudno wskazać konkretne priorytety dla edukacji. W dokumencie strategicznym funkcjonuje pojęcie sfera społeczna, w której znalazły się następujące cele:

1. Bezrobocie ograniczone do minimum.
2. Wysoki stopień bezpieczeństwa mieszkańców.
3. Dobry stan zdrowia mieszkańców.
4. Dostępność różnych form opieki dla osób potrzebujących.
5. Szeroki dostęp do kultury i bazy rekreacyjno – sportowej.
6. Społeczeństwo aktywne i angażujące się w życie gminy.



Żaden z punktów zdefiniowanych w kategorii „sfera publiczna” nie odnosi się bezpośrednio do oświaty, co może wskazywać na małe znaczenie tego obszaru w kontekście wszystkich funkcji pełnionych przez samorząd na rzecz społeczności lokalnej.

Powodem, dla którego w gminie nie powstał odrębny dokumenty strategiczny w obszarze oświaty jest fakt, iż w opinii władz gminy strategia w niczym nie pomaga, a decyzje podejmowane są w inny sposób niż na podstawie dokumentu definiującego długoterminową strategię. Decyzje strategiczne rozpatrywane są na sesjach Rady Gminy na bieżąco, w miarę zaistniałych potrzeb. Ostateczne decyzje podejmuje Wójt w konsultacji ze Skarbnikiem Gminy. Tak skonstruowany proces decyzyjny przy jednoczesnym braku jasno i precyzyjnie wskazanych priorytetów w obszarze oświaty prowadzi do niespójności. Przykładem może być kwestia sieci szkolnej. Zagadnienie to pojawia się strategii gminnej, gdzie przyjęto założenie o rozbudowie sieci szkolnej. Jednocześnie na sesjach Rady Gminy dyskutowany jest cel racjonalizacji sieci szkolnej zmierzający do zamknięcia dwie lub trzy szkół. W Gminie V wskazano brak środków budżetowych pozwalających sfinansować priorytety oświatowe gminy jako trudność w planowaniu strategicznym w obszarze oświaty. Z tych względów nigdy nie podejmowano żadnych prób stworzenia odrębnego dokumentu strategicznego dla oświaty.

Podstawą do przygotowania ogólnego dokumentu strategicznego były przeprowadzone w Gminie V badania opinii społecznej dotyczącej potrzeb mieszkańców, poziomu ich zaspokojenia i priorytetów. Założenia do ogólnej strategii rozwoju gminy były tworzone przy współudziale przedstawicieli mieszkańców gminy. Ostateczny dokument pracownicy urzędu opracowali własnymi siłami bez angażowania ekspertów i firm zewnętrznych. Bezpośrednie zaangażowanie przedstawicieli mieszkańców i pracowników urzędu spowodowało, że przy uchwalaniu zapisów, również tych dotyczących oświaty, w ogólnej strategii rozwoju gminy nie pojawiły się konflikty. Dokument został zamieszczony na stronie internetowej, ale nie było podejmowanych szczególnych dodatkowych działań komunikacyjnych w tym obszarze.

Wizja dotycząca oświaty nie jest odzwierciedlana w innych dokumentach strategicznych oprócz ogólnej strategii rozwoju gminy, a cele w niej zapisane nie zostały sparametryzowane w postaci mierników. Zadania oświatowe planuje się i rozlicza przy okazji przygotowywania planów finansowych szkół zgodnie z rokiem budżetowym. Weryfikacja dotycząca aktualności i spójności celów zapisanych w strategii rozwoju gminy nie jest podejmowana. Dokument z założenia opracowano na lata 2004 – 2015, a według władz gminy sytuacja na jej terenie raczej nie ulega częstym zmianom. Zgodnie z tym podejściem strategia nie jest dokumentem, do którego często się zagląda.



Moduł: Kluczowe zasoby potrzebne do realizacji wartości w oświacie

W Gminie V dyrektor szkoły jest postrzegany przede wszystkim jako nauczyciel odpowiadający za proces dydaktyczny w szkole. Dyrektor powinien przede wszystkim uczyć, aby ograniczać zatrudnienie w szkole. Jednocześnie ceni się tych dyrektorów, którzy potrafią znaleźć sponsorów na projekty edukacyjne, odciążające finansowanie z budżetu gminy. Ważne są również kwestie kadrowe, szczególnie w obszarze rekrutacji. Dyrektorzy powinni zatrudniać nauczycieli, którzy mają kwalifikacje, by uczyć wielu przedmiotów. W Gminie V podstawowym sposobem wyboru dyrektorów jest powołanie dyrektora na kolejną kadencję.

W gminie w roku szkolnym 2010/2011 nie przeprowadzono corocznej nowelizacji uchwały dotyczącej regulaminów wynagradzania nauczycieli. Główną podstawą tej decyzji były zmiany rozwiązań prawnych, pozwalające odstąpić od tego obowiązku. Według władz oświatowych gminy nie było potrzeby podejmować dodatkowej dyskusji na temat wynagrodzeń nauczycieli, bo nie wprowadzano żadnych zmian i zachowano te same poziomy wynagrodzeń.

Moduł: Procesy zapewniające realizację wartości w oświacie

Obsługa administracyjno-księgowa w wyniku zaleceń pokontrolnych zorganizowana jest w Zespole Ekonomiczno-Administracyjnym Szkół. Pierwotnie budżet oświaty był prowadzony przez wydział budżetowania w Urzędzie Gminy. Wyodrębnienie procesów obsługowych do ZEAS stanowi obciążenie dla Skarbnika Gminy. ZEAS ma odrębny rachunek bankowy, a kierownik odpowiedzialność finansową. W gminie rozważa się jednak włączenie ZEAS w struktury Urzędu Gminy, jako części wydziału budżetowania. Taka organizacja procesów administracyjno-księgowych nie jest w żaden sposób powiązana ze sprawnością funkcjonowania szkół ani realizacją priorytetów oświatowych. ZEAS zajmuje się zapewnieniem dyscypliny finansów publicznych i dostarczaniem sprawozdań finansowych dla decyzji podejmowanych przez Skarbnika i Wójta w zakresie oświaty. Przygotowuje również materiały na Radnych.

W Gminie V nie funkcjonują żadne sformalizowane procedury lub procesy zapewniające koordynację działań w zakresie realizacji celów strategicznych ani monitorowania realizacji ogólnej strategii rozwoju gminy, a tym samym zawartych w niej zapisów dotyczących oświaty. Weryfikacja realizacji zadań następuje poprzez coroczne monitorowanie planów finansowych i rozliczanie budżetu na oświatę.

Jeśli chodzi o pozyskiwanie informacji na temat funkcjonowania szkół to przyjęte zostało rozwiązanie polegające na prezentowaniu na spotkaniu Rady Gminy stanu realizacji zadań



oświatowych w poszczególnych szkołach. Przedstawienie tej informacji wynikało jednak przede wszystkim z konieczności dopełnienia wymogów prawnych, a nie z realnej potrzeby pozyskiwania wiedzy o funkcjonowaniu szkół. Odrębny dokument „Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych” nie jest przygotowywany i podawany do powszechnej wiadomości. W szkołach na terenie gminy nie jest przeprowadzana samoocena, gdyż nie stwierdzono takiej potrzeby.

Komunikacja ze społecznością lokalną odbywa się z wykorzystaniem dwóch podstawowych kanałów komunikacji. Po pierwsze Internetu, jeżeli władze gminy chcą coś zakomunikować mieszkańcom, a po drugie poprzez informacje dostępne w budynku Urzędu Gminy, jeśli mieszkańcy mają jakieś konkretne problemy.

Procesy komunikacyjne i współpracy pomiędzy samorządem a dyrektorami szkół nie są sformalizowane. Sprawy bieżące są omawiane podczas kontaktu telefonicznego. Spotkania są organizowane wtedy, gdy są potrzebne. Zwykle z każdym dyrektorem osobno lub wspólnie z Sekretarzem, Skarbnikiem i Wójtem. Spotkania te najczęściej dotyczą pozycji w budżecie szkoły i ewentualnych zmian w planowanych zadaniach do realizacji lub przygotowania budżetu na następny rok. Aktualnie Sekretarz Gminy prowadzi spotkania w zakresie przygotowywania wniosków na projekty edukacyjne finansowane ze środków unijnych.

Współpraca i działania partnerskie z innymi podmiotami w obszarze oświaty zależą bezpośrednio od inicjatywy dyrektora szkoły. Przykładem przedsięwzięć angażujących podmioty zewnętrzne do współpracy była akcja, podczas której emerytowani nauczyciele z USA uczyli angielskiego za darmo w jednej ze szkół.

Jedynym instrumentem zarządczym w Gminie V jest kontrola zarządcza, która jest dopiero przygotowywana i powoli wdrażana. Takie rozwiązanie jak system zarządzania jakością nie było w gminie nigdy rozważane i nie jest stosowane ze względu na brak zidentyfikowanych potrzeb w tym zakresie. Ze względu na brak wymogu prawnego gmina nie jest również zainteresowana wdrażaniem budżetu zadaniowego. Pomimo to funkcjonuje rozwiązanie, w którym dyrektorzy placówek przygotowują zadania, a ZEAS rozбивa wydatki na paragrafy.

Moduł: Sposób finansowania wartości w oświacie

Zgodnie z postrzeganiem dyrektora szkoły przede wszystkim jako nauczyciela, a nie menedżera za podstawę przygotowywania planów finansowych szkół w gminie przyjęto sposób bazujący na ubiegłorocznych planach finansowych z uwzględnieniem przewidywanej zmiany budżetu oświaty. Dyrektorzy przygotowują plany z podobnymi środkami na poszczególnych paragrafach, jak w latach poprzednich. Tak przygotowany materiał jest sprawdzany w ZEAS, a wójt po zasięgnięciu opinii



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Skarbnika akceptuje wysokość budżetu lub dokonuje zmian. Plan finansowy oświaty odzwierciedla przyjęte cele strategiczne jedynie w obszarze dotyczącym racjonalizacji sieci szkolnej. Elementem uzupełniającym proces planowania finansowego są arkusze organizacyjne szkół. Oczekiwania i wymagania, jakie są przekazywane dyrektorom przed opracowaniem arkuszy organizacyjnych szkół obejmują takie informacje, jak: minimalna, maksymalna i średnia liczba uczniów w oddziale, zasady podziału na grupy, liczba etatów nauczycielskich, administracyjnych, obsługowych w przeliczeniu na ucznia lub oddział, liczba etatów wsparcia psychologiczno-pedagogicznego przypadających na szkołę, ucznia lub oddział, liczba etatów bibliotekarzy przypadających na szkołę, liczba godzin zajęć pozalekcyjnych przypadających na oddział. Oczekiwania te są przekazywane ustnie podczas spotkań z dyrektorami. Taki szczegółowy zakres informacji jest wymagany, ponieważ władze gminy przyjmują, że dyrektorzy szkół zawyżają potrzeby szkoły, licząc się z możliwością ich redukcji. Jednocześnie ze względu na postrzeganie dyrektorów szkół przede wszystkim jako nauczycieli to ZEAS prowadzi cały proces przygotowania arkuszy organizacyjnych szkół. Wykorzystywana jest również możliwość konsultacji z wydziałem budżetu w Urzędzie Gminy. Inicjatywa dotycząca zmian w przyjętych planach finansowych wychodzi od jednostki ZEAS, która posiada pełną informację na temat stanu środków na poszczególnych paragrafach w budżecie danej szkoły. W ZEAS dokonywane są również przeniesienia w budżetach pomiędzy szkołami. Dyrektor jest powiadamiany o ewentualnych zmianach.

Zgodnie z tą rolą nauczyciela dyrektorzy szkół w gminie mają tylko częściową samodzielność w podejmowaniu decyzji dotyczących pozyskiwania i wydatkowania dodatkowych środków finansowanych pozyskanych przez szkoły. Wynika to przede wszystkim z faktu, że dodatkowe środki są bardzo rzadko pozyskiwane i są to niewielkie sumy pochodzące z darowizn i sponsoringu.

Głównym źródłem finansowania większości zadań oświatowych są fundusze pochodzące ze środków własnych budżetu gminy. Gmina do środków z części oświatowej subwencji ogólnej dokłada ok. 20% (7 mln zł subwencji do 2 mln zł) na sfinansowanie zadań związanych z oświatą. Taka struktura finansowania, szczególnie w obszarze zajęć pozalekcyjnych, wynika przede wszystkim z faktu, że do tej pory nie było w Urzędzie Gminy osób znających się na pozyskiwaniu środków unijnych. Sytuacja ta powinna jednak ulec zmianie, ponieważ głównym zadaniem obecnie zatrudnionego Sekretarza Gminy, jest pozyskiwanie środków unijnych tylko na projekty edukacyjne.

2.6. Samorząd funkcjonujący według modelu nieingerującego – Gmina VI

Gmina VI jest gminą wiejską zamieszkałą przez 7 542 mieszkańców. Na jej terenie funkcjonuje pięć szkół publicznych (szkoły podstawowe i gimnazja). Na terenie gminy nie ma niepublicznych szkół



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



podstawowych lub gimnazjów. Tematyką oświatową w ramach Urzędu Gminy zajmuje się Kierownik Referatu Oświaty.

Moduł: Wartość w oświacie dla interesariuszy

Gmina VI funkcjonuje według modelu nieingerującego. Gmina nie posiada odrębnego dokumentu strategicznego o tematyce oświatowej, ale ujmuje ją w ogólnej strategii rozwoju gminy, co wskazuje, iż oświata jest traktowana jako jedna z wielu funkcji pełnionych przez samorząd względem społeczności lokalnej. Zagadnieniom oświaty poświęca się jednak w tym dokumencie niewiele miejsca. Sformułowane w niej zostały dwa cele dotyczące tego obszaru: polepszenie bazy dydaktycznej i podnoszenie jakości kształcenia. Powodem, dla którego w gminie nie powstał odrębny dokument strategiczny w obszarze oświaty jest fakt, iż w opinii władz gminy dla podejmowania decyzji strategicznych wystarczająca jest część oświatowa w strategii ogólnej i nie ma potrzeby tworzenia odrębnego dokumentu. Ogólna strategia rozwoju gminy powstała pod koniec 1999 roku i sformułowano w niej cele strategiczne gminy do 2015 roku. Głównym motywem przygotowania strategii rozwoju gminy była potrzeba stworzenia dokumentu na podstawie, którego można było łatwiej ubiegać się o środki z Unii Europejskiej. Obecnie jest opracowywana aktualizacja tego dokumentu. Kwestiami strategicznymi i przygotowaniem strategii rozwoju gminy zajmuje się Sekretarz Gminy. Na potrzeby stworzenia pierwszej strategii zostały zorganizowane spotkania, w których wzięli udział Wójt, Sekretarz Gminy, kierownicy i specjaliści z urzędu oraz zaproszeni goście: specjaliści, eksperci i praktycy spoza urzędu. Na podstawie wkładu merytorycznego wypracowanego przez zespół, zatrudniona do tego celu firma opracowała formalny dokument strategiczny. Strategia gminy została wprowadzana w życie uchwałą Rady Gminy. Dla ogłoszenia strategii nie została uruchomiona dedykowana komunikacja poza zamieszczeniem dokumentu na stronie internetowej urzędu i w Biuletynie Informacji Publicznej. Wizja dotycząca oświaty nie jest w bezpośredni sposób odzwierciedlana w dokumentach strategicznych w innych niż oświata obszarach. Cele zapisane w ogólnej strategii rozwoju gminy nie zostały sparametryzowane w postaci mierników. Nie został również przyjęty formalny sposób monitorowania realizacji zapisów w strategii, a jej weryfikacją zajmuje się Sekretarz Gminy sprawdzając aktualność strategii w kontekście już osiągniętych celów. W Gminie VI wskazano zmieniającą się politykę państwa i brak środków budżetowych pozwalających sfinansować priorytety oświatowe, np. nie subwencjonowanie przedszkoli i zerówek, gminy jako główne bariery i trudności w planowaniu strategicznym w obszarze oświaty.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Moduł: Kluczowe zasoby potrzebne do realizacji wartości w oświacie

W Gminie VI dyrektor szkoły jest postrzegany przede wszystkim jako menedżer odpowiadający za rozwój szkoły. Ze względu na obniżone pensum dyrektor powinien przeznaczać większość swojego czasu pracy na zarządzanie szkołą. Do najważniejszych zadań i kompetencji dyrektora szkoły władze oświatowe Gminy VI zaliczają organizację pracy szkoły, w której wskazują przede wszystkim organizację zastępstw i prowadzenie spraw kadrowych, a także samodzielne pozyskiwanie dodatkowych środków finansowych. Istotna jest również elastyczność w zarządzaniu szkołą w trudnych czasach, wynikających przede wszystkim z narastającej biurokracji i mnogości kontroli ogólnych. W Gminie VI podstawowym sposobem wyboru dyrektorów do 2008 roku były powierzenia. W 2008 roku na wniosek kuratorium rozpisano konkursy. W ich wyniku dyrektorami zostały jednak te same osoby, które pełniły te funkcje wcześniej.

W gminie w roku szkolnym 2010/2011 nie przeprowadzono corocznej nowelizacji uchwały dotyczącej regulaminów wynagradzania nauczycieli. Głównymi podstawami tej decyzji były zmiany rozwiązań prawnych, pozwalające odstąpić od tego obowiązku oraz brak środków finansowych w budżecie pozwalających na podwyżkę. Inne formy rozmów o wygradzeniach nauczycielskich nie są w gminie prowadzone.

Moduł: Procesy zapewniające realizację wartości w oświacie

W Gminie VI obsługa administracyjno-księgowa została zorganizowana poza szkołami, co nie wspiera podejścia menedżerskiego, jakie powinni reprezentować według władz gminy dyrektorzy szkół. Pierwotnie do obsługi szkół został powołany ZEAS, jednak ostatecznie cała obsługa została przeniesiona do Urzędu Gminy. Umieszczenie tych procesów w szkołach w ogóle nie było rozważane i nie są analizowane konsekwencje takiej organizacji dla sprawności funkcjonowania placówek.

W Gminie VI nie funkcjonują żadne sformalizowane procedury lub procesy zapewniające koordynację działań w zakresie realizacji celów strategicznych ani monitorowania realizacji ogólnej strategii rozwoju gminy, a tym samym zawartych w niej zapisów dotyczących oświaty. Jej weryfikacja następuje na poziomie Sekretarza Gminy, który sprawdza aktualność celów do zrealizowania.

Jeśli chodzi o pozyskiwanie informacji na temat funkcjonowania szkół to szkoły przeprowadzają samoocenę i muszą sfinansować to zadanie w ramach swojego planu finansowego. Po realizacji samooceny organizowane są spotkania z władzami oświatowymi gminy w celu przedstawienia wniosków z tego procesu. Na potrzeby przygotowania dokumentu „Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych” każdy dyrektor opracowuje informacje o swojej szkole, które następnie są



składane w jeden materiał w urzędzie. Dokument ten zawiera kluczowe informacje na temat szkół i statystyki dotyczące liczby uczniów, oddziałów, nauczycieli.

Komunikacja ze społecznością lokalną odbywa się przede wszystkim poprzez dyrektorów placówek i urzędników gminy, którzy uczestniczą w zebraniach wiejskich i sołeckich. Tam udzielane są odpowiedzi na pytania mieszkańców i wyjaśniane są wątpliwości dotyczące oświaty. Jednocześnie radni co najmniej raz w roku odwiedzają szkoły na terenie gminy.

Procesy komunikacyjne i współpracy pomiędzy samorządem a dyrektorami szkół są bardzo dobrze oceniane przez władze oświatowe gminy. Ze względu na silne nastawienie w gminie na współpracę między poszczególnymi szkołami, władze oświatowe Gminy VI organizują regularne spotkania wszystkich dyrektorów szkół prowadzonych przez gminę. Duże spotkania ze wszystkimi dyrektorami są organizowane przed zakończeniem i rozpoczęciem roku szkolnego. Jednocześnie gmina spotyka się indywidualnie z dyrektorami szkół i koordynuje współpracę między nimi. Dyrektorzy szkół prowadzonych przez gminę spotykają się również regularnie bez udziału przedstawicieli gminy.

Współpraca i działania partnerskie z innymi podmiotami w obszarze oświaty są w Gminie VI realizowane głównie na poziomie szkół. Przykładem może być współpraca szkoły prowadzonej przez gminę ze szkołą ponadgimnazjalną prowadzoną przez powiat, w której samorządy bezpośrednio nie uczestniczą. Podejmowana jest również współpraca ze stowarzyszeniami, np. ze stowarzyszeniem „Tacy Sami”, zajmującym się dziećmi niepełnosprawnymi oraz stowarzyszeniem promującym język kaszubski.

W Gminie VI zostały wdrożone i są wykorzystywane dwa podstawowe instrumenty wspierające zarządzanie oświatą: kontrola zarządcza i organizacyjne standardy oświatowe. Kontrola zarządcza jest wdrożona w urzędzie. Koordynatorem w tym zakresie jest Sekretarz Gminy. Natomiast organizacyjne standardy oświatowe zostały wdrożone w szkołach. Każda szkoła sama opracowała te standardy dla siebie. Ich wprowadzenie wynikało przede wszystkim z potrzeby poszukiwania dodatkowych środków finansowych, pochodzących z funduszy unijnych. W gminie w ogóle nie rozważono i nie został wprowadzony żaden z systemów zarządzania jakością. W Gminie VI nie funkcjonuje również budżet zadaniowy.

Moduł: Sposób finansowania wartości w oświacie

Pomimo postrzegania dyrektora szkoły przede wszystkim jako menedżera odpowiadającego za rozwój szkoły za podstawę przygotowywania planów finansowych szkół w gminie przyjęto sposób bazujący na ubiegłorocznych planach finansowych z uwzględnieniem przewidywanej zmiany budżetu



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



oświaty. Elementem wspierającym podejście menedżerskie w tym procesie jest fakt, że dyrektorzy przygotowują swoje plany, które później są w gminie zbierane i weryfikowane. Elementem uzupełniającym proces planowania finansowego są arkusze organizacyjne szkół. Na etapie ich przygotowywania gmina bazuje na podejściu menedżerskim dyrektorów, gdyż nie przekazuje im żadnych wymagań przed opracowaniem arkuszy organizacyjnych szkół. Władze gminy oceniają, że dyrektorzy szkół rzetelnie przygotowują arkusze organizacyjne zgodnie z rzeczywistymi potrzebami szkoły. Zmiany do przyjętych planów finansowych są realizowane na poziomie współpracy między dyrektorami szkół a księgowością w urzędzie.

W Gminie VI dyrektor szkoły jest postrzegany przede wszystkim jako menedżer odpowiadający za rozwój szkoły. Nie odzwierciedla tej roli jednak samodzielność dyrektorów dotycząca pozyskiwania i wydatkowania dodatkowych środków finansowych, która jest tylko częściowa. Środki są każdorazowo wydatkowane w porozumieniu z wójtem. Pozyskane przez szkołę środki trafiają na rachunek w gminie, ale później mogą w razie potrzeby wrócić do szkoły.

Źródłem finansowania bieżących zadań oświatowych jest w 89% subwencja oświatowa i w 11% środki własne gminy. Nauczyciele w Gminie VI realizują zajęcia pozalekcyjne przede wszystkim w ramach godzin wynikających z art. 42 Ustawy o Karcie Nauczyciela, czyli tzw. godzin karcianych. Dodatkowym źródłem finansowania zajęć pozalekcyjnych prowadzonych w szkołach na terenie gminy są środki z funduszy europejskich. Wynika to z faktu, że godziny karciane są wystarczające do zaspokojenia bieżących potrzeb na zajęcia dodatkowe, a w ramach funduszy unijnych pozyskiwane są środki na dedykowane, wybrane cele, np. indywidualizacja nauczania w klasach 1 – 3.

3. Wnioski z badania

Badania jakościowe potwierdziły zasadność różnicowania modeli zarządzania oświatą na poziomie lokalnym, co zostało zobrazowane w Tabeli 2. Kwestia spójności będąca częścią rekomendacji wynikających z raportu ilościowego została zaprezentowana w Tabeli 3. Na tym etapie za elementy weryfikujące spójność przyjęto:

- Świadomość i wizja – ten element obrazuje, czy samorząd posiada jasną wizję i realizuje spójną politykę w obszarze oświaty, czy też ogranicza swoją działalność do realizacji zapisów ustaw.



- Komplementarność – odpowiedź na pytanie, czy wizja dotycząca oświaty jest odzwierciedlona w dokumentach strategicznych w innych niż oświata obszarach (np. strategia społeczna) pozwala zweryfikować, czy samorząd prowadzi spójne działania we wszystkich funkcjach realizowanych na rzecz społeczności lokalnej.
- Partnerstwo – weryfikacja, czy samorząd podejmuje działania partnerskie z innymi podmiotami: biznesem, innymi samorządami, fundacjami, stowarzyszeniami pozwala określić, czy na poziomie lokalnym istnieje pomostowy kapitał społeczny.
- Współfinansowanie – weryfikacja, 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 i jak często następują zmiany. Czy jest to ktoś, kto się zna na oświacie, czy osoba zajmuje się tym obszarem przy okazji?
- Koncentracja władzy – jakie są powody centralizacji lub decentralizacji obsługi administracyjno-księgowej?
- Rola dyrektora szkoły – czy jest to funkcja menedżerska, czy zarządzanie szkołą odbywa w chwilach wolnych od nauczania.

Z przeprowadzonych badań jakościowych największą spójność wykazuje samorząd funkcjonujący według modelu menedżerskiego. Jednak dla wyciągania wniosków ogólnych na poziomie modeli zarządzania konieczne byłoby przeprowadzenie dedykowanych badań. Przeprowadzenie pełnej weryfikacji spójności modeli zarządzania wymagałoby bardziej szczegółowego przygotowania badawczego i aplikacyjnego, jednak z przeprowadzonych wywiadów wynika jednoznacznie, że badania takie są zasadne i jest w tym obszarze duży potencjał badawczy.



Tabela 2. Kluczowe różnice w elementach składowych struktury modelu zarządzania oświatą ze względu na typ tego modelu.

	Menedżerski	Przedsiębiorczy	Konkurencyjny	Demokratyczny	Scentralizowany	Nieingerujący
Wartość w oświacie dla interesariuszy	Istnieje odrębny dokument strategiczny dla oświaty jako narzędzie służące uporządkowanemu sposobowi podejmowania decyzji. Jasno wyartykułowane priorytety oświatowe. Strategia opracowywana z ekspertami spoza urzędu. Monitorowanie realizacji celów strategicznych.	Brak odrębnego dokumentu strategicznego dla oświaty. Wyodrębniony na wysokim poziomie ogólności cel dla oświaty w ogólnej strategii rozwoju gminy. Strategia rozwoju gminy opracowywana z ekspertami spoza urzędu. Brak monitorowania realizacji celów.	Brak dokumentów strategicznych. Priorytety dotyczące oświaty znane osobom zarządzającym tym obszarem w Urzędzie Gminy. Ciągłość utrzymywana poprzez kontynuację pozostawiania jednej osoby na stanowisku decyzyjnym.	Brak dokumentów strategicznych. Priorytety dotyczące oświaty znane osobom zarządzającym tym obszarem w Urzędzie Gminy. Ciągłość utrzymywana poprzez kontynuację pozostawiania jednej osoby na stanowisku decyzyjnym.	Brak odrębnego dokumentu strategicznego dla oświaty. Brak jasnego wyodrębnienia obszaru oświaty (ujęta w ramach potrzeb społecznych) w ogólnej strategii gminy. Strategia opracowana samodzielnie przez pracowników gminy. Brak monitorowania realizacji celów.	Brak odrębnego dokumentu strategicznego dla oświaty. W ogólnej strategii gminy wyodrębniono dwa cele dotyczące bezpośrednio oświaty, choć nie poświęcono im dużo miejsca. Strategia opracowywana z ekspertami spoza urzędu. Brak monitorowania realizacji celów.
Kluczowe zasoby potrzebne do realizacji wartości w oświacie	Dyrektor jest przede wszystkim menedżerem. Kluczowe obszary odpowiedzialności dyrektorów: jakość nauczania, zarządzanie	Dyrektor jest przede wszystkim menedżerem. Kluczowe obszary odpowiedzialności dyrektorów: bezpieczeństwo, jakość	Dyrektor jest przede wszystkim nauczycielem. Kluczowe obszary odpowiedzialności dyrektorów: jakość nauczania i wychowania,	Dyrektor jest przede wszystkim nauczycielem. Kluczowe obszary odpowiedzialności dyrektorów: zarządzanie konfliktami i budżetem.	Dyrektor jest przede wszystkim nauczycielem. Kluczowe obszary odpowiedzialności dyrektorów: nauczanie, zarządzanie kadrami i	Dyrektor jest przede wszystkim menedżerem. Kluczowe obszary odpowiedzialności dyrektorów: organizacja pracy szkoły,

	kadrą i budżetem. Obowiązki dyrektora zazwyczaj są powierzane tej samej osobie bez organizowania konkursu. Kwestie wynagrodzeń nauczycieli nie są dyskutowane, głównie ze względu na wystarczający poziom wynagrodzeń.	nauczania, ogólne zarządzanie placówką. Obowiązki dyrektora zazwyczaj są powierzane tej samej osobie bez organizowania konkursu. Kwestie wynagrodzeń nauczycieli są dyskutowane i jest to wyraz otwartości na potrzeby zgłaszane przez środowisko.	zarządzanie kadrą i placówką. Wybór dyrektorów następuje głównie przez konkursy. Kwestie wynagrodzeń nauczycieli nie są dyskutowane. Władze oświatowe nie chcą na ten temat rozmawiać twierdząc, że nauczyciele to grupa bardzo dobrze zarabiająca.	Obowiązki dyrektora zazwyczaj są powierzane tej samej osobie bez organizowania konkursu. Kwestie wynagrodzeń nauczycieli nie są dyskutowane. Ocze-kiwania płacowe nauczycieli są spełniane, ponieważ gmina ma na to wystarczające środki.	budżetem. Obowiązki dyrektora zazwyczaj są powierzane tej samej osobie bez organizowania konkursu.. Kwestie wynagrodzeń nauczycieli nie są dyskutowane, ponieważ gmina nie jest w stanie zaproponować żadnych zmian.	pozyskiwanie dodatkowych środków i elastyczność zarządzania. Obowiązki dyrektora zazwyczaj są powierzane tej samej osobie bez organizowania konkursu.. Kwestie wynagrodzeń nauczycieli nie są dyskutowane ze względu na brak środków finansowych na ewentualne podwyżki.
Procesy zapewniające realizację wartości w oświacie	Obsługa administracyjno-księgową w szkołach ze względu na wzmocnienie roli menedżerskiej dyrektorów.	Obsługa administracyjno-księgową ze względów kosztowych w ZEAS.	Obsługa administracyjno-księgową częściowo zorganizowana w szkole, a częściowo w urzędzie dla lepszej kontroli i ze względów kosztowych.	Obsługa administracyjno-księgową w szkołach ze względu na duże zaufanie do dyrektorów pomimo postrzegania ich w roli nauczycieli.	Obsługa administracyjno-księgową w ZEAS ze względu na pełnienie przez dyrektora funkcji czysto nauczycielskiej.	Obsługa administracyjno-księgową w urzędzie. Nigdy nie była zorganizowana w szkołach i nigdy takiego rozwiązania nie rozważano.
Sposób finansowania	Punkt wyjścia do	Podstawą przygotowania	Podstawą przygotowania	Podstawą przygotowania	Podstawą przygotowania	Podstawą przygotowania



wartości w oświacie	przygotowania planów finansowych stanowi strategia oświatowa gminy. Całkowita samodzielność dyrektorów w pozyskiwaniu i wydatkowaniu środków finansowych. Główne źródło finansowania dodatkowej oferty edukacyjnej to środki własne gminy.	planów finansowych jest formuła bonu oświatowego oraz wydatki z poprzedniego okresu budżetowania. Całkowita samodzielność dyrektorów w pozyskiwaniu dodatkowych środków i ich wydatkowaniu. Główne źródło finansowania dodatkowej oferty edukacyjnej to środki z funduszy unijnych.	planów finansowych są wydatki z poprzedniego okresu budżetowania. Całkowita samodzielność dyrektorów w pozyskiwaniu dodatkowych środków, a ograniczona w ich wydatkowaniu. Dodatkowa oferta edukacyjna realizowana głównie w ramach tzw. godzin karcianych.	planów finansowych są wydatki z poprzedniego okresu budżetowania. Całkowita samodzielność dyrektorów w pozyskiwaniu i wydatkowaniu środków finansowych. Główne źródło finansowania dodatkowej oferty edukacyjnej to środki własne gminy.	planów finansowych są wydatki z poprzedniego okresu budżetowania. Częściowa samodzielność dyrektorów w pozyskiwaniu i wydatkowaniu środków finansowych. Główne źródło finansowania dodatkowej oferty edukacyjnej to środki własne gminy. Silne nastawienie na pozyskiwanie środków unijnych w przyszłości.	planów finansowych są wydatki z poprzedniego okresu budżetowania. Częściowa samodzielność dyrektorów w pozyskiwaniu i wydatkowaniu środków finansowych. Dodatkowa oferta edukacyjna realizowana głównie w ramach tzw. godzin karcianych.
----------------------------	--	---	---	--	--	--

Źródło: Opracowanie własne

Tabela 3. Spójność modeli zarządzania.

	Menedżerski	Przedsiębiorczy	Konkurencyjny	Demokratyczny	Scentralizowany	Nieingerujący
Świadomość i wizja	Jasno sprecyzowane priorytety w odrębnym dokumencie	Brak jasno wyodrębnionych, precyzyjnych priorytetów	Brak powszechnie uświadomionych i zakomunikowanych	Brak powszechnie uświadomionych i zakomunikowanych	Brak jasno wyodrębnionych, precyzyjnych priorytetów	Brak pełnej świadomości wizji oświaty, pomimo zapisanych celów



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

	strategicznym dotyczącym tylko oświaty.	oświatowych.	priorytetów oświatowych. Oczekiwania dotyczące celów w oświacie skomunikowane na poziomie władz oświatowych gminy i sukcesywnie przekazywane dyrektorom.	priorytetów oświatowych. Wizja dotycząca oświaty pozostaje na poziomie Burmistrza.	oświatowych.	w ogólnej strategii gminy.
Komplementarność	Cele oświatowe nie są odzwierciedlone w dokumentach strategicznych dotyczących innych obszarów funkcjonowania samorządu, ale strategię we wszystkich sferach uzupełniają się.	Cele oświatowe są odzwierciedlone w dokumentach strategicznych dotyczących innych obszarów funkcjonowania samorządu, takich jak pomoc społeczna.	Wizja oświaty nie jest odzwierciedlona w dokumentach strategicznych ani dotyczących oświaty, ani pozostałych obszarów polityki społecznej gminy.	Wizja oświaty nie jest odzwierciedlona w dokumentach strategicznych ani dotyczących oświaty, ani pozostałych obszarów polityki społecznej gminy. Nie istnieje żaden dokument konsolidujący te obszary, chociaż są one zintegrowane jako zadania publiczne w jednym referacie.	Wizja oświaty nie jest odzwierciedlona w innych dokumentach strategicznych oprócz ogólnej strategii rozwoju gminy.	Wizja oświaty nie jest odzwierciedlona w innych dokumentach strategicznych oprócz ogólnej strategii rozwoju gminy.



Partnerstwo	Współpraca i działania partnerskie z innymi podmiotami w obszarze oświaty nie są powszechne.	Współpraca i działania partnerskie z innymi podmiotami w obszarze oświaty są realizowane w zakresie prowadzenia przez stowarzyszenie szkoły ponadgimnazjalnej przy gimnazjum w budynku gminy, a także organizacji czasu młodzieży i promocji aktywności fizycznej młodzieży.	Działania partnerskie z innymi podmiotami nie są podejmowane.	W gminie oprócz szkół i przedszkoli publicznych funkcjonują także szkoły i przedszkola niepubliczne. Ich istnienie jest „poko- jowe” bez inicjowania ze strony samorządu wspólnych przedsięwzięć w ramach rozwoju kapitału społecznego gminy.	Współpraca i działania partnerskie z innymi podmiotami w obszarze oświaty zależą bezpośrednio od inicjatywy dyrektorów szkół.	Współpraca i działania partnerskie z innymi podmiotami w obszarze oświaty zależą bezpośrednio od inicjatywy dyrektorów szkół.
Współfinansowanie	Głównym źródłem finansowania oświaty są subwencja i środki własne gminy (gmina dokłada ok. 30% do subwencji oświatowej). Dodatkowo gmina pozyskuje środki z funduszy unijnych. Punktem wyjścia planowania środków	Źródłem finansowania bieżących zadań oświatowych jest w całości subwencja oświatowa. Środki na inwestycje w całości pochodzą z budżetu własnego gminy. Dodatkowym źródłem na rozwój są środki z Urzędu Marszałkow-	Głównym źródłem finansowania zadań oświatowych jest subwencja i środki własne gminy (gmina dokłada ok. 25% do subwencji oświatowej). Środki unijne są traktowane jako uzupełniające źródło.	Sytuacja finansowa gminy jest bardzo dobra i w związku z tym do wykonania zadań oświatowych samorządy, oprócz środków z części oświatowej subwencji ogólnej, wykorzystują dochody własne. Burmistrz ma ambicje	Głównym źródłem finansowania oświaty są subwencja i środki własne gminy (gmina dokłada ok. 20% do subwencji oświatowej). Wynika to z dotychczasowego braku osób, które znałyby się na pozyskiwaniu środków z funduszy unijnych.	Głównym źródłem finansowania oświaty są subwencja – 89% i środki własne gminy – 11%. Dodatkowym źródłem finansowania zajęć pozalekcyjnych prowadzonych w szkołach są środki z funduszy europejskich.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

	jest strategia oświatowa.	skiego. Głównym źródłem finansowania zajęć pozalekcyjnych są środki pochodzące z funduszy europejskich.		plaszowania gminy wysoko w rankingach: „być wiodącą gminą” stąd pobudki wykorzystania tych środków odnoszą się do jego wizji oświaty uzgodnionej z poszczególnymi dyrektorami placówek oświatowych.		
Kompetencje	Ciągłość na stanowisku osoby zarządzającej oświatą w gminie.	Ciągłość na stanowisku osoby zarządzającej oświatą w gminie.	Ostatnio nastąpiła zmiana na stanowisku odpowiadającym za obszar oświaty w gminie. Zajmuje je osoba posiadająca wieloletnie doświadczenie w obszarze oświaty.	Częste rotacje osób na stanowisku Kierownika referatu nie sprzyjają przygotowaniu i realizacji zintegrowanej polityki społecznej gminy, ale w zupełności kompetencje i osobowość Burmistrza ten mankament niweluje. Nie jest to jednak stabilne rozwiązanie dla	Ciągłość na stanowisku osoby zarządzającej oświatą w gminie.	Ciągłość na stanowisku osoby zarządzającej oświatą w gminie.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

				samorządu choć akceptowane przez radnych.		
Rola dyrektora szkoły	Dyrektorzy są przede wszystkim menedżerami placówek oświatowych.	Dyrektorzy są przede wszystkim menedżerami placówek oświatowych.	Dyrektor jest przede wszystkim postrzegany jako nauczyciel, chociaż oczekiwania władz oświatowych obejmują również aspekty menedżerskie.	Dyrektor jest przede wszystkim nauczycielem, ale w związku z posiadanymi kompetencjami stanowi wsparcie dla burmistrza w prowadzeniu placówek.	Dyrektor jest przede wszystkim nauczycielem.	Dyrektorzy są przede wszystkim menedżerami placówek oświatowych.
Koncentracja władzy	Decentralizacja obsługi administracyjno-kadrowej wspiera rolę menedżerską dyrektorów.	Obsługa administracyjno-księgowa w ZEAS, co nie daje możliwości dyrektorom w pełni wziąć odpowiedzialności za zarządzanie placówką, ale jest to rozwiązanie efektywne z punktu widzenia kosztowego.	Rozproszenie odpowiedzialności za procesy obsługowe. Przekazanie do szkół odpowiedzialności za procesy administracyjne, a centralizacja kwestii finansowych. Obsługa kadrowa przekazana do szkół z zachowaniem ścisłej kontroli na poziomie urzędu.	Decentralizacja obsługi administracyjnej umożliwia burmistrzowi wyposażenie dyrektorów szkół w kompetencje wykonawcze, pomimo przypisywania im przede wszystkim roli nauczyciela.	Obsługa administracyjno-księgowa w ZEAS w pełni odzwierciedla postrzeganie roli dyrektora szkoły jako nauczyciela.	Obsługa administracyjno-księgowa w urzędzie.



Dbałość o wizerunek	Przekazywanie informacji odbywa się przede wszystkim za pośrednictwem strony internetowej gminy, gdzie zamieszczono m.in. dokument „Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych za rok szkolny 2009/2010”. Kluczowe informacje udostępniane w ramach dokumentu to: wyniki sprawdzianu i egzaminów w szkołach prowadzonych przez gminę, a także wyniki ewaluacji zewnętrznej dla szkoły, informacje o wydatkach w przeliczeniu na ucznia, statystyki dotyczące liczby uczniów,	Przekazywanie informacji odbywa się przede wszystkim w celu pochwalenia się osiągnięciami w obszarze oświaty. Podstawowym kanałem komunikacji jest Internet. Część informacji jest przekazywana również na spotkaniach sołeckich, umieszczana na tablicach ogłoszeń w sołectwach, a także w lokalnej gazecie, która wychodzi raz na cztery miesiące.	Nie są podejmowane żadne działania nastawione na komunikację ze społecznością lokalną.	Przekazywanie informacji odbywa się przede wszystkim za pośrednictwem strony internetowej gminy, gdzie zamieszczono m.in. dokument „Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych za rok szkolny 2009/2010”. Kluczowe informacje udostępniane w ramach dokumentu to: edukacyjna wartość dodana dla gimnazjów, wyniki ewaluacji zewnętrznej dla szkoły, informacje o wydatkach w przeliczeniu na ucznia, statystyki dotyczące liczby uczniów, oddziałów, nauczycieli.	Przekazywanie informacji odbywa się poprzez Internet oraz informacje udostępnione w urzędzie. Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych nie jest przygotowywana i podawana do powszechnej wiadomości.	Przekazywanie informacji odbywa się przede wszystkim za pośrednictwem dyrektorów szkół i urzędników gminy. Na zebraniach wiejskich i sołeckich udzielane są odpowiedzi na pytania mieszkańców.
----------------------------	--	--	--	---	--	--



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

	oddziałów, nauczycieli, zestawienia umożliwiające porównywanie szkół.					
--	--	--	--	--	--	--

Źródło: Opracowanie własne



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

W wyniku badań jakościowych można wysunąć wnioski co do trafności wyboru zmiennych konstytutywnych zastosowanych w analizie klastrow, na podstawie której wyróżniono sześć modeli zarządzania oświatą na poziomie samorządu lokalnego oraz przedstawić rekomendacje metodyczne dla rozwoju dalszych prac badawczych w obszarze modeli zarządzania oświatą.

W module dotyczącym wartości w oświacie dla interesariuszy zmienne konstytutywne bazowały na weryfikacji istnienia odrębnego, samoistnego dokumentu strategicznego dotyczącego jedynie oświaty lub strategii oświaty wpisanej w ogólną strategię rozwoju gminy. W wymiarze zarówno teoretycznym, jak i praktycznym potwierdzona została trafność i zasadność wyboru tych zmiennych. 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. W przypadku, gdy funkcjonuje w samorządzie odrębna strategia oświaty można zaobserwować, że decydenci mają większą świadomość priorytetów i przykładają znacznie większą wagę do obszaru oświaty. Ujmowanie kwestii oświatowych w ogólnej strategii rozwoju gminy powoduje rozmycie priorytetów oświatowych w innych obszarach, pomimo, że budżet oświatowy jest zwykle drugim co do wielkości w całym budżecie gminy.

W module zasobowym zmienna dotycząca negocjacji regulaminów wynagradzania nauczycieli w radykalny sposób nie różnicowała samorządów na etapie badania ilościowego, co widać w wynikach centroidów. Zostało to potwierdzone również w badaniu terenowym. Zwykle samorządy traktowały ten obszar jako potencjalnie konfliktogenny. Dlatego sytuacją pożądaną jest jak najrzadsze negocjowanie regulaminów wynagradzania nauczycieli.

Z kolei zmienna dotycząca roli dyrektora ma istotny wpływ na różnicowanie modeli. W wynikach badania jakościowego można zaobserwować jej silne powiązanie ze zmienną dotyczącą umiejscowienia procesów administracyjno-księgowych. Przekazanie tych procesów do szkół, a co za tym idzie bezpośredni dostęp do informacji oraz wpływ na szybkość podejmowania decyzji finansowych wzmacnia możliwości realnego pełnienia przez dyrektorów roli menedżerów placówek. W pozostałych przypadkach ta funkcja jest bardziej deklaratorywna aniżeli możliwa faktycznie do pełnienia. Połączenie tych dwóch zmiennych ma szczególnie istotne znaczenie.

Zmienna dotycząca wdrożenia i wykorzystywania systemu zarządzania jakością potwierdziła jedynie jego przydatność dla urzędu jako całości, a nie ma zastosowania specyficznie dla obszaru oświaty. Systemy zarządzania nie są powszechnie wykorzystywane bezpośrednio w obszarze oświaty. Pozytywny wpływ tych systemów ma przede wszystkim wymiar techniczny. W oświacie są



realizowane zadania, dla których trudno ustalić reguły postępowania, które nie zostały już dookreślone na poziomie przepisów prawa.

Badanie jakościowe potwierdziło trafność wyboru zmiennych dotyczących struktury finansowania zajęć pozalekcyjnych, weryfikujących stopień powszechności wykorzystywania środków z budżetów własnych gminy, z funduszy europejskich, a także realizacji tych zajęć w ramach art. 42 Karty Nauczyciela. Siła różnicowania tej zmiennej zależy od sytuacji finansowej gminy. Im gorsza jest sytuacja tym wyższa presja konieczności pozyskiwania środków unijnych. Nie jest to skorelowane ze skutecznością pozyskiwania, bo ta jest zdeterminowana zdolnościami kadrowymi i organizacyjnymi samorządu. Jednocześnie środki unijne nie są w stanie zapewnić regularnego bieżącego finansowania oświaty, ale mogą być przeznaczane na dedykowane cele. Gminy dostrzegają, że aby zapewnić rozwój w obszarze oświaty w samorządzie muszą być pozyskiwane dodatkowe środki, szczególnie jeżeli szkoła jest postrzegana jako ośrodek życia i kultury na danym terenie. Im lepsza sytuacja finansowa gminy tym mniejsza jest konieczność poszukiwania środków unijnych a więcej przeznaczanych jest środków własnych.

Zmienna dotycząca sposobu przygotowania planów budżetowych pomaga w identyfikacji wachlarza narzędzi dostępnych w zarządzaniu finansami w oświacie. Powszechne jest planowanie w oparciu o plany finansowe z lat poprzednich z uwzględnieniem przewidywanej zmiany budżetu oświaty. Jednak im bardziej aktywny jest samorząd tym więcej narzędzi i instrumentów wykorzystuje w celu skutecznego i efektywnego zarządzania budżetem.

W dalszych badaniach rekomendowane jest wykorzystanie zmiennych dotyczących istnienia dokumentów strategicznych obejmujących obszar oświaty i rodzaju tych dokumentów, roli dyrektora, umiejscowienia obsługi administracyjno-księgowej, źródeł finansowania oferty edukacyjnej oraz sposobu przygotowania planów finansowych szkół jako konstytutywnych dla wyodrębniania modeli zarządzania oświatą w polskich samorządach.



OŚRODEK
ROZWOJU
EDUKACJI

Aleje Ujazdowskie 28
00-478 Warszawa
tel. 22 345 37 00
fax 22 345 37 70

www.ore.edu.pl



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Publikacja współfinansowana przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego