



RAPORT

Diagnoza kompetencji kadr zarządzających oświatą i pracowników operacyjnych

realizujących zadania oświatowe
w jednostkach samorządu terytorialnego

oraz metod podnoszenia
przez nich kompetencji

- gminy miejsko-wiejskie i miejskie •

Wsparcie kadry JST
w zarządzaniu oświatą ukierunkowanym
na rozwój szkół i kompetencji kluczowych uczniów



OŚRODEK
ROZWOJU
EDUKACJI

Redakcja merytoryczna
Bożena Dorota Jastrzębska

Redakcja językowa i korekta
Beata Wojciechowska-Dudek

Projekt okładki
Aneta Witecka

Redakcja techniczna i skład
Barbara Jechalska

Warszawa 2016

Ośrodek Rozwoju Edukacji
Aleje Ujazdowskie 28
00-478 Warszawa
www.ore.edu.pl

Publikacja jest rozpowszechniana na zasadach wolnej licencji Creative Commons –
Użycie Niekommercyjne 3.0 Polska (CC-BY-NC).

Spis treści

Streszczenie	5
1. Metodologia	6
2. Zarządzanie oświatą w jednostkach samorządu terytorialnego	9
2.1. Zadania oświatowe organów prowadzących wynikające z ustawy	9
2.2. Tworzenie lokalnej polityki oświatowej	12
2.3. Zarządzanie systemem oświaty	15
2.4. Współpraca z jednostkami podległymi	18
2.5. Współpraca lokalnego środowiska oświatowego	19
2.6. Główne problemy lokalnej oświaty	20
3. Zarządzanie pracownikami ds. oświaty	22
3.1. Podnoszenie kompetencji pracowniczych	22
3.2. Potrzeby szkoleniowe pracowników	22
4. Kompetencje kadry zarządzającej i pracowników ds. oświaty	24
4.1. Kluczowe kompetencje pracowników zajmujących się zadaniami z zakresu oświaty	27
4.1.1. Weryfikacja zidentyfikowanych kompetencji pracowników operacyjnych w gminach miejsko-wiejskich	28
4.1.2. Weryfikacja zidentyfikowanych kompetencji pracowników operacyjnych w gminach miejskich	31
4.1.3. Weryfikacja zidentyfikowanych kompetencji kadry zarządzającej oświatą w gminach miejsko-wiejskich	34
4.1.4. Weryfikacja zidentyfikowanych kompetencji kadry zarządzającej oświatą w gminach miejskich	38
5. Podsumowanie	42

Streszczenie

Raport stanowi podsumowanie prac zrealizowanych w ramach badania pn. Diagnoza kompetencji kadr zarządzających oświatą i pracowników operacyjnych realizujących zadania oświatowe w jednostkach samorządu terytorialnego oraz metod podnoszenia przez nich kompetencji, prowadzonego w ramach projektu Wsparcie kadry jednostek samorządu terytorialnego w zarządzaniu oświatą ukierunkowanym na rozwój szkół i kompetencji kluczowych uczniów. Prace badawcze obejmowały okres od lipca do października 2016 r. Badanie zostało przeprowadzone przez konsorcjum firm Danae sp. z o.o. oraz 0,5 Sigma Research and Development.

Niniejszy raport cząstkowy stanowi pogłębioną analizę danych, ukierunkowaną na sytuację, jaka ma miejsce w gminach miejsko-wiejskich i miejskich. Dokument składa się z trzech zasadniczych części:

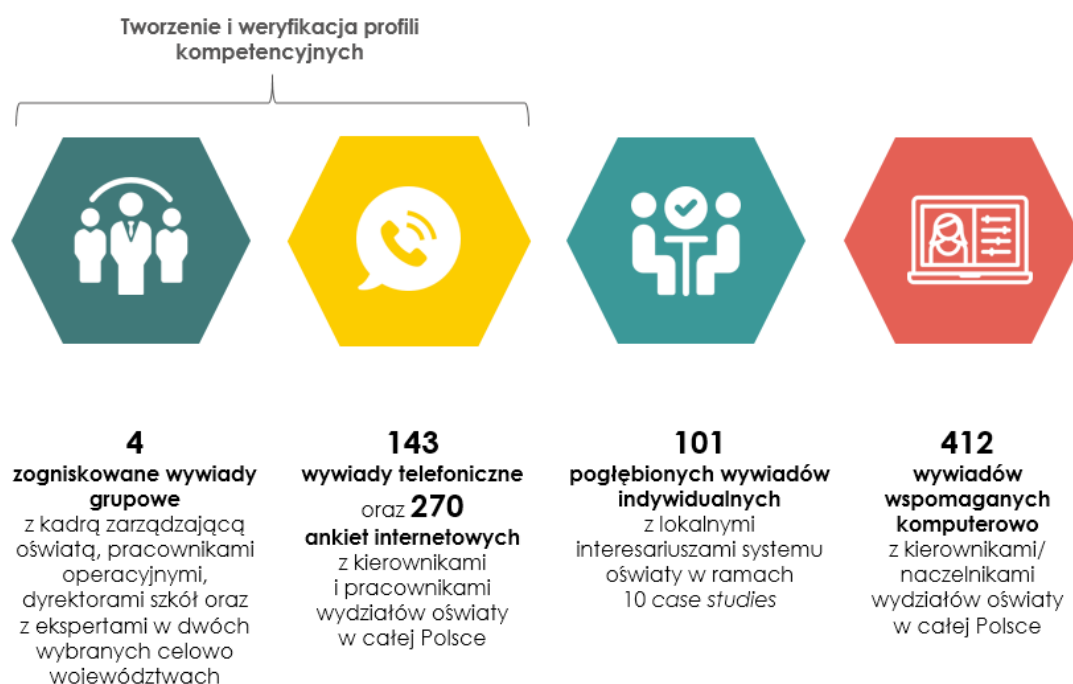
- ⇒ W pierwszym rozdziale zaprezentowano metodologię badania.
- ⇒ Rozdział drugi dotyczy specyfiki zarządzania oświatą w gminach wiejskich. Zawiera wykaz zadań samorządu wynikający z ustawy. Przedstawiony został w nim sposób funkcjonowania oświaty i tworzenia lokalnej polityki oświatowej, zarządzania oświatą oraz współpraca ze szkołami, dla których badane jednostki są organem prowadzącym.
- ⇒ W trzecim rozdziale skupiono się na identyfikacji obecnego sposobu doskonalenia zawodowego pracowników wydziałów oświaty. Opisano w nim także przeprowadzoną w ramach badań ilościowych i jakościowych analizę potrzeb szkoleniowych.
- ⇒ W ostatnim rozdziale raportu zaprezentowano stworzone w niniejszej diagnozie profile kompetencyjne pracowników operacyjnych oraz osób zarządzających oświatą.

Specyfika samorządów gminnych, zakres ich odpowiedzialności za system edukacyjny powoduje, że można dostrzec wiele zjawisk wyjątkowych dla tego typu samorządu lub występujących silniej niż w innych. Istotnym czynnikiem są tutaj także możliwości finansowe i organizacyjne. Badane gminy zazwyczaj dysponują mniejszymi środkami własnymi, które można by przeznaczyć na zadania i rozwój oświaty. Nadto w gminach struktura organizacyjna wydziałów zajmujących się oświatą jest o wiele mniej rozbudowana. Częściej też wydziały te zajmują się także innymi zadaniami jak kultura, sport czy turystyka. Bezpośrednio wpływa to na zdolności gmin do planowania i realizacji szerzej zakrojonych polityk oświatowych. Istotnie też ogranicza ich zdolność do wdrażania nowych, innowacyjnych rozwiązań z zakresu zarządzania oświatą lub wykorzystywania narzędzi służących rozwojowi szkół i placówek.

1. Metodologia

W ramach przedsięwzięcia przeprowadzone zostały reaktywne badania ilościowe oraz jakościowe.

Rysunek 1. Metody i techniki wykorzystane w badaniu



Zogniskowane wywiady grupowe (FGI) posłużyły przede wszystkim do zidentyfikowania kompetencji wymaganych na stanowiskach kierowniczych i operacyjnych w wydziałach oświaty oraz do zbudowania profili kompetencyjnych. Dodatkowo w trakcie FGI zostały poruszone kwestie dotyczące funkcjonowania lokalnej oświaty, zarządzania zasobami ludzkimi, systemu zarządzania szkoleniami, potrzeb szkoleniowych pracowników oraz zarządzania jakością w JST.

Stworzone profile kompetencyjne zostały przetestowane wśród pracowników wydziałów oświaty za pomocą ankiety internetowej (CAWI). Poza tym podczas wywiadu telefonicznego (CATI) zebrane zostały informacje na temat potrzeb szkoleniowych i najważniejszych problemów lokalnej oświaty.

Kolejnym modułem badawczym realizowanym w ramach niniejszego przedsięwzięcia była realizacja 10 case studies (studiów przypadków), podczas których w ramach każdego z nich przeprowadzono od 8 do 11 pogłębionych wywiadów indywidualnych (IDI) z interesariuszami lokalnej oświaty: pracownikami JST, dyrektorami szkół i placówek oświatowych oraz pracodawcami i przedstawicielami organizacji pozarządowych

związanych z oświatą. Wybór jednostek badawczych miał charakter warstwowo-losowy. Lista gmin i powiatów została podzielona na dwie warstwy odzwierciedlające krańcowe bieguny wysokości nakładów na edukację w danej jednostce (nakłady samorządu na edukację w przeliczeniu na jednego mieszkańca) w odniesieniu do średniej ogólnokrajowej. Do realizacji studium przypadków zaproszone zostały po dwie jednostki będące reprezentantami poszczególnych typów JST – jedna, gdzie nakłady na edukację można określić jako duże, i druga, gdzie można je określić, jako małe.

Tabela 1. JST wybrane do badania *case studies*

Powiat	Typ JST	Wysokość nakładów na edukację w przeliczeniu na jednego mieszkańca
Powiat A	Gmina wiejska	1 162,44 złotych (niskie)
Powiat B	Gmina wiejska	1 722,78 złotych (wysokie)
Powiat C	Gmina miejsko-wiejska	1 281,11 złotych (niskie)
Powiat D	Gmina miejsko-wiejska	2 054,57 złotych (wysokie)
Powiat E	Gmina miejska	1 172,93 złotych (niskie)
Powiat F	Gmina miejska	2 186,56 złotych (wysokie)
Powiat G	Powiat ziemski	1 082,25 złotych (niskie)
Powiat H	Powiat ziemski	1 551,45 złotych (wysokie)
Powiat I	Miasto na prawach powiatu	1 463,54 złotych (niskie*)
Powiat J	Miasto na prawach powiatu	1 571,05 złotych (wysokie)

* Ze względu na małą liczbę miast na prawach powiatu (7), w których wysokość nakładów na edukację plasuje się poniżej średniej ogólnopolskiej, do losowania zdecydowano się włączyć także miasta, których nakłady nie przekraczają 110% średniej ogólnopolskiej.

Jednym z celów realizacji wywiadów pogłębionych w ramach wylosowanych do badania *case studies* było znalezienie odpowiedzi na pytania badawcze w obrębie jednej społeczności lokalnej – dzięki temu możliwe było zdiagnozowanie sieci i jakości wzajemnych kontaktów pomiędzy poszczególnymi podmiotami. Tak zaplanowany dobór respondentów pozwolił także odpowiedzieć na pytania dotyczące współpracy pomiędzy urzędami a innymi podmiotami, działającymi w obszarze edukacji. Umożliwiło to zdiagnozowanie dobrych praktyk w ramach tej współpracy, jak również określenie ryzyka i barier, jakie w niej występują.

W ramach kolejnego modułu ilościowego przeprowadzono badanie na ogólnopolskiej próbie JST. W badaniu zastosowano technikę CAPI (*Computer Assisted Personal Interviewing*). Kwestionariusz wypełniło łącznie $n=412$ osób zarządzających oświatą w ramach JST. Dobór próby opierał się na wylosowaniu do badania, proporcjonalnie do struktury województw, przedstawicieli poszczególnych typów jednostek samorządu terytorialnego. W pierwszym kroku wyszczególniono cztery warstwy (typ JST: gmina

wiejska, miejska, miejsko-wiejska, powiat), a w ramach każdej z nich, proporcjonalnie do struktury województw, wylosowano po 100 JST. Dodatkowo zrealizowano 12 wywiadów z przedstawicielami samorządów wojewódzkich.

Tabela 2. Rozkład próby CAPI

Typ JST	Liczba respondentów
Gmina wiejska	100
Gmina miejska	100
Gmina miejsko-wiejska	100
Powiat	100
Województwo	12

Bloki tematyczne kwestionariusza obejmowały następujące zagadnienia: struktura wydziału zajmującego się realizacją zadań oświatowych, system szkoleń funkcjonujący w urzędzie oraz jego efektywność, zarządzanie lokalną oświatą i wykorzystywane do tego narzędzia.

2. Zarządzanie oświatą w jednostkach samorządu terytorialnego

2.1. Zadania oświatowe organów prowadzących wynikające z ustawy

Wraz ze zmianą ustroju politycznego zapoczątkowaną w 1989, polski system oświaty poddany został decentralizacji. Samorząd terytorialny otrzymał nowe kompetencje związane z realizacją zadań oświatowych, a tym samym zyskał dodatkowe uprawnienia oraz został obarczony obowiązkami, jakie wynikają z tego modelu. Zgodnie z polskim ustawodawstwem to przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego są organami powołanymi do prowadzenia szkół i placówek oświatowych. Zadania i kompetencje jednostek samorządu terytorialnego w zakresie oświaty określa szereg aktów prawnych na czele z Konstytucją.

W myśl przepisów zebranych w ustawodawstwie, można powiedzieć, że jednostki samorządu terytorialnego odpowiedzialne są za administracyjno-finansowy nadzór nad podległymi im placówkami edukacyjnymi. W ich kompetencjach leży dbanie o infrastrukturę oraz budżet szkół zlokalizowanych na ich terenie. Warto przy tym podkreślić, że organem prowadzącym szkołę czy inną placówkę nie jest wójt, burmistrz czy rada powiatu (ani żaden inny organ jednostki samorządu terytorialnego), ale jednostka jako całość. Oprócz zwierzchnictwa ze strony organu prowadzącego (jednostki samorządu terytorialnego), szkoły podlegają w kwestiach merytorycznych (pedagogicznych) organowi nadzorującemu (kuratorowi oświaty).

Gminy	• Publiczne przedszkola • Szkoły podstawowe • Gimnazja
-------	--

Po szczegółowej analizie aktów prawnych, a także regulaminów organizacyjnych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, zostały wyznaczone następujące obszary obowiązków samorządów w zakresie oświaty:

- Nadzór nad siecią placówek
- Monitoring danych statystycznych
- Pozyskiwanie finansów
- Transport
- Sprawowanie nadzoru nad działalnością szkół i placówek
- Wybór dyrektora szkoły i nadzór nad jego działalnością
- Nadzór finansowy
- Kwestie związane z pracą nauczycieli
- Promocja nauki

- Tworzenie regionalnej/lokalnej polityki oświatowej
- Wsparcie władz ustawodawczych w ramach JST

Grupa zadań	Zadania gminy
Nadzór nad siecią placówek	• Otwieranie nowych placówek edukacyjnych. • Zamykanie placówek edukacyjnych. • Opracowanie sieci przedszkoli oraz szkół podstawowych • Prowadzenie ewidencji szkół i placówek. • Nadawanie statutu nowotworzonym jednostkom edukacyjnym. • Zatwierdzanie arkuszy organizacji szkół i placówek.
Monitoring danych statystycznych	• Prowadzenie i koordynacja prac związanych z systemem informacji oświatowej. • Opracowywanie zbiorczych sprawozdań wynikających z przepisów rozporządzenia MEN, w sprawie obowiązków statystycznych w zakresie oświaty. • Monitoring potrzeb oświatowych osób niepełnosprawnych. • Monitoring danych dotyczących oświaty.
Pozyskiwanie finansów	• Koordynowanie prac związanych z przygotowaniem, realizacją i rozliczeniem projektów w zakresie oświaty dofinansowanych ze środków Unii Europejskiej. • Koordynowanie prac związanych z przygotowaniem, realizacją i rozliczeniem projektów w zakresie oświaty dofinansowanych ze środków krajowych.
Transport	• Zapewnianie bezpłatnego transportu i opieki podczas przewozu lub zwrotu kosztów przejazdu do przedszkola oraz szkoły.
Sprawowanie nadzoru nad działalnością szkół i placówek	• Kontrola prawidłowości dysponowania przyznanymi szkole lub placówce środkami budżetowymi oraz pozyskanymi przez szkołę lub placówkę środkami pochodzącymi z innych źródeł, a także gospodarowania mieniem. • Przestrzeganie obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i uczniów. • Przestrzeganie przepisów dotyczących organizacji pracy szkoły i placówki. • Prowadzenie rejestru skarg i wniosków w zakresie oświaty. • Rozpatrywanie skarg i wniosków dotyczących zagadnień należących do kompetencji JST.
Wybór i nadzór nad dyrektorem szkoły	• Powierzenie stanowiska dyrektora szkoły lub placówki. • Doskonalenie dyrektorów szkół i placówek jako kierowników zakładów. • Ocena pracy dyrektorów w ramach posiadanych kompetencji.

Grupa zadań	Zadania gminy
Nadzór finansowy	- Dysponowanie budżetem gminy w zakresie oświaty i nadzór nad nim. - Prowadzenie analizy planów oraz sprawozdań finansowych szkół i placówek. - Udzielanie dotacji szkołom i placówkom publicznym prowadzonym przez osoby fizyczne i prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego. - Udzielanie dotacji szkołom i placówkom niepublicznym.
Kwestie związane z pracą nauczycieli	- Powotywanie komisji egzaminacyjnych dla nauczycieli ubiegających się o stopień nauczyciela mianowanego. - Zapewnianie szkole warunków do realizacji przez nauczycieli zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych. - Ustalanie regulaminu wynagrodzenia nauczycieli. - Ustalanie zasad obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. - Podwyższanie minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego. - Przeprowadzanie analiz wydatków poniesionych na wynagrodzenia nauczycieli – dodatek uzupełniający. - Wypłata jednorazowej gratyfikacji nauczycielowi dyplomowanemu, który uzyskał tytuł honorowy profesora oświaty. - Określanie zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli. - Tworzenie specjalnego funduszu na nagrody dla nauczycieli i ustalenie kryteriów i trybów przyznawania nagród dla nauczycieli. - Realizacja uprawnienia nauczyciela do lokalu mieszkalnego na terenie gminy. - Wyodrębnianie środków na doskonalenie zawodowe nauczycieli z uwzględnieniem doradztwa metodycznego. - Uwzględnianie w budżecie środków finansowych z przeznaczeniem na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej. - Wnioskowanie o odznaczenia i nagrody dla dyrektorów szkół i placówek. - Opiniowanie zgłoszenie kandydata do tytułu honorowego profesora oświaty.
Promocja nauki	- Realizacja pomocy stypendialnej w edukacji ogólnej i zawodowej dla uczniów. - Organizacja konkursów oraz inicjatyw wspierających edukację na poziomie lokalnym.
Nadzór nad obowiązkiem szkolnym	Zapewnianie warunków do realizacji obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego.
Tworzenie regionalnej/lokalnej polityki oświatowej	- Tworzenie i koordynacja lokalnej polityki oświatowej - Prowadzenie monitoringu i ewaluacji działań objętych polityką oświatową.

Grupa zadań	Zadania gminy
Wsparcie władz ustawodawczych w ramach JST	- Opracowywanie projektów aktów prawnych Rady i Prezydenta/Burmistrza/Wójta oraz przygotowywanie materiałów na potrzeby tych organów w zakresie oświaty. - Opracowywanie tematów do planów pracy Rady i Zarządu z zakresu działania Wydziału. - Koordynowanie zadań związanych z wykonaniem uchwał Rady i Zarządu z zakresu spraw należących do kompetencji Wydziału. - Sporządzanie planów, analiz i sprawozdań wynikających z zadań Wydziału.

2.2. Tworzenie lokalnej polityki oświatowej

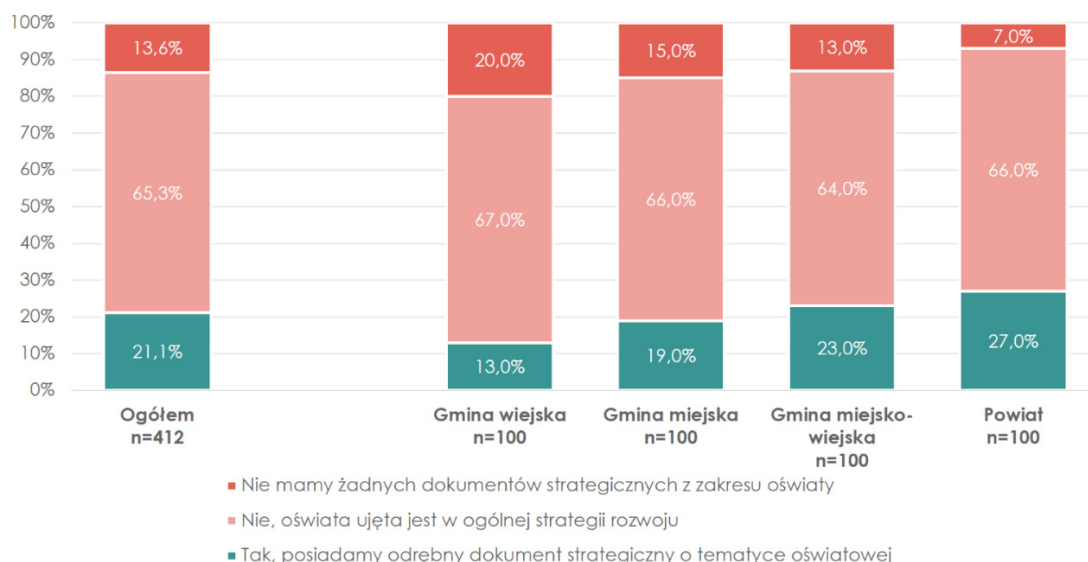
W trakcie badania poszukiwano odpowiedzi na pytania dotyczące planowania lokalnej polityki oświatowej. Pod tym pojęciem kryje się szereg zjawisk i procesów właściwych całokształtowi działań samorządów w zakresie zarządzania siecią instytucji oświatowych oraz wyznaczania i realizacji celów, jakie w obszarze oświaty stawia sobie dana wspólnota samorządowa. Siłą rzeczy obejmuje to nie tylko relacje i procesy decyzyjne zachodzące pomiędzy szkołami (zwłaszcza ich kadrą zarządzającą) a jednostkami je nadzorującymi, w szczególności wydziałami oświaty. Lokalna polityka oświatowa obejmuje wszystkich aktorów, których działania mają bezpośredni lub pośredni wpływ na oświatę. Znajdują się więc w tej kategorii wójtowie, radni, uczniowie i ich rodzice, nauczyciele, organizacje pozarządowe i w końcu wspólnota lokalna jako całość. Na potrzeby badania przyjęto, że polityka oświatowa to cykliczny proces planowania, działania i oceny skuteczności odbywający się zgodnie z przyjętymi w danej wspólnocie celami. Mamy więc do czynienia ze zdolnością samorządów do oceny stanu oświaty i instytucji oświatowych, diagnozowania problemów i barier rozwojowych, wybierania trafnych metod ich rozwiązywania, przeprowadzania skutecznych działań oraz analizowania informacji o efektach tychże działań. Najbardziej optymalną sytuacją jest ta, w której w danym samorządzie przyjęty jest dokument zawierający wszystkie opisane powyżej elementy. W badaniu przyjęto bowiem, że jest to wskaźnik tego, na ile oświata traktowana jest przez władze samorządowe jako wyraźnie oddzielone pole działania nie redukowane do innych zagadnień takich jak kultura, sport czy turystyka.

Jak pokazują przeprowadzone badania ilościowe **19% gmin miejskich i 23% gmin miejsko-wiejskich posiada oddzielną strategię dedykowaną zadaniom oświatowym**. W porównaniu do wyników innych JST nie jest to sytuacja szczególnie zła, ani też szczególnie dobra. Należy jednak pamiętać, że jeżeli ok. 1/5 tego rodzaju gmin podejmuje wysiłek w kierunku planowania strategicznego w oświacie, to nadal jest to wynik wskazujący na znaczący deficyt w lokalnych politykach publicznych.

Wykres 1. Strategie oświatowe w polskich samorządach¹

Czy jednostka terytorialna posiada strategię oświaty/politykę oświatową?

Odpowiadający: wszyscy respondenci.



Źródło: Badanie CAPI przeprowadzone na ogólnopolskiej próbie JST (n=412) wśród kadry zarządzającej wydziałami oświaty.
Różnice istotne statystycznie.

Sytuacja jest tym bardziej trudna, że żadna z gmin badanych w ramach studiów przypadku nie posiadała oddzielnej strategii dedykowanej oświacie. Ponadto też, część z nich nie posiadała aktualnej strategii rozwojowej. Przyczyna tego stanu rzeczy jest symptomatyczna dla wielu JST w kraju i jest także powodem, dla którego oddzielne strategie oświatowe w ogóle nie powstają.

(...) tą niewyartykułowaną obawą dotyczącą uchwalenia takiego dokumentu jest kwestia pewnej konsekwencji działań. Jeżeli w strategii zostaną określone cele, (...) narzędzia do realizacji celów, wskaźniki, których oczekujemy i je chcemy osiągnąć, to później, realizując te cele, należy podejmować również trudne decyzje. Mówię tutaj na przykład o likwidacji. To są decyzje na tyle trudne, że zawsze wywołują kontrowersje [przedstawiciel JST]

Przyczyna leży w **obawie przed koniecznością podejmowania decyzji trudniejszych** niż bieżące zarządzanie szkołami i placówkami oświatowymi. Nie bez znaczenia jest także **obawa przed koniecznością rozliczenia się z podjętych zobowiązań**. Inaczej mówiąc, jest to obawa przed sytuacją, w której konieczne będzie podsumowanie tego, co udało się osiągnąć i tego, czego się nie udało. Przede wszystkim jednak wskazanie

¹ Uwaga: ze względu na niską liczebność województw w próbie badawczej (n=12) zrezygnowano z przedstawiania danych z urzędów marszałkowskich na wykresach. Opis wyników dla województw znajduje się w treści raportu.

przyczyn niepowodzeń i sukcesów. Koniecznie należy podkreślić, że dociera się tutaj do sedna problemu, jaki był przedmiotem badania tj. do kompetencji kadr zarządzających oświatą. Zaczynając od diagnozowania sytuacji i stanu lokalnej oświaty widać, że pracownicy samorządów zazwyczaj są w stanie zgromadzić i poddać analizie **podstawową wiedzę o sytuacji szkół i uczniów**. Jest to oczywiście niezbędne do planowania pracy placówek oświatowych, przede wszystkim do tworzenia i zatwierdzania **arkuszy organizacyjnych szkół oraz ich budżetu**. Jest to jednak konieczność podyktowana rozwiązaniami formalnymi, obowiązkami wynikającymi z zapisów odpowiednich ustaw i rozporządzeń. Z kolei do diagnozowania jakości procesu edukacyjnego powszechnie wykorzystywane są **wyniki egzaminów zewnętrznych uczniów** kończących szkołę podstawową, gimnazjum lub szkoły ponadgimnazjalne. Niemniej jednak, jak pokazują badania, nie zawsze wyniki i zbiorcze dane porównawcze są prawidłowo interpretowane przez pracowników organu prowadzącego. Pozycjonowanie szkół za pomocą tzw. skali staninowej jest określaniem ich relatywnej pozycji wobec innych szkół z danego terytorium. Oznacza to, że zmiana pozycji szkoły niekoniecznie wynika z pogorszenia lub polepszenia w niej poziomu realizowanego procesu edukacyjnego. Takie mylne interpretacje bywają jednak podstawą do podejmowania przez samorząd określonych działań wobec szkół i ich dyrekcji.

Znacznie rzadziej niż dane statystyczne o szkołach i wyniki egzaminów wykorzystywane są informacje płynące z badań oświaty. Mowa tutaj przede wszystkim o danych **GUS lub pomiaru Edukacyjnej Wartości Dodanej**. Warto tutaj podkreślić, że o ile duża część badanych dyrektorów placówek oświatowych jak i przedstawicieli JST świadoma jest, że zmiany demograficzne są jednym z kluczowych wyzwań na przyszłość, o tyle nie jest w stanie tych zmian scharakteryzować. Wiadome jest im, że dzieci i młodzież w nadchodzących latach będzie coraz mniej, ale nie wiedzą już, że do pełnej charakterystyki mogą wykorzystać np. prognozy demograficzne GUS. Podobna sytuacja obserwowana jest w wykorzystywaniu wskaźnika EWD. Powszechna jest świadomość tego, że możliwy jest pomiar tego na ile szkoły przyczyniają się do podniesienia wiedzy i kompetencji uczniów. Jednakże wiedza o tym, czym faktycznie jest wskaźnik EWD i z czego wynika konkretna jego wartość nie jest już tak rozpowszechniona.

Zdecydowanie najrzadziej wykorzystywanym źródłem wiedzy o stanie oświaty są **opinie i oceny** osób, których oświata dotyczy w pierwszym rzędzie: **uczniów i ich rodziców**. Nie są one systematycznie badane i analizowane, a jeżeli już, to ich istotność w procesie podejmowania decyzji jest mała. Z drugiej jednak strony należy zauważyć, że i sami uczniowie i rodzice nie mają woli do aktywnego włączania się w podejmowanie decyzji dotyczących szkoły czy lokalnej oświaty jako całości. W zasadzie wyrażają swoje oczekiwanie wyłącznie w sytuacji konfliktu interesów oraz pojawiającego się problemu dydaktycznego lub wychowawczego.

Powyższe wyniki dotyczą sposobów, w jaki pozyskiwane są informacje o szkołach leżących na terenach gmin miejskich i miejsko-wiejskich. Innym zagadnieniem jest jednak

pozyskiwanie wiedzy na potrzeby planowania lokalnej polityki oświatowej, nawet jeżeli nie jest ona ujęta w oddzielny dokument strategiczny. Jest to bowiem temat szerszy i dotyczący też kwestii, które nie wiążą się bezpośrednio z pracą samych szkół czy przedszkoli. W planowaniu lokalnej polityki oświatowej w gminach miejskich i miejsko-wiejskich nieco częściej niż w innych typach JST głównym źródłem są dokumenty prawne.

Wykres 2. Źródła danych wykorzystywane w podejmowaniu decyzji zarządczych dotyczących zadań oświatowych

	Dane z urzędów statystycznych	Raporty i analizy naukowe	Dokumenty prawne	Publikacje na temat finansów JST	Publikacje z zakresu zarządzania oświatą	Dobre praktyki z innych JST	Dobre praktyki z innych krajów
Gmina miejska	68,0%	57,0%	91,0%	67,0%	78,0%	64,0%	12,0%
Gminy miejsko-wiejskie	62,0%	49,0%	81,0%	58,0%	55,0%	49,0%	2,0%
Gminy wiejskie	55,0%	43,0%	89,0%	57,0%	71,0%	56,0%	5,0%
Miasta na prawach powiatu	77,3%	68,2%	90,9%	63,6%	81,8%	72,7%	22,7%
Powiaty ziemskie	76,9%	62,8%	88,5%	57,7%	73,1%	56,4%	14,1%
Województwa	66,7%	75,0%	83,3%	75,0%	75,0%	50,0%	16,7%

Źródło: Badanie CAPI przeprowadzone na ogólnopolskiej próbie JST (n=412) wśród kadry zarządzającej wydziałami oświaty.

Z powyższymi zjawiskami wiąże się także **wykorzystywanie wyników ewaluacji** szkół w procesie zarządzania oświatą. Pomimo że od momentu włączenia jej w tzw. nadzór pedagogiczny w 2009 roku upłynęło już wiele lat, to nadal traktowana jest ona z rezerwą przez organy prowadzące lub jako nieprzyjemny obowiązek dla szkół. Ewaluacja prawidłowo prowadzona powinna obejmować zarówno podstawowe dane statystyczne o szkołach, w tym także zgodność z procedurami, ale także wyniki egzaminów zewnętrznych, wskaźniki EWD, dane GUS, opinie interesariuszy itd.

2.3. Zarządzanie systemem oświaty

Proces finansowania zadań oświatowych regulowany jest przez ustawy o samorządzie gminnym, ustawę o systemie oświaty oraz właściwe im rozporządzenia. Opracowane rozwiązania formalne wskazują na zadania i obowiązki, jakie w tym procesie pełnią samorządy i podlegające im placówki oświatowe. Najogólniej rzecz ujmując jest to cykliczny proces składający się z trzech kluczowych etapów:

- ⇒ Planowanie, czyli określanie na poziomie szkół wydatków jakie planowane są do poniesienia w skali roku. Podstawą tego etapu jest opracowanie arkuszy organizacyjnych w szkołach i ich zatwierdzenie.
- ⇒ Opracowanie budżetu. Na podstawie arkuszy organizacyjnych oraz informacji o planowanych wydatkach szkół, JST przygotowują projekty uchwał

budżetowych, które są następnie podstawą do opracowania planu finansowanego w szkołach.

- ⇒ Wykonanie budżetu, które w określonych sytuacjach może wymagać korekty arkuszy organizacyjnych i w konsekwencji także planu finansowego.

Jest to typowy przykład dominującego w administracji w Polsce budżetowania inkrementalnego². Polega ono na podejmowaniu decyzji alokacyjnych według stałych zasad, mając za podstawę wydatki z roku ubiegłego. W przypadku oświaty istotne znaczenie ma także oczekiwana wysokość subwencji oświatowej. Zgodnie z prawem powinna ona być przyznawana szkołom na realizację zadań niezbędnych do sprawnego funkcjonowania placówki. Wysokość subwencji oświatowej nie jest jednak równa wydatkom samorządu na podległe im placówki oświatowe. Ponieważ subwencja oświatowa nie jest dotacją celową, to chociaż nie powinno się tak dziać, istnieją możliwości wykorzystania środków na inne cele niż utrzymanie szkół.

Ponieważ nie jest to dotacja celowa, tylko subwencja jak nazwa wskazuje, próbuje się z tego, co wojewoda przeznacza na oświatę załatać inne, nieoświatowe sprawy. [dyrektor szkoły gimnazjalnej]

Subwencja oświatowa zazwyczaj umożliwia utrzymanie ciągłości pracy szkoły. Pozwala utrzymać infrastrukturę, opłacić personel i zakupić podstawowe materiały eksploatacyjne, ale nie daje możliwości na rozwinięcie działalności i realizację zadań wykraczających poza samo przeprowadzanie lekcji. Stąd też niektóre samorządy do subwencji dokładają swoje własne środki. Takie inwestowanie w szkoły wymaga dobrej współpracy na linii urzędnicy samorządowi a dyrektorzy szkół. Niemniej jednak należy pamiętać, że to samorządy odpowiadają za zadania związane z finansowaniem lokalnej oświaty. Ciężar zdobywania środków umożliwiających realizację ambitnych celów nie może leżeć po stronie dyrektorów szkół.

Finansowanie placówek oświatowych nie jest jednak jedynym obszarem aktywności gmin w obszarze edukacji. Kolejnym, na który zwrócono uwagę w badaniu, są działania ukierunkowane na zarządzanie jakością oświaty. Jak pokazują przeprowadzone badania, a także inne projekty badawcze³, **jeżeli w danym urzędzie wprowadzono jakikolwiek system zarządzania jakością, to niezwykle rzadko dotyczy on oświaty**. Jedynie w jednym ze zbadanych w ramach studium przypadku urzędów zadeklarowano, że taki system istnieje. Nie jest on jednak sankcjonowany żadną normą lub certyfikatem. Ogranicza się jedynie do zaoferowania mieszkańcom możliwości wypełnienia ankiety satysfakcji klienta. Ankieta taka jest wyłożona w formie papierowej w miejscach, gdzie

² Por. G. Bucior *Budżet podstawy zerowej w jednostkach samorządu terytorialnego* w: Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 122/2010; M. Herbst(red.) *Finansowanie oświaty ORE*, Warszawa 2012.

³ Por. *Efekty wspomagania szkół i przedszkoli – projekt System doskonalenia nauczycieli oparty na ogólnodostępnym kompleksowym wspomaganiu szkół, Poddziałanie 3.3.1 PO Kapitał Ludzki ORE*, Warszawa 2015.

mieszkańcy załatwiają swoje sprawy urzędowe. Zdecydowana większość badanych przedstawicieli JST utożsamia system zarządzania jakością z organizacją pracy urzędu i nadzorem nad pracownikami.

Systemy zarządzania jakością to jedna z wielu innowacji jakie możliwe są do zastosowania w przypadku oświaty. Dostępne są jednak inne rozwiązania oraz narzędzia wspomagające zarządzanie lokalną oświatą. W przypadku gmin miejskich i miejsko-wiejskich są to przede wszystkim **cykliczne spotkania przedstawicieli samorządu z dyrektorami szkół i przedszkoli**. Spotkania takie odbywają się w momentach, kiedy konieczne jest podejmowanie ważnych decyzji dotyczących zarządzania placówkami oświatowymi lub kiedy konieczne jest rozstrzyganie kwestii bardziej złożonych, dotyczących zagadnień długofalowych. Te pierwsze z zasady organizowane są na początku i końcu roku szkolnego, rzadziej w jego trakcie. Drugie zaś kiedy planowane lub wdrażane są zmiany o charakterze systemowym, dotyczące całej struktury instytucjonalnej lokalnej oświaty. Przeprowadzone badania jakościowe wskazują, że zarówno urzędnicy samorządowi jak i kadra szkół ceni sobie takie rozwiązanie, wskazując szereg korzyści:

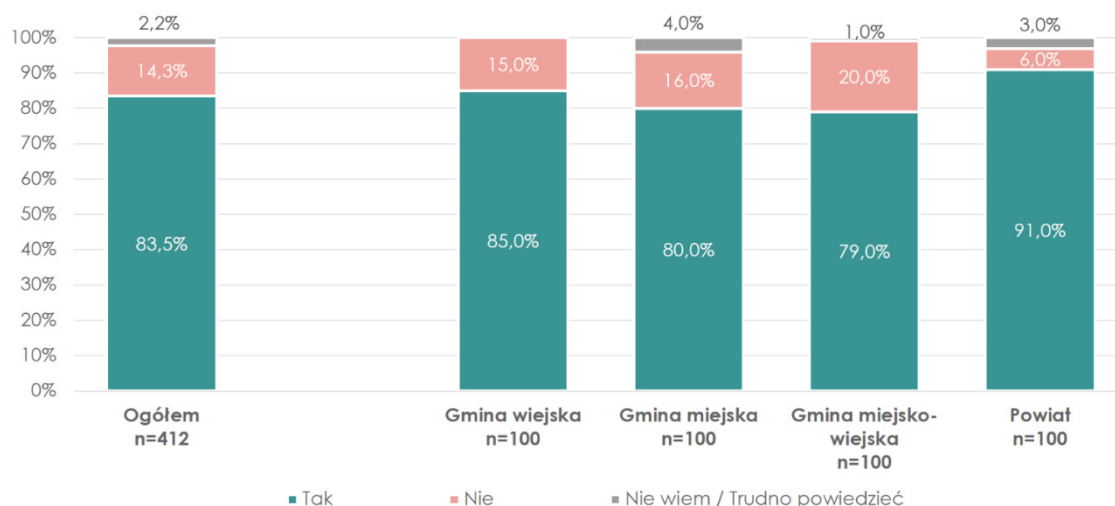
- ⇒ Możliwość wymiany doświadczeń oraz poszerzenie katalogu możliwych rozwiązań problemów, które dotyczą poszczególne placówki edukacyjne.
- ⇒ Wzrost poczucia, że funkcjonuje się w strukturze oferującej wsparcie w sytuacjach trudnych. Do tego zaliczyć należy wzrost poczucia rozłożenia ryzyka decyzyjnego, co zazwyczaj sprzyja podejmowaniu bardziej śmiałych decyzji strategicznych.
- ⇒ Możliwość rozpatrywania lokalnej oświaty jako złożonego, ale jednolitego systemu powiązanych ze sobą podmiotów.
- ⇒ Możliwość pełniejszego przygotowania się na planowane zmiany o charakterze systemowym, a w konsekwencji łatwiejsze ich wdrożenie.

Poza takimi rozwiązaniami, w wielu samorządach stosuje się także szereg narzędzi usprawniających pracę szkół i organów je nadzorujących. Około 80% badanych gmin wiejskich i miejsko-wiejskich deklaruje, że stosowane są nowe technologie informacyjne wspomagające realizację procesu zarządzania oświatą.

Wykres 3. Odsetek JST deklarujących wykorzystanie nowych technologii w procesie zarządzania oświatą

Czy wykorzystują Państwo nowe technologie w zakresie zarządzania oświatą?

Odpowiadający: wszyscy respondenci.



Źródło: Badanie CAPI przeprowadzone na ogólnopolskiej próbie JST (n=412) wśród kadry zarządzającej wydziałami oświaty.

Podstawową barierą w rozwoju narzędzi informatycznych jest w tym przypadku koszt. Dotyczy to nie tylko samych gmin, ale każdego innego typu samorządu. Wdrożenie informatycznego systemu zintegrowanego to koszt około 8 mln złotych. Niejednokrotnie równe jest wysokości całej rocznej subwencji oświatowej jaka przyznawana jest gminom. Nie zawsze też wdrożenie systemu zintegrowanego jest racjonalne. Są one bowiem dedykowane złożonym strukturom organizacyjnym, w których występuje wiele specjalizacji i różnych zakresów obowiązków. W przypadku małych samorządów, gdzie placówek oświatowych jest niewiele, a realizacją zadań oświatowych w urzędzie zajmuje się jedna, dwie osoby, wdrożenie złożonych systemów nie miałoby sensu. W takich przypadkach do dyspozycji pozostają mniej złożone rozwiązania, których wykorzystanie powoli staje się standardem: dzienniki elektroniczne, cyfrowy obieg dokumentów itp.

2.4. Współpraca z jednostkami podległymi

W zasadzie w każdym z analizowanych studiów przypadku przedstawiciele organów prowadzących oraz podległych im szkół deklarują, że **ma miejsce szeroka i harmonijna współpraca**. Oczywiście zdarzają się też konflikty lub zwyczajne nieporozumienia, ale nigdzie nie dało się dostrzec, aby były one stanem permanentnym. Odnosząc się też do głównego wątku przeprowadzonego badania, widać, na podstawie zebranego materiału, że **o jakości współpracy decyduje dobra wola każdej ze stron oraz zdolności interpersonalne**. Chodzi tutaj o takie postawy i zachowania jak: uczciwość własna i przekonanie o uczciwości drugiej strony; zdolność do odsunięcia na

bok własnych interesów; umiejętność nawiązywania i podtrzymywania bezpośredniego kontaktu oraz znajomość zasad formalnych zarządzania oświatą. To są najczęściej wskazywane kompetencje przez badanych. Pozostałe można sprowadzić do już wymienionych.

Współpraca pomiędzy samorządami a szkołami przybiera rozmaite formy od częściowo sformalizowanych po niesformalizowane. W części badanych samorządów komunikacja i współpraca zostały zorganizowane w postaci **regularnych spotkań** dyrektorów szkół oraz osób zajmujących się zarządzaniem po stronie urzędu. Spotkania te odbywają się na początku roku szkolnego, w trakcie jego trwania oraz na koniec. Organizowane są także wedle potrzeby, w sytuacjach problemowych, które dotyczą całego systemu oświaty w samorządzie. Spotkania takie mają charakter konsultacyjny jak i służą wypracowaniu rozwiązań problemów, jakie pojawiają się w związku ze zmianami w systemie oświaty na poziomie centralnym. Warto podkreślić, że takie rozwiązanie nosi znamiona planowania i monitorowania lokalnej polityki oświatowej. Jak pokazują badania, **nie zdarza się, aby kontakty organów prowadzących i szkół ograniczały się wyłącznie do przekazywania sobie niezbędnych dokumentów** organizacyjnych.

2.5. Współpraca lokalnego środowiska oświatowego

W przypadku współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi obserwuje się bardzo szerokie spektrum zjawisk i procesów. Trudno też uznać, aby któreś z nich były zdecydowanie dominujące i wskazywały na standardową sytuację. Na podstawie przeprowadzonych badań można wyróżnić kilka ogólnych typów relacji władz samorządowych z organizacjami pozarządowymi. Poniżej podano ich charakterystykę wraz ze wskazaniem tych czynników, które współwystępują z danym typem relacji. Celowo nie wskazuje się, że są to czynniki wpływające na wystąpienie danego typu relacji, gdyż zarówno mogą być przyczyną jak i skutkiem takich, a nie innych kontaktów samorządu z NGO.

Typ relacji	Czynniki charakteryzujące wspólnotę
Pierwszym typem relacji jest wzajemna akceptacja . Tutaj organizacje pozarządowe znacznie rzadziej pełnią rolę zaplecza eksperckiego, ale równie często podejmują się realizacji przedsięwzięć ukierunkowanych na lokalną oświatę. Częściej jednak organizacje współpracują bezpośrednio z samymi szkołami, niż przedstawicielami władz samorządowych. Inaczej mówiąc NGO nie uczestniczą w procesie podejmowania decyzji oświatowych – nie krytykując nadmiernie urzędu, a samorząd przywala na bliską współpracę z ich szkołami.	⇒ Istnienie organizacji pozarządowej, w której działają osoby z doświadczeniem w edukacji: nauczyciel, kuratorzy oświaty, kadra zarządzająca szkołami itd. Niekoniecznie muszą to jednak być osoby blisko związane z danym samorządem. Wystarczy, że będzie on objęty faktycznym zasięgiem działania NGO. ⇒ Bardziej sformalizowany system zarządzania lokalną oświatą, gdzie nie dostrzega się argumentów za włączaniem NGO w proces podejmowania decyzji. ⇒ Widoczne przełożenie współpracy na jakość procesu dydaktycznego i wychowawczego lub wzrost pozycji szkoły.
Drugim typem relacji jest dystans . Tutaj faktyczna współpraca występuje rzadko i dotyczy to zarówno władz samorządowych jak i dyrektorów szkół. Współpraca ta nie obejmuje kwestii kluczowych dla lokalnej oświaty. Pojawia się niejako siła inercji wynikająca z faktu, że na terenie danego samorządu działają niewielkie NGO, które w ramach wykonywania swoich zadań czasami sięgają po pomoc z zewnątrz. Są to działania polegające na organizacji wydarzeń dedykowanych mieszkańcom.	⇒ Brak organizacji, których głównym celem obszarem działania jest oświata i wychowanie. ⇒ Ukierunkowanie lokalnej oświaty wyłącznie na wypełnianie obowiązków ustawowych. ⇒ Jedno lub dwuosobowe zarządzanie oświatą w urzędzie lub wyprowadzenie tych zadań poza urząd (ZEAS, CUW itp.)

2.6. Główne problemy lokalnej oświaty

W wielu miejscach raportu wskazano na rozmaite bariery i problemy uniemożliwiające rozwój lokalnych systemów edukacyjnych lub ograniczające możliwości ich modernizacji. Istnieje jednak szereg zjawisk dotyczących poszczególnych samorządów w mniejszym lub większym stopniu.

- ⇒ Niepewność wobec decyzji podejmowanych na szczeblu centralnym dotyczących reorganizacji całego systemu edukacji w kraju. Dotyczy to zmian w systemie szkolnictwa, ale wpływa także na możliwości tworzenia systemu wsparcia dla szkół i samych samorządów. W sytuacji, w której nie wiadomo jakie będą

przyszłe rozwiązania, wszelkie decyzje o tworzeniu i wdrażaniu programów wsparcia nie będą na szczeblach samorządu podejmowane.

- ⇒ Bardzo duża zmienność przepisów prawa oświatowego oraz ustaw regulujących prace innych instytucji edukacyjnych. Analogicznie jak w przypadku rekonstrukcji systemu oświaty, także i tutaj zaangażowanie samorządów i szkół w systemy wsparcia oświaty może być ograniczone.
- ⇒ Niski priorytet oświaty w polityce lokalnej samorządów. Przejawia się to zarówno brakiem planowania strategicznego jak i nieorganizowaniem odpowiednio efektywnych struktur zarządzania. Cele edukacyjne ograniczają się do organizacji pracy szkół w kolejnych latach, i brakuje także kadry, która mogłaby się zająć realizacją działań długofalowych..
- ⇒ Słabo rozwinięta sieć instytucji mogących świadczyć specjalistyczne usługi rozwojowe dla szkół lub samorządów. Wsparcie rozwojowe, aby było skuteczne powinno być realizowane jak najbliżej samych samorządów oraz przez podmioty, które posiadają doświadczenie realizacji działań w ich specyficznym otoczeniu. Pomijając miasta i przyległe do nich JST, szkoły i samorządy mają ograniczony dostęp do tego typu podmiotów.

3. Zarządzanie pracownikami ds. oświaty

3.1. Podnoszenie kompetencji pracowniczych

W gminach miejskich oraz miejsko-wiejskich pracownicy referatów ds. oświaty chętnie uczestniczą w różnych formach szkoleniowych: konferencjach, seminariach oraz warsztatach. W większości przypadków udział w formach doskonalenia zawodowego ma charakter bezpłatny. Pracownicy w przypadku płatnych warsztatów korzystają z funduszy jednostek samorządu terytorialnego dedykowanych doskonaleniu zawodowemu.

Proces podnoszenia kompetencji przez pracowników ds. oświaty powinien rozpocząć się zapoznaniem z aktualnym stanem prawnym – nawet w postaci zaprezentowania ostatnich zmian. W dalszej części pracownicy ds. oświaty powinni pracować w formach warsztatowych pokazujących prawdziwe sytuacje z zakresu zarządzania oświatą. Szczególnie ważne jest, aby proces podnoszenia kompetencji pracowników ds. oświaty przebiegał w odniesieniu do realnie funkcjonujących problemów w zakresie oświaty w gminach miejskich oraz miejsko-wiejskich. Z deklaracji przekazanych przez pracowników lub dyrektorów referatów ds. oświaty wynika, że przygotowywane szkolenia dla przedstawicieli organów prowadzących powinny być poprzedzone diagnozą i realizowane w odpowiedzi na zgłoszone problemy. Jest to szczególnie ważne dla efektywnego wykorzystania zdobytej wiedzy i umiejętności.

3.2. Potrzeby szkoleniowe pracowników

Zarówno dyrektorzy referatów ds. oświaty lub edukacji oraz dyrektorzy szkół i przedszkoli funkcjonujących w gminach miejskich oraz miejsko-wiejskich pozytywnie ocenili ideę wspólnego podnoszenia kompetencji, ukierunkowanego na rozwiązywanie rzeczywistych problemów w zakresie zarządzania oświatą. Małe rozproszenie terytorialne szkół i przedszkoli na terenie gmin umożliwia wspólne spotkania szkoleniowe z pracownikami referatów ds. oświaty lub edukacji. Wspólne szkolenia powinny mieć charakter praktyczny pozwalający jednocześnie na wymianę doświadczeń oraz umożliwiający wspólne wypracowanie rozwiązań w ramach obowiązujących przepisów.

To znaczy to jest dobre. Bo co innego mówią na szkoleniach dla dyrektorów, a co innego dla organów prowadzących. To w zależności, więc może byłoby warto starać się o przekaz bardziej jednolity. [Dyrektor Zakładu Ekonomiczno-Administracyjnego Szkół i Przedszkoli w gminie miejsko-wiejskiej]

Pracownicy i dyrektorzy referatów ds. oświaty lub edukacji oraz dyrektorzy szkół i przedszkoli funkcjonujących na terenie gmin miejskich oraz miejsko-wiejskich oczekują, że szkolenia z zakresu zarządzania oświatą przybierałyby formę warsztatową. Za kluczowe uznano odpowiednie i merytoryczne przygotowanie prowadzącego do szkolenia

oraz pracę w oparciu o zdiagnozowane i rzeczywiste problemy, z którymi mają do czynienia pracownicy referatów ds. oświaty oraz dyrektorzy szkół i przedszkoli. Podkreślono, że brakuje systemowego rozwiązania polegającego na zaangażowaniu poszczególnych instytucji, np. pracowników opieki społecznej, policji czy organów centralnych w działania szkoleniowe, w celu ich upracticznienia. Wskazano, że występuje bardzo duża niespójność pomiędzy informacjami przekazywanymi na szkoleniach dla pracowników organów prowadzących oraz na szkoleniach dla dyrektorów szkół i przedszkoli.

Byłam na takim szkoleniu, to powiem jako anegdotę, i byli przedstawiciele dwóch jednostek administracji: powiatu i gminy. Wszystko było dobrze dopóki nie było mowy o finansowaniu tego pięknego programu. Jak przyszło do tego, kto ma finansować to wszyscy pierzchli, ci co decydują o finansach, co mogliby jakieś.... I wtedy się zaczyna, że co innego się mówi do przedstawicieli organów – jak mogą wymusić na dyrektorach oszczędności i tak dalej, a co innego do dyrektorów – jak mają żądać, od organów. Więc ten przekaz podejrzewam tutaj może być (bardziej spójny)... **[Dyrektor Zakładu Ekonomiczno-Administracyjnego Szkół i Przedszkoli w gminie miejsko-wiejskiej]**

Równie ważnym elementem przy projektowaniu szkoleń dla kadry zarządzającej oświatą jest jego intensywność. Szkolenia powinny być zaprojektowane w sposób umożliwiający stopniowe wdrażanie wypracowanych wspólnie rozwiązań. Zaprojektowanie działań szkoleniowych ad hoc w ocenie pracowników referatów ds. oświaty nie przynosi żadnych rezultatów. Szkolenia z wybranych obszarów tematycznych powinny być realizowane cyklicznie, przewidując okres wdrażania wypracowanych w toku warsztatów rozwiązań.

Potrzeby szkoleniowe pracowników referatu ds. oświaty w gminach miejskich i miejsko-wiejskich koncentrują się na szybko zmieniającym się prawie oświatowym. Innym ważnym obszarem szkoleniowym jest prawo pracy i Karta nauczyciela. Wskazano na duże trudności proceduralne związane ze zwalnianiem nauczycieli i przystępowaniem przez nich do związków zawodowych, co uniemożliwia efektywne zarządzanie oświatą.

4. Kompetencje kadry zarządzającej i pracowników ds. oświaty

Efektywność wykonywanych zadań w dużej mierze zależy od posiadanych przez pracowników kompetencji. Nie należy jednak zapominać, że jest ona warunkowana także innymi czynnikami: organizacją pracy, narzędziami wykorzystywanymi przy wykonywaniu codziennych obowiązków, informacjami, motywacją, stanem zdrowia oraz warunkami rynkowymi.

Na potrzeby niniejszej diagnozy sprawdzono jakie kompetencje i na jakim poziomie są ważne dla kadry zarządzającej oświatą oraz dla pracowników zajmujących się wykonywaniem zadań operacyjnych z zakresu oświaty. Przyjęto, że kompetencje to:

- ⇒ wszystkie cechy pracowników, wiedza, umiejętności, ambicje, wyznawane wartości, przyjęte style działania, których posiadanie i wykorzystywanie przez pracowników umożliwia realizację strategii firmy, w której są zatrudnieni (wg. T. Rostowskiego);
- ⇒ wiedza, umiejętności, zdolności lub cechy osobowości, które bezpośrednio wpływają na efekty wykonywanej pracy przez daną osobę (wg. B. E. Becker, M. A. Huselid).

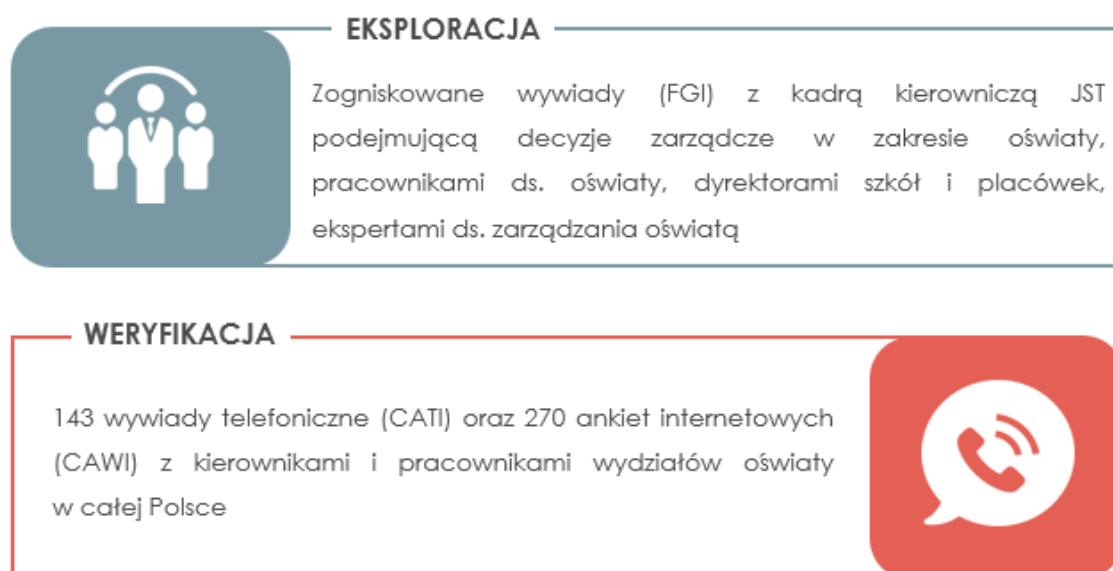
Charakterystyczną cechą kompetencji jest to, że jest ona związana z wykonywaniem określonych zadań w ramach działalności zawodowej. Część wykonywanych zadań wymaga posiadania kilku kompetencji, w innym przypadku natomiast jedna kompetencja jest niezbędna do wykonania kilku różnych zadań. Zważywszy na to, że kompetencje stanowią pewien konstrukt teoretyczny, nie sposób obserwować ich, a także wnioskować o nich w oderwaniu od **konkretnych zachowań**. Kategorie zachowań tworzone są w oparciu o doświadczenie, teorie psychologiczne i wyniki przeprowadzonych badań. To właśnie zachowania, wiedza i umiejętności oraz postawy tworzą wskaźniki posiadania danej kompetencji⁴.

Opracowanie zbioru najczęściej wykorzystywanych kompetencji, na potrzeby niniejszej diagnozy, nastąpiło w oparciu o wypowiedzi różnych grup respondentów w trakcie realizowanych zogniskowanych wywiadów grupowych (FGI). W ramach przedsięwzięcia do wzięcia udziału w badaniu zaproszono cztery grupy respondentów: kadrę zarządzającą wydziałami oświaty, pracowników operacyjnych wykonujących zadania z zakresu oświaty, dyrektorów szkół z różnych poziomów nauczania oraz ekspertów zajmujących się tematyką zarządzania w oświacie. W trakcie wywiadów respondenci zostali poproszeni o stworzenie sylwetki idealnego pracownika zajmującego się zadaniami z zakresu oświaty. Zderzenie kilku perspektyw: ekspertów, pracowników organów prowadzących oraz ich jednostek podległych pozwoliło określić możliwie pełen

⁴ *Uniwersalny model kompetencji, Podręcznik użytkownika*, Fundacja Obserwatorium Zarządzania przy współpracy z Competency Institute, s.14.

wachlarz kompetencji, jakie są wykorzystywane, i które są oczekiwane od pracowników JST.

Rysunek 2. Schemat badania kompetencji pracowników ds. oświaty



Z zebranych i skategoryzowanych w trakcie FGI zachowań, postaw i umiejętności stworzony został składający się z 24 kompetencji profil pracownika JST. Kompetencje wraz z charakteryzującymi je zachowaniami zostały podzielone na cztery kategorie, co zostało przedstawione w poniższej tabeli:

KOMPETENCJE ORGANIZACYJNE – związane z pracą w instytucji publicznej;

- Znajomość pakietów biurowych oraz innych narzędzi informatycznych
- Tworzenie i zarządzanie dokumentacją
- Znajomość języka obcego
- Planowanie pracy
- Umiejętność zarządzania ryzykiem
- Umiejętność wystąpień publicznych
- Umiejętność zarządzania zmianą
- Analizowanie i decyzyjność
- Umiejętność zarządzania projektami

KOMPETENCJE ZAWODOWE – odnoszące się do umiejętności i wiedzy specyficznej dla pracy w jednostce zajmującej się sprawami oświatowymi

- Znajomość przepisów prawa
- Umiejętność analizy danych dotyczących oświaty
- Wiedza z zakresu funkcjonowania szkół i placówek edukacyjnych
- Umiejętność strategicznego myślenia
- Budżetowanie

KOMPETENCJE SPOŁECZNE – dotyczące budowania i jakości relacji ze współpracownikami oraz otoczeniem zewnętrznym

- Komunikatywność
- Współpraca w zespole
- Etyka zawodowa
- Proaktywność
- Dzielenie się wiedzą i doświadczeniem
- Wywieranie wpływu

KOMPETENCJE MENADŻERSKIE – nawiązujące do zarządzania zasobami ludzkimi i odpowiedzialności za podejmowanie kluczowych decyzji w ramach instytucji.

- Umiejętność zarządzania zespołem
- Umiejętność delegowania obowiązków
- Motywowanie
- Zarządzanie strategiczne

Zgodnie z uwagami uczestników wywiadów kompetencje nie powinny zostać zróżnicowane ze względu na typ JST, ani też ze względu na zajmowane stanowisko. Powinny ogólnie odnosić się do kontekstu oświaty i predestynować pracownika do wykonywania zadań z nią związanych. Stąd przygotowany profil został wysłany do wylosowanych urzędów, gdzie wszyscy pracownicy zostali poproszeni o ustosunkowanie się do kompetencji organizacyjnych, zawodowych i społecznych, a kadra zarządzająca oświatą dodatkowo do kompetencji menadżerskich. Weryfikacja przygotowanego zbioru kompetencji odbyła się przy wykorzystaniu ankiety CAWI oraz CATI. Do

wszystkich respondentów zostały rozesłane typy zachowań z prośbą o określenie, czy dana kompetencja jest potrzebna (na skali 1–5, gdzie 1 oznacza, że dana kompetencja jest zupełnie niepotrzebna, natomiast 5 oznacza, że jest zdecydowanie potrzebna, natomiast wartości 2, 3 i 4 są pośrednie) oraz na jakim poziomie jest potrzebna do wykonywania codziennych obowiązków (również na skali 1–5). Po wypełnieniu ankiety, z respondentami skontaktował się ankieter w celu dopytania o ich potrzeby szkoleniowe. Z uzyskanych odpowiedzi respondentów policzone zostały średnie przedstawione na wykresach i w tabelach w kolejnych rozdziałach.

4.1. Kluczowe kompetencje pracowników zajmujących się zadaniami z zakresu oświaty

Jak pokazują wyniki badań, jakość pracy zarządzających oświatą w pierwszym rzędzie zależy od szefów zespołów/naczelników/dyrektorów. Ich kompetencje są zatem kluczowe dla sprawnego i efektywnego wykonywania zadań – zarówno tych administracyjnych jak i strategicznych (choć obecnie te drugie są realizowane rzadko i są niskiej jakości). Do kompetencji najważniejszych zaliczyć trzeba:

- ⇒ Ilość autonomii, jaką szefowie dają swoim podwładnym,
- ⇒ Zaufanie do współpracowników = wiara, że powierzone zadania wykonają na 100%,
- ⇒ Zachęcanie do wymiany doświadczeń i wyciągania wniosków z działań,
- ⇒ Zdolność do wykorzystania dotychczasowych osiągnięć. Przykład: zerwanie współpracy z ODN pomimo wielu zainwestowanych zasobów i wielu pozytywnych efektów pracy (zaprzepaszczenie wieloletniej pracy).

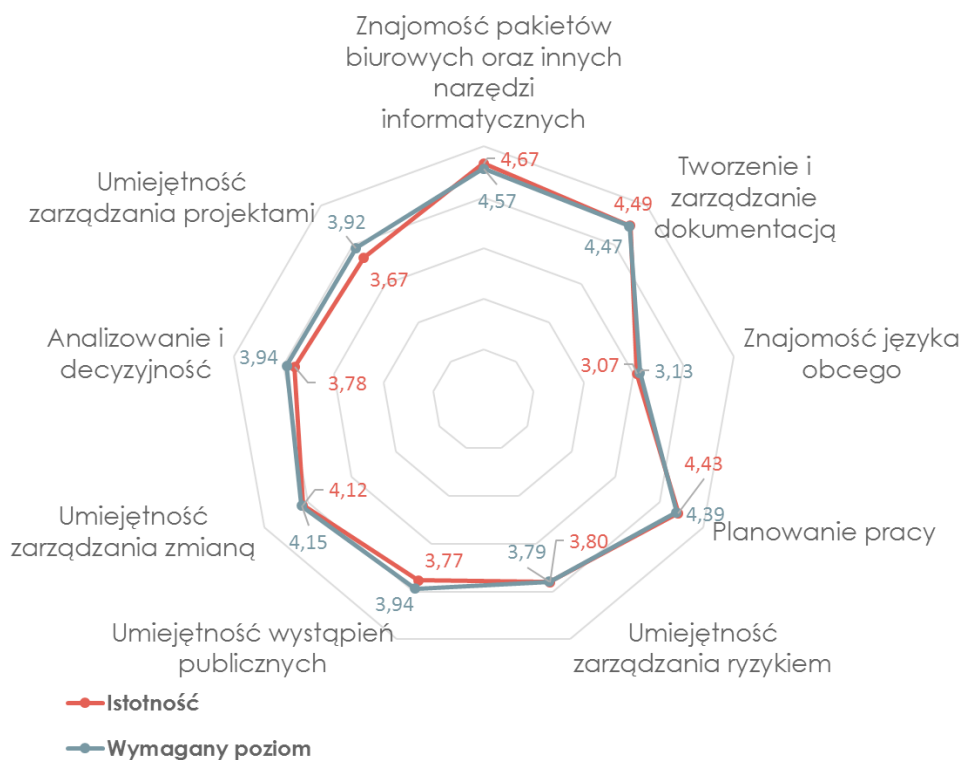
Pracownicy JST na poziomie gmin są zazwyczaj kompetentni w zakresie prawa regulującego oświatę, ale nie dostrzegają celu swojej pracy, szerszej perspektywy. Oświata jest w ich opinii obszarem, „w którym efektów pracy nie dostrzeże się w ciągu jednej kadencji”. Ponieważ jednak w JST myśli się „od kadencji do kadencji”, to priorytety w oświacie są jednak inaczej ustalane. Nie dąży się do rozwijania zdolności planowania strategicznego i realizacji polityki publicznej rozumianej szerzej niż wypełnianie podstawowych obowiązków związanych z ekonomiczno-administracyjnym utrzymaniem szkół.

W badaniach przeprowadzonych w gminach potwierdza się wniosek, że profile kompetencyjne osób zarządzających oświatą jak i specjalistów są do siebie zbliżone. Niemniej jednak niektóre z nich są ważniejsze na stanowiskach kierowniczych, inne zaś na specjalistycznych. Poniżej przedstawiono zestawienie kompetencji, z zaznaczeniem, które z nich według badanych osób są istotniejsze na danym stanowisku.

4.1.1. Weryfikacja zidentyfikowanych kompetencji pracowników operacyjnych w gminach miejsko-wiejskich

KOMPETENCJE ORGANIZACYJNE

Wykres 4. Kompetencje organizacyjne pracowników operacyjnych wykonujących zadania z zakresu oświaty

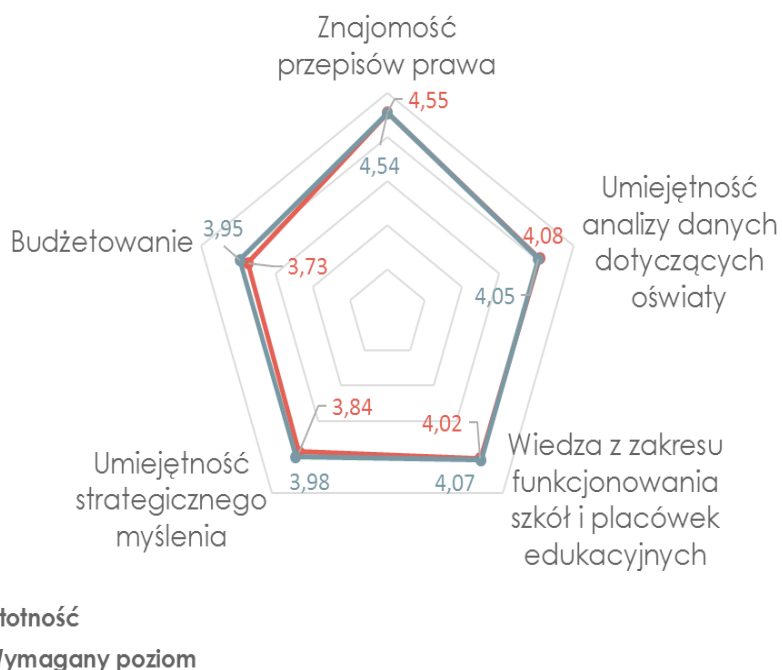


Źródło: Badanie CAWI/CATI

Najwyższe oceny w ramach grupy kompetencji organizacyjnych wśród pracowników wydziału oświaty w gminach wiejskich otrzymała: znajomość pakietów biurowych oraz innych narzędzi informatycznych (poziom istotności: 4,67, poziom wymagany: 4,57). Natomiast najniższe noty zostały przydzielone znajomości języka obcego (poziom istotności: 3,07; poziom wymagany: 3,13).

KOMPETENCJE ZAWODOWE

Wykres 5. Kompetencje zawodowe pracowników operacyjnych wykonujących zadania z zakresu oświaty

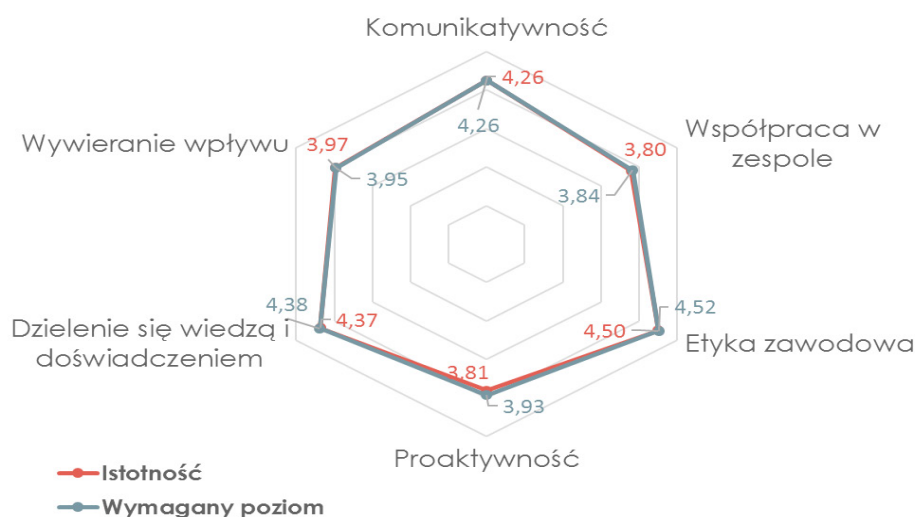


Źródło: Badanie CAWI/CATI

Zdecydowanie najbardziej istotną kompetencją spośród kompetencji zawodowych okazała się znajomość prawa, której wskaźnik istotności wyniósł 4,55. Pozostałe kompetencje uzyskały wyniki w okolicach 4,00 i należą do nich: umiejętność zarządzania projektami, umiejętność analizy danych dotyczących oświaty, wiedza z zakresu funkcjonowania szkół i placówek edukacyjnych, umiejętność strategicznego myślenia oraz budżetowanie.

KOMPETENCJE SPOŁECZNE

Wykres 6. Kompetencje społeczne pracowników operacyjnych wykonujących zadania z zakresu oświaty



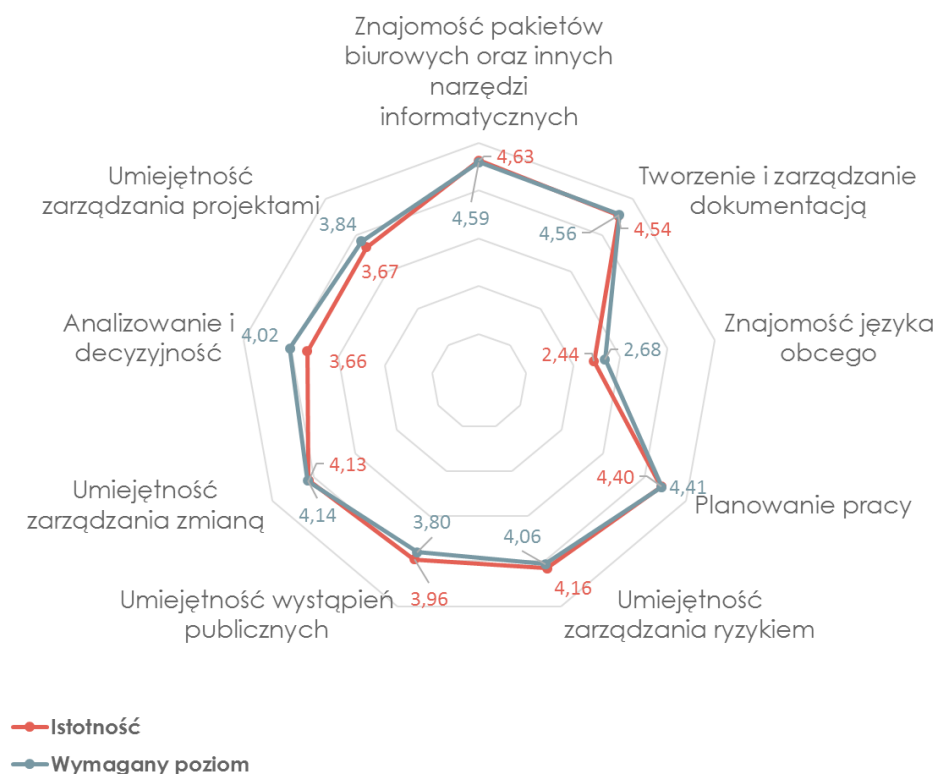
Źródło: Badanie CAWI/CATI

W ramach grupy kompetencji społecznych wyłoniły się dwie grupy kompetencji. Jedne z nich są bardziej istotne dla respondentów i należą do nich: komunikatywność (wskaźnik istotności: 4,26, wymagany poziom: 4,26), etyka zawodowa (wskaźnik istotności: 4,52; poziom wymagany: 4,50) oraz dzielenie się wiedzą i doświadczeniem (wskaźnik istotności: 4,38, poziom wymagany: 4,37). Do mniej ważnych kompetencji należą: wywieranie wpływu (wskaźnik istotności: 3,97, poziom wymagany: 3,95), współpraca w zespole (wskaźnik istotności: 3,84, poziom wymagany: 3,80) oraz proaktywność (wskaźnik istotności: 3,93, poziom wymagany: 3,81).

4.1.2. Weryfikacja zidentyfikowanych kompetencji pracowników operacyjnych w gminach miejskich

KOMPETENCJE ORGANIZACYJNE

Wykres 7. Kompetencje organizacyjne pracowników operacyjnych wykonujących zadania z zakresu oświaty

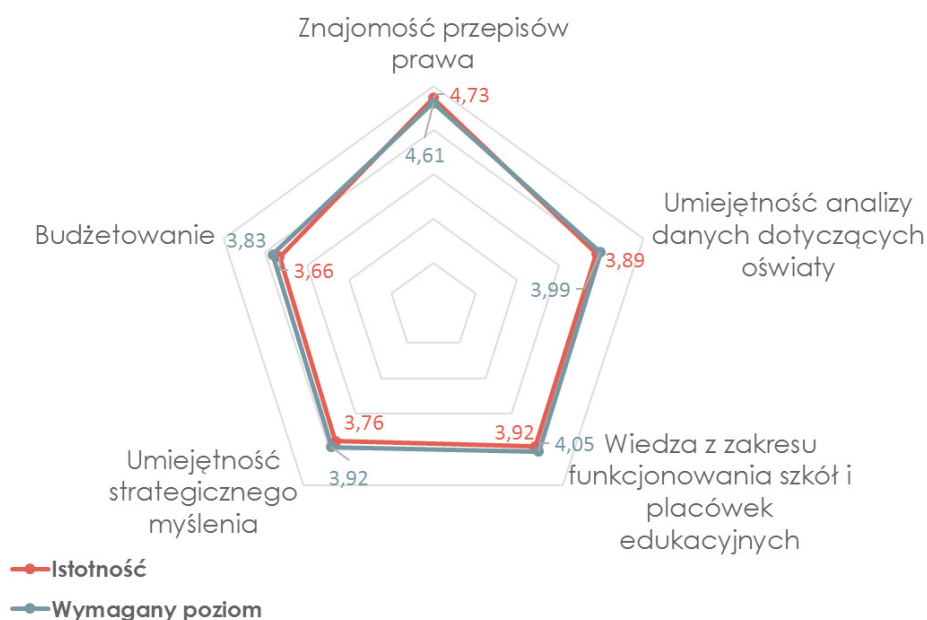


Źródło: Badanie CAWI/CATI

Znajomość pakietów biurowych oraz innych narzędzi informatycznych uzyskała najwyższe notowania w ramach kompetencji organizacyjnych (wskaźnik istotności: 4,63, wymagany poziom: 4,59). Najniższe wyniki przyznano zaś znajomości języka obcego (poziom istotności: 2,44, wymagany poziom: 2,68).

KOMPETENCJE ZAWODOWE

Wykres 8. Kompetencje zawodowe pracowników operacyjnych wykonujących zadania z zakresu oświaty

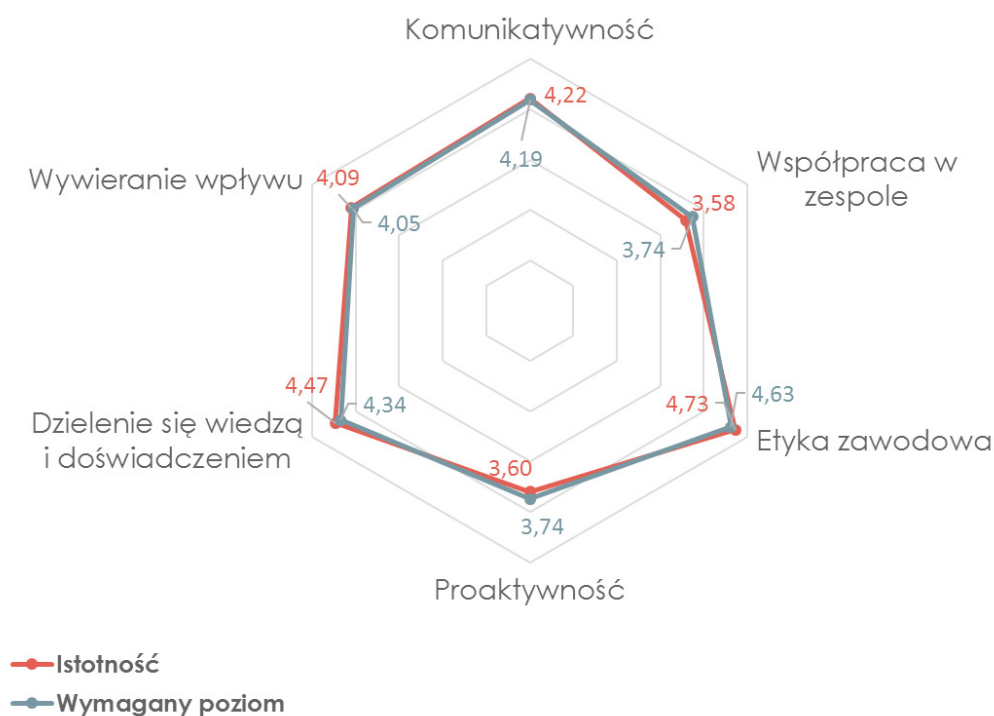


Źródło: Badanie CAWI/CATI

Najbardziej istotną kompetencją spośród kompetencji zawodowych jest znajomość przepisów prawa (wskaźnik istotności: 4,73, wymagany poziom: 4,61). Natomiast najmniej potrzebną kompetencją zostało uznane budżetowanie (wskaźnik istotności: 3,83, wymagany poziom: 3,66). Może to wynikać ze struktury urzędu i podziału obowiązków – kwestiami finansowymi zajmują się specjalnie wydzielone wydziały lub jednostki.

KOMPETENCJE SPOŁECZNE

Wykres 9. Kompetencje społeczne pracowników operacyjnych wykonujących zadania z zakresu oświaty



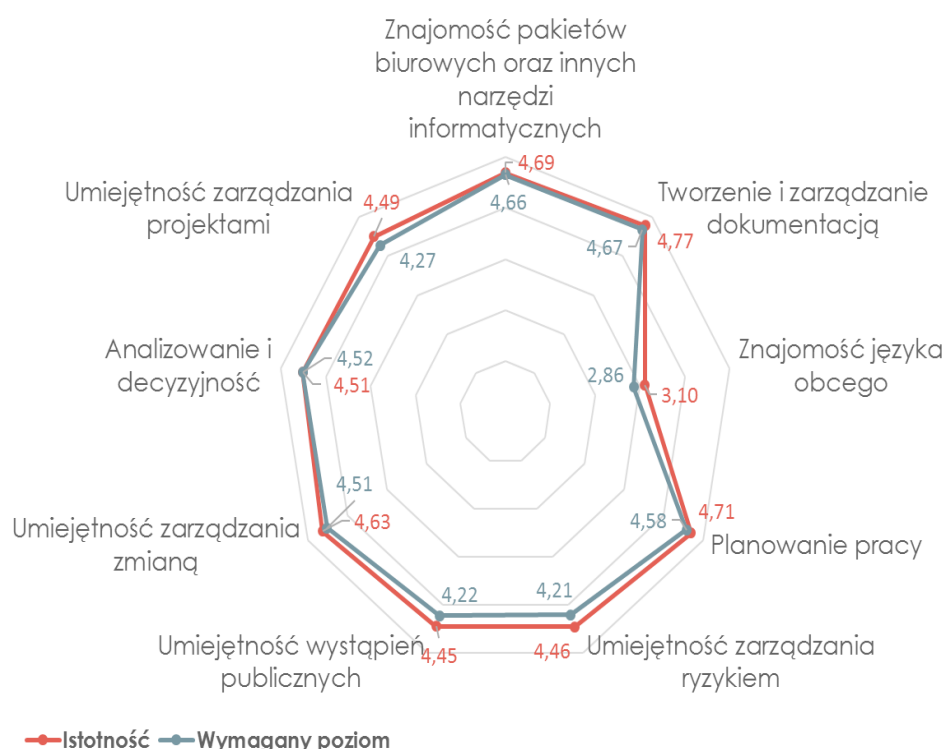
Źródło: Badanie CAWI/CATI

Wśród kompetencji społecznych najniższe oceny zostały przypisane do współpracy w zespole (wskaźnik istotności: 3,58, wymagany poziom 3,74). Natomiast najwyższe wartości uzyskała etyka zawodowa (wskaźnik istotności: 4,73, wymagany poziom: 4,63).

4.1.3. Weryfikacja zidentyfikowanych kompetencji kadry zarządzającej oświatą w gminach miejsko-wiejskich

KOMPETENCJE ORGANIZACYJNE

Wykres 10. Kompetencje organizacyjne kadry zarządzającej wydziałami oświaty.

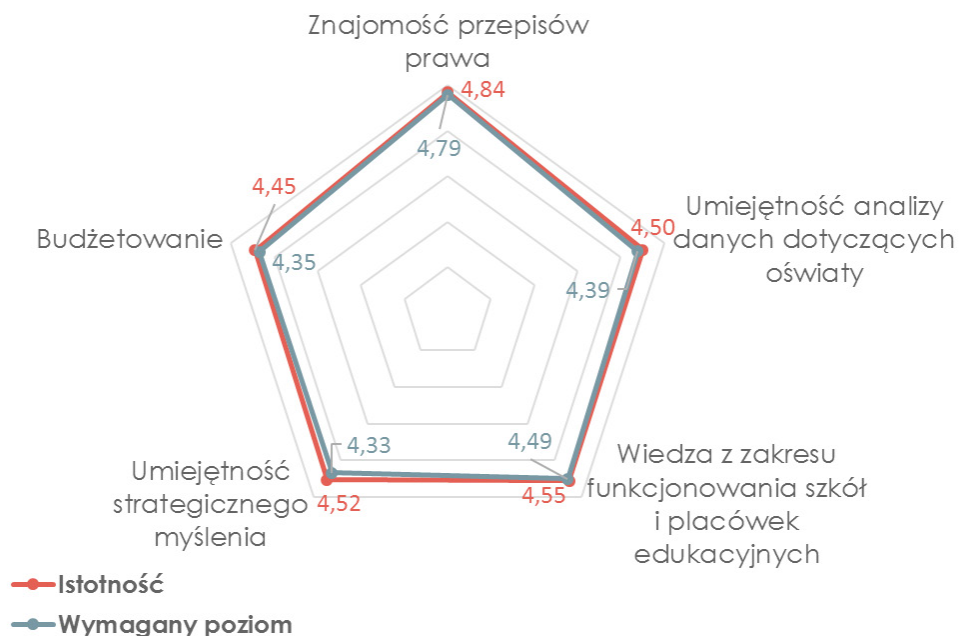


Źródło: Badanie CAWI/CATI

Większość kompetencji w tej grupie uzyskała podobne wyniki w okolicach 4,5. Najwyższe wartości otrzymało tworzenie i zarządzanie dokumentacją (poziom istotności: 4,77, wymagany poziom: 4,67). Najłabsze wyniki, jak we wszystkich badanych grupach pracowników jednostek samorządu terytorialnego, przyznano znajomości języków obcych (poziom istotności: 3,10, wymagany poziom: 2,86).

KOMPETENCJE ZAWODOWE

Wykres 11. Kompetencje zawodowe kadry zarządzającej wydziałami oświaty

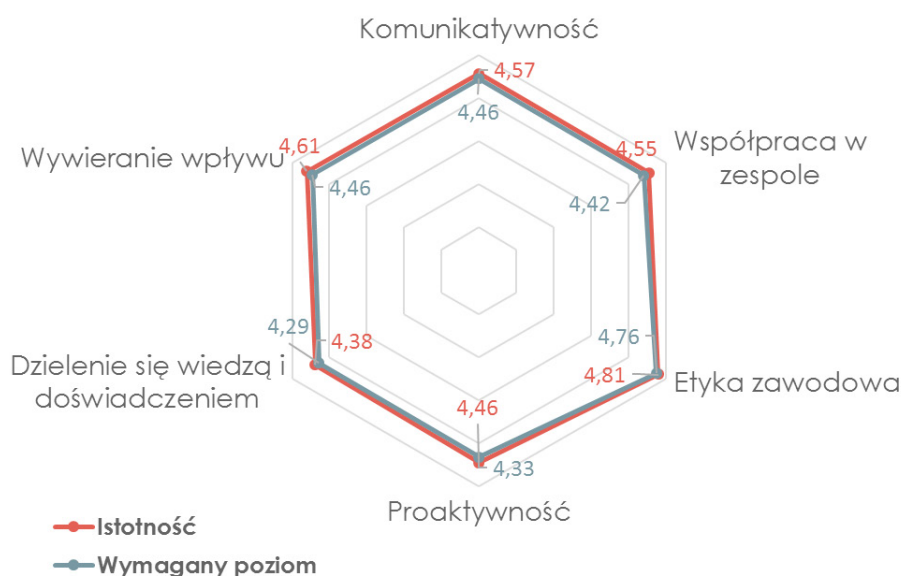


Źródło: Badanie CAWI/CATI

Podobnie, jak w przypadku pracowników wydziału oświaty, tak samo wśród kadry menadżerskiej najbardziej istotną kompetencją wśród kompetencji zawodowych okazała się znajomość przepisów prawa, której wskaźnik istotności wyniósł 4,84, natomiast wymagany poziom osiągnął wartość 4,79.

KOMPETENCJE SPOŁECZNE

Wykres 12. Kompetencje społeczne kadry zarządzającej wydziałami oświaty

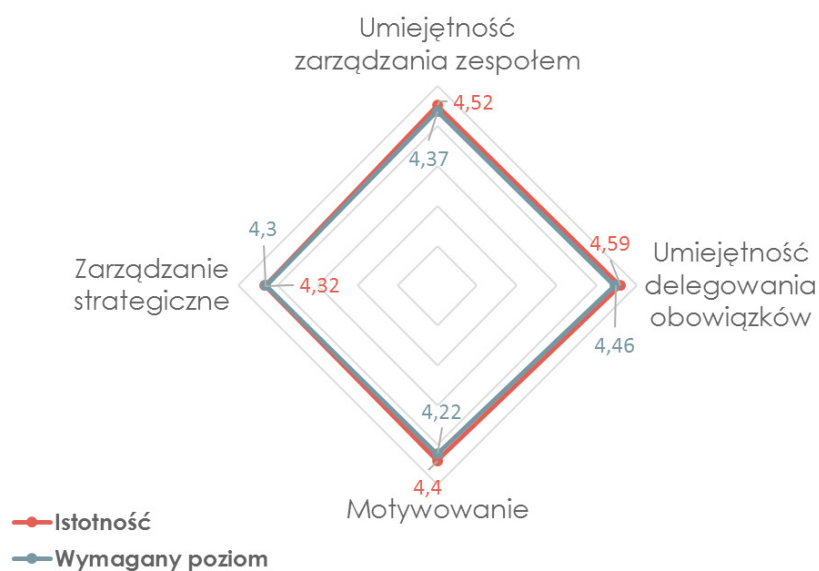


Źródło: Badanie CAWI/CATI

W pracy kadry zarządzającej oświatą w gminach miejsko-wiejskich najbardziej istotną kompetencją została uznana etyka zawodowa (wskaźnik istotności: 4,81, wymagany poziom: 4,76). Natomiast za najmniej przydatną umiejętność zostało uznane dzielenie się wiedzą i doświadczeniem (wskaźnik istotności: 4,38, wymagany poziom: 4,29).

KOMPETENCJE MENADŻERSKIE

Wykres 13. Kompetencje menadżerskie kadry zarządzającej wydziałami oświaty



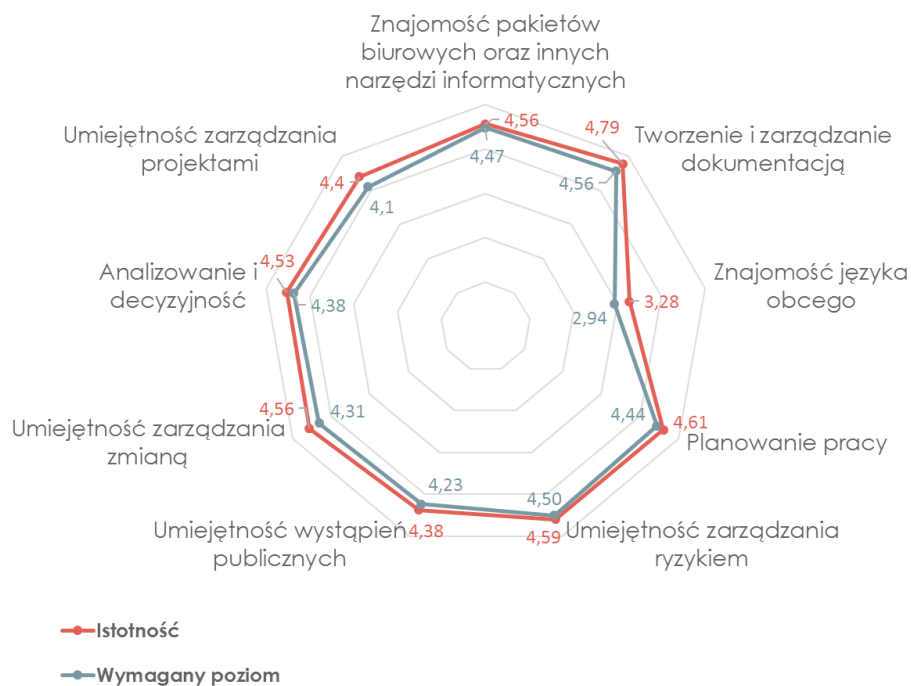
Źródło: Badanie CAWI/CATI

Wśród kompetencji menadżerskich kadry zarządzającej oświatą w gminach miejsko-wiejskich najwyższa wartość została przypisana do delegowania obowiązków (wskaźnik istotności: 4,59, wymagany poziom: 4,46). Natomiast najsłabsze wyniki uzyskało zarządzanie strategiczne (wskaźnik istotności: 4,32, wymagany poziom: 4,30).

4.1.4. Weryfikacja zidentyfikowanych kompetencji kadry zarządzającej oświatą w gminach miejskich

KOMPETENCJE ORGANIZACYJNE

Wykres 14. Kompetencje organizacyjne kadry zarządzającej wydziałami oświaty

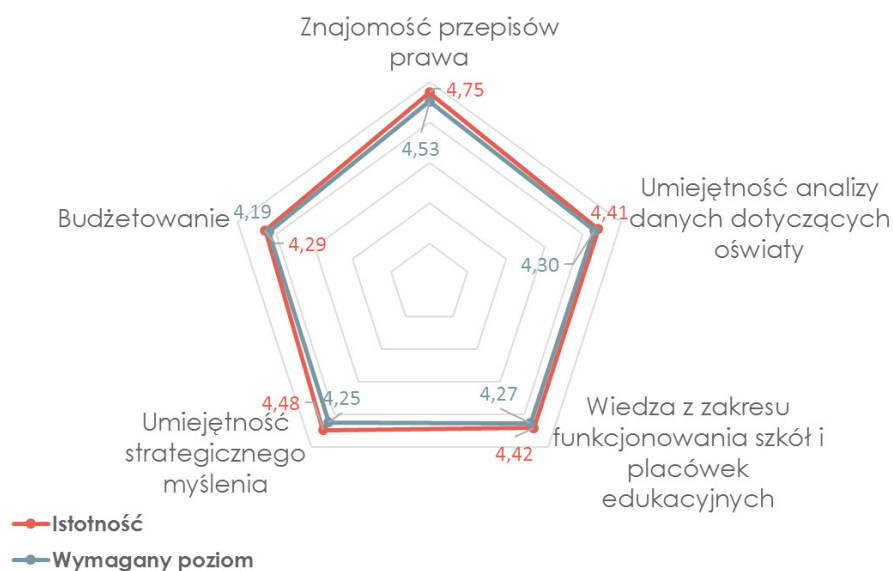


Źródło: Badanie CAWI/CATI

W ramach kompetencji organizacyjnych największą wartość przypisano tworzeniu i zarządzaniu dokumentacją (wskaźnik istotności: 4,79, wymagany poziom 4,56). Najniższą ocenę otrzymała znajomość języków obcych (wskaźnik istotności: 3,28, wymagany poziom 2,94).

KOMPETENCJE ZAWODOWE

Wykres 15. Kompetencje zawodowe kadry zarządzającej wydziałami oświaty

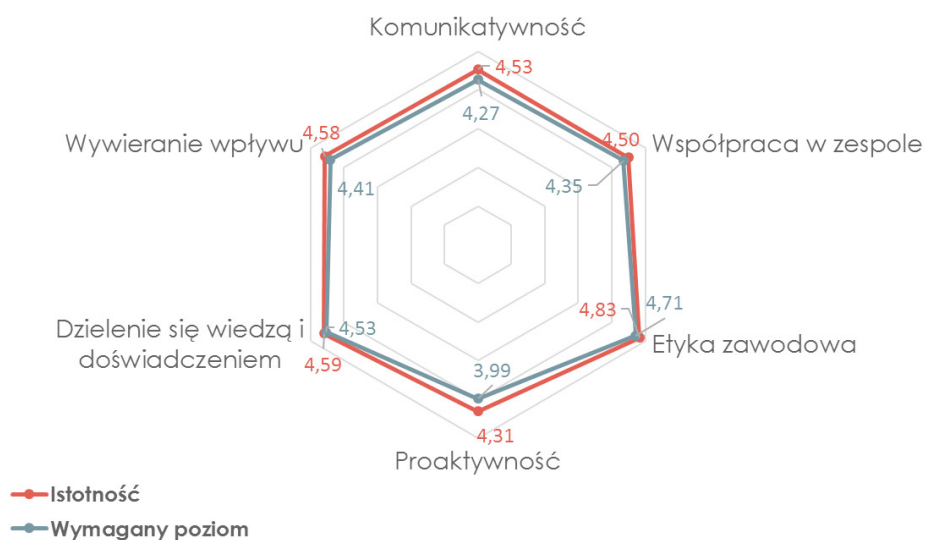


Źródło: Badanie CAWI/CATI

Najbardziej istotną kompetencją w ramach kompetencji zawodowych została uznana znajomość przepisów prawa (wskaźnik istotności: 4,75, wymagany poziom: 4,53). Natomiast najmniej przydatne zostało wskazane budżetowanie (wskaźnik istotności: 4,29, wymagany poziom: 4,19). Może to wynikać ze struktury urzędu i podziału obowiązków. Kwestiami finansowymi zajmują się specjalnie wydzielone wydziały lub jednostki.

KOMPETENCJE SPOŁECZNE

Wykres 16. Kompetencje społeczne kadry zarządzającej wydziałami oświaty

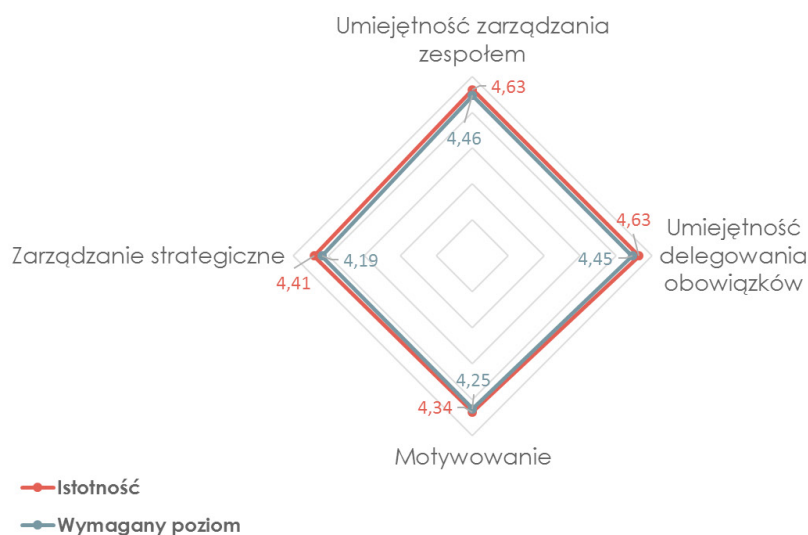


Źródło: Badanie CAWI/CATI

Najbardziej istotną kompetencją społeczną wśród kadry zarządzającej oświatą w gminach miejskich została uznana etyka zawodowa (wskaźnik istotności: 4,83; wymagany poziom 4,71). Natomiast za najmniej istotną została uznana proaktywność (wskaźnik istotności: 4,31; wymagany poziom 4,71).

KOMPETENCJE MENADŻERSKIE

Wykres 17. Kompetencje menadżerskie kadry zarządzającej wydziałami oświaty



Źródło: Badanie CAWI/CATI

Mając na uwadze wskaźnik istotności dwie kompetencje w ramach grupy kompetencji menadżerskich otrzymały najwyższy wynik: umiejętność zarządzania zespołem (wskaźnik istotności: 4,63, wymagany poziom: 4,46) oraz umiejętność delegowania obowiązków (wskaźnik istotności: 4,63, wymagany poziom: 4,45). Dwoma słabiej ocenianymi kompetencjami było: motywowanie (wskaźnik istotności: 4,34, wymagany poziom: 4,25) oraz zarządzanie strategiczne (wskaźnik istotności: 4,41, wymagany poziom: 4,19).

5. Podsumowanie

Gminy miejskie i miejsko-wiejskie to typy samorządów, w których krzyżuje się wiele cech gmin typowo wiejskich oraz miast nieposiadających praw powiatu. Z jednej strony jest to zatem mniejszy poziom sformalizowania relacji, przez co duże znaczenie ma bezpośredni i osobisty kontakt. W związku z tym dużą wagę przykładają do rozwoju kompetencji społecznych. Pracownicy urzędów dużą wagę przykładają do możliwości budowania kontaktów z osobami pracującymi w innych urzędach na terenie kraju. Chętnie wymieniają się informacjami i dobrymi praktykami pomiędzy sobą. Opisana wymiana doświadczeń odbywa się głównie pomiędzy pracownikami operacyjnymi, rzadziej w przypadku kadry kierowniczej. Z drugiej strony jednak sytuacja gmin, na terenie których znajdują się miasta także uwidacznia pewne cechy i zjawiska właściwe miastom na prawach powiatu. Jeżeli gmina miejska lub miejsko-wiejska jest dostatecznie duża – pod względem ludnościowym i dysponuje relatywnie wyższym budżetem – to posiada większe możliwości ambitnego i efektywnego zarządzania lokalną oświatą. Nie chodzi tylko o sam budżet, pomimo że jest to jeden z kluczowych czynników. Dla zjawisk ważnych dla niniejszego badania istotna jest także dojrzałość i złożoność organizacyjna urzędów poszczególnych gmin. Pewne pożądane działania jak np. okresowe oceny pracowników, tworzenie programów szkoleniowych czy wdrażanie innowacji z zakresu zarządzania oświatą możliwe są, jeżeli w urzędach funkcjonują oddzielne wydziały do spraw oświaty, w których pracuje wiele (kilka do kilkunastu) osób, z których każdy zajmuje się nieco innym zakresem obowiązków.

