

RAPORT

Diagnoza kompetencji kadr zarządzających oświatą i pracowników operacyjnych

realizujących zadania oświatowe
w jednostkach samorządu terytorialnego

oraz metod podnoszenia
przez nich kompetencji

• gminy wiejskie •

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 badania	6
2. Zarządzanie oświatą w gminach wiejskich	9
2.1. Zadania oświatowe organów prowadzących wynikające z ustawy	9
2.2. Tworzenie lokalnej polityki oświatowej	11
2.3. System zarządzania oświatą	13
2.4. Współpraca z jednostkami podległymi	16
3. Zarządzanie pracownikami ds. oświaty	18
3.1. Przygotowanie do pracy w wydziale edukacji	18
3.2. Podnoszenie kompetencji pracowniczych	18
3.2.1. System oceny pracowników	18
3.2.2. Dotychczasowe formy doskonalenia	19
3.2.3. Potrzeby szkoleniowe	21
4. Kompetencje kadry zarządzającej i pracowników ds. oświaty	23
4.1. Kluczowe kompetencje pracowników zajmujących się zadaniami z zakresu oświaty	26
4.1.1. Weryfikacja zidentyfikowanych kompetencji pracowników operacyjnych	27
4.1.2. Weryfikacja zidentyfikowanych kompetencji kadry zarządzającej oświatą	30
5. Podsumowanie	34

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 roku. 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 wiejskich. Dokument składa się z trzech zasadniczych części:

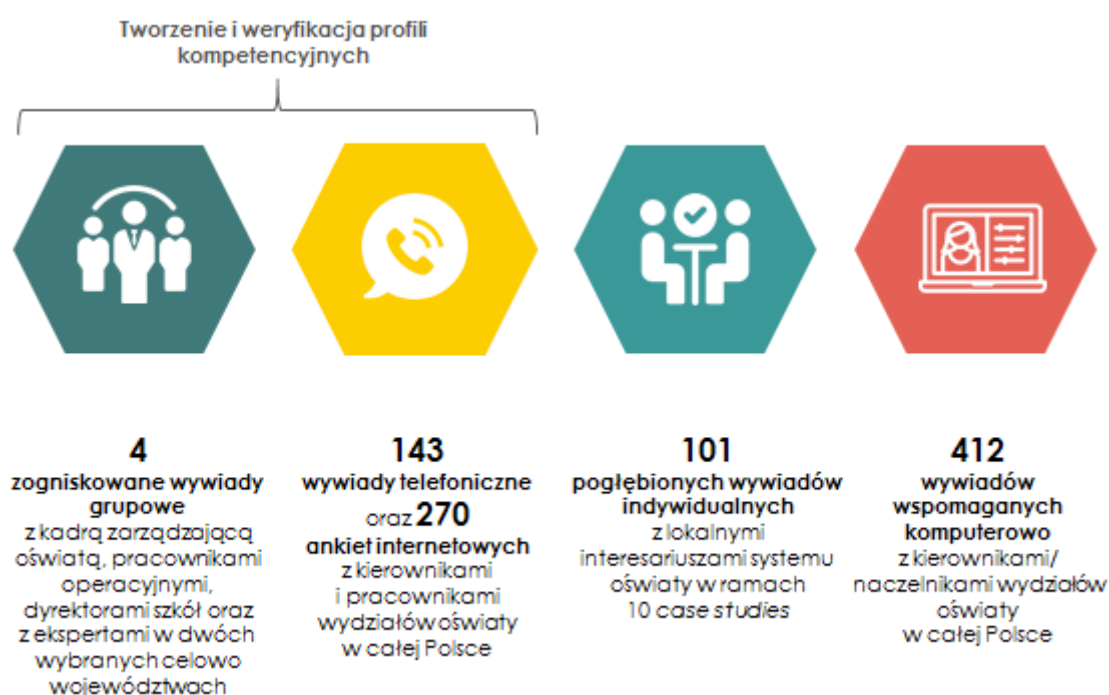
- ⇒ W pierwszym rozdziale zaprezentowano metodologię badania;
- ⇒ Rozdział drugi dotyczy specyfiki zarządzania oświatą w gminach wiejskich. Zawiera wykaz zadań samorządu wynikający z ustawy. Przedstawiony został w nim: sposób funkcjonowania oświaty i tworzenia lokalnej polityki oświatowej, zarządzania oświatą oraz współpracy 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.

Sytuacja w gminach wiejskich wyróżnia się nieco na tle innych typów jednostek samorządu terytorialnego (JST). Wynika to przede wszystkim z faktu, że poszczególne podmioty funkcjonują w niewielkich społecznościach, zatem istnieje pomiędzy nimi mniej sformalizowania relacji i duże znaczenie ma bezpośredni, osobisty kontakt.

1. Metodologia badania

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, sposobu podejmowania decyzji zarządczych, zarządzania zasobami ludzkimi, systemu zarządzania szkoleniami, potrzeb szkoleniowych pracowników oraz zarządzania jakością w urzędach.

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

Kolejny moduł badawczy niniejszego przedsięwzięcia dotyczył realizacji 10 case studies (studiów przypadku). W ramach każdego studium 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

miął 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 studiów przypadku zaproszone zostały po dwie jednostki będące reprezentantami poszczególnych typów JST – jedna, w której nakłady na edukację można określić jako duże, i druga, w której 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, co umożliwiło 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. Pomogło to zdiagnozować dobre praktyki w ramach tej współpracy, jak również określić ryzyko i bariery, 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. Na początku 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 gminach wiejskich

2.1. Zadania oświatowe organów prowadzących wynikające z ustawy

Zadania i kompetencje jednostek samorządu terytorialnego w zakresie oświaty określają odpowiednio następujące akty prawne:

- ⇒ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) – dalej: Konstytucja RP;
- ⇒ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz.U. 2015, poz. 2156, ze zm.) – dalej: uso;
- ⇒ Ustawa z dnia 20 grudnia 1986 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 668, ze zm.) – dalej: KN;
- ⇒ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. 2015 Nr 0, poz. 1045, ze zm.) – dalej: usg;
- ⇒ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. 2015 Nr 0, poz. 871, ze zm.) – dalej: usp;
- ⇒ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, ze zm.) – dalej: usw.

Tabela 3. Zadania gmin w zakresie oświaty

Grupa zadań	Zadania gminy
Nadzór nad siecią placówek	• Otwieranie nowych szkół i placówek edukacyjnych. • Zamykanie szkół i placówek edukacyjnych. • Opracowanie sieci przedszkoli oraz szkół podstawowych. • Prowadzenie ewidencji szkół i placówek. • Nadawanie statutu nowo tworzonej 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 przygotowywaniem, realizacją i rozliczeniem projektów w zakresie oświaty dofinansowanych ze środków Unii Europejskiej. • Koordynowanie prac związanych z przygotowywaniem, realizacją i rozliczeniem projektów w zakresie oświaty dofinansowanych ze środków krajowych.
Transport	• Zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki uczniom podczas przewozu lub zwrotu kosztów przejazdu do przedszkola oraz szkoły.

Grupa zadań	Zadania gminy
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 dyrektora i nadzór nad nim przez szkołę	- Powierzanie stanowiska dyrektora szkoły lub placówki. - Doskonalenie dyrektorów szkół i placówek jako kierowników zakładów. - Dokonywanie oceny pracy dyrektorów szkół/placówek.
Nadzór finansowy	- Dysponowanie i nadzór nad budżetem gminy w zakresie oświaty. - Prowadzenie analiz 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	- Powoływanie komisji egzaminacyjnych dla nauczycieli ubiegających się o stopień nauczyciela mianowanego. - Zapewnienie szkole warunków do realizacji przez nauczycieli zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych. - Ustalanie regulaminu wynagrodzenia nauczycieli. - Ustalanie zasad obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw. - Przeprowadzanie analiz wydatków poniesionych na wynagrodzenia nauczycieli – przyznawanie dodatków uzupełniających. - Wypłata jednorazowej gratyfikacji nauczycielowi dyplomowanemu, który uzyskał tytuł honorowy profesora oświaty. - Określanie zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli. - Utworzenie specjalnego funduszu na nagrody dla nauczycieli i ustalenie kryteriów i trybów przyznawania nagród dla nauczycieli. - Realizacja uprawnienia nauczyciela do lokalu mieszkalnego na terenie gminy. - Wyodrębnienie środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli z uwzględnieniem doradztwa metodycznego. - Przeznaczanie corocznie 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 zgłoszeń kandydatów do tytułu honorowego profesora oświaty.
Promocja nauki	Realizacja pomocy stypendialnej dla uczniów. Organizacja konkursów oraz inicjatyw wspierających edukację na poziomie lokalnym.
Nadzór nad obowiązkiem szkolnym	Zapewnienie warunków do realizacji obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego.

Grupa zadań	Zadania gminy
Tworzenie regionalnej/lokalnej polityki oświatowej	• Tworzenie i koordynacja prac w zakresie lokalnej polityki oświatowej. • Prowadzenie monitoringu i ewaluacji działań objętych polityką oświatową.
Wsparcie władz ustawodawczych w ramach JST	• Opracowywanie projektów aktów prawnych Rady i 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.

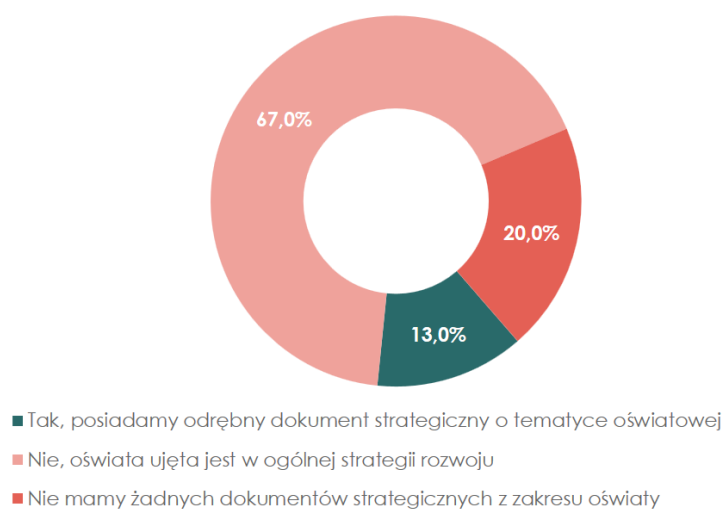
2.2. Tworzenie lokalnej polityki oświatowej

Gminy wiejskie w zdecydowanej większości nie posiadają dokumentu opisującego politykę oświatową. Jej elementy znajdują się natomiast w strategiach rozwoju gminy (67,0%). Można jednak mówić o stosunkowo dużym poziomie ich ogólności.

Wykres 1. Posiadanie strategii oświatowej

Czy jednostka terytorialna posiada strategię oświaty / politykę oświatową?

Odpowiadający: kadra zarządzająca wydziałami oświaty w gminach wiejskich (n=100).



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

Strategie gminne opracowywane są przez zatrudnioną firmę zewnętrzną lub też przez pracowników urzędu danej gminy. Często pod uwagę brany jest głos dyrektorów szkół (70,0%). Natomiast rzadko prowadzi się szersze konsultacje społeczne, uwzględniające perspektywę rodziców, nauczycieli lub uczniów. Pracownicy gmin wiejskich

podkreślają, że tworzenie lokalnej polityki oświatowej nie ma większego sensu z powodu ciągłych zmian w prawie oświatowym. Ich zdaniem nie można opracować i realizować długotrwałych działań w obszarze oświaty. Swoje zadanie w tym zakresie postrzegają przede wszystkim jako dostosowywanie się do ciągłych zmian.

Wykres 2. Podmioty uczestniczące w opracowaniu strategii oświatowej

Kto brał udział w opracowaniu strategii oświaty?

Odpowiadający: kadra zarządzająca wydziałami oświaty w gminach wiejskich (n=80).



W przypadku małych gmin wiejskich można jednak mówić o elementach zarządzania strategicznego. Wójtowie mają dobrze rozpoznaną sytuację lokalnych placówek edukacyjnych. Inwestycje, które odpowiadają na potrzeby szkół, są zaplanowane na kilka następnych lat. Dyrektorzy szkół wiedzą, w jakim okresie mogą liczyć na dodatkowe środki dla prowadzonych przez siebie szkół/placówek. Wszyscy są również świadomi największych trudności w realizowaniu zamierzonych i koniecznych do przeprowadzania działań. Wśród głównych problemów gminnej oświaty wymienia się częste zmiany w zakresie prawa oświatowego (22 osoby) oraz brak odpowiednich środków finansowych (na co wskazało 20 osób). Ta kwestia jest dostrzegana zarówno przez pracowników oświaty, jak i przez dyrektorów szkół i placówek. Trzecim, najczęściej wymienianym problemem jest sytuacja demograficzna – 15 osób.

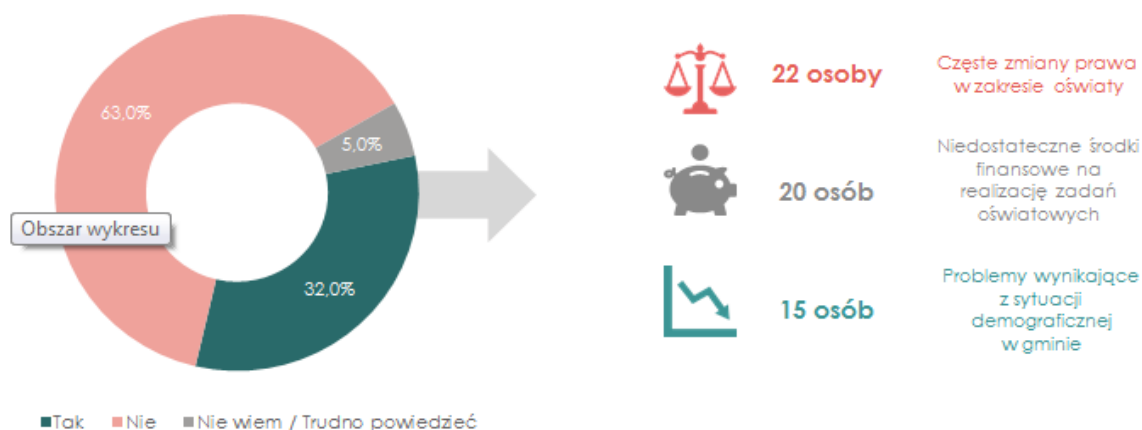
Wykres 3. Problemy w zarządzaniu oświatą

Czy dostrzegają Państwo problemy w zarządzaniu oświatą w Państwa gminie?

Odpowiadający: kadra zarządzająca wydziałami oświaty w gminach wiejskich (n=100).

Jakie są Państwa zdaniem najistotniejsze problemy związane z zarządzaniem oświatą w Państwa gminie?

Odpowiadający: kadra zarządzająca wydziałami oświaty, w których dostrzegane są problemy w zarządzaniu oświatą (n=32).



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

2.3. System zarządzania oświatą

Budżetowanie zadaniowe opiera się na rozliczaniu szkół ze stopnia osiągniętych celów i poziomu świadczonych usług, czyli właśnie wykonania określonych zadań. W sytuacji, w której zazwyczaj przed całym lokalnym systemem oświaty nie stawia się żadnych celów nadrzędnych oraz nie analizuje się jakości pracy wszystkich zaangażowanych podmiotów, nie sposób oczekiwać, że będzie się to robiło wobec pojedynczych szkół. Barierek są tutaj istniejące rozwiązania formalne oraz utarte i odziedziczone sposoby funkcjonowania. W wielu analizowanych w ramach badania studiów przypadku okazywało się, że ani samorząd, ani dyrektorzy nie dostrzegają możliwości finansowania oświaty inaczej niż do tej pory. Posiadanie budżetu zadaniowego zadeklarował co trzeci kierownik wydziału oświaty w gminie wiejskiej (33%) – zdecydowana większość spośród nich wykonuje w urzędzie analizę zadań budżetowych (30 osób – 90,9%). Zdania na temat efektywności poszczególnych form budżetowania są podzielone. 35% badanych uważa, że to właśnie budżet zadaniowy jest efektywniejszym narzędziem zarządzania finansami, 40% osób za taki uznało budżet tradycyjny. Co czwarty respondent nie miał zdania na ten temat.

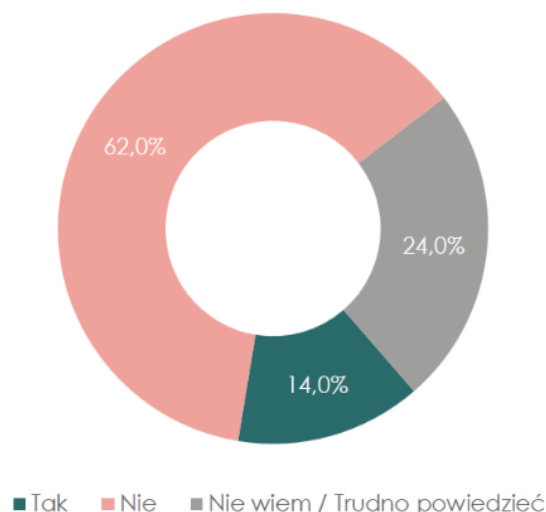
System zarządzania jakością w przypadku usług publicznych oznacza monitorowanie i usprawnianie tych usług, które są dostarczane bezpośrednio mieszkańcom. W sensie

proceduralnym sprowadza się to do realizacji zadań zgodnie z przyjętym standardem, kontroli, czy standard ten jest faktycznie utrzymywany, oraz podejmowania działań naprawczych w sytuacji, kiedy popełnione zostaną błędy lub zaniecha się realizacji określonych działań. System zarządzania jakością funkcjonuje jedynie w 14% badanych urzędach gmin wiejskich. Jego przydatność większość respondentów ocenia zdecydowanie albo raczej dobrze (12 osób). Pytani o korzyści, jakie czerpią z posiadania takiego systemu, najczęściej wskazywali na lepszą organizację pracy (10 osób), a także poprawę jakości usług oświatowych oraz skuteczniejsze zarządzanie (6 osób). W przeważającej licznie urzędów nie ma jednak narzędzi pozwalających na monitorowanie jakości usług oświatowych (11 wskazań).

Wykres 4. System zarządzania jakością

Czy w urzędzie istnieje system zarządzania jakością usług publicznych?

Odpowiadający: kadra zarządzająca wydziałami oświaty w gminach wiejskich (n=100).



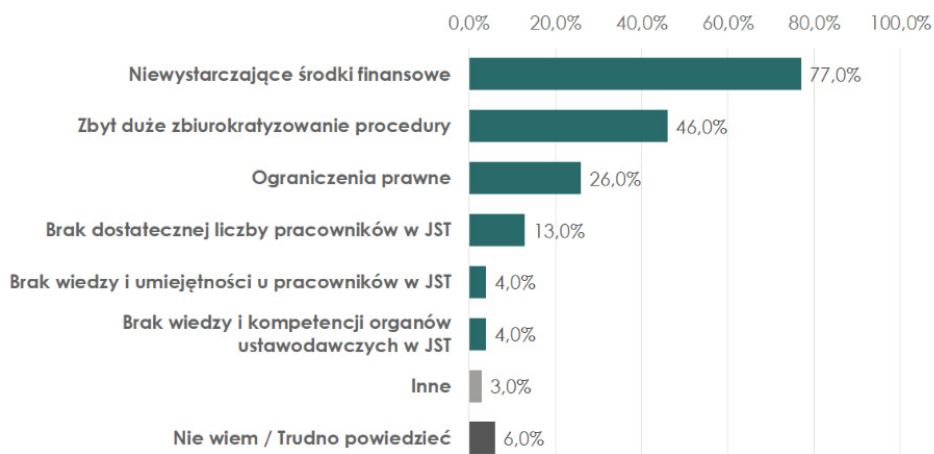
Źródło: Badanie CAPI przeprowadzone na ogólnopolskiej próbie JST (n=412) wśród kadry zarządzającej wydziałami oświaty.

Wśród dominujących barier w zakresie polepszania jakości usług publicznych, jakie dostrzegają osoby kierujące wydziałami oświaty w samorządach wiejskich, znalazły się: niewystarczające środki finansowe (77,0%), zbyt duże zbiurokratyzowanie procedury (46,0%) oraz ograniczenia prawne (26,0%) (zob. Wykres 5).

Przeważająca większość respondentów zadeklarowała, że wykorzystuje nowe technologie w procesie zarządzania oświatą (79%). Wśród dominujących znalazły się te, które usprawniają wykonywanie zadań związanych z prowadzeniem szkół i przedszkoli: elektroniczny obieg dokumentów (74,7%), system rozliczeń finansowych szkół i placówek (59,5%) oraz elektroniczny arkusz organizacyjny (39,2%) (zob. Wykres 6).

Wykres 5. Bariery w zakresie polepszania jakości usług publicznych w zakresie oświaty

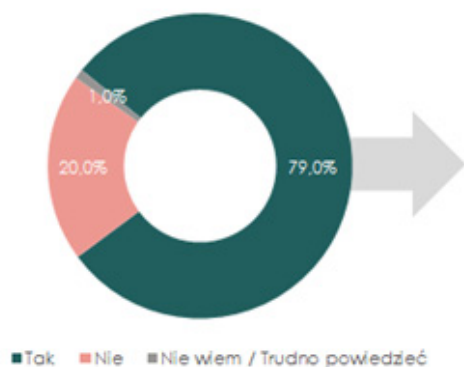
Jakie są bariery w zakresie polepszania jakości usług publicznych w zakresie oświaty?
Odpowiadający: kadra zarządzająca wydziałami oświaty w gminach wiejskich (n=100).



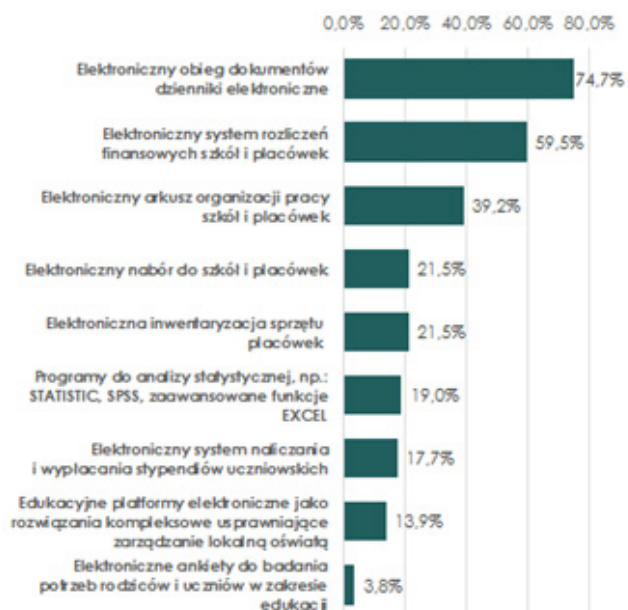
Źródło: Badanie CAPI przeprowadzone na ogólnopolskiej próbie JST (n=412) wśród kadry zarządzającej wydziałami oświaty.

Wykres 6. Wykorzystywanie nowych technologii w zakresie zarządzania oświatą

Czy wykorzystują Państwo nowe technologie w zakresie zarządzania oświatą?
Odpowiadający: kadra zarządzająca wydziałami oświaty w gminach wiejskich (n=100).



Jakie nowe technologie wykorzystują Państwo w zakresie zarządzania oświatą?
Odpowiadający: kadra zarządzająca wydziałami oświaty w gminach wiejskich, w których wykorzystywane są nowe technologie w zakresie zarządzania oświatą (n=79).

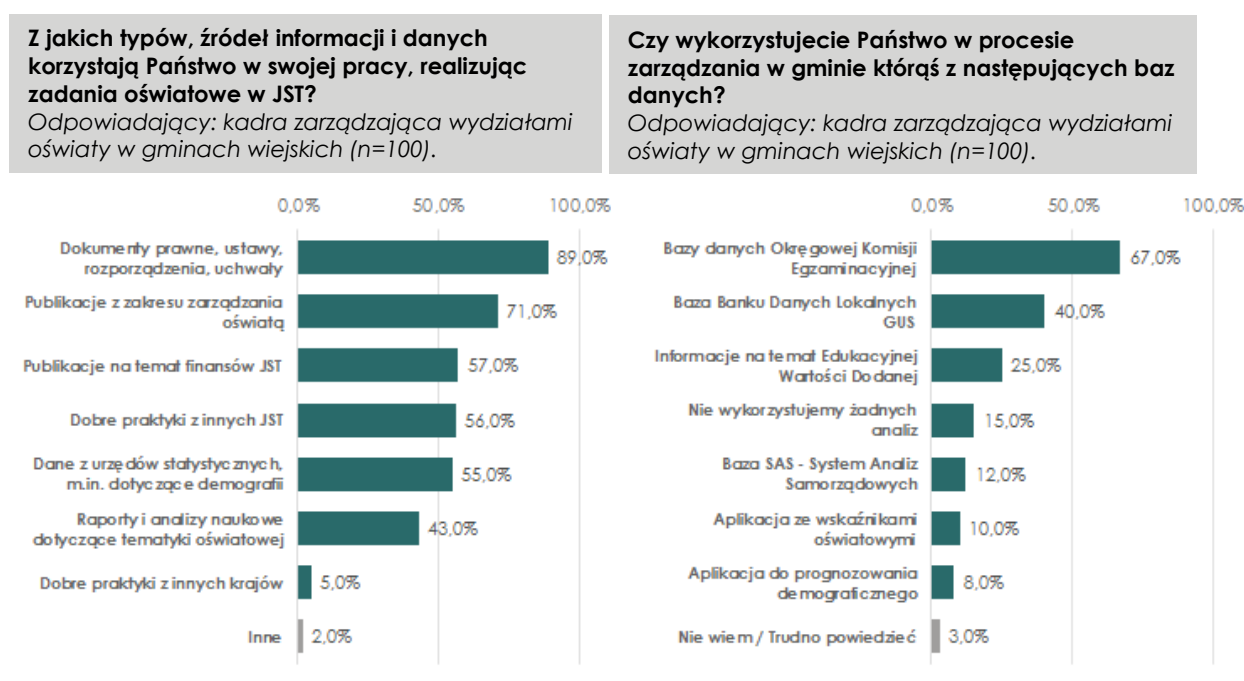


Źródło: Badanie CAPI przeprowadzone na ogólnopolskiej próbie JST (n=412) wśród kadry zarządzającej wydziałami oświaty.

2.4. Współpraca z jednostkami podległymi

Najczęściej wskazywanym, wykorzystywanym źródłem informacji w gminach wiejskich są dokumenty prawne, ustawy, rozporządzenia i uchwały, a także publikacje z zakresu zarządzania oświatą. Na wykorzystywanie tych materiałów w codziennej pracy wskazało odpowiednio 89% i 71% badanych. Ponad połowa zadeklarowała także korzystanie z publikacji na temat finansów JST, dobrych praktyk z innych JST, a także danych dotyczących demografii (odpowiednio: 57%, 56% i 55%). To właśnie dane pochodzące z Głównego Urzędu Statystycznego (40%) są – zaraz po tych pochodzących z okręgowych komisji egzaminacyjnych (67%) – najczęściej wykorzystywane w codziennej pracy przez urzędników. Co siódmy respondent wskazał, że nie korzysta z żadnych analiz (15%).

Wykres 7. Typy wykorzystywanych źródeł informacji przy zarządzaniu oświatą



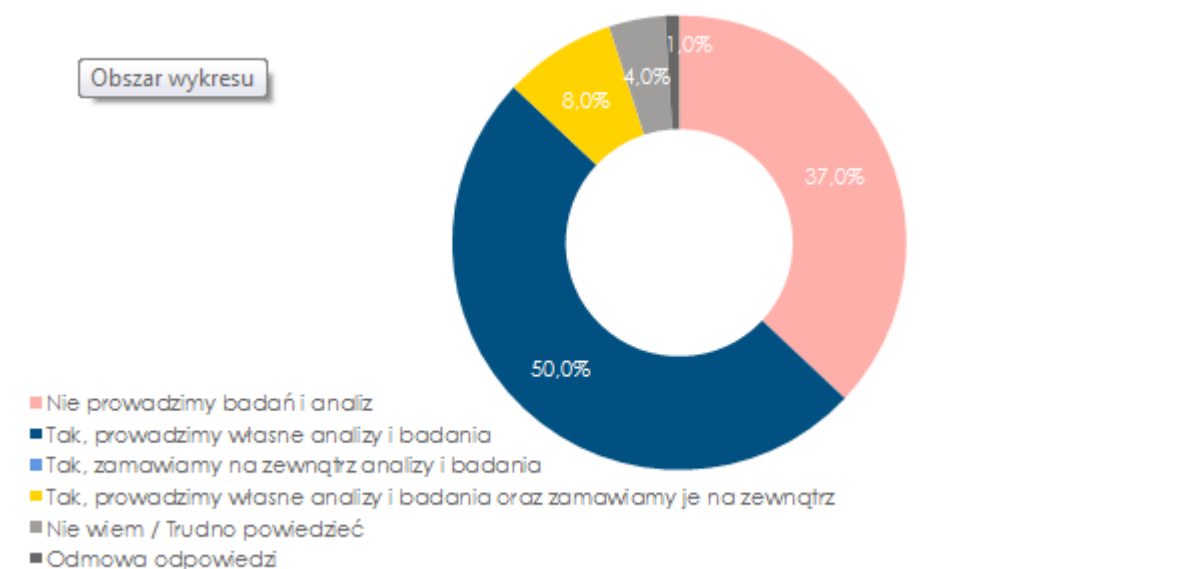
Źródło: Badanie CAPI przeprowadzone na ogólnopolskiej próbie JST (n=412) wśród kadry zarządzającej wydziałami oświaty.

Własne badania i analizy mające na celu wsparcie w podejmowaniu decyzji przeprowadza się w połowie gmin wiejskich. Nieco ponad jedna trzecia przyznała, że nie prowadzi żadnych badań ani analiz w tym celu (37%).

Wykres 8. Prowadzenie badań i analiz przed podjęciem decyzji

Czy przed podjęciem decyzji zarządczych dotyczących oświaty prowadzicie Państwo w gminie badania, analizy itp., które mają pomóc Państwu w podjęciu decyzji?

Odpowiadający: kadra zarządzająca wydziałami oświaty w gminach wiejskich (n=100).



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

3. Zarządzanie pracownikami ds. oświaty

3.1. Przygotowanie do pracy w wydziale edukacji

Rozpoczęcie pracy w wydziale edukacji wymaga odpowiedniego przygotowania – zapoznania się z właściwymi przepisami prawa, specyfiką pracy szkół i placówek oświatowych, a także nawiązania współpracy z lokalnymi interesariuszami oświaty, do których poza dyrektorami szkół, rodzicami uczniów i samymi uczniami zaliczyć możemy również pracodawców oraz przedstawicieli jednostek samorządowych. Część z zatrudnionych osób służbę przygotowawczą odbywa w innych wydziałach bądź w innych urzędach, dlatego rozpoczynając pracę w wydziale/komórce zajmującej się sprawami oświaty, zobligowana jest zdobyć wiedzę potrzebną do wykonywania obowiązków. Jedną z form przygotowania nowych pracowników do pracy jest mentoring, polegający na przydzieleniu nowej osobie doświadczonego opiekuna. Jego zadaniem jest wdrożenie nowej osoby w strukturę i sposób funkcjonowania urzędu oraz przekazanie informacji niezbędnych do wykonywania zadań. Wyniki badań jakościowych wskazują, że ta forma przygotowania jest bardzo dobrze oceniana przez urzędników – cenią możliwość zdobycia praktycznej wiedzy od bardziej doświadczonych współpracowników.

Część z respondentów zwróciła uwagę na to, że nie zawsze istnieje możliwość zwrócenia się z prośbą o pomoc do współpracowników – sytuacja ta dotyczy przede wszystkim małych gmin wiejskich bądź miejsko-wiejskich, gdzie do spraw oświatowych oddelegowuje się jedną osobę. Często jest ona w takich przypadkach zmuszona szukać pomocy wśród pracowników wydziałów edukacji z innych urzędów. W tym przypadku niezwykle pomocna okazuje się sieć kontaktów nawiązana pomiędzy poszczególnymi urzędami.

3.2. Podnoszenie kompetencji pracowniczych

3.2.1. System oceny pracowników

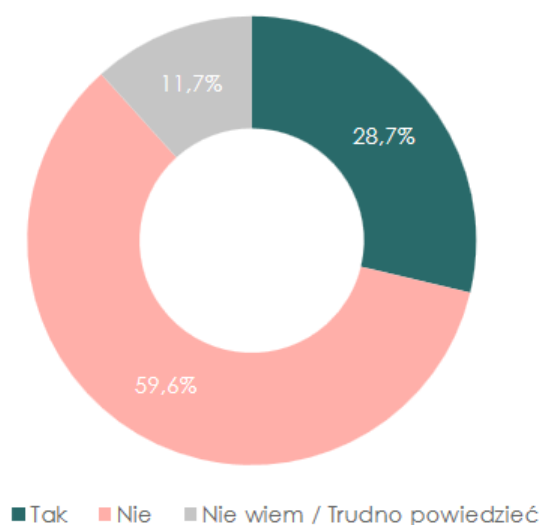
Analiza zebranego materiału jakościowego wskazuje, że gminy wiejskie, w których realizowano badanie, nie posiadają rozbudowanego systemu szkoleniowego. Na skrzynkę mailową urzędu lub pracownika oświaty kierowane są propozycje szkoleń od różnego rodzaju podmiotów publicznych oraz organizacji prywatnych. Urzędnicy mogą wybrać szkolenie, którym są zainteresowani, i wystosować do wójta wniosek o możliwość i dofinansowanie udziału w danym szkoleniu. Wójt dysponuje budżetem na szkolenia, który jest ustanawiany ogólnie dla wszystkich pracowników urzędu. Nie ma najczęściej żadnych procedur i kryteriów, którymi wójt posługiwałby się w procesie decyzyjnym związanym z podziałem środków pomiędzy poszczególnych pracowników. Najczęściej bazuje on na swojej intuicji oraz doświadczeniu. W badanych placówkach nie istniał również system ewaluacji zrealizowanych szkoleń.

Wyniki te znajdują swoje potwierdzenie w analizie danych ilościowych. W niemal 60% urzędów gmin nie funkcjonuje system zarządzania szkoleniami pracowników. W urzędach gmin wiejskich dużo rzadziej niż w powiatach przeprowadzana jest też analiza potrzeb szkoleniowych pracowników. Spośród 59,4% kierowników, którzy taką analizę wykonują, 71,9% wskazało, że jest ona przeprowadzana na bieżąco.

Wykres 9. System zarządzania szkoleniami pracowników

Czy w Państwa urzędzie istnieje system zarządzania szkoleniami pracowników?

Odpowiadający: kadra zarządzająca wydziałami oświaty w gminach wiejskich, w których pracownicy uczestniczą w szkoleniach lub innych formach doskonalenia podnoszących ich kompetencje (n=96).



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

3.2.2. Dotychczasowe formy doskonalenia

Przy wyborze szkolenia bądź też innej formy doskonalenia brana jest pod uwagę przede wszystkim tematyka szkolenia (90,6%). Niemal połowa respondentów wskazała, że najważniejszą rolę odgrywa w tym przypadku cena formy doskonalenia (49%). Jedna trzecia badanych odpowiedziała, że wybór formy doskonalenia uzależniony jest przede wszystkim od tego, jakie potrzeby zgłasza pracownik, a także od lokalizacji, w której odbywa się szkolenie (odpowiednio 32,3% i 34,4%).

Wykres 10. Czynniki brane są pod uwagę przy wyborze szkolenia lub innej formy doskonalenia

Jakie najważniejsze czynniki brane są pod uwagę przy wyborze szkolenia lub innej formy doskonalenia?
Odpowiadający: kadra zarządzająca wydziałami oświaty w gminach wiejskich, w których pracownicy uczestniczą w szkoleniach lub innych formach doskonalenia podnoszących ich kompetencje (n=96).

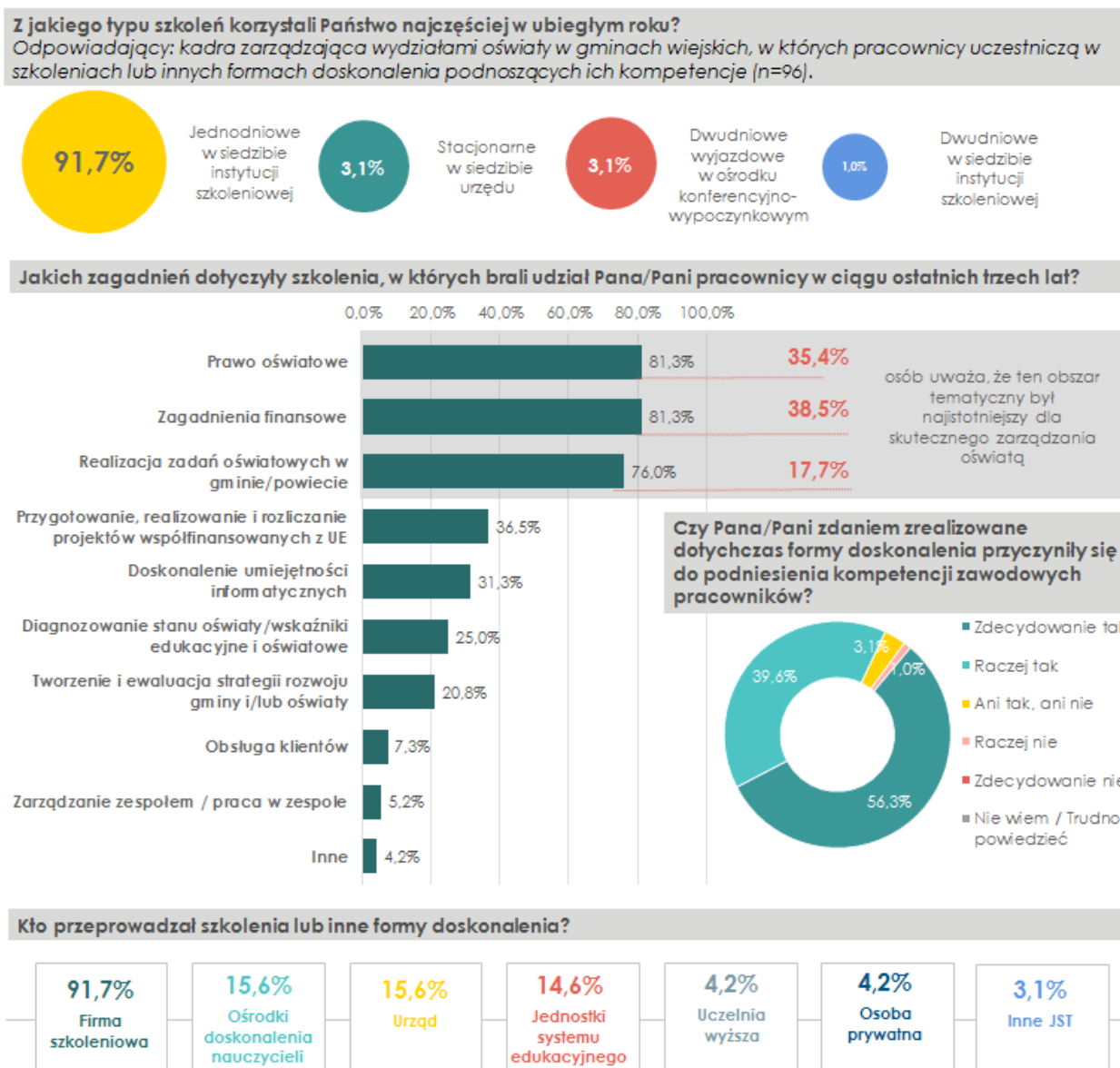


Źródło: Badanie CAPI przeprowadzone na ogólnopolskiej próbie JST (n=412) wśród kadry zarządzającej wydziałami oświaty.

Analiza danych z wywiadów ilościowych wskazuje, że urzędnicy w ubiegłym roku korzystali przede wszystkim z jednodniowych szkoleń, które odbywały się w instytucji szkoleniowej (91,7%). Doskonalenie zawodowe prowadzone było głównie przez firmy szkoleniowe (91,7%).

Tematyka szkoleń oscylowała przede wszystkim wokół codziennych zadań, z jakimi mierzą się pracownicy zajmujący się zadaniami oświatowymi. Wśród trzech głównych tematów pojawiły się: prawo oświatowe (81,3%), zagadnienia finansowe (81,3%) oraz ogólnie realizacja zadań oświatowych (76%). Te trzy obszary zostały też wskazane jako najistotniejsze dla skutecznego zarządzania oświatą. Niemal wszyscy kierownicy wydziałów/komórek oświaty w gminach wiejskich uznali, że szkolenia przyczyniły się do podniesienia kompetencji zawodowych pracowników (95,8%).

Wykres 11. Forma dotychczasowych szkoleń



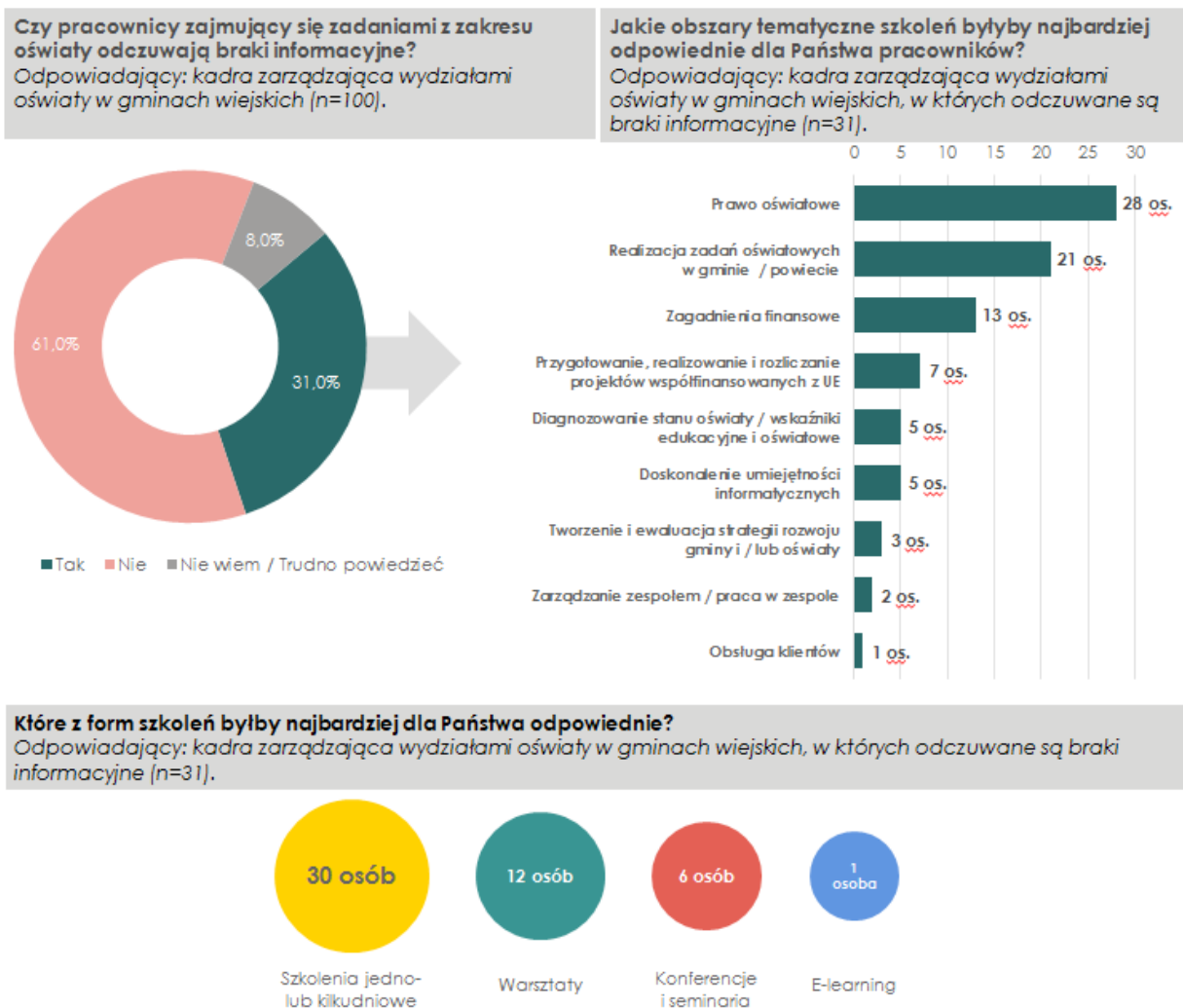
Źródło: Badanie CAPI przeprowadzone na ogólnopolskiej próbie JST (n=412) wśród kadry zarządzającej wydziałami oświaty.

3.2.3. Potrzeby szkoleniowe

Wśród najczęściej wskazywanych obszarów tematycznych, w ramach których chcieliby szkolić się pracownicy wydziałów oświaty, znalazły się: prawo oświatowe (28 wskazań) oraz zagadnienia związane z finansami (21). Kolejne pod względem częstości wskazań były zagadnienia związane z realizacją zadań oświatowych (13).

Preferowana przez większość forma szkoleń to jedno- i kilkudniowe (30 osób). 12 respondentów uznało, że najbardziej preferowaną formą doskonalenia są dla nich warsztaty, natomiast 6 osób wskazało na konferencje i seminaria.

Wykres 12. Potrzeby szkoleniowe



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

Wysoka odpowiedzialność za wykonywane zadania przejawia się wśród pracowników wydziałów/komórek oświaty także przy wyborze preferowanych szkoleń. Największą popularnością cieszą się te związane z zagadnieniami prawa oświatowego oraz finansami. Wybory te podkreślają jednak również powszechny sposób postrzegania zarządzania lokalną oświatą, jakim jest skupianie się na bieżących zadaniach administracyjnych.

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.

Dla potrzeb 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).

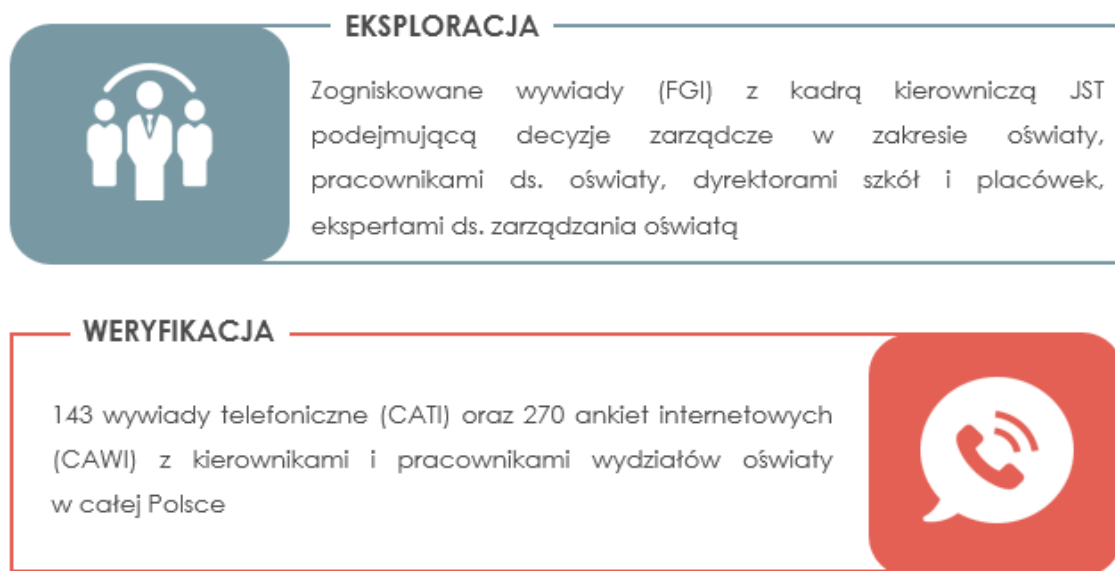
Charakterystyczną cechą kompetencji jest jej powiązanie z wykonywaniem określonych zadań w ramach działalności zawodowej. Czasem część wykonywanych zadań wymaga posiadania kilku kompetencji, a czasem jedna kompetencja jest niezbędna do wykonania kilku różnych zadań. Zważywszy na to, że kompetencje stanowią pewien konstrukt teoretyczny, nie sposób obserwować je, a także wnioskować o nich w oderwaniu od konkretnych zachowań. To właśnie ich przejawy w połączeniu z wiedzą i umiejętnościami oraz postawami tworzą wskaźniki posiadania danej kompetencji. Kategorie zachowań z kolei tworzone są w oparciu o doświadczenie, teorie psychologiczne i wyniki przeprowadzonych badań¹.

Dla potrzeb niniejszej diagnozy opracowano zbiór najczęściej wykorzystywanych kompetencji, opierając się na wypowiedziach różnych grup respondentów w trakcie realizowanych zogniskowanych wywiadów grupowych. W ramach przedsięwzięcia do 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

¹ Uniwersalny model kompetencji. Podręcznik użytkownika, Fundacja Obserwatorium Zarządzania – Competency Institute, s. 14.

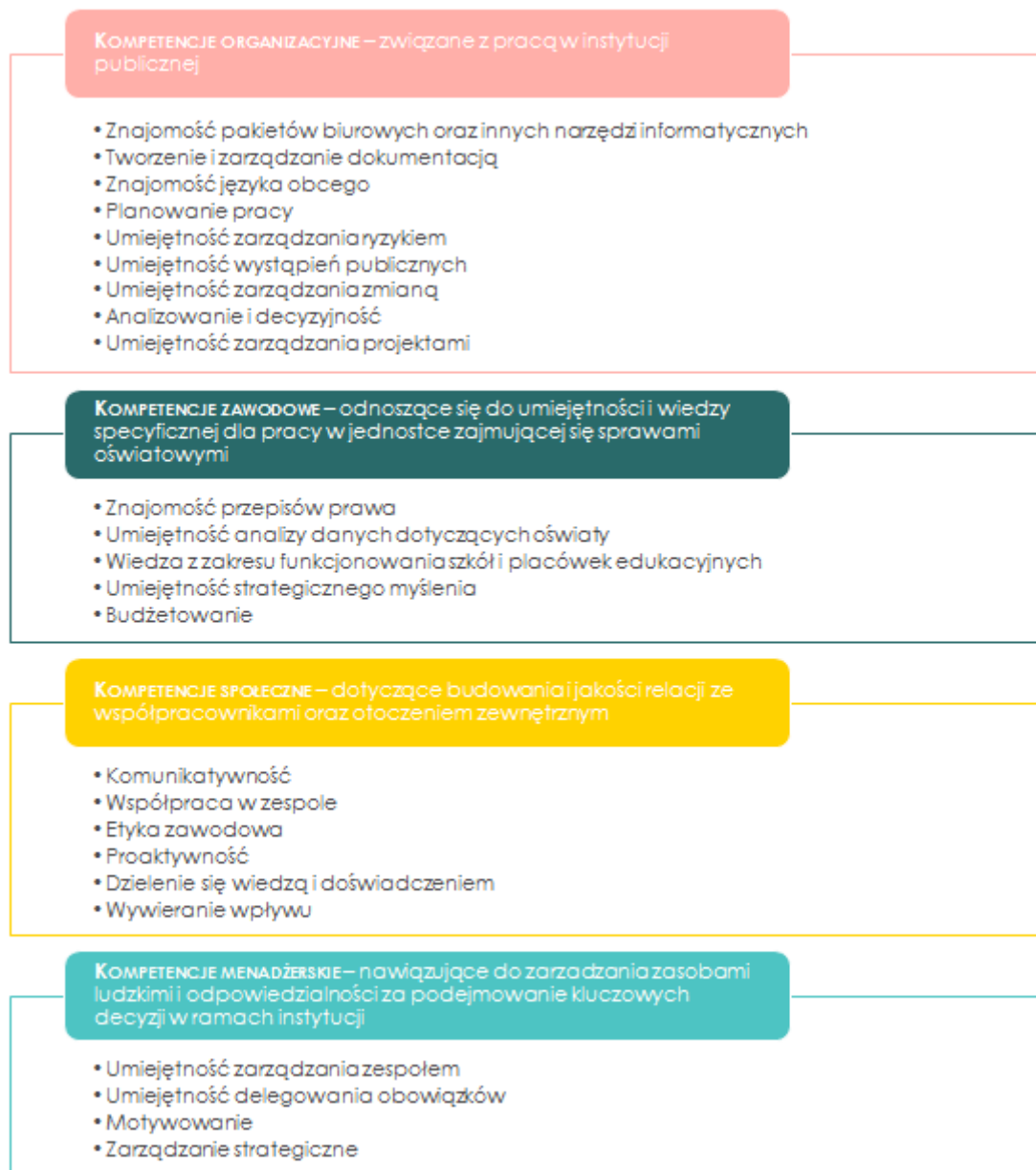
prowadzących oraz ich jednostek podległych, pozwoliło określić możliwie pełen wachlarz wykorzystywanych i oczekiwanych od pracowników JST kompetencji.

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.

Tabela 4. Profil kompetencji pracownika JST w podziale na cztery kategorie



Zgodnie z uwagami uczestników wywiadów kompetencje nie powinny być różnicowane 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 rozestane 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 policzono średnie przedstawione na wykresach i w tabelach w kolejnych rozdziałach.

4.1. Kluczowe kompetencje pracowników zajmujących się zadaniami z zakresu oświaty

Kompetencje pracownika w gminie wiejskiej w nieznacznym stopniu odbiegają od kompetencji urzędników zajmujących się oświatą w innych typach jednostek samorządu terytorialnego. Zdaniem respondentów jego najważniejszą umiejętnością powinna być bardzo dobra znajomość przepisów prawa. Szkoły wiejskie zatrudniają małą ilość pracowników, którzy mogliby monitorować zmiany w prawie oświatowym, dlatego też większego wsparcia oczekuje się od urzędników samorządów.

W gminach wiejskich pomiędzy poszczególnymi podmiotami istnieje mniejszy poziom sformalizowania kontaktów – duże znaczenie ma bezpośredni i osobisty kontakt. Wójtowie i pracownicy ds. oświaty uczestniczą w życiu szkół i mają stały, bezpośredni kontakt z ich dyrektorami.

I gmina uczestniczy bardzo w życiu szkół. Bo jeżeli cokolwiek się dzieje, a zawsze się w każdej szkole coś dzieje. Czy otwieramy szkołę po rozbudowie, czy – założymy – jest sześćdziesięciolecie czy siedemdziesięciolecie, czy nadanie imienia. Co rusz coś jest. To również rada gminy, radni i pani wójt i pracownicy, między innymi oświaty, też biorą udział w tym i chętnie biorą udział. Tak że to jest takie wzajemne, raz że wspieranie na co dzień, ale też i zauważanie siebie w takich sytuacjach, gdzie możemy uczestniczyć trochę w innej sytuacji w tym życiu, prawda. [pracownik urzędu gminy]

Współpraca pomiędzy pracownikami urzędu a nauczycielami oraz rodzicami uczniów w gminach wiejskich ma zdecydowanie częstszy i mniej formalny charakter aniżeli w pozostałych typach JST. Posiadanie rozwiniętych na odpowiednim poziomie kompetencji miękkich jest zatem niezwykle istotne dla utrzymania dobrych stosunków i współpracy z tymi grupami osób. Warto wspomnieć, że na terenach wiejskich funkcjonuje dużo mniej instytucji kultury oraz organizacji pozarządowych, stąd współpraca z tymi podmiotami należy do rzadkości.

Mieszkańcy zazwyczaj reagują na bieżąco. Nie tyle na podsumowanie. Oczywiście, są zainteresowani wynikami i niekiedy komentują, przy okazji spotkań na przykład, czy w komisji oświaty, prawda, radni. A mieszkańcy bezpośrednio już

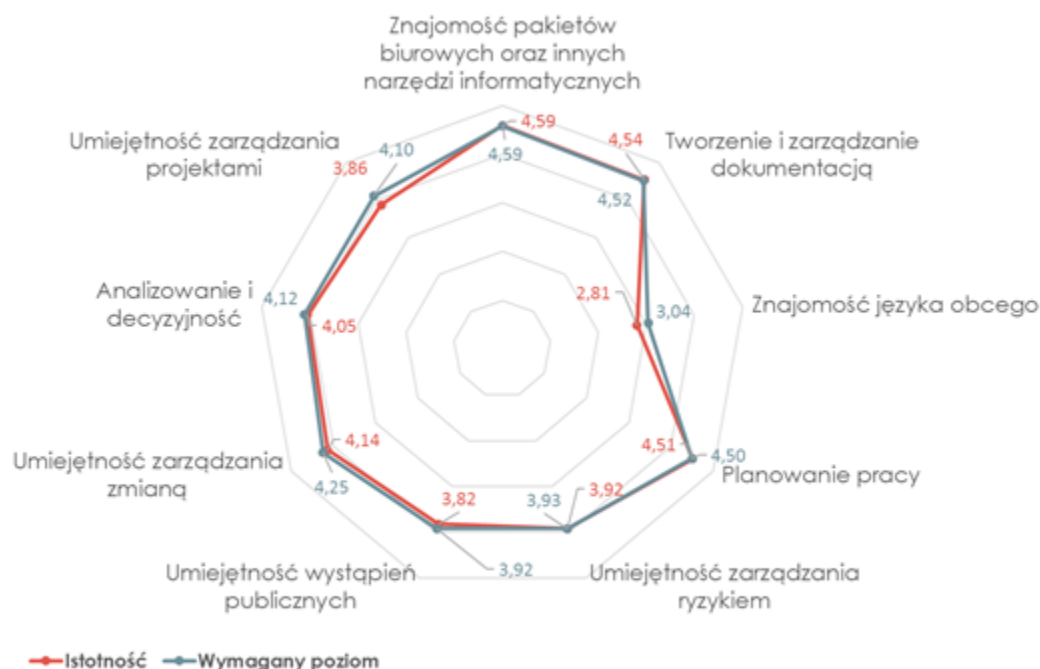
po. Ale bardziej reagują tak, bym powiedziała, nie po podsumowaniu roku, tylko na przykład pierwszym semestrze, drugim semestrze. Kiedy to jest wszystko jeszcze aktualne. [wójt]

Wójtowie i pracownicy gminy na bieżąco monitorują poziom nauczania, problemy oraz potrzeby lokalnego systemu oświaty. Do rzadkości należy jednak wykorzystywanie w tym celu zaawansowanych analiz, wskaźników oraz danych statystycznych. Ocena funkcjonowania placówek oświatowych dokonywana jest w trakcie bezpośrednich spotkań, zorganizowanych w urzędzie gminy lub też przybierających formę wizytacji w szkołach. Pracownicy oświaty, dyrektorzy szkół oraz wójtowie są zadowoleni z takiej formy kontroli szkół i nie widzą potrzeby, aby zmienić tę sytuację.

4.1.1. Weryfikacja zidentyfikowanych kompetencji pracowników operacyjnych

KOMPETENCJE ORGANIZACYJNE

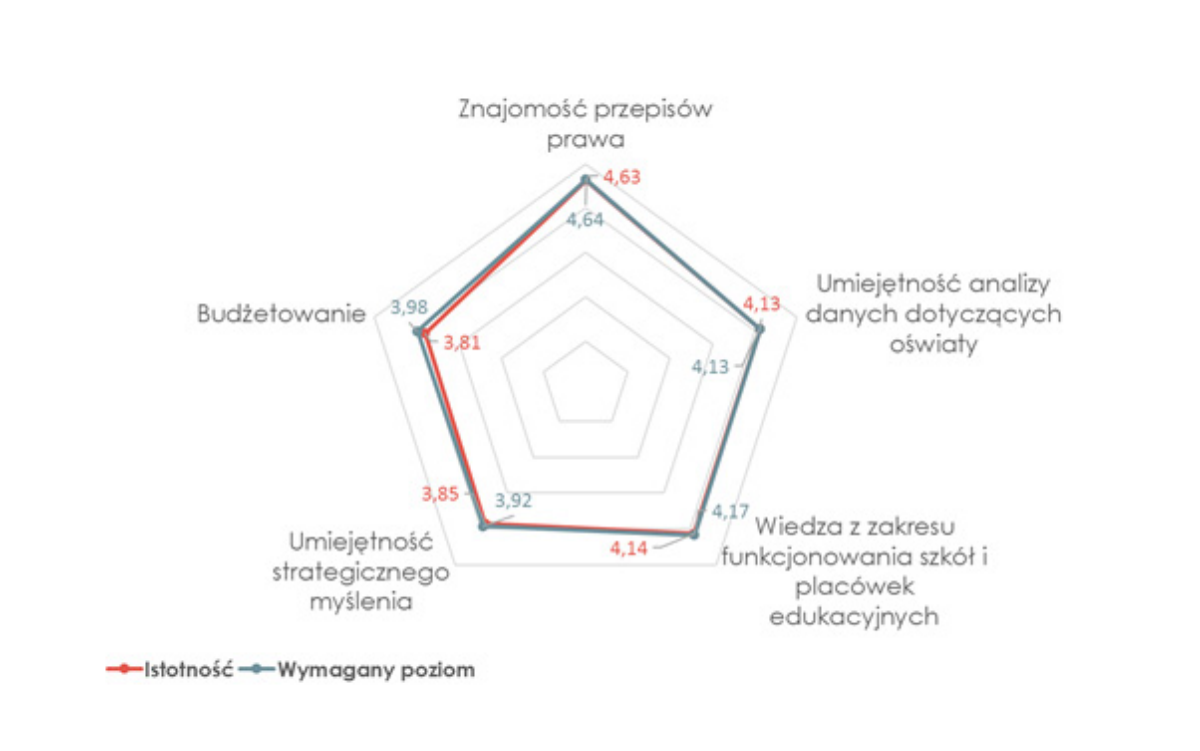
Wykres 13. Kompetencje organizacyjne pracowników operacyjnych wykonujących zadania z zakresu oświaty



W klasie kompetencji organizacyjnych największe znaczenie odgrywa znajomość pakietów biurowych i innych narzędzi informatycznych (istotność i wymagany poziom: 4,59). Jako zdecydowanie najmniej istotną i wymaganą uważa się znajomość języka obcego (istotność: 2,81; wymagany poziom: 3,04).

KOMPETENCJE ZAWODOWE

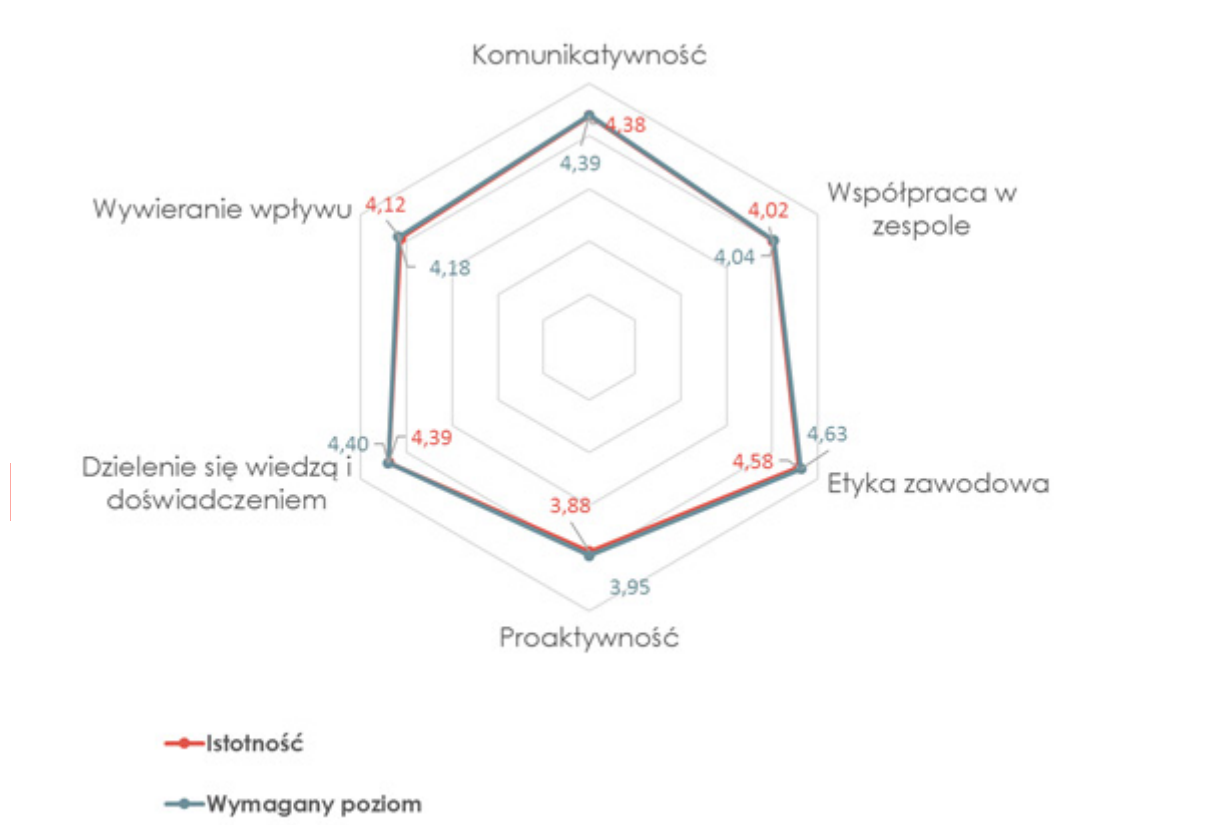
Wykres 14. Kompetencje zawodowe pracowników operacyjnych wykonujących zadania z zakresu oświaty



W ramach kompetencji zawodowych najczęściej wskazywano na znajomość przepisów prawa (istotność: 4,63; wymagany poziom: 4,64). Najmniej istotne okazało się budżetowanie (3,81). Umiejętność strategicznego myślenia również wymagana jest stosunkowo rzadko (poziom: 3,92).

KOMPETENCJE SPOŁECZNE

Wykres 15. Kompetencje społeczne pracowników operacyjnych wykonujących zadania z zakresu oświaty

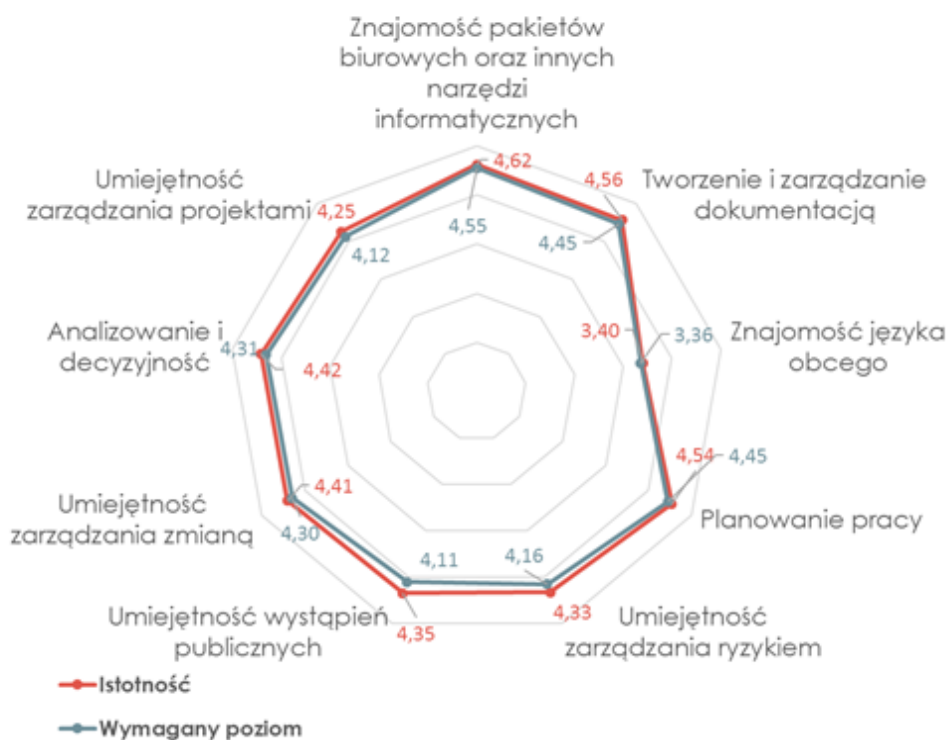


W kategorii kompetencji społecznych za najistotniejszą i wymaganą na najwyższym poziomie uznano etykę zawodową (istotność: 4,58; wymagany poziom: 4,63). Najmniej wskazań uzyskała zaś proaktywność (istotność: 3,88; wymagany poziom: 3,95).

4.1.2. Weryfikacja zidentyfikowanych kompetencji kadry zarządzającej oświatą

KOMPETENCJE ORGANIZACYJNE

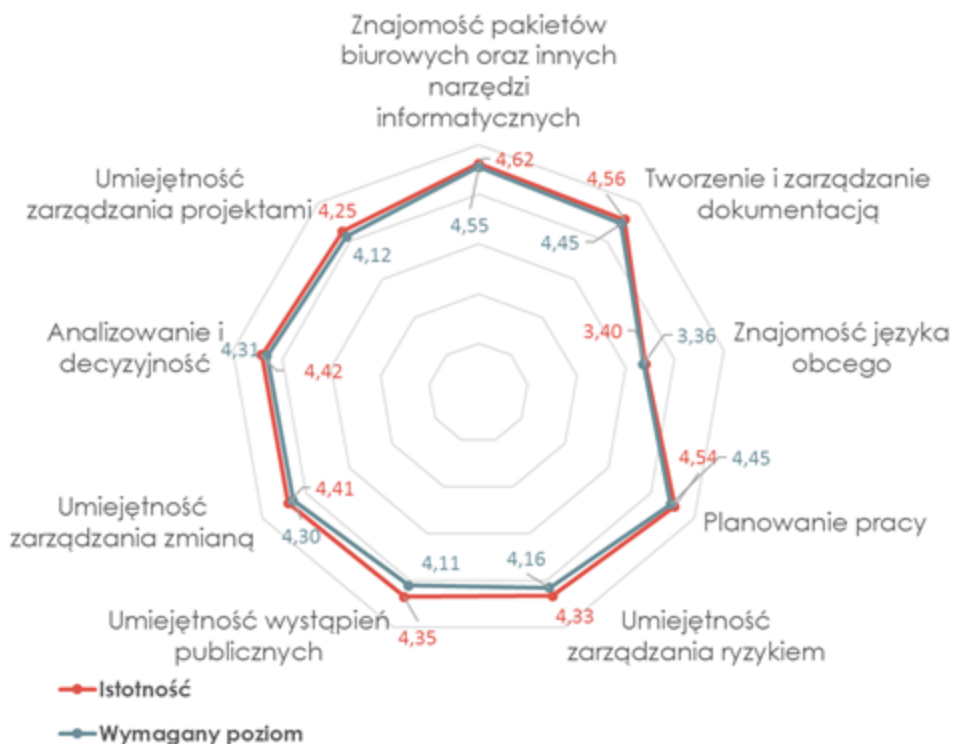
Wykres 16. Kompetencje organizacyjne kadry zarządzającej wydziałami oświaty



W zestawieniu kompetencji organizacyjnych kadry zarządzającej oświatą w gminie wiejskiej za najistotniejszą uznano znajomość pakietów biurowych oraz innych narzędzi informatycznych (istotność: 4,62; wymagany poziom: 4,55). Najmniej wymagana jest natomiast znajomość języka obcego (istotność: 3,40; wymagany poziom: 3,36).

KOMPETENCJE ZAWODOWE

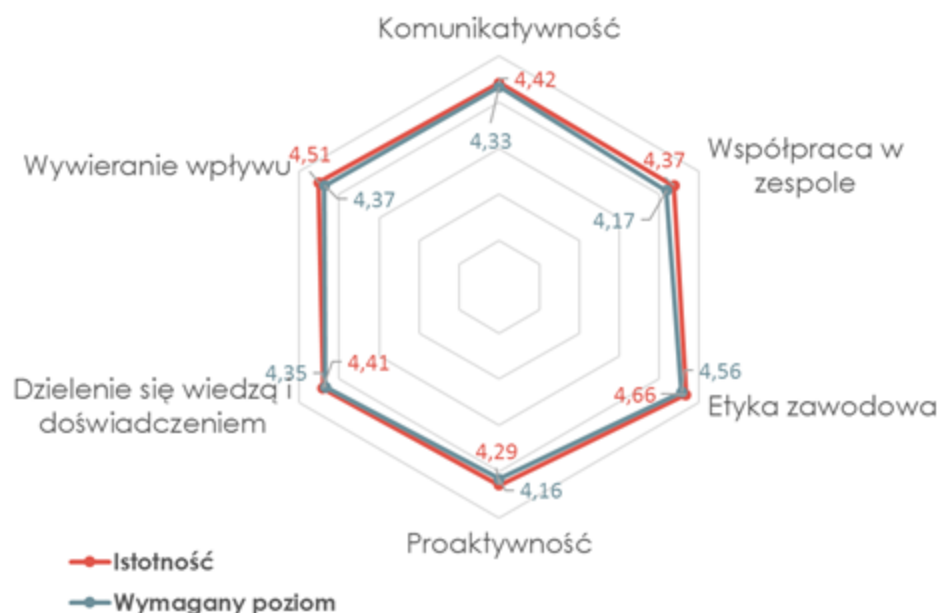
Wykres 17. Kompetencje zawodowe kadry zarządzającej wydziałami oświaty



W kategorii kompetencji zawodowych kadry zarządzającej oświatą w gminie wiejskiej najistotniejsza okazuje się znajomość przepisów prawa (istotność: 4,69; wymagany poziom: 4,57). Budżetowanie znalazło się na najniższym poziomie (istotność: 4,28; wymagany poziom: 4,16).

KOMPETENCJE SPOŁECZNE

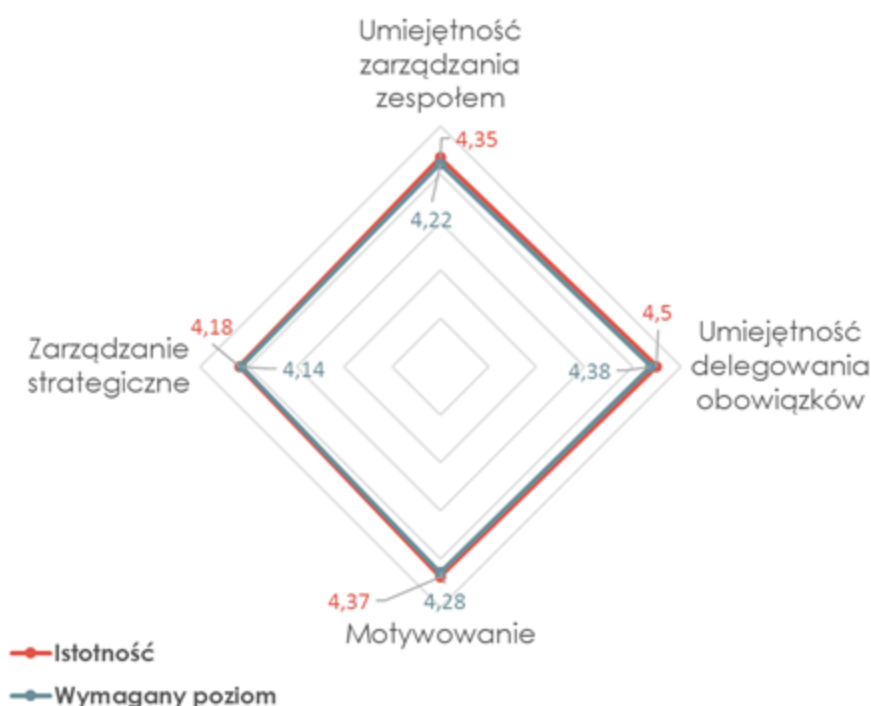
Wykres 18. Kompetencje społeczne kadry zarządzającej wydziałami oświaty



W kategorii kompetencji społecznych kadry zarządzającej oświatą w gminie wiejskiej najistotniejsza okazuje się etyka zawodowa (istotność: 4,66; wymagany poziom: 4,56). Proaktywność oraz umiejętność współpracy w zespole wymagane są mniej (odpowiednio istotność: 4,29 i 4,37; wymagany poziom: 4,16 i 4,17).

KOMPETENCJE MENADŻERSKIE

Wykres 19. Kompetencje menadżerskie kadry zarządzającej wydziałami oświaty



W kategorii kompetencji menadżerskich kadry zarządzającej oświatą w urzędach najważniejsza okazuje się umiejętność delegowania obowiązków (istotność: 4,50; wymagany poziom: 4,38). Mniejszy nacisk kładziono natomiast na zarządzanie strategiczne (istotność: 4,18; wymagany poziom: 4,14).

5. Podsumowanie

Specyfika gmin wiejskich wynika przede wszystkim z tego, że zadania oświatowe wykonywane są bardzo często przez jedną osobę, na której spoczywają także obowiązki związane ze sportem, kulturą, turystyką lub opieką społeczną. Problem pojawia się w sytuacji zatrudnienia nowego pracownika. Taki pracownik często szuka pomocy w innych wydziałach oświaty i swoją wiedzę musi uzupełniać samodzielnie. Zatem to właśnie pracownicy małych gmin wiejskich powinni zostać w sposób priorytetowy objęci wsparciem szkoleniowym.

To, co wyróżnia gminy wiejskie na tle innych JST, wiąże się z funkcjonowaniem w niewielkich społecznościach: pomiędzy poszczególnymi podmiotami istnieje mniejszy poziom sformalizowania relacji, zatem duże znaczenie ma bezpośredni i osobisty kontakt. W związku z tym dużą wagę przykłada się do rozwoju kompetencji społecznych. Pracownicy urzędów liczą na możliwość budowania kontaktów pomiędzy pracownikami różnych urzędów w regionie. Chętnie wymieniają się informacjami i dobrymi praktykami pomiędzy sobą. Często podkreślaną wartością dodaną uczestnictwa w szkoleniach i konferencjach jest właśnie możliwość nawiązania relacji pomiędzy poszczególnymi urzędami. Opisywana wymiana doświadczeń odbywa się głównie pomiędzy pracownikami operacyjnymi, brakuje jej natomiast wśród kadry kierowniczej.

Osoby zatrudnione w gminach wiejskich, ze względu na niską liczebność wydziałów/komórek, w których pracują, zajmują się często wszystkimi zadaniami, jakie leżą po stronie organów prowadzących. Realia – szeroki zakres obowiązków i brak możliwości wyspecjalizowania się w jednej dziedzinie – wymuszają więc posiadanie szerokiego wachlarza kompetencji przez osoby zajmujące się zadaniami oświatowymi.

