

ZARZĄDZANIE OŚWIATĄ

Pod redakcją Mikołaja Herbsta



2

Biblioteczka Oświaty Samorządowej

ZARZĄDZANIE OŚWIATĄ

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

Biblioteczka Oświaty Samorządowej 2

ZARZĄDZANIE OŚWIATĄ

Pod redakcją Mikołaja Herbsta

Warszawa 2012

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

ISBN: 978-83-63490-03-4

Publikacja rozpowszechniana bezpłatnie

© Copyright by Ośrodek Rozwoju Edukacji

Wydanie I

All rights reserved

Projekt okładki i opracowanie graficzne: Andrzej Waś

Opracowanie redakcyjne: Ewa Zuberbier

Korekta: Barbara Wardein (KRA-BOX)

Skład i łamanie: Krzysztof Zieliński (KRA-BOX)

Druk i oprawa: KRA-BOX p.p.h.u. Adam Krasieńko

Ilustracja na okładce: © Copyright Fitzer / iStockphoto®



Wydawnictwo ICM

Interdyscyplinarne Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego

Uniwersytet Warszawski, ul. Pawińskiego 5a, 02-106 Warszawa

e-mail: info@icm.edu.pl

SPIS TREŚCI

Wstęp	13
Rozdział 1. Modele zarządzania oświatą w polskich samorządach (Sylwia Sysko-Romańczuk, Piotr Zaborek, Agnieszka Niedźwiecka)	15
1.1. Samorząd a zarządzanie oświatą	15
1.2. Sześć modeli zarządzania oświatą	25
1.3. Charakterystyka modeli zarządzania oświatą	35
1.4. Podsumowanie	44
Bibliografia	46
Załącznik do rozdziału 1 – Metoda identyfikacji modeli zarządzania (Piotr Zaborek, Sylwia Sysko-Romańczuk)	49
1.5. Opis metody badawczej	49
1.6. Statystyczna analiza wyróżnionych modeli	51
1.7. Analiza wariancji zmiennych efektywnościowych	61
Rozdział 2. Modele zarządzania oświatą – studia przypadków (Agnieszka Niedźwiecka)	66
2.1. Wstęp	66
2.2. Opis studiów przypadku	68
2.3. Wnioski	94
Rozdział 3. Relacje między samorządem terytorialnym a dyrektorami szkół (Stanisław Szelewa)	103
3.1. Wprowadzenie	103
3.2. Pozycja dyrektora wobec jednostki samorządu terytorialnego	111
3.3. Reguły prawne i praktyka w zakresie dokonywania oceny dyrektorów szkół przez samorząd	119
3.4. Wybór dyrektora szkoły	125
3.5. System wynagradzania dyrektorów	130
3.6. Komunikacja między przedstawicielami samorządu a dyrektorami szkół	133
3.7. Wnioski z badań	138

Rozdział 4. Kontrola zarządcza w oświacie (Marcin Popławski)	142
4.1. Wstęp – ogólne zagadnienia kontroli zarządczej	142
4.2. Elementy kontroli zarządczej sektora prywatnego przydatne w zarządzaniu w sektorze publicznym	144
4.3. Praktyka kontroli zarządczej zadań oświatowych w samorządach	149
4.4. Rekomendacje dla samorządów	171
4.5. Podsumowanie	183
Aneksy	185
Bibliografia	194
Rozdział 5. Monitorowanie pracy szkół (Przemysław Wantuch)	197
5.1 Wstęp	197
5.2. Obszary odpowiedzialności w zarządzaniu oświatą	198
5.3. Obszary o rozproszonej odpowiedzialności	200
5.4. Narzędzia i procedury stosowane w monitorowaniu	201
5.5. Problemy występujące podczas monitorowania	203
5.6. Wykorzystanie informacji z monitorowania	205
5.7. Wyniki badań	207
5.8. Wnioski i rekomendacje	246
Noty o autorach	249

SPIS TABEL

Tabela 1. Częstość występowania wyróżnionych modeli zarządzania	25
Tabela 2. Rozkład modeli zarządzania ze względu na rodzaj gminy	30
Tabela 3. Rozkład modeli zarządzania ze względu na rodzaj gminy (bez powiatów grodzkich)	31
Tabela 4. Rozkład modeli zarządzania ze względu na wielkość gminy	33
Tabela 5. Charakterystyka modeli zarządzania oświatą na podstawie analizy zmiennych zewnętrznych	38
Tabela 6. Średnie wartości zmiennych grupujących dla wyróżnionych modeli	50
Tabela 7. Znaczenie szerokiej oferty programów i zajęć jako kryterium jakości oświaty w różnych modelach zarządzania	52
Tabela 8. Współpraca i rywalizacja pomiędzy szkołami w gminie w różnych modelach zarządzania	53
Tabela 9. Samodzielność dyrektora przy podejmowaniu decyzji o wykorzystaniu dodatkowych środków – porównanie modelu scentralizowanego i konkurencyjnego	54
Tabela 10. Wykorzystanie elektronicznego arkusza organizacyjnego w różnych modelach zarządzania	55
Tabela 11. Wykorzystanie elektronicznego dziennika klasowego w różnych modelach zarządzania	55
Tabela 12. Stosowanie budżetu zadaniowego – porównanie modelu demokratycznego i konkurencyjnego	56
Tabela 13. Znaczenie celów i mierników budżetu zadaniowego – porównanie modeli parami	57
Tabela 14. Prowadzenie samooceny w szkole – porównanie modelu scentralizowanego i demokratycznego	59
Tabela 15. Prowadzenie samooceny w szkole – porównanie modelu scentralizowanego i menedżerskiego	59
Tabela 16. Dodatkowe wynagrodzenie nauczycieli za zajęcia pozalekcyjne w różnych modelach zarządzania	60
Tabela 17. Wartości średnie wybranych zmiennych efektywnościowych w różnych modelach zarządzania	62
Tabela 18. Kluczowe różnice w elementach składowych struktury modelu zarządzania oświatą ze względu na typ tego modelu	95
Tabela 19. Spójność modeli zarządzania	97

Tabela 20. Szkoły dysponujące wypracowanymi środkami według deklaracji dyrektorów szkół	111
Tabela 21. W jaki sposób dodatkowe środki trafiają do planu finansowego szkoły? Rozkład odpowiedzi (dyrektorzy)	112
Tabela 22. Rozkład odpowiedzi na pytanie: Czy jako dyrektor szkoły ma Pan/Pani prawo do dokonywania przesunięć w budżecie między paragrafami klasyfikacji budżetowej?	113
Tabela 23. Sposoby kształtowania oferty szkoły przez organ samorządowy (odpowiedzi dyrektorów)	117
Tabela 24. Z czyjej inicjatywy organ prowadzący dokonuje oceny pracy dyrektora? (odpowiedzi dyrektorów)	122
Tabela 25. Rozkład odpowiedzi na pytanie: „Na co ma wpływ ocena dyrektora?” (dyrektorzy szkół poszczególnych kategorii)	123
Tabela 26. Rozkład odpowiedzi na pytanie: Czy organ prowadzący przewiduje możliwość przedłużania kadencji dyrektorów szkół bez procedury konkursowej? Według kategorii szkół	127
Tabela 27. Rozkład odpowiedzi na pytanie: W jaki sposób podejmuje się decyzję o przedłużeniu kadencji dyrektora bez ogłaszania konkursu? Według kategorii szkół	128
Tabela 28. Wysokość zarobków dyrektorów według poszczególnych kategorii szkół	130
Tabela 29. Przedmiot spotkań dyrektorów z przedstawicielami organów prowadzących (dyrektorzy według kategorii szkół)	134
Tabela 30. Rozkład odpowiedzi dyrektorów na pytanie: „Czy organ prowadzący stwarza warunki do oddolnej inicjatywy szkół w zakresie lokalnej polityki oświatowej?”	136
Tabela 31. Rozkład odpowiedzi dyrektorów na pytanie: Czy dyrektorzy szkół mają możliwość opiniowania projektów aktów lokalnego prawa oświatowego?	137
Tabela 32. Kto w JST kontroluje prawidłowość przydziału godzin? Odpowiedzi JST	209
Tabela 33. Kto w JST kontroluje prawidłowość przydziału godzin? Odpowiedzi dyrektorów szkół	210
Tabela 34. Jakie narzędzia stosuje się do kontroli? Odpowiedzi JST	210
Tabela 35. Jakie narzędzia stosuje się do kontroli? Odpowiedzi dyrektorów szkół	211
Tabela 36. Jak kontrolujący sprawdza przydział godzin w szkolnych planach nauczania w całym cyklu kształcenia pod względem zgodności z rozporządzeniem? Odpowiedzi JST	212

Tabela 37. Jak kontrolujący sprawdza przydział godzin w szkolnych planach nauczania w całym cyklu kształcenia pod względem zgodności z rozporządzeniem? Odpowiedzi dyrektorów szkół	213
Tabela 38. Jak kontrolujący sprawdza przydziały godzin do dyspozycji dyrektora w szkolnych planach nauczania? Odpowiedzi JST	214
Tabela 39. Jak kontrolujący sprawdza przydziały godzin do dyspozycji dyrektora w szkolnych planach nauczania? Odpowiedzi dyrektorów szkół	214
Tabela 40. Jak kontrolujący sprawdza w szkolnych planach nauczania przydział godzin z zakresu rozszerzonego? Odpowiedzi JST	215
Tabela 41. Jak kontrolujący sprawdza w szkolnych planach nauczania przydział godzin z zakresu rozszerzonego? Odpowiedzi dyrektorów szkół	215
Tabela 42. Jak kontrolujący sprawdza przydział godzin w arkuszu organizacyjnym? Odpowiedzi JST	216
Tabela 43. Jak kontrolujący sprawdza przydział godzin w arkuszu organizacyjnym? Odpowiedzi dyrektorów szkół	217
Tabela 44. W jaki sposób JST monitoruje realizację zatwierdzonych godzin? Odpowiedzi JST	217
Tabela 45. W jaki sposób JST monitoruje realizację zatwierdzonych godzin? Odpowiedzi dyrektorów szkół	218
Tabela 46. Czy JST przyznaje szkołom dodatkowe środki na realizację zajęć pozalekcyjnych?	220
Tabela 47. Czy JST zwiększyła liczbę godzin realizowaną w szkole ponad wymiar określony w ramowych planach nauczania w ostatnich 3 latach (tzw. godziny z puli organu prowadzącego)?	222
Tabela 48. W jakim procencie klas taka sytuacja (zwiększenie godzin) miała miejsce? Odpowiedzi dyrektorów szkół	222
Tabela 49. Czy JST monitoruje faktyczną realizację zajęć, wynikającą z rozporządzenia w sprawie ramowych planów nauczania i zatwierdzoną w arkuszach organizacyjnych?	224
Tabela 50. W oparciu o jakie dokumenty monitoruje się faktyczną realizację zajęć? Odpowiedzi dyrektorów szkół	225
Tabela 51. Czy JST monitoruje realizację dodatkowych godzin z ustanowionych art. 42 Karty nauczyciela?	227
Tabela 52. Czy JST wpływa na to, jakie godziny z art. 42 KN są przydzielane nauczycielom?	228

Tabela 53. Czy JST po wprowadzeniu ustawowo dodatkowych obowiązkowych zajęć dla nauczycieli (wynikających z art. 42 KN) zmniejszyła środki finansowe na realizację zajęć pozalekcyjnych dotychczas przyznawanych szkołom? Odpowiedzi JST	230
Tabela 54. Czy JST po wprowadzeniu ustawowo dodatkowych obowiązkowych zajęć dla nauczycieli (wynikających z art. 42 KN) zmniejszyła środki finansowe na realizację zajęć pozalekcyjnych dotychczas przyznawanych szkołom? Odpowiedzi dyrektorów szkół	230
Tabela 55. Czy JST dociera do opinii rodziców dotyczących szkół?	231
Tabela 56. Jaka jest forma zbierania informacji? Odpowiedzi JST	232
Tabela 57. Jaka jest forma zbierania informacji? Odpowiedzi dyrektorów szkół	233
Tabela 58. Czy JST wprowadziła standardy zatrudnienia nauczycieli wsparcia i/lub pracowników niepedagogicznych?	235
Tabela 59. Czy JST monitoruje sposób realizacji doskonalenia i dokształcania zawodowego nauczycieli w szkołach?	237
Tabela 60. W jaki sposób JST dokonuje podziału na poszczególne szkoły środków przeznaczonych na doskonalenie i dokształcanie zawodowe nauczycieli? Odpowiedzi JST	238
Tabela 61. W jaki sposób JST dokonuje podziału na poszczególne szkoły środków przeznaczonych na doskonalenie i dokształcanie zawodowe nauczycieli? Odpowiedzi dyrektorów szkół	238
Tabela 62. Czy obecnie obowiązujące zasady podziału środków na doskonalenie i dokształcanie nauczycieli uważasz za	239
Tabela 63. Kto dokonuje oceny przydatności/skuteczności doskonalenia i dokształcania zawodowego nauczycieli? Odpowiedzi JST	241
Tabela 64. Kto dokonuje oceny przydatności/skuteczności doskonalenia i dokształcania zawodowego nauczycieli? Odpowiedzi dyrektorów szkół	241

SPIS RYSUNKÓW

Rys. 1. Sposoby wspierania szkoły przez organ prowadzący. Odpowiedzi dyrektorów	116
Rys. 2. Najistotniejsze kryteria pracy dyrektora szkoły według dyrektorów i przedstawicieli jednostki samorządowej	119
Rys. 3. Źródła pozyskiwania informacji na temat pracy dyrektora szkoły przez organ prowadzący. Odpowiedzi dyrektorów	121
Rys. 4. Najistotniejsze cechy kandydata na stanowisko dyrektora brane pod uwagę przez komisję konkursową	125
Rys. 5. Mapa ryzyka	178

WYKAZ SKRÓTÓW

Bhp	bezpieczeństwo i higiena pracy
BIP	Biuletyn Informacji Publicznej
CAF	Common Assessment Framework
CAPI	<i>Computer Assisted Personal Interviewing</i>
Dz.Urz.	„Dziennik Urzędowy”
Dz.U.	„Dziennik Ustaw”
EWD	edukacyjna wartość dodana
Fundacja WZ	Fundacja Współczesne Zarządzanie
GIODO	Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
GUS	Główny Urząd Statystyczny
GZO	gminny zarząd (zespół/zakład) oświaty
ICT	<i>Information and Communication Technology</i>
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
JST	jednostka samorządu terytorialnego
JSFP	jednostka sektora finansów publicznych
KN	Karta nauczyciela
KZ	kontrola zarządcza
MSWiA	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
ODDK	ośrodek doradztwa i doskonalenia kadr
OECD	Europejska Organizacja Współpracy i Rozwoju (<i>Organization for Economic Co-operation and Development</i>)
ORE	Ośrodek Rozwoju Edukacji
PKB	produkt krajowy brutto
SGH	Szkoła Główna Handlowa
SIO	System Informacji Oświatowej
SMART	<i>Simple Measurable Achievable Relevant Time limited</i>
UE	Unia Europejska
UJ	Uniwersytet Jagielloński
ZEAS	zespół ekonomiczno-administracyjny szkół
ZHP	Związek Harcerstwa Polskiego

Oddajemy do Państwa rąk tom „Zarządzanie oświatą”, opracowany w ramach projektu systemowego *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*, realizowanego wspólnie przez Ośrodek Rozwoju Edukacji oraz Uniwersytet Warszawski.

Nieco ponad 20 lat od upadku PRL, państwa centralnie zarządzanego i planowanego, system oświaty w Polsce należy do najsilniej zdecentralizowanych w Europie. Stopniowe przekazywanie przez rząd odpowiedzialności za zarządzanie oświatą samorządom terytorialnym dokonało się w zasadzie w pierwszej dekadzie transformacji. Od 1990 roku zadaniem własnym gmin było prowadzenie przedszkoli. W 1996 roku samorzady przejęły także odpowiedzialność za szkoły podstawowe, a w 1999 roku zarządzanie oświatą na poziomie ponadgimnazjalnym stało się jednym z najważniejszych zadań nowo powstałego samorządu powiatowego.

Samorzady uczyły się i nadal uczą efektywnego zarządzania zadaniami oświatowymi. Dwadzieścia lat doświadczeń skutkuje ukształtowaniem się różnych postaw władz lokalnych wobec szkół i środowiska oświatowego, można by rzec – różnych modeli zarządzania. Praktyka lokalna, a także wymogi przepisów ogólnokrajowych przyczyniły się także do powstania różnego rodzaju narzędzi zarządczych. Wykorzystanie niektórych z nich wynika wprost z przepisów prawa, inne są tworzone przez lokalnych ekspertów w celu sprawniejszego zarządzania oświatą i rozwiązywania problemów doświadczanych na co dzień.

Niniejszy tom zawiera ocenę wybranych, naszym zdaniem kluczowych, aspektów zarządzania oświatą przez samorzady. W rozdziale pierwszym Sylwia Sysko-Romańczuk oraz Piotr Zaborek podejmują próbę zidentyfikowania typowych modeli zarządzania zadaniami oświatowymi w polskich gminach. Analiza ilościowa oparta na wynikach badania ankietowego prowadzi do wyróżnie-

nia sześciu modeli, które autorzy szczegółowo charakteryzują, także pod kątem prawdopodobieństwa ich wystąpienia w różnych typach gmin.

W nawiązaniu do tej pracy, w rozdziale drugim Agnieszka Niedźwiecka przedstawia studia przypadku gmin reprezentujących poszczególne modele zarządzania i zastanawia się nad spójnością postaw samorządów w ramach tych modeli.

Rozdział trzeci, autorstwa Stanisława Szelewy, jest poświęcony relacjom między samorządem a dyrektorami szkół. Relacje te mają niewątpliwie kluczowe znaczenie dla zarządzania oświatą na poziomie lokalnym. Na barkach dyrektora spoczywa odpowiedzialność zarówno za jakość kształcenia w placówce, jak i za jej stan materialny oraz zespół pracowników. Czyni to dyrektora najważniejszym partnerem samorządu w trosce o sprawy oświaty.

W rozdziale czwartym Marcin Popławski podejmuje temat kontroli zarządczej w oświacie. Autor przedstawia uwarunkowania prawne oraz, na podstawie własnych badań, praktykę kontroli zarządczej w polskich samorządach. Podaje ciekawe przykłady instrumentów z tej dziedziny i omawia ich wykorzystanie w wybranych miastach.

Z kolei rozdział piąty jest poświęcony bieżącemu monitorowaniu pracy szkoły. Jego autor, Przemysław Wantuch, przedstawia wyniki własnych badań przeprowadzonych w województwach wielkopolskim i dolnośląskim. Przedmiotem zainteresowania autora było między innymi monitorowanie wykorzystania przez szkoły dodatkowych godzin lekcyjnych, samorządowe analizy wykorzystania zasobów szkolnych, tworzenie lokalnych standardów zatrudnienia, czy monitorowanie opinii lokalnych społeczności (w tym rodziców uczniów) o szkołach.

Mamy nadzieję, że tom „Zarządzanie oświatą” będzie przydatny zarówno praktykom zajmującym się zarządzaniem oświatą w samorządach terytorialnych, jak i badaczom interesującym się tą dziedziną od strony teoretycznej. Informujemy, że teksty zamieszczone w tym tomie stanowią skrócone wersje raportów opracowywanych przez autorów na rzecz naszego projektu. Pełne raporty, często zawierające omówienia dodatkowych aspektów poszczególnych tematów, są dostępne w formie elektronicznej na stronie ore.edu.pl, zakładka Zarządzanie oświatą.

ROZDZIAŁ 1

MODELE ZARZĄDZANIA OŚWIATĄ W POLSKICH SAMORZĄDACH

Sylwia
Sysko-Romańczuk,
Piotr Zaborek,
Agnieszka
Niedźwiecka

1.1. Samorząd a zarządzanie oświatą

1.1.1. Wprowadzenie

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

rok liczby w edukacji się poprawiają, a opinie o edukacji gwałtownie pogarszają¹.

Kluczowe kwestie problemowe w tych debatach dotyczą poszukiwania odpowiedzi na następujące pytania:

- Jakim celem powinna służyć edukacja w XXI wieku?
- Czy istniejące rozwiązania instytucjonalno-regulacyjne będą sprzyjały osiągnięciu tych celów?
- Jaki powinien być efektywny system finansowania oświaty?
- Jak wykorzystać fundusze strukturalne w obecnej i przyszłej perspektywie finansowej?
- Czy i jak zmieniać system finansowania publicznego, m.in. w obliczu niżu demograficznego?
- Czy samorządy powinny realizować własną politykę edukacyjną?
- Jakie są i mają być wprowadzone mechanizmy podnoszenia i zapewniania jakości usług edukacyjnych?
- Jaka mogłaby być rola władz regionalnych w polityce edukacyjnej?
- Jak strategię edukacyjne powinny się wpisywać w strategię rozwoju regionalnego i projekty funduszowe?

W debacie publicznej i naukowej dotyczącej celów edukacji, wyraźnie dominują argumenty na rzecz efektywności, innowacyjności i konkurencyjności gospodarki, czyli narzędzi realizacji bliżej niesprecyzowanych wartości nadrzędnych². Raport E. Faure³ z lat 70. i J. Delorsa⁴ z lat 90. XX wieku oraz umasowienie szkolnictwa średniego i wyższego przyczyniły się do upowszechnienia w debacie eksperckiej i naukowej **utożsamiania wartości w edukacji z wykształceniem i kompetencjami**. Można się też doszukać innych poglądów. Pojawiają się głosy podkreślające podmiotowy wymiar rozwoju człowieka, społeczeństwa i gospodarki⁵ oraz znaczenie edukacji dla rozwoju ludzkości⁶. Pytanie jednak, o jaki rozwój i podmiotowość cho-

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

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

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

4 J. Delors (red.), *Edukacja – jest w niej ukryty skarb*, Warszawa 1998, Stowarzyszenie Oświatowców Polskich Wydawnictwa UNESCO.

5 P. Zbieranek, *Podmiotowość w edukacji. Edukacja do podmiotowości*; M. J. Szymański, *Podmiotowy wymiar rozwoju człowieka, społeczeństwa i gospodarki*, [w:] *Edukacja dla rozwoju...*, s. 85-07.

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

dzi i czy system edukacyjny oparty na odgórnie zdefiniowanych wymogach (celach edukacyjnych) i ilościowej kontroli ich realizacji (egzaminy i testy) jest w stanie sam z siebie ten rozwój zapewnić? Te kwestie wpisują się w obecne projektowane zmiany w podziale kompetencji w systemie oświaty pomiędzy władze centralne – kuratoria – samorządy – placówki. Proponowane przez rząd zmiany, restrukturyzacja nadzoru pedagogicznego, wprowadzenie nowej podstawy programowej, mają na celu dalszą decentralizację zarządzania oświatą i, co nowe, także decentralizację tworzenia polityki programowej. Zmiany te sprowadzają się do autonomii dyrektorów placówek w zakresie określania programów nauczania, uzyskania przez samorząd terytorialny całkowitej swobody zarządzania strukturą lokalnego systemu oświaty poprzez częściową likwidację centralnych standardów dotyczących wykorzystania nakładów finansowych oraz rozdzielenie funkcji kontrolnej od wspomagającej instytucji centralnych dzięki rozdzieleniu zadań kuratorium oświaty pomiędzy dwie nowe instytucje: regionalne ośrodki jakości edukacji i centra rozwoju edukacji⁷. Pisząc niniejszy rozdział, nie wiemy jeszcze, czy, które i w jakim zakresie propozycje zmian wejdą ostatecznie w życie, ale niewątpliwie przyznają one samorządowi, wzorem wielu krajów OECD, kluczową rolę i odpowiedzialność za jakość (a może wartość) polskiej edukacji. W tym świetle rozdział spotyka się z aktualnymi potrzebami liderów samorządowych, umożliwiając im przeprowadzenie uporządkowanej refleksji nad ich aktualnym sposobem podejmowania decyzji w obszarze zarządzania oświatą i jego skutkami. Na potrzeby analiz badawczych spójny sposób, w jaki samorząd korzysta z kluczowych zasobów, aby dostarczać interesariuszom wartość w oświacie przedstawioną w strategicznych dokumentach samorządu jako kluczowe priorytety edukacyjne, zapewniając o jej realizacji zgodnie z wymogami dyscypliny finansów publicznych i ekonomicznych zasad efektywności – nazywamy modelem zarządzania w oświacie.

Niniejszy rozdział wykorzystuje wyniki badań prowadzonych przez A. Sobotkę⁸ na temat samorządowych gminnych strategii oświatowych. Zgodnie z nimi przyjęto, że w strukturze priorytetów strategicznych samorządów najczęściej występują:

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

8 A. Sobotka, *Strategie oświatowe polskich samorządów*, tom 1 Biblioteczki Oświaty Samorządowej.

- Rozszerzenie oferty edukacyjnej.
- Jakość nauczania.
- Baza materialna.
- Zaangażowanie rodziców i zarządzanie oświatą.

Ranga tych priorytetów jest różna w zależności od samorządu, ale w głównej mierze konstytuują one różne kombinacje wartości w oświacie i nie podlegają weryfikacji ani ocenie wartościującej autorów. Zatem:

- Czy liderzy samorządowi są menedżerami publicznymi, którzy zamiast się wyłączać koncentrować na wypełnianiu formalnych procedur powinni osiągać cele i ponosić odpowiedzialność?
- Czy istnieje model zarządzania oświatą? Jeśli tak, to jaka jest jego struktura?
- Czy istnieje zależność pomiędzy przyjętym modelem zarządzania oświatą a efektywnościowymi wskaźnikami oświatowymi?
- Jaki jest rozkład poszczególnych modeli zarządzania oświatą ze względu na typ samorządu?

Powyższe pytania charakteryzują problem badawczy zarządzania oświatą przez samorządy, podjęty w niniejszym rozdziale. Temat badania modeli zarządzania⁹ oświatą jest wyzwaniem naukowym (wschodząca dziedzina wiedzy w naukach o zarządzaniu). Odpowiedź na postawione pytania wymagała przygotowania podejścia badawczego do modelu zarządzania w oświacie, wypracowanego na podstawie dorobku dwóch dyscyplin naukowych: nauk o zarządzaniu (w tym szczególnie dorobku w zakresie modeli zarządzania oraz modeli biznesowych jako źródła potencjalnych analogii) oraz nauki administracji (w tym szczególnie dorobku zarządzania publicznego) osadzonych w kontekście rozwoju idei samorządu i jego roli w polskiej demokracji po 1989 r.

1.1.2. Zarządzanie, efektywność i menedżeryzm w sektorze publicznym

Po przemianach ustrojowych w Polsce 1989 r. obserwuje się stopniowe zastępowanie biurokratycznego modelu zarządzania podmiotami publicznymi, mode-

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

lem wzorowanym na podejściu menedżerskim¹⁰. Nowe podejście do zarządzania sektorem publicznym zakłada, iż miarą sukcesu podmiotów sektora publicznego jest skuteczne i efektywne zaspokajanie potrzeb podmiotów korzystających z usług danej organizacji. Konsekwencją takiego stanu rzeczy są podejmowane działania na polu akademickim i eksperckim, by zdefiniować wymierne cele odnoszące się do korzystających z usług podmiotów sektora publicznego¹¹.

Trend ten zdominował także myślenie o roli i sposobie funkcjonowania samorządów terytorialnych. Publikacji na temat oceny efektywności funkcjonowania samorządów można przytaczać wiele – od analiz pobieżnych po poważne opracowania eksperckie¹² i naukowe¹³. Temat ten szczególnie powraca w medialnej debacie przedwyborczej. Efektywność, podobnie jak w biznesie, stała się wartością nadrzędną, wartością – celem. Skąd takie podejście? Próby wyjaśnienia tego zjawiska trzeba szukać w europejskiej tradycji myślenia o samorządzie, która zamyka się pomiędzy dwiema przeciwstawnymi koncepcjami: koncepcją natu-

-
- 10 Zob. koncepcje *New Public Management* i *Reinventing Government*. D. Osborne, T. Gablet, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison – Wesley Reading, Mass, 1992; [cyt. za:] T. Strąk, *Zarządzanie wartością w sektorze publicznym. Model Public Service Value*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, T. Lubińska (red. nauk.), Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2009, s. 282.
- 11 Choć początkowo strategiczna karta wyników koncentrowała się i była wdrażana w firmach komercyjnych, może ona również przyczynić się do usprawnienia procesu zarządzania organizacjami rządowymi i nienastawionymi na zysk. Perspektywa finansowa określa jasno długookresowy cel przedsiębiorstw komercyjnych. W przypadku organizacji rządowych i nienastawionych na zysk stanowi ona nie tyle cel, ile ograniczenie. Organizacje te muszą ograniczyć swoje wydatki do kwoty przewidzianej w budżecie. Jednakże ich sukces nie może być mierzony stopniem realizacji budżetu czy wielkością oszczędności. Miarą sukcesu organizacji rządowych i nienastawionych na zysk powinna być skuteczność i efektywność zaspokajania potrzeb podmiotów korzystających z usług danej organizacji. Należy zatem zdefiniować wymierne cele odnoszące się do ich klientów. Aspekt finansowy warunkuje działanie organizacji i pełni rolę ograniczenia, nie jest jednak przeważnie celem nadrzędnym. Zob. R.S. Kaplan, D. P. Norton, *Strategiczna karta wyników. Jak przełożyć strategię na działanie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 167.
- 12 Np. Badanie efektywności działań władz samorządowych Piotrkowa Trybunalskiego w latach 2003–2006; październik – listopad 2006 r. prowadzone przez Wyższą Szkołę Humanistyczno-Ekonomiczną w Łodzi; 8 listopada 2011 r. w Pałacu Staszica w Warszawie odbyła się konferencja nt. *Samorząd zrównoważonego rozwoju*, której organizatorami byli: Wydział Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej, Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, Fundacja Polskiego Godła Promocyjnego oraz Fundacja Best Place – Europejski Instytut Marketingu Miejsc. Podstawowym założeniem rankingu jest prezentacja i oceny polskich samorządów w podziale na trzy grupy odzwierciedlające charakter administracyjny jednostek. Drugą główną ideą zestawienia jest ocena efektywności działania oraz stopnia rozwoju wszystkich polskich samorządów na podstawie 16 wskaźników, obejmujących trzy zasadnicze obszary funkcjonowania: gospodarczy, społeczny oraz ochronę środowiska. Podobnych rankingów jest więcej. Jest także sporo publikacji w zakresie oceny inwestycji prowadzonych przez JST, a finansowanych ze środków unijnych, np. wydana w 2010 r. w oficynie SGH książka dwóch autorów J. Sieraka i R. Górniaka, itp.; Protokół z debaty *20 lat samorządu gminnego w Polsce*, Warszawa 12 marca 2010 r. Postulaty przedstawiciele samorządów gmin wiejskich i małych miast, <http://www.org.pl/data/ProtokolDbtaSam.pdf>
- 13 M. Kachniarz, *Efekt skali a efektywność usług publicznych*, <http://web.ae.katowice.pl/stanley/konferencja/pdf/Kachniarz.pdf>; P. Modzelewski, *Systemy zarządzania jakością a skuteczność i efektywność administracji samorządowej*, praca doktorska obroniona w Uniwersytecie Warszawskim na Wydziale Nauk Ekonomicznych.

ralną samorządu (komunitariańską) i koncepcją funkcjonalną (liberalną)¹⁴. Dla przedstawicieli pierwszej grupy wartością nadrzędną istnienia samorządu jest bycie kreatorem wspólnoty lokalnej i pozostają oni w swoich rozważaniach na poziomie opisu epistemologicznego, a drudzy tak zoperacjonalizowali zadania i kompetencje samorządu, że trudno im zaakceptować pogląd, że takie wartości, jak wolność (autonomia), partycypacja (demokracja) i efektywność są wartościami-narzędziami, a nie wartościami-celami. Tę trzecią zakwestionował ponadto kryzys finansowy 2008 r. Oczywiście nie należy wysnuwać mylnego wniosku, że efektywność, na przykład racjonalizacja sieci szkolnej, nie jest istotna w sektorze publicznym. Jest ważna, ale jako środek do osiągnięcia celu, a nie cel sam w sobie. Jednakże różni interesariusze wyraźnie formułują oczekiwania, aby jednostki należące do sektora finansów publicznych działały tanio i skutecznie. Kierownicy oraz pracownicy podmiotów należących do sektora publicznego powinni dążyć do osiągnięcia wysokich wyników¹⁵, a zatem powinni być nastawieni innowacyjnie i koncentrować się na identyfikacji marnotrawstwa oraz usprawnianiu swojej działalności, tak aby w efekcie zwiększyć satysfakcję korzystających z ich usług. Zarządzanie wynikami¹⁶ w takich podmiotach oznacza przede wszystkim koncentrację organizacji na dostarczaniu oczekiwanych społecznie rezultatów¹⁷ – na przykład rola samorządu sprowadza się do roli dostawcy usług publicznych. W koncepcji liberalnej widać jednak ewolucję podejścia – od mierzenia wyników w sektorze publicznym nastawionego na pomiar czynników produkcji i produktów do podejścia holistycznego, w którym poszukuje się odpowiedzi na pytania dotyczące oczekiwań interesariuszy, co do rezultatów, jakich powinna dostarczać organizacja publiczna. Twierdzi się, że jednostki sektora publicznego kreują wartość dla obywateli¹⁸, jeżeli są skuteczne, czyli w rezultacie swoich działań osiągają cele ustawowe (statutowe) i spełniają oczekiwania swoich interesariuszy, oraz jeżeli są efektywne, to znacząco działają z zaangażowaniem jak najniższych środków¹⁹. W takim ujęciu nietrudno nie doszukiwać się podobieństw działania sektora publicznego do działania biznesu, ale jedynie na poziomie operacyjnym, bo na poziomie funkcji celu istnienia oba byty mają odmienną funkcję do spełnienia i odmienny zakres odpowiedzialności. Samorząd buduje wspólnotę, a biznes tworzy wartość dla klienta.

14 P. Swianiewicz, *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Warszawa 2011, s. 13–22.

15 Z ang. *High performing public service organizations*.

16 Z ang. *Performance management*.

17 *Managing Current and Future Performance: Striving to Create Public Value*, Institute for Public Service Value, Accenture, 2007, s. 4.

18 Z ang. *Value for citizens*.

19 *Managing Current and Future Performance...*, s. 7.

1.1.3. Zarządzanie publiczne a zarządzanie biznesowe

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

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

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

Dopiero po 2000 r. następuje większe zainteresowanie badaczy najpierw efektywnością, a dziś zarządzaniem w administracji publicznej²¹. Znaczne środki z Funduszy Europejskich przekazywane są w perspektywie finansowej 2007–2013 na projekty z obszaru zarządzania publicznego (tzw. dobrego rządzenia). Podstawą jednak tego zainteresowania jest fakt, że pomimo iż gospodarka rynkowa opiera się w swej istocie na własności prywatnej, to jednak poziom przepływu środków przez sektor publiczny jest znaczny (blisko 40% PKB). Stąd

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

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

można postrzegać nurt badań dotyczących zasad i praw rządzących działaniami obejmowanymi przez organizacje publiczne jako wzbogacenie obszarów badania nauk o zarządzaniu. Zatem zarządzanie organizacjami publicznymi, takimi jak państwo jako makroorganizacja²² lub jednostki samorządu terytorialnego, czy system administracji publicznej, nazywa się zarządzaniem publicznym. Z kolei sieciowe zarządzanie publiczne wyraża się poprzez wspólny mianownik czterech wpływowych trendów, które zmieniają kształt sektora publicznego na całym świecie. Są to trendy²³:

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

Konsekwencje takiego rozwoju administracji, szczególnie w kontekście skutków kryzysu finansowego, który dotknął nie tylko firmy, ale zachwiał także stabilnością aparatu administracyjnego, do tej pory traktowaną jako jego cecha immanentna, w odniesieniu do sprawnej realizacji zadań publicznych powinny skłonić do debaty i rozważenia idei *shared value*²⁴. Jej autorzy osadzili ją w kontekście działalności organizacji gospodarczych, ale ewidentnie wyłania się przestrzeń do tego, aby samorząd jako administracja publiczna przyjął aktywną rolę w dążeniu do jej kreowania jako panaceum na słabości „niewidzialnej ręki”

22 L. Krzyżanowski, *O podstawach kierowania organizacjami inaczej: paradygmaty, filozofia, dylematy*, WN PWN, Warszawa 1999, s. 23, [za:] B. Koźuch, (red. nauk.) *Problemy zarządzania organizacjami publicznymi*, Fundacja WZ i Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2006, s.19.

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

24 M. E. Porter, M. R. Kramer, *The Big Idea: Creating Shared Value*, „Harvard Business Review”, January 2011, pp. 62–77.

rynku, poprawę efektywności aparatu administracyjnego i dążenie do osiągnięcia głównego celu – budowy lokalnej wspólnoty²⁵.

1.1.4. Modele zarządzania a modele biznesowe

W polskiej literaturze nauk o zarządzaniu pojęcie modelu zarządzania dotyczy systemu założeń myślowych zawierającego koncepcję skutecznego zarządzania²⁶ i obejmuje funkcje zarządzania, metody (techniki) zarządzania i style kierowania²⁷. Do dzisiaj taka konstrukcja modelu bardziej funkcjonuje jako koncept teoretyczny (badawczy) niż praktyczny. Nie doczekano się także metodyki badania modeli zarządzania organizacjami. Ponadto od początku lat 90. XX w. wraz z wprowadzaniem zasad rynkowych do polskiej gospodarki badacze zaczęli się skupiać na analizie fragmentów modelu zarządzania organizacją w perspektywie jej struktury funkcjonalnej (np. modele zarządzania kadrami, modele zarządzania jakością, modele zarządzania wiedzą); wybierając podejście cząstkowej optymalizacji, odchodzą od spojrzenia holistycznego (systemowego) na organizację i jej sprawność działania. Praktyka życia gospodarczego dowodzi, że dobry model zarządzania (biznesu) leży u podstaw odnoszącej sukcesy organizacji²⁸.

Bazując na dorobku literatury z zakresu modeli biznesu²⁹ i zarządzania publicznego oraz na praktyce samorządowej, w niniejszym rozdziale model zarządzania traktuje się jako system współzależnych obszarów i działań, które konstytuują istotę organizacji, spełniając dwa warunki: opisowy – dobry model zarządzania jest logicznym wyjaśnieniem, kim są interesariusze i jaką wartość organizacja im dostarcza oraz za pomocą jakich zasobów i procesów to czyni; ilościowy – jak w tym celu wykorzystuje środki finansowe.

25 Historycznie administracja publiczna szeroko współpracowała z firmami prywatnymi, stowarzyszeniami, organizacjami charytatywnymi na rzecz osiągnięcia celów publicznych i dostarczania usług publicznych.

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

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

28 J. Macgregta, *Why Business Models Matter*, „Harvard Business Review”, May 2002, vol. 80, no. 5, pp. 3–8.

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

Zatem na poziomie samorządu terytorialnego struktura modelu zarządzania oświatą obejmuje cztery moduły, które zostały poddane analizie, a następnie ocenie spójności: wartość w oświacie dla interesariuszy (rodzaj dokumentu prezentującego kluczowe priorytety edukacyjne), kluczowe zasoby potrzebne do jej realizacji, kluczowe procesy zapewniające realizację wartości w oświacie i sposób jej finansowania.

W typowym modelu biznesowym obszar finansowy definiowany jest przez strukturę kosztów (budżet) i strumienie przychodów (model przychodowy). Pierwszy element wskazuje literalnie, które zasoby i procesy są finansowane w celu wykreowania wartości, a drugi, jak tę wartość wyceniają klienci poprzez decyzję o jej zakupie. Obie zmienne (dla sukcesu) powinny być ze sobą mocno skorelowane. O ile firmy bardzo się różnią strukturą kosztów, o tyle w samorządach mamy do czynienia z zupełnie inną sytuacją. Wydatki na wynagrodzenia nauczycieli to zwykle 70% i więcej wydatków oświatowych ogółem (inne to remonty, przedszkola, dowóz, GZO i tzw. pozostałe). Strumienie przychodów są ogólnie stałe, a ich podstawowe źródło stanowi subwencja, która zależy głównie od liczby dzieci, a rejonizacja powoduje, że około 85% dzieci z danej gminy uczęszcza do szkół na jej terenie. Jeśli chodzi o zaangażowanie środków własnych w finansowanie zadań oświatowych, to można mówić o samorządach, które „dokładają”, bo mogą, i samorządach, które „dokładają”, bo muszą. W naszych analizach moduł finansowy w modelu zarządzania oświatą został zdefiniowany jako sposób finansowania wartości utożsamianej z kluczowymi priorytetami edukacyjnymi zawartymi w strategii rozwoju gminy lub w odrębnym dokumencie dotyczącym strategii oświaty. Ponadto uznano, że posiadanie systemu zarządzania jakością świadczy o myśleniu procesowym, porządku działań, transparentności procesów przepływu środków publicznych i tym podobne. W modelu zarządzania oświatą moduł „kluczowe procesy” został zdefiniowany jako zapewnienie realizacji wartości w oświacie zgodnie z wymaganiami dyscypliny finansów publicznych. W module zasobowym istotny jest dyrektor i nauczyciele jako kluczowe podmioty (zasoby) gwarantujące realizację wartości w oświacie. Z powyższej analizy wynika, że model zarządzania w oświacie to sposób, w jaki samorząd korzysta z kluczowych zasobów (dyrektor, nauczyciele), aby dostarczać interesariuszom oczekiwaną wartość w edukacji (kluczowe priorytety edukacyjne), przy zapewnieniu jej realizacji zgodnie z wymaganiami dyscypliny finansów publicznych i ekonomicznych zasad efektywności.

Dotychczasowa literatura w obrębie modeli zarządzania oświatą jest znikoma i zwykle autorzy utożsamiają zarządzanie z polityką rządzenia na poziomie organizacji centralnego systemu oświaty, w kontekście oceny skutków reformy z lat 90. XX w. wraz z późniejszymi jej zmianami. Takie podejście do tematu zarządzania oświatą może wynikać z faktu, że chociaż zgodnie z konstytucyjnym i ustawowym zapisem³⁰, edukacja publiczna jest zadaniem własnym jednostki samorządu terytorialnego, średnio trzy czwarte jej wydatków pokrywa subwencja oświatowa przekazywana corocznie z budżetu państwa. Wydatki edukacyjne pokrywane z dochodów własnych JST stanowią zdecydowanie mniejszą część³¹.

1.2. Sześć modeli zarządzania oświatą

1.2.1. Zidentyfikowane typy modeli zarządzania w oświacie

Na podstawie badania statystycznego, w wyniku którego wyodrębniono sześć klastrów i na podstawie dalszej analizy wyników określono sześć modeli zarządzania oświatą w polskich samorządach (tabela 1). Nazwy poszczególnych modeli zostały zaproponowane przez autorów, na podstawie dokonanej analizy (rozdział 1.3).

TABELA 1. CZĘSTOŚĆ WYSTĘPOWANIA WYRÓŻNIONYCH MODELI ZARZĄDZANIA

Model	Liczba JST w próbie	Rozkład procentowy
Menedżerski	19	6
Przedsiębiorczy	45	14
Konkurencyjny	47	15
Demokratyczny	40	13
Scentralizowany	87	27
Nieingerujący	82	26

Źródło: opracowanie własne.

30 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.); ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.); ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 203, poz. 1966).

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

Model menedżerski

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

- 84,21% samorządów posiada odrębny dokument strategiczny o tematyce oświatowej. Nie ma w tej grupie samorządów, w których oświata została ujęta w ogólnej strategii rozwoju gminy.
- W 42% przypadków przeprowadzono w roku szkolnym 2010/11 nowelizację uchwały dotyczącej regulaminów wynagradzania nauczycieli, a dyrektor jest postrzegany przede wszystkim (78,95%) jako menedżer odpowiadający za rozwój szkoły.
- W ponad połowie gmin (57,89%) obsługa administracyjno-księgową przekazana została do szkół i taki sam odsetek samorządów wdrożył system zarządzania jakością.
- Samorzady w tej grupie do realizacji zajęć pozalekcyjnych wykorzystują przede wszystkim (94,74%) środki własne i w ogóle nie korzystają z funduszy unijnych.
- Jeżeli chodzi o sposób przygotowywania planów finansowych szkół w gminie, to w większości przypadków (94,74%) podstawą są arkusze organizacyjne szkół lub wykorzystanie formuły bonu oświatowego, przeznaczającej określoną kwotę na każdego ucznia.

Model przedsiębiorczy

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

- Nie ma samorządów posiadających odrębny dokument strategiczny o tematyce oświatowej, natomiast aż w 86,67% przypadków oświata została ujęta w ogólnej strategii rozwoju gminy.
- W ponad połowie przypadków (53%) w roku szkolnym 2010/11 przeprowadzono nowelizację uchwały dotyczącej regulaminów wynagradzania nauczycieli, a dyrektor jest postrzegany przede wszystkim (88,89%) jako menedżer odpowiadający za rozwój szkoły.
- W blisko połowie gmin (46,67%) obsługa administracyjno-księgową przekazana została do szkół, ale w niewielu przypadkach (28,89%) wdrożono system zarządzania jakością.
- Samorzady w ogóle nie wykorzystują środków własnych jako głównego źródła finansowania zajęć pozalekcyjnych. Głównym źródłem finansowa-

nia tych zajęć są fundusze unijne (68,89%), a w pozostałych przypadkach (31,11%) zajęcia są realizowane w ramach tzw. godzin karcianych.

- Jeżeli chodzi o sposób przygotowywania planów finansowych szkół w gminie, to w nieco ponad połowie przypadków (55,56%) podstawą są arkusze organizacyjne szkół lub formuła bonu oświatowego (przeznaczenie określonej kwoty na każdego ucznia). Natomiast 44,44% samorządów przygotowuje plany na podstawie danych finansowych z poprzedniego roku, z uwzględnieniem przewidywanej zmiany budżetu oświaty.

Model konkurencyjny

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

- W 63,83% samorządów istnieją dokumenty opisujące cele strategiczne w obszarze oświaty, z czego w niewielu samorządach (23,4%) istnieje odrębny dokument strategiczny o tematyce oświatowej, natomiast w 40,43% przypadków oświata została ujęta w ogólnej strategii rozwoju gminy.
- W 68% przypadków w roku szkolnym 2010/11 nie przeprowadzono nowelizacji uchwały dotyczącej regulaminów wynagradzania nauczycieli, a dyrektor jest postrzegany w ponad połowie przypadków (53,19%) jako nauczyciel odpowiadający za proces dydaktyczny w szkole.
- W ponad połowie gmin (57,45%) obsługa administracyjno-księgową przekazana została do szkół, a 95,74% samorządów wdrożyło system zarządzania jakością.
- Samorzady w ogóle nie wykorzystują środków własnych jako głównego źródła finansowania zajęć pozalekcyjnych. Głównym źródłem finansowania tych zajęć są fundusze europejskie (51,06%) oraz tak zwane godziny karciane (48,94%).
- Jeżeli chodzi o sposób przygotowywania planów finansowych szkół w gminie, to w 48,94% przypadków podstawą są plany finansowe z poprzedniego roku, z uwzględnieniem przewidywanej zmiany budżetu oświaty, natomiast ponad połowa gmin (51,06%) przygotowuje te plany na podstawie arkuszy organizacyjnych szkół lub wykorzystując formułę bonu oświatowego, przeznaczając określoną kwotę na każdego ucznia.

Model scentralizowany

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

- W żadnym z samorządów nie ma odrębnego dokumentu strategicznego o tematyce oświatowej, natomiast w ponad 90% przypadków oświata została ujęta w ogólnej strategii rozwoju gminy.
- W 60% przypadków w roku szkolnym 2010/11 nie przeprowadzono nowelizacji uchwały dotyczącej regulaminów wynagradzania nauczycieli, a dyrektor jest postrzegany przede wszystkim (w blisko 68%) jako nauczyciel odpowiadający za proces dydaktyczny w szkole.
- W niewielkim odsetku gmin (niecałe 23%) obsługa administracyjno-księgową szkół została przekazana do szkół, a w jeszcze mniejszej liczbie przypadków samorzady wdrożyły jakikolwiek system zarządzania jakością (posiada je jedynie 4,6% samorządów).
- W większości samorzady nie wykorzystują środków unijnych jako głównego źródła finansowania zajęć pozalekcyjnych (fundusze unijne są głównym źródłem finansowania tych zajęć jedynie w 5,75% przypadków). Środki własne są przeznaczane na finansowanie zajęć pozalekcyjnych w 42,53% przypadków, a pozostałe samorzady (51,72%) realizują godziny pozalekcyjne w głównej mierze w ramach tak zwanych godzin karcianych.
- Jeżeli chodzi o sposób przygotowywania planów finansowych szkół w gminie, to przeważają przypadki, w których podstawą są plany finansowe z poprzedniego roku, z uwzględnieniem przewidywanej zmiany budżetu oświaty (62,07%).

Model demokratyczny

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

- Nie ma samorządów posiadających odrębny dokument strategiczny o tematyce oświatowej, natomiast w 37,5% przypadków oświata została ujęta w ogólnej strategii rozwoju gminy.
- W 70% przypadków w roku szkolnym 2010/11 nie przeprowadzono nowelizacji uchwały dotyczącej regulaminów wynagradzania nauczycieli, a dyrektor jest postrzegany przede wszystkim (70%) jako nauczyciel odpowiadający za proces dydaktyczny w szkole.
- W połowie gmin (50%) obsługa administracyjno-księgową została przekazana do szkół, a 75% samorządów wdrożyło system zarządzania jakością.
- Samorzady w ogóle nie wykorzystują środków unijnych jako głównego źródła finansowania zajęć pozalekcyjnych. Głównym źródłem finansowania tych zajęć są środki własne (95%).

- Jeżeli chodzi o sposób przygotowywania planów finansowych szkół w gminie, to w 80% przypadków podstawą są plany finansowe z poprzedniego roku, z uwzględnieniem przewidywanej zmiany budżetu oświaty, natomiast jedynie 20% gmin przygotowuje te plany na podstawie arkuszy organizacyjnych szkół lub wykorzystując formułę bonu oświatowego, przeznacza określoną kwotę na każdego ucznia.

Model nieingerujący

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

- Nie ma samorządów, w których oświata została ujęta w ogólnej strategii rozwoju gminy, natomiast ponad połowa (57,32%) samorządów posiada odrębny dokument strategiczny o tematyce oświatowej.
- Jedynie w 35% przypadków przeprowadzono w roku szkolnym 2010/11 nowelizację uchwały dotyczącej regulaminów wynagradzania nauczycieli, natomiast dyrektor jest postrzegany w ponad połowie przypadków (60,98%) jako menedżer odpowiadający za rozwój szkoły. W niewielu gminach (19,51%) obsługa administracyjno-księgową została przekazana do szkół, ale w jeszcze mniejszej liczbie przypadków (13,41%) wdrożono system zarządzania jakością.
- Samorządy do realizacji zajęć pozalekcyjnych wykorzystują przede wszystkim (54,88%) godziny „karciane”. Wykorzystanie środków własnych jako głównego źródła finansowania zajęć pozalekcyjnych jest wskazywane przez 23,17% samorządów, a funduszy unijnych przez 21,95% gmin.
- Jeżeli chodzi o sposób przygotowywania planów finansowych szkół w gminie, to w większości przypadków (73,17%) podstawą są plany finansowe z poprzedniego roku, z uwzględnieniem przewidywanej zmiany budżetu oświaty.

1.2.2. Rozkłady modeli zarządzania ze względu na typ i wielkość gminy

Rozkład rodzajów gmin w poszczególnych modelach zarządzania ilustruje tabela 2. W badanej próbie najwięcej gmin miejskich funkcjonuje według modelu przedsiębiorczego, demokratycznego i scentralizowanego, a najmniej według modelu konkurencyjnego i nieingerującego. Gminy wiejsko-miejskie w większości funkcjonują według modelu demokratycznego i scentralizowanego. Podobnie

gminy wiejskie w większości wykorzystują model demokratyczny z przewagą modelu scentralizowanego. Powiaty grodzkie były rozłożone raczej równomiernie pomiędzy poszczególnymi modelami.

TABELA 2. ROZKŁAD MODELI ZARZĄDZANIA ZE WZGLĘDU NA RODZAJ GMINY

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

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

TABELA 3. ROZKŁAD MODELI ZARZĄDZANIA ZE WZGLĘDU NA RODZAJ GMINY
 (BEZ POWIATÓW GRODZKICH)

Typ gminy	Liczebność/udział	Przynależność do klastra/do modelu						Ogółem
		1	2	3	4	5	6	
		Scentralizowany	Konkurencyjny	Demokratyczny	Przedsiębiorczy	Nieingerujący	Menedżerski	
Gmina miejska	Liczebność	14	16	8	18	15	5	76
	Liczebność oczekiwana	21,6	11,1	8,8	10,6	19,9	4,0	76,0
	Przynależność do klastra (%)	16,3	36,4	22,9	42,9	19,0	31,3	25,2
Gmina miejsko-wiejska	Liczebność	21	11	12	9	22	3	78
	Liczebność oczekiwana	22,2	11,4	9,0	10,8	20,4	4,1	78,0
	Przynależność do klastra (%)	24,4	25,0	34,3	21,4	27,8	18,8	25,8
Gmina wiejska	Liczebność	51	17	15	15	42	8	148
	Liczebność oczekiwana	42,1	21,6	17,2	20,6	38,7	7,8	148,0
	Przynależność do klastra (%)	59,3	38,6	42,9	35,7	53,2	50,0	49,0
Ogółem	Liczebność	86	44	35	42	79	16	302
	Liczebność oczekiwana	86,0	44,0	35,0	42,0	79,0	16,0	302,0
	Przynależność do klastra (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Ze względu na charakter danych próba generalizacji wniosku o różnicach pomiędzy modelami ze względu na charakter zaklasyfikowanych do nich gmin może się odbyć jedynie na podstawie testu niezależności χ^2 . Warunkiem umożliwiającym zastosowanie wspomnianego testu jest niewielka liczba komórek, w których są oczekiwane liczebności mniejsze niż pięć. Liczebności oczekiwane mówią o tym, ile powinno być obserwacji w danej komórce, gdyby obie badane cechy były całkowicie niezależne. W odniesieniu do ana-

lizowanych cech, których rozkład umieszczono w tabeli 3, warunek ten nie jest spełniony w 33% komórek. Zastosowanie w tych warunkach testu χ^2 groziłoby dużym niebezpieczeństwem błędnego odrzucenia hipotezy zerowej o braku związku między cechami. Biorąc jednakże pod uwagę, że za wystąpienie dużej liczby niskich liczebności oczekiwanych odpowiadają gminy o charakterze powiatu grodzkiego, których było zaledwie 6% w próbie, można założyć, że wyłączenie tych gmin z próby pozwoli spełnić warunek stosowania testu χ^2 . Wyniki procedury z wyłączeniem powiatów grodzkich przedstawiono w tabeli 3.

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

Rozkład gmin w poszczególnych modelach zarządzania ze względu na wielkość gminy ilustruje tabela 4.

Z tabeli wynika, że w badanej próbie na wsiach i w miastach do 10 tys. mieszkańców dominuje model scentralizowany oraz model nieingerujący. W miastach o liczbie pomiędzy 10 a 19 tys., obok dwóch wcześniej wymienionych modeli, znaczny udział ma również model konkurencyjny. Miasta od 20 do 49 tys. mieszkańców funkcjonują najczęściej, opierając się na modelu nieingerującym lub przedsiębiorczym, natomiast w widełkach 50–99 tys. obok modelu przedsiębiorczego stosują również model konkurencyjny. W miastach od 100 do 199 tys. mieszkańców zarządzanie realizowane jest przede wszystkim w modelu menedżerskim lub nieingerującym, od 200 do 499 tys. najczęściej w modelu demokratycznym. W miastach liczących ponad 500 tys. mieszkańców są stosowane równomiernie trzy modele: menedżerski, konkurencyjny oraz nieingerujący.

TABELA 4. ROZKŁAD MODELI ZARZĄDZANIA ZE WZGLĘDU NA WIELKOŚĆ GMINY

Klasa wielkości miejscowości	Liczebność/udział	Model zarządzania						Ogółem
		Menedżerski	Przedsiębiorczy	Konkurencyjny	Demokratyczny	Scentralizowany	Nieingerujący	
Wieś	Liczebność (szt.)	7	13	16	14	48	36	134
	Udział wg klasy wielkości miejscowości (%)	5,2	9,7	11,9	10,4	35,8	26,9	100,0
	Udział wg modelu zarządzania (%)	36,8	28,9	34,0	35,0	55,2	43,9	41,9
Miasta do 10 tys.	Liczebność (szt.)	0	9	7	10	19	22	67
	Udział wg klasy wielkości miejscowości (%)	,0	13,4	10,4	14,9	28,4	32,8	100,0
	Udział wg modelu zarządzania (%)	,0	20,0	14,9	25,0	21,8	26,8	20,9
Miasta 10–19 tys.	Liczebność (szt.)	3	6	9	5	10	9	42
	Udział wg klasy wielkości miejscowości (%)	7,1	14,3	21,4	11,9	23,8	21,4	100,0
	Udział wg modelu zarządzania (%)	15,8	13,3	19,1	12,5	11,5	11,0	13,1
Miasta 20–49 tys.	Liczebność (szt.)	4	10	8	3	8	10	43
	Udział wg klasy wielkości miejscowości (%)	9,3	23,3	18,6	7,0	18,6	23,3	100,0
	Udział wg modelu zarządzania (%)	21,1	22,2	17,0	7,5	9,2	12,2	13,4
Miasta 50–99 tys.	Liczebność (szt.)	2	5	5	3	1	1	17
	Udział wg klasy wielkości miejscowości (%)	11,8	29,4	29,4	17,6	5,9	5,9	100,0
	Udział wg modelu zarządzania (%)	10,5	11,1	10,6	7,5	1,1	1,2	5,3

Miasta 100–199 tys.	Liczebność (szt.)	2	1	0	1	1	2	7
	Udział wg klasy wielkości miejscowości (%)	28,6	14,3	0	14,3	14,3	28,6	100,0
	Udział wg modelu zarządzania (%)	10,5	2,2	,0	2,5	1,1	2,4	2,2
Miasta 200–499 tys.	Liczebność (szt.)	0	1	1	4	0	1	7
	Udział wg klasy wielkości miejscowości (%)	0	14,3	14,3	57,1	0	14,3	100,0
	Udział wg modelu zarządzania (%)	0	2,2	2,1	10,0	0	1,2	2,2
Miasta ponad 500 tys.	Liczebność (szt.)	1	0	1	0	0	1	3
	Udział wg klasy wielkości miejscowości (%)	33,3	0	33,3	0	0	33,3	100,0
	Udział wg modelu zarządzania (%)	5,3	,0	2,1	0	0	1,2	,9
Ogółem	Liczebność (szt.)	19	45	47	40	87	82	320
	Udział wg klasy wielkości miejscowości (%)	5,9	14,1	14,7	12,5	27,2	25,6	100,0
	Udział wg modelu zarządzania (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Ze względu na charakter danych próba generalizacji wniosku o różnicach pomiędzy modelami ze względu na wielkość gmin może się odbyć jedynie na podstawie testu niezależności χ^2 . W tym przypadku jednak nie są spełnione warunki stosowania tego testu. Analiza wariancji wskazuje na to, że istnieje statystycznie istotna różnica pomiędzy modelem scentralizowanym i menedżerskim. Jednak ze względu na stosunkowo małą liczebność badanych przypadków, nie można twierdzić, że taki związek istnieje również w całej populacji.

W badanej próbie najwięcej gmin miejskich funkcjonuje według modelu przedsiębiorczego, a najmniej według scentralizowanego i nieingerującego. Gminy wiejsko-miejskie były rozłożone raczej równomiernie pomiędzy poszczególnymi modelami, z wyjątkiem modelu menedżerskiego, gdzie było ich tylko 15,8%. Gminy wiejskie w głównej mierze przyjmowały model scentralizowany

i nieingerujący, a w pozostałych typach modeli ich udział był na zbliżonym poziomie: około 30–40%. Powiaty grodzkie były najrzadziej reprezentowane przypadku modeli scentralizowanego i nieingerującego.

Wyniki analiz (zob. załącznik do rozdziału 1) wskazują, że pomiędzy zmiennymi „przyjęty model zarządzania oświatą” a „typ gminy” istnieje słaba współzależność. Interpretując uzyskany wynik, można powiedzieć, że w przypadku modeli scentralizowanego, demokratycznego, nieingerującego i menedżerskiego istnieje wyraźna dominacja gmin wiejskich, podczas gdy w przypadku modelu przedsiębiorczego najsilniej reprezentowane są gminy miejskie. Model konkurencyjny wydaje się być najbardziej zrównoważony, jeśli chodzi o rodzaj należących do niego gmin.

1.3. Charakterystyka modeli zarządzania oświatą

W poprzednim podrozdziale opisaliśmy sześć wyróżnionych modeli zarządzania oświatą przez samorządy gminne ze względu na wykorzystane do ich identyfikacji zmienne oraz ze względu na typ i wielkość gminy. Jednak, aby dobrze zrozumieć charakter sześciu modeli, trzeba na nie spojrzeć również przez pryzmat innych ważnych cech charakteryzujących lokalne zarządzanie i finansowanie oświaty. Te dodatkowe, istotne zmienne ankiety, nieużyte do wyróżnienia modeli, nazywamy zmiennymi zewnętrznymi. Analiza statystyczna modeli z punktu widzenia zmiennych zewnętrznych, przeprowadzona w załączniku do rozdziału 1, pozwala na podanie pełniejszej charakterystyki modeli.

Jakość pracy szkoły może być wyznaczana przez różne czynniki, w tym między innymi przez szeroką ofertę dodatkowych programów i zajęć. Ten czynnik był częściej wskazywany jako determinujący jakość oświaty w gminach funkcjonujących według modelu przedsiębiorczego (ponad połowa gmin), a najrzadziej według modelu scentralizowanego i demokratycznego (około jedna czwarta gmin). W modelu przedsiębiorczym – w tej grupie aż w 86,67% przypadków – oświata została ujęta w ogólnej strategii rozwoju gminy, a jednocześnie głównym źródłem finansowania zajęć pozalekcyjnych są fundusze unijne (68,89%). Stąd można wnioskować, że strategia rozwoju gminy w obszarze oświaty jest podstawą do pozyskiwania środków unijnych na finansowanie działań zapewniających jakość pracy szkoły postrzeganej przez pryzmat oferty zajęć pozalekcyjnych. W modelu scentralizowanym – podobnie jak w przypadku modelu przedsiębiorczego – w większości (ponad 90%) przypadków oświata została ujęta w ogólnej strategii rozwoju gminy, natomiast samo-

rządy w tej grupie w większości nie wykorzystują środków unijnych jako głównego źródła finansowania zajęć pozalekcyjnych (fundusze unijne są głównym źródłem finansowania tych zajęć jedynie w 5,75% przypadków). Środki własne są przeznaczane na finansowanie zajęć pozalekcyjnych w 42,53% przypadków, a pozostałe samorządy (51,72%) realizują godziny pozalekcyjne w głównej mierze w ramach tak zwanych godzin karcianych. W grupie funkcjonującej według modelu demokratycznego nie ma samorządów posiadających odrębny dokument strategiczny o tematyce oświatowej, a tylko w 37,5% przypadków oświata została ujęta w ogólnej strategii rozwoju gminy. Jednocześnie samorządy w tej grupie w ogóle nie wykorzystują środków unijnych jako głównego źródła finansowania zajęć pozalekcyjnych. Głównym źródłem finansowania tych zajęć są środki własne (95%).

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

Struktura wykorzystania instrumentów zarządczych w badanych gminach różniła się pomiędzy poszczególnymi grupami w odniesieniu do elektronicznego arkusza organizacyjnego oraz elektronicznego dziennika. W obu wypadkach można powiedzieć, że model menedżerski charakteryzował się najczęstszym wykorzystaniem tych rozwiązań, podczas gdy w przypadku samorządów działających według modelu scentralizowanego i nieingerującego były one wykorzystywane najrzadziej.

Test statystyczny przy badaniu różnic pomiędzy przyjętymi modelami zarządzania ze względu na fakt stosowania budżetu zadaniowego wykazał istnienie istotnych różnic statystycznych jedynie pomiędzy modelem demokratycznym i konkurencyjnym. W modelu demokratycznym wyraźnie częściej deklarowane było stosowanie budżetu zadaniowego niż w modelu konkurencyjnym. Testy

niezależności wykonane na parach najbardziej kontrastowych grup gmin pod względem prowadzenia procedury samooceny wykazały istnienie dwóch słabych związków na granicy istotności statystycznej pomiędzy dwoma modelami: demokratycznym i scentralizowanym oraz pomiędzy modelem scentralizowanym a menedżerskim. W obu wypadkach gminy funkcjonujące według modelu scentralizowanego cechowało rzadsze stosowanie systemu ewaluacji wewnętrznej.

Test niezależności χ^2 wskazuje na istnienie słabego związku na granicy istotności statystycznej pomiędzy przyjętym modelem zarządzania oświatą a faktem przyznania nauczycielom dodatkowego wynagrodzenia. Wśród gmin zaliczonych do modelu demokratycznego i menedżerskiego był największy odsetek tych, w których nauczyciele otrzymali dodatkowe świadczenia pieniężne, podczas gdy w gminach przyjmujących model scentralizowany, przedsiębiorczy oraz nieingerujący było to względnie najrzadsze. W modelu demokratycznym – w 70% przypadków w roku szkolnym 2010/11 nie przeprowadzono nowelizacji uchwały dotyczącej regulaminów wynagradzania nauczycieli. Z kolei w modelu menedżerskim – w 42% przypadków przeprowadzono w roku szkolnym 2010/11 nowelizację uchwały dotyczącej regulaminów wynagradzania nauczycieli, a w modelu przedsiębiorczym – aż w ponad połowie przypadków (53%) w roku szkolnym 2010/11 przeprowadzono nowelizację uchwały dotyczącej regulaminów wynagradzania nauczycieli. W modelu nieingerującym – jedynie w 35% przypadków przeprowadzono w roku szkolnym 2010/11 nowelizację uchwały dotyczącej regulaminów wynagradzania nauczycieli. Gminy funkcjonujące według modelu scentralizowanego odznaczały się najmniejszą przeciętną liczbą uczniów w klasach szkół podstawowych (17,53), podczas gdy w gminach przyjmujących model przedsiębiorczy i menedżerski średnia liczba uczniów w klasie była największa (odpowiednio: 20,17; 20,08).

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

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

Szkoły prowadzone przez samorząd funkcjonujący według modelu scentralizowanego wykazują największą średnią wartość wydatków na bieżące zadania oświatowe w przeliczeniu na jednego ucznia, wynoszące przeciętnie 8005,62

złoty; w gminach przyjmujących model przedsiębiorczy i menedżerski miernik ten był najniższy i wynosił 6945,59 zł oraz 6802,11 zł.

Podsumowanie analizy wpływu przyjętego modelu zarządzania oświatą na poziom zmiennych zewnętrznych przedstawiono w tabeli 5, zawierającej opis zaobserwowanych prawidłowości istotnych statystycznie lub na granicy istotności statystycznej.

TABELA 5. CHARAKTERYSTYKA MODELI ZARZĄDZANIA OŚWIATĄ NA PODSTAWIE ANALIZY ZMIENNYCH ZEWNĘTRZNYCH

Model zarządzania oświatą	Charakterystyka
Menedżerski	<ul style="list-style-type: none"> • Dominacja gmin wiejskich • Wysoka przeciętna liczba uczniów w klasach szkół podstawowych • Wysoka liczba uczniów przypadających na jeden etat nauczycielski • Niska średnia wartość wydatków na bieżące zadania oświatowe w przeliczeniu na jednego ucznia • Wysoki odsetek gmin, w których nauczyciele otrzymali dodatkowe świadczenia pieniężne za prowadzenie zajęć pozalekcyjnych • Wysoki odsetek gmin stosujących system samooceny w szkołach podstawowych • Częste stosowanie elektronicznego arkusza organizacyjnego oraz elektronicznego dziennika klasowego • Częste podkreślanie konieczności współpracy pomiędzy szkołami
Model przedsiębiorczy	<ul style="list-style-type: none"> • Najsilniejsza reprezentacja gmin miejskich • Wysoka przeciętna liczba uczniów w klasach szkół podstawowych • Duża liczba uczniów przypadających na jeden etat nauczycielski • Mały odsetek subwencji oświatowej przeznaczonej na bieżące zadania oświatowe • Niska średnia wartość wydatków na bieżące zadania oświatowe w przeliczeniu na jednego ucznia • Niski odsetek gmin, w których nauczyciele otrzymali dodatkowe świadczenia pieniężne za prowadzenie zajęć pozalekcyjnych • Częste podkreślanie konieczności współpracy pomiędzy szkołami • Częste wskazywanie na szerokość oferty programowej i zajęć jako kryterium jakości oświaty
Model konkurencyjny	<ul style="list-style-type: none"> • Najbardziej zrównoważony model ze względu na charakter wchodzących w jego skład gmin • Wysoki odsetek subwencji oświatowej przeznaczonej na bieżące zadania oświatowe • Rzadkie stosowanie budżetu zadaniowego • Częsta pełna samodzielność dyrektora przy podejmowaniu decyzji o wykorzystaniu dodatkowych środków pieniężnych • Częste podkreślanie rywalizacji między szkołami
Model demokratyczny	<ul style="list-style-type: none"> • Dominacja gmin wiejskich • Wysoki odsetek gmin, w których nauczyciele otrzymali dodatkowe świadczenia pieniężne za prowadzenie zajęć pozalekcyjnych • Wysoki odsetek gmin stosujących system samooceny w szkołach podstawowych • Częste stosowanie budżetu zadaniowego • Częste podkreślanie konieczności współpracy pomiędzy szkołami • Rzadkie wskazywanie na szerokość oferty programowej i zajęć jako kryterium jakości oświaty

Model scentralizowany	<ul style="list-style-type: none"> • Dominacja gmin wiejskich • Mała przeciętna liczba uczniów w klasach szkół podstawowych • Mała liczba uczniów przypadających na jeden etat nauczycielski • Mały odsetek subwencji oświatowej przeznaczonej na bieżące zadania oświatowe • Niska średnia wartość wydatków na bieżące zadania oświatowe w przeliczeniu na jednego ucznia • Niski odsetek gmin, w których nauczyciele otrzymali dodatkowe świadczenia pieniężne za prowadzenie zajęć pozalekcyjnych • Niski odsetek gmin stosujących system samooceny w szkołach podstawowych • Rzadkie stosowanie elektronicznego arkusza organizacyjnego oraz elektronicznego dziennika klasowego • Rzadka pełna samodzielność dyrektora przy podejmowaniu decyzji o wykorzystaniu dodatkowych środków pieniężnych • Rzadkie wskazywanie na szerokość oferty programowej i zajęć jako kryterium jakości oświaty
Model nieingerujący	<ul style="list-style-type: none"> • Dominacja gmin wiejskich • Rzadkie stosowanie elektronicznego arkusza organizacyjnego oraz elektronicznego dziennika klasowego • Częste podkreślanie konieczności współpracy pomiędzy szkołami

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Na podstawie zebranych charakterystyk w powyższej tabeli można zaprezentować syntetyczny opis poszczególnych typów modeli zarządzania oświatą.

Model menedżerski

Typowy samorząd posiada odrębny dokument strategiczny o tematyce oświatowej, co wskazuje na jej rangę oraz centralny poziom koordynacji grup interesariuszy w celu jej przygotowania. Dyrektor szkoły jest postrzegany przede wszystkim jako menedżer odpowiadający za rozwój szkoły. By mógł on sprawować taką funkcję skutecznie, efektywnie i odpowiedzialnie, podstawą przygotowywania planów finansowych szkół w gminie są arkusze organizacyjne szkół lub wykorzystanie formuły bonu oświatowego. Efekt ten jest wzmacniany przez przekazanie obsługi administracyjno-księgowej do szkół (szybki dostęp do danych, ich analiz i interpretacji wskaźników efektywnościowych oraz ich monitoring na poziomie szkoły). Przeprowadzanie corocznej nowelizacji uchwały dotyczącej regulaminów wynagradzania nauczycieli ma wymiar motywacyjny, konsultacyjny, przeciwkonfliktowy i angażujący interesariuszy w sprawy oświaty. Ponadto wdrożenie systemu zarządzania jakością w administracji zwiększa skuteczność w zakresie wypełniania wymogów dyscypliny finansów publicznych. Stąd także częste wykorzystanie elektronicznego arkusza organizacyjnego oraz stosowanie systemu samooceny w szkole. Rozwój projektów edukacyjnych (tzw. zajęcia pozalekcyjne)

finansowany jest z dochodów samorządu. Powszechne jest zatem otrzymywanie przez nauczycieli dodatkowego wynagrodzenia za realizację zajęć pozalekcyjnych w ramach stosunku pracy. Samorząd prowadzi politykę oświatową zorientowaną na współpracę pomiędzy szkołami. Przejawem finansowej efektywności są, między innymi, wysoka przeciętna liczba uczniów w klasach szkół podstawowych oraz wysoka liczba uczniów przypadających na jeden etat nauczycielski. Model stosowany przede wszystkim przez gminy wiejskie.

Model przedsiębiorczy

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

Model konkurencyjny

Typowy samorząd nie posiada dokumentów planistycznych w obszarze oświaty w postaci bądź to odrębnego dokumentu strategicznego o tematyce oświatowej, bądź zapisów dotyczących oświaty w ogólnej strategii rozwoju gminy. Może to być uzasadnione koncentracją na sformalizowanych mechanizmach zarządzania i kontroli opartych na zapisach proceduralnych, wynikających między innymi z wdrożonych systemów zarządzania jakością. Zastosowanie takich

mechanizmów pozwala na podnoszeniu skuteczności w zakresie wypełniania wymogów dyscypliny finansów publicznych nawet bez sformalizowanego procesu planowania. Jest to podejście wspierające przyjęty sposób finansowania rozwoju projektów edukacyjnych (tzw. zajęcia pozalekcyjne). Środki na ten cel w większości pochodzą z funduszy unijnych. Jasne procedury i mechanizmy kontrolne ułatwiają pozyskanie i rozliczenie tych środków. Przyjęty sposób finansowania dodatkowej oferty edukacyjnej jest spójny z prowadzoną przez samorząd polityką orientacji na potrzebę rywalizacji szkół w celu utrzymania wysokiej jakości nauczania. Konieczność pozyskiwania dodatkowych środków na zadania rozwojowe wynika z wysokiego odsetka subwencji oświatowej przeznaczanej na bieżące zadania oświatowe. W modelu konkurencyjnym w roli dyrektora równie istotne jest pełnienie funkcji menedżera odpowiadającego za rozwój szkoły, jak i nauczyciela odpowiadającego za proces dydaktyczny w szkole. Funkcja menedżerska jest wspierana promowaniem pełnej samodzielności dyrektora przy podejmowaniu decyzji o wykorzystaniu dodatkowych środków pieniężnych, jednak skuteczne, efektywne i odpowiedzialne wypełnianie funkcji menedżera jest obarczone pewnymi ograniczeniami. Przygotowanie planów finansowych szkół w gminie odbywa się zarówno na podstawie arkuszy organizacyjnych szkół lub z wykorzystaniem formuły bonu oświatowego, jak i na podstawie metod bazujących na danych historycznych, czyli z wykorzystaniem planów finansowych z poprzedniego roku. Brak dokumentów precyzyjnie określających cele strategiczne w zakresie oświaty i powiązania budżetu z tymi celami powoduje, że gminy nie wykorzystują narzędzi zarządzania, takich jak budżet zadaniowy. Organizacja obsługi administracyjno-księgowej również nie jest determinowana jednoznacznie w konkurencyjnym modelu zarządzania. Przeprowadzanie corocznej nowelizacji uchwały dotyczącej regulaminów wynagradzania nauczycieli nie jest traktowane jako kluczowe narzędzie efektywnego gospodarowania środkami publicznymi.

Model demokratyczny

Brak sformalizowanej strategii w przeważającej liczbie należących tu samorządów wskazuje na decentralizację zarządzania oświatą, gdyż bez odgórnych wytycznych władze indywidualnych szkół zyskują większą samodzielność decyzyjną. Tworzenie planów finansowych na podstawie planów z poprzedniego roku zamiast arkuszy organizacyjnych lub formuły bonów oświatowych również wpisuje się w tendencję do decentralizacji. Samorząd zwykle stawia na konieczność współpracy pomiędzy szkołami, aczkolwiek brak centralnego planu strategicz-

nego wskazywałby na to, że koordynacja współpracy odbywa się na poziomie kontaktów międzyszkolnych. Dyrektor szkoły jest przede wszystkim nauczycielem, a dopiero w dalszej kolejności menedżerem. Decentralizacji sprzyja częste stosowanie narzędzi menedżerskich obejmujących systemy zarządzania jakością, budżet zadaniowy, system samooceny oraz dodatkowe instrumenty motywacji nauczycieli. Wymienione instrumenty i wynikające z nich mierniki oraz wskaźniki zarządcze ułatwiają decentralizację, gdyż mogą do pewnego stopnia zastępować brak strategii na poziomie centralnym. Prawie wszystkie samorządy preferowały finansowanie zajęć pozalekcyjnych ze środków własnych. W żadnym z nich środki unijne nie były wykorzystywane w znacznym stopniu. Rzadkie wskazywanie na szerokość oferty programowej oraz zajęć pozalekcyjnych jako kryterium jakości oświaty pozwala sądzić, że większość szkół nie miała zbyt bogatej oferty zajęć pozalekcyjnych, więc dostępne środki własne mogły być w zupełności wystarczające.

Model scentralizowany

Samorządy sklasyfikowane w tym modelu cechuje wyraźna centralizacja funkcji zarządzania oświatą. Przejawem skupienia funkcji zarządczych w głównym ośrodku administracji samorządu jest stwierdzona w większości przypadków lokalizacja obsługi administracyjno-biurowej poza szkołą oraz deklaracje, że dyrektor szkoły jest przede wszystkim nauczycielem, a dopiero w dalszej kolejności menedżerem, a także brak samodzielności dyrektorów przy podejmowaniu decyzji o wykorzystaniu dodatkowych środków pieniężnych. Również umieszczenie oświaty głównie w ogólnej strategii rozwoju może wskazywać na tendencje do odgórnej koordynacji i kontroli poprzez system celów i wskaźników. Powszechny brak systemów zarządzania jakością wydaje się być zbieżny z dominującą cechą przyjętego stylu zarządzania – można bowiem przyjąć za racjonalne przeświadczenie, że użyteczność systemów zarządzania w silnie scentralizowanej strukturze jest mniejsza niż w systemach silnie rozproszonych, gdzie każdy z elementów składowych odznacza się wyraźną autonomią. Zważywszy, że zdecydowana większość samorządów stosujących ten model to gminy wiejskie, fakt silnej centralizacji może wynikać z uwarunkowań demograficznych związanych z niską gęstością zaludnienia i koniecznością utrzymywania szkół o stosunkowo niewielkiej liczbie uczniów w przeliczeniu na jednego nauczyciela, na co również wskazuje analiza ilościowa danych. W konsekwencji liczba szkół jest stosunkowo duża, lecz są one raczej małych rozmiarów. Można więc założyć, że potencjał szkół do prowadzenia bardziej niezależnej działalności byłby ograniczony. Ponadto, ze względu na

nie do końca sprzyjające warunki zewnętrzne, efektywność determinowana przez stopień wykorzystania subwencji oświatowych jest raczej niska, szczególnie ze względu na wskaźniki, takie jak przeciętna liczba uczniów w klasie oraz liczba uczniów przypadających na jeden etat nauczyciela. Bardzo rzadkie wykorzystanie środków unijnych w finansowaniu zajęć pozalekcyjnych może być związane z warunkami organizacyjnymi i kadrowymi utrudniającymi sprawne przygotowywanie projektów o pozyskanie funduszy unijnych.

Model nieingerujący

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

W dyskusji nad wynikami badacz świadomie nie używa sformułowania „gmina wybiera model zarządzania X”, ponieważ nie był to świadomy wybór konkretnego modelu zarządzania oświatą przez decydentów samorządowych, tylko pewnych jego elementów składowych, a modele zostały opisane dopiero *ex post*, czyli po przeprowadzeniu powyższego badania i analizy statystycznej. Stąd analizując wyniki, należy pamiętać, że decydenci w gminach w większości nie byli świadomi istnienia konkretnych modeli zarządzania, a zatem nie wybierali modelu X i nie przystępowali do konsekwentnego wdrażania jego elementów. Raczej podejmowali decyzje o konfiguracji systemu zarządzania oświatą w sposób cząstkowy, opierając się na dostępności i ograniczeniach lokalnych zasobów. Badacz, na podstawie wiedzy eksperckiej, opisał postępowanie

nie gmin jako spełniające kryteria pewnego określonego modelu. Wykonano zatem analizę, wychodząc od istotnych parametrów związanych z funkcjonowaniem systemu zarządzania oświatą, opisano je jako zmienne konstytutywne i sprawdzono, dzięki metodzie klastrowania, czy wyodrębnione na ich podstawie modele różnią się w istotny sposób między sobą.

1.4. Podsumowanie

- Aktualnie zbadane modele zarządzania oświatą nie są wynikiem świadomego ich stosowania, lecz raczej dokonywania takich wyborów decyzyjnych przez samorządy, które mogą wynikać z nawyków oraz zwyczajów takiej, a nie innej organizacji pracy i procedur podejmowania decyzji. W wielu przypadkach miały one racjonalne uzasadnienie, ale **znajomość różnic pomiędzy stosowanymi w praktyce modelami zarządzania w oświacie może zapewnić przyjętą skuteczność i efektywność realizacji samorządowej strategii oświatowej.**
- Zaproponowany model zarządzania w oświacie pokazuje w logiczny sposób związek pomiędzy czterema elementami konstytuującymi go: wartością w oświacie, kluczowe zasoby, kluczowe procesy zarządcze i finansowanie oświaty. Przeprowadzone badania pokazały istnienie niespójności w stosowanych modelach zarządzania oświatą. **Świadomość absolutnej potrzeby zapewnienia spójności stosowanego modelu zarządzania przyczyni się do uporządkowanej reorganizacji działań, procedur i procesów instytucji samorządu w celu skutecznego i efektywnego wykorzystania środków publicznych do realizacji priorytetów strategicznych w oświacie.**
- Najtrudniejszym elementem badania okazała się identyfikacja wartości w oświacie. Termin ten, przejęty ze świata organizacji gospodarczych, w których powszechnie i sprawnie funkcjonuje od lat 90. XX w., w administracji wymaga dopracowania na poziomie samorządowym i ministerialnym. Jest on terminem szerszym niż cele (priorytety strategiczne) definiowane i sprawozdawane jako zadania oświatowe. Wartość w oświacie jest tym, co dzięki stosowanemu modelowi zarządzania uzyskują kluczowi interesariusze oświaty (rodzice, kadra pedagogiczna, uczniowie, społeczność lokalna itp.). **Wypracowanie wspólnie podzielanej przez samorząd i interesariuszy wartości w oświacie będzie determinowało skuteczność i efektywność przyjętego przez samorząd modelu zarządzania oświatą.**

- **Modelu zarządzania w oświacie nie można traktować autonomicznie, bez związku z całą strategią rozwoju gminy i obszarami w niej ujętymi.** Kryteria spójności przyjętego modelu zarządzania oświatą z pozostałymi obszarami odpowiedzialności samorządu mogą być następujące:
 - **Świadomość i wizja** – czy samorząd wprowadza własną politykę w obszarze oświaty, czy realizuje jedynie zapisy ustaw; na poziomie szkół – na ile jest to literalna realizacja podstawy programowej, a na ile realizacja świadomej polityki oświatowej.
 - **Komplementarność** – czy wizja dotycząca oświaty jest odzwierciedlona w dokumentach strategicznych należących do innych obszarów (np. strategia społeczna).
 - **Partnerstwo** – czy samorząd podejmuje działania partnerskie z innymi podmiotami: biznesem, innymi samorządami, fundacjami, stowarzyszeniami (czy istnieje pomostowy kapitał społeczny).
 - **Współfinansowanie** – czy do realizacji zadań oświatowych samorzady, oprócz środków z części oświatowej subwencji ogólnej, wykorzystują inne środki własne; jeżeli tak, to jakie są pobudki wykorzystania tych środków:
 - dokładają dlatego, że chcą realizować określoną strategię oświatową, założone cele,
 - dokładają dlatego, że brakuje środków z subwencji na zapewnienie realizacji podstawowych zadań oświatowych.
 Czy gmina sama poszukuje dodatkowych środków poza budżetem?
 - **Kompetencje** – kto się zajmuje oświatą w gminie; czy jest to ktoś, kto się na tym zna, czy osoba zajmująca się oświatą „przy okazji”.
 - **Koncentracja władzy** – jakie są powody centralizacji lub decentralizacji obsługi administracyjnej.
 - **Rola dyrektora szkoły** – na ile ocena pracy dyrektora umożliwia podniesienie przez niego kompetencji (rozwój zawodowy), a na ile jest to raczej działanie administracyjne albo polityczne.

Bibliografia

- Aczel A., *Complete Business Statistics*, McGraw Hill, 7th edition, 2011.
- Dekada reform w kształceniu obowiązkowym w Unii Europejskiej (1984–94)*, Krajowe Biuro Eurydice i Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa 1999
- Delors J. (red.), *Edukacja – jest w niej ukryty skarb*, raport dla UNESCO Międzynarodowej Komisji do Spraw Edukacji dla XXI Wieku pod przewodnictwem J. Delorsa [et al.], tłum. W. Rabczuk, Stowarzyszenie Oświatowców Polskich Wydawnictwa UNESCO, Warszawa 1998
- Faure E., Herrera E., A. R. Kaddoura, H. Lopes, A. W. Pietrowski, W. Rahnama, F. C. Ward, *Uczyć się, aby być*, PWN, Warszawa 1975.
- Goldsmith S., Eggers W.D., *Governing by Network. The New Shape of Public Sector*, Brookings Institution Press, Washington D. C. 2004.
- Herbst M., Herczyński J., Levitas A., *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wyd. 2, Wydawnictwo Liber, Warszawa 1999.
- Jeżowski A., *Ekonomika oświaty*, Dom Wydawniczy ABC, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2006.
- Kachniarz M., *Efekt skali a efektywność usług publicznych*, [w:] <http://web.ae.katowice.pl/stanley/konferencja/pdf/Kachniarz.pdf>;
- Kaplan R.S., Norton D.P., *Strategiczna karta wyników. Jak przełożyć strategię na działanie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Kozuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2004.
- Krzyżanowski L., *O podstawach kierowania organizacjami inaczej: paradygmaty, filozofia, dylematy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Malhotra N., *Marketing Research: An Applied Orientation*, Prentice Hall, 6th edition, 2010.
- Managing Current and Future Performance: Striving to Create Public Value*, Institute for Public Service Value, Accenture, 2007.
- Mazurkiewicz G., *Przywództwo edukacyjne. Odpowiedzialne zarządzanie edukacją wobec wyzwań współczesności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.

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

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

McGrath R.G., *Business Models: A Discovery Driven Approach*, Long Range Planning, „Special Issue on Business Models” 2010 no. 43.

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

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

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

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

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

Problemy zarządzania organizacjami publicznymi, (red. nauk.) B. Kożuch, Fundacja WZ i Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2006.

Protokół z debaty *20 lat samorządu gminnego w Polsce*, Warszawa 12 marca 2010 r. Postulaty przedstawicieli samorządów gmin wiejskich i małych miast., [w:] <http://ww.org.pl/data/ProtokolDbtaSam.pdf>

Sobotka A., *Strategie oświatowe polskich samorządów*, tom 1 Biblioteczki Oświaty Samorządowej

Strąk T., *Zarządzanie wartością w sektorze publicznym. Model Public Service Value*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, T. Lubińska (red. nauk.), Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2009.

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

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

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

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

Zott Ch., Amit R., *Business Model Design: An Activity System Perspective*, Long Range Planning, „Special Issue on Business Models” 2010, no. 43.

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

ZAŁĄCZNIK DO
ROZDZIAŁU 1
METODA
IDENTYFIKACJI
MODELI ZARZĄDZANIA

Piotr Zaborek,
Sylwia
Sysko-Romańczuk

1.5. Opis metody badawczej

Identyfikacja modeli zarządzania oświatą została wykonana na podstawie badań ankietowych na ogólnopolskiej reprezentatywnej próbie 320 gmin dobieranych w sposób losowy. Badanie zostało przeprowadzone metodą CAPI (Computer Assisted Personal Interviewing) przez firmę badania opinii publicznej Millward Brown SMG/KRC na przełomie czerwca i lipca 2011 roku. Bardziej szczegółowy opis badania dostępny jest w tomie 1 Biblioteczki Oświaty Samorządowej.

Identyfikacja modeli zarządzania oświatą na podstawie wyników ankiety polegała na wyodrębnieniu, spośród wszystkich badanych 320 przypadków, rozłącznych grup gmin podobnych do siebie pod względem sposobu zarządzania oświatą. Wykorzystano procedurę aglomeracyjnej hierarchicznej analizy skupień (analizy klastrowej), dostępną w pakiecie statystycznym SPSS. Procedura pozwala podzielić zbiór elementów na grupy wykazujące duże podobieństwo wewnętrzne oraz znaczne zróżnicowanie międzygrupowe. Wyróżniono sześć skupień (tzw. klastrów) gmin, reprezentujących sześć zidentyfikowanych odmiennych modeli zarządzania oświatą.

Do klasyfikacji modeli (analizy skupień) wykorzystano dziewięć zmiennych zawartych w ankiecie badania ogólnopolskiego³², charakterystycznych dla sposobów zarządzania oświatą. Wykorzystane zmienne mają charakter dychoto-

32 Na stronie internetowej projektu na portalu www.ore.edu.pl jest dostępny tekst wykorzystanej ankiety, a także rozkłady wszystkich zebranych zmiennych. Przytoczone poniżej numery pytań ankiety odnoszą się do tego dokumentu.

miczny, to znaczy przyjmują jedną z dwóch dopuszczalnych wartości (zero lub jeden, „tak” lub „nie”). Wybrano następujące zmienne: istnienie strategii oświatowej jako oddzielnego dokumentu bądź rozdziału ogólnej strategii rozwoju (pytanie A1 ankiety), nowelizacja regulaminu płacowego nauczycieli (pytanie C1), dyrektor szkoły jako menedżer (pytanie B3), lokalizacja obsługi administracyjno-księgowej szkół (pytanie B2), system zarządzania jakością (pytanie M4), źródła finansowania zajęć pozalekcyjnych (środki własne bądź unijne, pytanie D8), sposób przygotowania planów finansowych szkół (pytanie D1). Szczegółowy opis metodologii statystycznej, a także sposobu doboru zmiennych do analizy hierarchicznej, jest dostępny w rozszerzonej wersji niniejszego rozdziału na stronie internetowej projektu www.ore.edu.pl.

Tabela 6 przedstawia dla poszczególnych modeli wartości średnie zmiennych wykorzystanych w analizie skupień, ilustrując różnice występujące pomiędzy modelami.

TABELA 6. ŚREDNIE WARTOŚCI ZMIENNYCH GRUPUJĄCYCH DLA WYRÓŻNIONYCH MODELI

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

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

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

Dwie kolejne części załącznika przedstawiają bardziej szczegółową statystyczną analizę wyróżnionych modeli zarządzania oświatą.

1.6. Statystyczna analiza wyróżnionych modeli

W celu uzyskania bardziej precyzyjnego opisu wyróżnionych modeli zarządzania oświatą przeprowadzono statystyczną analizę związku tych modeli z wybranymi zmiennymi zewnętrznymi (niewykorzystanymi w procedurze identyfikacji modeli). Do analizy wybrano sześć zmiennych z omówionej powyżej ankiety, opisujących istotne aspekty funkcjonowania systemu oświatowego w gminach. Analiza ta pozwala na charakteryzację modeli zarządzania (rozdział 1.3).

Czynniki wyznaczające jakość pracy w szkole

Analiza związków pomiędzy wyborem modelu zarządzania a oceną ważności kryteriów jakości oświaty (pytanie A12 ankiety) za pomocą testu niezależności χ^2 w większości wypadków nie wykazała istnienia statystycznie istotnego zróżnicowania pomiędzy gminami zaklasyfikowanymi do poszczególnych modeli. Jedynie w przypadku czynnika „szeroka oferta dodatkowych programów i zajęć” wynik testu pozwolił odrzucić hipotezę o braku zależności na poziomie istotności p mniejszym niż 0,05. Współczynnik współzależności V-Kramera na poziomie 0,197, $p = 0,029$ wskazuje na słaby związek pomiędzy zmiennymi. Interpretację zidentyfikowanego związku umożliwia krzyżowa tabela 7.

Układ liczebności cząstkowych wskazuje, że wymienione kryterium było częściej wskazywane jako ważny czynnik determinujący jakość oświaty w gminach funkcjonujących według modelu przedsiębiorczego (ponad połowa gmin), a najrzadziej w gminach funkcjonujących według modelu demokratycznego i scentralizowanego (około jednej czwartej gmin).

TABELA 7. ZNACZENIE SZEROKIEJ OFERTY PROGRAMÓW I ZAJĘĆ JAKO KRYTERIUM JAKOŚCI OŚWIATY W RÓŻNYCH MODELACH ZARZĄDZANIA

Szeroka oferta dodatkowych programów i zajęć	Liczebność/ udział	Model zarządzania oświatą						Ogółem
		Menedżerski	Przedsiębiorczy	Konkurencyjny	Demokratyczny	Scentralizowany	Nieingerujący	
Niewymienione	szt.	13	22	28	30	66	51	210
	%	68,4	48,9	59,6	75,0	75,9	62,2	65,6
Wymienione	szt.	6	23	19	10	21	31	110
	%	31,6	51,1	40,4	25,0	24,1	37,8	34,4
Ogółem	szt.	19	45	47	40	87	82	320
	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Odpowiedzialność za szkolenie nauczycieli oraz orientacja na współpracę lub rywalizację pomiędzy szkołami

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

Modele zarządzania różnią się natomiast pod względem kwestii, czy szkoły w gminie dla osiągnięcia wysokiej jakości powinny ze sobą konkurować, czy też współpracować. Siła związku pomiędzy zmiennymi jest stosunkowo słaba (V Kramera = 0,239, $p = 003$). Strukturę gmin ze względu na poziomy obu zmiennych przedstawia tabela 8.

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

przedsiębiorczego, nieingerującego i demokratycznego są bardzo do siebie podobne w silnym akcentowaniu konieczności współpracy (ponad 80% odpowiedzi).

TABELA 8. WSPÓŁPRACA I RYWALIZACJA POMIĘDZY SZKOŁAMI W GMINIE W RÓŻNYCH MODELACH ZARZĄDZANIA

Współpraca lub rywalizacja pomiędzy szkołami	Liczebność/ udział	Model zarządzania oświatą						Ogółem
		Menedżerski	Przedsiębiorczy	Konkurencyjny	Demokratyczny	Scentralizowany	Nieingerujący	
Współpraca szkół	szt.	16	40	27	33	64	69	249
	%	84,2	88,9	57,4	82,5	73,6	84,1	77,8
Rywalizacja szkół	szt.	3	5	20	7	23	13	71
	%	15,8	11,1	42,6	17,5	26,4	15,9	22,2
Ogółem	szt.	19	45	47	40	87	82	320
	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Samodzielność dyrektora szkoły w zakresie pozyskiwania i wydawania dodatkowych środków

Wstępna analiza wskazywała na brak istotnych statystycznie różnic pomiędzy wybranym modelem zarządzania a samodzielnością dyrektorów w zakresie pozyskiwania i wydawania środków pieniężnych na potrzeby szkoły (pytania B4 i B5 ankiety). Porównanie parami najmniej podobnych do siebie modeli za pomocą testu χ^2 wykazało jednak istnienie niewielkich różnic na granicy istotności statystycznej w przypadku modelu scentralizowanego i konkurencyjnego w odniesieniu do zmiennej opisującej samodzielność dyrektora szkoły w zakresie wydawania dodatkowych środków (V Kramera = 0,158, p = 0,068). Różnice te ilustruje tabela 9.

TABELA 9. SAMODZIELNOŚĆ DYREKTORA PRZY PODEJMOWANIU DECYZJI O WYKORZYSTANIU DODATKOWYCH ŚRODKÓW – PORÓWNANIE MODELU SCENTRALIZOWANEGO I KONKURENCYJNEGO

Samodzielność dyrektora w wykorzystaniu dodatkowych środków	Liczebność/ udział	Model zarządzania oświatą						Ogółem
		Menedżerski	Przedsiębiorczy	Konkurencyjny	Demokratyczny	Scentralizowany	Nieingerujący	
Nie	szt.	nd	nd	15	nd	42	nd	57
	%	nd	nd	31,9	nd	48,3	nd	42,5
Tak	szt.	nd	nd	32	nd	45	nd	77
	%	nd	nd	68,1	nd	51,7	nd	57,5
Ogółem	szt.	nd	nd	47	nd	87	nd	134
	%	nd	nd	100,0	nd	100,0	nd	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

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

Instrumenty zarządcze wdrożone i wykorzystywane w gminach

Struktura wykorzystania instrumentów zarządczych w badanych gminach (pytanie B7 ankiety) różniła się pomiędzy poszczególnymi podgrupami w odniesieniu do elektronicznego arkusza organizacyjnego (V Kramera = 0,201, p = 0,024) oraz elektronicznego dziennika klasowego (V Kramera = 0,244, p = 0,002). W obu wypadkach można powiedzieć, że gminy funkcjonujące według modelu menedżerskiego charakteryzowały się najczęstszym wykorzystaniem tych rozwiązań, podczas gdy gminy z modelem scentralizowanym i nieingerującym posługiwały się nimi najrzadziej. Dokładne informacje o rozkładzie obserwacji przedstawiają tabele 10 i 11.

TABELA 10. WYKORZYSTANIE ELEKTRONICZNEGO ARKUSZA ORGANIZACYJNEGO W RÓŻNYCH MODELACH ZARZĄDZANIA

Elektroniczny arkusz organizacyjny	Liczebność/ udział	Model zarządzania oświatą						Ogółem
		Menedżerski	Przedsiębiorczy	Konkurencyjny	Demokratyczny	Scenaralizowany	Nieingerujący	
Niewymienione	szt.	8	23	27	23	61	60	202
	%	42,1	51,1	57,4	57,5	70,1	73,2	63,1
Wymienione	szt.	11	22	20	17	26	22	118
	%	57,9	48,9	42,6	42,5	29,9	26,8	36,9
Ogółem	szt.	19	45	47	40	87	82	320
	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

TABELA 11. WYKORZYSTANIE ELEKTRONICZNEGO DZIENNIKA KLASOWEGO W RÓŻNYCH MODELACH ZARZĄDZANIA

Elektroniczny dziennik klasowy	Liczebność/ udział	Model zarządzania oświatą						Ogółem
		Menedżerski	Przedsiębiorczy	Konkurencyjny	Demokratyczny	Scenaralizowany	Nieingerujący	
Niewymienione	szt.	9	33	29	22	71	64	228
	szt.	47,4	73,3	61,7	55,0	81,6	78,0	71,3
Wymienione	szt.	10	12	18	18	16	18	92
	%	52,6	26,7	38,3	45,0	18,4	22,0	28,8
Ogółem	szt.	19	45	47	40	87	82	320
	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Funkcjonowanie budżetu zadaniowego dla oświaty

Test χ^2 wykonany na wszystkich obserwacjach nie wykazał występowania istotnych statystycznie różnic pomiędzy modelami zarządzania ze względu na fakt stosowania budżetu zadaniowego (pytanie B8 ankiety). Dotyczy to zarówno zmiennej zależnej w postaci oryginalnej, obejmującej pięć wariantów odpowiedzi, jak i w wersji dwuwariantowej, zawierającej jedynie informacje na temat braku lub posiadania budżetu zadaniowego. Ze względu na istnienie zauważalnych różnic pomiędzy modelem demokratycznym, gdzie jedynie 32,5% gmin stosowało budżet zadaniowy, oraz modelami konkurencyjnym i scentralizowanym, gdzie budżet zadaniowy był wykorzystywany w odpowiednio 55,3% oraz 49,4% samorządów. Model demokratyczny i model konkurencyjny oraz model scentralizowany i demokratyczny porównano parami za pomocą testu niezależności χ^2 . Test statystyczny wykazał istnienie istotnych różnic statystycznych jedynie pomiędzy modelami tradycyjnym narzędziowym i modelem optymalizującym (V Kramera = 0,229, p = 0,033) – w modelu demokratycznym wyraźnie częściej deklarowane było stosowanie budżetu zadaniowego niż w modelu konkurencyjnym. Opisaną prawidłowość potwierdza tabela 12.

TABELA 12. STOSOWANIE BUDŻETU ZADANIOWEGO – PORÓWNANIE MODELU DEMOKRATYCZNEGO I KONKURENCYJNEGO

Czy w Państwa gminie funkcjonuje budżet zadaniowy dla oświaty?	Liczebność/ udział	Model zarządzania oświatą						Ogółem
		Menedżerski	Przedsiębiorczy	Konkurencyjny	Demokratyczny	Scentralizowany	Nieingerujący	
Nie	szt.	nd	nd	26	13	nd	nd	39
	szt.	nd	nd	55,3	32,5	nd	nd	44,8
Tak	szt.	nd	nd	21	27	nd	nd	48
	%	nd	nd	44,7	67,5	nd	nd	55,2
Ogółem	szt.	nd	nd	47	40	nd	nd	87
	%	nd	nd	100,0	100,0	nd	nd	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Znaczenie celów i mierników budżetu zadaniowego w oświacie

TABELA 13. ZNACZENIE CELÓW I MIERNIKÓW BUDŻETU ZADANIOWEGO – PORÓWNANIE MODELI PARAMI

Zmienna	Stwierdzone prawidłowości	Wyniki testów statystycznych
Powinny istnieć standardy celów i mierników stworzone centralnie	Gminy funkcjonujące wg modelu menedżerskiego charakteryzują się niższym przeciętnym poziomem oceny (średnia 2,42) niż gminy stosujące model nieingerujący i przedsiębiorczy (średnie odpowiednio 2,96 oraz 3)	Wyniki na granicy istotności statystycznej: – dla pary modeli menedżerskiego i przedsiębiorczego: p dla testu t Studenta = 0,074, p dla testu U Manna–Whitneya = 0,082 – dla pary modeli menedżerskiego i nieingerującego: p dla testu t Studenta = 0,078, p dla testu U Manna–Whitneya = 0,085
Ze względu na specyfikę lokalnego systemu oświaty, każda gmina powinna sama wypracować swoje cele i mierniki	Brak istotnych statystycznie różnic pomiędzy modelami	Wyniki testów statystycznych z $p > 0,1$
Ze względu na specyfikę edukacji nie można wprowadzać mierników efektów większości zadań oświatowych	Gminy funkcjonujące wg modelu konkurencyjnego charakteryzują się niższymi średnimi ocen (średnia 2,79) niż gminy stosujące model demokratyczny (średnia 3,23)	Wynik na granicy istotności statystycznej: p dla testu t Studenta = 0,089; p dla testu U Manna-Whitneya = 0,088
Definiowanie celów i mierników efektów w przypadku oświaty jest bezproduktywne w związku z brakiem elastyczności w zakresie pracy nauczycieli, w związku z Kartą nauczyciela.	Gminy z funkcjonujące wg modelu konkurencyjnego charakteryzują się niższymi średnimi ocen (średnia 2,77) niż gminy stosujące model demokratyczny (średnia 3,25)	Wynik istotny statystycznie: p dla testu t Studenta = 0,045; p dla testu U Manna-Whitneya = 0,047
Definiowanie celów i mierników efektów jest przydatne, ale nie mamy kompetentnych osób w tym zakresie	Brak istotnych statystycznie różnic pomiędzy modelami	Wyniki testów statystycznych z $p > 0,1$
Mierniki efektów byłyby przydatne, ale wymagają zbierania dodatkowych danych ze szkół i placówek	Gminy funkcjonujące wg modelu konkurencyjnego charakteryzują się niższymi średnimi ocen (średnia 3,30) niż gminy stosujące model demokratyczny (średnia 3,63)	Wyniki na granicy istotności statystycznej dla testu t Studenta ($p = 0,063$) i istotne statystycznie dla testu U Manna-Whitneya ($p = 0,019$)
Budżet zadaniowy jest dobrą ideą, ale monitorowanie mierników efektów wymaga dodatkowego wysiłku ze strony urzędu	Gminy funkcjonujące wg modelu konkurencyjnego charakteryzują się niższymi średnimi ocen (średnia 3,28) niż gminy stosujące model demokratyczny (średnia 3,78)	Wynik istotny statystycznie: p dla testu t Studenta = 0,015; p dla testu U Manna-Whitneya = 0,013

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Pytanie B10 ankiety zawierało listę stwierdzeń, dla których respondenci mieli podać stopień akceptacji na skali od 1 do 5, gdzie 5 oznaczało całkowitą zgodę, a 1 zupełny brak zgody. Wstępna analiza odpowiedzi na pytanie o istotność różnych celów budżetu zadaniowego oraz mierników efektów jego realizacji w przekroju na przyjęty model zarządzania nie wykazała istotnych statystycznie różnic pomiędzy modelami. W celu weryfikacji hipotezy zerowej o braku różnic pomiędzy podgrupami gmin zastosowano dwa testy statystyczne: jednoczynnikową analizę wariancji (ANOVA) oraz test Kruskala-Wallisa, który jest uznawany za nieparametryczny odpowiednik analizy wariancji. Wyniki obu testów przedstawiono poniżej (tabela 13).

Za względu na istnienie zauważalnych różnic między niektórymi parami modeli zarządzania, których istotności statystycznej nie wykazały jednak testy ANOVA i Kruskala-Wallisa, została wykonana dodatkowa analiza za pomocą serii testów U Manna-Whitney'a oraz t-Studenta pomiędzy parami podzbiorów gmin, które w poprzednich testach wykazywały najmniejsze podobieństwo mierzone za pomocą średnich rang. Tabela 13 podsumowuje wyniki dodatkowych testów.

Sposób podejmowania decyzji w gminie o rodzaju zajęć pozalekcyjnych organizowanych w szkołach

Nie ma istotnego statystycznie związku między przynależnością do wybranego modelu zarządzania a rodzajem odpowiedzi wybranej na pytania B11 ankiety (test χ^2 na poziomie istotności 0,8).

Test niezależności χ^2 dla zmiennej „wybrany model zarządzania” oraz zdychotomizowanej B12 nie wykazał istnienia statystycznie istotnej różnicy ($p = 0,279$). Testy niezależności wykonane na parach najbardziej kontrastowych grup gmin wykazały istnienie dwóch słabych związków na granicy istotności statystycznej między modelami scentralizowanym i demokratycznym (V Kramera = 0,170, $p = 0,056$) oraz między modelami scentralizowanym i menedżerskim (V Kramera = 0,176, $p = 0,069$). W obu wypadkach gminy funkcjonujące według modelu scentralizowanego cechuje rzadsze stosowanie systemu samooceny. Zidentyfikowane związki ilustrują tabele 14 i 15.

TABELA 14. PROWADZENIE SAMOOCENY W SZKOLE – PORÓWNANIE MODELU SCENTRALIZOWANEGO I DEMOKRATYCZNEGO

Prowadzenie samooceny w szkole	Liczebność/ udział	Model zarządzania oświatą						Ogółem
		Menedżerski	Przedsiębiorczy	Konkurencyjny	Demokratyczny	Scentralizowany	Nieingerujący	
Nie	szt.	nd	nd	nd	6	27	nd	33
	%	nd	nd	nd	15,0	31,0	nd	26,0
Tak	szt.	nd	nd	nd	34	60	nd	94
	%	nd	nd	nd	85,0	69,0	nd	74,0
Ogółem	szt.	nd	nd	nd	40	87	nd	127
	%	nd	nd	nd	100,0	100,0	nd	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

TABELA 15. PROWADZENIE SAMOOCENY W SZKOLE – PORÓWNANIE MODELU SCENTRALIZOWANEGO I MENEDŻERSKIEGO

Prowadzenie samooceny w szkole	Liczebność/ udział	Model zarządzania oświatą						Ogółem
		Menedżerski	Przedsiębiorczy	Konkurencyjny	Demokratyczny	Scentralizowany	Nieingerujący	
Nie	szt.	2	nd	nd	nd	27	nd	29
	szt.	10,5	nd	nd	nd	31,0	nd	27,4
Tak	szt.		nd	nd	nd	60	nd	77
	%	89,5	nd	nd	nd	69,0	nd	72,6
Ogółem	szt.	19	nd	nd	nd	87	nd	106
	%	100,0	nd	nd	nd	100,0	nd	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Badanie przez gminę zadowolenia z działania prowadzonych szkół

Nie został stwierdzony wpływ przyjętego modelu zarządzania na stosowanie systemu ewaluacji wewnętrznej (pytanie B13 ankiety). Dotyczy to zarówno zmiennej zależnej w postaci oryginalnej, zdychotomizowanej, oraz testów niezależności dla par modeli.

Otrzymywanie przez nauczycieli dodatkowego wynagrodzenia za realizację zajęć pozalekcyjnych w ramach stosunku pracy w roku szkolnym 2010/2011

Test niezależności χ^2 wskazuje na istnienie słabego związku na granicy istotności statystycznej (V Kramera = 0,138, $p = 0,099$) pomiędzy przyjętym modelem zarządzania a faktem przyznania nauczycielom dodatkowego wynagrodzenia (pytanie C6 ankiety). **Wśród gmin funkcjonujących według modelu demokratycznego i menedżerskiego był największy odsetek gmin, w których nauczyciele otrzymali dodatkowe świadczenia pieniężne, podczas gdy w gminach, które charakteryzuje model scentralizowany, przedsiębiorczy i nieingerujący, było to względnie najrzadsze.** Opisane prawidłowości można sformułować na podstawie tabeli 16.

TABELA 16. DODATKOWE WYNAGRODZENIE NAUCZYCIELI ZA ZAJĘCIA POZALEKCYJNE W RÓŻNYCH MODELACH ZARZĄDZANIA

Nauczyciele otrzymują dodatkowe wynagrodzenie	Liczebność/ udział	Model zarządzania oświatą						Ogółem
		Menedżerski	Przedsiębiorczy	Konkurencyjny	Demokratyczny	Scentralizowany	Nieingerujący	
Tak	szt.	16	29	30	33	58	54	220
	%	84,2	69,0	71,4	84,6	69,0	67,5	71,9
Nie	szt.	3	13	12	6	26	26	86
	%	15,8	31,0	28,6	15,4	31,0	32,5	28,1
Ogółem	szt.	19	42	42	39	84	80	306
	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

1.7. Analiza wariancji zmiennych efektywnościowych

Różnice pomiędzy modelami zarządzania przyjętymi w gminach zostały zbadane ze względu na następujące zmienne mierzące efektywność lokalnych systemów oświaty:

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

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

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

W tabeli 17 zostały przedstawione średnie arytmetyczne w poszczególnych modelach dla kolejnych zmiennych zależnych oraz wyniki testu ANOVA.

TABELA 17. WARTOŚCI ŚREDNIE WYBRANYCH ZMIENNYCH EFEKTYWNOŚCIOWYCH W RÓŻNYCH MODELACH ZARZĄDZANIA

	Model zarządzania oświatą	Liczebność	Średnia	95% przedział ufności dla średniej	
				Dolna granica	Górna granica
Przeciętna liczba uczniów w oddziale klasowym	Menedżerski	19	20, 08	18, 38	21, 78
	Przedsiębiorczy	45	20, 17	19, 06	21, 27
	Konkurencyjny	47	19, 36	18, 27	20, 45
	Demokratyczny	40	19, 25	18, 18	20, 31
	Scentralizowany	87	17, 53	16, 77	18, 29
	Nieingerujący	82	18, 67	17, 98	19, 37
	Ogółem	320	18, 83	18, 43	19, 22
Liczba uczniów przypadających na jeden etat nauczycielski	Menedżerski	19	9, 47	8, 81	10, 13
	Przedsiębiorczy	45	9, 48	9, 07	9, 90
	Konkurencyjny	47	9, 10	8, 67	9, 52
	Demokratyczny	40	9, 18	8, 83	9, 53
	Scentralizowany	87	8, 59	8, 32	8, 87
	Nieingerujący	82	9, 00	8, 73	9, 27
	Ogółem	320	9, 02	8, 88	9, 17
Liczba etatów nauczycielskich przypadających na jeden oddział	Menedżerski	19	2, 12	1, 99	2, 26
	Przedsiębiorczy	45	2, 12	2, 06	2, 18
	Konkurencyjny	47	2, 13	2, 06	2, 20
	Demokratyczny	40	2, 09	2, 02	2, 17
	Scentralizowany	87	2, 03	1, 99	2, 08
	Nieingerujący	82	2, 07	2, 03	2, 12
	Ogółem	320	2, 08	2, 06	2, 11

Liczba etatów nie-pedagogicznych w przeliczeniu na jeden oddział	Menedżerski	19	0, 69	0, 59	0, 79
	Przedsiębiorczy	45	0,74	0, 62	0, 86
	Konkurencyjny	47	0, 69	0,64	0, 75
	Demokratyczny	40	0,69	0, 63	0,76
	Scentralizowany	87	0,64	0,60	0, 69
	Nieingerujący	82	0, 68	0, 64	0,73
	Ogółem	320	0,68	0,66	0,71
Bieżące wydatki na zadania oświatowe jako procent otrzymanej subwencji oświatowej	Menedżerski	19	1, 27	1, 18	1, 36
	Przedsiębiorczy	45	1, 20	1, 16	1, 25
	Konkurencyjny	47	1, 31	1, 24	1, 37
	Demokratyczny	40	1, 27	1, 21	1, 34
	Scentralizowany	87	1, 21	1, 18	1, 25
	Nieingerujący	82	1, 24	1, 19	1, 29
	Ogółem	320	1, 24	1, 22	1, 27
Całkowite wydatki bieżące na zadania oświatowe w przeliczeniu na jednego ucznia	Menedżerski	19	6802, 11	6343, 28	7260, 93
	Przedsiębiorczy	45	6945, 59	6501, 50	7389, 67
	Konkurencyjny	47	7462, 34	6974, 24	7950, 45
	Demokratyczny	40	7437, 76	7030, 08	7845, 44
	Scentralizowany	87	8005, 64	7697, 28	8314, 01
	Nieingerujący	82	7446, 89	7170, 68	7723, 10
	Ogółem	320	7491, 15	7333, 35	7648, 96
Całkowite wydatki bieżące na zadania oświatowe w przeliczeniu na jeden oddział	Menedżerski	19	134461, 94	125107, 48	143816, 39
	Przedsiębiorczy	45	135745, 84	130962, 15	140529, 53
	Konkurencyjny	47	139981, 44	134351, 37	145611, 51
	Demokratyczny	40	139783, 92	135031, 36	144536, 48
	Scentralizowany	87	136515, 06	132450, 70	140579, 42
	Nieingerujący	82	136323, 76	132418, 56	140228, 96
	Ogółem	320	137153, 70	135193, 85	139113, 55

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

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

Aby się przekonać, pomiędzy którymi modelami zarządzania istnieją statystycznie istotne różnice, zostały przeprowadzone tak zwane testy *post-hoc* według metody Tukey’a. Szczegółowa tabela obrazująca wyniki testów Tukey’a, określające istotność statystyczną różnic pomiędzy średnimi w parach gmin posiadających dany model zarządzania, została, ze względu na znaczną objętość, zamieszczona tylko w rozszerzonej, elektronicznej wersji niniejszego rozdziału³³.

Aby zbadać różnice pomiędzy przyjętym modelem a zmienną „wydatki finansowe z funduszy strukturalnych UE (lub innych środków bezzwrotnych) jako procent wydatków całkowitych” – ze względu na niemożność wykorzystania analizy wariancji – wykorzystano test Kruskalla–Wallisa. Test ten ocenia różnice między grupami na podstawie wartości uśrednionych rang obserwacji zaliczonych do poszczególnych kategorii ze względu na poziom zmiennej zależnej. Wyniki testu wskazują, że nie ma podstaw do odrzucenia hipotezy o braku różnic pomiędzy modelami ze względu na zmienną zależną, a jakiegokolwiek różnice stwierdzone w wyniku badania próby są na tyle niewielkie, że mogą być wynikiem błędów losowych.

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

- Samorzady funkcjonujące według modelu scentralizowanego odznaczały się najmniejszą przeciętną liczbą uczniów w klasach szkół podstawowych (17,53), podczas gdy w gminach, które zaliczono do modelu przedsiębiorczego i menedżerskiego średnia liczba uczniów w klasie była największa (odpowiednio 20,17 i 20,08)³⁴.

33 Zob. www.ore.edu.pl.

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

- Samorządy funkcjonujące według modelu scentralizowanego cechowała najmniejsza liczba uczniów przypadających na jeden etat nauczycielski (8,59), natomiast w gminach, które zaliczono do modelu przedsiębiorczego i menedżerskiego, wskaźnik ten był największy, ze średnią równą 9,48 i 9,47.
- Samorządy funkcjonujące według modeli scentralizowanego i przedsiębiorczego charakteryzują się względnie najmniejszym odsetkiem subwencji oświatowej, przeznaczanej na bieżące zadania oświatowe (średnio 1,21 oraz 1,20%); najwyższy wskaźnik, na poziomie 1,31%, posiadają samorządy, które przyjęły model optymalizujący.
- Szkoły podstawowe prowadzone przez samorządy zaliczone do modelu scentralizowanego wykazują największą średnią wartość wydatków na bieżące zadania oświatowe w przeliczeniu na jednego ucznia, wynoszące przeciętnie 8005,62 zł; w samorządach, które przyjęły model menedżerski miernik ten był najniższy i wynosił 6945,59 oraz 6802,11 zł.
- Jako podsumowanie wykonanej analizy można stwierdzić, że identyfikacja różnic pomiędzy modelami zarządzania ze względu na poziom istotnych wskaźników charakteryzujących efektywność działań oświatowych w samorządach wydaje się wskazywać na trafność nomologiczną grupowania³⁵, co potwierdzałoby poprawność wykonanej klasyfikacji.

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

ROZDZIAŁ 2

MODELE ZARZĄDZANIA OŚWIATĄ – STUDIA PRZYPADKÓW

Agnieszka
Niedźwiecka

2.1. Wstęp

2.1.1. Cel i przedmiot badania

Niniejsze opracowanie oparte na studiach przypadków polskich samorządów stanowi jakościowe uzupełnienie rozdziału „Modele zarządzania oświatą w polskich samorządach”, w którym przedstawiono wyniki analizy ilościowej (statystycznej).

Celem niniejszego badania jest:

- Analiza trafności wyboru zmiennych konstytutywnych zastosowanych w procesie klastrowania, na podstawie którego wyróżniono sześć modeli zarządzania oświatą na poziomie samorządu lokalnego³⁶.
- Wskazanie kluczowych różnic w elementach składowych struktury modelu zarządzania oświatą ze względu na typ tego modelu.
- Analiza spójności modeli zarządzania.
- Przedstawienie rekomendacji metodycznych dla rozwoju dalszych prac badawczych w obszarze modeli zarządzania oświatą.

Zgodnie z przyjętą w badaniu ilościowym definicją, model zarządzania w oświacie traktuje się jako spójny sposób, w jaki samorząd korzysta z kluczo-

36 Zob. rozdział 1 autorstwa Sylwii Sysko-Romańczuk, Piotra Zaborka i Agnieszki Niedźwieckiej.

wych zasobów (dyrektor, nauczyciele), aby dostarczać interesariuszom oczekiwaną wartość w oświacie, przedstawioną w strategicznych dokumentach samorządu jako kluczowe priorytety edukacyjne, z jednoczesnym zapewnieniem jej realizacji zgodnie z 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. Są to: 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 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.

2.1.2. 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 z jednoczesnym wykorzystaniem wielu źródeł informacji (takich jak: dokumenty, wywiady, obserwacje i artefakty) i uwzględnieniem kontekstu (np. fizycznego, historycznego, społecznego lub ekonomicznego), w jakim występuje badany przypadek³⁷.

Metoda studium przypadku stosowana jest często w sytuacjach, gdy problem badawczy obejmuje dużą liczbę zmiennych o złożonych wzajemnych rela-

37 J. Creswell, *Qualitative Inquiry and Research Design; Choosing Among Five Traditions*, Thousand Oaks, California, USA, 1998, s. 61–63, SAGE Publications, Inc.,

ciach, a badacz ma bardzo ograniczoną kontrolę nad analizowanym obiektem³⁸. Badanie metodą studium przypadku, jak zresztą większość innych rodzajów badań jakościowych, jest w niniejszym projekcie uzupełnieniem w stosunku do badania o charakterze ilościowym.

2.1.3. Ramowa koncepcja opisu i analizy studium przypadku

Wybór przypadków do badania jest ważnym aspektem prowadzenia badań w metodzie 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 samorzady, które w największym stopniu spełniały założenia przyjęte w metodzie klastrowania do rozróżnienia poszczególnych modeli.

Podstawową techniką zbierania danych do opisów studium przypadku były:

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

2.2. Opis studiów przypadku

2.2.1. Samorząd funkcjonujący według modelu menedżerskiego – Gmina I³⁹

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.

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

39 Nazwy gmin zostały w całym raporcie zastąpione kolejnymi cyframi rzymskimi.

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 r., 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, to jest 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:

- Systematyczne doskonalenie pracy szkół w zakresie zdobywania wiedzy przez uczniów.
- Zapewnienie wychowania w duchu tolerancji.
- Wspieranie rodziców w kształtowaniu kultury osobistej dzieci i młodzieży.
- Ułatwienie dostępu do kultury.
- Wspieranie przedsiębiorczości wśród młodych ludzi.
- Zapewnienie uczniom nauki co najmniej jednego języka obcego.
- Zagwarantowanie praktycznej umiejętności korzystania z komputerów i urządzeń technicznych.

- Stwarzanie sprzyjających warunków do kształtowania wrażliwości i uczciwości w życiu.
- 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 celów strategicznych bazuje na sprawozdaniach z realizacji zadań prowadzących do osiągnięcia tych celów, 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 liczbą 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 to zarówno przypadki rozpisywania konkursów, jak i powoływania dyrektorów na kolejne kadencje. Nie ma formalnych kryteriów, będących podstawą wyboru formuły powołania dyrektora. Nieformalnie urząd kieruje się takimi kryteriami, jak: ekonomia (umiejętność zarządzania finansami szkoły), funkcjonowanie w środowisku i współpraca z samorządem.

W gminie I nie przeprowadzono w roku szkolnym 2010/11 corocznej nowelizacji uchwały dotyczącej regulaminów wynagradzania nauczycieli. Główną podstawą tej decyzji była zmiana 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 po-

równaniu z pozostałymi grupami zawodowymi na terenie gminy 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 jest odzwierciedlony sposób postrzegania dyrektorów jako menedżerów poprzez jasne zapisy, określające, 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 „zza 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 osiągnięcia 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 uwzględnił 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, a 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, dostarcza przeprowadzana raz w roku samoocena, obejmująca również kwestie realizacji zadań oświatowych. Proces samooceny jest opracowany przez urząd, ale finansowany 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 między innymi

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 przeznaczony 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; między innymi gmina organizuje regularne spotkania wszystkich dyrektorów szkół prowadzonych przez gminę, jej przedstawiciele spotykają się indywidualnie z dyrektorami i koordynują współpracę między nimi. Podczas dużych spotkań z dyrektorami prezentowany jest plan pracy na cały rok i organizacja roku szkolnego. Jednocześnie wśród dyrektorów funkcjonuje nieformalny zespół wspierający, którego członkowie potrafią ze sobą współpracować, motywować się, ale jednocześnie rywalizują ze sobą, co również ma wpływ na zachowanie odpowiedniego poziomu jakości ich pracy.

Współpraca i działania partnerskie w obszarze oświaty z innymi podmiotami, jak biznes, inne samorzady, fundacje, stowarzyszenia, nie są w Gminie I powszechne. Istnieje jedynie współpraca w zakresie zlecenia realizacji pewnych zadań przez prywatne podmioty lub wykupywania u nich usług, na przykład w doskonaleniu zawodowym nauczycieli uczestniczy Gminne Centrum Kształcenia Kadr (realizuje zajęcia w ramach projektu unijnego), uczniowie na zajęciach wychowania fizycznego korzystają z wykupionego basenu. Z powiatem są organizowane wspólnie pojedyncze akcje, na przykład dotyczące ekologii.

Jest wiele wdrożonych i wykorzystywanych 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, przede wszystkim wynikające z przepisów prawa, jak na przykład instrukcja kancelaryjna, które regulują kwestie formalno-proceduralne. Pozytywnym efektem wdrożenia norm ISO jest wprowadzenie spójnego wizerunku urzędu poprzez uporządkowanie formatu dokumen-

tów, na przykład ujednoczone czcionki w całej korespondencji wychodzącej z urzędu. Wpływ wdrożonych norm na osiągnięcie 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 zawsze są one możliwe do spełnienia i nie zawsze są spełniane. W części szkół wprowadzono narzędzia usprawniające pracę dyrektorów i nauczycieli oraz komunikację; są to 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. Punktem wyjścia do planowania finansowego jest strategia oświatowa gminy. Zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej w sprawie polityki oświatowej plany inwestycyjne w oświacie uwzględniają potrzeby edukacyjne, wynikające z tej uchwały. Na podstawie sprawozdania zespołu do spraw 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 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. Obok strategii kluczowymi elementami, 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. Przed opracowaniem arkuszy organizacyjnych szkół dyrektorzy są powiadamiani o związanych z nimi oczekiwaniach i wymaganiach, dotyczących: minimalnej, maksymalnej i średniej liczby uczniów w oddziale, zasady podziału na grupy, liczby etatów wsparcia psychologiczno-pedagogicznego i etatów bibliotekarzy przypadających na szkołę. Nie ma w gminie formalnych procedur, które opisują sposób i zakres przekazywania tych oczekiwań. Odbywa się to więc podczas corocznych

spotkań poświęconych 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 pozyskanych przez szkoły, przyznanych i dodatkowych środków finansowych. Środki pozyskane przez szkołę dodatkowo, poza standardowym planem finansowym, pozostają na koncie w szkole i nie przechodzą przez samorząd. Jedyнным 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. Ponadto gmina pozyskuje środki z funduszy Unii Europejskiej, jednak nie jest to stałe źródło i programy z nich finansowane dotyczą tylko zajęć organizowanych dla określonych grup dzieci. W ramach tak zwanych godzin karcianych realizowane są głównie koła zainteresowań.

2.2.2. Samorząd funkcjonujący według modelu przedsiębiorczego – Gmina II

Jest to gmina wiejska, zamieszkała przez 7883 mieszkańców. Na jej terenie funkcjonuje pięć szkół publicznych (szkoły podstawowe i gimnazja). Nie ma niepublicznych szkół podstawowych lub gimnazjów.

Moduł: Wartość w oświacie dla interesariuszy

Gmina II, analogicznie do typowego samorządu funkcjonującego 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:

- Podniesienie poziomu wiedzy społeczności lokalnej.
- Promocja gminy.
- Tworzenie warunków dla rozwoju gospodarczego gminy.
- 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 osiągnięcia 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 do podejmowania decyzji strategicznych wystarczająca jest część 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 na przykład pomoc społeczna. W ramach przyjętych priorytetów wszelkie decyzje zarówno długoterminowe, jak i bieżące są podejmowane z udziałem 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 prawa (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 2010/11 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 r. i dotyczyła zmiany wysokości stawek dodatku funkcyjnego dla wicedyrektorów.

Moduł: Procesy zapewniające realizację wartości w oświacie

Obsługa administracyjno-księgową jest zorganizowana w Zespole Ekonomiczno-Administracyjnym Szkół. Jest to rozwiązanie, które nie wpływa negatywnie na funkcjonowanie szkół, 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 jednocześnie podejście efektywne kosztowo, a więc zgodne z modelem przedsiębiorczym.

W Gminie II nie funkcjonują żadne sformalizowane procedury lub procesy zapewniające koordynację działań w zakresie osiągania 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 przyjęto, że na spotkaniach Rady Gminy dyrektorzy będą składać sprawozdania ze stanu realizacji zadań oświatowych w poszczególnych szkołach. Odrębny dokument *Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych* nie jest przygotowywany. W szkołach jest przeprowadzana 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 przekazuje się również na spotkaniach sołectkich, umieszcza na tablicach ogłoszeń w sołectwach, a także w lokalnej gazecie, która wychodzi raz na cztery miesiące.

Procesy komunikacji 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 regularności z góry przyjętej, a wynikają z decyzji władz gminy po skonstatowaniu potrzeb. Władze oświatowe Gminy II wspierają współpracę między szkołami poprzez organizację wspólnych spotkań i rozmowy. Przykładem jest organizacja wspólnego transportu dzieci do szkół.

W Gminie II realizowane są działania partnerskie z innymi podmiotami w obszarze oświaty – głównie z trzema: 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 – element planowania finansowego, jest również traktowany jako podstawowy instrument wspierający zarządzanie oświatą. Jednak nie jest to narzędzie powiązane w żaden sposób z realizacją 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, oparty na zmodyfikowanej formule bonu oświatowego. Subwencja dzielona jest na uczniów w gminie z zastosowaniem zróżnicowanych wag, na przykład 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 osiągania 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, opierając się 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 ZEAS do realizacji przez księgowego.

Zgodnie z przypisywaną dyrektorom szkół rolą menedżera mają oni całkowitą samodzielność w podejmowaniu decyzji dotyczących pozyskiwania dodatkowych środków. Jeśli jednak chodzi o decyzje dotyczące wydatkowania środków finansowych, to samodzielność dyrektorów zależy od źródła pochodzenia funduszy. Środki pozyskane z programów celowych muszą być wydatkowane zgodnie z założeniami wynikającymi bezpośrednio z programu. Środki wynikające z planu finansowego muszą być wydatkowane zgodnie z tym planem. Jeśli zaistnieje konieczność zmiany ich przeznaczenia, to może ona nastąpić tylko po uzgodnieniu z Wójtem. Środki samodzielnie pozyskane przez szkołę zostają w szkole i dyrektor ma całkowitą samodzielność w ich spożytkowaniu. 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 funduszy na rozwój są środki z Urzędu Marszałkowskiego, na przykład 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 pozalekcyjnych prowadzonych w szkołach na terenie gminy są tzw. godziny karciane. O sprawności w zakresie pozyskiwania środków na zajęcia pozalekcyjne może świadczyć fakt, iż w pewnym momencie było ich na tyle dużo, że nauczyciele musieli walczyć o uczniów dla realizacji swoich zajęć.

2.2.3. Samorząd funkcjonujący według modelu konkurencyjnego – Gmina III

Gmina III jest gminą wiejską zamieszkałą przez 8416 mieszkańców. Na jej terenie funkcjonuje pięć szkół publicznych (szkoły podstawowe i gimnazja). Nie ma niepublicznych szkół podstawowych ani gimnazjów. Dla tematyki oświatowej. W urzędzie gminy istnieje samodzielne stanowisko do spraw oświaty i wychowania.

Moduł: *Wartość w oświacie dla interesariuszy*

Gmina III, podobnie jak typowy samorząd 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, że oświata w Gminie III jest traktowana jako tylko jedna z wielu funkcji urzędu, która z punktu widzenia potrzeb gminy nie jest 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. decyzja o 6-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 (zapewnienie o takim wydawaniu środków, aby przekładały się na efekty i jakość w oświacie). Te założenia są przekazywane dyrektorom sukcesywnie podczas spotkań oraz poprzez ścisłą kontrolę i egzekwowanie przepisów prawa. Wszystkie decyzje zarówno długoterminowe, jak i bieżące w obszarze oświaty są podejmowane przez Wójta, który jest na tym stanowisku od dwunastu lat.

Moduł: Kluczowe zasoby potrzebne do realizacji wartości w oświacie

W Gminie 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 nauczycieli, 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 jasno 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 osiągnięte przez szkołę.

W gminie w roku szkolnym 2010/11 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 formalnoprawna procedur kadrowych. Uzasadnieniem dla takiej organizacji procesów usługowych 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 odwiedzają urząd ze swoimi problemami, oraz od dyrektorów, z którymi władze gminy są w ciągłym 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 uzyskane przez szkołę, 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 stwierdziły jego wpływu na oświatę. Poza tym nie funkcjonują żadne instrumenty wspierające zarządzanie oświatą. Nie jest również rozważana kwestia wprowadzenia budżetu zadaniowego.

Moduł: Sposób finansowania wartości w oświacie

Podstawą przygotowywania planów finansowych w Gminie III są wydatki z po-

przedniego 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. Następnie 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 zawiązają 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 razie 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, na przykład nieplanowany urlop dla poratowania zdrowia 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 przeznaczonych dla szkoły programów. Środki pozyskane przez szkołę na przykład 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 – Karta nauczyciela, czyli tak zwanych godzin karcianych. Środki unijne są traktowane jako dodatkowe źródło finansowania i pozyskuje się je na konkretne, wyznaczone cele. Obecnie w Gminie III realizowany jest program indywidualizacji nauczania, który zwiększa liczbę godzin zajęć, które już w szkołach są realizowane.

2.2.4. Samorząd funkcjonujący według modelu demokratycznego – Gmina IV

Gmina IV jest gminą miejską zamieszkałą przez 18.535 mieszkańców. Na jej terenie funkcjonują następujące placówki publiczne: 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 poszczególnych 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. Z zapewnioną większością decyzyjną w radzie gminy 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, 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 zada-

nia 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 2010/11, 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 oceniana przez Referat ds. Oświaty, Zdrowia, Kultury i Sportu jako niekorzystna i mało transparentna, szczególnie na etapie konstruowania budżetu 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 przez szkołę. Wśród uczniów i rodziców prowadzone są również badania zadowolenia z działania prowadzonych szkół, które wypadają pozytywnie.

Komunikacja ze społecznością lokalną odbywa się przede wszystkim za pośrednictwem strony internetowej gminy, gdzie zamieszczono między innymi dokument *Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych*. Kluczowe informacje udostępniane w ramach dokumentu to: edukacyjna wartość dodana (EWD) dla gimnazjów, wyniki ewaluacji zewnętrznej dla szkoły, informacje o wydatkach w przeliczeniu na ucznia, statystyki dotyczące liczby uczniów, oddziałów, nauczyciel. Zwykle dyrektorzy szkół, ale też i rodzice, w bieżących i priory-

tetowych 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 zostały wdrożone i są wykorzystywane podstawowe instrumenty wspierające zarządzanie oświatą, jak: 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 dostrzegają 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. Przed opracowaniem arkuszy dyrektorzy są powiadamiani o związanych z nimi oczekiwaniach i wymaganiach, dotyczących: minimalnej liczby uczniów w oddziale, zasady podziału na grupy, liczby 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 finansowych pozyskanych przez szkoły, ale korzystają z tej możliwości rzadko. Sytuacja finansowa gminy wynikająca z wysokiego potencjału dochodowego mieszkańców powoduje, że plany finansowe zapewniają wszystkie potrzeby edukacyjne danego roku, nie wymagają w związku z tym negocjacji ze strony dyrektora i są akceptowane. Są jednak dyrektorzy, którzy taką inicjatywę wykazują. Pozyskane przez nich środ-

ki są wykorzystywane na potrzeby ich placówek. Potencjał infrastrukturalny bardzo dobrze wyposażonych szkół nie jest w pełni wykorzystany 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, aby była „gminą wiodącą”, stąd pobudki wykorzystania tych środków odnoszą się do jego wizji oświaty uzgodnionej z poszczególnymi dyrektorami placówek oświatowych. Środki unijne nie są znacznym źródłem finansowania oświaty. Jest to spowodowane korzystną sytuacją ekonomiczną gminy, która uniemożliwiła rozwinięcie potencjału kadrowego i organizacyjnego do przygotowywania miękkich projektów edukacyjnych.

2.2.5. Samorząd funkcjonujący według modelu scentralizowanego – Gmina V

Gmina V jest gminą wiejską zamieszkałą przez 8474 mieszkańców. Na jej terenie funkcjonuje siedem szkół publicznych (szkoły podstawowe i gimnazja). 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 do klasycznego samorządu funkcjonującego 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 którym znalazły się następujące cele:

- Bezrobocie ograniczone do minimum.
- Wysoki stopień bezpieczeństwa mieszkańców.
- Dobry stan zdrowia mieszkańców.
- Dostępność różnych form opieki dla osób potrzebujących.
- Szeroki dostęp do kultury i bazy rekreacyjno-sportowej.
- 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, że w opinii władz gminy strategia w niczym tego 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, z jednoczesnym brakiem jasno i precyzyjnie wskazanych priorytetów w obszarze oświaty prowadzi do niespójności. Przykładem może być zagadnienie rozbudowy sieci szkolnej. Pojawia się ono w strategii gminnej, a jednocześnie na sesjach rady gminy rozpatrywany jest cel racjonalizacji sieci szkolnej, zmierzający do zamknięcia dwóch lub trzech 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 dotyczące 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 podjęto innych szczególnych inicjatyw 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 ujęte w parametry jako mierniki. 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 założeniami 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 głównie 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 do nauczania wielu przedmiotów. Podstawowym sposobem wyboru dyrektorów jest powołanie ich na kolejną kadencję.

W roku szkolnym 2010/11 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 podejmowania dodatkowej dyskusji na temat wynagrodzeń nauczycieli, ponieważ nie wprowadzono żadnych zmian i zachowano ten sam poziom wynagrodzeń.

Moduł: Procesy zapewniające realizację wartości w oświacie

Obsługa administracyjno-księgową 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 i przekazanie do ZEAS stanowi odciążenie skarbnika gminy; ZEAS ma odrębny rachunek bankowy, a kierownik ponosi odpowiedzialność finansową. W gminie rozważa się jednak możliwość włączenia ZEAS w struktury urzędu gminy jako części wydziału budżetowania. Taka organizacja procesów administracyjno-księgowych nie zmierza do poprawienia sprawności funkcjonowania szkół i nie ma związku z realizacją priorytetów oświatowych. Zespół ekonomiczno-administracyjny szkół zajmuje się zapewnieniem dyscypliny finansów publicznych i dostarczaniem sprawozdań finansowych skarbnikowi i wójtowi, którzy podejmują decyzje w zakresie oświaty. Przygotowuje również materiały dla radnych.

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

Jeśli chodzi o pozyskiwanie informacji na temat funkcjonowania szkół, to przyjęto, że na spotkaniu rady gminy prezentuje się stan realizacji zadań oświatowych w poszczególnych szkołach. Ustalenie to wynikało przede wszystkim jednak 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 nie przeprowadza się samooceny, 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 komunikacji i współpracy pomiędzy samorządem a dyrektorami szkół nie są sformalizowane. Sprawy bieżące są omawiane podczas kontaktu telefonicznego. Spotkania są organizowane w miarę potrzeb, zwykle z każdym dyrektorem osobno lub wspólnie z sekretarzem, skarbnikiem i wójtem. Najczęściej dotyczą one pozycji w budżecie szkoły i ewentualnych zmian w planowanych zadaniach do realizacji lub przygotowania budżetu na następny rok. Aktualnie sekretarz gminy prowadzi spotkania dotyczące 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 z powodu niedostrzegania potrzeb w tym zakresie. Ze względu na brak wymogu prawnego gmina nie jest również zainteresowana wdrażaniem budżetu zadaniowego. Pomimo to przyjęto tryb, zgodnie z którym dyrektorzy placówek przygotowują zadania, a ZEAS dzieli 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 ubiegłoroczne plany finansowe, z uwzględnieniem przewidywanej zmiany budżetu oświaty. Dyrektorzy przygotowują plany, dzieląc środki

między paragrafy podobnie jak w poprzednich latach. Tak przygotowany materiał jest sprawdzany w ZEAS, a wójt po zasięgnięciu opinii 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. Przed opracowaniem arkuszy dyrektorzy są powiadamiani o związanych z nimi oczekiwaniach i wymaganiach, dotyczących: minimalnej, maksymalnej i średniej liczby uczniów w oddziale, zasady podziału na grupy, liczby etatów nauczycielskich, administracyjnych, obsługowych w przeliczeniu na ucznia lub oddział, liczby etatów wsparcia psychologiczno-pedagogicznego przypadających na szkołę, ucznia lub oddział, liczby etatów bibliotekarzy przypadających na szkołę, liczby 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 opracowuje arkusze organizacyjne 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 pomiędzy budżetami szkół. Dyrektor jest powiadamiany o ewentualnych zmianach.

Zgodnie z przypisaną rolą nauczyciela, dyrektorzy szkół w gminie mają tylko częściową samodzielność w podejmowaniu decyzji dotyczących pozyskiwania i wydatkowania dodatkowych środków finansowych pozyskanych przez szkoły. Poza tym 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.

2.2.6. Samorząd funkcjonujący według modelu nieingerującego – Gmina VI

Gmina VI jest gminą wiejską zamieszkałą przez 7542 mieszkańców. Na jej terenie funkcjonuje pięć szkół publicznych (szkoły podstawowe i gimnazja). Nie ma niepublicznych szkół 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. Nie posiada odrębnego dokumentu strategicznego o tematyce oświatowej, ale ujmuje ją w ogólnej strategii rozwoju gminy, co wskazuje, że 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 nim 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 opinia władz gminy, zgodnie z którą do 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 r. i sformułowano w niej cele strategiczne 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 wprowadzona w życie uchwałą Rady Gminy. Do jej ogłoszenia nie zostały uruchomione specjalne środki, dokument zamieszczono na stronie internetowej urzędu i w „Biuletynie Informacji Publicznej”. Wizja dotycząca oświaty nie ma bezpośredniego odzwierciedlenia w dokumentach strategicznych w innych niż oświata obszarach. Cele zapisane w ogólnej strategii rozwoju gminy nie zostały ujęte w parametry jako mierniki. Nie został również przyjęty formalny sposób monitorowania realizacji zapisów strategii,

a jej weryfikacją zajmuje się Sekretarz Gminy, sprawdzając aktualność strategii w kontekście już osiągniętych celów. W Gminie VI wskazano na zmieniającą się politykę państwa i brak środków budżetowych pozwalających sfinansować priorytety oświatowe (np. niesubwencjonowanie przedszkoli i zerówek gminy) jako główne bariery i trudności w planowaniu strategicznym w obszarze oświaty.

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, a w jej zakresie wskazują przede wszystkim koordynację 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 r. były powierzenia. W tym roku na wniosek kuratorium rozpisano konkursy. W ich wyniku nie nastąpiła zmiana osób na stanowiskach. W gminie w roku szkolnym 2010/11 nie przeprowadzono corocznej nowelizacji uchwały dotyczącej regulaminów wynagradzania nauczycieli. Główną podstawą tej decyzji były zmiany rozwiązań prawnych pozwalające odstąpić od tego obowiązku oraz brak środków finansowych w budżecie pozwalających na podwyżki. Inne formy rozmów o wynagrodzeniach nauczycielskich nie są w gminie prowadzone.

Moduł: Procesy zapewniające realizację wartości w oświacie

W Gminie VI obsługa administracyjno-księgową 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 osiągania celów strategicznych ani monitorowania realizacji ogólnej strategii rozwoju gminy, a tym samym za-

wartych w niej zapisów dotyczących oświaty. Jej weryfikacja następuje na poziomie sekretarza gminy, który sprawdza aktualność celów, które chce się osiągnąć.

Jeśli chodzi o pozyskiwanie informacji na temat funkcjonowania szkół, to przeprowadzają one samoocenę, a związane z tym koszty muszą włączyć do swojego planu finansowego. Po zrealizowaniu zadania organizowane są spotkania z władzami oświatowymi gminy w celu przedstawienia wniosków. Dokument *Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych* jest przygotowywany w urzędzie, składa się z materiałów, które każdy z dyrektorów opracowuje o swojej szkole. Zawiera on 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 wątpliwości dotyczące oświaty. Jednocześnie radni co najmniej raz w roku odwiedzają szkoły na terenie gminy.

Procesy komunikacji i współpracy pomiędzy samorządem a dyrektorami szkół są bardzo dobrze oceniane przez władze oświatowe. Z powodu silnego nastawienia w gminie na współpracę między poszczególnymi szkołami, władze oświatowe organizują regularne spotkania wszystkich dyrektorów szkół prowadzonych przez gminę. Duże spotkania ze wszystkimi dyrektorami są organizowane przed zakończeniem i rozpoczęciem roku szkolnego. Jednocześnie gmina kontaktuje 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 samorzady bezpośrednio nie uczestniczą. Podejmowana jest również współpraca ze stowarzyszeniami, na przykład ze stowarzyszeniem „Tacy Sami”, zajmującym się dziećmi niepełnosprawnymi, oraz ze 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 je dla siebie. Ich wprowadzenie wynikało przede wszystkim z potrzeby pozyskiwa-

nia dodatkowych środków finansowych pochodzących z funduszy unijnych. W gminie w ogóle nie rozważono i nie został wprowadzony żaden z systemów zarządzania jakością. 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 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 opiera się 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 jednak tej roli tylko częściowa samodzielność dyrektorów w zakresie pozyskiwania i wydatkowania dodatkowych środków finansowych. Środki są każdorazowo wydatkowane w porozumieniu z Wójtem. Pozyskane przez szkołę środki trafiają na rachunek gminy, 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 Karta nauczyciela, czyli tak zwanych 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 przeznaczone na wybrane cele, na przykład indywidualizacja nauczania w klasach 1–3.

2.3. Wnioski

Badania jakościowe potwierdziły zasadność różnicowania modeli zarządzania oświatą na poziomie lokalnym, co zostało zobrazowane w tabeli 18. Kwestia spójności, będąca częścią rekomendacji wynikających z raportu ilościowego, została zaprezentowana w tabeli 19. Na tym etapie przyjęto, że spójność weryfikują następujące elementy:

- Świadomość i wizja – obrazuje, czy samorząd posiada jasną wizję i realizuje spójną politykę w obszarze oświaty, czy też ogranicza swoją działalność do realizacji zapisów ustaw.
- Komplementarność – daje odpowiedź na pytanie, czy wizja dotycząca oświaty jest odzwierciedlona w dokumentach strategicznych w innych niż oświata obszarach (np. strategia społeczna), i pozwala zweryfikować, czy samorząd prowadzi spójne działania we wszystkich funkcjach realizowanych na rzecz społeczności lokalnej.
- Partnerstwo – weryfikuje, czy samorząd podejmuje działania partnerskie z innymi podmiotami: biznesem, innymi samorządami, fundacjami, stowarzyszeniami; pozwala określić, czy na poziomie lokalnym istnieje pomostowy kapitał społeczny.
- Współfinansowanie – weryfikuje, 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:
 - współfinansują dlatego, że chcą realizować określoną strategię oświatową, założone cele,
 - współfinansują 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.

TABELA 18. KLUCZOWE RÓŻNICE W ELEMENTACH SKŁADOWYCH STRUKTURY MODELU ZARZĄDZANIA OŚWIATĄ ZE WZGLĘDU NA TYP TEGO MODELU

	Menedżerski	Przedsiębiorczy	Konkurencyjny	Demokratyczny	Scentralizowany	Niegerujący
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 osiągnięcia 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 osiągnięcia celów	Brak dokumentów strategicznych. Priorytety dotyczące oświaty znane osobom zarządzającym tym obszarem w Urzędzie Gminy. Ciągłość utrzymywana poprzez pozostawienie tej samej osoby na stanowisku decyzyjnym	Brak dokumentów strategicznych. Priorytety dotyczące oświaty znane osobom zarządzającym tym obszarem w Urzędzie Gminy. Ciągłość utrzymywana poprzez pozostawienie tej samej 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 osiągnięcia celów	Brak odrębnego dokumentu strategicznego dla oświaty. W ogólnej strategii gminy dotyczącej bezpośrednio dwa cele wyodrębnione dla oświaty. Wymagowane są konkretne działania i terminy ich realizacji. Strategia jest powiązana z innymi strategiami gminy. Brak monitorowania osiągnięcia celów
Kluczowe elementy potrzebne do realizacji wartości w oświacie	Dyrektor jest przede wszystkim menedżerem. Kluczowe obszary odpowiedzialności dyrektorów: jakość nauczania, zarządzanie kadrami i budżetem. Obowiązki dyrektora są zazwyczaj powierzone tej samej osobie bez organizowania konkursu. Kwestie wynagrodzeń nauczycieli nie są dyskutowane, głównie ze względu na wystarczający poziom wynagrodzeń	Dyrektor jest przede wszystkim nauczycielem. Kluczowe obszary odpowiedzialności dyrektorów: jakość nauczania i wychowania, zarządzanie kadrami i placówką. Wybór dyrektorów następuje głównie przez konkursy. Kwestie wynagrodzeń nauczycieli nie są dyskutowane. Władze oświatowe nie chcą na temat rozmawiać, twierdząc, że nauczyciele to grupa bardzo dobrze zarabiająca	Dyrektor jest przede wszystkim nauczycielem. Kluczowe obszary odpowiedzialności dyrektorów: zarządzanie konfliktami i budżetem. Obowiązki dyrektora są zazwyczaj powierzone tej samej osobie bez organizowania konkursu. Kwestie wynagrodzeń nauczycieli nie są dyskutowane. Ocena nauczycieli są spełniana, ponieważ gmina ma na to wystarczające środki	Dyrektor jest przede wszystkim nauczycielem. Kluczowe obszary odpowiedzialności dyrektorów: nauczanie, zarządzanie kadrami i budżetem. Obowiązki dyrektora są zazwyczaj powierzone tej samej osobie bez organizowania konkursu... Kwestie wynagrodzeń nauczycieli nie są dyskutowane, ponieważ gmina nie jest w stanie zaproponować żadnych zmian	Dyrektor jest przede wszystkim menedżerem. Kluczowe obszary odpowiedzialności dyrektorów: organizacja pracy szkoły, pozyskiwanie dodatkowych środków i elastyczność zarządzania. Obowiązki dyrektora są zazwyczaj powierzone tej samej osobie bez organizowania konkursu... Kwestie wynagrodzeń nauczycieli nie są dyskutowane ze względu na brak środków finansowych na ewentualne podwyżki	

Procesy zapewnijące realizację wartości w oświacie	Obsługa administracyjno-księgową w szkołach ze względu na wzmocnienie roli menedżerskiej dyrektorów.	Obsługa administracyjno-księgową ze względu na koszty w ZEAS	Obsługa administracyjno-księgową w szkołach ze względu na duże zaufanie do dyrektorów, pomimo przestrzegania ich w roli nauczycieli	Obsługa administracyjno-księgową w ZEAS przez dyrektora funkcji czysto nauczycielskiej	Obsługa administracyjno-księgową w urzędzie. Nigdy nie była zorganizowana w szkołach i nigdy takiego rozwiązania nie rozważano
Sposób finansowania wartości w oświacie	Punktem wyjścia do przygotowania planów finansowych jest strategia oświatowa gminy. Całkowita samodzielność dyrektora w pozyskiwaniu i wydatkowaniu środków finansowych. Główne źródło finansowania dodatkowej oferty edukacyjnej to środki własne gminy	Podstawą przygotowania planów finansowych jest formuła bonusu oświatowego oraz wydatki z poprzedniego okresu budżetowania. Całkowita samodzielność dyrektora w pozyskiwaniu dodatkowych środków i ich wydatkowaniu. Główne źródło finansowania dodatkowej oferty edukacyjnej to środki z funduszy unijnych	Podstawą przygotowania planów finansowych są wydatki z poprzedniego okresu budżetowania. Całkowita samodzielność dyrektora w pozyskiwaniu i wydatkowaniu środków finansowych. Główne źródło finansowania dodatkowej oferty edukacyjnej to środki własne gminy.	Podstawą przygotowania 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	Podstawą przygotowania 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 19. SPÓJNOŚĆ MODELI ZARZĄDZANIA.

Świadomość i wizja	Jasno sprecyzowane priorytety w odrębnym dokumencie strategicznym dotyczącym tylko oświaty	Brak jasno wyodrębnionych, precyzyjnych priorytetów oświatowych	Brak powszechnie uswiadomionych i zakomunikowanych priorytetów oświatowych. Wizja dotycząca oświaty pozostaje na poziomie burmistrza	Brak jasno wyodrębnionych, precyzyjnych priorytetów oświatowych	Brak pełnej świadomości wizji oświaty, pomimo zapisanych celów 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 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	Działania partnerskie z innymi podmiotami nie są podejmowane	W gminie oprócz szkół i przedszkoli publicznych funkcjonują także szkoły i przedszkola niepubliczne. Ich istnienie jest „spokojne” 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 doклада ok. 30% do subwencji oświatowej). Ponadto gmina pozyskuje środki z funduszy unijnych. Punktem wyjścia planowania środków jest strategia oświatowa	Źródłem finansowania bieżących zadań oświatowych jest w całości subwencja oświatowa. Środki na inwestycje w całości pochodzą z budżetu własnego gminy. Dodatkowym źródłem finansowania rozwoju są środki z Urzędu Marszałkowskiego. Głównym źródłem finansowania zajęć pozalekcyjnych są środki pochodzące z funduszy europejskich	Głównym źródłem finansowania zadań oświatowych jest subwencja i środki własne gminy (gmina doклада ok. 25% do subwencji oświatowej). Środki unijne są traktowane jako uzupełniające źródło	Sytuacja finansowa gminy jest bardzo dobra i w związku z tym samorządy do wykonania zadań oświatowych, oprócz środków z części oświatowej subwencji ogólnej wykorzystują dochody własne. Burmistrz ma ambicje planowania gminy wysoko w rankingach, aby była „gminą wiodącą”, stąd pobudki wykorzystania tych środków odnoszą się do jego wizji oświaty uzgodnionej z poszczególnymi dyrektorami placówek oświatowych	Głównym źródłem finansowania oświaty są subwencja i środki własne gminy (gmina doклада ok. 20% do subwencji oświatowej). Wynika to z doryczasowego braku osób, które znalazły się na pozyskiwaniu środków z funduszy unijnych

Kompetencje	Ciągłość na stanowisku osoby zarządzającej oświatą w gminie	Ciągłość na stanowisku osoby zarządzającej oświatą w gminie	Ciągłość na stanowisku osoby zarządzającej oświatą w gminie	Ciągłość na stanowisku osoby zarządzającej oświatą w gminie	Ciągłość na stanowisku osoby zarządzającej oświatą w gminie	Ciągłość na stanowisku osoby zarządzającej oświatą w gminie
Rola dyrektora szkoły	Dyrektorzy są przede wszystkim menedżerami placówek oświatowych	Dyrektorzy są przede wszystkim menedżerami placówek oświatowych	Dyrektor jest przede wszystkim nauczycielem, ale w związku z posiadanymi kompetencjami stanowi wsparcie dla Burmistrza w prowadzeniu placówek	Dyrektor jest przede wszystkim nauczycielem, ale w związku z posiadanymi kompetencjami stanowi wsparcie dla Burmistrza. Nie jest to jednak stabilne rozwiązanie dla samorządu choć akceptowane przez radnych	Dyrektor jest przede wszystkim nauczycielem, ale w związku z posiadanymi kompetencjami stanowi wsparcie dla Burmistrza w prowadzeniu placówek	Dyrektorzy są przede wszystkim menedżerami placówek oświatowych
Koncentracja władzy	Decentralizacja usług administracyjno-kadrowej wspiera rolę menedżerską dyrektorów	Rozproszenie odpowiedzialności za procesy usługowe. Przeniesienie na szkoły odpowiedzialności za procesy administracyjne a centralizacja kwestii finansowych. Obsługa kadrowa przekazana do ściślejszej kontroli na poziomie urzędu	Decentralizacja usług administracyjnych umożliwia burmistrzowi wyposażeń dyrektorów w kompetencje wykonawcze, pomimo przypisywania im przede wszystkim roli nauczycieli	Decentralizacja usług administracyjnych umożliwia burmistrzowi wyposażeń dyrektorów w kompetencje wykonawcze, pomimo przypisywania im przede wszystkim roli nauczycieli	Decentralizacja usług administracyjnych umożliwia burmistrzowi wyposażeń dyrektorów w kompetencje wykonawcze, pomimo przypisywania im przede wszystkim roli nauczycieli	Obsługa administracyjno-księgową w urzędzie
Ostatnio nastąpiła zmiana na stanowisku odpowiadającym za obszar oświaty w gminie. Zajmuje je osoba posiadająca wieloletnie doświadczenie w obszarze oświaty	Dyrektor jest przede wszystkim postrzegany jako nauczyciel, chociaż oczekiwania władz oświatowych obejmują również aspekty menedżerskie	Rozproszenie odpowiedzialności za procesy usługowe. Przeniesienie na szkoły odpowiedzialności za procesy administracyjne a centralizacja kwestii finansowych. Obsługa kadrowa przekazana do ściślejszej kontroli na poziomie urzędu	Decentralizacja usług administracyjnych umożliwia burmistrzowi wyposażeń dyrektorów w kompetencje wykonawcze, pomimo przypisywania im przede wszystkim roli nauczycieli	Decentralizacja usług administracyjnych umożliwia burmistrzowi wyposażeń dyrektorów w kompetencje wykonawcze, pomimo przypisywania im przede wszystkim roli nauczycieli	Decentralizacja usług administracyjnych umożliwia burmistrzowi wyposażeń dyrektorów w kompetencje wykonawcze, pomimo przypisywania im przede wszystkim roli nauczycieli	Obsługa administracyjno-księgową w urzędzie

Dbałość o wizerunek	Przekazywanie informacji odbywa się przede wszystkim za pośrednictwem strony internetowej gminy, gdzie zamieszczono m.in. dokument <i>Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych za rok szkolny 2009/10</i> . 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, oddziałów, nauczycieli, zestawienia umożliwiającej porównywanie szkół	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 <i>Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych za rok szkolny 2009/2010</i> . 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
---------------------	--	---	---	--	---	---

Źródło: opracowanie własne.

Z przeprowadzonych badań jakościowych największą spójność wykazuje samorząd funkcjonujący według modelu menedżerskiego. Żeby wyciągać wnioski ogólne jednak, na poziomie modeli zarządzania konieczne byłoby przeprowadzenie właściwych dla tej kwestii badań. Pełna weryfikacja spójności modeli zarządzania wymagałaby szczegółowszego przygotowania badawczego i aplikacyjnego, a z przeprowadzonych wywiadów wynika jednoznacznie, że badania takie są zasadne i jest w tym obszarze duży potencjał badawczy.

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

W modul dotyczącym wartości w oświeceniu dla interesariuszy zmienne konstruktywne 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 zmiennych. Istnienie któregośkolwiek z tych dokumentów wskazuje na zidentyfikowanie w samorządzie celów długoterminowych, do których należy w oświeceniu 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 funkcji 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 używane 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 ustawy – Karta 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 konieczność poszukiwania środków unijnych, a więcej przeznaczanych środków własnych.

Zmienna dotycząca sposobu przygotowania planów budżetowych pomaga w identyfikacji wachlarza narzędzi dostępnych w zarządzaniu finansami w oświacie. Powszechne jest planowanie na podstawie planów finansowych 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.

ROZDZIAŁ 3

RELACJE MIĘDZY SAMORZĄDEM TERYTORYALNYM A DYREKTORAMI SZKÓŁ

Stanisław Szelewa

3.1. Wprowadzenie

3.1.1. Pola współpracy między samorządem a dyrektorami szkół

Przy aktualnym stanie prawnym szkoły publiczne, dla których organem prowadzącym są samorządy terytorialne, stanowią podstawową część systemu polskiej oświaty. Władze samorządowe, które w aktach prawnych stanowiących podstawę ich funkcjonowania mają określone zadania z zakresu edukacji, w codziennej rzeczywistości realizują je głównie przez stanowienie prawa lokalnego z zakresu oświaty oraz nadzorowanie funkcjonowania podległych sobie szkół. W praktycznym wymiarze oznacza to między innymi uczestnictwo w procedurze wyboru dyrektora szkoły, decydujący głos przy dokonywaniu jego oceny, decydowanie o kształcie sieci szkolnej, ustalanie poziomu części wynagrodzeń pracowników oświaty, w tym dyrektorów szkół. Ci ostatni z kolei postrzegają władze samorządowe przede wszystkim jako decydentów określających wysokość budżetów szkół, możliwości remontowania i wyposażania obiektów szkolnych, ale też jako organy mające decydujący wpływ na kierunki kształcenia i treść arkuszy organizacyjnych szkół.

W takim stanie rzeczy oczywistością jest konieczność codziennych niemal kontaktów na linii dyrektor szkoły–władze samorządowe. Nie zawsze obie strony znajdują czas i widzą potrzebę osobistych spotkań, najczęstszą drogą porozumie-

wania się są rozmowy telefoniczne i poczta elektroniczna. Określenie charakteru wzajemnych relacji między organami odpowiedzialnymi za kształt lokalnej oświaty a osobami mającymi największy wpływ na oblicze szkoły i poziom wykonywania przez nią zadań statutowych należy uznać za bardzo ważny przedmiot badań w obszarze zarządzania oświatą publiczną.

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

- autonomia dyrektora w zakresie dysponowania środkami finansowymi,
- kreowanie oferty dydaktycznej szkół,
- ocena pracy dyrektora,
- sposób wyboru dyrektora szkoły,
- pensum dyrektora i kadry kierowniczej szkoły,
- systemy wynagradzania dyrektorów,
- komunikacja w relacji organ prowadzący – dyrektor szkoły,
- udział dyrektorów szkół w procesie podejmowania decyzji dotyczących polityki oświatowej samorządu.

3.1.2. Metoda badawcza

W procesie badawczym, którego rezultatem są wnioski przedstawione w raporcie, można wyodrębnić cztery następujące etapy:

- Analiza dokumentów (aktów prawnych w poszczególnych JST – uchwał rad, zarządów, zarządzeń wójtów, burmistrzów, prezydentów) związanych z problematyką badań.
- Przeprowadzenie badania ankietowego wśród dyrektorów szkół oraz osób zarządzających oświatą w urzędach samorządowych w wybranych JST. Badanie przeprowadzono drogą elektroniczną⁴⁰.
- Przeprowadzenie wywiadów pogłębionych z dyrektorami niektórych szkół. Dyspozycje do wywiadów pogłębionych sformułowano, biorąc pod uwagę zestawienie wyników badania ankietowego oraz analizę treści wybranych dokumentów, tak aby dostarczona na poszczególnych etapach badania wiedza była uporządkowana, porównywalna i spójna.
- Opracowanie raportu.

⁴⁰ Kwestionariusz ankiety jest dostępny na stronie www.ore.edu.pl

Analiza dokumentów pozwoliła stwierdzić, w jakim stopniu i w jaki sposób w danej JST realizuje się zadania oświatowe wynikające z przepisów ustawowych, a dotyczące dyrektorów szkół. Tak zdobyte informacje umożliwiły porównanie różnych rozwiązań w tej kwestii. Dyrektorzy szkół w wybranych samorządach wypełniali drogą elektroniczną ankietę składającą się z 22 pytań otwartych i zamkniętych: jednowariantowych i wielowariantowych. Wyniki badania ankietowego stworzyły możliwość skonfrontowania treści lokalnych aktów dotyczących zarządzania oświatą z praktyką ich wdrożenia.

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

Badania w szkołach i JST (ankiety oraz wywiady pogłębione) zostały przeprowadzone w październiku i listopadzie 2011 r. Do badań wybrano 15 samorządów różnych typów w dwóch województwach, dolnośląskim i wielkopolskim. Łącznie uzyskano ankiety od 90 respondentów, natomiast wywiady pogłębione przeprowadzono na podstawie wyników ankiet z 26 wybranymi dyrektorami szkół i szefami wydziałów oświaty w 15 jednostkach samorządu terytorialnego. Respondentami byli przedstawiciele następujących gmin/miast/powiatów:

- W województwie dolnośląskim: miasto i gmina Żarów, gmina Warta Bolesławiecka, miasto i gmina Bierutów, miasto Oleśnica, miasto Legnica, powiat bolesławiecki, powiat Oleśnicki.
- W województwie wielkopolskim: miasto i gmina Sieraków, gmina Kwilcz, miasto i gmina Szamocin, miasto Słupca, miasto Chodzież, miasto Kalisz, powiat chodzieski, powiat międzychodzki.
- Z województwa dolnośląskiego uzyskano 58 ankiet, a z województwa wielkopolskiego 32. Wśród respondentów było 76 dyrektorów szkół i 15 przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego.
- Szkoły w badanych JST podzielono na powiatowe i gminne, a te ostatnie na miejskie i wiejskie. Taki podział uwzględnia specyfikę szkół prowadzonych przez powiat (inne typy i rodzaje szkół) oraz odrębną sytuację gminnych szkół na wsi i w mieście (mała liczba uczniów w szkołach wiejskich, zagrożenie zmianami w sieci, trudniejsza sytuacja dyrektorów szkół wiejskich). Badania objęły szkoły w 4 powiatach ziemskich (26 ankiet), szkoły gminne w 9 miastach, w tym w dwóch miastach na prawach powiatów grodzkich (38 ankiet) i szkoły na wsi (12 ankiet).

- Pełne badanie w szkołach różnych typów umożliwiło porównanie grup i wyciągnięcie wniosków o charakterze relacji pomiędzy samorządem a dyrektorami szkół. Badanie zarówno przedstawicieli JST, jak i podległych im dyrektorów szkół pozwoliło spojrzeć na te same zagadnienia z dwóch różnych stron i skonfrontować opinie z obu poziomów zarządzania. Uzyskano również możliwość dokonania oceny stopnia samodzielności dyrektora, na ile jest on wykonawcą, a na ile kreatorem różnego rodzaju działań związanych z pracą szkoły.
- Ze względu na występowanie pytań wielokrotnego wyboru oraz na przypadki, w których respondenci nie udzielali odpowiedzi na wszystkie pytania, liczby odpowiedzi na poszczególne pytania nie zawsze sumują się do 100% przebadanej próby (n = 90).

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

Organ prowadzący

Według definicji zawartej w art. 3 pkt 5 ustawy dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, przez organ prowadzący szkołę należy rozumieć ministra, JST, inne osoby prawne i fizyczne. Ustawa ta wskazuje w art. 5 ust. 7 jednoznacznie, że „organ prowadzący szkołę odpowiada za jej działalność”. Jednocześnie uszczegóławia ten zakres, podkreślając, że przepis ten dotyczy zwłaszcza odpowiedzialności za zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpieczeństwa i higieny pomieszczeń; wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie; zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej; wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania i wychowawczych, przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych.

Wiele innych przepisów ustawy o systemie oświaty zawęża jednak nadzór samorządu nad realizacją przez szkoły ich statutowych zadań: raz poprzez określenie szczegółowych kompetencji, a innym razem, wskazując na przykład kuratora oświaty jako organ nadzoru nad zadaniami szkoły w zakresie dydaktyki, wychowania i opieki.

Dyrektor szkoły

Zbudowanie definicji odpowiadającej na pytanie: kim jest dyrektor szkoły, jakie są jego zadania – jest niezwykle trudne. Jego kompetencje są bardzo rozległe i obejmują krańcowo różne zakresy działania. Mając na względzie główne cele niniejszego opracowania, należy ograniczyć się jedynie do pogrupowania tychże

zakresów i wskazania głównych aktów prawnych regulujących zadania dyrektora szkoły. W świetle powyższego dyrektor szkoły to, najszerszej ujmując, kierownik jednostki organizacyjnej samorządu terytorialnego, który realizuje zadania:

- z zakresu dydaktyki, wychowania i opieki, określone w ustawie o systemie oświaty⁴¹ i w aktach wykonawczych do tej ustawy;
- kierownika zakładu pracy, określone w ustawach: Karta nauczyciela⁴², Kodeks pracy,⁴³ o Państwowej Inspekcji Pracy⁴⁴, o Państwowej Inspekcji Sanitarnej⁴⁵, o systemie oświaty;
- zarządcy nieruchomości przeznaczonej na pobyt ludzi, określone w ustawie – Prawo budowlane⁴⁶, ustawie o ochronie przeciwpożarowej⁴⁷, ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy, ustawie o Państwowej Inspekcji Sanitarnej;
- dysponenta finansów publicznych, określone w ustawie o finansach publicznych⁴⁸, ustawie o rachunkowości⁴⁹, ustawie o odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych⁵⁰, ustawie – Prawo zamówień publicznych⁵¹.

Plan finansowy szkoły, przesunięcia w planie finansowym

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

Ustawa ta określa też dokładnie zasady dokonywania przeniesień kwot planowanych wydatków między poszczególnymi działami, rozdziałami i paragrafami klasyfikacji budżetowej. W gestii dyrektora szkoły mogą się znaleźć

41 Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572)

42 Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta nauczyciela (Dz.U. Nr 3 , poz. 19).

43 Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94).

44 Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. Nr 89, poz. 589).

45 Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2006 r. Nr 122, poz. 851).

46 Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414).

47 Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej.

48 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, 1241).

49 Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jedn. Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm).

50 Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie finansów publicznych.

51 Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. Nr 113, poz. 759).

uprawnienia do przenoszenia wydatków pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej w zakresie określonym przez zarząd (burmistrza, wójta, prezydenta).

Rachunek wydzielony

Z art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jednoznacznie wynika, że wszelkie dochody szkoły jako jednostki budżetowej odprowadzane są na rachunek budżetu jednostki samorządowej. Ale w tej samej ustawie w art. 223 jest mowa o możliwości utworzenia przez organ stanowiący JST „wydzielonego rachunku”, na którym samorządowe jednostki oświatowe mogą gromadzić dochody ze źródeł określonych w uchwale rady. Także uchwałą rady określa się cele, na jakie te środki mogą zostać spożytkowane.

Wydatki rzeczowe

Określenie to funkcjonuje od lat w języku osób zajmujących się finansami szkół, choć próżno byłoby go szukać w prawie finansów publicznych. W potocznym ujęciu za wydatki rzeczowe uważa się środki przeznaczone na bieżące utrzymanie szkoły, w tym na pokrycie kosztów zużycia materiałów biurowych, opału, energii cieplnej i elektrycznej, wody, na zakupy wyposażenia i pomocy naukowych, na sfinansowanie usług bankowych, pocztowych, telekomunikacyjnych i innych czy też na drobne naprawy. Wydatki na remonty z reguły wyodrębnia się jako osobną kategorię wydatków.

Raport ewaluacyjny

Ewaluacja zewnętrzna, prowadzona przez służby kuratora oświaty, polega na zbieraniu i analizowaniu informacji o szkole lub placówce: efektach ich działalności statutowej, zachodzących w nich procesach, funkcjonowaniu w środowisku lokalnym, zwłaszcza w zakresie współpracy z rodzicami uczniów; o ich zarządzaniu.

Dla samorządu terytorialnego raporty ewaluacyjne powinny być najważniejszym źródłem informacji o wykonywaniu przez szkołę jej zadań. Taki raport zawiera też ocenę stopnia realizacji tych zadań przez szkołę. Ocena jest 5-stopniowa – od „A” do „E”, przy czym ocena „E” oznacza, że w szkole dzieje się źle lub bardzo źle w zakresie, którego ta ocena dotyczy. Konsekwencją takiego stanu rzeczy powinna być reakcja organu prowadzącego w stosunku do dyrektora szkoły.

Ocena pracy dyrektora szkoły

Ocena pracy dyrektora szkoły odbywa się według reguł podobnych do stosowanych w ocenie pracy nauczyciela. Organem dokonującym oceny jest samorząd

terytorialny jako organ prowadzący, ale musi działać w porozumieniu z organem nadzorującym szkołę. Kurator oświaty ocenia pracę dyrektora z punktu widzenia nadzoru pedagogicznego nad szkołą, a organ prowadzący ocenia głównie działania dyrektora w zakresie zadań nadzorowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego. Nie ma obowiązku dokonywania oceny w określonych cyklach czasowych. Natomiast kadencyjność stanowiska dyrektora wymusza starania o ocenę przynajmniej w cyklu pięcioletnim, to znaczy przed nową kadencją, kiedy dyrektor stara się o utrzymanie stanowiska. Co ważne, nie wymaga się od dyrektora szkoły posiadania aktualnej (z ostatnich 5 lat) oceny pracy, kiedy przedłuża się z nim umowę bez konieczności organizowania konkursu.

Zupełnie inna procedura obowiązuje, gdy osoba zajmująca stanowisko dyrektora nie jest nauczycielem. Wtedy dyrektor podlega takim samym przepisom prawnym jak pracownicy samorządowi. Obowiązkowej oceny jego pracy dokonuje organ wykonawczy samorządu co dwa lata. Inna jest skala ocen – dwie kolejne oceny negatywne pozwalają zwierzchnikowi dyrektora na rozwiązanie z nim stosunku pracy.

Konkursowy i pozakonkursowy sposób wyboru dyrektora szkoły

Dyrektorem może być nauczyciel mianowany lub dyplomowany albo osoba niebędąca nauczycielem, która spełnia określone wymagania. Podstawowym trybem powoływania dyrektora szkoły jest konkurs. Skład komisji konkursowej zawsze gwarantuje przewagę głosów organowi prowadzącemu i przedstawicielom kuratora oświaty łącznie nad pozostałymi członkami komisji. Gdy w wyniku prac komisji nie zostanie wyłoniona żadna osoba, wtedy prawo do ustalenia kandydata ma organ prowadzący. Nie musi to być osoba poddająca się wcześniej procedurze konkursowej, organ prowadzący musi jedynie zasięgnąć opinii rady szkoły lub placówki. W wypadku powoływania dyrektora na kolejną kadencję bez stosowania procedury konkursowej, organ prowadzący zobowiązany jest uzgodnić to z kuratorem oświaty oraz zasięgnąć opinii rady szkoły lub placówki i rady pedagogicznej.

Kadencja dyrektora szkoły i możliwość odwołania w trakcie kadencji

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

Odwołanie dyrektora przez organ prowadzący w czasie trwania kadencji może się zdarzyć w kilku przypadkach: gdy dyrektor szkoły nie wykona w terminie zaleceń organu nadzoru pedagogicznego, wynikających ze złych wyników pracy szkoły, w wypadku rezygnacji złożonej przez dyrektora, a także gdy dyrektor szkoły uzyska negatywną ocenę pracy lub ocenę wykonywania zadań podlegających nadzorowi organu prowadzącego – ale to dotyczy nauczyciela, któremu powierzono funkcję dyrektora. W wypadku dyrektora niebędącego nauczycielem – gdy uzyska kolejno dwie oceny negatywne w trybie ustawy o pracownikach samorządowych. Ponadto możliwe jest odwołanie dyrektora szkoły w „przypadkach szczególnie uzasadnionych”, po zasięgnięciu opinii kuratora oświaty, bez wypowiedzenia.

Dodatek funkcyjny i dodatek motywacyjny dyrektora szkoły

Uprawnienia do ustalania wysokości oraz szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków posiada organ prowadzący. Dodatek funkcyjny najczęściej przyznaje się z tytułu samego faktu zarządzania szkołą przez dyrektora, a jego wysokość zależy z reguły od liczby oddziałów w szkole oraz organizacji szkoły – na przykład na wyższe dodatki mogą liczyć dyrektorzy zarządzający zespołami szkół. Nieco inaczej jest z dodatkiem motywacyjnym. Dyrektor szkoły formalnie nie musi tego dodatku otrzymywać, jeśli – zdaniem organu prowadzącego – nie spełnia wymagań, jakie stawia stosowna uchwała rady danego samorządu. Najczęściej samorząd ustala sporą rozpiętość w tabelach określających wysokość tego dodatku, zakreślając jego górną granicę.

Nagroda organu prowadzącego

Karta nauczyciela wprowadza przepis obligujący organy prowadzące do dokonywania odpisów na nagrody dla nauczycieli w wysokości co najmniej 1% planowanego osobowego funduszu płac. Nie są to małe kwoty i pozwalają samorządowi na materialne docenianie wyróżniających się nauczycieli i dyrektorów szkół. W stosownej uchwale zwykle są określone wymagania wobec dyrektorów-kandydatów do nagród. Kryteria te są bardzo zróżnicowane i z reguły rozbudowane, co wynika zresztą z olbrzymiego zakresu zadań dyrektora szkoły. Samorządy dokonują podziału środków na nagrody przyznawane przez własny organ wykonawczy i osobno dla dyrektorów szkół przyznających je nauczycielom. Dyrektorzy, którzy nie są nauczycielami, mogą liczyć na nagrodę specjalną, jak każdy pracownik samorządowy.

Obniżone pensum dyrektora szkoły

Nauczyciel, któremu powierzono funkcję dyrektora szkoły powinien prowadzić zajęcia z uczniami zawsze w wymiarze niższym niż jego pensum dydaktyczne, określone w Karcie nauczyciela. Podobnie jak dodatek funkcyjny, pensum zależy od wielkości szkoły – im większa szkoła, tym bardziej obniżone jest pensum, aż do zerowego; zdarzają się przypadki, że wszyscy dyrektorzy szkół prowadzonych przez dany samorząd mają takie pensum, czyli nie prowadzą żadnych zajęć z uczniami.

3.2. Pozycja dyrektora wobec jednostki samorządu terytorialnego

3.2.1. Praktyka współpracy w zakresie finansów

Do najistotniejszych spraw związanych z budżetem szkoły należy dysponowanie przez dyrektora dodatkowymi środkami wypracowanymi przez szkołę. Zarówno na podstawie odpowiedzi udzielonych przez przedstawicieli jednostek samorządowych, jak i dyrektorów można jednoznacznie stwierdzić, że znakomita większość szkół dysponuje dodatkowymi środkami (tabela 20).

TABELA 20. SZKOŁY DYSPONUJĄCE WYPRACOWANYMI ŚRODKAMI WEDŁUG DEKLARACJI DYREKTORÓW SZKÓŁ

	Szkoły powiatowe	Szkoły gminne w mieście	Szkoły w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich	Ogółem
Dysponują	17	42	4	63
Nie dysponują	4	3	6	13
Ogółem	21	45	10	76

Źródło: badania własne.

Spośród 76 ankiet dostarczonych przez dyrektorów, w których udzielono informacji na ten temat, w 63 przypadkach respondenci wskazali pozytywną odpowiedź, a jedynie w 13 przypadkach była to odpowiedź przecząca. Różnice pojawiają się natomiast w rozkładzie odpowiedzi pomiędzy szkoły miejskie (prowadzone odpowiednio przez powiat i gminę) i wiejskie. Podczas gdy w przypadku 42 odpowiedzi dyrektorów szkół prowadzonych przez gminy

i położonych w mieście (17 szkół prowadzonych przez powiaty) wskazywano na obecność dodatkowych środków, w przypadku gmin wiejskich było to już tylko 4 na 10 szkół. Dla porównania, jedynie w 3 szkołach (na 45) prowadzonych przez gminy miejskie dyrektorzy nie dysponują środkami dodatkowymi.

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

Kolejne pytanie (nr 2) miało na celu poznanie sposobu, w jaki środki trafiają do planu budżetowego szkoły. Tabela 21 (wraz z wariantami odpowiedzi) pokazuje rozkład odpowiedzi na to pytanie udzielonych przez dyrektorów szkół.

TABELA 21. W JAKI SPOSÓB DODATKOWE ŚRODKI TRAFIAJĄ DO PLANU FINANSOWEGO SZKOŁY? ROZKŁAD ODPOWIEDZI (DYREKTORZY)

	Szkoły powiatowe	Szkoły gminne w mieście	Szkoły w gminach wiejskich i miejskich	Ogółem
a. Szkoła posiada wydzielony rachunek utworzony przez uchwałę organu prowadzącego	9	37	4	50
b. Wypracowane środki zwiększają dochody budżetu samorządu, a ten wpisuje je do planu finansowego szkoły	7	4	1	12
c. Nie obowiązują żadne reguły w dysponowaniu dochodami	0	0	0	0
Ogółem	16	41	5	62

Źródło: badania własne.

Większość szkół (50 na 62 uzyskanych odpowiedzi), które posiadają dodatkowe środki, umieszcza je na rachunku utworzonym na podstawie uchwały organu prowadzącego. Jedynie 12 dyrektorów wskazało drugi wariant odpowiedzi, w którym wypracowane środki zwiększają dochody budżetu samorządu, a ten wpisuje je do planu finansowego szkoły. Odpowiedź tę zaznaczyło 7 spośród

16 dyrektorów szkół prowadzonych przez powiat i jedynie 4 (na 41) respondentów reprezentujących szkoły prowadzone przez gminy w mieście. Spośród grupy szkół, w których funkcjonuje drugie z podanych rozwiązań, dyrektorzy 4 szkół (2 prowadzone przez powiat, 2 przez gminę w mieście) dodali w wywiadach, że 100% dodatkowych środków jest uwzględniane w planie finansowym szkoły, a kolejnych 2 – że jest to 40%. Żaden z respondentów nie zaznaczył pozostałych opcji odpowiedzi.

Kolejne (nr 3) pytanie ankiety dotyczyło możliwości dokonywania przez dyrektorów szkół przesunięć w budżecie między paragrafami klasyfikacji budżetowej. Większość dyrektorów ma takie prawo: 52 spośród wszystkich dyrektorów, którzy podali odpowiedź na to pytanie (tabela 22). Rozkład odpowiedzi wśród dyrektorów szkół prowadzonych przez powiat wskazuje, że mają oni rzadziej prawo do przesunięć w budżecie (13/21) od dyrektorów szkół prowadzonych przez gminy miejskie (32/42 odpowiedzi twierdzących).

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

TABELA 22. ROZKŁAD ODPOWIEDZI NA PYTANIE: CZY JAKO DYREKTOR SZKOŁY MA PAN/PANI PRAWO DO DOKONYWANIA PRZESUNIĘĆ W BUDŻECIE MIĘDZY PARAGRAFAMI KLASYFIKACJI BUDŻETOWEJ?

	Szkoły powiatowe	Szkoły gminne w mieście	Szkoły w gminach wiejskich i miejskich	Ogółem
Tak	13	32	7	52
Nie	8	10	3	21
Ogółem	21	42	10	73

Źródło: badania własne.

W pytaniu nr 4 respondenci zostali poproszeni o wskazanie limitu przesunięć w budżecie. Najczęściej dyrektorzy, którzy mieli możliwość dokonania przesunięć, mogli ich dokonywać bez specjalnych ograniczeń (budżetowych, kwotowych); takich odpowiedzi udzieliło aż 47 na 51 dyrektorów.

W pytaniu (nr 5) o możliwość dokonywania przesunięć w danym zakresie kategorii wydatków rzeczowych 31 dyrektorów zaznaczyło odpowiedź „wszystkich” (11 – z powiatów, 14 – z gmin miejskich i 6 – z wiejskich), natomiast 38 – „niektórych” (4 – z powiatów, 32 – z gmin miejskich i 2 – z wiejskich). W dwóch szkołach przesunięcia w planach finansowych są możliwe we wszystkich przypadkach za wyjątkiem płacowych i pochodnych, w jednej dodano również wydatki inwestycyjne, w kolejnej – wydatki na remonty, a w jeszcze innej ograniczenia dotyczą tylko wydatków na remonty. Dyrektor jednej ze szkół do wydatków na materiały biurowe dodał jeszcze koszty szkolenia pracowników oraz media (energia cieplna, elektryczna, woda itp.). W 11 szkołach wskazano paragrafy klasyfikacji budżetowej, w których można dokonywać przesunięć planowanych wydatków – mieszczą się w nich w pełnym zakresie wydatki rzeczowe. W jednej ze szkół dyrektor wymienił cztery kategorie wydatków rzeczowych, m.in. na: energię cieplną, wodę, wywóz śmieci, materiały biurowe.

Z przeprowadzonych wywiadów wyłania się ciekawy obraz. Większość respondentów uznała system podziału środków w gminie za sprawiedliwy, jednak nie brakowało zastrzeżeń; na przykład wątpliwość wzbudzała sytuacja, w której niezbyt sprawnie zarządzający dyrektor otrzymuje większe środki dla szkoły, choć wcześniej nie wykazał się skłonnością do racjonalizacji wydatków. Dyrektor jednej ze szkół wiejskich skarżył się na brak uznania specyfiki wsi przy rozdzielaniu środków: koszty utrzymania ucznia są większe na wsi ze względu na większą dotkliwość problemu niżu demograficznego. Na problemy małych szkół zwrócił uwagę inny dyrektor szkoły wiejskiej, który wskazał na ich rolę w środowisku lokalnym, a jednocześnie poczucie ciągłego zagrożenia likwidacją. W jednej ze szkół miejskich prowadzonych przez powiat wystąpiły również obawy co do ograniczenia budżetu w przyszłości i naruszania autonomii dyrektora, do tej pory zagwarantowanej przez system bonowy.

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

W większości wywiadów nie podano przypadków naruszenia dyscypliny budżetowej. W jednej ze szkół doszło do zatrudniania fikcyjnej osoby, podczas

gdy obowiązki wykonywała inna. Ten przypadek naruszenia budżetu ujawniony został przez osobę, która objęła stanowisko po dyrektorze praktykującym tę nieprawidłowość. Inny dyrektor podkreślił, że były takie wypadki, lecz nikt nie został ukarany – „a szkoda”.

Wnioski. Praktyka współpracy w zakresie finansów.

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

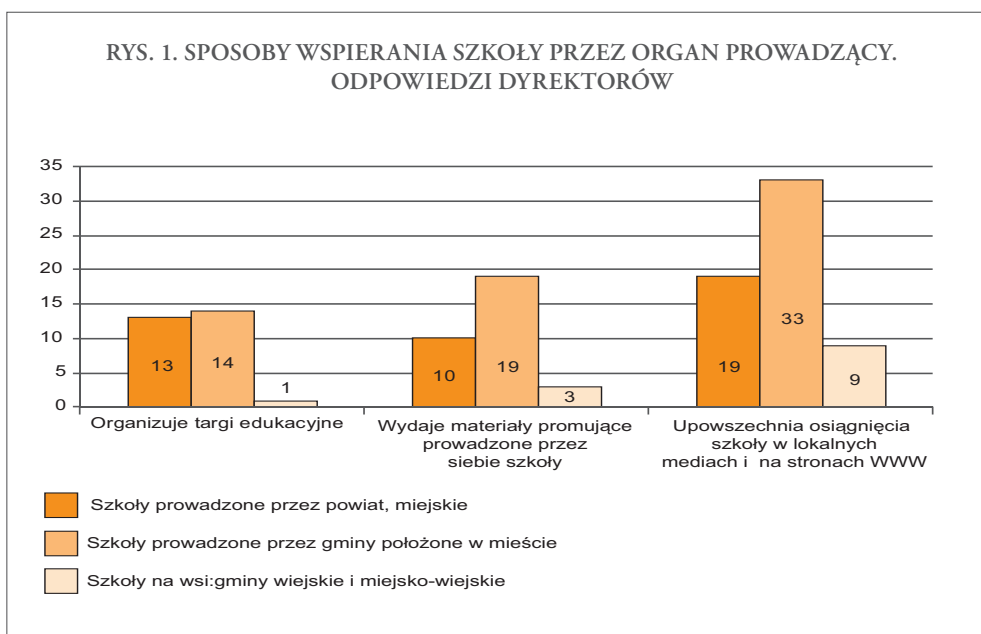
3.2.2. Praktyka współpracy w zakresie programu rozwoju szkoły, promocji i oferty szkoły

Po części badającej współpracę organu i dyrektorów szkół w ramach kwestii finansowych, badanie ankietowe skupiło się na zagadnieniach rozwoju szkoły, w tym dydaktyki i promocji. W pytaniu nr 6 (wielokrotnego wyboru) podano możliwe sposoby wspierania szkoły przez organ (patrz rys. 1).

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

Inne formy promocji wymienione przez dyrektorów to: debata oświatowa, finansowanie zespołów artystycznych, które promują szkołę za granicą, wy-

miana uczniów w ramach współpracy z miastem partnerskim za granicą (dwie szkoły), organizacja imprez promujących szkołę, uroczystości i innych przedsięwzięć artystycznych (dwie szkoły), publikacje w gminnej kronice filmowej i gazecie wydawanej przez organ. Podobny rozkład odpowiedzi pojawił się u przedstawicieli organów samorządowych: po pięciu samorządowców wskazało na targi edukacyjne i wydawanie materiałów promocyjnych, 10 respondentów z tej grupy zaznaczyło odpowiedź o upowszechnianiu osiągnięć szkoły na stronach internetowych. Podano również inne formy promocji szkoły, na przykład wizyty władz JST w szkołach, spotkania z rodzicami, czy dni kariery.



Źródło: badania własne.

W kolejnym pytaniu (nr 7) respondenci mogli zaznaczyć więcej niż jedną odpowiedź charakteryzującą rolę organu prowadzącego w kształtowaniu oferty szkół. Rozkład odpowiedzi na to pytanie (dyrektorzy) obrazuje tabela 23.

Dyrektorzy zaznaczali najczęściej odpowiedź „b” (lokalne standardy edukacyjne): było to 57 osób (pytanie wielokrotnego wyboru). W przypadku respondentów, którzy zaznaczyli tę odpowiedź, 12 osób wymieniło ponadto, jakie są to standardy, choć było to często powtórzenie jednej z opcji wymienionych w pytaniu (pytanie nr 7 wariant „c”). W 7 przypadkach chodziło o wielkość klas, z czego w 5 odpowiedziach dodano jeszcze wielkość zatrudnienia, liczbę

etatów nauczycieli i obsługi administracyjnej. Inne odpowiedzi wskazywały też na udział organu w ustalaniu liczby etatów, wicedyrektorów, kierunków branżowych i liczby oddziałów. Z całości wyłania się obraz organów prowadzących jako podmiotów mocno ingerujących w organizację szkół. Oddziaływanie na szkoły za pomocą różnych standardów edukacyjnych, w tym naliczania budżetów szkół standardem finansowym, dowodzi prowadzenia aktywnej polityki edukacyjnej.

TABELA 23. SPOSOBY KSZTAŁTOWANIA OFERTY SZKOŁY PRZEZ ORGAN SAMORZĄDOWY (ODPOWIEDZI DYREKTORÓW)

	Szkoły powiatowe	Szkoły gminne w mieście	Szkoły w gminach wiejskich i miejskich	Ogółem
a. Jedynie przez zatwierdzenie arkusza organizacyjnego szkoły	9	18	6	33
b. Ustala lokalne standardy edukacyjne	15	7	35	57
c. Standaryzuje wydatki budżetowe na zasadach „bonu oświatowego”	11	9	1	21
Ogółem	35	34	42	111

Źródło: badania własne.

Kolejnych 33 respondentów zaznaczyło odpowiedzi potwierdzające, że rola organu polega „jedynie (na) zatwierdzeniu arkusza organizacyjnego szkoły” (wariant „a”), w tym gronie znalazło się 18 dyrektorów szkół prowadzonych przez gminy miejskie i była to druga najbardziej popularna odpowiedź wśród dyrektorów tej kategorii szkół. Natomiast w przypadku szkół prowadzonych przez powiat na drugim miejscu znalazło się zastosowanie „bonu oświatowego” do standaryzowania wydatków budżetowych (11 odpowiedzi). Czternastu respondentów podało również inne sposoby wpływania na ofertę szkół, takie jak: finansowanie i nadzór nad dużymi remontami, finansowanie innowacji pedagogicznych, dokształcanie nauczycieli, finansowanie projektów międzynarodowych, wyznaczanie kierunków kształcenia na podstawie analizy sytuacji na rynku pracy (2 odpowiedzi) czy konsultacje z dyrektorami na spotkaniach indywidualnych (2 ankiety).

Przedstawiciele jednostek samorządowych z kolei zdecydowanie wskazali na pierwszy wariant (jedynie zatwierdzenie arkusza): odpowiedź tę zaznaczyło 6 z 9 respondentów, którzy w ogóle podali odpowiedź na to pytanie. W dalszej kolejności wskazali oni opcję „ustala standardy edukacyjne” (3 osoby) oraz rozwiązanie z użyciem bonu oświatowego (2 osoby). Wynika stąd, że

niektórzy samorządowcy właśnie bon oświatowy uznali za jeden ze standardów edukacyjnych. Należy zaznaczyć, że nie ma tu bezpośredniej ingerencji organu prowadzącego w organizację szkoły – bon oświatowy jako standard finansowy wyznacza możliwości budżetowe szkoły, a to z kolei ma wpływ na jej ofertę.

Wnioski. Praktyka współpracy w zakresie programu rozwoju szkoły, promocji i kształtowania oferty szkoły

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

3.2.3. Praktyka w zakresie polityki kadrowej

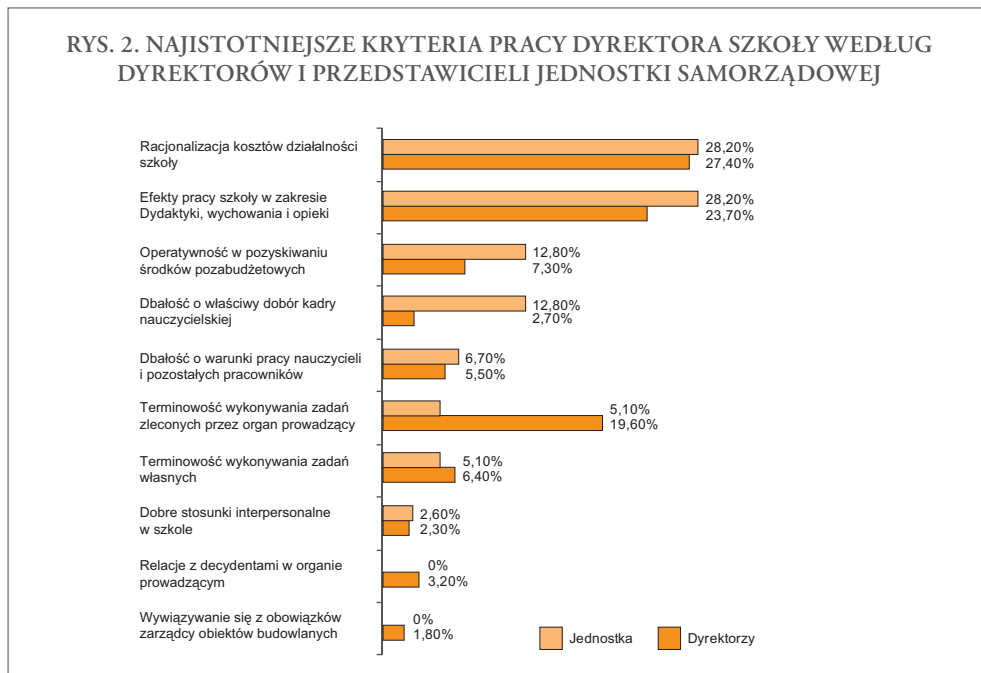
W poprzednim omawianym już pytaniu (nr 7) wielu respondentów wymieniło wpływ organu na politykę kadrową, na przykład przez sugerowanie kierunków i intensywności doksztalcania nauczycieli. Nie jest to jednak jeden z głównych kierunków wpływania na ogólną ofertę szkoły. Dodatkowe informacje na temat polityki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

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

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

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

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



Źródło: badania własne.

Wśród najistotniejszych kryteriów na pierwszym miejscu wskazano racjonalizację kosztów działalności szkoły; kryterium to uzyskało niemal taki sam procent pozytywnych odpowiedzi dyrektorów, jak i przedstawicieli jednostek samorządowych: kolejno 27,4% i 28,2%. Niemal równie ważnym kryterium w odpowiedziach respondentów okazały się efekty pracy szkoły w zakresie dydaktyki, wychowania i opieki, z około 4 punktami procentowymi różnicy pomiędzy dwiema grupami respondentów (23,7% dyrektorów i 28,2% przed-

stawicieli samorządu). Przy kolejnych kryteriach różnice te pogłębiają się, na przykład tylko 2,7% dyrektorów wymieniło dbałość o dobór właściwej kadry nauczycielskiej, ale to samo kryterium zostało wybrane przez 12,8% przedstawicieli samorządów. Największa rozbieżność wystąpiła w przypadku kryterium terminowości wykonywania zadań zleconych przez organ prowadzący; zaznaczyło go tylko 5,1% przedstawicieli JST, natomiast prawie 20% dyrektorów. Różnica ta może świadczyć o braku istnienia jasnych i jednakowo rozumianych kryteriów oceny pracy dyrektorów lub zakłóceń komunikacji (odpowiedzi rozkładały się podobnie w ramach jednostek samorządowych). Można też te różnice rozumieć jako rezultat codziennej praktyki w kontaktach dyrektorów szkół z organami samorządowymi. Te ostatnie być może niezbyt chętnie przyznają się do nadawania większego znaczenia formalnym, a nie merytorycznym kryteriom oceniania dyrektorów szkół.

Wnioski:

- Występuje rozbieżność w ocenie wagi terminowości wykonania zadań zleconych; dla pracowników urzędów jest to mało istotne kryterium, natomiast przeciwnie jest postrzegane przez dyrektorów.
- Osoby reprezentujące JST dwa razy częściej uznają relacje dyrektora szkoły z decydentami za najmniej istotne kryterium.

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

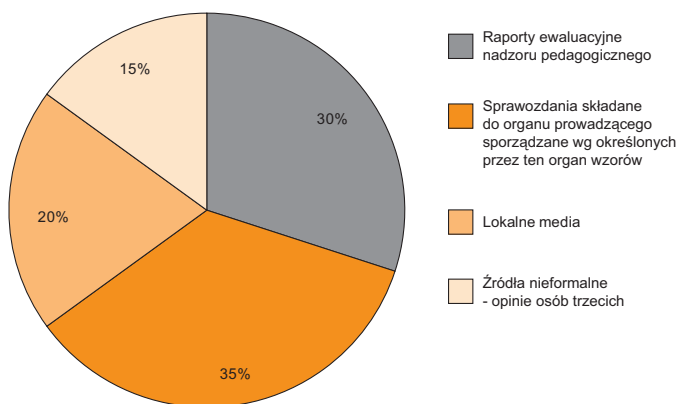
W pytaniu nr 9 respondenci byli poproszeni o wskazanie źródła pozyskiwania informacji na temat pracy dyrektora szkoły przez organ prowadzący. Rozkład odpowiedzi (wśród dyrektorów) pokazuje rysunek 3.

Według dyrektorów szkół, organ prowadzący dokonuje oceny pracy dyrektorów głównie na podstawie formalnie ustalonych kanałów komunikacji pomiędzy szkołą a organem: obrazuje to odsetek odpowiedzi wskazujących na wariant „b”, czyli sprawozdania składane do organu według ściśle określonych wzorów (35% odpowiedzi). Na drugim miejscu znalazła się opcja „a” – raporty ewaluacyjne (30%), a w dalszej kolejności wymieniono lokalne media (20%) oraz źródła nieformalne (15%). Ponadto 19 dyrektorów wskazało inne źródła, wśród których znalazły się: bezpośrednio kontakty z dyrektorem szkoły, wi-

zyty w szkole (6 szkół), kontrole finansowe, kontrole działalności (3 szkoły), osiągnięcia uczniów, zdawalność egzaminów (3 szkoły) czy raporty Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej (2 szkoły).

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

RYS. 3. ŹRÓDŁA POZYSKIWIANIA INFORMACJI NA TEMAT PRACY DYREKTORA SZKOŁY PRZEZ ORGAN PROWADZĄCY. ODPOWIEDZI DYREKTORÓW



Źródło: badania własne.

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

W punkcie 10 respondenci odpowiadali na pytanie: „Z czyjej inicjatywy organ prowadzący dokonuje oceny pracy dyrektora?”. Wyniki są prezentowane w tabeli 24.

Dominującym sposobem inicjowania oceny pracy dyrektora jest inicjatywa samego dyrektora szkoły: odpowiedź tę wskazało 71 dyrektorów. W 8 przypadkach ocena dokonywana była na wniosek organu pedagogicznego, a tylko w

2 – organ prowadzący sam podjął decyzję o przeprowadzeniu oceny. Podobnie mało znaczącą formą inicjowania oceny pracy dyrektora jest wniosek rady rodziców (1 odpowiedź).

TABELA 24. Z CZYJEJ INICJATYWY ORGAN PROWADZĄCY DOKONUJE OCENY PRACY DYREKTORA? (ODPOWIEDZI DYREKTORÓW)

	Szkoły powiatowe	Szkoły gminne w mieście	Szkoły w gminach wiejskich i miejskich	Ogółem
a. Własnej	1	0	1	2
b. Organu sprawującego nadzór pedagogiczny	0	2	6	8
c. Dyrektora szkoły	24	8	39	71
d. Rady szkoły	0	0	0	0
e. Rady rodziców	0	0	1	1
Ogółem	25	10	47	82

Źródło: badania własne.

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

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

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

- W odpowiedziach ankietowych zdecydowanie widać przewagę formalnych źródeł wiedzy o pracy dyrektora nad źródłami nieformalnymi. Jednakże z wywiadów wyłania się obraz nieco bardziej złożony.

- W zdecydowanej większości przypadków stroną inicjującą ocenę pracy dyrektora jest sam dyrektor. Być może organ uważa ocenę za problem samego dyrektora, który chce/musi poddać się procedurze konkursowej. Najczęściej dokonuje się takiej oceny co 5 lat, a jak wskazuje ujmowanie tej sprawy, wyłącznie z powodu konkursu na stanowisko dyrektora szkoły.
- Ostatnie stwierdzenie może sugerować, że ocena pracy dyrektora szkoły w formie określonej w Karcie nauczyciela nie jest ani dla ocenianego, ani dla oceniającego czymś istotnym.

Tej kwestii dotyczyło pytanie 12. Respondenci wybierali pomiędzy opcjami odpowiedzi na pytanie „Na co wpływ ma ocena dyrektora szkoły?” (pytanie z możliwością wielokrotnego wyboru). Rozkład odpowiedzi prezentowany jest w Tabeli 25.

TABELA 25. ROZKŁAD ODPOWIEDZI NA PYTANIE: NA CO MA WPLYW OCENA DYREKTORA? (DYREKTORZY SZKÓŁ POSZCZEGÓLNYCH KATEGORII)

	Szkoły powiatowe	Szkoły gminne w mieście	Szkoły w gminach wiejskich i miejskich	Ogółem
a. Na decyzję o przedłużeniu lub nieprzedłużeniu kadencji dyrektora bez przeprowadzania konkursu	11	22	10	43
b. Na wysokość jego dodatku motywacyjnego	8	21	6	35
c. Na wysokość dodatku funkcyjnego	5	14	4	23
d. Na decyzję o przyznaniu lub nieprzyznaniu nagrody organu prowadzącego	9	25	5	39
e. Na wystąpienie z wnioskiem o nagrodę kuratora, medale resortowe, ordery i odznaczenia państwowe	9	23	5	37
f. Ocena dyrektora nie ma wpływu na cokolwiek	11	22	10	43
Ogółem	53	127	40	220

Źródło: badania własne.

Rozkład odpowiedzi na tak postawione pytanie wskazał na różnorodność konsekwencji oceny dyrektora. Najwięcej odpowiedzi otrzymał wariant „a” i „f” (po 43/220 ogółu wskazań), z jednakowym rozkładem odpowiedzi w ramach tych wariantów pomiędzy szkoły różnych kategorii. Podczas gdy odpowiedź „a”, czyli wpływ na przedłużenie kadencji dyrektora, wydaje się w miarę oczywi-

stą konsekwencją dokonania takiej oceny, zaskakuje spory odsetek odpowiedzi wskazujących na brak wpływu oceny dyrektora na jakikolwiek aspekt funkcjonowania szkoły. W dalszej kolejności, według dyrektorów, ocena ta ma wpływ na przyznawanie nagród przez organ prowadzący (wariant „d”, 39/220 wskazań), była to również najbardziej popularna odpowiedź wśród dyrektorów szkół miejskich prowadzonych przez gminę (25/127 ogółu wskazań), nieco mniej (5/40 ogółu) wskazało na nią respondentów ze wsi. Wśród tych ostatnich pierwszy wariant odpowiedzi (wpływ na przedłużenie kadencji) odgrywał największą rolę (10/40 odpowiedzi). Ponadto dla dyrektorów szkół prowadzonych przez gminy w mieście stosunkowo ważny (23/127 wskazań) okazał się wpływ oceny dokonywanej przez organ na wnioskowanie o nagrody inne niż przyznawane przez organ (nagrody kuratora, medale i wyróżnienia). Najmniej respondentów z wszystkich grup wskazało na odpowiedź „c” (wpływ na wysokość dodatku funkcyjnego, 23/220). Poza tym pięciu respondentów wymieniło inne konsekwencje oceny dyrektora, w tym „prestizż zawodowy i osobisty” czy „decyzję dyrektora o przystąpieniu do konkursu”. Odpowiedzi na to pytanie udzielone przez przedstawicieli organu prowadzącego rozkładają się podobnie: za najważniejszy uznano tutaj wpływ oceny dyrektora na przedłużenie kadencji (6 odpowiedzi), przyznawanie nagród przez organ prowadzący (8) oraz wnioskowanie o przyznanie nagród, wyróżnień i medali przez inne instytucje (6). Największą różnicą pomiędzy dyrektorami szkół a przedstawicielami organu prowadzącego jest brak wskazania przez pracowników urzędów ostatniej wersji odpowiedzi. A zatem według samorządowców nie ma takiej sytuacji, w której ocena dyrektora nie ma żadnego wpływu na funkcjonowanie szkoły i jej dyrekcji.

Wnioski. Na co ma wpływ ocena dyrektora szkoły:

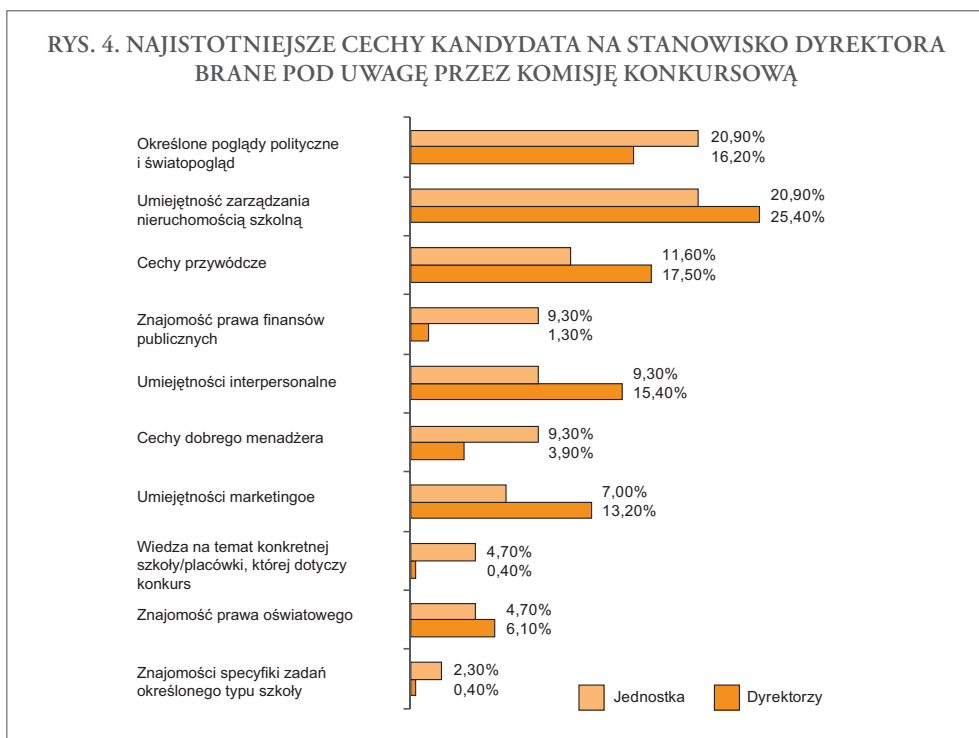
- Uderza wysoka liczba dyrektorów szkół, którzy odpowiedzieli, że ocena nie ma wpływu na cokolwiek – przy możliwości wielokrotnego wyboru taką opcję wybrał niemal każdy z ankietowanych, który w ogóle udzielił odpowiedzi na to pytanie (!).
- Inna wizja znaczenia oceny dyrektora przez organ prowadzący może wynikać z faktu, że władze samorządowe niezbyt chętnie przyznają się do nieprzywiązywania dużego znaczenia do oceny pracy dyrektora w trybie Karty nauczyciela.
- W zgodnej opinii dyrektorów i samorządowców ocena ma znaczenie dla możliwości otrzymania nagrody – czy to od organu prowadzącego, czy kuratora oświaty, czy też Ministra Edukacji Narodowej. W tym przypadku jednak mamy do czynienia z

wymaganiami formalnymi wobec kandydatów do nagród. W regulaminach przyznawania nagród – także przez władze samorządowe – zamieszcza się wymóg posiadania określonej, aktualnej oceny pracy dyrektora kandydującego do nagrody.

3.4. Wybór dyrektora szkoły

3.4.1. Kryteria wyboru dyrektora szkoły w ocenie urzędników i dyrektorów

Kolejne pytanie (nr 13) zawierało 10 cech, jakich od kandydata na dyrektora może oczekiwać komisja konkursowa. Podobnie jak w przypadku pytania nr 8, respondenci zostali poproszeni o zaznaczenie trzech najistotniejszych i trzech najmniej istotnych cech przyszłego dyrektora. Rysunek 4 pokazuje rozkład odpowiedzi przedstawicieli jednostek prowadzących oraz dyrektorów szkół.



Źródło: badania własne.

Rozkład odpowiedzi na to pytanie wydaje się wskazywać na przewagę takich kryteriów oceny kandydata, jak znajomość prawa oświatowego (25,4%

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

Wnioski. Kryteria wyboru dyrektora szkoły:

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

3.4.2 Zasady obowiązujące przy przedłużaniu kadencji, wybór dyrektora

W pytaniu 14 i 15 respondenci udzielali odpowiedzi, które posłużyły do zebrania informacji na temat zasad obowiązujących przy przedłużaniu kadencji dyrektora.

Większość ankietowanych (55 z 89) uważa, że przedstawiciele organów prowadzących nie przewidują możliwości przedłużenia kadencji dyrektorów szkół bez zastosowania procedury konkursowej. Jednakże 34 osoby, a wśród nich 6 przedstawicieli organu prowadzącego, potwierdziło występowanie takich praktyk.

Ankietowanych poproszono również o wskazanie sposobu, w jaki organ prowadzący dokonuje przedłużenia kadencji dyrektora. Najwięcej (14 na 33 udzielonych odpowiedzi) respondentów stwierdziło, że istnieją jasno określone, powszechnie znane procedury, 5 osób uważa, że pod uwagę bierze się jedynie wyróżniającą ocenę dotychczasowej pracy dyrektora. Ponadto 3 dyrektorów szkół przyznało, że decyzję o przedłużeniu kadencji dyrektora podejmuje nieformalny zespół osób odpowiedzialnych za zarządzanie oświatą w samorządzie, kierując się oceną dokonań i planów rozwoju szkoły. Warto również zwrócić uwagę na znaczny odsetek braków odpowiedzi. Jedna z osób reprezentujących organ prowadzący szkołę stwierdziła, że kadencja dyrektorów przedłużana jest bez przeprowadzenia procedury konkursowej tylko w przypadku zgłoszenia zamiaru odejścia na emeryturę i pod warunkiem, że następna kadencja ma być krótsza niż 5 lat (tabela 26).

TABELA 26. ROZKŁAD ODPOWIEDZI NA PYTANIE: CZY ORGAN PROWADZĄCY PRZEWIDUJE MOŻLIWOŚĆ PRZEDŁUŻANIA KADENCJI DYREKTORÓW SZKÓŁ BEZ PROCEDURY KONKURSOWEJ? WEDŁUG KATEGORII SZKÓŁ

	Szkoły powiatowe	Szkoły gminne w mieście	Szkoły w gminach wiejskich i miejskich	Ogółem
Tak	15	7	6	28
Nie	7	36	4	47
Ogółem	22	43	10	75

Źródło: badania własne

Na pytanie o możliwość przedłużania kadencji dyrektorów szkół bez procedury konkursowej wśród ankietowanych dyrektorów szkół największa część odpowiedzi twierdzących padła w grupie przedstawicieli szkół prowadzonych przez powiaty (15/22), z kolei najmniejsza – w kategorii dyrektorów szkół miejskich prowadzonych przez gminy (tylko 7 na 43 w tej grupy respondentów).

Na pytanie o stosowane zamiast konkursu innych sposobów przedłużania kadencji dyrektora, ankietowani najczęściej odpowiadali, że istnieją jasno określone, powszechnie znane procedury, natomiast 5 osób stwierdziło, że podstawą przedłużenia kadencji jest jedynie wyróżniająca ocena dotychczasowej pracy dyrektora (tabela 27).

Respondenci, z którymi przeprowadzono wywiad uważają całość systemu powoływania dyrektorów za prawidłowy (podkreślano: „komisja powoływana zgodnie z prawem”) i wyłaniający najlepszych kandydatów, angażujący nie tylko organ prowadzący, ale również radę rodziców, przedstawicieli związków zawodowych, kuratorium oświaty i rady pedagogicznej. W jednej z jednostek – zdaniem ankietowanych dyrektorów – o wyborze kandydata decyduje głównie organ prowadzący, który wyłania kandydata merytorycznie najlepszego, który jednak czasami „nie radzi sobie z komunikacją z nauczycielami, są konflikty i [jak przekazuje respondent] tego nie sprawdzi konkurs”. Inny dyrektor podkreślił, że organ ma, co prawda, decydujące zdanie przy wyborze kandydata, jednak „nie zdarza się, by nagradzany dyrektor nie wygrał konkursu”. W jednym z wywiadów padło stwierdzenie, że przygotowanie merytoryczne kandydata przeważa czasem do tego stopnia, że wybiera się dyrektora „wbrew woli organu prowadzącego”.

TABELA 27. ROZKŁAD ODPOWIEDZI NA PYTANIE: W JAKI SPOSÓB PODEJMUJE SIĘ DECYZJĘ O PRZEDŁUŻENIU KADENCJI DYREKTORA BEZ OGŁASZANIA KONKURSU? WEDŁUG KATEGORII SZKOŁ

	Szkoły powiatowe	Szkoły gminne w mieście	Szkoły w gminach wiejskich i miejskich	Ogółem
a. Istnieją jasno określone, powszechnie znane procedury	6	3	5	14
b. Pod uwagę bierze się jedynie wyróżniającą ocenę dotychczasowej pracy dyrektora	1	3	1	5
c. Nieformalny zespół osób odpowiedzialnych za zarządzanie oświatą w samorządzie ocenia dyrektora pod kątem oceny dokonań i planów rozwoju szkoły	3	0	0	3
d. Inny sposób	0	0	0	0
Brak odpowiedzi	5	2	1	8
Ogółem	15	8	7	30

Źródło: badania własne.

Występuje też problem braku kandydatów, w związku z czym często „wygrywają ci sami” i zdarzyła się sytuacja, w której jedyny kandydat (dotychczasowy

dyrektor) przegrywa konkurs z powodu braku odpowiedniego przygotowania się do rozmowy z komisją konkursową. Przedstawiciel organu prowadzącego szkołę w gminie wiejskiej zaznaczył, że nie ma wyboru wśród kandydatów: „przez 10 lat był jeden konkurs [...] w 2011 mamy jeden konkurs, bo dyrektorem gimnazjum jest emerytka poproszona kilka lat temu o prowadzenie szkoły”.

Wnioski. Zasady obowiązujące przy przedłużaniu kadencji, wybór dyrektora:

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

3.5. System wynagradzania dyrektorów

3.5.1. Poziom wynagrodzeń dyrektorów w poszczególnych JST w części ustalanej przez organ prowadzący na podstawie prawa lokalnego i praktyki

W kolejnym punkcie (pytanie 17) respondenci mieli za zadanie zaznaczyć jedną z odpowiedzi na pytanie o wysokość zarobków dyrektora szkoły. Podane tam zostały trzy wersje odpowiedzi (tabela 28).

TABELA 28. WYSOKOŚĆ ZAROBKÓW DYREKTORÓW WEDŁUG POSZCZEGÓLNYCH KATEGORII SZKÓŁ

	Szkoły powiatowe	Szkoły gminne w mieście	Szkoły w gminach wiejskich i miejskich	Ogółem
a. Najwyższe	7	16	2	25
b. Na poziomie dobrze zarabiającego nauczyciela	7	11	6	24
c. Przeciętne	0	3	0	3
Ogółem	14	30	8	52

Źródło: badania własne.

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

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

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

3.5.2. Ocena systemu wynagrodzeń przez dyrektorów i urzędników

Pytanie 18 miało na celu zbadanie opinii respondentów na temat zasad obniżania pensum dydaktycznego dyrektorów. W 63 na 69 szkół (odpowiedzi dyrektorów) uznano je za właściwe, w 6 za niewłaściwe. Dyrektorzy szkół, którzy uznali te zasady za niewłaściwe, uważają za niesprawiedliwe uzależnianie tych reguł od liczby oddziałów (2 dyrektorów z 2 różnych gmin) lub też podają ogólną uwagę, że zasady te powinno się aktualizować w zależności od osiągnięć szkoły, a nie ustalać schematycznie. Jeden z dyrektorów skarżył się: „Jako dyrektor małej szkoły mam duże pensum, bo 10 godzin, a obowiązków tyle samo, co w dużej szkole”. Inny dyrektor małej szkoły zaznaczył, że ma relatywnie wysokie pensum, przy czym w szkole nie ma wicedyrektorów ani rozbudowanej administracji. Dyrektorzy, którzy uznali za właściwe zasady obniżania pensum dydaktycznego, podali wiele powodów uzasadniających wybranie takiej odpowiedzi, z których najważniejsze to: charakter obowiązków oraz liczne możliwości, jak koncentracja na pracy niezwiązanej bezpośrednio z prowadzeniem zajęć, dyspozycyjność w pracy (14 szkół), skupienie się na zarządzaniu, co jest ważne szczególnie w szkołach wiejskich, gdzie nie ma wicedyrektorów (5 szkół), uwzględnianie specyfiki szkoły i różnorodności zadań (2 szkoły), ogrom odpowiedzialności dyrektora, także obowiązki dokumentowania działalności szkoły. Jeśli chodzi o odpowiedzi uzyskane od organów prowadzących, to wszyscy respondenci uznali reguły obniżania pensum za właściwe i podali podobne uzasadnienie, wskazując na bardzo duży zakres obowiązków dyrektora.

Spora informacji dostarczyły wywiady, również co do poszczególnych składników wynagrodzenia (dodatków motywacyjnych i funkcyjnych). Dyrektorzy podkreślali różnorodność kryterium ustalania wysokości wynagrodzenia. Ci ze szkół miejskich na ogół uważają, że wynagrodzenia są sprawiedliwe, ponieważ, jak sądzą, często wynagrodzenia zależą od liczby oddziałów, dyrektorzy mniejszych szkół czują się nieco pokrzywdzeni, bowiem w małej szkole ogranicza się personel administracyjny i zarządzający (nie ma wicedyrektora). Niektórzy respondenci uznali również dodatek motywacyjny za ważniejszy niż funkcyjny lub postulowali jego podniesienie. Według jednego przedstawiciela

jednostki powiatowej system wynagradzania jest zbyt uznaniowy, zwłaszcza w przypadku dodatków funkcyjnych, „gdzie powinien być dostosowany do zadań”. Dyrektor szkoły w jednym z powiatów nie interesował się składnikami dodatku, przy czym podkreślił, że jego dodatek jest „najwyższy w powiecie”. W jednej z jednostek dodatki przyznawane są na poziomie 20% wynagrodzenia, choć uchwała stanowi granicę 50%. W tej samej jednostce przyjęto rozwiązanie, w którym dyrektor sam może się ubiegać o 5% wyższy dodatek na swój własny uargumentowany wniosek, a organ prowadzący może ten wniosek zaakceptować.

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

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

Za główne kryteria przyznania takiej nagrody uznano zarządzanie finansami i osiągnięcia szkoły w realizacji zadań statutowych (np. prawidłowość budżetu, wyniki egzaminów, osiągnięcia uczniów szkoły w olimpiadach i konkursach; w jednym tylko przypadku nie wymieniono kwestii racjonalizacji kosztów).

Kryteria te są często ujęte w formie regulaminu nagród, a wnioski przygotowuje organ samorządowy. Większość respondentów uznała te kryteria za właściwe. Wysokość nagrody wahała się od 730 zł do 1100 zł – w gminie wiejskiej i miejsko-wiejskiej, przez 2500 zł (nauczyciel), 3300 zł (dyrektor) w powiecie, do 2500 zł (nauczyciel), 3500 zł (dyrektor) w gminie miejskiej. W wielu samorządach wysokość nagród dla nauczycieli i dyrektorów szkół jest zróżnicowana, przy czym ci ostatni otrzymują nagrody wyższe.

Wnioski. Ocena systemu wynagrodzeń przez dyrektorów i urzędników:

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

3.6. Komunikacja między przedstawicielami samorządu a dyrektorami szkół

W pytaniu nr 19 respondenci zostali poproszeni o określenie częstotliwości spotkań organizowanych przez organ prowadzący z dyrektorami szkół. Najczęściej określano to jako „kilka razy w roku” (10 szkół), poniżej trzech (5 szkół), pięć (8 szkół), sześć (9 szkół), kilku respondentów podało liczby powyżej sześciu,

największa liczba spotkań to 12, jeden respondent określił częstotliwość spotkań jako „raz w miesiącu”, czterech odpowiedziało, że odbywa się to „w zależności od potrzeb” (w szkole wiejskiej – „na telefon Wójta”), w jeszcze innej odpowiedzi użyto określenia „wielokrotnie”. Innymi słowy, można zauważyć różnorodność w podejściu do częstotliwości kontaktów pomiędzy dyrektorami a organem prowadzącym. Można było zauważyć przewagę szkół prowadzonych przez powiat wśród odpowiedzi wskazujących na najczęstsze spotkania dyrektorów i przedstawicieli organów – na siedmiu dyrektorów, którzy podali liczbę spotkań na większą niż sześć, sześciu zarządza szkołami, w których organem prowadzącym jest powiat.

Odpowiedzi uzyskane z organów prowadzących zasadniczo pokrywały się z odpowiedziami dyrektorów w ramach jednostek samorządowych, ale średnio pojawiały się tu wyższe liczby niż te podawane przez dyrektorów, a mianowicie: raz miesiącu, 12 razy (3 odpowiedzi), wielokrotnie, w zależności od potrzeb (2), na bieżąco, 6 – 10 razy.

Przedmiot tych spotkań jest zróżnicowany. Oddaje to rozkład odpowiedzi na pytanie nr 21, w którym respondenci mieli okazję zaznaczyć więcej niż jedną opcję odpowiedzi (tabela 29).

TABELA 29. PRZEDMIOT SPOTKAŃ DYREKTORÓW Z PRZEDSTAWICIELAMI ORGANÓW PROWADZĄCYCH (DYREKTORZY, WEDŁUG KATEGORII SZKÓŁ)

	Szkoły powiatowe		Szkoły gminne w mieście		Szkoły w gminach wiejskich i miejskich	
	Liczba szkół	% w danej kategorii	Liczba szkół	% w danej kategorii	Liczba szkół	% w danej kategorii
a. Finanse	21	25,3%	39	25,0%	11	22,9%
b. Organizacja pracy szkół	22	26,5%	40	25,6%	11	22,9%
c. Zmiany w prawie oświatowym	14	16,9%	27	17,3%	3	6,3%
d. Informacja o wynikach pracy władz samorządu	11	13,3%	18	11,5%	14	29,2%
e. Uroczystości z okazji świąt państwowych, religijnych i edukacyjnych	15	18,1%	32	20,5%	9	18,8%
Ogółem	83	100%	156	100%	48	100%

Źródło: badania własne.

Najważniejszymi sprawami omawianymi podczas tych spotkań są kwestie finansów i organizacji pracy szkoły (26% odpowiedzi w obu tych przypad-

kach), 20% respondentów wskazało na wariant „e” (organizacja uroczystości), 16% – na odpowiedź „c” (zmiany w prawie oświatowym), najmniej spotkań dotyczy informacji o wynikach pracy samorządu (12%). Odpowiedzi te rozkładają się podobnie w ramach poszczególnych kategorii szkół, ale występuje jednak kilka różnic. Przykładowo, ponad 29% respondentów reprezentujących szkoły wiejskie wskazało jako przedmiot spotkań informacje o wynikach prac władz samorządowych, podczas gdy na tę samą odpowiedź wskazało jedynie 11,5% respondentów ze szkół miejskich prowadzonych przez gminy i ponad 13% ze szkół prowadzonych przez powiat. Wśród dyrektorów tych dwóch ostatnich kategorii szkół (powiatowe, miejskie i gminne miejskie) około 17% respondentów jako istotną zaznaczyło odpowiedź „c” (zmiany w prawie oświatowym), podczas gdy było to tylko 6,3% respondentów pracujących w szkołach wiejskich. Poza tym 15 respondentów wskazało na inne powody i przedmioty spotkań, takie jak: projekt e-oświata (4 szkoły w jednym z miast, gdzie taki projekt był wdrażany), sprawy bieżące, w zależności od potrzeb (4 szkoły), wspólne imprezy i uroczystości (mimo podania podobnego wariantu pytań, 2 szkoły), debata oświatowa, sesje rady gminy, posiedzenia komisji rady gminy, noworoczne spotkania mieszkańców, wymiana doświadczeń i wiedzy, samokształcenie.

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

Dwa ostatnie pytania dotyczyły stopnia swobody dyrektorów w kwestii oddolnej inicjatywy w tworzeniu polityki edukacyjnej. Pytanie nr 21 brzmiało: „Czy organ prowadzący stwarza warunki do oddolnej inicjatywy szkół w zakresie lokalnej polityki oświatowej?”. Wszystkie odpowiedzi wskazane przez organ prowadzący potwierdzały taką możliwość. Zestawienie odpowiedzi na to pytanie udzielonych przez dyrektorów przedstawia tabela 30.

W większości przypadków (56/70) dyrektorzy deklarowali, że mają możliwość zgłaszania samodzielnej inicjatywy w sprawie kształtowania lokalnej polityki edukacyjnej. Najwięcej pozytywnych odpowiedzi uzyskano od dyrektorów szkół prowadzonych przez gminy w miastach (34/39).

TABELA 30. ROZKŁAD ODPOWIEDZI DYREKTORÓW NA PYTANIE:
CZY ORGAN PROWADZĄCY STWARZA WARUNKI DO ODDOLNEJ INICJATYWY
SZKÓŁ W ZAKRESIE LOKALNEJ POLITYKI OŚWIATOWEJ?

	Szkoły powiatowe	Szkoły gminne w mieście	Szkoły w gminach wiejskich i miejskich	Ogółem
Tak	15	34	7	56
Nie	5	5	4	14
Ogółem	20	39	11	70

Źródło: badania własne.

Druga część pytania pozwalała na wskazanie najważniejszych spraw, które obejmują oddolnie inicjowaną lokalną politykę edukacyjną. Sprawy wymienione przez dyrektorów można pogrupować w następujące tematy:

- oferta edukacyjna, rekrutacja, tworzenie nowych oddziałów, wyznaczenie kierunków kształcenia (21 szkół),
- realizacja projektów unijnych, pozyskiwanie funduszy, udział w programach (10 szkół),
- konkursy, promocja szkoły (5 szkół),
- zatrudnienie, dobór kadry (4 szkoły),
- udostępnienie obiektu wszystkim mieszkańcom gminy.

Przedstawiciele organów prowadzących wymienili również bardzo różnorodne, lecz mniej skupione na kwestii oferty edukacyjnej obszary, w których stwarzają oni dyrektorom szkół warunki do kształtowania lokalnej polityki oświatowej. Są to obszary zakreślone dość ogólnie: oferta kształcenia, tworzenie nowych kierunków, profil kształcenia, nabór, remonty, inwestycje, organizacja szkół, promocja szkoły, finansowanie oświaty, doskonalenie kadry kierowniczej, aktywność młodzieży szkolnej, promocja zdrowia uczniów, troska o jakość pracy szkoły, realizacja wspólnych projektów, uroczystości, ogólne warunki finansowania projektów szkół w zależności od potrzeb.

Pytanie nr 22 miało na celu sprawdzenie, czy dyrektorzy szkół mają możliwość opiniowania projektów aktów lokalnego prawa oświatowego. Rozkład odpowiedzi obrazuje tabela 31.

TABELA 31. ROZKŁAD ODPOWIEDZI DYREKTORÓW NA PYTANIE:
CZY DYREKTORZY SZKÓŁ MAJĄ MOŻLIWOŚĆ OPINIOWANIA PROJEKTÓW AKTÓW
LOKALNEGO PRAWA OŚWIATOWEGO?

	Szkoły powiatowe	Szkoły gminne w mieście	Szkoły w gminach wiejskich i miejskich	Ogółem
Wszystkie	7	9	2	18
Żadne	8	9	2	19
Niektóre	6	21	7	34
Ogółem	21	39	11	71

Źródło: badania własne.

Sytuacja dyrektorów w tym względzie jest bardzo różna. O tym, że może opiniować wszystkie projekty lokalnego prawa oświatowego informuje 18 dyrektorów, w tym 7 dyrektorów szkół prowadzonych przez powiat, 9 – przez gminy w mieście i 2 dyrektorów szkół wiejskich. Jednocześnie 8 dyrektorów szkół powiatowych nie ma żadnych możliwości opiniowania. Wśród kilku powiatów odpowiedzi rozłożone są bez związku z odpowiedzią udzieloną przez przedstawicieli organu, co może świadczyć o indywidualnych relacjach organu z dyrektorami szkół w ramach jednej jednostki samorządowej, przynajmniej jeśli chodzi o omawianą kwestię. Siedmiu z 11 dyrektorów szkół wiejskich może opiniować tylko niektóre rodzaje projektów prawa oświatowego, ogólnie w takiej sytuacji jest niemal połowa dyrektorów wszystkich szkół.

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

Żaden z przedstawicieli organów, którzy udzielili odpowiedzi na to pytanie, nie zaznaczył opcji „b” (żadne), trzech respondentów z tej grupy odpowiedziało, że opiniowane mogą być wszystkie akty prawa oświatowego, natomiast ośmiu

– że niektóre. Wśród tej ostatniej grupy wymieniono grupy aktów prawnych przedmiotowo pokrywających się prawie w zupełności z wymienionymi przez dyrektorów rodzajami aktów prawnych.

Wnioski. Komunikacja między przedstawicielami samorządu a dyrektorami szkół.

- Dyrektorzy szkół wiejskich wyraźnie wskazują, że władze nie kwapią się ze wsparciem dla nich w zakresie przyswajania nowości w prawie oświatowym, za to dużo częściej informują o efektach własnej działalności.
- Odpowiedzi przedstawicieli wszystkich badanych JST wskazujące, że informują dyrektorów na spotkaniach o wynikach prac samorządów, przy braku potwierdzenia tego faktu ze strony większej części dyrektorów, może świadczyć o tym, że dyrektorzy nie przywiązują do tych informacji wagi, wsłuchując się raczej we wszystko, co dotyczy bezpośrednio ich pracy.
- W kwestii stwarzania przez samorząd warunków do oddolnej inicjatywy wiadać, że możliwości dyrektorów szkół wiejskich są mniejsze niż w miastach. Jest to kolejny fakt potwierdzający pogląd, że w samorządach zarządzających szkołami na wsi nie tylko nie wspiera się dyrektorów w ich pracy, ale w wielu wypadkach nie stwarza się atmosfery do realizowania ich własnych koncepcji. Jeśli chodzi o możliwości opiniowania aktów lokalnego prawa oświatowego przez dyrektorów szkół, obraz wyłaniający się z odpowiedzi respondentów należy uznać za optymistyczny – tylko 19 z 71 dyrektorów przyznało, że nie mają żadnego wpływu na kształt uchwał dotyczących oświaty. W zgodnej opinii ankietowanych przedstawicieli JST taka sytuacja nie występuje w ogóle, być może wynika to z idealizowania własnej działalności.

3.7. Wnioski z badań

- W szkołach prowadzonych przez badane samorzady terytorialne dyrektorzy cieszą się sporą autonomią w zakresie finansów i zatrudniania nauczycieli. Dotyczy to jednak głównie szkół w miastach, częściej prowadzonych przez gminy niż powiatowych. Można to wyjaśnić przekonaniem władz samorządowych, że zaufanie do dyrektorów w wyżej wymienionych zakresach daje korzyści. Historia oświaty prowadzonej przez gminy jest nieco dłuższa w porównaniu z powiatem. Inaczej jest na wsi – tam odsetek szkół dysponu-

jących osobnym rachunkiem i środkami wypracowanymi przez szkołę jest wyraźnie mniejszy. Powyższe wnioski potwierdza też rozkład odpowiedzi na pytania dotyczące możliwości samodzielnego dokonywania przesunięć między paragrafami klasyfikacji budżetowej w budżecie szkoły – tu także władze powiatowe dają dyrektorom mniejszą autonomię niż samorządy gminne szkołom w miastach.

- Dyrektorzy szkół pozytywnie oceniają naliczanie budżetów szkolnych na zasadach bonu oświatowego. Dzieje się tak w trzech badanych samorządach – w dwóch powiatowych i w jednej gminie miejskiej. To tam dyrektorzy szkół najchętniej uznawali ten sposób naliczania budżetów za sprawiedliwy i wyrażali też zaniepokojenie z powodu zapowiadanych zmian ze względu na trudności finansowe samorządu. Zaletami tego modelu – zgodnie przywoływanymi przez przedstawicieli samorządu i dyrektorów szkół – są: jasność zasad i ich powszechna znajomość, zachowanie autonomii dyrektora w kwestii organizacji szkoły i sposobu wydawania pieniędzy, sprawiedliwość reguł, ponadto w rozumieniu organu prowadzącego zwiększona odpowiedzialność dyrektorów szkół jest postrzegana jako zaleta systemu. We wszystkich trzech samorządach, w których zasady te obowiązują, opiera się je na kilku regułach:
 - lokalny standard edukacyjny (kwota budżetu szkoły naliczana na ucznia) uwzględnia stopnie awansu zawodowego nauczycieli w danej szkole – im są one wyższe, tym wyższa wartość standardu w złotychkach,
 - naliczanie budżetów odbywa się w stosunku do każdego oddziału danej szkoły osobno, co pozwala uwzględnić ramowe plany nauczania różne dla różnych typów i rodzajów szkół.
- Dyrektorzy szkół wiejskich skarżą się na niedocenywanie roli ich placówek w środowisku, nieuwzględnianie w budżetach wysokich kosztów prowadzenia ze względu na małą liczbę uczniów.
- Dyrektorzy szkół widzą pozytywną rolę organów prowadzących w zakresie wspierania rozwoju szkoły, jej promocji i wpływu na ofertę. W żadnym z wywiadów nie pojawiło się stwierdzenie, że samorząd nie pomaga dyrektorom w tych sprawach. Uderza brak informacji o ewentualnym krępowaniu dyrektorów ograniczeniami w zakresie organizacji szkół, na przykład przez narzucanie kierunków kształcenia.
- Ocena pracy dyrektora szkoły w trybie Karty nauczyciela nie ma większego znaczenia zarówno w oczach samorządowców, jak i samych dyrektorów. Niemal nie zdarza się, by dyrektorzy występowali o ocenę z innych powo-

dów niż konkurs, do którego mają zamiar przystąpić w związku z zakończeniem kadencji. Dlatego to oni występują z inicjatywą oceniania.

- Organy prowadzące są czasami inicjatorami oceniania dyrektorów, ale ma to związek z wystąpieniem o nagrodę, gdy względy formalne tego wymagają.
- Dyrektorzy szkół nie potrafią w pełni właściwie ocenić oczekiwań przedstawicieli organów prowadzących wobec kandydatów na kierowników szkół. Zgodność dotyczy konieczności znajomości prawa oświatowego i specyfiki danego typu szkoły, również obie strony zgodnie wykluczają jako czynnik ważny poglądy polityczne kandydata (choć wyznaczanie ich samo w sobie ma dużą wartość). Rozmijają się natomiast w kwestii wagi cech przywódczych i umiejętności komunikacji z otoczeniem, które to cechy mają większe znaczenie dla władz samorządowych.
- Najczęściej procedury konkursowe jako wyłączne obowiązują kandydatów na dyrektorów szkół gminnych w mieście. Badani pracownicy urzędów – odpowiedzialni za oświatę – częsty brak odpowiedzi na pytanie o istnienie formalnych reguł obowiązujących przy przedłużaniu kadencji dyrektorom sugerują, że tutaj procedury nie obowiązują.
- W trakcie wywiadów i dyrektorzy szkół i pracownicy urzędów samorządowych zgodnie twierdzili, że to organ prowadzący ma decydujący wpływ na wybór dyrektora szkoły. W kilku wypowiedziach uznano, że nie typowania organu prowadzącego, ale przygotowanie merytoryczne kandydata ma największe znaczenie dla wyników konkursu.
- Wywiady z dyrektorami i – co zaskakujące – także z częścią kadry zarządzającej oświatą w organach prowadzących dostarczają sporo informacji o zbyt niskich płacach dyrektorów. Mniejsza część z nich informuje, że ma zarobki najwyższe w szkole. Ponad 50% lokuje je wśród dobrze zarabiających nauczycieli. Nie jest to więc czynnik motywujący do ubiegania się o stanowisko dyrektora szkoły. Najgorzej pod tym względem jest w szkołach wiejskich, gdzie najczęściej stosuje się przedłużanie kadencji aktualnym dyrektorom, co z kolei może sugerować, że przyczyną tego jest brak chętnych do stawiania w szranki konkursu.
- Na podstawie wywiadów można stwierdzić, że dyrektorzy szkół nie wnoszą zastrzeżeń do kryteriów przyznawania nagród przez organ prowadzący. Zastrzeżenia się pojawiają, gdy mowa o wysokości tych nagród. Rozpiętość jest znaczna, najwyższe nagrody są 5–7 razy wyższe od najniższych.
- Dyrektorzy i samorządowcy komunikują się ze sobą często i w bardzo różnych sprawach. Ale i tu są różne modele – na wsiach częściej można spotkać

w szkole wójta, ale często przychodzi, po to, by rozprawiać o własnych sukcesach.

- Zasadniczo samorzady stwarzają dyrektorom możliwości wywierania wpływu na lokalną politykę oświatową, między innymi przez pozyskiwanie ich opinii o projektach uchwał dotyczących oświaty. Po raz kolejny przodują w tym samorzady miejskie.

ROZDZIAŁ 4 | Marcin Popławski

KONTROLA ZARZĄDCZA W OŚWIACIE

4.1. Wstęp – ogólne zagadnienia kontroli zarządczej

Nowa ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵² ustanawia obowiązek prowadzenia kontroli zarządczej (KZ), co wymusza poznanie i zrozumienie samego terminu oraz narzędzi KZ, wprowadzenie lokalnych regulacji prawnych oraz zbudowanie tychże narzędzi. W dziedzinie oświaty publicznej odnośnie do zakresu KZ postawiono kilka kluczowych pytań:

- W jaki sposób prowadzić KZ w jednostkach oświatowych?
- Jaki jest cel jej prowadzenia?
- Jakie dokumenty powinien posiadać dyrektor szkoły, a jakie organ prowadzący
- Ile czasu zajmie tworzenie kontroli zarządczej?

Kontrola zarządcza pojawiła się w miejsce znanej od kilku lat kontroli finansowej i została utożsamiona w JST i szkołach z kontrolą finansową lub kontrolą wewnętrzną. Sam termin „kontrola” został błędnie odczytany i prawdopodobnie niezbyt trafnie przetłumaczony z języka angielskiego.

Do końca 2009 r. dyrektor szkoły przekazywał ciążące na nim obowiązki finansowe zgodnie ze starą ustawą z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁵³ w ręce głównego księgowego, a sam skupiał się praktycznie na zarządzaniu procesem dydaktycznym i organizacją roku szkolnego. Wśród zadań spoczywających na dyrektorze, wynikających z art. 39 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁵⁴,

52 Dz.U. Nr 157, poz. 1240 i 1241.

53 Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

54 Dz.U. Nr 95, poz. 425, tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.

brak było odwołania do celów i podnoszenia efektywności zadań realizowanych przez szkołę jako oznak procesu zarządzania. Zmieniła to nowa ustawa o finansach publicznych, kreując model zarządzania jednostką sektora finansów publicznych. Lektura ustawy o systemie oświaty może jednak wskazywać na zadaniowy, czyli zgodny z nowym duchem charakter pracy dyrektora szkoły. Zgodnie z zapisami ustawy dyrektor reprezentuje szkołę na zewnątrz, sprawuje nadzór pedagogiczny oraz opiekę nad uczniami, dysponuje środkami finansowymi, zapewnia bezpieczne warunki nauki i pracy, odpowiada za przebieg egzaminów zewnętrznych, wykonuje czynności wynikające z przepisów prawa pracy, współpracuje z innymi organizacjami działającymi w obszarach dydaktyki, opieki i wychowania. Powyższy katalog można zatem wypełnić konkretnymi zadaniami operacyjnymi, definiowanymi w systemie kontroli zarządczej. Jednocześnie trudno pominąć fakt, że kierowanie szkołą w dobie rosnącej konkurencji, zdeterminowane współpracą z podmiotami zewnętrznymi, częstymi zmianami organizacyjnymi i koncepcyjnymi, wymaga nowego podejścia.

Słowo „kontrola” może budzić negatywne skojarzenia w kontekście instytucji publicznej i bywa utożsamiane z kontrolą instytucjonalną, prowadzoną na przykład przez Kuratorium Oświaty, organ prowadzący, Regionalną Izbę Obrachunkową. Pojęcie „kontrola zarządcza” zostało przejęte do nowej ustawy o finansach publicznych z dokumentów anglojęzycznych, w których występuje jako termin „*management control*”. W celu ujednoczenia aparatu pojęciowego, NIK, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Finansów oraz MSWiA opracowały w 2005 r. *Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej*. Kontrola zarządcza jest definiowana w glosariuszu jako „przyjęty w jednostce system zarządzania obejmujący procedury, instrukcje, zasady i mechanizmy, dający racjonalną pewność, że cele jednostki zostaną osiągnięte”. W znaczeniu funkcjonalnym termin „kontrola” pochodzi od angielskiego terminu „*audit*” i sprowadza się do badania stanu faktycznego i porównania go ze stanem wymaganym oraz dokonania oceny tego stanu (termin „ocena” należy rozumieć jako oszacowanie przydatności – od ang. „*assessment*”). W znaczeniu zarządczym termin „kontrola” oznacza system zarządzania z orientacją na osiągnięcie celów jednostki.

Interpretując KZ jako zintegrowany system zarządzania zadaniami, zasadne będzie wydzielenie w obszarze JST odrębnego obszaru dotyczącego zarządzania oświatą. W praktyce chodzi o odejście od rozwiązań, w których za KZ odpowiada wyłącznie komórka audytu i kontroli. Warto będzie włączyć do zespołu odpowiedzialnego za realizację KZ specjalistów od organizacji i finansowania oświaty.

Za takim rozwiązaniem zdają się przemawiać następujące argumenty:

Wydatki na zadania oświatowe. Zgodnie z danymi GUS w 2010 r. Polska wydawała na edukację prawie 6% PKB; na oświatę przeznaczono ponad 40 miliardów złotych rocznie. W samorządach wykonanie planu finansowego w działach 801 – oświata i wychowanie oraz 854 – edukacyjna opieka wychowawcza stanowi często prawie 50% całego budżetu.

Duża grupa zawodowa nauczycieli. W większości samorządów nauczyciele stanowią bardzo dużą grupę zawodową, której koszty utrzymania spoczywają na budżecie JST. Sprawne kierowanie polityką zatrudniania i wynagradzania ma szczególne znaczenie przy rosnących kosztach pośrednich i bezpośrednich, związanych z prowadzeniem szkół i placówek oświatowych.

Zadania edukacyjne dotyczą znacznej grupy społecznej. Realizacja zadań oświatowych obejmuje w każdym samorządzie pośrednio i bezpośrednio bardzo dużą grupę mieszkańców, do której można zaliczyć uczniów, ich rodziców, nauczycieli i ich rodziny.

4.2. Elementy kontroli zarządczej sektora prywatnego przydatne w zarządzaniu w sektorze publicznym

Kontrola zarządcza występuje na szeroką skalę w sektorze prywatnym. Obejmuje ona między innymi zarządzanie ryzykiem, systemowe podejścia do zarządzania i kontroli oraz zarządzanie jakością usług. W dalszej części rozdziału zwraca się uwagę na zastosowanie rozwiązań z sektora prywatnego w sektorze publicznym w kontekście KZ dla zadań oświatowych.

4.2.1. Systemowe podejście do kontroli zarządczej

Rozwiązania KZ funkcjonujące w sektorze prywatnym zostały przyjęte do sektora publicznego głównie w postaci zadaniowości. Zadania operacyjne są podporządkowane celowi lub zadaniu strategicznemu. Widać to zarówno na przykładach funkcjonowania całych JST (np. Warszawa, Kraków), jak i wybranych przedsięwzięć (np. strategia edukacyjna Tarnowa czy strategia oświatowa w Tychach). Oprócz definiowania zadań, systemy KZ w sektorze publicznym zakładają porównywanie efektów z założeniami oraz dostarczanie informacji zarządczej do osób decyzyjnych – tak jest na przykład w Oleśnicy, co uwidocznili

wprowadzony w 2011 r. zintegrowany system zarządzania zadaniami oświatowymi *e-oświata*⁵⁵.

Systemowe podejście oraz integracja zarządzania odbywają się poprzez samą strukturę KZ na szczeblu samorządowym, poziom I (odpowiednik kierownictwa średniego szczebla w korporacjach) oraz poziom II (odpowiadający radzie nadzorczej i zarządowi firm). Struktura organizacyjna urzędów JST wykazuje podobieństwo do układu szczebli personelu w korporacjach. W sektorze prywatnym wyróżnia się 4 stopnie hierarchii pracowników: wyżsi urzędnicy, średni personel administracyjny, pracownicy pomocniczy oraz obsługa. Podobną organizację można wyróżnić w szkole: dyrektor i zarząd szkoły, rada pedagogiczna, administracja i obsługa. Innym elementem MSC stosowanym w JST jest proces analizy odstępstw. Dla sektora publicznego jest on omówiony w grupie D standardów Ministra Finansów.

4.2.2. Kompleksowe zarządzanie jakością

Zarządzanie jakością w sektorze publicznym wiąże się z realizacją potrzeb obywateli. Obywatel jest postrzegany jako klient odbierający produkt (np. decyzję administracyjną) lub usługę; „klienta interesuje, aby był właściwie obsłużony, a jego sprawa jak najszybciej załatwiona”⁵⁶. W takim znaczeniu zarządzanie jakością w zakresie oświaty przez JST i placówki polega na spełnianiu oczekiwań uczniów i ich rodziców, nauczycieli, pracowników i podmiotów współpracujących ze szkołą.

Wdrożenie norm jakości ISO w administracji publicznej opiera się na założeniach kompleksowego zarządzania jakością i ma na celu:

- zmniejszenie liczby skarg i reklamacji,
- poprawę monitorowania procesów i zadań poprzez mierzalne wskaźniki
- integrację pracowników,
- czytelny podział zadań,
- lepszą orientację pracowników w sprawach innych komórek organizacyjnych urzędu,
- ułatwienie wdrożenia nowych pracowników,
- umożliwienie koniecznych zastępstw i wzmocnienie zespołu.

55 Zintegrowany system zarządzania zadaniami oświatowymi w Oleśnicy jest dostępny na stronie <http://www.e-oswiata.olesnica.pl/>. Serwis posiada część ogólnodostępną oraz część do prowadzenia kontroli zarządczej dostępną dla uprawnionych użytkowników.

56 Wasiak A., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej*, „Zarządzanie Innowacyjne w Gospodarce i Biznesie” 2007, nr 1 (4), s. 11–23.

- lepsze wykorzystanie posiadanych zasobów,
- skrócenie czasu obsługi klienta,
- lepszą współpracę między komórkami i usprawnienie komunikacji wewnętrznej.

Przedstawiony powyżej model zarządzania jakością w sektorze publicznym koreluje z założeniami KZ i jest zgodny z następującymi standardami: środowisko wewnętrzne, ciągłość działalności, ochrona zasobów oraz efektywne i terminowe wykonywanie zadań. Stosowanie norm zarządzania jakością wpływa na przejrzystość procesów realizowanych przez JST, również w zakresie wykonywania zadań oświatowych. Samorządność JST i ich duże rozproszenie wymaga wprowadzania narzędzi zarządzania jakością zadań publicznych. Przekazywanie, w wyniku decentralizacji wielu zadań gminom i powiatom obarczone jest ryzykiem dowolności w zakresie zarządzania efektywnością oraz ma wpływ na poczucie sprawiedliwości społecznej. Zarówno przepisy prawa ogólnego⁵⁷, jak i lokalnie wprowadzane narzędzia KZ wychodzą naprzeciw jednoznaczności zasad⁵⁸ poprzez narzucenie ram organizacyjnych w zakresie zarządzania.

4.2.3. Zarządzanie ryzykiem

Traktowanie JST i szkoły jako organizacji funkcjonujących zadaniowo sprawiło, że w zarządzaniu sektorem publicznym pojawił się kolejny element typowy dla zarządzania korporacjami – zarządzanie ryzykiem. Polski system kontroli zarządczej opiera się na standardach Ministra Finansów⁵⁹, które są w dużej mierze powieleniem standardów COSO⁶⁰. Założenia zarządzania ryzykiem w biznesowych rozwiązaniach ERM⁶¹ przydają się w prowadzeniu KZ w sektorze publicznym z uwagi na następujące cechy:

57 Na przykład ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz.U. Nr 106, poz. 622).

58 Ustawa Sarbanesa-Oxleya (nazywana też SOX lub SarOx), uchwalona przez Kongres Stanów Zjednoczonych 20 lipca 2002 r.; wprowadziła wysokie wymogi w zakresie efektywności kontroli wewnętrznej podmiotów zarejestrowanych w US Securities Exchange Commission (SEC).

59 Treść standardów kontroli zarządczej dla sektorów finansów publicznych w załączniku do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli...

60 Amerykańska organizacja sektora prywatnego działająca pod nazwą Komitet Organizacji Sponsorujących Komisję Treadwaya (COSO). Komisja Treadwaya, od nazwiska Jamesa C. Treadwaya, powstała w celu badania czynników prowadzących do nieuczciwej sprawozdawczości finansowej przedsiębiorstw, co mogło doprowadzić do strat akcjonariuszy.

61 Od ang. *Enterprise Risk Management*.

- możliwość określenia punktów wrażliwych, szczególnie podatnych na błędy,
- podjęcie w zarządzaniu zadań istotnych z uwagi na duże ryzyko niepowodzenia i zwiększenie przez to stabilności szkoły,
- projektowanie przez organy prowadzące i dyrektorów szkół narzędzi kontroli adekwatnych do istniejącego ryzyka,
- optymalizacja struktury organizacyjnej, w tym aparatu urzędniczego i personelu szkół,
- zwiększenie poczucia odpowiedzialności osób zarządzających zadaniami publicznymi za środki i usługi publiczne,
- zorientowanie zarządzania w kierunku procesu a nie produktu,
- wielowymiarowe patrzenie na jednostkę, w tym konkretną szkołę/placówkę dzięki kategoryzacji ryzyka (np. ryzyko organizacyjne, prawne, wizerunkowe, bezpieczeństwa).

Wprowadzenie KZ oraz liczne odwołania do procesów zarządzania ryzykiem sprawiają, że w rosnącej grupie samorządów w Polsce ciężar „kontrolny” został przesunięty z pozycji nadzoru w kierunku zarządzania. Ponadto systemy ERM skłaniają do patrzenia na jednostkę całościowo. Model COSO wskazuje na podejście przestrzenne w zarządzaniu, gdzie poszczególne warstwy i poziomy struktury jednostki oraz procesów w nim zachodzących przenikają się i uzupełniają. Zarządzanie zadaniami przez ryzyko można sprowadzić do stosunkowo prostego modelu zarządzania, co powinno okazać się pomocne dla dyrektorów szkół. Model takiego zarządzania został opisany w dalszej części.

Opierając się na powyższej analizie, można stwierdzić, że sektor publiczny w Polsce ma podstawy do czerpania z sektora prywatnego w zakresie zarządzania i rozwiązań kontroli zarządczej.

4.2.4. Ograniczenia zastosowania kontroli zarządczej w sektorze publicznym

Wprowadzanie KZ w sektorze publicznym nie jest wolne od przeszkód. Część z nich wynika z nieznamośći zagadnienia oraz braku kompetencji menedżerskich. Niektóre natomiast wynikają ze specyfiki środowiska sektora publicznego i pracy dydaktyczno-wychowawczej, organizacji i możliwości kadrowych, a czasem nawet z rutyny. Ponadto zadania oświatowe w znacznej mierze są finansowane z budżetu gminy, wspomaganego przez subwencję ogólną. Subwencja natomiast nie jest przyznawana JST na miarę ich potrzeb, a jedynie rozdzielana do samorządów na podstawie środków zagwarantowanych w ustawie budżetowej. Wyjątek stanowi

wydzielony rachunek dochodów. Dochody zapisane na tym rachunku mogą podlegać zarządzaniu opartemu na zasadach bliższych sektorowi prywatnemu.

Obecny stan demograficzny w Polsce i zmniejszająca się liczba uczniów wpływają na wzrost kosztów pośrednich w przeliczeniu na jednego ucznia. W konsekwencji budżety szkół są często niedoszacowane już na etapie projektu, a dyrektorzy nie mają większego wpływu na przesunięcia środków między zadaniami czy paragrafami. Jeszcze mniej swobody w zarządzaniu mają szkoły obsługiwane przez zespoły obsługi finansowej (tzw. ZEAS-y). Znacznie łatwiej prowadzić KZ, gdy szkoła samodzielnie zajmuje się obsługą rachunkowo-księgową. Kolejną przeszkodą w prowadzeniu skutecznej KZ są warunki organizacyjne i kadrowe. Największą trudność mają małe placówki i przedszkola, w których nie można wyodrębnić osoby lub zespołu do zadań z obszaru KZ, prawie wszystkie bowiem działania organizacyjne i administracyjne wykonuje jednoosobowo dyrektor. Trudno więc przypisać zadania z obszaru KZ innej osobie lub zespołowi.

Istotnym ograniczeniem zastosowania KZ może być brak prowadzenia budżetu w odpowiednim układzie. Budżet zadaniowy, nakładając konieczność definiowania zadań i kontroli za pomocą mierników stopnia ich realizacji, zmierza w kierunku wzrostu efektywności. Natomiast prowadzenie budżetu w układzie klasyfikacji budżetowej przesuwają orientację z efektywności w kierunku sprawozdawczości i nadzoru. W prawie finansów publicznych zdaje się obecnie istnieć pewna niekonsekwencja w obszarze zarządzania, skądinąd uzasadniona. Chodzi mianowicie o obligatoryjny charakter KZ i dowolny charakter budżetu zadaniowego. Z powyższego wynika, że dopóty KZ będzie mieć wymiar powierzchniowy, dopóki nie będzie obowiązkiem zarządzania budżetem w formie zadaniowej.

Praktyka na polu oświaty publicznej wskazuje, że w chwili obecnej KZ funkcjonuje jako praktyka głównie na poziomie JST, a po stronie szkół i jednostek znajduje odzwierciedlenie czysto formalne. Potwierdziły to badania terenowe w szkołach publicznych w 2011 r. W szkołach i placówkach dyrektorzy przekazują zwykle swoje kompetencje w zakresie prowadzenia KZ głównemu księgowemu lub innym pracownikom administracji. Przyczyną takiego stanu rzeczy może być fakt umieszczenia instrumentu KZ w ustawie o finansach publicznych. Kontrola finansowa, prowadzona do końca 2009 r. zgodnie z art. 46 starej ustawy o finansach publicznych była praktycznie pomijana przez dyrektorów szkół i należała do obowiązków głównego księgowego. Tak rozumiana kontrola finansowa obejmowała wstępną ocenę zobowiązań i wydatków, badanie porównawcze stanu faktycznego ze stanem wymaganym w zakresie pobierania i gromadzenia środków publicznych oraz zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków, udzielania

zamówień publicznych, a także prowadzenia gospodarki finansowej oraz stosowanie procedur w zakresie dysponowania środkami publicznymi.

Bieżące rozwiązania spotykane w samorządach wskazują, że KZ to kolejny sposób prowadzenia kontroli instytucjonalnej w obszarze finansów. Przykładem niech będzie zakres zadań Wydziału Audytu i Kontroli Urzędu Miasta Katowice. Zadania wydziału obejmują m.in.: „Przeprowadzanie kontroli zarządczej w Urzędzie oraz w jednostkach organizacyjnych zgodnie z zatwierdzonym przez Prezydenta planem kontroli oraz innych kontroli i badań doraźnych zleconych przez Prezydenta”⁶². Prowadzona w szkołach do końca 2009 r. kontrola wewnętrzna, w której skład wchodziła kontrola finansowa, nie była pojmowana jako spójny system procedur i narzędzi organizacyjnych, służących efektywności zarządzania. Jest to w większości przypadków efekt patrzenia na szkołę i jej rozwój w sposób globalny, uwzględniający wszystkie, nie tylko edukacyjne wymiary, w integralnym związku z procesem rozwojowym jednostki samorządowej.

4.3. Praktyka kontroli zarządczej zadań oświatowych w samorządach

4.3.1. Źródła ryzyka dla zadań oświatowych

W procesie zarządzania ryzykiem warto zwrócić uwagę co najmniej na dwa źródła, to jest ryzyko wewnętrzne związane z działaniem jednostki oraz ryzyko zewnętrzne, na które wpływają podmioty współpracujące z jednostką. Właścicielem ryzyka, niezależnie od źródła, jest na poziomie I KZ dyrektor szkoły, a na poziomie II oraz pełnomocnik wójta/burmistrza/prezydenta miasta. W zależności od czynników warunkujących ryzyko, osoby te będą podejmować odpowiednie działania zarządcze w zależności od zidentyfikowanego ryzyka.

Przyjmując powyższy podział, dyrektorzy szkół i osoby odpowiedzialne za zarządzanie oświatą wyróżnili w trakcie wywiadu sterowanego następujące źródła ryzyka wewnętrznego:

- choroby i absencja pracowników,
- system szkoleń i rozwoju zawodowego nauczycieli,
- motywowanie uczniów i nauczycieli,

62 Zadania własne Wydziału Audytu i Kontroli Urzędu Miasta Katowice zob. <http://bip.um.katowice.pl/index.php?s=10&id=126>.

- warunki pracy i wynagrodzenie,
- atmosfera w jednostce,
- dysponowanie środkami finansowymi, szczególnie w planie finansowym.

Za najważniejsze źródła ryzyka zewnętrznego uznano:

- działanie zgodne z wytycznymi organów zewnętrznych,
- współpraca z firmami zewnętrznymi (wykonawcy),
- usługi świadczone na rzecz jednostki (dostawcy mediów).

4.3.2. Budżet zadaniowy jako część kontroli zarządczej

O ile nadzór pedagogiczny stanowi część systemu KZ w obszarze zarządzania zadaniami dydaktycznymi, o tyle prowadzenie budżetu w układzie zadaniowym może stanowić część systemu KZ w obszarze finansów danej jednostki. Budżet zadaniowy oraz kontrola zarządcza to nowe pojęcia i instrumenty ustawy o finansach publicznych; ich istota opiera się na zadaniowości i podnoszeniu efektywności. W budżecie zadaniowym efektywność jest kontrolowana poprzez mierniki, których przykłady i praktyczne zastosowanie zostaną omówione dalej.

W budżecie zadaniowym zadanie budżetowe może być jednocześnie zadaniem statutowym lub regulaminowym jednostki, posiada zwykle indywidualną nazwę, określony cel, zdefiniowany ilościowo i jakościowo produkt, koszt wykonania oraz wskaźniki efektywności⁶³. W budżecie zadaniowym, podobnie jak w KZ, kluczowym elementem planowania jest zdefiniowanie zadań oraz wskaźników określających ich realizację. Ponadto budżet zadaniowy to nic innego jak system zarządzania finansami, a zatem część systemu KZ.

Budżet zadaniowy funkcjonujący w samorządach może obejmować wyłącznie urząd JST lub jednocześnie urząd i podległe jednostki. Ten drugi model wskazuje na zależność przypisaną do poziomu I i II kontroli zarządczej, gdzie zarządzanie zadaniami jednostek służy zarządzaniu zadaniami na poziomie całej JST.

4.3.3. Przykłady zadań w budżecie zadaniowym w sektorze publicznym dla oświaty jako element kontroli zarządczej

Z roku na rok spotyka się w Polsce coraz więcej samorządów przyjmujących budżet zadaniowy. Dzieje się tak z powodu zalet tej formy przedstawiania

63 E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2006, s. 54.

budżetu, spośród których za największe można uznać przejrzystość i łatwość interpretacji. Wprowadzanie budżetu zadaniowego staje się również coraz łatwiejsze z uwagi na efektywne rozwiązania informatyczne⁶⁴. Przykład budżetu zadaniowego z dobrze rozwiniętą częścią w obszarze oświaty prezentuje Wrocław.

Budżet w układzie zadaniowym dla oświaty przygotowany dla Wrocławia w 2011 r. opiera się na 11 zadaniach i obejmuje obszary kapitału ludzkiego, nadzoru nad placówkami, efektywności procesu dydaktycznego, pomocy materialnej, bezpieczeństwa i organizacji czasu wolnego uczniów, obsługi projektów unijnych, dotowania szkół niepublicznych, opieki i wychowania dzieci i młodzieży o szczególnych potrzebach oraz prowadzenia zakładowego funduszu świadczeń socjalnych.

Na przykładzie Wrocławia widać, że katalog zadań oświatowych uwzględnił kluczowe zadania własne samorządów w obszarze oświaty; stanowi ponadto godny polecenia przykład definiowania zadań zarówno dla kontroli zarządczej, jak i budżetu zadaniowego. Mierniki stosowane we Wrocławiu dzielą się na dwie rodzajowe grupy – efektywności wykonania oraz analizy retrospektywnej. Mierniki efektywności porównują stan osiągnięty po realizacji zadania ze stanem założonym. Pokazuje to przykład poniżej.

Zadanie 3: Wzmacnianie kształcenia w przedmiotach ścisłych, zawodowych i językach obcych.

Nazwa wskaźnika: Współczynnik udziału uczniów pozytywnie zdających egzamin z przedmiotów ścisłych.

Obliczanie wskaźnika:

$$W = \frac{\text{Liczba uczniów, którzy uzyskali pozytywny wynik na egzaminie zewnętrznym}}{\text{Liczba uczniów, którzy przystąpili do egzaminu}} .$$

Spotyka się wskaźniki budowane na porównywaniu stanu bieżącego ze stanem z poprzedniego okresu realizacji zadania. Przykładem może być inne zadanie z budżetu oświaty, jak to we Wrocławiu.

⁶⁴ Przykładem takiego rozwiązania jest zintegrowany, informatyczny system planowania i analizy budżetu zadaniowego stosowany np. w Bielsku, Oleśnicy, Bytomiu, Katowicach, Tychach czy Łodzi.

Zadanie 6: Rozszerzenie systemu poprawy bezpieczeństwa w placówkach oświatowych.

Nazwa wskaźnika: Wskaźnik zmiany poczucia bezpieczeństwa.

Obliczanie wskaźnika:

$$W = \frac{\text{Liczba osób objętych programem bezpieczeństwa w roku } n}{\text{Liczba osób objętych programem bezpieczeństwa w roku } n-1} .$$

Dla obydwu powyższych wskaźników powinna być określona wartość pożądana albo założona. Ta wartość pomaga dobrać narzędzia kontroli zarządczej, dzięki którym osoba (lub zespół) odpowiedzialna za zadanie będzie kontrolowała jego przebieg. Wartość wskaźnika osiągnięta po realizacji zadania pozwala zaplanować narzędzia na kolejny okres realizacji. Stosowanie dobrze dobranych narzędzi umożliwi zwiększanie efektywności.

Innym przykładem budżetu zadaniowego dla oświaty jest propozycja przygotowana w Gdańsku; opiera się na zdefiniowaniu zadań i podzadań, do których przypisano cele działalności. Ich realizacja jest wyrażana miernikiem. Pokazuje to poniższy przykład:

Zadanie: Kształtowanie warunków opiekuńczych dla dzieci do lat 3 przygotowywanych do systemu edukacji.

Cel zadania: Do roku 2015 zwiększenie udziału dzieci uczęszczających do żłobków do poziomu 20%.

Nazwa miernika: Liczba dzieci uczęszczających do żłobków do ogólnej liczby dzieci w wieku do lat 3 (%).

Podzadanie: Utrzymanie systemu opieki nad dzieckiem do lat 3.

Cel nr 1 dla podzadania: Coroczne zapewnienie opieki i edukacji nie mniej niż 550 dzieciom do lat 3 z terenu miasta Gdańska.

Nazwa miernika: 1. Liczba miejsc zapewnionych w danym roku/okresie (szt.).

Cel nr 2 dla podzadania: Zwiększenie liczby miejsc w żłobkach o 30% do roku 2020.

Nazwa miernika: Liczba nowo utworzonych miejsc w żłobkach w danym roku (szt.).

W załączniku 2 do tego rozdziału zawarto zadania budżetu zadaniowego przyjęte do realizacji w Bytomiu i Katowicach oraz projekt zadań określonych dla oświaty w Gdańsku.

Przy zastosowaniu budżetu zadaniowego jest możliwe wspólne dla obu poziomów KZ definiowanie zadań budżetowych i zadań systemu KZ, wspólne ustalanie mierników i zarządzanie ryzykiem. Obecne problemy wielu szkół i zarządów oświaty w zakresie KZ wywodzą się z faktu nieprowadzenia budżetu zadaniowego. W tych samorządach KZ jest zorientowana bardziej na kontrolowanie niż zarządzanie.

4.3.4. Kontrola zarządcza: analiza ilościowo-jakościowa

Metodyka badania ankietowego

Badania ilościowe na temat kontroli zarządczej przeprowadzono za pomocą ankiety autorskiej, która jest dostępna w wersji elektronicznej⁶⁵, aby ograniczyć objętość niniejszego rozdziału. Ankieta zawiera 20 pytań zamkniętych, przy czym do pięciu pytań dodano jedną opcję otwartą. Zastosowano po 10 pytań jednokrotnego i wielokrotnego wyboru. Badania ankietowe poprzedzono badaniami pilotażowymi w celu doprecyzowania treści pytań. Przeprowadzono je w ramach spotkań grupy wymiany doświadczeń Związku Miast Polskich wśród przedstawicieli następujących JST: Oleśnica, Turek, Murowana Goślina, Opole, Sochaczew, Szklarska Poręba, Szydłowiec i Złotów. Uzupełnieniem ankiety były wywiady prowadzone przez telefon i w bezpośrednich rozmowach, włączone do prac komisji edukacji Śląskiego Związku Gmin i Powiatów w latach 2010 i 2011.

Czynności związane z ankietą miały formę elektroniczną. Wniosek z prośbą o wypełnienie ankiety skierowano do przedstawicieli organów prowadzących szkoły publiczne z 31 samorządów. Badaniami ankietowymi objęto ponadto dyrektorów oraz głównych księgowych szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Wykaz samorządów szkół objętych badaniem znajduje się w rozszerzonej wersji niniejszego opracowania, dostępnej w formie elektronicznej na stronie internetowej www.ore.edu.pl.

Ankietowe badania pilotażowe prowadzono w sierpniu i wrześniu 2011 r., natomiast właściwe we wrześniu i październiku tego roku. Uczestnicy zostali zaproszeni do ankietowania za pomocą listu przewodniego wysłanego pocztą elektroniczną. Zaproszenie do wypełnienia ankiet ponowiono w niektórych

65 Ankieta jest dostępna w wersji elektronicznej na stronie: <https://docs.google.com/a/famnet.pl/spreadsheet/view-form?formkey=dDFycFYxb25NakJvRFpWMFRMRHQxRFE6MQ>.

jednostkach w rozmowie telefonicznej. 40 ankiet oddano w formie papierowej, z czego 10 nie uwzględniono w analizie z powodu braku odpowiedzi o niektórych pytań. Wyniki opracowano na podstawie średniej arytmetycznej za pomocą arkusza kalkulacyjnego MS Excel. Analiza jakościowa została dokonana podczas analizy zarządzeń i regulaminów prowadzenia kontroli zarządczej.

Wyniki badania ankietowego

Poniższa część raportu zawiera opis badań ankietowych. Dla większej przejrzystości w poszczególnych sekcjach opisu badań umieszczono w ramkach treść pytania z ankiety oraz podano numer pytania. Niektóre fragmenty opisu i analizy ankiety opierają się na odpowiedziach zebranych z kilku pytań. W takich przypadkach odstąpiono od przytaczania treści pytania. Kolejność pytań umieszczonych w ramkach nie zawsze pokrywa się z kolejnością pytań w ankiecie – jest to wynik przeprowadzania zarówno analizy jakościowej, jak i ilościowej, aby w sposób optymalny przedstawić stan KZ w obszarze oświaty samorządowej.

Kontrolę zarządczą rozumiem jako:

Prawie 27% badanych uznaje KZ za narzędzie kontroli i nadzoru. 76% postrzega KZ jako system zarządzania placówką, a 37% przyznaje, że jej pojawienie się w sektorze publicznym zmieniło sposób myślenia o zarządzaniu. Ok. 80% ankietowanych nie uznaje definiowania zadań w ramach KZ jako czynności trudnej.

Które zagadnienia z zakresu kontroli zarządczej są dla Pani/Pana najtrudniejsze do podjęcia?

Dla 40% ankietowanych zastąpienie kontroli finansowej przez KZ polegało na zbudowaniu nowego systemu zarządzania zadaniami oświatowymi, przy czym prawie 60% dokonało takiej zmiany wyłącznie na poziomie dokumentacji. Jedynie 30% badanych jednostek podjęło trud wdrożenia nowych dokumentów i procedur zarządzania i kontroli. Ponad 8% stwierdza, że wprowadzenie KZ nie pociągnęło za sobą żadnych praktycznych rozwiązań w obszarze oświaty na poziomie samorządów. Na tej podstawie można wnioskować, że większość badanych rozumie, czym jest i jak powinna funkcjonować kontrola zarządcza. Widać również, że osoby zajmujące się KZ potrafią określić zadania podlegające zarządzaniu.

Jakie korzyści w Pani/Pana jednostce przynosi stosowanie kontroli zarządczej w obszarze oświaty?

Są to w praktyce zadania statutowe (dla szkół) lub ustawowe i regulaminowe (dla JST). Trudność, jak widać na podstawie analizy zarządzeń, polega na wprowadzeniu systemu KZ w życie. Taki stan rzeczy potwierdzają również odpowiedzi na pytanie dotyczące najtrudniejszych obszarów w systemie KZ. Prawie 30% badanych ma problem z co najmniej trzema z czterech obszarów, do których zaliczono: zarządzanie ryzykiem, definiowanie mierników, wyznaczanie zadań i celów oraz dobór narzędzi kontroli. Blisko połowa badanych ma problemy ze zdefiniowaniem konkretnych mierników do zadań oraz z doбором narzędzi kontrolnych do zadań.

Ponad jedna trzecia badanych nie widzi korzyści dla swojej jednostki wynikających z wprowadzonego systemu. Pozostała część ankietowanych dostrzega takie korzyści. W opinii większości ankietowanych KZ pozwoliła uzyskać lepsze wyniki w zakresie zarządzania informacją (26%) i zasobami ludzkimi (prawie 24%). Jedynie dla 13% osób, które widzą korzyści z wprowadzenia KZ, system ten jest narzędziem usprawniającym zarządzanie finansami, a tylko dla 11% KZ pozwala efektywnie przygotować i analizować wykonanie planu finansowego. Dla 15% badanych z grupy postrzegającej KZ jako narzędzie wspomagające, zapewnia ona większą przewidywalność realizowanych zadań.

Kolejną korzyścią z wprowadzenia kontroli zarządczej w JST i szkołach jest poprawa zarządzania bezpieczeństwem i ochroną danych w systemach teleinformatycznych – takiej odpowiedzi udzieliło około 20% osób z grupy uznających KZ za narzędzie przydatne w codziennej pracy. Zbliżony procent wykorzystuje KZ jako instrument większego systemu zarządzania zadaniami oświatowymi na poziomie JST (najczęściej był to system zarządzania jakością ISO). Tych danych nie potwierdziły jednak wywiady w ramach badań terenowych. Uczestniczący w nich pracownicy organów prowadzących wskazują na bardziej proceduralny niż funkcjonalny charakter KZ. Ankietowani nie byli również w stanie wskazać, które obszary czy zadania są lepiej zarządzane dzięki wymianie informacji w ramach KZ.

Czy system kontroli zarządczej w Państwa JST jest powiązany z budżetem zadaniowym?

Stosunkowo niewielkie powiązanie KZ z obszarem zarządzania finansami i budżetem jest wynikiem zarządzania budżetem w JST, opartego głównie na klasyfikacji budżetowej, a nie na budżecie zadaniowym. Badania terenowe pokazują

natomiast, że samorządy, które wprowadziły elementy budżetu zadaniowego, nadal nie wykorzystują tego sposobu zarządzania finansami jako narzędzia KZ. Wywiady telefoniczne prowadzone z przedstawicielami wybranych miast na prawach powiatu w Polsce potwierdzają, że wprowadzanie budżetu zadaniowego, na co pozwala aktualny stan prawny, jest na razie we wstępnej fazie realizacji. Podobna sytuacja istnieje na poziomie placówek i szkół. Dla dyrektorów szkół KZ nie ma większego wpływu na zarządzanie finansami. Zależność pomiędzy sferą finansową i KZ jest jeszcze słabsza w przypadku placówek i szkół, w których obsługa finansowa i rachunkowa są prowadzone przez scentralizowane zespoły obsługi finansowej.

Wysoki wynik przewidywalności zadań w obszarach zarządzania informacją oraz kadrami wynika prawdopodobnie z tego, że zarówno dyrektor szkoły, jak i osoba działająca w imieniu prezydenta/burmistrza/wójta mają właśnie na nie największy wpływ. Poza tym zadania oświatowe są powtarzalne w cyklu rocznym, a ich przebieg jest co roku podobny. Przewidywalność to również przeszkoda w budowaniu procesu zarządzania zadaniami. Przyzwyczajenie i utrwalone nawyki wywołują niechęć, głównie dyrektorów szkół, którzy nie dostrzegają większego sensu we wprowadzaniu systemu zarządzania w zadaniach, które znają, jak sami stwierdzili, „na pamięć”. Podczas badań terenowych zarówno dyrektorzy, jak i przedstawiciele organów prowadzących wyrażali podobne, sceptyczne podejście do KZ, a przeważająca większość przyznała, że stosuje regulamin kontroli zarządczej wyłącznie dlatego, że jest obowiązującym przepisem organizacyjnym. Wynik ankiety na temat przewidywalności skutków i rezultatów zadań wskazuje, że KZ nie wpłynęła w znacznym stopniu na poprawę jakości pracy szkół.

Zadania, które sprawiają najmniej kłopotów w ramach systemu KZ, należą do obszaru zarządzania bezpieczeństwem i ochrony danych elektronicznych. Jak wskazują badania terenowe, dzieje się tak za sprawą wysokiego współczynnika mierzalności tych zadań. Bezpieczeństwo osób (uczniów i pracowników) podlega ścisłej kontroli i zarządzaniu ze względu na odrębne, precyzyjne przepisy w tym zakresie. Na przykład badane są wskaźniki wypadkowości, istnieje również obowiązek powiadamiania organu prowadzącego o wypadku. Prowadzi się ponadto zarządzanie ryzykiem na poszczególnych stanowiskach pracy, zgodnie z kodeksem pracy. Podobny stan stwierdza się w związku z ochroną danych elektronicznych. Zdefiniowanie zadań w tym obszarze oraz przyjęcie narzędzi kontrolnych nie stwarzają większych trudności. Stosowane zabezpieczenia to głównie systemy awaryjnego zasilania oraz kompleksowe, programowe narzędzia ochrony dostępu. Ponadto, komputery przeznaczone do użytku uczniów

na mocy art. 4 lit. a) ustawy o systemie oświaty⁶⁶ zabezpiecza się w taki sposób, aby uczniowie nie mieli dostępu do treści mogących stanowić zagrożenie dla ich rozwoju. Zbiory danych osobowych w samorządach podlegają zgłoszeniu do GIODO.

Analizie ilościowej, dotyczącej liczby wybranych opcji, poddano pytania 4, 5, 9. Pytanie 4 pozwoliło oszacować stopień wdrożenia mechanizmów kontroli zarządczej. Za zadowalające przyjęto odpowiedzi, w których respondenci zaznaczyli minimum sześć na 10 możliwych opcji. Wyniki wskazują, że takich przypadków było jedynie 14%. W stosunku do pytania 5 (dotyczyło jakości nauczania, zarządzania kadrami, udzielania pomocy materialnej, kształtowania sieci szkół, budowania wizerunku usług, korzystania z funduszy europejskich i zarządzania rekrutacją uczniów) za zadowalające przyjęto odpowiedzi, w których ankietowani zaznaczyli minimum cztery spośród siedmiu opcji (opcja ósma oznacza brak definiowania zadań w ramach KZ⁶⁷). Uznano, że wyznaczenie zadań dla przynajmniej czterech różnych obszarów oświaty publicznej wskazuje na świadome traktowanie KZ (zaledwie 4%). W pytaniu 9 pojawia się pięć opcji zamkniętych i jedna opcja otwarta do wyboru. Przyjęto, że wskazanie przynajmniej trzech opcji można uznać za stan akceptowalny i potwierdzający znajomość zagadnienia kontroli zarządczej. Stwierdzono, że w całej populacji przebadanych samorządów i placówek 90% prowadzi zarządzanie ryzykiem. W tej grupie przynajmniej trzy z pięciu opcji zamkniętych wybrało 30% badanych, przy czym nikt nie udzielił odpowiedzi w pytaniu otwartym.

Opisana powyżej analiza odpowiedzi zdaje się nie być do końca spójna z poglądem wyrażonym przez ok. 40% ankietowanych. Stwierdzili oni bowiem, że KZ stanowi system zarządzania. Analiza obszaru zarządzania ryzykiem zdaje się potwierdzać wspomniany brak spójności. Analiza jakościowa i ilościowa uwydatniają różnicę pomiędzy wiedzą teoretyczną na temat KZ i praktycznym zastosowaniem tej wiedzy w procesie zarządzania zadaniami. Powyższe stwierdzenia można interpretować jako dowód na słabe wykorzystanie KZ w funkcji narzędzia do zarządzania zadaniami oświatowymi w samorządach i szkołach publicznych w Polsce. 26% pytanych uważa, że nie wyznacza zadań w ramach KZ, czyli praktycznie jej nie sprawuje. Jest to zbieżne z odpowiedziami na pytanie dotyczące zarządzania ryzykiem – 22% badanych stwierdza, że w ramach KZ nie prowadzi zarządzania ryzykiem, pomijając w ten sposób jej kluczowy element.

66 Ze zmianami wynikającymi z ustawy z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 56, poz. 458).

67 Praktycznie takie rozwiązanie nie jest możliwe ze względu na stałą realizację kilkudziesięciu zadań oświatowych w zakresie edukacyjnych zadań własnych jednostek samorządowych. Wybranie opcji ostatniej w tym pytaniu wskazuje na słabą świadomość zagadnienia kontroli zarządczej.

Osoby odpowiedzialne za zarządzanie jednostkami najchętniej wyznaczają w ramach KZ zadania związane z zarządzaniem wizerunkiem (37% ankietowanych) oraz polityką kadrową (ponad 26%). Najmniejsze zastosowanie (poniżej 10%) KZ znajduje w zadaniach związanych z naborem uczniów do klas pierwszych (nieco ponad 6%), kształtowaniem sieci szkół (4,3%) oraz pozyskiwaniem i wydatkowaniem środków unijnych (8,7%). Zadania dotyczące wizerunku cieszą się największą popularnością ze względu na niewielki stopień złożoności. Wskaźniki obliczane dla tych zadań dotyczą głównie liczby imprez okolicznościowych organizowanych przez szkoły i przedszkola oraz terminowości załatwiania spraw administracyjnych. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że ryzykiem wizerunkowym zarządza niecałe 9% ankietowanych. Wyjaśnieniem tego może być monitorowanie zadań z zakresu kształtowania wizerunku organizacji poprzez inne wskaźniki, na przykład finansowe (dotyczące kosztów organizacji imprez, strat poniesionych w wyniku złej organizacji) lub bezpieczeństwa (np. liczba wypadków podczas imprezy). Przeprowadzone badania nie wykazały jednak takiej zależności i nie zostały ujęte w badaniach ankietowych. Ponadto uwagę zwraca fakt, że zadania dla tych obszarów znajdują się w obszarze niskiego ryzyka, dla którego przyjmuje się najczęściej postawę działania⁶⁸.

Jak jest sprawdzana efektywność realizacji zadań?

W samorządach i jednostkach, w których wyznacza się zadania, stopień ich realizacji jest sprawdzany i raportowany poprzez mierniki – dzieje się tak w połowie przypadków. Badania terenowe w tych jednostkach potwierdzają, że w większości przypadków podczas wyznaczania celów i zadań stosuje się założenia metody SMART. Prawie 35% ankietowanych stwierdziło, że stopień realizacji zadań jest sprawdzany na podstawie analizy jakościowej składanych raportów.

Kompleksowe zarządzanie zadaniami oświatowymi może być realizowane z wykorzystaniem budżetu zadaniowego oraz w powiązaniu ze strategią rozwoju edukacji/oświaty i systemem zarządzania jakością zgodnie z normami ISO. Choć liczba JST posiadających taki model zarządzania rośnie z roku na rok, w chwili obecnej jest ich jeszcze niewiele. W 30% ankietowanych JST zadania oświatowe nie są realizowane w ramach żadnej przyjętej strategii rozwoju, a jedynie w jednej piątej KZ pozwala na lepszą realizację strategii. Samorządy, w których przyjęto wszystkie trzy narzędzia (strategia, budżet zadaniowy i ISO),

68 W opracowaniu sugeruje się następujące rodzaje postaw wobec ryzyka: działanie, tolerowanie, wycofanie i przeniesienie.

mogą się zastanawiać nad sposobem ich integracji (w ramach systemu KZ). Dobrą metodą w takim przypadku jest określanie celów i wyznaczanie zadań wspólnych dla wymienionych narzędzi. Na podstawie badań ankietowych nie udało się ustalić stopnia powiązania budżetu zadaniowego z systemem KZ w wymiarze zadań i mierników. W zebranych materiale brakowało 24% odpowiedzi. Przeprowadzone badania terenowe oraz wywiady w samorządach, w których stosuje się budżet zadaniowy⁶⁹, wskazują na brak praktycznych zależności i powiązań pomiędzy zadaniami a miernikami budżetu i zadań kontroli zarządczej. Wynika to głównie z faktu przypisania odpowiedzialności za realizację tych zadań różnym komórkom organizacyjnym jednostki samorządu terytorialnego.

Zarządzanie ryzykiem stanowi ważny element systemu KZ, gdyż leży u podstaw standardów COSO, na których oparto standardy Ministra Finansów w zakresie KZ. W narzędziu badawczym obszarowi ryzyka poświęcono pośrednio i bezpośrednio sześć z 20 pytań. Oto przykłady:

Jakiego rodzaju ryzyka dotyczy stosowany w Państwa JST system kontroli zarządczej w obszarze oświaty?

Ponadto kwestie ryzyka były podejmowane podczas wywiadów środowiskowych. Jak wskazano powyżej, 6,5% respondentów nie zarządza ryzykiem w ogóle. Nie należy jednak przyjmować, że pozostałe 93,5% badanych jednostek zarówno poprawnie stosuje KZ, jak i zarządza ryzykiem w zadaniach. W zakresie przyjętych kategorii (finansowa, organizacyjna, bezpieczeństwa, wizerunku i prawna) największe ryzyko przypisuje się obszarom organizacyjnym i finansowym, odpowiednio 52% i 41%. Ważne miejsce zajmuje ono również w zakresie ochrony zdrowia i bhp – nieco ponad 30%. Zarządzanie jest prowadzone także w obszarze ryzyka prawnego (polegającego na zgodności działań z przepisami zewnętrznymi, aktualizacją prawa wewnętrznego, tj. zarządzeń i uchwał rad JST i pedagogicznych) – 22% respondentów. Ryzyko w zakresie zadań związanych z finansami jest zarządzane przez głównych księgowych i służby finansowe jednostek samorządowych. W przypadku komórek odpowiedzialnych za oświatę zadania te wykonują ich kierownicy. Badania terenowe pokazują, że obszar finansowy jest najlepiej zaopatrzone we wskaźniki ryzyka i najlepiej zarządzany w tym zakresie. Taki stan rzeczy może mieć związek

⁶⁹ W badanych samorządach zarządzanie budżetem jest prowadzone w układzie klasyfikacji i w układzie zadaniowym. Budżet zadaniowy jest prowadzony jako dodatek do budżetu tradycyjnego.

z kojarzeniem KZ z dawną kontrolą finansową oraz z faktem prowadzenia KZ w szkołach przez głównych księgowych. Badania te z kolei nie potwierdziły tak wysokiego odsetka zadań ryzykownych identyfikowanych w obszarze wizerunku. Typowe przykłady ryzyka zmaterializowanego w tym obszarze obejmowały między innymi: informacje w mediach o różnym stopniu zasięgu, opinie o szkole w lokalnych badaniach ankietowych prowadzonych przez JST lub same szkoły. W związku z tym można przyjąć, że ryzyko wizerunkowe nie jest zbyt poprawnie rozumiane w obszarze kontroli zarządczej.

Badania wykazały, że placówki i jednostki samorządowe najczęściej zarządzają ryzykiem w jednym do pięciu obszarów, przy czym w ankiecie nie badano, czy jest to ryzyko w obrębie jednego czy kilku zadań.

Jak często zarządza się ryzykiem przez identyfikację i analizę?

Taki stan rzeczy może oznaczać praktyczne podejście do narzędzia KZ, czyli: nie sposób zarządzać wszystkimi realizowanymi zadaniami. Ważne, aby samorządy i jednostki określały ryzyko w takich obszarach, w których zmaterializowanie jest dla jednostki szkodliwe, skutkuje sankcjami dyscyplinarnymi dla kierownictwa i pracowników lub zagraża ciągłości działalności jednostki.

W jaki sposób jest dokumentowany proces zarządzania ryzykiem?

Identyfikacja i analiza ryzyka oraz reakcja na nie stanowią w ramach KZ integralną część z narzędziami kontroli. Dokumentowanie ryzyka, zgodnie z uzyskanymi odpowiedziami, jest realizowane w przeważającej większości przypadków w formie arkusza lub karty – tak odpowiada połowa ankietowanych. Podobna liczba pytan, tj. 43,5% dokonuje analizy ryzyka przynajmniej raz w roku, co jest zgodne ze standardem 7 grupy B Ministra Finansów. Z tego względu projekt mapy ryzyka (wybrany zaledwie przez niecałe 7%) może stanowić ciekawą propozycję, przedstawioną w niniejszym raporcie. Uwagę zwraca fakt, że nikt z pytan nie stosuje programów komputerowych do dokumentowania ryzyka. Zrozumienie tej zależności pozwoli na zbudowanie sprawniejszego systemu KZ, którego istotę powinny stanowić zarządzanie zadaniami ryzykownymi i minimalizacja ryzyka.

Czy stosowane narzędzia kontrolne mają związek z rodzajem i wielkością ryzyka?

Narzędzia kontrolne mają być odpowiedzią na konkretne, zidentyfikowane ryzyko. Taka interpretacja KZ jest jednak wciąż obca w sektorze publicznym w

Polsce. Najwięcej trudności mają z takim podejściem dyrektorzy szkół i placówek oświatowych. W większości przypadków twierdzą oni, że KZ jest aparatem kontrolnym JST. Większość ankietowanych uznaje, że narzędzia kontroli mają związek z rodzajem i wielkością ryzyka (ponad 50%). Wywiady wykazują, że zależność pomiędzy ryzykiem i narzędziem kontrolnym nie jest rozumiana właściwie. Najczęstsze pomyłki w tym zakresie to: dobieranie zbyt drobiazgowych narzędzi kontrolnych, brak analizy wyników kontroli i powiązania wyników uzyskanych za pomocą narzędzia z czynnikami warunkującymi ryzyko oraz stosowanie narzędzi rutynowych i szablonowych.

Czy poziom ryzyka wpływa na wartość wskaźnika efektywności realizacji zadań?

Bardziej złożoną zależnością w obszarze zarządzania ryzykiem jest relacja pomiędzy poziomem ryzyka i wartością wskaźnika. Zależność ta umożliwia optymalizację wartości wskaźnika. Dla zadań o wysokim poziomie ryzyka nie ustala się z reguły maksymalnej wartości wskaźnika jako wartości oczekiwanej. Im ryzyko większe, tym zadana wartość wskaźnika bardziej odbiega od wartości docelowej. W zakresie realizacji zadań oświatowych wskaźniki do zadań są często zaniżane⁷⁰ ze względu na zbyt duże uzależnienie szkoły od kondycji budżetu JST oraz specyfiki sektora publicznego⁷¹. Realizacja wielu zadań inwestycyjnych i remontowych jest cechowana wskaźnikiem, dla którego podaje się względnie niskie wartości, ponieważ dyrektorzy obawiają się, że środki na ich realizację mogą być niewystarczające. Zależność pomiędzy wartością wskaźnika i poziomem ryzyka powinna mobilizować osoby odpowiadające za KZ do podejmowania działań, dzięki którym poprzez obniżanie ryzyka wskaźnik będzie osiągał wartość możliwie najwyższą. Jak wspomniano w raporcie, można tego dokonywać, zarządzając ryzykiem poprzez zmniejszanie skutku lub prawdopodobieństwa. Zarządzanie tymi obszarami powinno być widoczne w zmieniającej się wartości wskaźnika. 40% respondentów wskazuje, że w prowadzonej przez nich KZ poziom ryzyka wpływa na wartość wskaźnika. Dokładniejsza analiza wyników ankiety pokazuje, że liczba odpowiedzi nieudzielonych wynosi 32%. Dowodzi to, że grupa osób dostrzegających opisaną zależność jest jeszcze mniejsza. Nikt z respondentów nie wybrał odpowiedzi negatywnej w pytaniu 12, co nie koreluje z 68% udzielonych odpowiedzi. Należy wnioskować, że ob-

70 Mowa tu o wartości bezwzględnej wskaźnika.

71 K. M. Klimczak, A. M. Pikos, *Percepcja ryzyka a kontrola zarządcza w sektorze publicznym*, „Przegląd Organizacji” 2010, nr 12.

szar zarządzania przez parametry jest stosunkowo słabo znany w prowadzeniu KZ w obszarze oświaty.

Standardy Ministra Finansów w sprawie kontroli zarządczej przypisane do grupy E stanowią wytyczne pomocne w prowadzeniu ewaluacji kontroli zarządczej oraz pozwalają obiektywnie i rzetelnie wypełnić oświadczenie o stanie KZ, szczególnie jeśli chodzi o część D.

Stosowany system kontroli zarządczej dla oświaty opiera się na:

Prawie 35% badanych monitoruje działania w zakresie zarządzania ryzykiem. Najślabiej wypada monitorowanie obszaru wyznaczania wskaźników, definiowania zadań oraz zabezpieczenia i ochrony zasobów (maksymalnie 13% ankietowanych poddaje te obszary weryfikacji). W ponad 50% samorządów nie składa się wspomnianego oświadczenia, natomiast w 24% przebadanych samorządów oświadczenie jest zaplanowane do wprowadzenia w 2011 r. Obecnie prawie w połowie ankietowanych samorządów nie była dokonywana weryfikacja prawdziwości informacji zawartych w oświadczeniu. Praktyka ta nie świadczy o złym funkcjonowaniu kontroli zarządczej. Podkreśla się, że KZ jest stosunkowo nowym narzędziem, a większość wysiłków koncentruje się na szkoleniach i budowaniu ram organizacyjnych nowego systemu. Warto jednak zwrócić uwagę kierownikom jednostek, szczególnie na poziomie I KZ (szkoły), że rzetelnie prowadzona samoocena i monitorowanie mogą się okazać pewnego dnia bardzo pomocne w uzasadnieniu złożonego oświadczenia. JST natomiast powinny zaplanować w swoich działaniach monitorujących zadanie sprawdzenia i weryfikacji prawdziwości oświadczeń.

Kto jest personalnie odpowiedzialny za sprawowanie czynności w ramach kontroli zarządczej?

Audyt kontroli wewnętrznej jest prowadzony wyłącznie na poziomie JST, głównie za pośrednictwem komórek kontroli i audytu lub przez koordynatorów i pełnomocników do spraw kontroli zarządczej. W większych samorządach osobami odpowiedzialnymi za koordynację prac w KZ są sekretarze gmin i miast i/lub skarbnicy. Około 15% ankietowanych dyrektorów obawia się konieczności prowadzenia audytu wewnętrznego. Wnioskiem i praktyczną wskazówką dla tej grupy może być zapewnienie, że małe jednostki (np. szkoły, przedszkola, ośrodki wychowawcze) nie mają obowiązku prowadzenia audytu wewnętrznego. Zapis o audycie wewnętrznym w tych jednostkach należy rozumieć jako prowadzenie wewnętrznego monitoringu. Działania te są prowadzone w szkołach głównie przez

dyrektora (64%) lub głównego księgowego (ok. 19%). W niewielu szkołach, głównie w dużych zespołach szkół i zespołach szkolno-przedszkolnych (powyżej 1000 uczniów) funkcjonują zespoły do spraw kontroli zarządczej (np. zespół szkolno-przedszkolny w jednej z gmin warszawskich). Monitoring i samoocena są prowadzone za pomocą różnych narzędzi, najczęściej są to ankiety (45%) i listy kontrolne (33,5%). Do samorządów, które stosują bardzo dobre, choć złożone i wielowarstwowe narzędzia monitoringu, należą Zamość i Katowice. Arkusze monitoringu i samooceny⁷² najczęściej są oparte na standardach KZ i w zależności od stopnia złożoności obejmują od 20 do kilkadziesiątu pytań. Bardzo proste arkusze obejmują po kilku zagadnień, głównie zgodnych z art. 68 ustawy o finansach publicznych. Badania terenowe pokazały, że samokontrola sprawia kłopot, ponieważ jest rozumiana jako „kontrola kontroli” i w tym znaczeniu budzi wątpliwości co do formy, w jakiej powinna być prowadzona. Taki stan rzeczy wynika z traktowania KZ jako narzędzia kontroli (a nie zarządzania). Przeniesienie znaczenia KZ na system zarządzania daje już znacznie większe możliwości; samokontrola oznacza wówczas weryfikację prowadzonych działań zarządczo-kontrolnych (wynikiem może być np. weryfikacja zadań, zmiana skali czynników ryzyka, korekta narzędzi kontrolnych, zmiana częstotliwości podejmowanych czynności dozoru).

Podsumowując wyniki badań ankietowych oraz wspomagających je badań terenowych i wywiadów, dostrzega się następujące pozytywne działania i stwierdzenia:

- KZ jest postrzegana jako system zarządzania.
- Sporo uwagi poświęca się obszarowi zarządzania ryzykiem, zarówno na etapie projektowania, jak i samooceny.
- Zwraca się uwagę na zadaniowy charakter zarządzania.
- Strategie zarządzania, budżet zadaniowy i kontrola zarządcza są rozumiane jako jedno narzędzie zarządzania.
- Kontrola zarządcza jest prowadzona na podstawie standardów.
- Placówki tego samego typu wprowadzają podobne narzędzia i procedury.

Słabsze strony kontroli zarządczej ujawnione w wyniku badań ankietowych to:

- brak wewnętrznej integracji obszarów KZ – zarządzania ryzykiem, wskaźnikami i narzędziami kontrolnymi,

72 Samoocena systemu kontroli zarządczej jest w badanych jednostkach rozumiana dwojako: a) jako ocena własnego działania dokonywana przez poszczególnych pracowników i b) jako wewnętrzna ocena kontroli zarządczej wykonywana w jednostce.

- brak nadzoru nad poprawnością oświadczeń o stanie kontroli zarządczej,
- słaba integracja systemu zarządzania zadaniami JST z systemem zarządzania, zadaniami szkoły w ramach zadań o tym samym celu i obszarze (np. udzielanie pomocy materialnej, prowadzenie polityki kadrowej, prowadzenie polityki rekrutacyjnej uczniów),
- mało praktyczny wymiar KZ, brak jej wpływu na lepsze zarządzanie jednostkami,
- nieumiejętne korzystanie z narzędzi samokontroli i monitorowania.

Badania jakościowe oparte na analizie przepisów lokalnych

Analiza zarządzeń i struktur organizacyjnych JST związanych z KZ wskazuje na słabą implementację rozwiązań zarządczych w sektorze publicznym. Kontrola zarządcza jest wciąż bardziej narzędziem kontrolno-sprawdzającym, a mniej systemem zarządzania. Obowiązujące w samorządach zarządzenia w sprawie KZ wzmacniają obszar kontroli finansowej, jednak niejednokrotnie można odnieść wrażenie, że nie uwzględniają idei i przesłania nowej ustawy o finansach publicznych. Bywają zarządzenia, w których kwestie KZ są poruszane w stopniu bardzo ogólnym; często występują w nich fragmenty przepisane dosłownie z ustawy o finansach publicznych, bez uwzględnienia specyfiki danej JST i jednostek organizacyjnych. W samorządach funkcjonuje wiele hybrydowych aktów prawnych, które nie spełniają standardów przewidzianych dla regulacji w zakresie kontroli zarządczej.

W jednym z zarządzeń gminy województwa kujawsko-pomorskiego (z 28 grudnia 2010 r. w sprawie określenia sposobu prowadzenia kontroli zarządczej) można przeczytać, że KZ pełni cztery podstawowe funkcje, to jest: sprawdzanie dokonywania wydatków publicznych, porównywanie stopnia realizacji zadań, ocenę prawidłowości pracy oraz wydawanie zaleceń i wniosków pokontrolnych. Zgodnie z zarządzeniem nr 26/2011 w sprawie planu KZ tej gminy, jednostki oświatowe objęte KZ są kontrolowane w zakresie sprawdzania celowości wydatków i stosowania procedur wewnętrznych, a proces kontroli ma być zakończony sporządzeniem protokołu.

Innym przykładem, odzwierciedlającym przywiązanie do starej (z 26 listopada 1998 r.) ustawy o finansach publicznych jest fragment zarządzenia burmistrza jednego z miast w powiecie województwa mazowieckiego. Z jego treści wynika, że KZ koncentruje się na zagadnieniach finansowych i rachunkowych. W § 20 zapisano, że kontrola finansowa jest częścią KZ, ale sama KZ jest wprowadzona poprzez zacytowanie treści art. 68 nowej (z 27 sierpnia 2009 r.)

ustawy o finansach publicznych. Analiza tego dokumentu wskazuje, że jest to zarządzenie zorientowane typowo na prowadzenie kontroli wewnętrznej i finansowej.

Inną praktyką pokazującą niewłaściwe rozumienie KZ jest tworzenie harmonogramów prowadzenia kontroli zarządczej. O ile w ramach systemu zarządzania mogą i powinny funkcjonować różnego rodzaju „mapy drogowe” i harmonogramy, o tyle trudno mówić o harmonogramie kontroli zarządczej, czyli *de facto* o harmonogramie samego zarządzania. Przykładem takiej praktyki może być również zarządzenie dyrektora jednostki w jednym z miast w województwie zachodniopomorskim, w którym stwierdza się, że „kontrola zarządcza sprawowana jest przez kontrolę wstępną, bieżącą i następną”. Ponadto, KZ w tym samorządzie jest sprawowana przez głównego księgowego, a kontrola bieżąca opiera się na instrukcji dotyczącej sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów księgowych.

Powyższe przykłady wskazują na nieodróżnianie kontroli poprawności operacji finansowych i gospodarczych od systemu zarządzania. Powyższy stan rzeczy odzwierciedla dość powszechną w polskich samorządach i szkołach interpretację KZ, w ramach której zarządzanie powinno być prowadzone na podstawie czynności kontrolnych. Kontrola zarządcza bywa rozumiana w niektórych samorządach jako kontrolowanie ogółu czynności i zadań podległych placówek. Taką interpretację przyjmują głównie szkoły i placówki oświatowe. Działania dyrektorów szkół w zakresie KZ polegają często na przygotowaniu zestawu dokumentów, które od strony formalnej wskażą na „dobrze” prowadzoną kontrolę zarządczą.

Za dobrą praktykę samorządów w Polsce można przyjąć tworzenie dokumentów do procesu koordynacji kontroli zarządczej. Warto przypomnieć, że proces koordynacji wynika z treści rozdziału 6 w dziale I ustawy z 2009 r. o finansach publicznych i dotyczy działań Ministra Finansów. Nie oznacza to jednak, że o możliwości koordynacji procesów zarządczych nie można pamiętać na poziomie JST, szczególnie w relacji jednostka samorządu-jednostki organizacyjne. W praktyce samorządowej koordynacja mogłaby dotyczyć korelacji pomiędzy poziomem I i II w celu optymalizacji zadań zarządczych, szczególnie podczas zarządzania zadaniami w ramach budżetu zadaniowego. Ukierunkowanie na koordynację można uznać po pierwsze, za dowód dobrego rozumienia KZ, a po drugie, za kolejny etap w zbliżaniu się do jednolitego patrzenia na zarządzanie zadaniami (oświatowymi). Koordynowanie KZ obejmuje też odpowiedzialność za pracę zespołową w obszarze realizacji zadań.

Inną, częstą, praktyką w samorządach jest wydawanie zarządzeń w sprawie prowadzenia KZ głównie w odniesieniu do struktury samej JST, czyli do poziomu II, i skupianie się na poziomie urzędu miasta czy gminy. Przykładem są Mysłowice, gdzie wydzielony w ramach struktury urzędu miasta Zespół Kontroli Zarządczej podlega merytorycznie Skarbnikowi⁷³. Widać to wyraźnie w nazwach zarządzeń, w których mowa o urzędzie, a nie o całej jednostce samorządowej (mieście, gminie). Taki stan rzeczy wynika prawdopodobnie z treści art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z 2009 roku.

Wart omówienia jest również przypadek Torunia, gdzie widać zmianę polityki KZ i przesunięcie jej bardziej w kierunku poziomu II. W załączniku nr 1 do zarządzeniu nr 284 Prezydenta Miasta Torunia z dnia 19 lipca 2010 r. zapisano w § 3, „że najistotniejszym elementem kontroli zarządczej jest system wyznaczania celów i zadań dla samorządowych jednostek organizacyjnych, a także system monitorowania realizacji wyznaczonych celów i zadań”. W dniu 17 marca 2011 r. ten sam organ wydał zarządzenie nr 3, wprowadzające zmianę do cytowanego § 3, z którego usunięto fragment mówiący o samorządowych jednostkach organizacyjnych. Opisany przykład wskazuje na odejście od koordynacji działań zarządczych (poziom I i II).

Istnieje grupa samorządów, które postrzegają KZ jako narzędzie funkcjonujące jednocześnie na poziomie I i II, na co wyraźnie wskazują na to w swoich regulacjach zarządczych. Daje się tu wyróżnić dwa stopnie szczegółowości. Zarządzenia odnoszące się do jednostek w sposób bardziej ogólny nakładają na dyrektorów obowiązek składania oświadczeń o stanie kontroli zarządczej (przykładem jest Zduńska Wola⁷⁴) lub opracowanie zasad zarządzania ryzykiem (zob. zarządzenie Prezydenta Miasta Gdańska⁷⁵).

Większa szczegółowość w analizowanych regulacjach polega na wskazaniu zasad zarządzania ryzykiem, odniesieniu się w zarządzeniu do strategii rozwoju miasta lub sugeruje budowanie systemów KZ opartych na standardach ministra finansów, poddając w ten sposób jednostkom ramy organizowania systemów zarządzania.

73 Zob. §1 zarządzenia nr 340/10 Prezydenta Miasta Mysłowice z dnia 25 czerwca 2010 r.

74 Załącznik nr 11 do zarządzenia 437/10 z dnia 9 listopada 2010 r. Prezydenta Miasta Zduńska Wola w sprawie wprowadzenia Regulaminu Kontroli Zarządczej w Urzędzie Miasta Zduńska Wola.

75 Zarządzenie nr 1572/10 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 22 października 2010 r. w sprawie organizacji systemu kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Gdańsku i jednostkach organizacyjnych Miasta.

Wart wykorzystania jest przykład zarządzenia Prezydenta Miasta stołecznego Warszawy⁷⁶, w którym główny akcent w prowadzonej kontroli zarządczej położono na zarządzanie ryzykiem. W § 1.1. wspomnianego zarządzenia wskazano, „że zarządzanie ryzykiem stanowi jeden z głównych celów kontroli zarządczej i obejmuje całość działalności Urzędu m. st. Warszawy oraz jednostek organizacyjnych m.st. Warszawy”. Z treści tego paragrafu wynika całościowe podejście do zarządzania, widać połączenie poziome obszarów w ramach poszczególnych struktur (urząd miasta) oraz połączenie pionowe pomiędzy urzędem (poziom II kontroli zarządczej) i jednostkami (poziom I). Dopełnieniem całościowego podejścia do zarządzania w ramach systemu kontroli zarządczej w tej samej JST jest przepis § 4 ust. 1 pkt 4 załącznika do Regulaminu organizacyjnego Urzędu m.st. Warszawy⁷⁷, z treści którego wyraźnie wynika, że cele samorządu są osiągane przez realizację zadań poszczególnych jednostek podległych Prezydentowi.

Innym przykładem jest miasto Bytom⁷⁸, w którym odrębny załącznik do zarządzenia Prezydenta Miasta wskazuje na jednostki (w tym szkoły) oraz na konieczność wdrożenia przez nie zasad w dwóch obszarach: organizacji kontroli zarządczej oraz zarządzania ryzykiem. Zarówno w przypadku m.st. Warszawy, jak i Bytomia zarządzenia nie precyzują zasad i zakresów kontroli zarządczej. Ponadto w Bytomiu dyrektorzy szkół raz w roku składają oświadczenie o stanie kontroli zarządczej. W innym przykładzie, w zarządzeniu Prezydenta Krakowa, zobowiązano kierowników jednostek do zbudowania systemów zarządzania opartych na standardach ministra finansów oraz do opracowania i wdrożenia procedur zarządzania ryzykiem⁷⁹. Kraków jest również przykładem JST, która w początkowej części zarządzenia w sprawie kontroli zarządczej wskazuje na całą gminę miejską, co należy uznać za kompleksowe podejście do tematu zarządzania w obszarze całej JST. Przypadek Krakowa zostanie przedstawiony w sposób bardziej szczegółowy dalej.

76 Zarządzenie nr 1386/2011 Prezydenta miasta stołecznego Warszawy z dnia 2 sierpnia 2011 r. w sprawie organizacji zarządzania ryzykiem w m.st. Warszawie oraz koordynatorów ds. ryzyka.

77 Zarządzenie nr 312/2007 Prezydenta miasta stołecznego Warszawy z dnia 4 kwietnia 2007 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu miasta stołecznego Warszawy.

78 Zarządzenie nr 443 Prezydenta Bytomia z dnia 25 października 2010 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Bytomiu.

79 Zarządzenie nr 45/2010 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 8 stycznia 2010 r. w sprawie organizacji i zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w Gminie Miejskiej Kraków.

4.3.5. Przykłady dobrych praktyk w kontroli zarządczej – opis przypadków

Przykład Krakowa

Zintegrowane podejście do KZ prezentuje Kraków, w którym notabene od 17 lat funkcjonuje budżet zadaniowy. W zarządzeniu w sprawie KZ dla Krakowa zapisano, że „kontrola zarządcza w Gminie Miejskiej Kraków stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia osiągnięcia celów i zadań, określonych w szczególności w Strategii Rozwoju Miasta oraz w budżecie Miasta w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Jednym z celów operacyjnych przyjętej strategii rozwoju jest poszerzanie zakresu i dostępności edukacji dla wszystkich grup wiekowych oraz podnoszenie jej jakości” (cel operacyjny I-2 w pierwszym zadaniu strategicznym). W chwili ukończenia raportu trwały prace nad przygotowaniem strategii rozwoju edukacji w Krakowie na lata 2011–2018. Należy zatem oczekiwać, że wprowadzenie planowanej strategii umożliwi integrację zadań finansowych i oświatowych w ramach KZ. Takie rozwiązanie będzie można uznać za modelowe.

Przykład Słupska

W Słupsku funkcjonuje Strategia Oświaty na lata 2010–2014. Zakłada ona dążenie do osiągnięcia celu głównego, którym jest „zagwarantowanie dzieciom i młodzieży mieszkającym w Słupsku, a także okolicznych gminach, dostępu do oświaty na najwyższym poziomie przy jednoczesnym utrzymaniu pełnej kontroli nad wydatkami związanymi z prowadzeniem szkół i placówek oświatowych”. W ramach tego celu wyznaczono trzy cele strategiczne, dla których określono mierniki realizacji. Oto przykład:

Zadanie

- Zagwarantowanie sześciolatkom dobrych warunków rozpoczynania nauki w szkołach.
Ustalony dla zadania miernik: 30 proc. udział sześciolatków wśród wszystkich dzieci rozpoczynających w roku szkolnym 2010/11 naukę w pierwszych klasach szkoły podstawowej. Do osiągnięcia tego celu zaprojektowano 3 zadania (określone w słupskiej strategii jako cele operacyjne), a mianowicie:
 - wdrożenie programów uświadamiających dla rodziców oraz zachęcających ich do wcześniejszego posłania dzieci do szkoły;

- dokonanie niezbędnych inwestycji w salach lekcyjnych, w których będą prowadzone zajęcia dla sześciolatków, tak aby nie tylko spełniały minimalne wymogi określone w przepisach prawa, ale również były argumentem za wcześniejszym posłaniem dzieci do szkół;
- dostosowanie innych pomieszczeń w szkołach podstawowych (toalety, świetlice, sale gimnastyczne) do potrzeb sześciolatków.

Pozostałe dwa cele to:

- Zagwarantowanie każdemu uczniowi nauki w szkole wspierającej rozwój. Miernik: „w ciągu dwóch lat przynajmniej połowa szkół uzyska EWD równe co najmniej 0”.
- Wdrożenie mechanizmów gwarantujących sprawiedliwy podział środków między szkoły i placówki oraz stałe dostosowywanie się oświaty do zmian demograficznych.

Miernik dla tego celu nie został określony i wynika z przyjętego wariantu standaryzacji.

Na przykładzie Słupska widać dużą zbieżność strategii ze standardami KZ, rozumianej właśnie jako system zarządzania. Jednostka samorządowa wyznaczyła dla obszaru oświaty główne cele i zadania do realizacji. Dla celu strategicznego wyznaczono miernik efektywności. Takie ujęcie realizacji zadań oświatowych jest dobrym punktem wyjścia do zbudowania kompleksowego systemu zarządzania w ramach kontroli zarządczej.

Przykład Tarnowa

Kolejnym przykładem dobrej praktyki są rozwiązania przyjęte w Tarnowie. Zarządzanie zadaniami oświatowymi realizowane na podstawie zarządzenia dotyczącego kontroli zarządczej⁸⁰ i strategii edukacyjnej⁸¹ jest oparte na budżecie zadaniowym oraz przyjętym systemie zarządzania jakością; stanowi zatem przykład kompleksowego rozwiązania zarządczego zbudowanego na zadaniowości.

80 Zarządzenie Nr 326/2010 Prezydenta Miasta Tarnowa z dnia 1 października 2010 r. w sprawie organizacji i zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w Gminie Miasta Tarnowa.

81 Strategia edukacyjna jest dostępna na oficjalnym portalu internetowym Miasta Tarnowa: <http://www.tarnow.pl/index.php/pol/Nauka/Strategia-edukacyjna>.

Ponadto w mieście powołano funkcję koordynatora kontroli zarządczej, który w komunikacie kierowanym do dyrektorów szkół wskazał zakres i narzędzia do sprawowania kontroli zarządczej⁸².

W ramach dobrej praktyki warto przeanalizować inne rozwiązania Tarnowa. Zarządzenie o KZ pokazuje linię współpracy pomiędzy jej I i II poziomem, natomiast strategia edukacyjna przejawia cechy wspólne ze standardami zarządzania zalecanymi dla jednostek sektora finansów publicznych (JSFP) przez Ministra Oświaty. Zarządzenie Prezydenta Miasta Tarnowa dotyczące kontroli zarządczej zasługuje na wyróżnienie ze względu na następujące cechy:

- w tytule wskazuje bardziej na proces niż na obiekt i podmiot (odnosi się do organizacji i zasad funkcjonowania),
- obejmuje JST, a nie urząd JST (dotyczy całej gminy miasta Tarnowa i jego warstwy społecznej),
- obejmuje jednostki organizacyjne gminy, wskazując na zależność poziomu I i II KZ i wagę informacji zarządczej dla organu wykonawczego JST,
- odwołuje się do przyjętych strategii zarządzania i budżetu, łącząc w ten sposób narzędzie kontroli zarządczej z zadaniowym podejściem do zarządzania,
- określa zadania kierowników jednostek organizacyjnych zarówno urzędu, jak i miasta,
- wskazuje na zróżnicowanie systemów KZ w zależności od typu i wielkości jednostki⁸³,
- w sposób szczególny wskazuje na proces zarządzania ryzykiem, pozostając w ten sposób w zgodzie z modelem COSO II, który jest podstawą standardów kontroli zarządczej przyjętych przez Ministra Finansów,
- zapewnia wiedzę o stanie KZ poprzez dwa rodzaje informacji, jakimi są dwa:
 - sprawozdanie z funkcjonowania kontroli zarządczej (będące analizą systemu pod kątem standardów), oraz
 - oświadczenie o stanie KZ (wychodzące naprzeciw rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie wzoru oświadczenia o stanie kontroli zarządczej z 2010 r).

Powyższe cechy mogą stanowić ramę do zarządzania organu wykonawczego JST w sprawie kontroli zarządczej.

82 Pismo okólne z dnia 11 października 2010 r. zamieszczone na portalu edunet' http://edunet.tarnow.pl/pl/aktual/inf/dyrektora/kontrola_zaradcza_info.

83 Ten element zarządzenia autor uznaje za szczególnie przydatny i ważny, szczególnie w kontekście zadań oświatowych. Z takiego zapisu z pewnością skorzystają dyrektorzy małych jednostek oświatowych, np. 2–3 oddziałowych przedszkoli. Dla dyrektorów tych jednostek system kontroli zarządczej będzie znacznie mniej rozbudowany niż dla dużego zespołu szkół.

Strategia edukacyjna miasta Tarnowa, oprócz nałożenia ram na zadania oświatowe realizowane przez szkołę i JST, jest w wielu miejscach zbieżna ze standardami Ministra Finansów. W szczególności warto zwrócić uwagę na następujące obszary spójności:

- Strategia określa misję funkcjonowania placówek oświatowych; może być realizowana zarówno przez poszczególne jednostki, jak i przez cały samorząd. Takie ujęcie misji wskazuje na koordynację działań zarządczych na linii szkoły – placówki JST. W ten sposób została zachowana zbieżność ze standardem 5 grupy B Ministra Finansów.
- Wizja rozwoju edukacji określona w strategii wyraża dążność do wysokiej jakości świadczonych usług, spójności działań oraz odpowiedniego wyposażenia wspomagającego realizację zadań edukacyjnych. Ten obszar strategii odwołuje się do ogólnych celów wskazanych w standardach Ministra Finansów w zakresie kontroli zarządczej oraz uwzględnia standard 3 grupy A (struktura organizacyjna) oraz standardy 6, 7 i 8 grupy B⁸⁴.

4.4. Rekomendacje dla samorządów

4.4.1. Obszary, cele i zadania dla kontroli zarządczej w zakresie oświaty

Wprowadzenie KZ na poziomie pierwszym (szkoły) i drugim (JST) wymaga określenia ram merytorycznych, należy zatem nazwać problemy, które będą podlegały zarządzaniu. Rozwiązanie autorskie niniejszego raportu zakłada wstępne określenie obszarów, w których będzie prowadzona kontrola zarządcza. W dalszej kolejności proponuje się określenie celów działania jednostki, dla osiągnięcia których będą podejmowane odpowiednie zadania. Jak wspomniano wcześniej, każde zadanie przeznaczone do realizacji jest obarczone ryzykiem. Standardy KZ przyjęte dla JSFP zakładają, że elementem zarządzania ryzykiem jest przyjęcie odpowiedniej postawy wobec ryzyka oraz zastosowanie narzędzia wspomagającego kontrolę realizacji zadania. Są to narzędzia kontroli zarządczej. Zgodnie ze standardami Ministra Finansów, realizacja zadań będzie podlegała monitorowaniu na podstawie miernika (wskaźnika). Jedną z propozycji dla jednostek jest określanie miernika na początku realizacji zadania na podstawie

84 Standardy 6, 7 i 8 grupy B dotyczą zarządzania ryzykiem, którego celem jest zapewnienie ładu organizacyjnego (tzw. *governance*) zgodnie z *Podręcznikiem wdrażania systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*. Zob. Załącznik do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (poz. 84).

wartości ryzyka. Następnie, po realizacji zadania należy, sprawdzić, czy miernik osiągnął zakładaną wartość. Analiza miernika powinna również wpływać na dobór narzędzi do kontroli. Po realizacji zadania należy dokonać analizy podjętych rozwiązań, efektów oraz zaangażowanych środków. Na jej podstawie w kolejnym cyklu (np. w roku szkolnym lub budżetowym) należy dokonać stosownych zmian w procesie realizacji zadania.

Budowanie systemu KZ w szkole warto rozpocząć od określenia obszarów, w których umieszcza się cele i zadania szkoły. Sugeruje się, żeby dyrektor szkoły podczas tworzenia ram KZ uwzględnił wszystkie najistotniejsze obszary, za które odpowiada. Ważne, aby na poziomie szkoły nie koncentrować się w KZ na procesie dydaktycznym i nauczycielach. Jest to częsty błąd popełniany przez dyrektorów szkół – tak wynika z wywiadów przeprowadzonych z dyrektorami w trakcie szkoleń i konsultacji. Warto w tym miejscu wspomnieć, że sprawowanie nadzoru pedagogicznego w szkole jest elementem systemu KZ, a ewaluacja wewnętrzna jest przykładem zadania KZ w tym obszarze. Poniżej podano propozycję najważniejszych obszarów działania placówki oświatowej; są to obszary:

- zasobów ludzkich (nauczyciele i pracownicy administracji i obsługi),
- uczniów, wychowanków i rodziców oraz opiekunów,
- wychowania i nauczania oraz nadzoru pedagogicznego,
- promocji szkoły i współpracy na zewnątrz,
- bezpieczeństwa i higieny pracy oraz nauki,
- obsługi administracyjnej i danych teleinformatycznych,
- planowania i realizacji planu finansowego,
- zamówień publicznych,
- administracyjny i gospodarowania majątkiem.

Na poziomie JST proponuje się uwzględnić w kontroli zarządczej w szczególności następujące oświatowe obszary:

- zasobów ludzkich,
- przygotowania części oświatowej budżetu JST,
- realizacji i zmian w budżecie,
- udzielania pomocy materialnej,
- zapewnienia dostępu do oświaty publicznej,
- remontów i inwestycji placówek oświatowych,

- współpracy z innymi podmiotami i organami,
- polityki oświatowej JST.

Świadomość obszarów działania przekłada się na wyznaczenie celów działania jednostki lub komórki organizacyjnej JST odpowiedzialnej za oświatę. Poniżej zdefiniowano kilka celów (zwanych również zadaniami strategicznymi), które można wyznaczyć w KZ, zgodnie ze standardami Ministra Finansów.

Propozycje celów działania wyznaczone dla jednostki oświatowej:

- zapewnienie warunków do rozwoju zawodowego nauczycieli,
- zapewnienie placówce środków finansowych na realizację statutowych zadań,
- udzielanie zamówień publicznych, zgodnie z przepisami prawa ogólnego i lokalnego,
- zapewnienie bezpiecznych warunków pracy i nauki.

Podobnie, można wyznaczyć cele działania JST w obszarze oświaty:

- kreowanie polityki oświatowej gminy oparte na zasadach równości dostępu,
- udzielanie pomocy materialnej o charakterze socjalnym i motywacyjnym,
- wspieranie nauczycieli w rozwoju zawodowym,
- zapewnienie podległym szkołom i placówkom oświatowym budżetowych środków finansowych.

Proponuje się, aby zadania były określane w rocznej perspektywie. Organizacyjne i dydaktyczno-opiekuńcze łatwiej określać na rok szkolny, natomiast zadania w obszarze finansowym – zgodnie z rokiem budżetowym. Cel działania, należący do obszaru misji i strategii jednostki, można określić w dłuższej perspektywie. Wnioskując z tego, można przyjąć, że cele będą układem w miarę stałym i posłużą jako szkielet do zbudowania rocznego katalogu zadań. Zadania będą się dzielić na cykliczne (np. przygotowanie projektu budżetu, projektu arkusza organizacyjnego, prowadzenie spraw związanych z awansem i rozwojem zawodowym nauczycieli) oraz na zupełnie nowe, realizowane w danym okresie. Dla zadań cyklicznych pomocna się okaże wieloletnia analiza wartości miernika – pozwoli ona określić tendencję i dynamikę ich realizacji. Określanie wskaźnika dla zadań jednorazowych, trwających na przykład rok, powinno być wsparte częstszym monitorowaniem za pomocą miernika, na przykład kwartalnie.

4.4.2. Propozycje rozwiązań w dokumentowaniu kontroli zarządczej

Dokumentacja KZ będzie ściśle powiązana z definiowanymi zadaniami. Część dokumentacji powinny stanowić następujące narzędzia kontrolne: listy obecności, dzienniki lekcyjne, dziennik podawczy. Drugą grupę powinny stanowić dokumenty referencyjne, na przykład regulaminy (pracy, funduszu świadczeń socjalnych, dofinansowania kosztów kształcenia nauczycieli, wynagradzania), instrukcje (bhp, przeciwpożarowa, pierwszej pomocy), rejestry (księgi uczniów i zarządzeń, dzienniki lekcyjne i zajęć pedagoga). Listę przykładowych dokumentów odpowiadających celom i zadaniom oświaty samorządowej zawiera załącznik do rozdziału 1. Wymienione w nim dokumenty zostały, na potrzeby niniejszego raportu, udostępnione do wglądu przez kierowników jednostek i komórek organizacyjnych podczas spotkań w placówkach oświatowych lub pobrane ze stron internetowych BIP jednostek (m.in. Bytomia, Katowic, Stalowej Woli, Warszawy, Krakowa, Tarnowa, Poznań) JST w 2011 r.

4.4.3. Rekomendacje dotyczące formułowania treści zarządzeń w sprawie kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego

Analiza zarządzeń w sprawie KZ w dziedzinie oświaty, wydawanych zarówno przez prezydentów miast, burmistrzów i wójtów, jak i przez dyrektorów szkół oraz placówek oświatowych pozwala wymienić kilka elementów, które nie powinny stanowić istoty zarządzenia w sprawie kontroli zarządczej. Zaleca się, aby zarządzenie:

- nie powstało na skutek wprowadzenia kilku drobnych zmian do zarządzenia w sprawie prowadzenia kontroli wewnętrznej lub finansowej w myśl ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych,
- nie było oparte jedynie na zacytowanej treści ustawy lub zarządzenia⁸⁵, nie czyniło z głównego księgowego głównej osoby odpowiedzialnej za prowadzenie kontroli zarządczej,
- nie koncentrowało się wyłącznie na czynnościach kontrolnych i sprawdzających,
- nie sprowadzało się głównie do warstwy finansowej, rachunkowej i gospodarczej,

⁸⁵ Mowa tu o ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240) oraz rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oświadczenia o stanie kontroli zarządczej (Dz. U. z 2010 r. poz. 1581).

- nie wskazywało wyłącznie na procedury finansowe i okołofinansowe, dotyczące zarządzania zasobami materialnymi i procedurami obrotu gospodarczego,
- nie uwzględniało wyłącznie polityki rachunkowej i prowadzenia gospodarki finansowej,
- nie wskazywało wyłącznie na sekretarza i naczelnika wydziału audytu jako jedyne osoby odpowiedzialne za prowadzenie kontroli zarządczej.

Dobłą praktyką dla samorządów w zakresie kontroli zarządczej będą dokumenty obejmujące:

- obszary zarządzania (zasoby ludzkie, finanse, informacje, ryzyko),
- wskazanie osób odpowiedzialnych za zarządzanie,
- wyznaczanie zadań i mierników ich efektywności,
- sposoby i narzędzia weryfikacji i monitorowania skuteczności systemów i narzędzi zarządzania,
- raportowanie i sprawozdawczość z zarządzania,
- ryzyko z podaną metodą szacowania, skalą i poziomami reakcji, tabelami rejestracji ryzyka w różnych obszarach, krótkim wyjaśnieniem idei kontroli zarządczej jako systemu zarządzania, a nie systemu kontroli,
- wskazanie na urząd i na jednostki (pokazując podejście kompleksowe),
- zwracanie uwagi na zgodność z przyjętymi standardami,
- przekonywanie o wadze strategii (kontrola zarządcza jako narzędzie zarządzania strategią),
- w obszarze jednostek podkreślanie konieczności dostosowania systemu KZ do zakresu zadań i wielkości zasobów jednostki (zob. zarządzenie w sprawie KZ Miasta Gdańska),
- dobrze rozpisany proces zarządzania ryzykiem (są JST, które nie uregulowały tych kwestii, np. brak metody, powiązania z miernikami, ujednoliconego dokumentowania w formie tabel, kart ryzyka itp.),
- odwołanie do strategii rozwoju danego obszaru (np. w Tychach w zakresie kontroli funkcjonalnej).

4.4.4. Propozycje rozwiązań w zakresie zarządzania ryzykiem

Dobrym rozwiązaniem jest budowanie układu zależności pomiędzy ryzykiem i narzędziami zarządzania. Takie podejście jest respektowaniem komunikatu

Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej. W opisie do standardów grupy C czytamy, że „mechanizmy kontroli powinny stanowić odpowiedź na konkretne ryzyko [przy czym] koszty wdrożenia i stosowania mechanizmów kontroli nie powinny być wyższe niż uzyskane dzięki nim korzyści”.

Przystępując do zarządzania ryzykiem, należy wyjść od ogólnych celów strategicznych, realizowanych przez szkołę i jednostkę.

Praktyczne zarządzanie ryzykiem dobrze jest rozpocząć od zdefiniowania zadań realizowanych w obszarze wspomnianych celów strategicznych. Często nie jest możliwe zarządzanie ryzykiem w każdym zadaniu; tych jest bowiem w szkole kilkadziesiąt lub po stronie JST kilkaset. Dobra praktyka uczy, żeby wybrać zadania najistotniejsze dla pracy szkoły; takie zadania, których niezrealizowanie zakłuci jej statutową działalność. Te również będą obarczone wysokim poziomem ryzyka. W pierwszym roku prowadzenia kontroli zarządczej warto wybrać do zarządzania mniejszą liczbę obszarów z ryzykiem i zadań. Pozwoli to na doprecyzowanie samego systemu KZ i optymalizację narzędzi.

Jak wskazuje niniejszy raport, zarządzanie ryzykiem umożliwia zarządzanie realizacją zadań i prowadzi do osiągnięcia statutowych celów jednostki sektora finansów publicznych. Bentley Jennison⁸⁶ proponuje prowadzenie zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym z przestrzeganiem następujących etapów:

- określenie i zrozumienie prowadzonej działalności,
- rozpoznanie ryzyka,
- analiza ryzyka,
- ocena punktowa,
- hierarchizacja,
- zarządzanie.

Powyższy schemat warto uznać za wzorcowy ze względu na rekomendacje Ministerstwa Finansów RP. Podobne podejście, które można polecić samorządom, proponują Linowska i Linowski⁸⁷, odwołując się do standardów Ministra Finansów i wskazując na następujące etapy w procesie zarządzania ryzykiem:

- określenie celów i zadań,
- identyfikacja ryzyka,

86 *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym*, Warszawa 2004.

87 E. Linowska, D. Linowski, *Zarządzanie ryzykiem w placówce oświatowej*, „Dyrektor Szkoły” 2011, nr 8, s. 14–17.

- analiza ryzyka,
- reakcja na ryzyko.

Kontrola zarządzania jest systemem zadaniowym, proponuje się więc rozpoznawać ryzyko, wychodząc od zadania wyznaczonego do realizacji (w roku szkolnym, kalendarzowym lub w dłuższym czasie dla zadań o znaczeniu strategicznym). Jak wskazuje literatura przedmiotu⁸⁸ rozpoznawanie ryzyka to nazywanie zdarzeń, osób i innych elementów, które mogą zatrzymać realizację zadania lub doprowadzić do jego niepełnego wykonania. Już na pierwszy rzut oka widać, że pewne czynniki będą bardziej istotne od innych. Widać również, że niektóre czynniki będą miały charakter wewnętrzny, a inne zewnętrzny.

Nazywanie czynników mogących zakłócić realizację zadania można prowadzić na wiele sposobów. Warto pamiętać, że to zadanie lepiej jest realizować w zespole. Praktyka pokazuje, że rozpoznawanie ryzyka jest najczęściej dokonywane jednoosobowo przez dyrektora lub głównego księgowego, co należy uznać za niezbyt dobrą praktykę. Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że istotnym czynnikiem ryzyka jest ten najmniej spodziewany, bardzo często o charakterze ludzkim, często przypisany do działań konkretnej osoby.

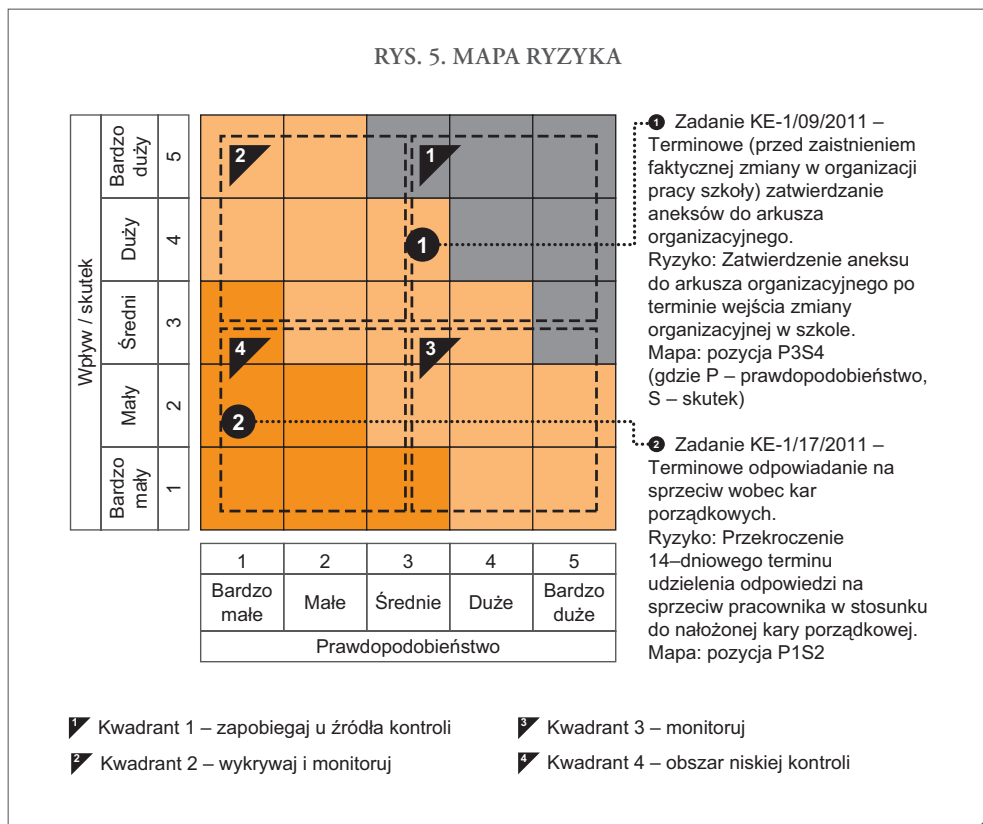
4.4.5. Propozycje w zakresie metody analizy ryzyka

Analiza ryzyka polega na oszacowaniu jego wielkości i jakości. Sprawdzonym, godnym polecenia narzędziem analizy ryzyka jest technika mapowania, polegająca na umieszczaniu ryzyka na siatce współrzędnych. Osie układu współrzędnych odpowiadają przyjętym kategoriom iloczynu $R = P * S$ (ryzyko jako iloczyn prawdopodobieństwa i skutku). Zaznaczenie różnych przypadków ryzyka na układzie współrzędnych, naniesienie powłoki ważności oraz decyzyjności pozwalają odpowiednio nim zarządzać.

Mapowanie ryzyka najlepiej rozpocząć od przygotowania siatki zgodnie z zamieszczonym poniżej przykładem. Następnie na siatkę nanosi się zadania obarczone ryzykiem. W zależności od przeprowadzonej wcześniej identyfikacji, zadania zostaną umieszczone na jednym z 25 pól. Zalecana w raporcie mapa polowa 25 wydaje się być optymalna dla zadań typowej szkoły. Nie zaleca się stosować map bardziej szczegółowych. Zaproponowana mapa ryzyka (rysunek 5) zakłada cztery kwadranty decyzyjności, których opis pozwoli przyjąć właściwą reakcję na ryzyko. Propozycja interpretacji kwadrantów znajduje się w załączniku 5.

88 K. M. Klimczak, A. M. Pikos, *Percepcja ryzyka...*

Przykład umieszczenia zadań na mapie ryzyka. Opracował Wydział Edukacji miasta Bytomia:



Przykład analizy ryzyka na podstawie pól kwadrantów decyzji dla zadań w obszarze oświaty. Przykład Bytomia.

W celu prowadzenia dokumentacji procesu zarządzania ryzykiem można dla zadań prowadzić karty ryzyka. Aneks 4 zawiera przykład takiej karty wypełnionej dla analizowanego powyżej zadania.

Umieszczenie wskazanego powyżej zadania KE-1/09/2011 w polu P3S4 oznacza lokalizację zadania w środkowym pasie mapy ryzyka, przy czym daje możliwość ulokowania zadania w kwadrancie 2 lub 1. Pozycja kwadrantu ma istotne znaczenie dla działań podjętych w stosunku do zadania w ramach systemu kontroli zarządczej, ponieważ kwadrant determinuje rodzaje narzędzi kontrolnych. Pas środka pozwala na umiarkowaną ostrożność i podejmowanie typowych dla zarządzania zadaniami administracyjnymi działań kontrolnych, tj. pilnowanie ustalonej procedury, parafowanie/akceptacja pism, kontrola czasu realizacji podczas spotkań i narad z zespołem pracowników. Właściciel ryzyka (osoba odpowiedzialna za zarządzanie ryzykiem) postanowił jednak umieścić zadanie w polu kwadrantu 1, nadając tym samym ryzyku wartości typowe dla jasnopomarańczowego na mapie ryzyka. Jest to przykład zwiększenia czujności w zadaniu o umiarkowanym poziomie ryzyka. Kwadrant 1 jest, zgodnie z opisem w aneksie 5, przypisany do zadań, których niepełna lub błędna realizacja zagraża funkcjonowaniu jednostki. W tym przypadku nieterminowe zatwierdzanie aneksu do arkusza stanowi poważne utrudnienie w pracy szkół, bowiem dyrektor nie powinien, a nawet nie ma uprawnień, aby wprowadzać w życie zmiany organizacyjne bez ich uprzedniego zatwierdzenia przez organ prowadzący. Skutecznej realizacji zadań w kwadrancie pierwszym powinna towarzyszyć współpraca z podmiotami zewnętrznymi i taka sytuacja ma właśnie miejsce w analizowanym przykładzie. Ustalenie zasad sporządzania i zatwierdzania aneksów pozwala skutecznie zarządzać zadaniem. W tym konkretnym przypadku, jeżeli zmiana organizacyjna wynika ze zdarzenia losowego, organ prowadzący zatwierdza aneks w dniu jego sporządzenia, a w szczególnych przypadkach dyrektor otrzymuje ustną zgodę, a na okoliczność tej rozmowy sporządza się notatkę. W pozostałych przypadkach dyrektor składa aneks najpóźniej na 7 dni przed wejściem w życie zmiany w organizacji pracy szkoły.

Wykorzystanie matrycy ryzyka w praktyce oświatowej.

Istnieją dwa sposoby korzystania z matrycy ryzyka. Pierwszy sposób polega na wykorzystaniu kwadrantów decyzyjności. Drugim sposobem jest wykorzystanie trzech obszarów oznaczonych kolorami. Sposób drugi pozwala szybciej określić postawę na ryzyko i lepiej się sprawdzi dla dyrektorów szkół. Analiza za pomocą

kwadrantów wymaga szczegółowszego badania połączonego z interpretacją i może być polecona JST, w których funkcjonują komórki odpowiedzialne za zarządzanie.

Praktyczne uwagi dla interpretujących mapy ryzyka:

Pomijamy w zarządzaniu zadania znajdujące się na polach ciemno-pomarańczowych.

Zadania znajdujące się w polu jasnopomarańczowym (środkowy pas) poddajemy monitoringowi z użyciem narzędzi, które już w szkole/jednostce funkcjonują, i nie poświęcamy im uwagi większej niż do tej pory.

Zarządzamy systemowo zadaniami z obszaru szarego. Dla tych zadań opracowujemy nowe regulaminy, sprawdzamy podstawy prawne, szkolimy personel, przenosimy ryzyko na podmiot zewnętrzny (podwykonawcę, partnera, firmę ubezpieczeniową). Dokładnie dokumentujemy proces zarządzania tymi zadaniami.

Reakcja na ryzyko

Z praktycznego punktu widzenia proponuje się zastosować cztery podstawowe reakcje na ryzyko:

- **tolerowanie** – typowe dla zadań, dla których ryzyko lokuje się w trzecim kwadrancie lub w obszarze oznaczonym kolorem jasnopomarańczowym,
- **przeniesienie** – dla ryzyka, z którym jednostka nie jest sobie w stanie poradzić sama, na przykład ubezpieczenie majątku, polisa OC,
- **wycofanie się** – dla zadań, w których nie można zmniejszyć wysokości ryzyka i których niepowodzenie naraża jednostkę na duże straty⁸⁹,
- **działanie** – dla zadań, w których ryzyko podlega kontroli, a skutki nie spowodują wstrzymania działalności jednostki⁹⁰.

4.4.6. Rekomendacje w zakresie definiowania zadań oświatowych w budżecie zadaniowym

Definiowanie zadań w jednostce powinno być zadaniem wspólnym dla budżetu zadaniowego oraz systemu kontroli zarządczej. Dobrym rozwiązaniem jest wspólne

⁸⁹ Postawę tę wskazało jedynie 5% badanych.

⁹⁰ Jest to postawa najczęściej wybierana przez zarządzających ryzykiem (81% respondentów w badaniu ankietowym).

definiowanie niektórych zadań na poziomie I KZ (szkoły) i poziomie II (JST). Przykładem systemu definiowania zadań w taki sposób jest model Gdańska. W proponowanym rozwiązaniu wspólna realizacja zadania może się odbywać stopniowo, poprzez podzadania odpowiednio powierzone szkole i JST w ramach jednego zadania głównego, określonego na przykład przez zarząd JST lub burmistrza/prezydenta/wójta.

Jednostki posiadające budżet zadaniowy i zdefiniowane w jego ramach zadania i wskaźniki nie muszą definiować odrębnych zadań KZ – zadania są wspólne, na przykład zadania własne gminy i powiatu w dziedzinie oświaty. W ten sposób można wzmocnić powiązanie pomiędzy budżetem zadaniowym i KZ, ponieważ obydwa narzędzia – budżet zadaniowy i ukierunkowana na zadaniowość KZ – to ta sama metoda zarządzania.

Praktyką stosowaną przez samorządy (prawie 83% badanych samorządów prowadzących budżet zadaniowy) podczas definiowania zadań jest stosowanie zasady SMART (znanej również z zarządzania sektorem prywatnym). Takie rozwiązanie zostało na przykład przyjęte podczas przygotowywania założeń systemu KZ w Białymstoku. Zgodnie z metodą SMART zadania powinny być:

- konkretne i jednoznaczne, niepozwalające na dowolność interpretacji,
- mierzalne za pomocą ustalonego wskaźnika,
- akceptowalne przez pracowników jednostki i organy nadrzędne,
- realne do wykonania (nie za trudne i nie za łatwe),
- określone w czasie (podaje się zwykle datę rozpoczęcia i zakończenia).

Zaleca się samorządom stosowanie metody SMART w planowaniu zadań budżetu zadaniowego i zadań kontroli zarządczej.

Zadania oświatowe należą zwykle do długoterminowych, których realizacja zmierza do osiągnięcia nie tyle konkretnego produktu, ile wartości lub jakości. Przykładem zadań określonych na przykład we Wrocławiu jest zwiększanie poczucia bezpieczeństwa. Innym przykładem takiego zadania i wskaźnika jest zadowolenie klientów z obsługi w zakresie zadań edukacyjnych. Przyjęty wskaźnik odnosi się do czasu odpowiedzi na zapytanie złożone w formie pisemnej lub elektronicznej (na tę wyznaczono okres do 3 dni roboczych).

Kolejną wskazówką dla samorządów może być integrowanie zadań budżetu zadaniowego z zadaniami strategii, programów rozwoju oświaty i zadań systemu kontroli zarządczej, głównie ze względu na zadaniową strukturę wszystkich trzech rozwiązań. To powinno doprowadzić do scalenia zarządzania w jeden

spójny system, w którym KZ przestanie być narzędziem i stanie się pojęciem spinającym obszar finansowy z obszarem organizacyjnym.

Częstym i dobrym rozwiązaniem, sprawdzonym w praktyce budżetu zadaniowego, jest definiowanie i przedstawianie zadań w formie karty zadania (załącznik 3). Stopień szczegółowości zadania zależy od przyjętego systemu, nazewnictwa i zależności pomiędzy zarządzanymi obszarami. W samorządach spotyka się różne podziały, na przykład na programy, cele, zadania, działania, poddziałania, procesy; nazwa jest tu elementem wtórnym i zależy od wielkości jednostki samorządowej. Warto też pamiętać, że nie ma jednolitego systemu KZ czy systemu budżetu zadaniowego, pozostaje to kwestią JST i podległych jednostek. Zaleca się, aby karta zadania była traktowana jako uniwersalne narzędzie planowania i dokumentowania procesu zarządzania.

Nie zaleca się stosowania wskaźnika definiowanego w odniesieniu do wartości osiągniętych w poprzednim okresie realizacji zadania. Taki sposób ukaże jedynie stan realizacji i efektywność w pierwszym roku. Lepszym rozwiązaniem będzie ustalanie zależności pomiędzy wartością osiągniętą i założoną. Przykładem może być wskaźnik przyjęcia uczniów do klasy pierwszej (dla szkoły) lub wskaźnik zapewnienia miejsc przedszkolnych (dla JST), na przykład:

$$W = \frac{\text{Liczba uczniów przyjęta do klasy pierwszej}}{\text{Liczba miejsc wolnych w klasie pierwszej}}$$

$$W = \frac{\text{Liczba dzieci 3-4-letnich przyjętych do przedszkoli}}{\text{Liczba miejsc wolnych w przedszkolach samorządowych}}$$

Nie zaleca się definiowania wskaźnika typu:

$$W = \frac{\text{Liczba uczniów objęta nauczaniem indywidualnym w roku n}}{\text{Liczba uczniów objęta nauczaniem indywidualnym w roku n - 1}}$$

Na postawione we wprowadzeniu do niniejszego rozdziału cztery pytania dotyczące kontroli zarządczej można zatem odpowiedzieć w następujący sposób.

Ad 1) W jednostkach oświatowych KZ powinna obejmować wszystkie kluczowe zadania wynikające w szczególności z przepisów oświatowych, finanso-

wych, prawa pracy, udzielania zamówień publicznych. Nadzór pedagogiczny, awans zawodowy nauczycieli i organizacja roku szkolnego są elementami kontroli zarządczej.

Ad 2) Celem prowadzenia KZ jest uzyskiwanie coraz większego przekonania, że zadania są realizowane efektywnie i nie narażają środków publicznych na straty.

Ad 3) Dokumentacja KZ w większości jest już w posiadaniu szkoły. Dokumenty powinny być faktycznym odzwierciedleniem realizowanych zadań; nie należy tworzyć ich na pokaz i bez przekonania.

Ad 4) Przygotowanie KZ nie jest zbyt czasochłonne. Wymaga zmiany sposobu myślenia o zarządzaniu, którego istotą jest zadaniowość i efektywność. Warto KZ wprowadzać stopniowo, dobierając narzędzia i regulacje najbardziej odpowiednie na potrzeby danej jednostki.

4.5. Podsumowanie

Kompetencje zarządcze dyrektora to nie tylko zarządzanie organizacją roku szkolnego, prowadzenie nadzoru pedagogicznego, dbanie o bezpieczeństwo uczniów czy wydatkowanie środków z przyznanego budżetu. Coraz częściej, jak wspominają Szoltysek i Otręba (2011), „przyszłość organizacji szkolnej zależy od kompetencji dyrektora szkoły zbliżonych do kompetencji kadry zarządzającej organizacjami nastawionymi na zysk”. Powyższe stwierdzenie pozwala właściwie osadzić narzędzie KZ we współczesnej szkole i zadaniach oświatowych. W myśl nowej ustawy o finansach publicznych jednostka budżetowa, w tym szkoła, powinna być zarządzana całościowo i kompleksowo, nastawiona na zwiększanie efektywności pracy. Takie stanowisko znajdujemy w komentarzu Linowskiej⁹¹, w którym „kontrola zarządcza to nowoczesny system zarządzania jednostką w taki sposób, by ta osiągnęła cele i zadania w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Kontrola zarządcza to zarządzanie przez cele”. Jednostki samorządu terytorialnego pełniące funkcję organów prowadzących szkoły publiczne mogą stosować KZ jako płaszczyznę dialogu i realizowania zadań własnych w obszarze oświaty wspólnie ze szkołami. Odpowiedzialność za rozdysponowanie i pozyskiwanie środków publicznych ciążąca na samorządach może sprawić, że KZ stanie się efektywnym narzędziem pracy urzędników różnego szczebla w samorządach.

91 E. Linowska, komentarz w serwisie Prawo Oświatowe Wolters Kluwer (zob. netografia, stan 2011).

Dla organów wykonawczych JST kontrola zarządcza może być cennym źródłem informacji o stanie realizacji zadań oświatowych. Właściwie dobrane parametry i wskaźniki pozwalają stosować jednolite zasady dla wszystkich podległych szkół, umożliwiają także większą przewidywalność na etapie planowania budżetu.

W chwili obecnej stan KZ zarówno na poziomie JST, jak i szkół wskazuje, że znajduje się ona na etapie wdrażania. Warto, aby ten wstępny okres wykorzystać na zbudowanie sprawnych systemów zarządzania i nie uczynić z KZ instrumentu bezużytecznego.

Aneks 1. Przykłady dokumentów kontroli zarządczej w obszarze oświaty

- zarządzenie dyrektora w sprawie wprowadzenia zasad prowadzenia kontroli zarządczej,
- regulamin kontroli zarządczej (np. zespół szkół sportowych w Tarnowie),
- kodeks etyki pracowników samorządowych (np. UM w Międzyrzeczu),
- kodeks etyki nauczycieli (np. w zespole szkół ponadgimnazjalnych w Słupsku),
- wewnętrzna polityka antymobbingowa – wpa (np. w gimnazjum nr 3 w Piekarach Śląskich),
- regulamin naboru nowych pracowników (szczególnie na stanowiska urzędnicze zgodnie z ustawą o pracownikach samorządowych – np. gimnazjum nr 8 w Rudzie Śląskiej),
- regulamin przeprowadzenia oceny okresowej,
- instrukcja inwentaryzacyjna z protokołem z inwentaryzacji,
- instrukcja kasowa,
- procedura wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków,
- sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych, wystawiania dowodów księgowych, metody wyceny aktywów i pasywów i ustalania wyniku finansowego, ochrona danych i ich zbiorów oraz zakładowy plan kont (polityka rachunkowości i plan kont),
- regulamin udzielania zamówień publicznych przez jednostki organizacyjne,
- oświadczenie o stanie kontroli zarządczej w szkole (np. oświadczenie dyrektora sp nr 174 w Łodzi – oparte na wzorze rozporządzenia Ministra Finansów),
- oświadczenie pracowników o zapoznaniu się z regulaminem kontroli.

Przykłady dokumentów kontroli zarządczej wynikające z realizacji statutowych zadań szkoły – propozycje rozwiązań niestwierdzonych w czasie badań

W obszarze osiągnięcia celów dydaktycznych i wychowawczych:

- plan profilaktyki,
- plan wychowawczy,
- roczny plan pracy,

- szkolny zestaw programów nauczania,
- szkolny zestaw podręczników,
- wewnętrzny system oceniania.

W obszarze obsługi prawnej szkoły/placówki:

- protokolarz posiedzeń Rady Pedagogicznej,
- rejestr zarządzeń,
- księga zarządzeń i pism okólnych.

W obszarze osiągnięcia celów finansowych:

- projekt finansowy,
- projekt organizacyjny,
- plan kont,
- dokumenty sprawozdawczości.

W obszarze osiągnięcia celów dotyczących zarządzania informacją:

- instrukcja kancelaryjna,
- wykaz akt (RWA),
- polityka bezpieczeństwa.

Aneks 2. Budżet zadaniowy dla oświaty. Przykłady zadań stosowanych w samorządach

Przykład Bytomia

Zadania bezpośrednie (Bn) w obszarze oświaty zdefiniowane dla szkół i placówek oświatowych:

- Zadanie B1: Nauczanie i wychowanie.
- Zadanie B2: Prowadzenie świetlicy.
- Zadanie B3: Prowadzenie oddziałów rocznego przygotowania przedszkolnego.
- Zadanie B4: Realizacja zadań w obszarze doskonalenia zawodowego nauczycieli i doradztwa zawodowego.
- Zadanie B5: Realizacja programów unijnych.
- Zadanie B6: Organizowanie wycieczek dla uczniów.
- Zadanie B7: Zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych.
- Zadania B8: Zadania remontowe jednostek budżetowych.
- Zadanie B9: Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych.
- Zadanie B10: Zmienne elementy nauczania i wychowania.
- Zadanie B11: Urlopy, stany nieczynne i trzynastki za ubiegły rok.

Zadania pośrednie (Pn) w obszarze oświaty zdefiniowane dla szkół i placówek oświatowych:

- Zadanie P1: Utrzymanie administracji.
- Zadanie P2: Utrzymanie budynku wraz z obsługą.
- Zadanie P3: Utrzymanie administracji – stołówki.
- Zadanie P4: Utrzymanie budynku wraz z obsługą – stołówki.
- Zadanie P5: Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych.

Przykład Katowic

Zadania bezpośrednie w ramach budżetu zadaniowego zdefiniowane przez miasto Katowice do realizacji zadań własnych w obszarze oświaty:

- Zadanie bezpośrednie ZB1: Prowadzenie oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych.

- Zadanie bezpośrednie ZB2: Programy współfinansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego.
- Zadanie bezpośrednie ZB3: Programy współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.
- Zadanie bezpośrednie ZB4: Programy współfinansowane z innych środków pochodzących z Unii Europejskiej – Comenius.
- Zadanie bezpośrednie ZB5: Programy współfinansowane z innych środków pochodzących z Unii Europejskiej – Leonardo da Vinci.
- Zadanie bezpośrednie ZB6: Programy i projekty realizowane z innych środków zagranicznych nie podlegających zwrotowi.
- Zadanie bezpośrednie ZB7: Doskonalenie zawodowe nauczycieli.
- Zadanie bezpośrednie ZB8: Profilaktyka, rozwiązywanie problemów alkoholowych i przeciwdziałanie narkomanii.
- Zadanie bezpośrednie ZB9: Wczesne wspomaganie rozwoju dziecka.
- Zadanie bezpośrednie ZB10: Pozostała działalność szkół i placówek oświatowych.
- Zadanie bezpośrednie ZB11: Stypendia dla uczniów.
- Zadanie bezpośrednie ZB12: Rezerwy.
- Zadanie bezpośrednie ZB13: Dotacje i pozostałe zadania.

Zadania pośrednie w ramach budżetu zadaniowego zdefiniowane przez miasto Katowice do realizacji zadań własnych w obszarze oświaty:

- Zadanie bezpośrednie ZP1: Prowadzenie stołówek szkolnych.
- Zadanie bezpośrednie ZP2: Prowadzenie stołówek przedszkolnych.
- Zadanie bezpośrednie ZP3: Zadania remontowe.
- Zadanie bezpośrednie ZP4: Zadania inwestycyjne.
- Zadanie bezpośrednie ZP5: Zakupy inwestycyjne.
- Zadanie bezpośrednie ZP6: Dotacje dla uczelni.

Przykład Gdańska

Przykłady zadań i podzadań dla obszaru oświaty publicznej w projekcie budżetu zadaniowego dla Gdańska – rok 2009

Kształtowanie i rozwój systemu gdańskiej edukacji

- finansowanie, prowadzenie i upowszechnianie samorządowej edukacji przedszkolnej,

- finansowanie i prowadzenie samorządowych szkół i placówek dla dzieci i młodzieży, w tym bieżące utrzymanie infrastruktury oświatowej,
- finansowanie, prowadzenie i współfinansowanie działań samorządu na rzecz kształcenia dorosłych,
- ewidencja i dotowanie publicznych i niepublicznych przedszkoli, szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez podmioty inne niż JST,
- finansowanie i prowadzenie wsparcia psychologiczno-pedagogicznego uczniów,
- systemy motywacji uczniów.

Kształtowanie warunków opiekuńczo-wychowawczych w ramach systemu edukacji

- działania zapewniające dzieciom i młodzieży opiekę i wychowanie w okresie pobierania nauki,
- działania zapewniające dzieciom i młodzieży niepełnosprawnej oraz niedostosowanej społecznie opiekę, wychowanie i naukę,
- działania poszerzające ofertę edukacyjną w gdańskich szkołach i placówkach oświatowych,
- pomoc materialna dla uczniów.

Kształtowanie warunków opiekuńczych dla dzieci do lat 3 przygotowujących do systemu edukacji

- utrzymanie systemu opieki nad dzieckiem do lat 3.

Zarządzanie systemem edukacji w mieście

- zadania związane z nadzorem i koordynacją systemu edukacji,
- zarządzanie zasobami ludzkimi w placówkach,
- remonty w obiektach oświatowych,
- przygotowanie i realizacja inwestycji.

Wspieranie nauki i systemu szkolnictwa wyższego

- systemy motywacji studentów.

Aneks 3. Karta zadania w budżecie zadaniowym Rozwiązanie stosowane w Bytomiu

.....

<miejsowość>, dnia

(nazwa podmiotu)

KARTA ZADANIA SPRAWOZDANIE ZE STANU REALIZACJI ZADANIA NR ZA I PÓŁROCZE 2011 ROKU

1. Nazwa zadania:
2. Koordynator zadania:
3. Osoba odpowiedzialna za zadanie (kierownik jednostki)*:
4. Poniesione wydatki bezpośrednie/pośrednie:

w złotych

Dział	Rozdział	§	Plan pierwotny	Plan po zmianach na 30.06.20xx	Wykonanie na 30.06.20xx	% wykonania
1	2	3	4	5	6	7
OGÓŁEM						

5. Opis realizacji zadania:
6. Stopień realizacji wskaźników efektywności:
(dla zadań inwestycyjnych i remontowych za wskaźnik efektywności uznaje się stopień rzeczowej realizacji zadania)
7. Wydatki pośrednie**:
 a) ilość etatów.....
 b) jednostkowe wydatki pośrednie, zł
 c) razem wydatki pośrednie zadania, zł
8. Łączny koszt zadania na dzień 30 czerwca roku – zł
9. Uwagi i wnioski dotyczące realizacji zadania.

.....
(koordynator zadania)

.....
(osoba odpowiedzialna za zadanie)

* Przez kierownika jednostki należy rozumieć: naczelnika, kierownika samodzielnego referatu lub biura, samodzielne stanowiska, kierownika jednostki budżetowej.

** Wydatków pośrednich nie określa się dla zadań inwestycyjnych i remontowych.

Aneks 4. Karta rejestru i analizy ryzyka

Propozycja – rozwiązanie autorskie z podaniem przykładu

Nazwa zadania	KE-1/09/2011		
Wskaźnik	Liczba aneksów podpisanych po terminie w stosunku do liczby wszystkich aneksów		
Wartość wskaźnika zgodnie z przeprowadzoną analizą przed realizacją	0	Wartość wskaźnika zgodnie z przeprowadzoną analizą po realizacji	8
Ryzyko zidentyfikowane w zadaniu	Zatwierdzenie aneksu do arkusza organizacyjnego po terminie wejścia zmiany organizacyjnej w szkole		
Kategoria ryzyka	<input type="checkbox"/> finansowe <input checked="" type="checkbox"/> organizacyjne <input type="checkbox"/> ochrony zdrowia i bezpieczeństwa <input checked="" type="checkbox"/> wizerunkowe <input type="checkbox"/> prawne		
Analiza ryzyka i oszacowana w jej wyniku wartość ryzyka			
A) Prawdopodobieństwo	3	Uwagi: Poziom ryzyka obliczony dla zadania KE-1/09 pozwala na umieszczenie w obszarze kwadrantu 2. W trosce o wysoką jakość usług stosuje się reakcję na ryzyko typową dla kwadrantu 1	
B)* Skutek	4		
A*B)Wartość ryzyka	12		
Kwadrant ryzyka zgodnie z przyjętą mapą ryzyka	<input checked="" type="checkbox"/> 1 – zapobiegaj u źródła (zagroza funkcjonowaniu jednostki) <input type="checkbox"/> 2 – wykrywaj i monitoruj (pamiętaj o procedurach i przepisach) <input type="checkbox"/> 3 – monitoruj (ryzyko stałe w biznesie) <input type="checkbox"/> 4 – obszar niskiej kontroli (działaj)		
Reakcja na ryzyko	<input checked="" type="checkbox"/> Tolerowanie (konieczny nadzór i dobór narzędzi kontroli) <input type="checkbox"/> Przeniesienie <input type="checkbox"/> Wycofanie się <input type="checkbox"/> Działanie		

Liczba ryzyk zmaterializowanych w analizowanym okresie (01-09-2010 do 31-08-2011)		8
Rodzaje zastosowanych narzędzi monitoringu i kontroli	<ul style="list-style-type: none"> • przegląd ścieżki realizacji zadania w procesie, zgodnie z ISO • umieszczenie komunikatu organizacyjnego na stronie internetowej Wydziału Edukacji + e-mail z informacją do szkół • rozmowa z koordynatorami szkół po stronie Wydziału Edukacji • codzienny monitoring arkuszy organizacyjnych w informatycznym systemie PABS i bieżące, bez zbędnej zwłoki, zatwierdzanie aneksów • prowadzenie rejestru aneksów zatwierdzonych po terminie • przygotowanie projektu zarządzenia Prezydenta miasta w sprawie zasad sporządzania aneksów do arkusza organizacyjnego szkół i placówek 	

Aneks 5. Propozycja opisu mapy ryzyka dla zadań oświatowych

Opis kwadrantów decyzyjności

- **Kwadrant 4** – zdarzenia mało prawdopodobne z niewielkim skutkiem, większość codziennych drobnych zadań, zadania często praktykowane, dla których można przewidzieć bieg, zadania należące do działań rutynowych i typowych lub takie zadania, które są bardzo dobrze zabezpieczone, ujęte w precyzyjne procedury i których niezrealizowanie da się łatwo naprawić i skorygować.
- **Kwadrant 3** – to „ryzyko stałe w biznesie”⁹², wpisane w codzienną praktykę zadania i wydarzenia je utrudniające, które z uwagi na znajomość przedmiotu da się łatwo kontrolować. W dobrze funkcjonującej jednostce tych zadań jest najwięcej i to dla nich opracowuje się najczęściej regulaminy i procedury działania.
- **Kwadrant 2** – ryzyko niosące poważne skutki, ale występujące bardzo rzadko. Ryzyko występujące w tym obszarze dotyczy często zadań podlegających pod zarządzanie kryzysowe. Dotyczy zdarzeń zewnętrznych, które występują bardzo rzadko.
- **Kwadrant 1** – ryzyko zagrażające funkcjonowaniu jednostki. Zadania z tego obszaru dotyczą złożonych, często nowych zadań. Ryzyko w tym obszarze powinno być wspierane działaniami z zewnątrz, na przykład poprzez współpracę z organem prowadzącym, zatrudnianie podwykonawców, ekspertów lub outsourcing.

Opis kolorów – zgodnie z mapą ryzyka na rysunku 5.

- **Pola oznaczone kolorem ciemnopomarańczowym** (lewy dolny róg mapy) – to różne odmiany ryzyka, które rzadko ulegają materializacji. Na tych polach są najczęściej umieszczane zadania typowe, łatwe do realizacji z uwagi na niewielki stopień złożoności, posiadanie odpowiedniego personelu i dużą przewidywalność.
- **Pola oznaczone kolorem jasnopomarańczowym** (środkowy pas mapy) – zawiera bardzo szeroki wachlarz ryzykownych zdarzeń. Sugeruje się, aby ryzyko umieszczone w tym polu poddać szczególnej analizie pod kątem reakcji na ryzyko. Ryzyko tego obszaru przeważnie zawsze dotyczy zadań,

92 E. Linowska, D. Linowski, *Zarządzanie ryzykiem w placówce oświatowej*, „Dyrektor Szkoły” 2011, nr 8.

którymi należy się zająć w codziennej kontroli zarządczej i których nie należy lekceważyć.

- **Pola oznaczone kolorem szarym** (prawa górna część mapy) – dotyczą zadań najbardziej ryzykownych, o znaczeniu strategicznym i decydującym o funkcjonowaniu jednostki. Zaleca się, aby kontrola zarządcza obejmowała od 40% do 60% takich zadań.

Bibliografia

Anthony R.N., *Planning and Control Systems: Framework for Analysis*, Graduate School of Business Administration Harvard University Boston 1965.

Chojna-Duch E. *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2006.

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission Enterprise Risk Management – Integrated Framework, Executive Summary. 2004

COSO I: *Kontrola wewnętrzna – zintegrowana struktura ramowa – COSO I*, PIKW, Warszawa 2008.

COSO II: *zarządzanie ryzykiem korporacyjnym – zintegrowana struktura ramowa – COSO II*, PIKW i PIB, Warszawa 2007.

Wytyczne do samooceny kontroli finansowej w jednostce sektora finansów publicznych, wyd. Departament Koordynacji Kontroli Finansowej i Audytu Wewnętrznego Ministerstwa Finansów, Warszawa.

Gawrecki L., *Kompetencje menadżera oświaty*, Poznań 2003.

Jajuga K. (red. nauk.), *Zarządzanie ryzykiem*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

Jennison B. *Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2004.

Klimczak K. M., Pikos A. M., *Percepcja ryzyka a kontrola zarządcza w sektorze publicznym*, „Przegląd Organizacji” 2010 nr 12.

Kowalczyk E., *Kontrola zarządcza w jednostce sektora finansów publicznych. Wzory instrukcji i procedur*, Wydawnictwo Presscom, Wrocław 2010.

Linowska E., Linowski D., *Zarządzanie ryzykiem w placówce oświatowej*, „Dyrektor Szkoły” 2011, nr 8.

Linowska E., *Budowanie systemu kontroli zarządczej w placówkach oświatowych – komentarz praktyczny*, serwis Prawo Oświatowe Wolters Kluwer.

Narzędzia do kontroli zarządczej na CD. Program do realizacji standardów kontroli, Wydawnictwo Forum, Poznań 2011.

Puchacz K., *Nowe standardy kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych*, Wyd. ODDK, Warszawa 2010.

Risk management – Principles and guidelines on implementation, International Standard ISO/DIS 31000: 2008.

Sielatycki M., *Model kompetencji dyrektora szkoły*, „Dyrektor Szkoły” 2006 nr 10.

Sola M., *Kontrola zarządcza w administracji samorządowej*, Wyd. MUNICIPIUM SA, Warszawa 2009.

Standardy kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych z dnia 30 czerwca 2006 r. (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 7, poz. 58).

Szołtysek J., Otręba R. *Kształtowanie kompetencji dyrektorów szkolnych*, „Dyrektor Szkoły”, 2011, nr 7.

Sztajerska D., *Dlaczego warto wdrażać ISO w szkole*, „Dyrektor Szkoły” 2005, nr 6.

Szymańska K., *Wpływ kultury organizacyjnej na jakość i efektywność funkcjonowania urzędu administracji publicznej*, [w:] Cz. Sikorski (red. nauk.) *Tendencje w nauce i praktyce zarządzania na przełomie wieków*, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna, Łódź 2004.

Wasiak A., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej*, „Zarządzanie Innowacyjne w Gospodarce i Biznesie” 2007, nr 1.

Weber M., *Nowy sposób planowania finansów*, „Rzeczpospolita” 14 września 2011 nr 214. Wlazło S. *ISO w szkole*, Wydawnictwo Fraszką Edukacyjną, Warszawa 2006.

Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce, Ministerstwo Finansów, Warszawa.

Netografia

Beswick K., Bloodwort J., *Risk mapping – dilemmas and solutions in risk*, „Management Paper” No. 4, http://www.rudnicki.com.pl/pub/Aus_risk_mapping.pdf.

<http://www.budzet-zadaniowy.com>

Edukacja w zarysie. Wskaźniki OECD, <http://www.oecd.org/dataoecd/43/3/45943482.pdf> Fundamentals of Management Control, European Federation for Welding, Joining and Cutting <http://www.ewf.be/media/docu->

mentosDocs/doc_18_ewf-646-08-fundamentals-of-management-control.pdf

Kontrola zarządcza – materiał umieszczony na portalu informacyjnym http://budzet-zadaniowy.com/kontrola_zarzadcza/.

Kluza S., *Budżet zadaniowy w administracji publicznej potrzebny od zaraz*, „Gazeta Prawna”, http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/504299,stanislaw_kluza_budzet_zadaniowy_w_administracji_publicznej_potrzebny_od_zaraz.html

Linowska E. <http://abconline-01.abc.com.pl/WKPLOnline/index.rpc?#content.rpc--ASK--nro=151124105&wersja=0&fullTextQuery.query=kontrola+zarz%25C4%2585dcza&reqId=1322421514888387&class=CONTENT&loc=4&full=1&hId=2>.

Zastosowanie budżetów zadaniowych w samorządach terytorialnych, „Gazeta Prawna” http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/334990,zastosowanie_budzetow_zadaniowych_w_samorzadach_terytorialnych.html.

5.1. Wstęp

Gminy, powiaty i województwa dbają o materialną stronę podległych sobie szkół, remontują je, rozbudowują, wyposażają. Zapewniają też odpowiednie wynagrodzenia zatrudnionym nauczycielom, pracownikom administracji i obsługi. Czy wiedzą jednak wystarczająco dużo, by kierować sprawami edukacji na swoim terenie w sposób optymalny?

Badania, których wyniki przedstawiono w niniejszym rozdziale, miały odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób jednostki samorządu terytorialnego monitorują pracę podległych sobie placówek oświatowych? W szczególności celem badań było określenie, jakimi metodami oraz z użyciem jakich narzędzi takie monitorowanie się odbywa.

Badania obejmowały kwestie dotyczące:

- wykorzystania przez szkoły przypadających na uczniów godzin wpisanych do ramowych planów nauczania,
- wykorzystania przez szkoły dodatkowych godzin przyznawanych przez JST ponad wielkości wynikające z ramowych planów nauczania,
- tworzenia przez JST własnych standardów zatrudnienia obsługi i administracji oraz nauczycieli wsparcia, a także analiz wykorzystania zasobów istniejących w szkołach,
- reakcji JST na wprowadzenie obowiązkowych dodatkowych godzin do realizacji przez nauczycieli – tak zwanych godzin karcianych (monitorowanie

- zajęć, oszczędności na skutek ich wprowadzenia, inne decyzje z nimi związane),
- opinii lokalnych społeczności, w tym rodziców, i ich wpływu na lokalną politykę oświatową,
 - oceny efektywności doskonalenia i doksztalcania nauczycieli,
 - wpływu samorządu na doskonalenie i doksztalcanie nauczycieli.

5.2. Obszary odpowiedzialności w zarządzaniu oświatą

Obszary działania szkoły można podzielić na takie, w których dominuje jeden z organów nadzoru, oraz takie, gdzie ta odpowiedzialność jest rozłożona bardziej równomiernie. Do tych pierwszych można zaliczyć:

- **Obszar finansowy.** Za całość spraw odpowiada samorząd. Do niego należą zadania związane z budową nowych szkół, remontami i utrzymaniem istniejących, zapewnieniem płac dla nauczycieli oraz pracowników obsługi i administracji. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁹³ wyraźnie precyzuje (art. 5a ust. 3), że środki na kształcenie, wychowanie i opiekę, w tym profilaktykę społeczną, w przypisanych danemu typowi samorządu szkołach i placówkach zagwarantowane są w dochodach JST (subwencja). Przeważnie samorządowi ta subwencja nie wystarcza nawet na utrzymanie szkół, nie mówiąc już o inwestycjach na oświatę.
- **Obszar organizacyjny.** Odpowiada za niego także samorząd. Jest to zarówno system sieci szkół na terenie danej JST, jak i sposób zorganizowania pojedynczej szkoły. O ile w pierwszym przypadku tworzenie systemu wymaga uchwały odpowiedniej rady JST, a na nią nie ma wpływu kurator oświaty, o tyle w drugim – oba podmioty mogą nań wpływać, choć nie w takim samym stopniu. Sposób organizacji szkoły jest przedstawiany w zwartej formie w arkuszu organizacyjnym. Określa się w nim szczegółowo organizację całego procesu nauczania, wychowania i opieki na dany rok szkolny; przydział liczby godzin zajęć poszczególnych przedmiotów w klasach i ich przypisanie konkretnemu nauczycielowi. Arkusz zawiera informacje o liczbach etatów nauczycieli, pracowników obsługi i administracji. Jest podstawą do sporządzenia propozycji planu finansowego szkoły. Arkusz organizacyjny opracowuje dyrektor szkoły, a zatwierdza organ prowadzący. Obecnie, po

93 (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

usunięciu pkt 6 lit. a) z art. 31 z ustawy o systemie oświaty, kurator oświaty nie opiniuje arkuszy organizacyjnych. Nie oznacza to jednak braku kontroli nad prawidłowością przygotowania arkusza przez dyrektora. W ramach nadzoru pedagogicznego (określonego w art. 33 ustawy) sprawdza się między innymi zgodność przygotowania zawodowego zatrudnianych nauczycieli z wymaganymi kwalifikacjami, realizację podstaw programowych i ramowych planów nauczania, a także sposób zapewnienia uczniom bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki. Nadzoruje się także przestrzeganie statutu szkoły. Ewenementem jest sposób uregulowania tej kwestii, podstawowej dla organizacji pracy szkoły. Zapisy zobowiązujące do przygotowania arkuszy organizacyjnych dotyczące terminów ich przygotowania, zatwierdzenia, a także zawartości zepchnięto do załącznika do rozporządzenia w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół (Dz.U. z 2001 r. Nr 61, poz. 624 ze zm.).

- **Obszar kadrowy.** Wydawałoby się, że najważniejszą instancją nadzorującą jest tu kurator oświaty, jednak to nie do końca prawda. Już sam fakt, iż zatwierdzone przez JST arkusze są sprawdzane przez wizytatorów w ramach nadzoru nad przypisanymi im szkołami i placówkami, wymaga kontrolowania zgodności przydziału zadań nauczycielom z ich kwalifikacjami podanymi przez dyrektora w arkuszu, czy też sprawdzenia liczby nadgodzin przypisanych poszczególnym nauczycielom. Jednakże oprócz wymienionych powyżej czynności na JST spoczywa obowiązek określenia, a w konsekwencji i zatwierdzenia proponowanej przez dyrektora w arkuszu organizacyjnym liczby etatów nauczycieli wsparcia, na przykład bibliotekarza czy pedagoga. Na podstawie art. 42 ust. 7 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta nauczyciela⁹⁴, to JST decyduje, jakiego rodzaju i w jakim wymiarze etatowym (oraz godzinowym) ci nauczyciele będą zatrudnieni. Również określa zasady obniżki tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin dla kadry kierowniczej. Samorząd uchwała regulaminy określające wysokości i warunki przyznawania różnorodnych dodatków płacowych, z uwzględnieniem przewidywanej struktury zatrudnienia nauczycieli, a ponadto z początkiem każdego nowego roku kalendarzowego dokonuje analizy wydatków w celu stwierdzenia, czy średnie płace na poszczególnych stopniach awansu zawodowego są zgodne z przepisami prawa. Do sprawnego funkcjonowania szkoły oprócz nauczycieli konieczni są także inni pracownicy, a o tych etatach i stanowiskach decyduje wyłącznie samorząd. Niezwykle ważne dla samorządu

94 (Dz.U. Nr 3, poz. 19).

są relacje z dyrektorem szkoły. Kadra kierownicza szkół w znacznej mierze wypracowuje sukces szkoły. Poprawna relacja, zaufanie do dyrektorów wzmacnia ich przywództwo i zdolność do kierowania całą organizacją szkolną. Zarządzenie to nie powinno być jednak pozostawione bez nadzoru, aby nie okazało się, że kreowana przez dyrektora polityka rozmija się z tą, którą chce realizować samorząd. Wymaga to od obu stron rozważa i wzajemnego poszanowania.

5.3. Obszary o rozproszonej odpowiedzialności

Oprócz dość jednoznacznie określonych obszarów, o których była mowa w rozdziale 5.2, istnieją takie, gdzie odpowiedzialność, a więc i prawo do decydowania, są podzielone między dwa podmioty, samorząd i kuratora oświaty. Wymienić tu należy takie obszary, jak:

- plany pracy szkoły i koncepcje jej rozwoju,
- zadania związane z kształceniem uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych,
- wyniki kształcenia (jakość nauczania).

O koncepcji rozwoju i planach pracy szkoły musi mieć możliwość decydowania organ prowadzący, ponieważ je finansuje. Obejmuje to również ograniczenia liczby oddziałów czy wręcz likwidację szkół. Z drugiej zaś strony, kurator oświaty, myśląc o poziomie nauczania, powinien dążyć do zapewnienia uczniom jak najlepszych warunków kształcenia, na przykład zadbać o położenie szkoły jak najbliżej miejsca zamieszkania uczniów. Stąd też przy podejmowaniu decyzji o reorganizacji sieci szkół rodzą się konflikty, bo interesy JST i kuratora nie zawsze się pokrywają. Obecne przepisy prawa oświatowego wymagają jedynie zasięgnięcia opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny przed likwidacją szkoły prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego. Konieczne jest natomiast uzyskanie pozytywnej opinii kuratora oświaty w przypadku zamiaru połączenia szkoły podstawowej z gimnazjum.

Podobnie, choć może na inną skalę, kwestie zapewnienia odpowiedniego kształcenia uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych są inaczej rozpatrywane przez samorządy, a inaczej przez kuratora. Samorząd z natury rzeczy skłonny jest analizować w pierwszej kolejności aspekty ekonomiczne, kurator

zaś kieruje się szeroko pojmowanym dobrem ucznia. Dla JST na przykład, kolejne nauczanie indywidualne jest problemem finansowym, przykładem na nieefektywność systemu kształcenia, dla organu nadzoru pedagogicznego – dowodem na to, że system wsparcia uczniów o specjalnych potrzebach działa. Obydwa spojrzenia są konieczne i nie ma możliwości odgórnego, arbitralnego zadecydowania, który jest ważniejszy.

W trzecim obszarze – efektów nauczania – obydwie organy dążą do jak najlepszych wyników. To sytuacja, gdy interesy wszystkich są zbieżne. Oba też podmioty poczuwają się do obowiązku pomocy szkołom, jedni na przykład poprzez zwiększenie środków finansowych na dodatkowe zajęcia czy pomoce dydaktyczne, drudzy skupiają się na wspieraniu poprzez analizy wyników i upowszechnianie dobrych przykładów. Nadzór pedagogiczny przewiduje zadania związane z analizowaniem i ocenianiem efektów działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej (art. 33 ustawy o systemie oświaty). Do zadań JST należy coroczne przedstawianie w terminie do 31 października danego roku informacji o stanie realizacji zadań oświatowych za poprzedni rok szkolny, w tym informacji o wynikach sprawdzianów i egzaminów.

5.4. Narzędzia i procedury stosowane w monitorowaniu

Narzędzia systemowe

Monitorowaniu podlega wiele elementów pracy szkół. Wiele z nich, zwłaszcza te najważniejsze mogą być nadzorowane poprzez wykorzystanie już istniejących narzędzi, szczególnie w systemie elektronicznym. Od wielu już lat stosowany jest System Informacji Oświatowej (SIO), który zastąpił poprzedni system papierowego sporządzania informacji dotyczących szkół. Warto przypomnieć, że te wczesne papierowe arkusze przekazywane przez szkoły do GUS zawierały informację o liczbach uczniów, oddziałów, niepełnosprawnościach; osobno szkoły przekazywały dane dotyczące nauczycieli. Po wprowadzeniu SIO zmieniono także podmiot odpowiedzialny za nie. Został nim samorząd, który scala na swoim poziomie dane ze wszystkich szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez siebie i przez siebie dotowanych oraz przekazuje kompletne zestawienia do kuratorium. Jest więc odpowiedzialny za rzetelność wprowadzanych danych, zwłaszcza że ich wielkość decyduje o wysokości otrzymywanej subwencji. W systemie obecnie funkcjonującym zawarta jest zdecydowana większość informacji o szkole, począwszy od liczby uczniów na poszczególnych etapach

kształcenia, liczby oddziałów, rodzajów niepełnosprawności, zawodów, w jakich kształcą się uczniowie szkół zawodowych, poprzez zdawalność egzaminów, liczby i rodzaje zajęć pozalekcyjnych, wyposażenie budynków, infrastrukturę sportową, po dane dotyczące nauczycieli, w tym wymiar etatu, poziom wykształcenia i awansu zawodowego, staż, wynagrodzenia, a także etaty i kwoty wynagrodzeń pracowników administracji i obsługi.

Niektóre JST i szkoły im podległe, jak dowodzą niniejsze badania, stosują również inne wspierające ich pracę narzędzia, na przykład elektroniczne arkusze organizacyjne. Na rynku jest dostępnych co najmniej kilka ich typów, na tak zadowalającym poziomie, że szkoły i JST korzystają z nich z powodzeniem już wiele lat. Elektroniczny system ułatwia analizowanie arkuszy, automatycznie prawidłowo przydziela godziny, sprawdza poprawność wpisów, co zwłaszcza przy dużej liczbie szkół w danej jednostce jest niewątpliwym udogodnieniem. Pozwala również na łatwiejsze wprowadzanie zmian w postaci aneksów do arkusza.

Narzędzia tworzone na własne potrzeby

Część spośród przebadanych szkół tworzy jednak arkusze w sposób tradycyjny, stosując tak zwane płachty, popularne jeszcze w latach dziewięćdziesiątych. Ten system może być skuteczny w przypadku, gdy mamy do czynienia z pojedynczymi, „czystymi” typami szkół (sama szkoła podstawowa czy liceum), zwłaszcza gdy liczba szkół w danym samorządzie jest niewielka. Wtedy jednak, koniecznie trzeba dokładnie analizować wpisy do wszystkich kolumn i wierszy, co jest czasochłonne. Pośrednim przypadkiem są JST, w których zastosowano własne rozwiązania, wykorzystujące na przykład któryś z komputerowych arkuszy kalkulacyjnych.

Kolejnym udogodnieniem są programy komputerowe do analiz wyników kształcenia. Co prawda, szkoły dostają wyniki sprawdzianów i egzaminów, a okręgowe komisje egzaminacyjne zamieszczają na swoich stronach bardzo obszerne analizy i wyniki, ale na potrzeby konkretnej szkoły i tak konieczne jest przetwarzanie posiadanych danych. Stosowanie w tym celu programów przyspiesza całościową analizę i pozwala się skupiać na interpretacji.

Niezależnie od tych głównych dokumentów samorząd oczekuje od dyrektorów różnego rodzaju dodatkowych sprawozdań, zestawień i rozliczeń (np. dotyczących realizacji godzin, zgodnie z art. 42 KN, czy zajęć pozalekcyjnych dotowanych przez JST). Ich forma może być różnorodna, dogodna dla danego samorządu. Określenie terminów i zakresu sprawozdań oraz ich przestrzeganie sprzyja akceptacji monitorowania działań.

Narzędzia, o których była tu mowa, tworzą już pewien system zbierania danych. Zaprojektowanie do niego racjonalnej procedury, określającej sposób, zakres i terminy raportowania, pozwala na monitorowanie ważnej części pracy szkoły. Sprawozdania SIO składane w końcu marca i września narzucają pewien rytm, można go wykorzystać jako punkt wyjścia do sprawdzania wybranych wskaźników organizacyjnych. Elektroniczne arkusze spełniają taką samą funkcję. Nawet tam, gdzie stosuje się papierowe arkusze, oczywista jest ich analiza w maju, gdy dyrektor planuje organizację następnego roku szkolnego, a następnie we wrześniu, kiedy należy sprawdzić, czy rzeczywista rekrutacja odbiega od wcześniejszych założeń. Dotyczy to w szczególności powiatów i miast prowadzących szkoły ponadgimnazjalne. Stwarza to kilka dogodnych okazji do pomiarów, a ich przemyślane stosowanie pozwala na wdrożenie monitorowania w zasadzie w każdej jednostce samorządowej. Takie myślenie o wykorzystaniu narzędzi, powiązaniu danych, jakie dostarczają, z cykliczną analizą wybranych wskaźników – buduje procedurę. Nie jest to jeszcze powszechne w samorządach, częściej za procedury uznaje się regularne nawet, ale niepowiązane ze sobą kontrole.

5.5. Problemy występujące podczas monitorowania

Problemy związane z kwestiami organizacyjnymi

Podczas monitorowania pracy szkół należy się liczyć z występowaniem różnego rodzaju trudności. Mogą one przeszkadzać w prawidłowym zrozumieniu badanego zagadnienia. Po pierwsze, kłopoty występują podczas kontroli zespołów czy ośrodków skupiających pod jednym zarządem kilka różnych typów szkół.

Ich przyczyny Jan Herczyński⁹⁵ dopatruje się w klasyfikacji wydatków, która nie rozróżnia techników i zasadniczych szkół zawodowych. Podobna sytuacja występuje, gdy w zespole funkcjonują szkoły dla młodzieży i szkoły dla dorosłych tego samego typu, na przykład licea, a chcemy uzyskać informacje o wydatkach w poszczególnych szkołach oddzielnie. Z tym problemem borykają się wszystkie samorządy, na których terenie działają szkoły niepubliczne dla dorosłych. Konieczne jest bowiem określenie wielkości wydatków bieżących w danym typie i rodzaju szkoły prowadzonej przez JST w celu właściwego dotowania szkoły niepublicznej.

95 J. Herczyński (red.), *Przygotowanie informacji o stanie realizacji zadań oświatowych. Propozycje dla jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, s. 89.

Umowne jest również przypisanie w takich zespołach zadań nauczycielom wsparcia, administracji i obsługi. To wszystko powoduje, że pojawiają się wtedy uśrednienia i konieczność przyjęcia dodatkowych zasad (np. podział nauczycieli wsparcia pomiędzy szkoły wg liczby oddziałów, czy wg liczby uczniów). Subwencja jest na przykład obliczana i transferowana do JST na podstawie informacji z 30 września roku poprzedzającego rok jej przekazywania, a więc zmiany, które zajdą od września w roku otrzymania subwencji nie wpływają w praktyce na jej wielkość, choć organizację szkół określają już nowe arkusze organizacyjne. Te trudności są skutkiem przyjętej metodologii raportowania i dzielenia środków w subwencji, ale jeśli w danej JST ujednotolici się sposób tworzenia informacji, nie muszą mieć dużego wpływu na jakość przekazywanych danych.

Problemy związane z narzędziami

Drugim powodem niedokładności są rozwiązania zawarte w istniejących programach komputerowych, na przykład w SIO. Program ten wymusza na dyrektorach wpisywanie danych w konkretny, założony przez jego twórców sposób. Tymczasem nie zawsze jest możliwe przekazanie stanu faktycznego w tych schematach. Dyrektorzy specjalnych ośrodków sygnalizowali trudności z prawidłowym przypisaniem zadań pedagoga, psychologa i innych nauczycieli, choćby we wczesnym wspomaganiu rozwoju dzieci. W opinii dyrektorów szkół, pytanych o system SIO w trakcie wywiadu poszerzonego, jest on bardzo nieprzyjazny w obsłudze, co zawsze zwiększa niebezpieczeństwo pojawienia się błędów.

Problemy spowodowane czynnikiem ludzkim

Kolejnym powodem konieczności zachowania pewnej dozy nieufności podczas analizowania danych jest czynnik ludzki. Dyrektorzy, obciążeni swoimi codziennymi obowiązkami związanymi z funkcjonowaniem szkoły, rozwiązują bieżące problemy i czują się przeciążeni pracą. Powoduje to, że nie potrafią lub nawet nie są w stanie zachować wystarczającej uwagi i czujności podczas wypełniania takiego czy innego sprawozdania. Dotyczy to w szczególności pracochłonnego sprawozdania SIO. Dyrektorzy zespołów szkół czy ośrodków zmuszani na przykład do skrupulatnego przypisywania części etatów do poszczególnych szkół w zespole, niekoniecznie czynili to dokładnie, świadomi, że raczej nikt nie jest w stanie tej informacji sprawdzić, a jej wpływ na cokolwiek jest znikomy. Podobnie pomyłka w przypisaniu liczb absolwentów z ubiegłego roku do oddziałów nie skutkowała niczym, w przeciwieństwie do liczby uczniów w danym roku szkolnym, która to ma wpływ na wielkość subwencji.

Dodatkowym źródłem pomyłek bywa fakt wypełniania sprawozdań nie przez dyrektora, lecz przez innych pracowników szkoły, którzy niekoniecznie muszą rozumieć związki między danymi w tworzonej dokumentacji.

5.6. Wykorzystanie informacji z monitorowania

Pozyskana wiedza o funkcjonowaniu szkoły, procesach i zjawiskach w niej występujących powinna być użyteczna. To co z nią w czasie monitorowania zrobi JST, jest wewnętrzną sprawą danego samorządu. Można jednak wskazać wiele obszarów, w których ta wiedza jest konieczna do podejmowania racjonalnych działań.

Ocena pracy szkoły

Wydaje się, że pierwszym z nich powinna być kwestia oceny pracy szkoły. Kierując duże środki finansowe na funkcjonowanie szkoły, nie można nie zadać sobie pytań, jak i z jakim skutkiem są wydawane. Dobra szkoła to chluba samorządu, zła szkoła – duże zmartwienie i problem. Jak jednak odróżnić jedną od drugiej? Co ma być wyznacznikiem sukcesu? Jakie wartości i jakie wskaźniki uznać należy za miarodajne, by zaliczyć szkołę do kategorii dobrych? Wszak zależy to od wielu lokalnych czynników, które mogą być różne nawet w sąsiadujących samorządach. Można się pokusić o wskazanie paru obszarów, na które JST zwraca najczęściej uwagę.

Niewątpliwie ważna jest sprawność dyrektora w tworzeniu realistycznego planu finansowego szkoły i w jego skutecznej realizacji. Umiejętność pozyskiwania zewnętrznych środków finansowych przez szkołę także ceni się wysoko. Wyniki nauczania upubliczniane na stronach okręgowych komisji egzaminacyjnych dają podstawy do mówienia o wysokich (czy też niskich) efektach kształcenia, co przekłada się na opinię o „dobrej”, czy przeciwnie – „słabej” szkole. Wpływ upublicznienia takich danych na kolejne rekrutacje jest oczywisty. Coraz częściej zwraca się uwagę na inne dane niż średnie wyniki egzaminów czy sprawdzianów, sięgając do informacji o edukacyjnej wartości dodanej. Przedstawiciele samorządów liczą, że w nieodległej przyszłości kolejnym, cennym źródłem wiedzy o szkole będą wyniki ewaluacji zewnętrznej. Także oferta różnorodnych zajęć pozalekcyjnych przedstawiana przez szkołę przyciąga przyszłych uczniów i świadczy o tym, że szkoła potrafi zmobilizować swoje siły, by zaoferować wsparcie dla potencjalnie słabiej radzących sobie z nauką i rozwijać zainteresowania zdolnych.

Ocena pracy dyrektora szkoły

Elementy te, składając się na ocenę pracy szkoły, są też w sposób nieunikniony podstawą oceny pracy dyrektora, który kierując daną jednostką organizacyjną, odpowiada przecież za jej funkcjonowanie. Wśród najważniejszych jego zadań (art. 39 ustawy o systemie oświaty) wymienia się: kierowanie i nadzór nad procesem dydaktycznym, zarządzanie zespołem nauczycieli i pracowników niepedagogicznych oraz dysponowanie środkami określonymi w planie finansowym szkoły. Na ocenę dyrektora wpływa jakość jego współpracy z JST, a więc czy sprawnie i terminowo realizuje uchwały oraz inne zalecenia samorządu, czy przejawia własną inicjatywę i tym podobne.

Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych

Wiedza uzyskana przez JST o pracy szkoły bywa spożytkowana w różnego rodzaju sprawozdaniach i informacjach, na przykład tych, które organ wykonawczy każdego samorządu winien przedstawiać radnym. Z dotychczasowych badań⁹⁶ wynika, że panuje w tym zakresie ogromne zróżnicowanie, zarówno co do objętości tych informacji, jak i ich zawartości. Mikołaj Herbst i Jan Herczyński⁹⁷ pokazują, jak lepiej można wykorzystać zbiór dostępnych danych do pomiaru osiągnięć szkoły, po przetworzeniu ich na znacznie użyteczniejsze wskaźniki. Nawet monitorowanie szkół w niewielkim zakresie i stosowanie zestawu wskaźników najważniejszych dla danej JST ułatwia kreowanie przez samorząd polityki oświatowej.

Realizacja lokalnej polityki i strategii oświatowej

Można ją rozumieć bardziej ogólnie, jako strategię danej JST obejmującą wszystkie sprawy edukacji, lub zawęzić tylko do części problemów oświatowych, na przykład skupić się na rozwiązaniu trudności kilku szkół. Z ustaleń Rafała Stanka, Davida Tofta, Adama Stachela⁹⁸, dotyczących samorządowych strategii oświatowych wynika, że tylko niewielki procent samorządów posiadał dokumentację, która spełniałaby normy strategii. Zwykle brakowało w niej ważnych elementów, takich jak planowanie finansów czy ciągłości działań, określanie ram czasowych, a wśród istotnych wskaźników – na przykład miary osiągnięcia

96 A. Sobotka, *Sprawozdania oświatowe za rok szkolny 2008/2009*, [w:] *Przygotowanie informacji o stanie realizacji zadań oświatowych...*, s. 21–37.

97 M. Herbst i J. Herczyński, *Wskaźniki odniesienia*, [w:] *Przygotowanie informacji o stanie realizacji zadań oświatowych...*, s. 87–102.

98 R. Stanek, *Raport. Analiza gminnych strategii oświatowych*; D. Toft, *Raport. Analiza powiatowych strategii oświatowych*; A. Stachel, *Raport. Analiza strategii regionalnych w zakresie oświaty*. www.ore.edu.pl.

sukcesu. Pomimo to samorządy realizują swoją politykę oświatową – często skutecznie i szybko diagnozując przyczyny słabszych wyników w danej szkole, mogą podjąć w niej działania naprawcze, nawet w przypadku braku strategii. Jednak warunkiem wdrożenia zarówno strategii, jak i takich doraźnych rozwiązań jest posiadanie wiedzy o faktach. Te z kolei najlepiej przedstawiać w postaci pewnych, niezależnych danych i wskaźników, uzyskanych z monitorowania pracy szkół. Jeśli zaś przyjęło się i realizuje strategię, monitorowanie jest wręcz jej niezbędnym elementem.

5.7. Wyniki badań

Badania, których wyniki przedstawiono poniżej, miały odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób jednostki samorządu terytorialnego monitorują pracę podległych sobie placówek oświatowych. W szczególności celem badań było określenie, jakimi metodami oraz z użyciem jakich narzędzi takie monitorowanie się odbywa.

Do badań wybrano 28 samorządów różnych typów w dwóch województwach. W województwie wielkopolskim był to Kalisz (miasto na prawach powiatu), powiaty międzychodzki i chodzieski oraz miasta i gminy: Chodzież, Słupca, Szamocin, Sieraków i Kwilcz. Natomiast w województwie dolnośląskim – Legnica (miasto na prawach powiatu), powiaty bolesławiecki i oleśnicki oraz miasta i gminy: Oleśnica, Bierutów, Warta Bolesławiecka, Żarów.

Do wszystkich dyrektorów szkół w wybranych JST zostały wysłane ankiety, wypełniali je także dyrektorzy wydziałów oświaty lub kierownicy referatów oświaty. Analizie poddano łącznie 78 ankiet: w województwie wielkopolskim uzyskano odpowiedzi od 28 ankietowanych, a w województwie dolnośląskim od 50. Analiza ankiet stworzyła podstawy do określenia stopnia, w jakim dana JST wdrożyła do swych standardowych działań monitorowanie realizacji zadań przez szkoły. Wyłoniła też obszary, w których monitorowanie jest najskuteczniejsze, oraz te, w których nie występuje lub występuje rzadko.

Wywiady pogłębione przeprowadzono po lekturze ankiet z wybranymi dyrektorami szkół i szefami wydziałów oświatowych w 15 jednostkach samorządowych. Podczas rozmów doprecyzowano kwestie wątpliwe, jak wynikało z odpowiedzi, celem uzyskania pełnego obrazu działania danej jednostki w poszczególnych obszarach.

5.7.1. Zakres kontroli monitoringu wykorzystania godzin lekcyjnych zatwierdzonych w arkuszu organizacyjnym

Decyzje o zatwierdzeniu arkusza mają dalekosiężne skutki. Zatwierdzenie arkusza organizacyjnego jest bowiem równoznaczne z deklaracją JST, iż gwarantuje środki na zadania tam opisane. Dzieje się to zwykle w maju każdego roku, tak przynajmniej przewiduje prawo oświatowe. Oznacza to, że o dużej części budżetu decyduje się już rok wcześniej! Dlatego tak ważne jest, by osoba kontrolująca arkusze miała odpowiednie kwalifikacje, doświadczenie i znajomość zagadnień. Ponadto w czasie pracy szkoły, za względu na okoliczności, których nie da się do końca przewidzieć, zachodzi zwykle konieczność opracowywania aneksów do arkuszy, wymagającego takiej samej wiedzy jak zatwierdzanie. Jednostka samorządowa i dyrektor szkoły, współpracując ze sobą na etapie tworzenia arkusza, mogą zapewnić realizację najważniejszych zadań bez nadmiernego obciążania budżetu samorządu. Tam gdzie przyjęto i stosuje się zasady i kryteria zatwierdzania arkusza, mniej jest nieufności i obszarów spornych; łatwiej o rozumną akceptację zarówno potrzeb szkoły, jak i możliwości finansowych samorządu. Wszystkie zajęcia, które odbywają się w szkołach, powinny być zgodne z wpisami do arkusza. Czy tak jest, trudno powiedzieć bez nadzoru tego procesu. Systematyczne monitorowanie zwiększa poczucie bezpieczeństwa zarówno dyrektorów szkół, jak i jednostki samorządu.

Zauważono, że na Dolnym Śląsku elektroniczne arkusze organizacyjne stosuje się proporcjonalnie częściej niż w Wielkopolsce. W wywiadach pogłębionych poświęcono temu zagadnieniu chwilę uwagi. Z arkuszy elektronicznych najczęściej korzysta się w większych samorządach, takich jak miasta, szczególnie na prawach powiatu, oraz w powiatach. Wszędzie tam JST miałyby problemy z analizą tradycyjnego arkusza, rozpisanego przez dyrektora na typowej „płachcie”, zarówno ze względu na liczbę prowadzonych szkół, jak i wielość oddziałów czy typów szkół w zespołach. W tych samorządach dyrektorzy szkół i przedstawiciele jednostek wyrażali pozytywną opinię o używanych programach, byli z nich zadowoleni. Posługiwanie się takim arkuszem w wersji online podawano kilkakrotnie jako przykład możliwości systematycznego monitorowania przez JST pracy szkoły. Co ciekawe, w mniejszych gminach stosowanie arkuszy elektronicznych było rozważane, ale właśnie ze względu na wielkość gminy nie decydowano się na zakup takiego oprogramowania. Uznawano, że potencjalne korzyści związane z łatwością analizy nie zrekompensują kosztów zakupu. Wyrażana była zwykle opinia, że nie ma problemu, by dokładnie przeanalizować tradycyjny arkusz.

Być może te czynniki spowodują w dłuższej perspektywie, że powstaną dwie grupy JST, jedne, inwestując w elektroniczne narzędzia, będą mogły stosować je coraz szerzej do monitorowania pracy szkół, drugie, pozostając przy tradycyjnych rozwiązaniach, będą tej możliwości pozbawione. Jednak należy stwierdzić, że problem monitorowania jest przez przedstawicieli JST dostrzegany, co więcej – zdają oni sobie sprawę z braku rozwiązań systemowych w tym zakresie.

5.7.2. Pytania ankietowe wraz z odpowiedziami

Ze względu na możliwości wielokrotnego wyboru oraz na przypadki, w których respondenci nie wypełnili niektórych punktów, liczby odpowiedzi na poszczególne pytania nie są równe liczbie ankiet. Odrębne kolumny w tabelach 32–64 odnoszą się do wyników z województwa wielkopolskiego oraz do województwa dolnośląskiego. Każde z omawianych zagadnień zostało przedstawione w dwóch tabelach, z których pierwsza opisuje odpowiedzi przedstawicieli samorządów terytorialnych, a druga – dyrektorów szkół.

Pytanie pierwsze dotyczyło osoby, która w imieniu samorządu kontroluje prawidłowość przydziału godzin (tabela 32).

Jak wynika z odpowiedzi osób na kierowniczych stanowiskach w JST, 10 (na 15 badanych) deklaruje, że arkusze są sprawdzane albo bezpośrednio przez kierowników wydziałów, komórek, albo przez wyspecjalizowanego pracownika. Występuje niewielka różnica odpowiedzi między dwoma województwami (tabela 33).

TABELA 32. KTO W JST KONTROLUJE PRAWIDŁOWOŚĆ PRZYDZIAŁU GODZIN? ODPOWIEDZI JST

	Gmina		Miasto		Powiat	
	WLKP	DLN	WLKP	DLN	WLKP	DLN
Kierujący wydziałem/referatem	2	0	0	1	2	0
Stale ten sam pracownik wydziału/referatu	1	0	1	1	0	2
Pracownik, któremu przydzielono zadanie	0	3	2	0	0	0

Źródło: badanie własne.

TABELA 33. KTO W JST KONTROLUJE PRAWDIWOŚĆ PRZYDZIAŁU GODZIN?
ODPOWIEDZI DYREKTORÓW SZKÓŁ

	Gmina		Miasto		Powiat	
	WLKP	DLN	WLKP	DLN	WLKP	DLN
Kierujący wydziałem/referatem	2	4	5	9	5	4
Stale ten sam pracownik wydziału/referatu	1	4	4	10	0	7
Pracownik, któremu przydzielono zadanie	1	1	2	5	0	2

Źródło: badanie własne.

Z deklaracji dyrektorów szkół wynika, że większość z nich jest pewna, iż arkusze analizowane są przez osoby na kierowniczych stanowiskach lub przez wyspecjalizowanych pracowników – 55 na 66 ankiet zawiera takie wskazanie (83%). Pomiędzy wynikami obu województw nie ma dużych różnic: w województwie wielkopolskim wskazało tak 17 na 20 respondentów, a w woj. dolnośląskim 38 na 46.

TABELA 34. JAKIE NARZĘDZIA STOSUJE SIĘ DO KONTROLI?
ODPOWIEDZI JST

	Gmina		Miasto		Powiat	
	WLKP	DLN	WLKP	DLN	WLKP	DLN
Profesjonalny elektroniczny arkusz organizacyjny	0	1	2	2	1	2
Własne komputerowe arkusze organizacyjne	0	0	0	0	0	0
Własne wersje papierowych arkuszy	1	0	0	0	0	0
Typowe papierowe płachty	1	1	0	0	1	0
Nie ma jednolitego systemu	1	1	1	0	0	0

Źródło: badanie własne.

W województwie dolnośląskim trzech na siedmiu dyrektorów jednostek samorządu terytorialnego wskazało, iż pracownik, któremu przydzielono arkusze do kontroli, nie miał tego zadania przypisanego na stałe, natomiast w podległych im szkołach tylko w jednej na 46 ankiet pojawiło się takie przypuszczenie.

Pytanie drugie dotyczyło narzędzi stosowanych do analizowania arkuszy organizacyjnych (tabele 34 i 35).

Odpowiedzi JST w obu województwach są zróżnicowane. W wielkopolskim trzech na ośmiu respondentów wskazało, że wykorzystuje elektroniczne arkusze organizacyjne, w dolnośląskim ta proporcja była wyższa, pięciu na siedmiu respondentów. Pozostała część deklaruowała stosowanie tradycyjnych systemów.

TABELA 35. JAKIE NARZĘDZIA STOSUJE SIĘ DO KONTROLI?
ODPOWIEDZI DYREKTORÓW SZKÓŁ

	Gmina		Miasto		Powiat	
	WLKP	DLN	WLKP	DLN	WLKP	DLN
Profesjonalny elektroniczny arkusz organizacyjny	0	2	9	23	2	10
Własne komputerowe arkusze organizacyjne	1	0	0	0	0	1
Własne wersje papierowych arkuszy	1	0	1	0	0	0
Typowe papierowe płachty	1	7	0	0	0	0
Nie ma jednolitego systemu	1	0	1	0	3	0

Źródło: badanie własne.

Dyrektorzy szkół nieco częściej niż JST deklarują stosowanie elektronicznych arkuszy organizacyjnych: w województwie wielkopolskim to 11 na 20 ankiet, a w dolnośląskim 35 na 43 ankiety. W czasie wywiadu okazało się, że dwóch dyrektorów posiadało programy elektronicznie generujące arkusze i je stosowało, nawet jeśli w JST nie było adekwatnego programu komputerowego. Dyrektorzy zauważali, że takie programy są im przydatne, niezależnie od tego czy samorząd posiada zbiorcze arkusze elektroniczne.

Pytanie trzecie dotyczyło obszarów sprawdzanych w szkolnych planach nauczania, przedkładanych z arkuszami organizacyjnymi (tabele 36 i 37).

Najwięcej wskazań w ankietach JST dotyczyło odpowiedzi drugiej (12 na 18). Ta odpowiedź była najczęściej wybierana w obu województwach. Wynika z tego, że kontrola szkolnych planów nauczania dotyczy przede wszystkim zgodności liczby godzin we wszystkich latach danego cyklu edukacyjnego. Tylko w trzech przypadkach wskazanie dotyczyło także sprawdzenia, czy zrealizowane w poprzednich latach godziny były wykorzystane zgodnie z wcześniejszymi pla-

nami. Taka kontrola jest dokładniejsza, wymaga jednak nie tylko sprawdzenia zgodności sumy godzin w poszczególnych latach nauczania, ale i przyporządkowania godzin do przedmiotów w kolejnych latach. Może to zapobiec ewentualnym przesunięciom przez dyrektora przydziału godzin pomiędzy przedmiotami, na przykład w ostatnich klasach w taki sposób, że w danym roku suma godzin się zgadza z ramowymi planami, ale w całym cyklu uczniowie mogą mieć za małą liczbę godzin z jednego przedmiotu, a zawyżoną z drugiego. Ponadto trzy JST przyznały, że sprawdzają tylko dany rok kształcenia, co może skutkować rozwiązaniem dyscypliny sporządzania planów przez dyrektorów, zwłaszcza w sytuacji, gdy wizytatorzy kuratorium nie sprawdzają arkuszy przed ich zatwierdzeniem przez samorząd, a zaglądną do nich tylko w czasie wizyt w placówkach.

TABELA 36. JAK KONTROLUJĄCY SPRAWDZA PRZYDZIAŁ GODZIN W SZKOLNYCH PLANACH NAUCZANIA W CAŁYM CYKLU KSZTAŁCENIA POD WZGLĘDEM ZGODNOŚCI Z ROZPORZĄDZENIEM?
ODPOWIEDZI JST

	Gmina		Miasto		Powiat	
	WLKP	DLN	WLKP	DLN	WLKP	DLN
Kontrolowany jest dany rok	0	2	1	0	0	0
Kontrolowane są wszystkie lata – sumy godzin	3	1	2	2	2	2
Kontrolowana jest realizacja lat poprzednich z planami	0	0	1	1	0	1
Nie ma kontroli	0	0	0	0	0	0

Źródło: badanie własne.

Najwięcej wskazań w ankietach JST dotyczyło odpowiedzi drugiej (12 na 18). Ta odpowiedź była najczęściej wybierana w obu województwach. Wynika z tego, że kontrola szkolnych planów nauczania dotyczy przede wszystkim zgodności liczby godzin we wszystkich latach danego cyklu edukacyjnego. Tylko w trzech przypadkach wskazanie dotyczyło także sprawdzenia, czy zrealizowane w poprzednich latach godziny były wykorzystane zgodnie z wcześniejszymi planami. Taka kontrola jest dokładniejsza, wymaga jednak nie tylko sprawdzenia zgodności sumy godzin w poszczególnych latach nauczania, ale i przyporządkowania godzin do przedmiotów w kolejnych latach. Może to zapobiec ewentualnym przesunięciom przez dyrektora przydziału godzin pomiędzy przedmiotami,

na przykład w ostatnich klasach w taki sposób, że w danym roku suma godzin się zgadza z ramowymi planami, ale w całym cyklu uczniowie mogą mieć za małą liczbę godzin z jednego przedmiotu, a zawyżoną z drugiego. Ponadto trzy JST przyznały, że sprawdzają tylko dany rok kształcenia, co może skutkować rozluźnieniem dyscypliny sporządzania planów przez dyrektorów, zwłaszcza w sytuacji, gdy wizytatorzy kuratorium nie sprawdzają arkuszy przed ich zatwierdzeniem przez samorząd, a zaglądną do nich tylko w czasie wizyt w placówkach.

Odpowiedzi dyrektorów szkół były zbliżone do odpowiedzi JST, w obu województwach najwięcej wskazań miała też odpowiedź druga o kontroli sumy godzin we wszystkich latach: 46 na 62 wyborów (74% wskazań). W następnej kolejności wybierano odpowiedź pierwszą – było 10 wskazań na kontrolę w danym roku. Dwóch dyrektorów zaznaczyło odpowiedź czwartą, wskazującą na brak kontroli przydziału godzin. W czasie wywiadu okazało się, że dyrektorzy otrzymują informacje o zasadach tworzenia arkuszy, ale niekoniecznie już o tym, co będzie podlegało szczegółowej kontroli. Najczęściej taka informacja zwrotna pojawia się dopiero, gdy JST prosi o wyjaśnienia do arkusza czy też nakazuje poprawki.

TABELA 37. JAK KONTROLUJĄCY SPRAWDZA PRZYDZIAŁ GODZIN W SZKOLNYCH PLANACH NAUCZANIA W CAŁYM CYKLU KSZTAŁCENIA POD WZGLĘDEM ZGODNOŚCI Z ROZPORZĄDZENIEM? ODPOWIEDZI DYREKTORÓW SZKÓŁ

	Gmina		Miasto		Powiat	
	WLKP	DLN	WLKP	DLN	WLKP	DLN
Kontrolowany jest dany rok	1	3	4	0	1	1
Kontrolowane są wszystkie lata – sumy godzin	2	6	5	21	3	9
Kontrolowana realizacja lat poprzednich z planami	0	0	0	3	1	0
Nie ma kontroli	1	0	1	0	0	0

Źródło: badanie własne.

Pytanie czwarte dotyczyło nadzoru nad przydziałem godzin do dyspozycji dyrektora (tabele 38 i 39).

Najczęściej wybierano w JST odpowiedź pierwszą, mówiącą o kontrolowaniu zgodności z rozporządzeniem. Miało to miejsce w dziewięciu przypadkach na 15,

przy czym częściej wybierano tę odpowiedź w województwie dolnośląskim (pięć na siedem) niż w wielkopolskim (cztery na osiem). Niewielka grupa wskazań dotyczyła odpowiedzi drugiej, dotyczącej kontrolowania zasadności przydziału godzin, oraz trzeciej, wskazującej na brak kontroli: po trzy na piętnaście, co może sugerować słabość nadzoru w obszarze przydzielania godzin tak zwanych dyrektorskich lub wskazywać na wysoki stopień zaufania do pracy dyrektora.

TABELA 38. JAK KONTROLUJĄCY SPRAWDZA PRZYDZIAŁY GODZIN DO DYSPOZYCJI DYREKTORA W SZKOLNYCH PLANACH NAUCZANIA? ODPOWIEDZI JST

	Gmina		Miasto		Powiat	
	WLKP	DLN	WLKP	DLN	WLKP	DLN
Kontrola zgodności z rozporządzeniem	2	2	0	2	2	1
Kontrola zasadności przydziału	1	0	1	0	0	1
Brak kontroli	0	1	2	0	0	0

Źródło: badanie własne.

TABELA 39. JAK KONTROLUJĄCY SPRAWDZA PRZYDZIAŁY GODZIN DO DYSPOZYCJI DYREKTORA W SZKOLNYCH PLANACH NAUCZANIA? ODPOWIEDZI DYREKTORÓW SZKÓŁ

	Gmina		Miasto		Powiat	
	WLKP	DLN	WLKP	DLN	WLKP	DLN
Kontrola zgodności z rozporządzeniem	3	9	9	21	5	10
Kontrola zasadności przydziału	0	0	1	8	0	3
Brak kontroli	1	0	1	0	0	0

Źródło: badanie własne.

Dyrektorzy szkół, podobnie jak JST, najczęściej wskazywali odpowiedź pierwszą o kontroli zgodności z rozporządzeniem. Było tak w 57 przypadkach na 71, przy czym trochę częściej w województwie wielkopolskim (17 na 20), niż w dolnośląskim (40 na 51). W województwie wielkopolskim dwóch dyrektorów skorzystało z trzeciej ewentualności, wskazującej na brak kontroli, natomiast w dolnośląskim nikt jej nie wybrał.

Pytanie piąte dotyczyło nadzoru nad godzinami z zakresu rozszerzonego (tabele 40 i 41). Nie dotyczyło to wszystkich respondentów, bowiem takie godziny są zaplanowane w niektórych ramowych planach nauczania – dotyczących liceów.

TABELA 40. JAK KONTROLUJĄCY SPRAWDZA W SZKOLNYCH PLANACH NAUCZANIA PRZYDZIAŁ GODZIN Z ZAKRESU ROZSZERZONEGO? ODPOWIEDZI JST

	Gmina		Miasto		Powiat	
	WLKP	DLN	WLKP	DLN	WLKP	DLN
Kontrola zgodności z rozporządzeniem	0	0	1	1	2	1
Kontrola zasadności przydziału	0	0	0	0	1	1
Brak kontroli	0	0	0	0	0	0

Źródło: badanie własne.

Odpowiedź pierwszą, mówiącą o sprawdzaniu zgodności planów nauczania z rozporządzeniem, wskazały trzy JST w woj wielkopolskim, a pięć w dolnośląskim, po jednym wskazaniu w obu województwach przypadło na drugą odpowiedź, czyli sprawdzanie zasadności przydziału godzin przez dyrektora. Żadna z JST nie wskazała na odpowiedź trzecią. Wyniki pozwalają przypuszczać, że zdecydowana większość kontrolujących arkusze organizacyjne w samorządach nie sprawdza zasadności przydziału godzin, na przykład zgodnie z profilem klasy, zostawiając to w gestii dyrektorów szkół.

TABELA 41. JAK KONTROLUJĄCY SPRAWDZA W SZKOLNYCH PLANACH NAUCZANIA PRZYDZIAŁ GODZIN Z ZAKRESU ROZSZERZONEGO? ODPOWIEDZI DYREKTORÓW SZKÓŁ

	Gmina		Miasto		Powiat	
	WLKP	DLN	WLKP	DLN	WLKP	DLN
Kontrola zgodności z rozporządzeniem	0	3	3	10	4	9
Kontrola zasadności przydziału	0	0	0	6	0	3
Brak kontroli	0	0	0	0	0	0

Źródło: badanie własne.

Podobnie do JST odpowiedzieli dyrektorzy szkół, z tym że w województwie wielkopolskim wszyscy z tej grupy wskazali na kontrolowanie przydziału godzin zgodnie z rozporządzeniem, a w dolnośląskim potwierdziło to 22, natomiast dziewięciu wybrało odpowiedź drugą o kontroli merytorycznej zasadności przydziału. Oprócz tego 28 dyrektorów wskazało ND (nie dotyczy).

Pytanie szóste dotyczyło monitorowania godzin w arkuszu organizacyjnym (Tabele 42 i 43).

TABELA 42. JAK KONTROLUJĄCY SPRAWDZA PRZYDZIAŁ GODZIN W ARKUSZU ORGANIZACYJNYM? ODPOWIEDZI JST

	Gmina		Miasto		Powiat	
	WLKP	DLN	WLKP	DLN	WLKP	DLN
Poprawność sumowania godzin	3	2	1	2	0	1
Zgodność ze szkolnymi planami nauczania	2	2	1	2	2	2
Zasadność podziałów klas	3	2	2	2	1	2
Kontrola nadgodzin nauczycieli	3	3	3	2	1	2
Brak kontroli	0	0	0	0	0	0

Źródło: badanie własne.

Większość badanych JST w obu województwach wybierała po kilka z czterech pierwszych odpowiedzi, co może wskazywać, że samorząd przykłada dużą wagę do kontroli arkusza. Świadczy o tym też to, że nie było żadnej odpowiedzi wskazującej na brak kontroli. Kilka jednostek nie wybrało odpowiedzi pierwszej, mówiącej o sprawdzeniu sum w kolumnach wpisanych do arkusza przez dyrektora, co w trakcie wywiadu poszerzonego wyjaśniono jako przeoczenie.

Rozkład odpowiedzi dyrektorów jest bardzo zbliżony do rozkładu wskazań samorządowych. Nie ma ani jednego stwierdzenia wskazującego na brak kontroli przygotowanych przez nich arkuszy. Również pozostałe odpowiedzi rozłożone są równomiernie, obejmując wymienione w pytaniu możliwości.

TABELA 43. JAK KONTROLUJĄCY SPRAWDZA PRZYDZIAŁ GODZIN W ARKUSZU ORGANIZACYJNYM? ODPOWIEDZI DYREKTORÓW SZKÓŁ

	Gmina		Miasto		Powiat	
	WLKP	DLN	WLKP	DLN	WLKP	DLN
Poprawność sumowania godzin	3	6	4	13	2	8
Zgodność ze szkolnymi planami nauczania	1	6	5	20	3	10
Zasadność podziałów klas	3	5	6	22	2	10
Kontrola nadgodzin nauczycieli	3	6	6	22	3	10
Brak kontroli	0	0	0	0	0	0

Źródło: badanie własne.

Pytanie siódme dotyczyło sposobu monitorowania realizacji zatwierdzonych godzin (tabele 44 i 45).

TABELA 44. W JAKI SPOSÓB JST MONITORUJE REALIZACJĘ ZATWIERDZONYCH GODZIN? ODPOWIEDZI JST

	Gmina		Miasto		Powiat	
	WLKP	DLN	WLKP	DLN	WLKP	DLN
Kontrola dzienników lekcyjnych	0	0	0	0	0	0
Kontrola dzienników zajęć pozalekcyjnych	0	0	0	0	0	0
Inny sposób monitorowania	0	1	0	1	1	1
Brak monitorowania	3	2	3	1	1	1

Źródło: badanie własne.

Z siedmiu na osiem JST w województwie wielkopolskim wskazało, że nie monitoruje realizacji zatwierdzonych godzin, a w jednej odpowiedzi zaznaczono inny sposób monitorowania pracy szkoły. W województwie dolnośląskim z siedmiu badanych jednostek cztery wskazały na brak monitorowania, trzy na inny sposób realizacji niż wymienione w pytaniu. Z wyjaśnień dyrektorów w wywiadzie poszerzonym wynikało, że najczęściej ten inny sposób to kontrola

z wykorzystaniem elektronicznych narzędzi zawartych w arkuszach organizacyjnych, kontrola finansowa, w ramach której sprawdzane były także realizacje zajęć, lub też sprawozdania dyrektorów szkół o realizacji zadań. Innymi wskazywanymi przez JST, jak i dyrektorów szkół sposobami monitorowania pracy były wizyty w szkołach, w trakcie których obserwowano wyniki pracy kół zainteresowań czy innych zespołów opłacanych przez szkołę. Taka bezpośrednia obserwacja była traktowana jako monitorowanie. Dotyczyło to zwłaszcza pracy takich kół zainteresowań, jak między innymi taneczne, sportowe, muzyczne, literackie, które organizując publiczne występy uczniów, dostarczały łatwego sposobu na przekonanie się o wynikach ich pracy. Zaciekawienie może wywołać stwierdzenie w pogłębionych wywiadach, że wśród dyrektorów szkół istnieje powszechna akceptacja dla monitorowania zajęć przez samorząd.

TABELA 45. W JAKI SPOSÓB JST MONITORUJE REALIZACJĘ ZATWIERDZONYCH GODZIN? ODPOWIEDZI DYREKTORÓW SZKÓŁ

	Gmina		Miasto		Powiat	
	WLKP	DLN	WLKP	DLN	WLKP	DLN
Kontrola dzienników lekcyjnych	1	1	1	8	1	5
Kontrola dzienników zajęć pozalekcyjnych	1	1	1	8	1	5
Inny sposób monitorowania	1	4	2	14	2	6
Brak monitorowania	2	2	6	0	2	0

Źródło: badanie własne.

W województwie wielkopolskim w 10 na 21 przypadków wybrano ostatnią odpowiedź, oznaczającą brak monitorowania. Dyrektorzy szkół wskazywali także na istnienie kontroli dzienników lekcyjnych i dzienników zajęć pozalekcyjnych (po trzy odpowiedzi). Oprócz tego pięciokrotnie wskazano na istnienie innego sposobu monitorowania. W województwie dolnośląskim tylko dwukrotnie wskazano na brak monitorowania, a pozostałe odpowiedzi wybierano znacznie częściej: 24 informowały o innym niż wymienione sposobie monitorowania, 14 o kontroli dzienników zajęć pozalekcyjnych oraz 14 o kontroli dzienników lekcyjnych. Wydaje się, że dyrektorzy znacznie częściej (niż JST) traktują zwykłe kontrole przeprowadzane przez samorząd jako monitorowanie pracy szkół. Kolejną rozbieżnością było wielokrotne wskazanie przez dyrekto-

rów na kontrole dzienników zajęć, podczas gdy JST nie potwierdzały ich wykonywania. Rozbieżność mogła wynikać z sytuacji, w której dyrektor przedkładał osobie wizytującej szkołę dokumenty tego typu, a kontrolujący z nich nie korzystał.

Dodatkowe środki na realizację zajęć pozalekcyjnych

Kolejny aspekt badań dotyczył funkcjonowania zajęć pozalekcyjnych w szkołach. Samorząd może wyasygnować jakieś środki finansowe na takiego typu zajęcia. Niektóre samorządy nie przeznaczają na ten cel dodatkowych pieniędzy i wtedy zajęcia mogą się w zasadzie nie odbywać, ale zaangażowani nauczyciele często organizują te zajęcia nieodpłatnie. Mogą też wykonywać takie zadania zlecone przez dyrektora w ramach realizacji godzin, zgodnie z art. 42 KN. Bywa, że prowadzą je odpłatnie, a środki na ich wynagrodzenia pochodzą z innego źródła niż budżet oświatowy w danej jednostce samorządowej. Takimi źródłami finansowania są na przykład fundusze unijne i wynikające z nich programy operacyjne czy też gminne programy profilaktyki przeciwalkoholowej. Badanie pokazuje zróżnicowanie w tym obszarze. Praktycznie połowa zbadanych samorządów przeznaczają dodatkowe środki na tego typu zajęcia, uznając je za ważny sposób wsparcia okazywanego uczniom. Z wywiadów wynika, że dyrektorzy są wrażliwi na fakt przyznania takich dodatkowych środków, a jeszcze bardziej na fakt ich nieprzyznania. Otrzymanie finansowego wsparcia jest odbierane jednoznacznie jako troska o szkołę, docenianie jej pracy. Przekazywanie środków na realizację zajęć może się wiązać ze wskazaniem konkretnych celów ich wykorzystania. Jednostka samorządu może narzucić rodzaje zajęć, czasami wynikają one wprost z wniosków o dofinansowanie ze źródeł zewnętrznych. Częściej jednak obowiązek dokonania analizy potrzeb szkoły spoczywa na dyrektorze i nauczycielach. Niezależnie od podmiotu decydującego o sposobie zagospodarowania środków, zasadne jest sprawdzenie, jaki skutek przyniosły dodatkowe zajęcia. Ich monitorowanie wydaje się naturalnym postępowaniem samorządu.

Połowa (cztery na osiem badanych) JST w województwie wielkopolskim zadeklarowała wspieranie szkół dodatkowymi środkami na zajęcia pozalekcyjne, podobnie uczyniły samorządy (cztery na siedem) w województwie dolnośląskim.

W przypadku szkół w województwie wielkopolskim mniejsza część z nich deklaruje otrzymywanie wsparcia finansowego (pięć na 19 wskazań), niż w województwie dolnośląskim (odpowiednio 19 na 42). Okazuje się także, że

jeśli JST przeznacza dodatkowe środki na zajęcia pozalekcyjne, to nie czyni tego automatycznie wobec wszystkich szkół. Było tak kilkakrotnie w sytuacjach, gdy samorząd zauważył problem związany na przykład ze słabymi wynikami nauczania i chciał taką szkołę wzmocnić. Dyrektorzy szkół, które z kolei nie otrzymały takiego wsparcia, odbierali to negatywnie, uznawali za brak dbałości o ich placówkę, nawet jeśli widzieli obiektywną różnicę w wynikach nauczania.

TABELA 46. CZY JST PRZYZNAJE SZKOŁOM DODATKOWE ŚRODKI NA REALIZACJĘ ZAJĘĆ POZALEKCYJNYCH?

		Gmina		Miasto		Powiat	
		WLKP	DLN	WLKP	DLN	WLKP	DLN
Tak, są przyznawane	JST	3	2	1	2	0	0
	Szkoły	3	3	2	15	0	1
Nie, nie są przyznawane	JST	0	1	2	0	2	2
	Szkoły	1	6	8	7	5	10

Źródło: badanie własne.

Na pytanie o kontrolę przez samorząd realizacji zajęć pozalekcyjnych w 18 przypadkach na 35 wskazano na jej prowadzenie, a w 17 na jej brak.

Z kolei na pytanie o wpływ JST na rodzaj zajęć potwierdzono go w 20 przypadkach na 33, a w 13 odpowiedziach zaprzeczono. Najczęściej powodem ingerowania JST w ustalanie rodzaju zajęć było ich finansowanie ze źródeł zewnętrznych; projekt opisywał konkretny rodzaj zajęć, więc szkoły po jego zatwierdzeniu nie mogły dokonywać żadnych zmian w zaplanowanych zajęciach. Nie oznaczało to oczywiście pomijania opinii czy propozycji szkół, były one aktywne na etapie tworzenia projektów.

Na pytanie, kto decyduje o celu przeznaczenia dodatkowych środków, wśród 33 odpowiadających, że zajęcia pozalekcyjne odbywają się, 20 wybrało dyrektora szkoły, a 13 jednostkę samorządową jako instancję ostateczną. Wszyscy badani poinformowali też, że o wysokości środków przyznanych szkole decyduje samorząd.

Na pytanie o istnienie procedury przydziału tych środków i obiektywne kryteria przyznawania 18 odpowiedzi z 33 wskazało na istnienie takiej pro-

cedury, a 15 – na jej brak. Z wywiadów wyłonił się w tym ostatnim przypadku obraz następujący: dyrektor występuje o dodatkowe środki z odpowiednim wnioskiem, a samorząd albo przyzna, albo nie. Tymczasem dyrektorzy oczekiwali od samorządu wcześniejszych informacji o jego zamiarach związanych z dofinansowaniem zajęć pozalekcyjnych, o wysokości ewentualnych środków na ten cel i, co ważne, określonych kryteriów ich przyznawania. Uznawali, że brak jasności przydziału środków jest dużym utrudnieniem.

Na pytanie o kontrole dodatkowych zajęć 23 respondentów z 32 potwierdziło, że się je prowadzi, natomiast dziewięciu zaprzeczyło.

Badany był także sposób dokumentowania tych zajęć. Najczęściej dyrektorzy wymieniali dzienniki zajęć pozalekcyjnych i karty nadgodzin – 26 wskazań na 39, w dwóch przypadkach pisano specjalne sprawozdania, potwierdzenia wykonania zajęć przez dyrektora. Wymieniano też dokumenty finansowe badane w czasie kontroli budżetów szkół.

Na 32 odpowiedzi 25 respondentów wskazywało na dokonywanie ocen efektów dodatkowych zajęć, a w siedmiu – na rezygnację z nich. Najczęściej na pytanie, jak się mierzy te efekty, uzyskiwano następujące odpowiedzi: uczniowie lepiej się uczą, rozwijają swoje zainteresowania, szkoła ma lepsze wyniki. Pogłębienie pytania o wskaźniki takiego pomiaru prowadziło do wniosku, że poprzestaje się przeważnie na opinii nauczyciela bądź dyrektora. To samo dotyczyło jednostek samorządu. Zdarzało się, że wskazywano na stosowanie specjalnych ankiet dla nauczycieli, uczniów i rodziców.

Zwiększanie przez jednostkę samorządu terytorialnego liczby godzin realizowanych w ramach szkolnych planów nauczania

Ramowe plany nauczania pozwalają na przyznanie z puli organu prowadzącego maksimum trzech dodatkowych godzin ponad obowiązkowe pensum. Godziny te są wprowadzane przez dyrektora do szkolnych planów nauczania i, w przeciwieństwie do godzin zajęć pozalekcyjnych, są obowiązkowe dla wszystkich uczniów. W okresie ich realizacji niezbędne są dodatkowe środki w planach finansowych szkół. Samorząd, który zaakceptował godziny dodatkowe, zapewnia przeznaczone na nie fundusze i nie może ich zawiesić przed końcem roku szkolnego (w przeciwieństwie np. do zajęć pozalekcyjnych). Jest to więc jedno z poważniejszych zobowiązań wobec szkół. Pytanie pierwsze dotyczyło kwestii ewentualnego przyznania dodatkowych godzin przez jednostkę samorządu terytorialnego (tabela 47).

TABELA 47. CZY JST ZWIĘKSZYŁA LICZBĘ GODZIN REALIZOWANĄ W SZKOLE PONAD WYMIAR OKREŚLONY W RAMOWYCH PLANACH NAUCZANIA W OSTATNICH 3 LATACH (TZW. GODZINY Z PULI ORGANU PROWADZĄCEGO)?

		Gmina		Miasto		Powiat	
		WLKP	DLN	WLKP	DLN	WLKP	DLN
Nie zwiększono liczby godzin	JST	3	2	1	0	2	2
	Szkoły	2	4	4	15	5	10
Zwiększono liczbę godzin	JST	0	1	2	2	0	0
	Szkoły	0	5	6	8	0	1

Źródło: badanie własne.

W badanej grupie sześć JST na osiem wypowiadających się w województwie wielkopolskim nie zwiększyło wymiaru godzin realizowanych przez uczniów w ramach szkolnych planów nauczania. W województwie dolnośląskim uczyniły tak cztery na siedem jednostek. Rozbieżność między wskazaniami jednego z powiatów informującego o niezwiększeniu godzin, a wskazaniem szkoły, iż ma takie godziny, została wyjaśniona w trakcie wywiadu. Okazało się, że szkoła dostała zgodę na pojedyncze godziny przedmiotu z zakresu rozszerzonego, ale w JST o tym nie pamiętano.

TABELA 48. W JAKIM PROCENCIE KLAS TAKA SYTUACJA (ZWIĘKSZENIE GODZIN) MIAŁA MIEJSCE? ODPOWIEDZI DYREKTORÓW SZKÓŁ

% klas ze zwiększonym wymiarem zajęć	Gmina		Miasto		Powiat	
	WLKP	DLN	WLKP	DLN	WLKP	DLN
Do 10		1	1	0		1
11– 20			1	1		
21 – 30			1	2		
31 – 40		1	2	1		
Powyżej 40		3	1	1		
Nie ma reguły				3		

Źródło: badanie własne.

Osobną kwestią jest zakres zwiększania godzin. Czy było to wsparcie dużej liczby klas, czy też sprawa marginalna? W tabeli 48 zebrano odpowiedzi dotyczące tego problemu. Uwzględnione w niej zostały odpowiedzi szkół, pominięto odpowiedzi samorządów.

Zarówno ta, jak i poprzednia tabela pokazują, że miasta są tymi jednostkami samorządu, które najczęściej zwiększają obowiązkowy wymiar o dodatkowe godziny. Dzieje się tak w obu województwach. Procent klas, w których to następuje jest różny: od niewielkiego, sięgającego 10%, do niewątpliwie dużego, bo przekraczającego 40%. O ile w województwie dolnośląskim oprócz miast dodatkowe godziny przydzielono szkołom także w gminach oraz w jednym powiecie, to w województwie wielkopolskim analogiczne samorzady nie czyniły tego.

Na pytanie o istnienie procedury przyznawania dodatkowych godzin obowiązkowych odpowiedziało pozytywnie ośmiu na 25 respondentów, natomiast 17 stwierdziło, że jej nie ma.

Kolejne pytanie dotyczyło narzucania przez JST przedmiotów, na które przyznaje dodatkowe godziny. Na 25 odpowiedzi 12 było twierdzących, w przeciwieństwie do pozostałych 13. Najczęściej przeznaczano dodatkowe godziny na naukę języków obcych, a także przedmiotów, które wcześniej już w danej szkole funkcjonowały w rozszerzonym zakresie, z chęci utrzymania tej tradycji.

Zwykle przydzielano dodatkowe dwie godziny – tak wynika z 13 na 19 odpowiedzi. W pięciu przypadkach wskazano na liczbę 1, a tylko raz przyznano trzy dodatkowe godziny.

Monitorowanie faktycznej realizacji zajęć w szkołach

Realizacja godzin zatwierdzonych w arkuszu jest obowiązkiem szkoły. Jednostce samorządowej jest pozornie łatwo sprawdzić, na ile uczniowie otrzymują wsparcie poprzez należną im liczbę godzin zajęć. Wszystko to co się odbywa w szkole w ramach pracy z uczniami, jest przecież opisane w arkuszu organizacyjnym. Godziny tam zestawione są tymi, za które samorząd za pośrednictwem szkoły płaci nauczycielom. Ten ogromny finansowy wysiłek JST powinien przynosić oczekiwane skutki. Wyniki kształcenia jednak różnią się, to efekt wielu czynników. Jedną z możliwych przyczyn na przykład słabych wyników nauczania może być fakt, że nie przeprowadzono lekcji w ramach przydzielonych godzin. Nawet w obiektywnie uzasadnionych przypadkach stało się to ze szkodą dla uczniów. Przy zmniejszonej liczbie godzin lekcyjnych nie powinny dziwić gorsze wyniki osiągane z określonego przedmiotu. Prostą receptą na poprawę takiej sytuacji mogłoby być dopilnowanie, aby uczniowie odbyli wszystkie przysługujące im zajęcia.

Monitorowanie tych zatwierdzonych w arkuszu zajęć wydaje się więc koniecznością. Na ile bowiem należy zaufać dyrektorowi, iż zajęcia się odbywają? Jak badać ich realizację w sposób niezakłócający normalnej pracy szkoły? Jak wynikało z wywiadów poszerzonych, dyrektorzy akceptują zasadność monitorowania pracy, sami wskazując na prostą zależność: skoro samorząd płaci, może kontrolować. Wątpliwości pojawiały się przy pytaniach, czy będzie wykonalna taka stała dodatkowa czynność. Najczęściej też dyrektorzy rozumieli monitorowanie jako systematyczne wizyty w szkołach, w celu skontrolowania wpisów do różnego rodzaju dokumentów. Również zakres monitorowania budził wątpliwości, był kwestią, której nie przemyśleli. Dla korzystających z elektronicznych arkuszy organizacyjnych stała kontrola nie przedstawiała problemu; to narzędzie już umożliwiło JST bezpośredni wgląd w działalność szkoły. Niektórzy wskazywali, że monitoring mógłby być najskuteczniej realizowany za pomocą dziennika elektronicznego, w którym przedstawiciel samorządu mógłby systematycznie sprawdzać, czy zajęcia się odbyły. Najprawdopodobniej, zaplanowany wspólnie z dyrektorem sposób systematycznego monitorowania realizacji różnych zadań szkoły miałby pełną akceptację dyrektorów szkół, zwłaszcza że oni także muszą nadzorować pracę nauczycieli. Może nawet dyrektorom łatwiej byłoby wdrożyć działanie, którego nauczyciele raczej nie traktowaliby jako przyjazne, gdyby samorząd wyraźnie tego oczekiwał.

Kolejną ważną badaną kwestią było określenie przez respondentów, czy monitorowanie pracy szkół istnieje (tabela 49).

TABELA 49. CZY JST MONITORUJE FAKTYCZNĄ REALIZACJĘ ZAJĘĆ, WYNIKAJĄCĄ Z ROZPORZĄDZENIA W SPRAWIE RAMOWYCH PLANÓW NAUCZANIA I ZATWIERDZONĄ W ARKUSZACH ORGANIZACYJNYCH?

		Gmina		Miasto		Powiat	
		WLKP	DLN	WLKP	DLN	WLKP	DLN
JST monitoruje zajęcia	JST	0	1	0	0	0	1
	Szkoły	2	5	6	19	2	10
JST nie monitoruje zajęć	JST	3	2	3	2	2	1
	Szkoły	2	4	4	3	2	1

Źródło: badanie własne.

Zebrane w tabeli dane dowodzą, że w badanej grupie szkół wielkopolskich brak jest monitorowania pracy. Trochę lepiej wypada to w wojewódz-

twie dolnośląskim, gdzie dwie JST deklarują monitorowanie zajęć. Zupełnie inaczej rozkładają się odpowiedzi dyrektorów szkół. Aż 44 z nich informuje o fakcie monitorowania pracy szkół przez JST, a tylko 16 stwierdza, że jest przeciwnie.

Czynności kontrolne, które jednostka musi realizować na mocy innych przepisów, były rozumiane właśnie jako realizacja procedury monitorowania. Analiza arkuszy, sprawdzanie dzienników lekcyjnych i innych zajęć, mające charakter sporadyczny, były przez wielu dyrektorów szkół tak właśnie odbierane. Znaczący jest również fakt, iż to przedstawiciele samorządu w zdecydowanej większości mówili o braku monitorowania pracy szkół, mając świadomość, że nie są to doraźne czynności, lecz proces – systematyczne, ciągłe badanie określonych wielkości, wymagające od obu stron zarówno zrozumienia celów, jak i istnienia procedur i wskaźników. Nie do końca rozumieją to jeszcze dyrektorzy szkół, z wywiadów pogłębionych wynika, że brakuje na ten temat rozmów z samorządami. Wydaje się jednak, że to JST powinna być inicjatorem dyskusji o zasadach nie tylko kontroli, ale i korzyściach z systematycznego monitorowania ważnych elementów pracy szkoły. Dopóki samorząd nie podejmie takich działań, dyrektorzy nawet spotykając się z pojęciem monitorowania, podchodzą do niego bardzo tradycyjnie, rozumiejąc je głównie jako różnego rodzaju kontrole. Dlatego też do wyników mówiących o istnieniu monitorowania należy podchodzić z ostrożnością.

Kolejną kwestią jest procedura monitorowania realizacji zajęć przez te samorządy, które zadeklarowały, że je prowadzą. Pytano o narzędzia i dokumenty niezbędne w monitorowaniu pracy. Respondenci nie byli tu ograniczani w wyborze odpowiedzi (tabela 50).

TABELA 50. W OPARCIU O JAKIE DOKUMENTY MONITORUJE SIĘ FAKTYCZNĄ REALIZACJĘ ZAJĘĆ? ODPOWIEDZI DYREKTORÓW SZKÓŁ

	Gmina		Miasto		Powiat	
	WLKP	DLN	WLKP	DLN	WLKP	DLN
Analiza arkuszy organizacyjnych	0	2	4	6	0	3
Dzienniki zajęć, karty nadgodzin, sprawozdania	2	1	3	13	1	1
Kontrola finansowa	0	2	0	3	0	2
Nie wskazano	0	0	1	3	1	4

Źródło: badanie własne.

Najczęściej (21 odpowiedzi na 52) wskazywano na dzienniki zajęć, karty nadgodzin i różne sprawozdania przedkładane JST przez dyrektora jako dokumenty, na podstawie których dokonuje się monitorowania. Kolejną co do liczebności grupę stanowiły odpowiedzi (15), które wymieniały sprawdzanie arkuszy organizacyjnych; siedem razy wskazano kontrole finansowe jako przykład monitorowania pracy szkół, a w dziewięciu przypadkach nie wpisano żadnej odpowiedzi.

Dyrektorzy uznawali każdy sposób nadzorowania, kontroli pracy szkół przez samorząd jako monitorowanie. Świadomość, że ważniejsze jest utrzymywanie wybranych wskaźników w przedziałach uznanych za prawidłowe niż doraźna kontrola placówki, nie jest jeszcze rzeczą powszechną.

Ze względu na niewielką liczbę udzielonych odpowiedzi nie umieszczono wyników pytań dotyczących monitorowania pracy nauczycieli wsparcia, sprawdzania rozkładu tygodniowego obciążenia godzinowego nauczycieli oraz zasad pracy nauczycieli w systemie czterech dni tygodniowo.

Monitorowanie realizacji dodatkowych godzin ustanowionych w art. 42 Karty nauczyciela

Kolejny obszar dotyczy monitorowania realizacji dodatkowych godzin ustanowionych art. 42 Karty nauczyciela. Godziny te nauczyciele mają realizować w ramach swojego 40-godzinnego tygodnia pracy, bez dodatkowego wynagrodzenia. Mogą one być przeznaczane na przykład na wyrównanie zaległości w nauce ucznia czy grupy uczniów, na rozwój zainteresowań uczniów w ramach zajęć pozalekcyjnych. Rozliczanie ich odbywa się co pół roku z użyciem osobnych dzienników zajęć pozalekcyjnych. Możliwe jest zatem skomasowanie takich zajęć w krótszym czasie. Dyrektor ma do dyspozycji dużą liczbę godzin, które nauczyciele powinni zrealizować (w szkołach podstawowych i gimnazjach powinny to być 2 godziny tygodniowo, a w szkołach ponadgimnazjalnych 1 godzina). O tym, jak zostaną wykorzystane, decyduje dyrektor. Mogą przyczynić się do poprawienia wyników uczniów z trudnościami edukacyjnymi, mogą też rozwijać ich zainteresowania. Zwykle przyznawanie takich godzin jest kompromisem między potrzebami i zainteresowaniami uczniów a możliwościami szkoły – czasowymi, lokalowymi i tym podobne. Jak wynika z wywiadów pogłębionych, problemem podnoszonym przez dyrektorów jest transport uczniów między szkołą a domem w sztywnych godzinach; co właściwie unieemożliwia dzieciom skorzystanie z różnych zajęć wyrównawczych, jeśli są im potrzebne. Oznaczać to może, że wszyscy uczniowie dojeżdżający, a więc w bardzo

dużym odsetku szkół wiejskich, nie otrzymują takiego wsparcia, na jakie mogą liczyć ich rówieśnicy mieszkający blisko szkół. Także ci z nich, którzy kłopotów z nauką nie mają, są poszkodowani pod względem możliwości rozwijania swoich zainteresowań w szkole. Dyrektorzy wskazywali, że niezwykle trudno spowodować, aby ponownie ci uczniowie przyjechali do szkoły po południu.

Przydział godzin dodatkowych zwykle poprzedza analiza potrzeb uczniów, przeprowadzana albo przez pojedynczych nauczycieli, albo też podczas prac zespołu/rady pedagogicznej, co w obu przypadkach zgłaszane jest dyrektorowi i kończy się propozycją konkretnych zajęć. Dyrektorzy zwykle po analizie akceptowali te propozycje, choć kilku z nich twierdziło, że czasami nie zgadzało się z opinią nauczyciela/nauczycieli, i przydzielali godziny inaczej.

W następnej części ankiety pytanie pierwsze dotyczyło kwestii monitorowania godzin dodatkowych z art. 42 Karty nauczyciela (tabela 51).

TABELA 51. CZY JST MONITORUJE REALIZACJĘ DODATKOWYCH GODZIN Z USTANOWIONYCH ART. 42 KARTY NAUCZYCIELA?

		Gmina		Miasto		Powiat	
		WLKP	DLN	WLKP	DLN	WLKP	DLN
Brak monitorowania	JST	3	3	2	1	2	1
	Szkoły	2	8	7	5	1	2

Źródło: badanie własne.

W województwie wielkopolskim siedem na osiem JST stwierdziło, że nie stosuje monitorowania realizacji dodatkowych godzin z art. 42 Karty Nauczyciela. Wskazało tak również 10 dyrektorów szkół (z grupy 18, którzy udzielili odpowiedzi na te pytania). W województwie dolnośląskim na brak monitoringu wskazało pięć z siedem JST oraz odpowiednio 15 dyrektorów szkół (z grupy 48 respondentów).

Kolejne pytanie dotyczyło ewentualnego oddziaływania przez samorząd na rodzaj przydzielanych nauczycielom dodatkowych godzin (tabela 52).

Żadna z ankietowanych JST nie potwierdziła wpływu na rodzaj godzin z art. 42 KN, realizowanych przez nauczycieli. Stwierdziło tak natomiast pięciu dyrektorów szkół: dwóch z województwa wielkopolskiego i trzech z dolnośląskiego. Z rozmów z dyrektorami wynikało, że uznawali za wpływ na rodzaj zajęć z art. 42 oczekiwania samorządów, że godziny te będą przeznaczane na przykład na

wsparcie uczniów z trudnościami w nauce, a także na godziny świetlicowe dla dzieci oczekujących po lekcjach na transport do domu. Zdecydowana większość dyrektorów szkół zaprzeczyła wpływom JST na wybór rodzaju zajęć przydzielanych nauczycielom. Zrobiły tak też wszystkie badane jednostki samorządowe. Wydaje się, że granica między sugestią a próbą wywierania nacisku jest tu płynna.

TABELA 52. CZY JST WPŁYWA NA TO, JAKIE GODZINY Z ART. 42 KN SĄ PRZYDZIELANE NAUCZYCIELOM?

		Gmina		Miasto		Powiat	
		WLKP	DLN	WLKP	DLN	WLKP	DLN
Tak	JST	0	0	0	0	0	0
	Szkoły	1	1	1	0	0	2
Nie	JST	3	3	3	2	2	2
	Szkoły	1	8	9	20	4	9

Źródło: badanie własne.

Kolejne pytania dotyczyły tego, w jaki sposób dyrektorzy przydzielają godziny poszczególnym nauczycielom oraz kto ostatecznie decyduje o rodzaju realizowanych zajęć. Dla ośmiu spośród 59 respondentów były to inne osoby niż dyrektor: nauczyciel, rada pedagogiczna oraz komisja. Dla pozostałych 51 był to dyrektor szkoły. Spodziewać się raczej należało, że wszyscy wskażą na dyrektora, ponieważ kompetencje w tej sprawie należą do niego – on organizuje pracę szkoły, w tym przydziela zadania nauczycielom. Powodem rozbieżności był fakt, co ustalono w czasie rozszerzonego wywiadu, że dyrektor zatwierdził bez zmian ustalenia grupy nauczycieli (komisji) lub też rady pedagogicznej, które określały potrzeby uczniów. Te wyniki korespondowały z wnioskami w odpowiedziach na kolejne pytanie, dotyczące sposobu przydzielania godzin. Przedstawiciele JST wymieniali wyłącznie dyrektora jako podmiot, który przydziela godziny, natomiast odpowiedzi dyrektorów można podzielić na dwie grupy: jedni wskazywali, że podstawą była analiza potrzeb i zainteresowań ucznia, kolektywnie przeprowadzana w szkole (21 na 27 wskazań), a drudzy (pozostałe sześć wskazań) mówili o sytuacjach, kiedy nauczyciel sam proponuje dyrektorowi rodzaj zajęć, jaki chciałby realizować ze swoimi uczniami. Pytano także o ewentualne wykorzystywanie przez samorząd informacji o sposobie realizacji dodatkowych godzin, którą

to informację szkoły przekazują do kuratorium. Tylko w jednym przypadku JST wskazała, że korzysta się z takich informacji, w przeciwieństwie do pozostałych. Dyrektorzy szkół w zdecydowanej większości zgodnie potwierdzali, że JST nie interesowały się takimi sprawozdaniami: wskazało tak 35 z 40 dyrektorów. Pięciu natomiast odpowiedziało pozytywnie, ale tylko w jednym przypadku znalazło to potwierdzenie w odpowiedzi jednostki samorządowej. Wyjaśnienie tej niezgodności okazało się proste: dyrektorzy przekazali informacje, ale nie wiedzieli, czy są wykorzystywane dalej. Zakładali jednak, że służą JST do zwiększenia wiedzy o szkole. Brakowało więc dobrej komunikacji pomiędzy stronami, w szczególności ze strony samorządu, dla którego ten obszar należał do nadzoru pedagogicznego. Z wywiadów z przedstawicielami JST wynikało jednoznacznie, że nie poczuwają się oni do odpowiedzialności za realizowanie zadań przez nauczycieli w ramach dodatkowej bezpłatnej godziny z art. 42 Karty nauczyciela.

Zmniejszenie środków finansowych na realizację zajęć pozalekcyjnych w związku z wprowadzeniem dodatkowych godzin z art. 42 Karty nauczyciela

Wprowadzenie przez ustawodawcę dodatkowych obowiązkowych dla nauczycieli godzin mogło wpłynąć na postępowanie samorządu. Są to godziny w szczególności przeznaczane na wsparcie uczniów z trudnościami edukacyjnymi oraz na rozwijanie zainteresowań tych uczniów, którym ramy programów szkolnych nie wystarczają. To właśnie na te obszary w poprzednich latach kierował swoje środki samorząd. Zmiana ustawy spowodowała, że te zadania, a w każdym razie ich część, nauczyciele zaczęli realizować w ramach swojego, przypomnijmy, 40-godzinnego etatu. Samorząd mógł więc zacząć przeznaczać na różnego rodzaju zajęcia pozalekcyjne mniej własnych środków czy nawet całkowicie je wstrzymać. Te kwestie były tematem kolejnych pytań (tabele 53 i 54).

W czterech na osiem JST w województwie wielkopolskim nie zmniejszono wsparcia na różnego rodzaju zajęcia pozalekcyjne. W województwie dolnośląskim uczyniły tak trzy z siedmiu jednostek. W obu województwach zmniejszyły nakłady po dwa samorządy, również po dwa w każdym z tych województw nie przyznawały także w poprzednich latach dodatkowych środków na zajęcia pozalekcyjne. Pytane o przyczyny takich decyzji JST ujawniły, że za zachowaniem dotychczasowego wsparcia przemawiają: konieczność/możliwość uzyskania dofinansowania z zewnętrznych źródeł pod warunkiem udziału środków własnych, duże potrzeby szkół (np. słabe wyniki nauczania), uznanie dla dotychczasowych działań szkół. Zmniejszenie puli finansów JST uzasadniały koniecznością oszczęd-

dzania z powodu występowania braków finansowych, wprowadzenia dodatkowych, bezpłatnych godzin dla nauczyciela z art. 42 Karty nauczyciela. Pojawiło się również wskazanie, że po wprowadzeniu tych dodatkowych godzin obowiązkowych brakowało już uczniów chętnych na zajęcia pozalekcyjne. Żadna z JST nie oszacowała wielkości faktycznych czy potencjalnych oszczędności z powodu art. 42 Karty nauczyciela. Zauważali je natomiast dyrektorzy szkół, którym zmniejszono fundusze na zajęcia w porównaniu z rokiem poprzednim. Większość nie potrafiła (nie chciała) jednak określać wielkości zredukowanej kwoty.

**TABELA 53. CZY JST PO WPROWADZENIU USTAWOWO DODATKOWYCH OBOWIĄZKOWYCH ZAJĘĆ DLA NAUCZYCIELI (WYNIKAJĄCYCH Z ART. 42 KN) ZMNIJSZYŁA ŚRODKI FINANSOWE NA REALIZACJĘ ZAJĘĆ POZALEKCYJNYCH DOTYCHCZAS PRZYZNAWANYCH SZKOŁOM?
ODPOWIEDZI JST**

	Gmina		Miasto		Powiat	
	WLKP	DLN	WLKP	DLN	WLKP	DLN
Nie zmniejszono	2	1	2	2	0	0
Zmniejszono	1	1	0	0	1	1
Nie było takich środków także wcześniej	0	1	1	0	1	1

Źródło: badanie własne.

**TABELA 54. CZY JST PO WPROWADZENIU USTAWOWO DODATKOWYCH OBOWIĄZKOWYCH ZAJĘĆ DLA NAUCZYCIELI (WYNIKAJĄCYCH Z ART. 42 KN) ZMNIJSZYŁA ŚRODKI FINANSOWE NA REALIZACJĘ ZAJĘĆ POZALEKCYJNYCH DOTYCHCZAS PRZYZNAWANYCH SZKOŁOM?
ODPOWIEDZI DYREKTORÓW SZKÓŁ**

	Gmina		Miasto		Powiat	
	WLKP	DLN	WLKP	DLN	WLKP	DLN
Nie zmniejszono	2	2	0	12	0	1
Zmniejszono	1	4	10	2	0	2
Nie było takich środków także wcześniej	1	4	0	6	4	8

Źródło: badanie własne.

Widoczną różnicę w odpowiedziach JST i dyrektorów szkół widać w grupie miast w województwie wielkopolskim. Dwa samorządy deklarowały, że środki

na zajęcia pozalekcyjne nie zostały zmniejszone, natomiast żadna ze szkół z ich terenu tego nie potwierdziła. Wy tłumaczeniem tego faktu mogło być to, że zajęcia te w ostatnim roku (2010/11) były głównie finansowane poprzez środki zewnętrzne, pozyskane przez JST na przykład w ramach projektów z Programu Operacyjnego – Kapitał Ludzki, czy też pochodziły z programów przeciwalkoholowych. Wielkość wsparcia, zdaniem samorządów, realnie nie zmniejszyła się, ale w odczuciu dyrektora, który wcześniej otrzymywał fundusze dla szkoły dzięki własnym staraniom i mógł bezpośrednio decydować o ich przeznaczeniu, a obecnie może jedynie skorzystać z gotowej oferty zajęć, tych środków jest mniej.

Opinie rodziców dotyczące szkół

Wpływ opinii środowiska szkolnego na politykę oświatową był kolejną częścią badania ankietowego. Informacje o pracy szkoły, jej pozycja w środowisku nie zależą od tego, czy JST to zauważa, czy ignoruje. To, jak rodzice postrzegają szkołę, jest ważne dla dyrektora, nauczycieli, ale nie jest także obojętne dla samorządu. Wszak każdy z radnych czy kierujących daną JST wolałby słyszeć dobre opinie o swoich placówkach. Pojawia się w związku z tym pytanie, czy i w jaki sposób samorząd pozyskuje informacje na ten temat. Może czynić to w sposób zorganizowany, przeprowadzać systematycznie sondaże wśród rodziców lub poniechać takich działań. Nieuniknione są jednak kontakty władz JST z rodzicami, którzy pełnią przecież różne funkcje w społeczności lokalnej, a czasami są po prostu sąsiadami. Bywa, że takie spotkania są okazją do wymiany poglądów i opinii o pracy szkół, ich sytuacji, nawet jeśli nie są to opinie reprezentatywne dla całej społeczności.

TABELA 55. CZY JST DOCIERA DO OPINII RODZICÓW DOTYCZĄCYCH SZKÓŁ?

		Gmina		Miasto		Powiat	
		WLKP	DLN	WLKP	DLN	WLKP	DLN
Tak	JST	2	3	1	0	1	0
	Szkoły	2	6	3	12	1	7
Nie	JST	1	0	2	2	1	2
	Szkoły	2	2	6	3	3	3

Źródło: badanie własne.

Pytanie pierwsze następnej części ankiety dotyczyło kwestii docierania do opinii rodziców (tabela 55).

Połowa JST potwierdziła, że zbiera informacje od rodziców. W przypadku województwa wielkopolskiego były to cztery JST na osiem, w dolnośląskim trzy na siedem. Wśród dyrektorów szkół stwierdziło tak sześć z 11 w województwie wielkopolskim, w dolnośląskim 25 z 33 wyrażających opinię. Zastanawiające jest może, że w badanych miastach i powiatach województwa dolnośląskiego respondenci udzielili sprzecznych odpowiedzi: przedstawiciele JST twierdzili, że nie zbierają takich opinii, a duża część dyrektorów wskazała, że są zbierane. Na ile świadomość tego, że różni mieszkańcy, także rodzice, odwiedzają władze samorządowe, skutkuje przekonaniem, że przyczynia się to do przepływu informacji o pracy szkół – trudno wyrokować. Widać jednak, że dyrektorzy znacznie szerzej rozumieją docieranie do opinii niż przedstawiciele samorządów.

W przypadku gmin województwa dolnośląskiego dwóch dyrektorów szkół wskazało, że JST nie zbiera opinii, choć wszyscy przedstawiciele samorządów informowali, że takie opinie są pozyskiwane. Nie zawsze, jak widać, dyrektorzy szkół muszą wiedzieć o działaniach JST, choć wydawać się powinno, że zasięganie informacji nie jest czynnością, którą należy ukrywać.

Kolejne pytanie dotyczyło sposobu zbierania informacji o szkołach (tabela 56). Zebrane odpowiedzi zostały pogrupowane następująco:

- spotkania,
- pisemnie opinie, wywiady, sprawozdania,
- ewaluacja zewnętrzna, debaty oświatowe.

TABELA 56. JAKA JEST FORMA ZBIERANIA INFORMACJI? ODPOWIEDZI JST

	Gmina		Miasto		Powiat	
	WLKP	DLN	WLKP	DLN	WLKP	DLN
Spotkania, rozmowy	1	3	1	0	1	0
Pisemne opinie, wywiady, sprawozdania	0	0	1	0	0	0
Ewaluacja zewnętrzna, debaty oświatowe	1	0	0	0	0	0

Źródło: badanie własne.

Spotkania to najczęściej wskazywana forma zbierania informacji we wszystkich samorządach, pojedyncze osoby mówiły o wywiadach, dyskusjach podczas debat, zewnętrznych ewaluacjach realizowanych przez kuratoria. Z rozmów z przedstawicielami samorządów wynika, że nowa forma ewaluacji zewnętrznej, choć nie jest obecnie wykorzystywana (przeprowadzono ją do końca 2011 r. w niewielkiej liczbie szkół), będzie dla nich ważnym źródłem wiedzy o szkole.

TABELA 57. JAKA JEST FORMA ZBIERANIA INFORMACJI?
ODPOWIEDZI DYREKTORÓW SZKÓŁ

	Gmina		Miasto		Powiat	
	WLKP	DLN	WLKP	DLN	WLKP	DLN
Spotkania, rozmowy	1	6	2	7	0	3
Pisemne opinie, wywiady, sprawozdania	1	1	3	9	1	5
Ewaluacja zewnętrzna, debaty oświatowe	0	0	0	1	0	1

Źródło: badanie własne.

Najczęściej dyrektorzy wskazywali na pierwsze dwie możliwości, czyli spotkania osobiste, a także formy pisemnego zbierania informacji poprzez sprawozdania, badania opinii czy wywiady. Kilku dyrektorów szkół powoływało się na wyniki ewaluacji zewnętrznej. W następnych latach, gdy zdecydowanie większa część szkół będzie jej poddana, może się stać ważnym, dość obiektywnym źródłem. Z wypowiedzi zarówno przedstawicieli samorządu, jak i dyrektorów szkół wynika, że tak przewidują.

Dyrektorów szkół i JST pytano także, jak korzystają z pozyskanej informacji oraz o związek między pozyskaną opinią a polityką oświatową w stosunku do ich szkoły. Ze względu na fakt, iż uzyskano tylko 36 opinii w pierwszej grupie respondentów, a 28 w drugiej, należy podchodzić do wyników z ostrożnością. Niemniej warto wspomnieć o wskazaniach, że informacja wykorzystywana bywa do oceny pracy szkoły, oceny dyrektora, miewa wpływ na nagrody. Gdy informacja jest niekorzystna dla szkoły, zwykle przeprowadza się rozmowę z dyrektorem w celu wyjaśnienia i/lub naprawienia sytuacji. Niewielka grupa dyrektorów szkół przytaczała przykłady, gdy na skutek sygnałów od rodziców JST organizowała dodatkowe zajęcia, wykonała remonty i tym podobne. Jednocześnie dyrektorzy wyraźnie mówili o otrzymanym w ten sposób wsparciu ze strony rodziców.

Standardy zatrudnienia

Samorząd terytorialny może zarządzać podległymi jednostkami, stosując pewne jednolite zasady. Mogą one dotyczyć na przykład zatrudnienia obsługi, administracji (pracowników niepedagogicznych), obejmować niektóre grupy nauczycieli (tzw. nauczycieli wsparcia). Następnym obszarem badań ankietowych skupiał się na wprowadzaniu standardów zatrudnienia nauczycieli wsparcia lub pracowników niepedagogicznych. Samorząd może, a nawet ma obowiązek ustalenia tygodniowego wymiaru godzin etatowych dla tych nauczycieli, dla których nie określił tego ustawodawca (art. 42 ust. 7 Karty nauczyciela). Od woli władz JST zależy zatrudnienie przez szkoły psychologa, logopedy czy też pedagoga. Samorząd decyduje też, w jakim wymiarze ci nauczyciele zostaną zatrudnieni. Taką swobodę mają samorzady również w przypadku pracowników administracji i obsługi. Wiadomo, że w szkole muszą być tacy pracownicy, jednak czy przeznaczona dla nich liczba etatów w danej szkole będzie w jakiś sposób skorelowana z określonymi wskaźnikami (liczba uczniów, oddziałów, powierzchnie itp.), czy też nie będzie takich związków, zależy od samorządu. Okazuje się, że większość badanych JST nie wprowadziła standardów. W tej sytuacji dyrektor, który chce zatrudnić dodatkowego nauczyciela wsparcia czy pracownika obsługi, musi każdorazowo uzyskiwać na to zgodę, na przykład przy zatwierdzaniu arkusza organizacyjnego. Wprowadzenie standardów w niewielkiej grupie JST jest związane ze stosowaniem na danym terenie „bonu oświatowego”. Jest to sposób rozdzielania środków finansowych według obiektywnych, ustalonych wcześniej zasad. Ogólnie mówiąc, bon jest związany z liczbą uczniów, którzy kształcą się w danej szkole. Nasuwa się tu oczywiste skojarzenie z subwencją oświatową. Stosowanie przez JST własnego algorytmu podziału było dobrze odbierane, ponieważ dyrektorzy nie muszą w takiej sytuacji rywalizować o dodatkowe środki z innymi szkołami, co w przypadku uznaniowości tworzenia ich planów finansowych często miało miejsce. Potrafią przewidzieć do pewnego stopnia wielkość budżetu i racjonalniej postępować. Z punktu widzenia niedużych samorządów natomiast, które i tak dokładają z innych własnych dochodów do wydatków oświatowych, budzi się niechęć do tworzenia systemu, który gwarantując dyrektorom szkół pewien standard, od JST wymaga przeznaczania stałych dodatkowych środków. Standardy i własne algorytmy nie pozwalają na zmniejszenie budżetu szkole, która czasem, będąc lepiej zorganizowana, posiada więcej środków, niż to konieczne do przetrwania. W przypadku małych samorządów (gmin) być może łatwiej jest przeprowadzać analizy każdego planu finansowego szkoły z osobna (część JST tak właśnie wy-

jaśniała brak standardów) i dlatego te samorządy nie widzą konieczności wprowadzania innych skomplikowanych systemów.

TABELA 58. CZY JST WPROWADZIŁA STANDARDY ZATRUDNIENIA NAUCZYCIELI WSPARCIA I/LUB PRACOWNIKÓW NIEPEDAGOGICZNYCH?

		Gmina		Miasto		Powiat	
		WLKP	DLN	WLKP	DLN	WLKP	DLN
Tak	JST	0	0	1	1	0	1
	Szkoły	0	0	0	5	0	6
Nie	JST	3	3	2	1	2	1
	Szkoły	4	8	9	8	4	4

Źródło: badanie własne.

Z odpowiedzi wynika (tabela 58), że zaledwie jedna JST na osiem w województwie wielkopolskim wprowadziła standardy zatrudnienia (w ramach własnego „bonu”), w województwie dolnośląskim zadeklarowały tak dwie na siedem jednostek samorządowych. Wszystkie szkoły z Wielkopolski zadeklarowały brak standardów. Było to dziwne w kontekście istnienia samorządu, który taką procedurę zgłosił. Jak się okazało, ten standard był wprowadzony już dawno temu i dyrektor o tym zapomniał. Uszczegółowienie problemu wyjaśniło, że standard pozwala na wyliczenie budżetu i tak jest stosowany. Dyrektor stosował go niejako automatycznie, powielając rozwiązania w kolejnych arkuszach organizacyjnych, nie analizując możliwości zmiany ze względu na szczupłość środków. Przy okazji rozmów o bonie jako sposobie podziału środków pomiędzy szkoły, część JST stosujących go wspominała o trudnościach w związku z pojawiającą się coraz większą rozbieżnością między otrzymywaną subwencją oświatową a faktycznymi kosztami funkcjonowania szkół. Tam gdzie standardy zatrudnienia zostały wprowadzone, najczęściej dotyczyły pracowników niepedagogicznych.

Monitorowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli

Doskonalenie zawodowe jest polem, na którym potencjalnie można się spodziewać konfliktów między szkołą a samorządem. Nauczyciele, ze swoim poczuciem autonomii, traktowaliby jak zamach na ich prawa i potrzeby jakiegokolwiek próby ingerencji samorządu w przydział środków (np. zmniejszenie stopnia do-

finansowania) przeznaczanych na doskonalenie zawodowe. Samorząd zaś, przewidując na to corocznie kwotę równą 1% planowanych płac nauczycielskich, mógłby stanowczo formułować swoje oczekiwania. Okazuje się, że istnieje w tym obszarze zrozumienie i w ciągu poprzednich lat wypracowano takie sposoby i systemy podziału tych środków, że obecnie większość respondentów wyraża zadowolenie z istniejącego na terenie ich JST systemu. Ustawodawca przewidział, że dyrektorzy przygotowują wieloletnie plany doskonalenia nauczycieli, które z końcem listopada przekazują do jednostek samorządowych. Te z kolei mają doprowadzić do racjonalnego podziału przeznaczonych na nie środków, wykorzystując swoje kompetencje do określenia zasad podziału oraz wskazania priorytetowych dla danej JST kierunków doskonalenia i doksztalcania nauczycieli. Nie zawsze łatwo jest dyrektorowi szkoły przekonać nauczyciela o potrzebie doskonalenia się, zwłaszcza gdy ten ostatni musi zaangażować część swoich pieniędzy (wysokość refundacji kosztów jest zwykle tylko częścią kosztów całego doksztalcania). Zasadniczo jednak udaje się im, jak wynika z ankiet, stworzyć dla szkoły sensowny wieloletni plan doskonalenia nauczycieli, w tym trafnie wskazać priorytetowe kierunki doksztalcania i doskonalenia.

Istniejące systemy w badanych szkołach i samorządach można podzielić na kilka kategorii. Do pierwszej zaliczają się te, które polegają na grupowaniu środków w samorządach. Tam też najczęściej specjalna komisja dzieli je, rozpatrując wnioski o dofinansowanie przesłane bezpośrednio przez nauczycieli lub poprzez dyrektorów. W takiej sytuacji dyrektorzy nie mają wiele do powiedzenia. Ponadto ich pozycję osłabia fakt, że jeśli nawet dostają pozostałą część pieniędzy do budżetu swojej szkoły, to jest ona niewielka.

Drugim sposobem jest przekazywanie przez JST pieniędzy do szkół, gdzie dokonuje się podziału. Najczęściej szkoły otrzymują sumy proporcjonalne do liczby etatów nauczycieli, choć zdarza się, że podstawą otrzymania pieniędzy są plany doskonalenia przygotowane przez dyrektorów. Podział w szkole najczęściej jest oparty na wewnętrznym planie doskonalenia, ale bywają też komisje, które oceniają potrzeby i zgodnie z przyjętymi regulaminami przedstawiają swoje propozycje. Ostatnim z zdiagnozowanych sposobów dzielenia środków jest zakontraktowanie/zamówienie przez JST usług edukacyjnych w centrach doskonalenia nauczycieli. Wtedy środki są kierowane przez jednostkę do wybranego centrum, a ono świadczy bezpłatne usługi dla wszystkich nauczycieli ze szkół podległych danemu samorządowi.

Monitorowanie procesu doskonalenia nauczycieli jest bardzo trudne. Najczęściej nauczyciel jest rozliczany po zakończeniu kursu czy szkolenia. Także

szkoły składają sprawozdania samorządom. Odbywają się również kontrole finansowe, porównywanie sprawozdań z planami. Nie wszyscy respondenci potwierdzili jednak monitorowanie tego procesu.

TABELA 59. CZY JST MONITORUJE SPOSÓB REALIZACJI DOSKONALENIA I DOKSZTAŁCANIA ZAWODOWEGO NAUCZYCIELI W SZKOŁACH?

		Gmina		Miasto		Powiat	
		WLKP	DLN	WLKP	DLN	WLKP	DLN
Tak	JST	2	2	2	2	2	2
	Szkoły	3	7	5	21	3	10
Nie	JST	1	1	1	0	0	0
	Szkoły	1	2	4	0	1	1

Źródło: badanie własne.

Monitorowanie stosuje sześć z ośmiu JST województwa wielkopolskiego oraz sześć z siedmiu dolnośląskiego. Tylko dwa JST stwierdziły, że tego nie realizują. W województwie dolnośląskim była to jedna JST na siedem. W wielkopolskich szkołach 11 z 17 dyrektorów potwierdziło monitorowanie doksztalcania i doskonalenia zawodowego nauczycieli, natomiast sześciu zaprzeczyło temu. W przypadku dolnośląskiego województwa było odpowiednio 38 z 41 oraz trzech z 41 dyrektorów. Można więc przypuszczać, że jakaś forma monitorowania tego procesu istnieje.

Pytanie kolejne dotyczyło ustalenia, na jakim szczeblu zarządzania dokonuje się podziału środków na doskonalenie i doksztalcanie zawodowe nauczycieli (tabele 60 i 61).

Zdecydowana większość respondentów – 68 z 72 wskazała jeden z organów JST bądź ogólnie samą jednostkę, a tylko w czterech odpowiedziach wymieniono szkołę.

Następne pytanie miało pozwolić na ocenę, w jaki sposób JST dokonuje podziału środków przeznaczonych na doskonalenie i doksztalcanie zawodowe nauczycieli. Odpowiedzi pogrupowano następująco:

- proporcjonalnie na szkoły,
- zgodnie z potrzebami przedstawionymi przez dyrektora i zaakceptowanymi w jednostce samorządu,
- inne.

TABELA 60. W JAKI SPOSÓB JST DOKONUJE PODZIAŁU NA POSZCZEGÓLNE SZKOŁY ŚRODKÓW PRZEZNACZONYCH NA DOSKONALENIE I DOKSZTAŁCANIE ZAWODOWE NAUCZYCIELI? ODPOWIEDZI JST

	Gmina		Miasto		Powiat	
	WLKP	DLN	WLKP	DLN	WLKP	DLN
Proporcjonalnie na szkoły	3	1	3	0	0	0
Zgodnie z przedstawionymi potrzebami	0	1	0	1	2	0
Inne	0	0	0	1	0	2

Źródło: badanie własne.

W województwie wielkopolskim sześciu na ośmiu przedstawicieli JST stwierdziło, że szkoły otrzymują środki proporcjonalnie do liczby etatów, w dwóch przypadkach natomiast wskazano, że dzieje się tak zgodnie z przedstawionymi i zaakceptowanymi potrzebami szkół. W województwie dolnośląskim trzech na sześciu respondentów wskazało na „inne”, co oznaczało arbitralny podział decyzją władz lub podziału kwoty przydzielanej szkołom procentowo na poszczególne obszary doskonalenia nauczycieli. W dwóch JST podział dokonywano według zgłoszonych potrzeb, a w jednej dzielono środki proporcjonalnie na szkoły.

TABELA 61. W JAKI SPOSÓB JST DOKONUJE PODZIAŁU NA POSZCZEGÓLNE SZKOŁY ŚRODKÓW PRZEZNACZONYCH NA DOSKONALENIE I DOKSZTAŁCANIE ZAWODOWE NAUCZYCIELI? ODPOWIEDZI DYREKTORÓW SZKÓŁ

	Gmina		Miasto		Powiat	
	WLKP	DLN	WLKP	DLN	WLKP	DLN
Proporcjonalnie na szkoły	3	4	6	2	0	1
Zgodnie z przedstawionymi potrzebami	0	1	2	16	4	7
Inne	0	1	0	1	0	1

Źródło: badanie własne.

Dyrektorzy szkół w województwie wielkopolskim najczęściej wskazywali na podział proporcjonalny: dziewięć wskazań na 15, następnie podział według po-

trzeb szkół: sześć wskazań na 15. Inna sytuacja miała miejsca w województwie dolnośląskim, gdzie dyrektorzy w 24 przypadkach na 34 wskazali na istnienie podziału według potrzeb szkoły, a w siedmiu przypadkach na podział proporcjonalny. Trzech wskazało także na inny sposób podziału.

W dalszej kolejności badaniu poddano opinię JST i dyrektorów szkół o obowiązujących zasadach podziału środków na doskonalenie zawodowe nauczycieli (tabela 62).

TABELA 62. CZY OBECNIE OBOWIĄZUJĄCE ZASADY PODZIAŁU ŚRODKÓW NA DOSKONALENIE I DOKSZTAŁCANIE NAUCZYCIELI UWAŻASZ ZA

		Gmina		Miasto		Powiat	
		WLKP	DLN	WLKP	DLN	WLKP	DLN
Właściwe	JST	2	2	3	1	2	2
	Szkoły	2	6	10	20	3	4
Niewłaściwe	JST	1	1	0	1	0	0
	Szkoły	1	3	0	0	1	0

Źródło: badanie własne.

Zdecydowana większość badanych JST oraz dyrektorów jest zadowolona z istniejących zasad podziału. Najczęściej pojawiało się określenie „istniejący system się sprawdza, nauczyciele są zadowoleni, jasne zasady obowiązują wszystkich”. Warto odnotowania jest jednak, że 3 przedstawiciele JST (na 15) wyraziło odmienne zdanie. W dwóch przypadkach uważano, że system nie uwzględnia swobody, autonomii dyrektora w określaniu wysokości i form, kierunków doskonalenia, które chciałby dofinansować swoim nauczycielom. Jeden z tych przypadków dotyczył sytuacji, w której JST finansuje ośrodek doskonalenia nauczycieli i wszyscy nauczyciele mają w nim darmowe zajęcia, obejmujące różne formy doskonalenia. To, zdaniem przedstawiciela samorządu, nie daje dyrektorom i nauczycielom możliwości wyboru innego, być może lepszego pod względem jakości, miejsca doskonalenia i dokształcania zawodowego. W drugim przypadku komisja na szczeblu JST dzieli środki na wniosek dyrektorów, analizując ich wysokość i przeznaczenie. Zdaniem respondenta weryfikacja powinna się odbywać na poziomie szkoły, a nie JST, bo tylko wtedy podział może być adekwatny do potrzeb. W trzecim przypadku

została wyrażona opinia, że przeznaczają się na doskonalenia zawodowe nauczycieli ogromne środki, nauczyciele przyzwyczaili się do bardzo dużego dofinansowania i nie doceniają, że praktycznie są jedyną grupą zawodową, która nie ponosi kosztów swojego rozwoju. Sceptyczne uwagi dyrektorów szkół o systemie doskonalenia nauczycieli dotyczyły braku autonomii dyrektora szkoły w przyznawaniu funduszy, nieuwzględniania specyfiki niektórych szkół czy zespołów szkół.

Na pytanie o procent środków na doskonalenie, jaki pozostaje w dyspozycji dyrektorów szkół, w 15 na 42 odpowiedziach uznano, że dyrektorzy nie dysponują środkami z powodu wykupienia usług dla szkół przez JST w odpowiednim ośrodku lub też z powodu komisyjnego podziału tych pieniędzy na szczeblu samorządowym. Z kolei 12 osób podało, że 100% środków jest do dyspozycji dyrektora szkoły. Na posiadanie poniżej 60% środków wskazywało dziewięciu dyrektorów, pięciu uznało, że od 60% do 70%, a jeden dysponował 80%.

Dyrektorzy oraz JST zgodnie stwierdzali, że samorząd w swoich uchwałach określa preferowane kierunki i formy doskonalenia nauczycieli. Regułą jest też to, że w czasie spotkań z przedstawicielami samorządu wymieniane są poglądy i stanowiska dotyczące tych potrzeb. Z obu stron wszyscy wskazywali na sensowność takiego postępowania. Ustalenie wspólnych zasad pozwala na prawidłowe weryfikowanie wniosków, a także na monitorowanie przez JST realizacji uzgodnień nie tylko co do kwot, ale i zasadności, zgodności z planami. Na pytanie o ten monitoring tylko dwie JST stwierdziły, że go nie prowadzą. Monitorowanie odbywa się najczęściej poprzez porównywanie składanych przez dyrektorów sprawozdań z planami doskonalenia. Odbywają się także kontrole finansowe, w ramach których sprawdza się realizację zaplanowanych zadań.

Ocena przydatności/skuteczności doskonalenia i kształcenia zawodowego nauczycieli

Ostatnim badanym elementem było sprawdzenie, jak JST i dyrektorzy radzą sobie z ocenianiem skuteczności czy też przydatności odbytych przez nauczycieli szkoleń, kursów i studiów (tabele 63 i 64).

TABELA 63. KTO DOKONUJE OCENY PRZYDATNOŚCI/SKUTECZNOŚCI
DOSKONALENIA I DOKSZTAŁCANIA ZAWODOWEGO NAUCZYCIELI?
ODPOWIEDZI JST

	Gmina		Miasto		Powiat	
	WLKP	DLN	WLKP	DLN	WLKP	DLN
Dyrektor szkoły	3	3	3	2	1	1
Nauczyciel korzystający z dofinansowania	0	0	0	0	0	0
Odpowiedni pracownik w JST	0	1	0	0	0	0
Nie przeprowadza się takiej analizy na szczeblu szkoły	0	0	0	0	0	0
Nie przeprowadza się takiej analizy na szczeblu JST	0	0	0	0	1	1

Źródło: badanie własne

TABELA 64. KTO DOKONUJE OCENY PRZYDATNOŚCI/SKUTECZNOŚCI
DOSKONALENIA I DOKSZTAŁCANIA ZAWODOWEGO NAUCZYCIELI?
ODPOWIEDZI DYREKTORÓW SZKÓŁ

	Gmina		Miasto		Powiat	
	WLKP	DLN	WLKP	DLN	WLKP	DLN
Dyrektor szkoły	3	8	8	20	5	9
Nauczyciel korzystający z dofinansowania	0	2	6	9	2	1
Odpowiedni pracownik w JST	0	2	1	4	0	3
Nie przeprowadza się takiej analizy na szczeblu szkoły	0	0	0	0	0	0
Nie przeprowadza się takiej analizy na szczeblu JST	0	1	0	0	2	0

Źródło: badanie własne.

W obu tabelach zdecydowanie największa liczba wskazań dotyczy dyrektora jako osoby oceniającej przydatność i skuteczność doskonalenia nauczycieli. W grupie odpowiedzi dyrektorów pojawia się także nauczyciel jako osoba opiniująca szkolenia, na których była. Dodatkowe wywiady w JST i szkołach pozwalają na stwierdzenie, że JST całkowicie zawiera w tym przypadku dyrek-

torom. Przedstawiciele samorządów nie widzieli w zasadzie innej możliwości dokonania rzetelnej oceny szkoleń. Dyrektorzy szkół zdawali sobie sprawę z trudności występujących w czasie takiej analizy. Wymieniali kilka różnych działań pozwalających im na stwierdzenie, czy dane doskonalenie nauczyciela miało sens. Stosuje się obserwacje pracy nauczyciela i porównuje z tym, jak pracował przed ukończeniem danej formy doskonalenia. Sprawdza się także, jak nauczyciel dzieli się uzyskaną wiedzą w trakcie indywidualnych kontaktów, w czasie prac zespołów przedmiotowych albo też w ramach wewnątrzszkolnego doskonalenia nauczycieli. Dyrektorzy oczekują wspierania koleżanek i kolegów przez danego nauczyciela. Kolejnym sposobem oceny przydatności czy skuteczności takiego doskonalenia jest badanie wyników nauczania w szkole, w szczególności wyników uczniów danego nauczyciela. Dyrektorzy zdają sobie sprawę, że skutki doskonalenia bywają odroczone w czasie, poza tym takie obserwacje nie zawsze są trafnie interpretowane, bo wyniki pracy szkoły zależą od wielu czynników.

5.7.3. Wywiad uzupełniający

Ankieta została poszerzona o pytania zadawane dyrektorom w czasie wywiadów uzupełniających. Wybrane pytania i typowe odpowiedzi zestawiono poniżej.

A. Dlaczego wybrano taką formę arkusza organizacyjnego (elektroniczny)?

Szkoły stosujące elektroniczne arkusze odpowiadały:

- Arkusz był stosowany w innych szkołach w mieście, więc został wdrożony w pozostałych.
- Firma była prekursorem na rynku, były szkolenia, dobre przygotowanie do wdrożenia.
- Pytaliśmy innych dyrektorów, jak się im pracuje na arkuszach i na tej podstawie wybrano ten o najlepszej opinii.

Szkoły, w których nie stosuje się elektronicznych arkuszy, najczęściej wyjaśniały to:

- brakiem środków finansowych,
- niedużą liczbą szkół w danej JST, co umożliwia przeanalizowanie papierowych arkuszy przez pracownika samorządowego w stosunkowo krótkim czasie.

JST odpowiadały:

- W dużym mieście elektroniczny arkusz ułatwia pracę, analizę danych, prawidłowość wpisów.
- Arkusz zbiorczy pozwala na szybką analizę według wybranych kryteriów, dokładną kontrolę, co nie byłoby możliwe przy dużej liczbie szkół w przypadku stosowania arkuszy papierowych.
- Wybór arkusza danej firmy był poprzedzony analizą dostępnych arkuszy, przy zbliżonych parametrach uzyskaliśmy korzystne warunki.
- Firma jest elastyczna, reagowała na nasze sugestie zmian.

B. Czy dokonano oceny przydatności arkusza po kilku latach stosowania?

Odpowiedzi szkół używających elektronicznego arkusza:

- Tak, ocena wypadła dobrze, zarówno szkoły, jak i JST były zadowolone, na tej podstawie dokupiono dodatkowe elementy pakietu związane z administracją.
- Firma oprócz tego przeszkoliła innych pracowników szkół.
- Program bardzo ułatwia pracę tam, gdzie jest dużo oddziałów, w szkołach różnych typów.

Odpowiedzi szkół posługujących się arkuszem tradycyjnym lub własnymi wersjami arkuszy komputerowych:

- Dajemy sobie radę z papierowymi arkuszami.
- Zastanawialiśmy się nad modernizacją, ale doszliśmy do wniosku, że szkoda byłoby środków finansowych na to, w sytuacji gdy są ważniejsze potrzeby.

W JST, gdzie stosuje się elektroniczne arkusze oceniano:

- Sprawdził się, daje nie tylko korzyść z analizy organizacji, ale także planuje finanse szkół.
- Bez arkusza elektronicznego nie dalibyśmy rady poprawnie nadzorować szkoły.
- Kilkakrotnie dokonywano analizy przydatności, na tej podstawie rozszerzono pakiet o dodatkowe komponenty.
- Arkusz elektroniczny wyłapuje rachunkowe błędy, możemy się skupić na analizie merytorycznej.

- Jeśli pilnuje się, by dyrektorzy wprowadzali zmiany, to mamy stały monitoring.
- Rozważamy możliwość zmiany arkusza, bo konkurencja przygotowała prostszy w obsłudze.

JST stosujące tradycyjne papierowe arkusze stwierdzały:

- Na razie nie mamy wolnych środków, by zakupić dla wszystkich arkusze elektroniczne.
- Dajemy radę na arkuszach tradycyjnych.
- Coraz szerzej stosujemy zestawienia zrobione w arkuszu kalkulacyjnym, które same sprawdzają poprawność danych.

C. Czy dyrektor uważa monitorowanie pracy szkoły przez JST (w tym realizacji zajęć) za zasadne?

- Monitorowanie jest zasadne, to są środki z budżetu samorządu i JST ma pełne prawo wiedzieć, jak są wydawane.
- JST monitoruje przez cały czas poprzez elektroniczny arkusz.
- Jest zasadne, ale trzeba by tak zrobić, by nie przeszkadzano w pracy szkoły.
- JST powinna ufać dyrektorom, którzy stale monitorują, czy zajęcia się odbywają zgodnie z planem.

Na podobne pytanie JST odpowiadały:

- Jest zasadne, bo dajemy pieniądze na funkcjonowanie szkoły.
- To jest zadanie dyrektora, mamy zaufanie do jego pracy, a kontrole potwierdzają, że zajęcia odbywają się planowo.
- Taki monitoring warto byłoby wprowadzić, choćby w małym zakresie.

D. Czy dyrektor uważa monitorowanie pracy szkoły przez JST (w tym realizacji zajęć) za realne?

- Przy odpowiedniej organizacji czynności kontrolnych JST może sprawdzić w każdym momencie, czy zajęcia odbywają się zgodnie z arkuszem organizacyjnym.
- W obecnym stanie organizacyjnym JST nie jest w stanie tego dokonać.
- Powinien to robić odpowiednio przeszkolony pracownik, znający specyfikę pracy szkoły, a zakres, terminy powinny być określone wspólnie.

Opinie JST o możliwościach prowadzenia takiego monitoringu:

- Nie jesteśmy w stanie tego przeprowadzić, za mało pracowników.
- Jesteśmy w stanie zrealizować częściowo – w kilku wybranych obszarach.
- Realizujemy go poprzez arkusze elektroniczne umożliwiające raportowanie.

E. Jakie problemy występują przy przydzielaniu i monitorowaniu zajęć z godzin z art. 42 Karty nauczyciela?

- Brakuje dzieci do obsadzenia wszystkich godzin.
- Godziny odwozu uczniów utrudniają pełne wykorzystanie takich zajęć.
- Trudności z umieszczeniem takich godzin w grafiku zajęć, po południu część nauczycieli nie chce czekać, a sal jest za mało, by wszyscy mogli zaczynać zajęcia zaraz po lekcjach.
- Najmniej mogą skorzystać dzieci dojeżdżające, nawet w soboty niechętnie przejeżdżają na zajęcia wyrównawcze (czasem także brak transportu)
- Nie jest prosto określić jakość tych zajęć, a hospitaować nawet ich niedużą część – nie sposób; dobre są karty indywidualnych programów edukacyjnych dla ucznia, tam jest to, co uczeń powinien dostać, ale to bardzo dużo papierkowej roboty.
- Trzeba odmówić nauczycielowi, jeśli proponuje nieracjonalne zajęcia.

F. Jakie problemy występują przy monitorowaniu i ocenie przydatności szkoleń dla nauczycieli?

- Duża liczba podobnie reklamujących się ofert.
- Koszt szkoleń powoduje, że zaczynają decydować ceny, a nie opinie o szkolących.
- Nie jestem sam w stanie ocenić przydatności szkolenia danego nauczyciela, muszę się opierać na jego opinii, ewentualnie opinii jego koleżanek/kolegów, szefów zespołów samokształceniowych.
- Musimy korzystać z wykupionych przez JST usług i wybierać z oferty tam przedstawionej.
- Ocena szkolenia danego nauczyciela jest trudna, efekty pozytywne są zwykle odłożone w czasie.
- Nie mam problemów, nauczyciele składają sprawozdania, przedstawiają swoje doświadczenia w zespołach, prowadzą zajęcia pokazowe lub szkolą innych.

5.8. Wnioski i rekomendacje

Na podstawie przeprowadzonych badań można wnioskować, że monitoring obecnie stosowany nie obejmuje całości czy choćby większości obszarów działań szkół. Jest on realizowany wybiórczo. Stosuje go samorząd wykorzystujący możliwości elektronicznych arkuszy organizacyjnych. Zarówno przedstawiciele JST, jak i dyrektorzy szkół deklarują, że monitorują wyniki nauczania, obserwują zmiany średnich wyników uzyskiwanych przez uczniów na sprawdzianach i egzaminach, procent zdawalności matury czy też zmiany edukacyjnej wartości dodanej. Gorzej natomiast wypada monitorowanie innych obszarów pracy szkoły. Nie wszyscy mają sposoby na monitorowanie zajęć pozalekcyjnych, a zwłaszcza ich wyników. Istnieją jednak dobre pomysły, stosowane przez część dyrektorów, a godne rozpowszechnienia. Przeprowadzają oni ewaluację zajęć pozalekcyjnych poprzez ankiety kierowane do nauczycieli, uczniów i rodziców w celu zbadania, jaka jest ich zdaniem efektywność czy też celowość zajęć. Dyrektorzy stwierdzają, że stosowanie takich ankiet w sposób systematyczny (np. kwartalnie lub częściej) pozwala na monitorowanie zajęć i reakcję, jeśli wskaźniki nie będą satysfakcjonujące. Wcześniejsze ustalenie z nauczycielami wskaźników w naturalny sposób włącza tych ostatnich w ich pilnowanie. Jeszcze szerzej stosują dyrektorzy badanie oczekiwań uczniów i rodziców przed decyzjami o uruchomieniu kół zainteresowań. Połączenie takich ankiet wstępnych z ankietami w trakcie realizacji zajęć pozwala na monitorowanie całego procesu. Te działania warte są rozpowszechnienia jako dobre praktyki.

Najtrudniejszym obszarem do monitorowania okazało się doskonalenie i doksztalcanie zawodowe nauczycieli. Przedstawiciele samorządu, choć w ankietach wskazywali na monitorowanie tego procesu, w czasie wywiadu poszerzonego stwierdzali, że głównie badana jest sprawozdawczość dyrektorów. Niewątpliwie zgodność planów z realizacją, zwłaszcza pilnowanie wydatków, jest ważne, ale takie ograniczone działanie jest jeszcze niewystarczające. Tu najważniejsze jest monitorowanie efektów i oceny przydatności, by ogromne środki corocznie przeznaczane na finansowanie szkoleń zaczęły przynosić oczekiwany skutek. Samorządowcy zgodnie stwierdzali, że to domena dyrektorów szkół, tylko oni mogą te kwestie ocenić. Z kolei dyrektorzy szkół jako przykłady monitorowania podawali obserwacje pracy nauczyciela, jego wzrost skuteczności nauczania mierzony wynikami sprawdzianów, egzaminów jego uczniów. Sprawdzają, czy zwiększa się aktywność nauczyciela na spotkaniach zespołów

przedmiotowych, obserwują jego sprawozdania na radzie pedagogicznej. I tutaj można pokazać dobre przykłady: dyrektor znający potrzeby nauczyciela i akceptujący jego szkolenie w zakresie nowych form pracy, dokonuje weryfikacji materiałów ze szkoleń i sprawdza, czy przekłada się to na plany pracy i samą pracę nauczyciela. Jeśli nauczyciel zaczął na przykład stosować nowe, ciekawsze formy pracy, to ta ocena jest pozytywna. W ten sposób dyrektorzy są w stanie zbadać efekty szkoleń. Jako istotny wskaźnik sensowności szkolenia dyrektorzy przytaczają też opinie innych nauczycieli czy szkół. Docieranie do wcześniejszych uczestników pozwala, zdaniem dyrektorów szkół, na zupełnie skuteczną weryfikację jakości szkoleń. Dostrzegają oni bowiem problem w tym, że za dużo nauczycieli jest niezadowolonych, ponieważ uzyskują oni dokument, ale nie ma to przełożenia na nowe umiejętności.

Istnieje rozbieżność w rozumieniu monitorowania przez dyrektorów szkół i jednostki samorządowe. Dyrektorzy traktują kontrole przeprowadzane przez samorząd także jako monitorowanie. Podczas rozszerzonych wywiadów stosowali te pojęcia zamiennie. Przedstawiciele samorządów w czasie rozmów często stwierdzali, że nie monitorują danych działań, na przykład realizacji godzin z art. 42 KN, odróżniali monitorowanie od jednorazowej kontroli sprawozdania składanego im przez dyrektora czy jednostkowej kontroli dzienników zajęć dokonywanych przez pracownika jednostki samorządu.

Elektroniczne arkusze organizacyjne były wskazywane i przez dyrektorów szkół, i przez samorządowców jako narzędzie pozwalające w zasadzie na bieżąco mieć wgląd w realizację zadań szkoły. Były one traktowane jako odpowiednie do monitorowania dzięki programowej możliwości tworzenia różnych wskaźników. Choć samorządy (i podległe im szkoły) stosowały programy różnych firm, zadowolenie z ich używania było powszechne. Można więc rekomendować elektroniczne arkusze organizacyjne i podobne programy (np. dziennik elektroniczny) jako narzędzia sprawdzone przez użytkowników.

Monitorowanie realizacji zadań przez szkoły spotkało się z pełną akceptacją ze strony dyrektorów. Dyrektorzy szkół powszechnie przyznawali, że JST ma prawo do wiedzy o stopniu realizacji różnych działań przez szkoły. Wskazywali wyraźnie, że ten, kto daje pieniądze na różnorodną działalność, ma prawo do wiedzy o efektach. Dyrektorzy szkół mieli też większą niż samorządowcy wiarę w możliwość wprowadzenia takiego monitorowania. Jednostki samorządów podkreślały, że zbyt mała obsada kadrowa uniemożliwia prawidłowe (systematyczne) monitorowanie szkół. Przy powszechnej aprobacie monitorowania szkół pojawiały się jednak głosy o konieczności wcześniejszego uzgodnienia,

określenia zasad, obszarów, terminów. Dyrektorzy chcieliby być partnerami w tym procesie.

Podobny ton dał się też słyszeć przy rozmowach na przykład o kontroli arkusza organizacyjnego. Około 10% dyrektorów stwierdzało, że składając arkusz nie wiedzą, co JST będzie w nim kontrolować. Wskazane ich zdaniem byłoby, aby obok wytycznych określających zasady tworzenia arkusza, JST w czasie spotkań z dyrektorami szerzej omawiała zakres kontroli, tematy szczególnej uwagi. Jak widać, kolejny raz komunikacja między szkołą a JST, nawet w tak oczywistej, wydawałoby się sprawie, pozostawia trochę do życzenia. Część dyrektorów zgłaszała krytyczne uwagi także do doskonalenia zawodowego nauczycieli. Stosowanie komisji dzielącej środki na szczeblu samorządowym było przez małą grupę z nich uważane za pozbawianie wpływu dyrektora na proces zdobywania, uzupełniania kwalifikacji przez podległych mu nauczycieli. Choć kryteria podziału były jasne, uznawali oni, że komisja nie jest w stanie prawidłowo, zgodnie z potrzebami ich szkoły dokonać takiego podziału. Wydaje się, że warto byłoby stosować jako zasadę udział dyrektorów w pracach takich komisji.

Ponieważ badania zrealizowano jedynie w dwóch województwach, na nie-reprezentatywnej próbie, ich wyniki należy traktować jako pilotaż. Dopiero szerzej zakrojone badania relacji szkoła – samorząd pozwoliłyby na korektę powyższych ustaleń, ujawnienie różnicowania postępowania samorządów na mapie oświatowej Polski i rozpoznanie powiązań z innymi czynnikami.

NOTY O AUTORACH

ZARZĄDZANIE OŚWIATĄ

Agnieszka Niedźwiecka

Ukończyła studia na Wydziale Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego. Obecnie przygotowuje rozprawę doktorską na temat modeli zarządzania w oświacie. W latach 2006-2007 we współpracy z MEN i KPRM prowadziła prace nad przygotowaniem budżetu zadaniowego dla części oświata i wychowanie.

Marcin Popławski

Naczelnik Wydziału Edukacji w Bytomiu, od 15 lat związany z oświatą samorządową. Od 2010 r. zajmuje się wdrażaniem systemów kontroli zarządczej w obszarze oświaty na poziomie samorządowym oraz w szkołach i placówkach oświatowych. Autor publikacji z dydaktyki i zarządzania w oświacie.

Stanisław Szelewa

Dyrektor Wydziału Oświaty i Wychowania w Starostwie Powiatowym w Świdnicy, autor publikacji na temat finansowania oświaty, edukacji zawodowej i zarządzania nieruchomością szkolną, stały współpracownik miesięcznika Dyrektor Szkoły. Ekspert MEN w zakresie finansowania szkolnictwa zawodowego. Nauczyciel dyplomowany, były dyrektor szkoły, radny kilku kadencji, były przewodniczący rady miejskiej i delegat na sejmik samorządowy.

Sylwia Sysko-Romańczuk

Profesor Szkoły Głównej Handlowej, doktor habilitowany w dziedzinie nauk ekonomicznych ze specjalnością nauki zarządzania. W latach 2006-2007 Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej, odpowiedzialna za finansowanie i zarządzanie systemem oświaty.

Przemysław Wantuch

Dyrektor Wydziału Edukacji w Starostwie Poznańskim. Wieloletni nauczyciel matematyki, fizyki i informatyki. Uczestniczył w wielu projektach edukacyjnych, w tym związanych z modyfikacją algorytmu podziału subwencji oświatowej.

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 samorządy
- Polityka gmin w obszarze edukacji przedszkolnej
- Przygotowywanie informacji o stanie realizacji zadań oświatowych
- Oświatowe wskaźniki odniesienia

Biblioteczka ma ułatwić samorządom rozpoznanie problemów oświaty oraz zachęcić do odpowiedzialnego i strategicznego myślenia o prowadzonych szkołach i placówkach. Zawarte w kolejnych tomach **Biblioteczki** rozdziały mają dwojaki charakter. Z jednej strony, opierając się na badaniach terenowych i ankietowych oraz licznych dyskusjach z samorządowcami, identyfikują obecne problemy i dylematy stojące przed organami prowadzącymi, dokumentują przyjęte przez samorządy rozwiązania zarządcze, z drugiej zaś proponują szereg rekomendacji w zakresie zarządzania lokalnymi systemami oświaty, prezentują nowe modele i rozwiązania, propagują 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 samorządów, 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.

Zarządzanie oświatą na poziomie lokalnym należy do najważniejszych zadań samorządu terytorialnego w Polsce. Z analiz przedstawionych w niniejszym tomie **Biblioteczki** wynika, że samorządy są w różnym stopniu zaangażowane w świadome kształtowanie swoich systemów oświatowych, różnie też wykorzystują dostępne instrumenty zarządcze. W kolejnych rozdziałach omówiono istotne tematy z dziedziny zarządzania oświatą: różnorodność modeli zarządzania, relacje między dyrektorem szkoły a organem prowadzącym, monitorowanie pracy placówek i kontrola zarządcza w oświacie. Obok analiz ilościowych i studiów przypadku podano także liczne przykłady efektywnych narzędzi wspomagających zarządzanie.



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

ISBN: 978-83-63490-03-4

Publikacja rozpowszechniana bezpłatnie.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

