

BIBLIOTECZKA OŚWIATY SAMORZĄDOWEJ



Biblioteczka Oświaty Samorządowej

Redaktor serii Jan Herczyński

- Tom 1. Strategie oświatowe, pod redakcją Anthony'ego Levitasa
- Tom 2. Zarządzanie oświatą, pod redakcją Mikołaja Herbsta
- Tom 3. Finansowanie oświaty, pod redakcją Mikołaja Herbsta
- Tom 4. Edukacja przedszkolna, pod redakcją Pawła Swianiewicza
- Tom 5. Informacje oświatowe, pod redakcją Jana Herczyńskiego
- Tom 6. Wskaźniki oświatowe, Jan Herczyński

System oświaty publicznej jest w Polsce zdecentralizowany. W wyniku transformacji ustrojowej, rozpoczętej w 1989 r., odszedł w niepamięć jednolity system szkół wszystkich szczebli podporządkowanych ideologicznemu centrum. Zmianom towarzyszyło powstanie pluralistycznego rynku programów i podręczników szkolnych. Publicznymi szkołami i placówkami oświatowymi zarządzają teraz jednostki samorządu terytorialnego; do nich też należy finansowanie szkół. Co zrobić, żeby w toku edukacji uczniowie zyskiwali jak najwięcej, a nauczyciele mieli satysfakcję i pożytek ze swojej pracy? W znacznej mierze zależy to od efektywnego działania samorządów w gminach i powiatach na rzecz wysokiej jakości szkół.

Jednostki samorządu terytorialnego w zarządzaniu oświatą mają już spore doświadczenie. Ostatnio stają jednak przed wyzwaniem, jakich przedtem nie było. Muszą sprostać potrzebie modernizacji wynikającej z przemian cywilizacyjnych, z globalizacji, z potrzeb rynku pracy, wreszcie – z wymagań tworzącej się gospodarki opartej na wiedzy. Oświata zmienia się pod względem celów, jakie są przed nią stawiane, i standardów, jakim musi sprostać; zmieniają się wymagania programowe i egzaminacyjne. Tymczasem samorządy działają w konkretnych, często niełatwych warunkach, w sytuacji niżu demograficznego i niedoborów finansowych. Czy radzą sobie z tak poważnymi problemami? No cóż... organy prowadzące szkół na wiele zagadnień muszą spojrzeć w nowy, wyzbyty rutynny sposób.

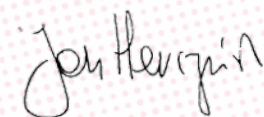
Biblioteczka Oświaty Samorządowej ma im w tym dopomóc. Jest to pierwsza inicjatywa wydawnicza ujmująca w sześciu tomach całość zagadnień związanych z prowadzeniem szkół i placówek oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce.

Biblioteczka ma za zadanie ułatwić samorządom nowe rozpoznanie problemów oświaty oraz zachęcić pracowników odpowiedzialnych za tę dziedzinę do strategicznego myślenia o prowadzonych szkołach i placówkach. Rozdziały kolejnych tomów Biblioteczki ujmują zagadnienia w dwojaki sposób. Z jednej strony, opierając się na badaniach terenowych i ankietowych oraz licznych dyskusjach z samorządowcami, identyfikują problemy i dylematy stojące obecnie przed organami prowadzącymi, dokumentują przyjęte przez samorządy rozwiązania zarządcze. Z drugiej strony zaś, proponują wiele cennych wskazówek w zakresie zarządzania lokalnymi systemami oświaty, prezentują nowe modele i rozwiązania oraz przykłady dobrych praktyk.

Niewątpliwym atutem serii jest różnorodność spojrzeń na oświatę – poszczególne rozdziały zostały napisane przez ekspertów z Uniwersytetu Warszawskiego, Szkoły Głównej Handlowej, Uniwersytetu Jagiellońskiego, Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej, przez przedstawicieli firm świadczących usługi dla jednostek samorządu terytorialnego, a także, co najważniejsze – przez doświadczonych samorządowców.

Mamy nadzieję, że Biblioteczka Oświaty Samorządowej będzie stanowić wartościowe źródło wiedzy o zarządzaniu oświatą na szczeblu lokalnym, skłoni Czytelników do namysłu i refleksji oraz zainspiruje do wdrażania nowych rozwiązań. W niniejszej broszurze krótko omawiamy każdy z tomów Biblioteczki i przedstawiamy jeden przykład zawartych w nim analiz.

Zachęcam do lektury
redaktor serii





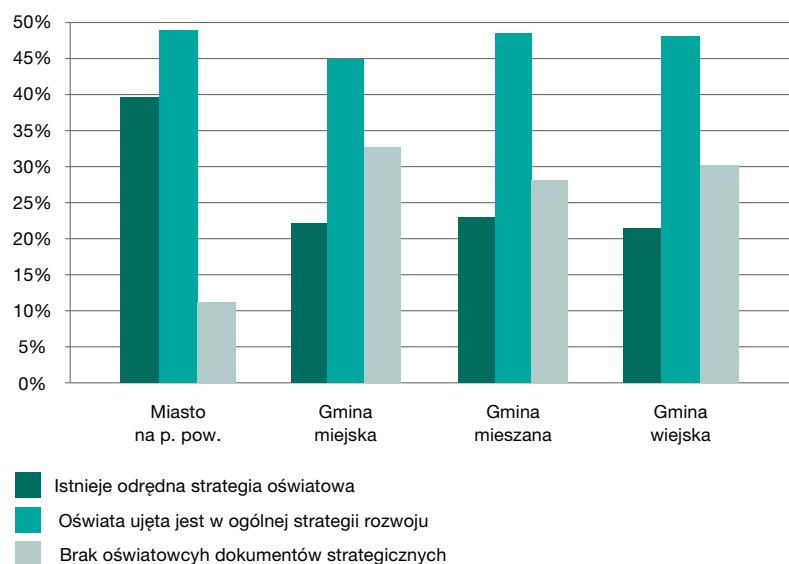
Jednostki samorządu terytorialnego jako organy prowadzące szkoły stoją obecnie wobec poważnych wyzwań strategicznych i zarządczych. Działają w systemie zdecentralizowanym i urynkwionym, przy szerokich uprawnieniach rodziców i uczniów do swobodnego wyboru szkoły, toteż przyjęcie odpowiedniej strategii oświatowej może zdecydować o ich sukcesie bądź porażce.

Jak rozwiązać problemy wynikające z niżu demograficznego? Jak upowszechnić wychowanie przedszkolne? Czy uda się zapobiec rozwarstwieniu społecznemu w szkołach? Czy wystarczy środków na doskonalenie zawodowe nauczycieli? Jak dostosować szkoły zawodowe do zmieniającego się rynku pracy? Pierwszy tom Biblioteczki przedstawia omówienie tych wyzwań, analizę obecnych samorządowych strategii oświatowych, proces ich przygotowywania, a także techniki i narzędzia, które ułatwiają samorządom strategiczne zarządzanie lokalnym systemem oświatowym.

Analiza istniejących strategii oświatowych została sporządzona m.in. na podstawie ankiety przeprowadzonej na reprezentatywnej grupie 320 gmin. Z zebranego materiału wynika, że dokumenty definiujące długofalową politykę oświatową mogą być oddzielnym dokumentem strategicznym gminy (ma je co piąta gmina w Polsce), mogą być także zawarte w ogólnej strategii rozwoju (tak jest w 2/3 samorządów gminnych). Jak pokazuje poniższy rysunek, zależy to od typu gminy.

Analiza istniejących strategii oświatowych została sporządzona m.in. na podstawie ankiety przeprowadzonej na reprezentatywnej grupie 320 gmin. Z zebranego materiału wynika, że dokumenty definiujące długofalową politykę oświatową mogą być oddzielnym dokumentem strategicznym gminy (ma je co piąta gmina w Polsce), mogą być także zawarte w ogólnej strategii rozwoju (tak jest w 2/3 samorządów gminnych). Jak pokazuje poniższy rysunek, zależy to od typu gminy.

Strategie oświatowe samorządów

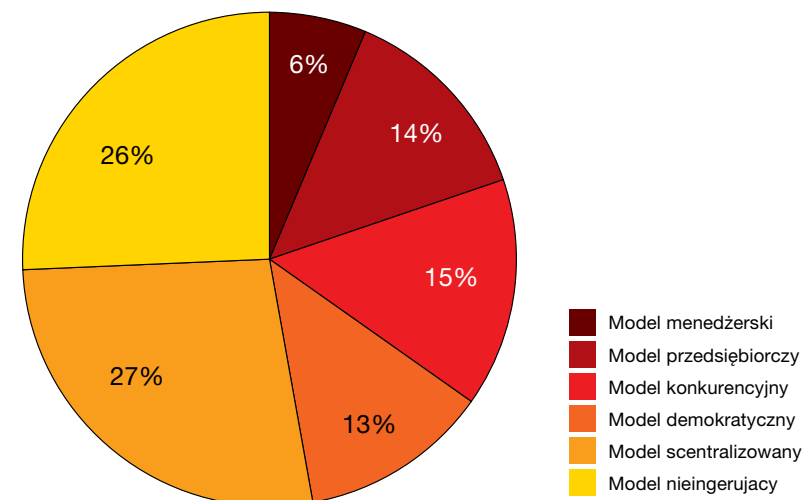


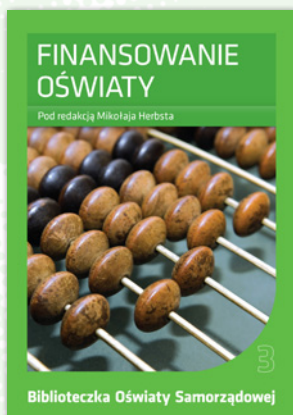
Prowadzenie przedszkoli, szkół i placówek oświatowych jest poważnym i trudnym zadaniem jednostek samorządu terytorialnego, zarówno ze względu na znaczenie dla lokalnej społeczności, jak i na wysokość potrzebnych do tego środków budżetowych. Z przeprowadzonych analiz wynika, że samorzady są w różnym stopniu zaangażowane w świadome kształtowanie swoich systemów oświatowych, różnie też wykorzystują dostępne instrumenty zarządcze. W 2 tomie Biblioteczki zaproponowano – po raz pierwszy w Polsce – klasyfikację modeli zarządzania oświatą na poziomie lokalnym oraz przedstawiono najistotniejsze problemy z tego zakresu; są to na przykład: relacje między dyrektorem szkoły a organem prowadzącym, monitorowanie pracy placówek, kontrola zarządcza w oświacie. Obok analiz ilościowych i studiów przypadku podano także liczne przykłady efektywnych narzędzi wspomagających zarządzanie.

Na podstawie wspomnianej wcześniej ogólnopolskiej ankiety wykonano odpowiednią analizę statystyczną i wyróżniono sześć modeli zarządzania oświatą na poziomie lokalnym: model menedżerski, przedsiębiorczy, konkurencyjny, demokratyczny, scentralizowany oraz model nieingerujący. Częstotliwość występowania tych modeli w praktyce samorządów przedstawia poniższy rysunek.



Modele zarządzania oświatą w gminach



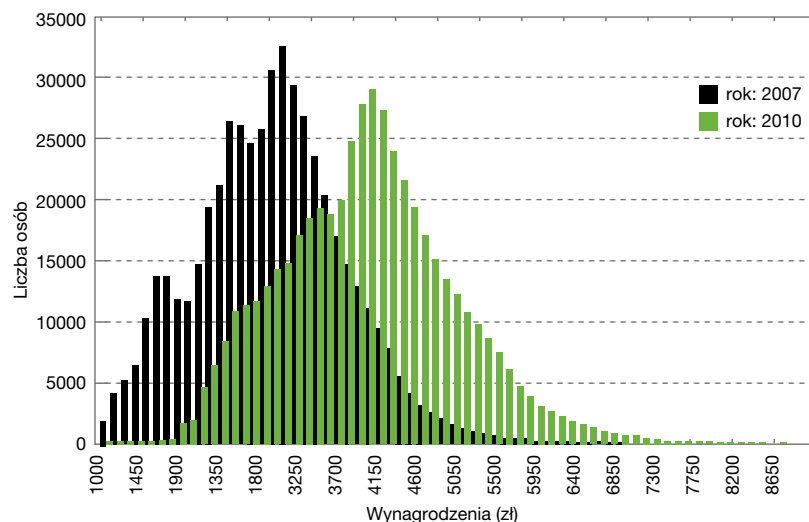


Prowadzenie szkół i innych placówek oświatowych, pod względem społecznym jedno z najważniejszych zadań samorządów terytorialnych, jest niełatwym przedsięwzięciem finansowym. Podstawą wszelkich decyzji w tym zakresie powinna być gruntowna wiedza o instrumentach zarządzania finansami oświaty na poziomie lokalnym, a także o uwarunkowaniach systemowych dotyczących tego obszaru. W 3 tomie Biblioteczki omawiamy teoretyczne założenia i praktykę procesu budżetowego w polskiej oświacie, przedstawiamy stan faktyczny oraz przyczyny zróżnicowania wynagrodzeń nauczycielskich w Polsce, zmiany w tym zakresie zachodzące w wyniku reform, możliwości wprowadzenia lokalnych standar-

dów zatrudnienia w oświacie, wyniki analizy nauczycielskich regulaminów płacowych i wreszcie wykorzystanie pomiaru osiągnięć uczniów oraz ewaluacji zewnętrznej do oceny potrzeb szkoły.

Wśród wydatków oświatowych gmin i powiatów największą pozycją w budżecie są wynagrodzenia nauczycieli. W ostatnich latach nastąpił istotny wzrost tych wynagrodzeń, co ilustrują histogramy na poniższym rysunku.

Histogram wynagrodzeń nauczycieli w roku 2007 i 2010



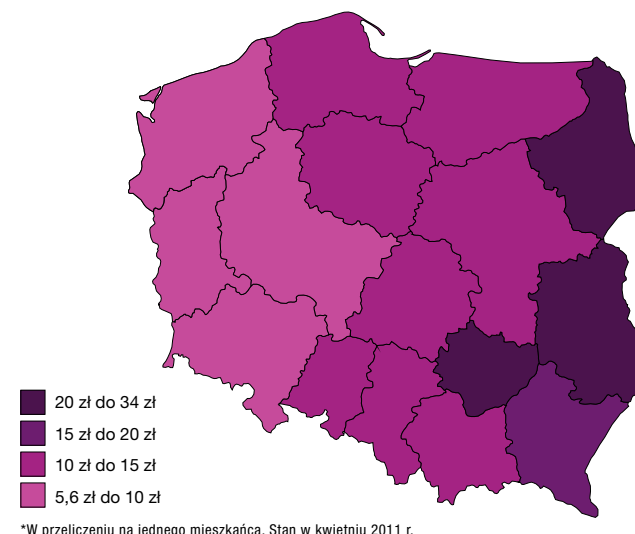
*Dane na wykresie dotyczą września 2007 r. i września 2010 r.

Scholaryzacja przedszkolna (upowszechnienie edukacji przedszkolnej) to jedno z najważniejszych wyzwań edukacyjnych stojących przed gminami. Dziedzina ta w ostatnich latach wiele zawdzięcza dostępności funduszy europejskich, jak również uelastycznieniu rozwiązań ustawowych (wprowadzono tzw. inne formy wychowania przedszkolnego). W ciągu zaledwie pięciu lat, od 2007 r., poziom scholaryzacji przedszkolnej podniósł się średnio z poniżej 40% do około 65%. Rozkład geograficzny i społeczny tego wzrostu nie jest jednak równomierny, a w wielu regionach dalece niewystarczający. Od decyzji władz gminnych, zarówno organizacyjnych jak i budżetowych, zależy dalszy rozwój edukacji przedszkolnej. W 5 tomie Biblioteczki szczegółowo omówiono politykę gmin w tym obszarze, na przykład trudne decyzje regulujące pobierane od rodziców opłaty za wyżywienie dzieci i za dodatkowe zajęcia. Obok studiów przypadku przedstawiono także wybrane europejskie modele opieki przedszkolnej.

Fundusze unijne umożliwiły sfinansowanie skokowego wzrostu scholaryzacji przedszkolnej w Polsce. Regionalny rozkład środków z Europejskiego Funduszu Społecznego na edukację przedszkolną w przeliczeniu na jednego mieszkańca przedstawia poniższy rysunek. Rozkład ten jest bardzo wyrazisty: im bardziej na wschód, tym większe wsparcie przedszkoli ze środków unijnych, co oznacza, że środki na opiekę przedszkolną kierowane są przede wszystkim tam, gdzie scholaryzacja jest najniższa.



Rozkład wydatków na przedszkola z EFS w przeliczeniu na jednego mieszkańca



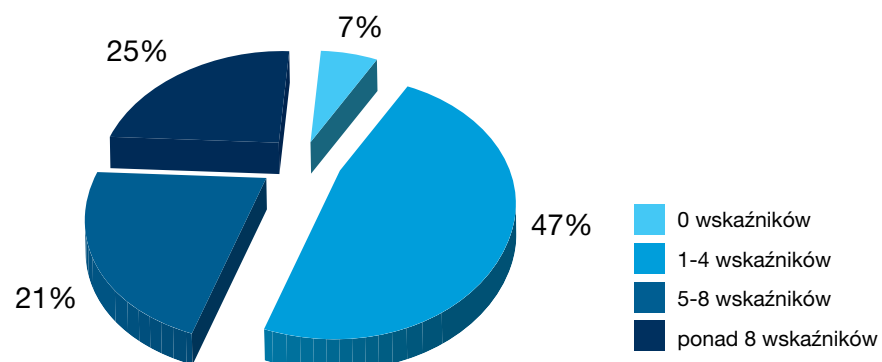


Począwszy od roku 2009 wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast, starostowie oraz marszałkowie mają obowiązek corocznego składania radzie swojej jednostki samorządu terytorialnego *Informacji o stanie realizacji zadań oświatowych* (w skrócie: *Informacji oświatowej*). Jest to dobra okazja do głębszej refleksji nad własną strategią oświatową i do podjęcia poważnej dyskusji na temat napotkanych problemów, postawionych celów i osiągniętych wyników. Ustawa o systemie oświaty pozostawia samorządom swobodę wyboru zakresu tematycznego *Informacji oświatowych*, ich objętości i szczególności. W 5 tomie Biblioteczki przedstawiono obszerne modele *Informacji oświatowych* dla samorządów różnego szczebla.

Zwrócono szczególną uwagę na konieczność szerszego wykorzystania w nich, obok danych statystycznych i budżetowych, także różnorodnych wskaźników oświatowych.

Jedno z przedstawionych badań to analiza *Informacji oświatowych* z lat 2009 i 2011 pod kątem wykorzystania wskaźników oświatowych. W tym czasie nastąpił wzrost liczby samorządów, które stosują wskaźniki w praktyce i zamieszczają je w swoich *Informacjach*. Poniższy rysunek przedstawia procentowy rozkład *Informacji* w zależności od liczby zastosowanych wskaźników. Samorzady najczęściej wykorzystują od jednego do czterech wskaźników.

Rozkład *Informacji oświatowych* za rok szkolny 2010/11 pod względem liczby użytych wskaźników oświatowych



Wskaźniki oświatowe należą już od dawna do języka debat o lokalnych i krajowych systemach oświatowych. Polskiej oświacie stale jeszcze brakuje porównywalnych wskaźników oświatowych na poziomie kraju i województwa, a także dla gmin i powiatów tego samego typu lub porównywalnej wielkości. W 6 tomie Biblioteczki przedstawiono propozycję nowego zestawu 24 oświatowych wskaźników odniesienia, które obejmują tematykę organizacji sieci szkół, procesu nauczania, zatrudnionej w szkołach kadry oraz problemy finansowania. Ich zadaniem jest dostarczenie wszystkim samorządom w Polsce aktualnych, wiarygodnych i porównywalnych informacji charakteryzujących lokalne systemy szkolne. W książce szczegółowo omówiono metodologię obliczania wskaźników odniesienia oraz możliwości ich wykorzystania w praktyce.

Ciekawe informacje porównawcze o szkołach można uzyskać stosując nowe poziomy agregacji wskaźników. Oznacza to, że wskaźniki obliczane są nie tylko dla różnych typów szkół, ale także dla tzw. grup odniesienia. Dla każdej gminy poziomem odniesienia jest cały kraj, a następnie województwo, na którego terenie gmina się znajduje; poziomem odniesienia może być też decyl pod względem ludności, a więc grupa 248 gmin o zbliżonej liczbie mieszkańców (decyl 1 to gminy najmniejsze, decyl 10 – największe), decyl pod względem dochodów własnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca (decyl 1 to gminy najuboższe, decyl 10 – najzamożniejsze), a także typ funkcjonalny gminy. Wyróżniono siedem typów funkcjonalnych gmin: miasta na prawach powiatu, gminy w obszarze metropolitalnym, miasta poza metropoliami, gminy przemysłowe, gminy poPGR-owskie, gminy mieszane rolnicze i gminy typowo wiejskie.



Średnia wielkość oddziału szkolnego według typu szkoły oraz poziomu odniesienia

Średnia wielkość oddziału szkolnego w gminie X w roku szkolnym 2010/11					
Poziom agregacji	Przedszkole	Szkoła podstawowa	Gimnazjum	Przedszkole specjalne	Inne formy wychowania przedszkolnego
Kraj	22,01	18,65	22,82	5,64	17,60
Województwo lubelskie	20,87	17,00	22,36	6,06	16,85
Decyl 4 pod względem liczby ludności	19,15	15,39	21,18	M/U*	19,08
Decyl 1 pod względem dochodów własnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca	17,44	14,39	21,29	M/U	18,95
Typ funkcjonalny: gmina typowo wiejska	18,63	15,08	21,15	M/U	17,77
Gmina X	14,44	12,32	18,67	M/U	M/U

* Skrót M/U oznacza, że na danym poziomie odniesienia i dla danego typu szkoły jest zbyt mało uczniów, by wartość średnia miała statystyczne znaczenie (mniej niż 50 uczniów).

NOTY O REDAKTORACH

Mikołaj Herbst

Adiunkt w Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego, autor publikacji z dziedziny finansowania oświaty, pomiaru osiągnięć szkolnych, a także rozwoju regionalnego i lokalnego. Jako konsultant zajmował się kwestią finansowania oświaty w Czarnogórze, na Ukrainie i w Bułgarii. W latach 2008-2009 był członkiem Zespołu Doradców Strategicznych Premiera RP. Redaktor tomów drugiego i trzeciego.

Jan Herczyński

Koordynator projektu *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*, adiunkt w Interdyscyplinarnym Centrum Modelowania Uniwersytetu Warszawskiego. Wraz z Mikołajem Herbstem i Anthony'm Levitasem współautor monografii *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości* (2011). Autor analiz zarządzania i finansowania oświaty albańskiej, bułgarskiej, gruzińskiej, kirgiskiej, kosowskiej, litewskiej, macedońskiej, mołdawskiej, rumuńskiej, serbskiej i ukraińskiej. Redaktor tomu piątego i autor tomu szóstego.

Anthony Levitas

Ekspert w zakresie finansów publicznych, samorządów i oświaty, autor licznych raportów i analiz w dziedzinie finansowania samorządów. Uczestniczył w projektach w Polsce, Albanii, Armenii, Bośni i Hercegowinie, Kosowie, Macedonii, Rosji, Serbii oraz Turcji. Wraz z Janem Herczyńskim i Mikołajem Herbstem współautor monografii *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości* (2011). Redaktor tomu pierwszego.

Paweł Swianiewicz

Kierownik Zakładu Rozwoju i Polityki Lokalnej Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, profesor nauk ekonomicznych. Ekspert Rady Europy do spraw finansów samorządowych i organizacji terytorialnej. Specjalista w obszarze polityki lokalnej i finansów samorządowych, autor licznych publikacji. Brał udział w wielu międzynarodowych programach dotyczących rozwoju samorządu terytorialnego w Europie Środkowo-Wschodniej i Południowej. Od 2010 roku doradca społeczny ds. samorządu terytorialnego Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego. Redaktor tomu czwartego.

Publikacja jest współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Publikację przygotowano w ramach projektu systemowego „Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym”, Priorytet III, Działanie 3.1, Poddziałanie 3.1.2, Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt jest realizowany przez Ośrodek Rozwoju Edukacji w partnerstwie z Uniwersytetem Warszawskim.

© Copyright by Ośrodek Rozwoju Edukacji
Wydanie I
All rights reserved

Projekt okładki, opracowanie graficzne i skład: Andrzej Waś
Opracowanie redakcyjne: Maria Prosińska-Jackl
Druk i oprawa: KRA-BOX p.p.h.u. Adam Krasieńko



Wydawnictwo ICM
Interdyscyplinarne Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego
Uniwersytet Warszawski, ul. Pawińskiego 5a, 02-106 Warszawa
e-mail: info@icm.edu.pl

Biblioteczka Oświaty Samorządowej

Publikacja jest współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Biblioteczka Oświaty Samorządowej to seria sześciu publikacji przeznaczonych dla jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Obejmuje główne obszary zarządzania oświatą przez gminy, powiaty i województwa:

- ✔ Oświatowe strategie polskich samorządów
- ✔ Zarządzanie oświatą na poziomie lokalnym
- ✔ Finansowanie oświaty przez samorzady
- ✔ Polityka gmin w obszarze edukacji przedszkolnej
- ✔ Przygotowywanie informacji o stanie realizacji zadań oświatowych
- ✔ Oświatowe wskaźniki odniesienia



Interdyscyplinarne Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego
Uniwersytet Warszawski, ul.Pawiańskiego 5a, 02-106 Warszawa

Publikacja rozpowszechniana bezpłatnie



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

