

## Wywiad z dr Janem Herczyńskim

### O polityce oświatowej na poziomie lokalnym

Wywiad z **dr Janem Herczyńskim**, adiunktem w Interdyscyplinarnym Centrum Modelowania Uniwersytetu Warszawskiego, koordynatorem ze strony UW projektu „Doskonalenia strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym”.

**Teresa Kosiarek: Wiele się mówi obecnie o strategii zarządzania oświatą w środowiskach lokalnych, w regionach a także centralnie. Jakie wyzwania, Pana zdaniem, stoją obecnie przed oświatą w samorządach? Dlaczego rola samorządów w oświacie jest taka ważna?**

**Jan Herczyński:** Polska ma jeden z najbardziej zdecentralizowanych systemów zarządzania oświatą w Europie. Jednostki samorządu terytorialnego, czyli przede wszystkim gminy i powiaty, są w pełni odpowiedzialne za wszystkie bieżące zadania związane z zarządzaniem szkołami, w tym za decyzje o sieci szkół i ich finansowanie. Samorządy mają także zasadniczy wpływ na wybór dyrektorów szkół i ocenę ich pracy. Ta ważna rola samorządu oznacza, że wszystkie trudności, przed którymi stoi polska szkoła, mogą być rozwiązywane głównie przez samorządy albo w bardzo bliskiej współpracy z nimi.

Do wyzwań stojących przed polską szkołą i samorządami należy zwłaszcza podnoszenie poziomu kształcenia. Wyniki PISA – międzynarodowego programu ocen umiejętności piętnastolatków w różnych obszarach, pokazują wysoki wzrost wyników uczniów polskich gimnazjów. Ale obok sukcesów mamy nadal do czynienia z różnymi problemami w kwestii zapewniania jakości nauczania, choćby w szkołach zawodowych, i z tym właśnie muszą się mierzyć polskie samorządy.

Drugim podstawowym wyzwaniem są zmiany demograficzne, czyli przede wszystkim malejąca liczba uczniów (mniejszym problemem demograficznym są migracje wewnętrzne). Z tym problemem związana jest potrzeba konsolidacji i racjonalizacja sieci szkolnej, rozwiązanie problemu nadmiernego zatrudnienia nauczycieli w placówkach szkolnych, zapewnienie pełnej oferty edukacyjnej w szkołach wiejskich. W sytuacji zamykania szkół kwestia powszechnej dostępności do oświaty staje się istotną sprawą i wyzwaniem dla samorządów. Dodam, że najłabszym punktem polskiej oświaty jest niski zakres opieki przedszkolnej, zwłaszcza na terenach wiejskich. Rozszerzenie tej opieki to szczególnie ważne zadanie dla samorządów gminnych.



**T.K.: Czy mógłby Pan przedstawić naszym czytelnikom, jakie są cele współfinansowanego przez EFS projektu „Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym”?**

**J.H.:** Jest to projekt systemowy, realizowany przez Ośrodek Rozwoju Edukacji jako Lidera Partnerstwa, we współpracy z Uniwersytetem Warszawskim.

Podstawowym celem projektu jest wzmocnienie pozycji i umiejętności samorządów jako organów prowadzących szkoły. Te zadania będą realizowane dwutorowo. Pierwszym kierunkiem jest prowadzenie prac badawczych, identyfikacja modeli i instrumentów stosowanych przez samorzady, przygotowanie analiz oraz publikacji.

Drugi kierunek przewiduje szkolenie pracowników samorządów terytorialnych, odpowiedzialnych za zarządzanie oświatą, głównie w wydziałach oświaty gmin i powiatów. Za pierwsze z tych dwóch zadań odpowiada Uniwersytet Warszawski, za drugie – Ośrodek Rozwoju Edukacji.

**T.K.: To duże przedsięwzięcie. Jakie wobec tego zadania stoją obecnie przed Uniwersytetem Warszawskim w tym projekcie?**

**J.H.:** Prowadzimy prace badawcze i koncepcyjne w czterech podstawowych obszarach. Po pierwsze chcemy wiedzieć, jakie są strategie oświatowe polskich samorządów, jak są wdrażane, jakie są ich słabe i mocne strony. Przygotowujemy się do publikacji raportów, które mają pomóc samorządom w przygotowaniu i realizacji przyjętych strategii oświatowych, w tym wykorzystania różnych dostępnych narzędzi.

Drugim interesującym nas obszarem jest zarządzanie i finansowanie oświaty przez samorzady, a więc przede wszystkim różne modele zarządzania, finansowania, proces budżetowy i – co szczególnie ważne – relacja pomiędzy samorządami a dyrektorami szkół. To, w jaki sposób samorząd ocenia pracę dyrektora, jakie ma informacje na temat funkcjonowania szkoły, w jaki sposób współpracuje z dyrektorem i motywuje go finansowo, ma przecież zasadniczy wpływ na jakość oświaty.

Trzecim istotnym obszarem badawczym jest problem opieki przedszkolnej, a zwłaszcza dające się zauważyć bariery, które nadal występują na drodze jej upowszechnienia. W ostatnich latach mamy w Polsce bardzo szybki wzrost zasięgu opieki przedszkolnej, ale ten wzrost nie jest równomierny. Pozostają duże obszary, zwłaszcza obszary wiejskie, gdzie nadal wiele dzieci nie uczęszcza do przedszkoli i dlatego jest narażonych na swoistą redukcję szans w procesie nauczania i wychowania.

Czwarty obszar dotyczy inicjatyw Ministerstwa Edukacji Narodowej związanych z alokacją środków publicznych na oświatę i stosowanych algorytmów podziału subwencji oświatowej.

**T.K.: Zespół projektowy współpracuje z ekspertami z wielu samorządów, dzielącymi się wzajemnie swoją ogromną wiedzą i doświadczeniem w zarządzaniu oświatą. Jakie ma Pan refleksje na temat współpracy z przedstawicielami samorządów?**

**J.H.:** Współpracujemy z samorządami chętnie i na wiele sposobów. Organizujemy na przykład dyskusyjne grupy eksperckie, nieraz kilkugodzinne spotkania, poświęcone pogłębionej i szczegółowej debacie na temat konkretnych problemów oświatowych. Odbyliśmy szereg takich spotkań dotyczących strategii oświatowych, problemów procesu budżetowego w oświacie, funkcjonowania poradni psychologiczno-pedagogicznych, itd. Ta praca i spotkania z zapraszonymi ekspertami nadal odbywają się i będą kontynuowane.

Ponadto uczestniczymy w różnych szkoleniach i dyskusjach z pracownikami samorządu. W ramach realizowanego projektu są to spotkania informacyjne lub seminaria organizowane przez Ośrodek Rozwoju Edukacji. Jesteśmy również zapraszani na konferencje i seminaria przez instytucje zewnętrzne, np. przez Ogólnopolskie Stowarzyszenie Kadry Kierowniczej Oświaty lub Centrum Edukacji Obywatelskiej.

Chcę tu podkreślić, że ze wszystkich tych spotkań wychodzę „zbudowany”. Sądzę, że pracownicy polskich samorządów odpowiedzialni za oświatę są ludźmi świetnie rozumiejącymi jej problemy i potrafiącymi o tych problemach racjonalnie i poważnie dyskutować. Część spotkanych przez nas samorządowców zapraszamy do bliższej z nami współpracy.

Szkolnictwo w Polsce zostało zdecentralizowane w 1996 roku. Mamy więc za sobą 15 lat zarządzania przez gminy szkołami podstawowymi i gimnazjami, a od 10 lat szkolnictwem ponadgimnazjalnym kierują powiaty. Te przemiany stanowią dla nas źródło doświadczeń; czerpiemy z nich wiedzę na temat sposobów zarządzania oświatą przez władze lokalne.

W tym kontekście bardzo ciekawe są dyskusje, które odbywają się pomiędzy zaproszonymi przez nas pracownikami samorządów. Dotyczą one między innymi problemu współpracy szkół między sobą, jak również zakresu autonomii dyrektora szkoły. Podczas wielu spotkań stawiamy szereg pytań: co jest istotą prawidłowego funkcjonowania szkoły, w jakie problemy szkół powinien angażować się samorząd, a jakie podlegają autonomicznym decyzjom dyrektora, w jaki sposób samorząd powinien oceniać potrzeby różnych grup społecznych, w jaki sposób lokalny system oświaty może reagować na te potrzeby w adekwatny i skuteczny sposób?

Mamy świadomość, że nie ma w Polsce jednego modelu zarządzania i finansowania oświaty ani jedynej, najlepszej „naukowej” lokalnej polityki oświatowej. Każdy samorząd musi dobierać odpowiednie metody, modele, instrumenty działania w odpowiedzi na lokalne potrzeby. I dlatego diagnoza tych potrzeb jest pierwszym krokiem do dobrego zarządzania oświatą. Dyskusje pomiędzy różnymi samorządami pomagają im – a przy okazji i nam – lepiej rozpoznawać własne problemy oświatowe i dzielić się doświadczeniami.

#### **T.K: Jaką rolę może pełnić dokument strategiczny w lokalnym zarządzaniu oświatą?**

**J.H.:** To jest bardzo dobre pytanie, bo dotyczy problemu, w jaki sposób samorząd powinien reagować na sytuacje czy wyzwania, przed którymi stoi jego lokalny system oświaty. Ważnym punktem jest diagnoza, określenie słabych i mocnych punktów działalności szkół i ich największych trudności, w tym społecznych. Do ważnych zadań zaliczymy tu problemy

uczniów wykluczonych, którym należy się szczególna pomoc; zwracamy również uwagę na sytuację nauczycieli i ich motywację do podnoszenia własnych kwalifikacji, poziom kadry kierowniczej, finansowe i organizacyjne potrzeby różnych szkół.

Pierwszym, strategicznym zadaniem, które musi wykonać samorząd, jest diagnoza sytuacji danej szkoły. Na podstawie tej diagnozy można przygotowywać kierunki działań i możliwe rozwiązania. Wyzwania, przed którymi stoi oświata, to złożone problemy i na ich rozwiązanie potrzeba wiele czasu. Stąd potrzeba strategii, a więc dokumentu nadającego kierunek działaniom gminy i powiatu w perspektywie szeregu lat. Problemy, o których mówiliśmy wcześniej, czyli te związane z jakością szkół, demograficzne, problemy sieci szkolnej oraz problemy dostosowania kierunków kształcenia do potrzeb uczniów i do potrzeb rynku pracy – są to bardzo trudne wyzwania, na które samorząd może odpowiadać działaniami długofalowymi.

Po to, aby odpowiedź władz lokalnych była skuteczna i efektywna, potrzebne są określone strategie oświatowe i ogólna wizja rozwoju oświaty w poszczególnych samorządach. Strategia oświatowa pokazuje, w jaki sposób samorząd – w wieloletniej perspektywie – planuje rozwiązywać stojące przed nim problemy.



**T.K.:** W najbliższych dniach do samorządów trafi publikacja Pańskiego zespołu – „Przygotowanie informacji o stanie realizacji zadań oświatowych. Propozycja dla jednostek samorządu lokalnego” – czy mógłby Pan przybliżyć nam jej problematykę?

**J.H.:** Od roku 2009 Ustawa o systemie oświaty nakłada na samorządy polskie – tzn. na wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starostę – obowiązek przygotowywania i udzielania informacji o stanie realizacji zadań oświatowych przez daną jednostkę samorządu terytorialnego. Pierwsze takie informacje zostały przygotowane przez samorządy w 2009 r., następne w 2010 r.; w październiku 2011 r. zostanie przygotowana trzecia edycja informacji o stanie realizacji zadań oświatowych. Odpowiedni zapis ustawy jest bardzo zwięzły i nie określa szczegółowo, co musi się znaleźć w tym dokumencie. I dlatego powstałe na jego podstawie dokumenty są bardzo różne – niektóre obszernie, inne bardzo krótkie – obejmują wiele różnych zagadnień lub koncentrują się tylko na wybranych problemach.

W przygotowanej przez nasz zespół publikacji staraliśmy się w sposób kompleksowy opisać obszary zarządzania i finansowania oświaty, za które jest odpowiedzialny samorząd. Dla każdego z tych obszarów proponujemy pewne modele sposobów informowania o stanie

realizacji zadań oświatowych. Modele te składają się z dwóch części – pierwsza część to przykładowe pytania, określające zakres tematyczny informacji; druga część modeli to przykładowe tabele danych i wskaźników, które mogą być wykorzystywane w informacjach. Modele opisane w tej książce (model gminny i model powiatowy) są bardzo obszerne. Trudno o przygotowanie sensownej, czytelnej i zrozumiałej informacji o realizacji zadań oświatowych, która by wykorzystywała wszystkie zaproponowane pytania i wszystkie tabele (ponad sześćdziesiąt). Samorząd musi więc wybierać, a wybór ten powinien wynikać ze strategicznych problemów, przed którymi stoi. Samorząd musi na własną odpowiedzialność określić, co jest najważniejszym problemem, co będzie wpływało na poziom wykształcenia uczniów i co w największym stopniu determinuje przyszły rozwój oświaty na lokalnym poziomie.

Książka zostanie wydana w dość dużym nakładzie i zostanie rozesłana nieodpłatnie do wszystkich samorządów w Polsce, po dwa egzemplarze na samorząd.

**T.K.: Na stronie internetowej Państwa projektu ukażą się wkrótce (wraz ze wspomnianą publikacją) wskaźniki oświatowe dla jednostek samorządu terytorialnego.**

**Czy mógłby Pan przybliżyć naszym czytelnikom, czym one są i jak można je wykorzystać w budowaniu strategii zarządzania oświatą?**

**J.H.:** Żeby dobrze zrozumieć naszą intencję zacznę od obserwacji, że w informacjach o stanie realizacji zadań oświatowych przygotowanych przez samorządy w latach 2009 i 2010, znajduje się bardzo wiele danych statystycznych i budżetowych – ilu jest uczniów, oddziałów, szkół, nauczycieli, ile zostało wydanych pieniędzy na różne przedsięwzięcia. Te dane są ważne i ciekawe, ale trudne do analizowania i porównywania.

Przez wskaźniki oświatowe rozumiemy na ogół informację, która powstaje przez porównanie dwóch danych statystycznych. Na przykład – jednym z najważniejszych wskaźników oświatowych jest średnia liczebność oddziału szkolnego – aby go uzyskać, należy podzielić liczbę uczniów przez liczbę oddziałów. Analogicznie otrzymujemy wskaźnik dotyczący liczby etatów pedagogicznych w przeliczeniu na jeden oddział (wskaźnik, który opisuje wysiłek pedagogiczny szkoły), wskaźnik wydatków bieżących na oświatę w przeliczeniu na ucznia i na jeden oddział (wskaźnik, który opisuje wysiłek finansowy samorządu).

Wskaźniki oświatowe, w przeciwieństwie do danych statystycznych i budżetowych można porównywać. Możemy np. porównać, jaka jest wielkość oddziału klasowego w różnych samorządach lub w różnych szkołach w jednym samorządzie, albo – co jest najciekawsze – porównać dany samorząd z innymi samorządami podobnymi do niego pod względem funkcjonalnym, wielkości, poziomu dochodów własnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

I ostatni ważny sposób wykorzystywania wskaźników dla celów porównawczych, to porównanie wskaźników dla danego samorządu w ciągu ostatnich paru lat, ukazanie zmienności różnych wskaźników, np. czy wielkość oddziału klasowego malała i czy zmniejszała się w równym stopniu we wszystkich typach szkół, czy jest to zgodne z intencją i postępowaniem samorządu; jakie wyzwania stawia przed samorządem tego typu zmiana wskaźnika?

Wyliczenie różnych wskaźników oświatowych jest zadaniem czasochłonnym i trudnym, zarówno dla instytucji centralnych, jak i dla samych samorządów. Częściowo wynika to z faktu, że niektóre dane są niedostępne albo słabo dostępne; mogą również zawierać wiele nieścisłości albo być niewiarygodne. Przyczyna może także tkwić w trudnościach interpretacyjnych. Przykładem są tu dane dotyczące zatrudnienia nauczycieli w zespołach szkół – jest bardzo trudno przyporządkować pracę tych nauczycieli do konkretnych jednostek w ramach zespołu. To samo odnosi się do pracowników administracji w zespołach szkół.

Te wskaźniki, które można obliczyć na poziomie kraju, korzystając z ogólnopolskich baz danych, w tym przede wszystkim z bazy Systemu Informacji Oświatowej (SIO), z bazy danych GUS i z danych budżetowych Ministerstwa Finansów – nazywamy **wskaźnikami odniesienia**. To są wskaźniki obliczane dla różnych poziomów agregacji – całego kraju, województwa, różnych grup gmin i powiatów, wybranych przy pomocy określonych kryteriów.

Wybrane wskaźniki odniesienia będą dostępne dla wszystkich zainteresowanych na stronie internetowej projektu. Będzie tam ok. dwudziestu wskaźników oświatowych, podzielonych na cztery grupy: dotyczące sieci szkolnej, wyrównywania szans, kadry nauczycielskiej i sfery finansowania oświaty. Jednak dostępne będą tylko dane zagregowane, a nie wskaźniki dla indywidualnych samorządów. Te indywidualne wskaźniki uważamy za dane wrażliwe wymagające troskliwej ochrony. Zwłaszcza w sytuacji, gdy wiemy, że dane, na podstawie których te wskaźniki zostały wyliczone, nie są do końca wiarygodne. Pojedyncze błędy danych są uśredniane na wysokim poziomie agregacji, ale mogą znacząco zafałszowywać wartość wskaźników konkretnego samorządu. Z tego powodu indywidualne wskaźniki oświatowe będą dostępne tylko dla zainteresowanych samorządów, na ich życzenie.

Chcę powiedzieć, że poza wskaźnikami odniesienia, czyli tymi, które można policzyć na poziomie całego kraju, jest wiele bardzo ważnych wskaźników, które dostępne są tylko na poziomie lokalnym. A więc tylko samorząd czy szkoła mogą je obliczyć. **Takim bardzo ważnym i niedocenianym wskaźnikiem jest frekwencja** – procent uczniów faktycznie uczęszczających do szkoły. Dużo piszemy o tym wskaźniku oświatowym w naszej publikacji. Jest on bardzo czuły, pokazuje funkcjonowanie konkretnej szkoły albo konkretnego systemu szkolnego. Ma natomiast dwie wielkie zalety. Z jednej strony jest czujnym wskaźnikiem problemów szkoły; wiadomo, że gdy szkoła zaczyna źle funkcjonować, frekwencja natychmiast spada. Nawet, jeśli jest to tylko spadek z 95 do 92 procent, jest to ważny sygnał o problemach funkcjonowania szkoły. Drugą ważną zaletą wskaźnika jest to, że nie „obwinia” nikogo konkretnego; nie mówi, że nauczyciel matematyki czy polskiego jest winny. Wskazuje po prostu na trudności funkcjonowania całej szkoły jako instytucji. I jako taki – jest bardzo użytecznym i wartościowym instrumentem dla oceny pracy szkoły przez samorządy. Ale jak powiedziałem, dane niezbędne do obliczania i porównywania frekwencji w różnych szkołach (zarówno w danym momencie, jak i w ciągu ostatnich lat) są dostępne tylko lokalnie, więc nie jest to powszechny wskaźnik odniesienia.

**T.K.: Bardzo dziękuję za rozmowę.**