

RAPORT

Diagnoza kompetencji kadr zarządzających oświatą i pracowników operacyjnych

realizujących zadania oświatowe
w jednostkach samorządu terytorialnego

oraz metod podnoszenia
przez nich kompetencji

- wyniki zbiorcze badania
wraz z rekomendacjami •

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

Redakcja merytoryczna
Bożena Dorota Jastrzębska

Redakcja językowa i korekta
Beata Wojciechowska-Dudek

Projekt okładki
Aneta Witecka

Redakcja techniczna i skład
Wojciech Romerowicz

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	3
Executive summary	4
1. Koncepcja badawcza	5
1.1. Problematyka badawcza	5
1.2. Metodyka prowadzonych badań	11
2. Zarządzanie oświatą w jednostkach samorządu terytorialnego	14
2.1. Zadania oświatowe organów prowadzących wynikające z ustawy	14
2.2. Tworzenie lokalnej polityki oświatowej.....	16
2.3. System zarządzania oświatą	22
2.3.1. Finansowanie oświaty	22
2.3.2. System zarządzania jakością w urzędzie	24
2.3.3. Innowacje w zarządzaniu oświatą	26
2.4. Współpraca z jednostkami podległymi.....	30
2.5. Współpraca lokalnego środowiska oświatowego	31
2.5.1. Współpraca z organizacjami pozarządowymi	31
2.5.2. Współpraca z pracodawcami	32
2.6. Główne problemy lokalnej oświaty	33
3. Zarządzanie pracownikami ds. oświaty	35
3.1. Przygotowanie do pracy w wydziale edukacji.....	35
3.2. Podnoszenie kompetencji pracowniczych.....	38
3.2.1. System oceny pracowników i zarządzania szkoleniami.....	39
3.2.2. Dotychczasowe formy wsparcia	47
3.2.3. Potrzeby szkoleniowe pracowników	53
4. Kompetencje kadry zarządzającej i pracowników ds. oświaty	58
4.1. Kluczowe kompetencje pracowników zajmujących się zadaniami z zakresu oświaty ..	61
4.1.1. Weryfikacja zidentyfikowanych kompetencji pracowników operacyjnych	69
4.2. Kluczowe kompetencje kadry zarządzającej oświatą	77
4.2.1. Weryfikacja zidentyfikowanych kompetencji kadry zarządzającej oświatą.....	80
5. Wnioski i rekomendacje	91
Spis wykresów	99
Spis tabel	99
Spis rysunków	100
Załącznik 1. Szczegółowy podział zadań JST	101

Streszczenie

Raport stanowi podsumowanie prac zrealizowanych w ramach badania pn. Diagnoza kompetencji kadr zarządzających oświatą oraz 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 05 Sigma Research and Development.

Niniejszy raport składa się z pięciu rozdziałów:

- ⇒ W rozdziale pierwszym opisano problematykę i metodologię badawczą. Skupiono się na opisie kontekstu badawczego oraz na głównych celach i pytaniach badawczych, jakie zostały postawione w trakcie realizacji przedsięwzięcia.
- ⇒ Rozdział drugi dotyczy specyfiki zarządzania oświatą z perspektywy jednostek samorządu terytorialnego. Zawiera wykaz zadań samorządu wynikających z ustawy. Przedstawiony został w nim sposób funkcjonowania oświaty i tworzenia lokalnej polityki oświatowej. W ramach tej części raportu opisano również charakter współpracy pomiędzy samorządem a interesariuszami systemu oświaty.
- ⇒ W trzecim rozdziale skupiono się na charakterystyce obecnego sposobu doskonalenia zawodowego pracowników komórek/wydziałów odpowiedzialnych za realizację zadań oświatowych. 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.

Wyniki przeprowadzonych badań ilościowych oraz jakościowych wskazują, że główne potrzeby szkoleniowe pracowników jednostek samorządu terytorialnego (JST) zajmujących się zadaniami oświatowymi koncentrują się wokół kwestii prawa. Oprócz znajomości przepisów konieczna jest umiejętność ich interpretacji, a także osadzenia w całym kontekście legislacyjnym. Pracownicy oświatowi oraz współpracujące z nimi jednostki podkreślają, że muszą w praktyce realizować nałożone na nich przez ustawodawcę obowiązki. Analiza danych uzyskanych w toku prowadzonych badań wskazuje, że główne potrzeby szkoleniowe pracowników komórek/wydziałów odpowiedzialnych za realizację zadań oświatowych ukierunkowane są na zdobywanie i aktualizowanie specjalistycznej wiedzy i umiejętności. Warto jednak podkreślić, że z punktu widzenia samych pracowników samorządów oraz otoczenia lokalnej oświaty istotne jest doskonalenie kompetencji miękkich. Dzielenie się wiedzą i komunikatywność pomaga we współpracy z lokalnymi interesariuszami oświaty, a także przydaje się w przypadku nawiązywania relacji z przedstawicielami innych samorządów.

Executive summary

The report summarizes the work carried out under the study: Diagnosis of competence of education managers and operational staff carrying out educational tasks in local government units and the methods of raising their competence. The study was carried out under the project: Support of local government staff in the education management focused on the development of schools and key competences of students. The research covered the period from July to October 2016. The study was conducted by a consortium of companies Danae Ltd. and O5 Sigma Research and Development. This report consists of five chapters:

- ⇒ The first chapter describes the scope and research methodology. The focus is on the description of the context of the research and the main objectives and research questions that were raised in the course of the project.
- ⇒ The second chapter concerns the specifics of education management from the perspective of local government units. It presents the processes of functioning of education and the creation of local educational policy. In this part of the report also describes the nature of the cooperation between the local government and the stakeholders of the education system.
- ⇒ Third chapter focuses on the characteristics of the current methods of training employees units / departments responsible for the implementation of educational tasks. It also describes the training needs/
- ⇒ The last chapter presents competence profiles of operational staff and education managers.

The results of quantitative and qualitative research indicate that the main training needs of local government employees engaged in educational tasks revolve around the question of the law, the ability to interpret acts and embed own duties in the whole legislative context. Employees and the representatives of their associated units emphasize that they must fulfill tasks imposed on them by the legislature responsibilities. Analysis of the data obtained during the research shows that the main training needs of employees units/departments responsible for the implementation of educational tasks are focused on the acquisition and updating of specialized knowledge and skills. However, the soft skills are equally important. Ability to share knowledge and communication skills helps in cooperation with local stakeholders of education, and is also useful for establishing relationships with representatives of other governments.

1. Koncepcja badawcza

1.1 Problematyka badawcza

Zgodnie z polskim ustawodawstwem rola samorządów terytorialnych jest niezwykle istotna dla kształtowania lokalnej polityki oświatowej. Struktura zwierzchnictwa w ramach realizowania zadań oświatowych oraz jej zdecentralizowany charakter silnie obciążają decyzyjnością w kwestiach oświatowych właśnie samorządy. To z kolei wywołuje potrzebę dyskusji nad kompetencjami osób odpowiedzialnych za podejmowanie kluczowych decyzji dotyczących oświaty na terenie jednostki samorządu terytorialnego, a także nad kompetencjami osób, które te decyzje wykonują. Realizowany przez Ośrodek Rozwoju Edukacji projekt pn. Wsparcie kadry jednostek samorządu terytorialnego w zarządzaniu oświatą ukierunkowanym na rozwój szkół i kompetencji kluczowych uczniów ma na celu podniesienie kompetencji kadry jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zarządzania oświatą ukierunkowanego na rozwój szkół i kompetencji kluczowych uczniów.

W ramach projektu jednostki samorządu terytorialnego mają opracować plany podnoszenia jakości usług oświatowych oraz wspomagania szkół w zakresie rozwoju kompetencji kluczowych uczniów. Dzięki zaplanowanemu działaniu pracownicy JST uzyskają nie tylko wsparcie w formie szkoleń, ale także w opracowaniu planu i jego wdrożeniu. Opracowane plany przyczynią się do poprawy funkcjonowania i zwiększenia wykorzystania procesu wspomagania szkół, co w konsekwencji powinno przełożyć się na rozwój szkół. Ważnym zadaniem projektu jest także stworzenie programów szkoleniowo-doradczych dla kadry zarządzającej oświatą oraz pracowników bezpośrednio realizujących zadania oświatowe w JST. Programy te zostaną poddane pilotażowi, a następnie wykorzystane w ramach szkoleń w całym kraju, obejmując swoim zasięgiem około 3 500 przedstawicieli JST z 1 000 jednostek samorządu terytorialnego. Działania projektowe będą zatem koncentrować się na podnoszeniu tych kompetencji pracowników JST, które mogą mieć bezpośredni wpływ na podniesienie jakości pracy podległych im szkół i placówek.

Jednym z pierwszych działań realizowanych w ramach projektu było przeprowadzenie diagnozy kompetencji kadry zarządzającej oświatą oraz pracowników operacyjnych bezpośrednio realizujących zadania oświatowe. Do głównych celów badania należało zidentyfikowanie:

- ⇒ obecnie posiadanych i pożądanых kompetencji osób zajmujących się oświatą wraz ze zidentyfikowaniem deficytów kompetencyjnych oraz barier, które nie pozwalają na ich usunięcie;
- ⇒ kompetencji kadr zarządzających oświatą nakierowanych na wdrażanie innowacyjnych, projakościowych rozwiązań z zakresu zarządzania lokalnymi systemami oświaty;
- ⇒ dotychczasowych metod podnoszenia kompetencji przez obie grupy pracowników;

⇒ potrzeb pracowników JST w zakresie potrzeb informacyjnych, szkoleniowych oraz systemowych działań zarządczych.

Poniżej znajduje się wykaz pytań badawczych, na które w niniejszym raporcie starano się odpowiedzieć:

Obszar 1. Kompetencje kadry zarządzającej i pracowników ds.oświaty

1.1. Jakie kompetencje posiada kadra zarządzająca oświatą? (opracowanie profilu kompetencji kierowniczych w obszarze oświaty)

1.2. Jakie kompetencje posiadają pracownicy ds. oświaty realizujący zadania oświatowe w JST ? (opracowanie profilu kompetencji pracowników w obszarze oświaty)

1.3. Zidentyfikowanie najbardziej pożądanых cech pracowników wykonujących określone zadania (kadra kierownicza, inspektorzy ds. oświaty, dyrektorzy wydziałów oświaty itp.), wskazanie różnic i podobieństw ze względu na poziom i typ JST oraz położenie terytorialne.

1.4. Cechy idealne (profil) a samorządowa rzeczywistość.

Obszar 2. Kompetencje a dotychczasowe działania doskonalące

2.1. W jakich obszarach tematycznych samorządowcy uzyskali dotychczas wsparcie w ramach różnych form doskonalenia i szkoleń? Jakiego typu informacje, z jakiego obszaru były dla nich najistotniejsze i w ich opinii przyczyniły się do efektywnego i skutecznego (jakość) zarządzania oświatą?

2.2. W jakich formach doskonalenia przedstawiciele JST uczestniczyli dotychczas i które z nich w ich opinii są najbardziej adekwatne/przydatne w ich pracy? (studia dyplomowe, kursy i szkolenia, warsztaty, konferencje i seminaria, samodzielne kształcenie, inne, jakie?)

2.3. Jak często pracownicy uczestniczą w szkoleniach / innych formach doskonalenia podnoszących ich kompetencje np. w zakresie zmian prawa oświatowego?

2.4. Kto był organizatorem realizowanych zewnętrznych form doskonalenia? (firmy prywatne, ośrodki naukowo-badawcze, ośrodki doskonalenia nauczycieli, inne, jakie?)

2.5. Czy w opiniach samorządowców realizowane dotychczas formy doskonalenia przyczyniły się do podniesienia ich kompetencji zawodowych, a jeśli tak, to w jakim zakresie, których kompetencji?

2.6. Czy w JST istnieje system zarządzania szkoleniami pracowników, a jeśli tak, jak jest oceniany przez pracowników?

- 2.7.** Czy w JST diagnozowane są potrzeby pracowników w zakresie szkoleń, jak często, czy w oparciu o opracowane diagnozy planowane jest doskonalenie?
- 2.8.** Jakie czynniki brane są pod uwagę przy wyborze tematyki szkoleń/ form doskonalenia w opinii samorządowców?
- 2.9.** Czy istnieją jakieś bariery w realizacji szkoleń i/lub form doskonalenia pracowników JST?
- 2.10.** Jakie były wydatki na szkolenia i/lub formy doskonalenia pracowników JST w ostatnich dwóch latach – 2014 i 2015? (w przeliczeniu na jednego pracownika)
- 2.11.** Czy pracownicy JST korzystali ze szkoleń i/lub form doskonalenia finansowanych ze środków unijnych, w jakich obszarach tematycznych uzyskali wsparcie?
- 2.12.** W jaki sposób finansowane było podnoszenie kompetencji, w tym umiejętności? (finansowane przez urząd, finansowane przez samych pracowników, finansowane ze środków unijnych, inne formy finansowania, jakie?)
- 2.13.** Czy w opinii samorządowców realizowane przez urząd szkolenia i/lub formy doskonalenia były efektywne (przydatne)? Czy po szkoleniach prowadzona była ich ewaluacja, zbierano opinie o ich przydatności/użyteczności?
- 2.14.** Czy mogą podać przykład usprawnień wprowadzonych w związku z udziałem w szkoleniu?
- 2.15.** Czy uczestnictwo w szkoleniach i/lub formach doskonalenia ma wpływ na sytuację zawodową pracowników JST, a jeśli tak, to jakiego typu gratyfikacje uzyskiwał pracownik? (nagroda, premia, wzrost wynagrodzenia, awans zawodowy itp.)

Obszar 3. Problemy i bariery ograniczające skuteczność systemu wsparcia

- 3.1.** Jakie są w tej chwili główne problemy związane z funkcjonowaniem lokalnej oświaty z perspektywy obu grup pracowników w JST? Jakie typy problemów można wyróżnić? Z czego one wynikają?
- 3.2.** Co przeszkadza w zaspokojeniu deficytów kompetencyjnych?
- 3.3.** Jakie działania należy podjąć, aby zwiększyć szanse na praktyczne zastosowanie wiedzy pozyskanej na szkoleniach?

Obszar 4. Zapotrzebowanie na informacje i formy doskonalenia potrzebne do zarządzania oświatą

4.1. W jakich obszarach tematycznych samorządowcom w tej chwili najbardziej brakuje informacji? Jakiego typu informacje, z jakiego obszaru są dla nich najistotniejsze do efektywnego zarządzania oświatą?

4.2. Jakie informacje (w jakich obszarach) będą przedstawicielom JST najbardziej potrzebne w przyszłości? Czy w opinii samorządowców w najbliższej przyszłości stoją przed nimi zadania, które będą wymagały dodatkowych bądź nowych informacji, danych, wyników badań, narzędzi?

4.3. Z czego wynikają problemy związane z uzyskiwaniem i wykorzystywaniem informacji, danych, wyników badań czy wskaźników w procesach decyzyjnych w JST? Jak im można przeciwdziałać?

4.4. Jakie formy doskonalenia są aktualnie preferowane przez przedstawicieli JST i dlaczego?

4.5. Czy częstotliwość i ilość realizowanego doskonalenia jest wystarczająca, czy nie?

Obszar 5. Zapotrzebowanie na wsparcie zewnętrzne

5.1. Które z tych problemów wymagają dodatkowego wsparcia z zewnątrz?

5.2. Jakiego rodzaju systemowe wsparcie mogłoby pomóc rozwiązać te problemy?

Obszar 6. Wykorzystywanie wiedzy i umiejętności w praktyce

6.1. Czy jednostka posiada strategię rozwoju lokalnego ze szczególnym uwzględnieniem zadań oświatowych? Jak była ona tworzona i jak jest monitorowana, jak oceniane są te działania?

6.2. Jakie dokumenty, analizy, diagnozy, informacje czy dane wykorzystywane były przy tworzeniu strategii? Czy strategia usprawnia zarządzanie oświatą? Czy należałoby coś zmienić w tym zakresie? Jak oceniany jest proces tworzenia strategii?

6.3. Jaka była rola partnerów społecznych w procesie tworzenia/realizacji/monitorowania strategii? Czy chętnie dzielili się swoimi uwagami, czy zostały one uwzględnione/wykorzystane?

6.4. Czy pracownicy JST i jednostki podległe (szkoły/placówki) znają strategię i/lub inne dokumenty strategiczne? Czy angażują się w ich tworzenie? Na czym polega udział pracowników w tworzeniu dokumentów strategicznych?

6.5. Czy odbywają się szkolenia dla pracowników na temat zarządzania strategicznego, tworzenia strategii, metod diagnozy stanu oświaty? Dla jakich grup pracowniczych? Jak pracownicy oceniają ich przydatność?

6.6. Czy JST posiada budżet zadaniowy? Czy w opinii pracowników jest on lepszym rozwiązaniem niż budżet tradycyjny? Dlaczego? Czy wykonywana jest analiza zadań budżetowych?

6.7. Czy w JST istnieje mechanizm podnoszenia jakości usług publicznych? Na czym on polega? Czy w JST powstały narzędzia monitorujące jakość usług publicznych, np. edukacyjnych? Jakie to są narzędzia? Jak często monitorowana jest jakość świadczonych usług? Czy wyniki są analizowane, a działania korygowane w oparciu o nie? Jakie są bariery w zakresie polepszania jakości usług publicznych?

6.8. Czy w JST został wdrożony system zarządzania jakością? Jak jest on oceniany przez pracowników? Czy generuje on jakieś dodatkowe problemy? Jakie korzyści wynikają z jego wdrożenia? Czy w opinii pracowników faktycznie przyczynia się do poprawy funkcjonowania urzędu i podniesienia poziomu obsługi?

6.9. Czy jednostka wprowadza innowacyjne narzędzia w zarządzaniu oświatą? Które z nich wykorzystują nowe technologie informatyczne? Proszę podać przykłady, np. elektroniczny obieg dokumentów? Czy JST używa zakupionego oprogramowania, czy stworzyła własne indywidualne rozwiązanie?

6.10. Jakie bariery występują przy wdrażaniu innowacyjnych rozwiązań, w tym narzędzi informatycznych?

6.11. Jakie korzyści wynikają z wykorzystania innowacyjnych rozwiązań (w tym narzędzi informatycznych) w zarządzaniu oświatą? Czy i jak można je wzmocnić?

6.12. Czy w JST istnieje system zarządzania szkoleniami? Jak jest on oceniany przez pracowników? Jaka jest częstotliwość organizowanych szkoleń? Czy prowadzona jest diagnoza potrzeb szkoleniowych pracowników JST? Czy występują czynniki utrudniające realizację szkoleń, jakie? Jakie są wydatki na szkolenia? Jaka jest ocena szkoleń przez pracowników? Czy dokonywana jest ewaluacja szkoleń, a jej wyniki uwzględnia się w ich organizacji? Czy uczestnictwo w szkoleniach wpływa na sytuację zawodową pracownika, jak?

6.13. Czy pracownicy JST wykorzystują pozyskane w ramach szkoleń i różnych form doskonalenia wiadomości i umiejętności? Przykłady wykorzystania/wdrożenia.

6.14. Z jakich typów, źródeł informacji i danych korzystają osoby zarządzające oświatą i realizujące zadania oświatowe w JST? Czego dotyczą pozyskiwane w ten sposób informacje?

6.15. Jak przedstawiciele JST oceniają poszczególne źródła informacji, danych? Które źródła uznawane są za najbardziej przydatne i najbardziej wiarygodne? Jakie czynniki mają wpływ na wybór określonych źródeł i niekorzystanie z innych?

6.16. Czy w JST funkcjonują regularne, zinstytucjonalizowane systemy uzyskiwania informacji/danych/wyników badań/wskaźników np. na temat pracy szkół? Czy sposoby uzyskiwania informacji są stałe i uregulowane w formie procedur? Jak wygląda przepływ zewnętrznych informacji na temat edukacji wśród mieszkańców/rodziców uczniów?

6.17. Jak wygląda współpraca w zakresie wymiany informacji/danych pomiędzy szkołami/dyrektorami szkół a organem prowadzącym/kadrą zarządzającą/pracownikami ds. oświaty? Jak można zidentyfikować bariery w tej współpracy?

6.18. Czy JST wypracowało jakiś jednolity system komunikacji i współpracy z jednostkami podległymi i ich kierownictwem? Na czym on polega? Jak jest oceniany przez dyrektorów szkół/placówek?

6.19. Jak wygląda współpraca JST z pracodawcami i instytucjami rynku pracy (gimnazja, szkoły ponadgimnazjalne)?

6.20. Czy władza lokalna jest otwarta na współpracę z organizacjami pozarządowymi? W jakich obszarach JST współpracuje z organizacjami (np. włączenie organizacji w prace nad strategią oświatową i innymi dokumentami strategicznymi)? Jak można scharakteryzować stosunki pomiędzy władzą samorządową a organizacjami? (zaufanie, podejrzliwość, nieufność, neutralne) Jakie korzyści wynikają ze współpracy? Jakie są bariery?

6.21. Jak jest oceniana jakość pracy oraz kompetencje pracowników ds. oświaty i kadry zarządzającej oświatą? Najczęściej wymieniane pozytywne i negatywne cechy kadry zarządzającej i pracowników ds. oświaty? Czego brakuje urzędnikom? Jakie występują różnice w obsłudze szkół i placówek na różnych szczeblach JST?

Obszar 7. Kadra kierownicza jst i pracownicy ds. oświaty jako odbiorcy działań

7.1. Jak wygląda przygotowanie do pracy kadry kierowniczej JST zarządzającej oświatą? (doświadczenie zawodowe, staż pracy, wykształcenie, kursy/szkolenia, kompetencje)

7.2. Jak wygląda przygotowanie do pracy kadry kierowniczej JST zarządzającej oświatą w ocenie przedstawicieli jednostek podległych i współpracujących z organami prowadzącymi, t.j. szkoły, organizacje pozarządowe, placówki doskonalenia nauczycieli, pracodawcy? (doświadczenie zawodowe, staż pracy, wykształcenie, kursy/szkolenia, kompetencje)

7.3. Jak wygląda przygotowanie do pracy pracowników ds. oświaty w JST (doświadczenie zawodowe, staż pracy, wykształcenie, kursy/szkolenia, kompetencje)? Czy jest ono wystarczające?

7.4. Czy pracownicy JST mają doświadczenie/wykształcenie pedagogiczne? Jakież?

Obszar 8. Rekomendacje

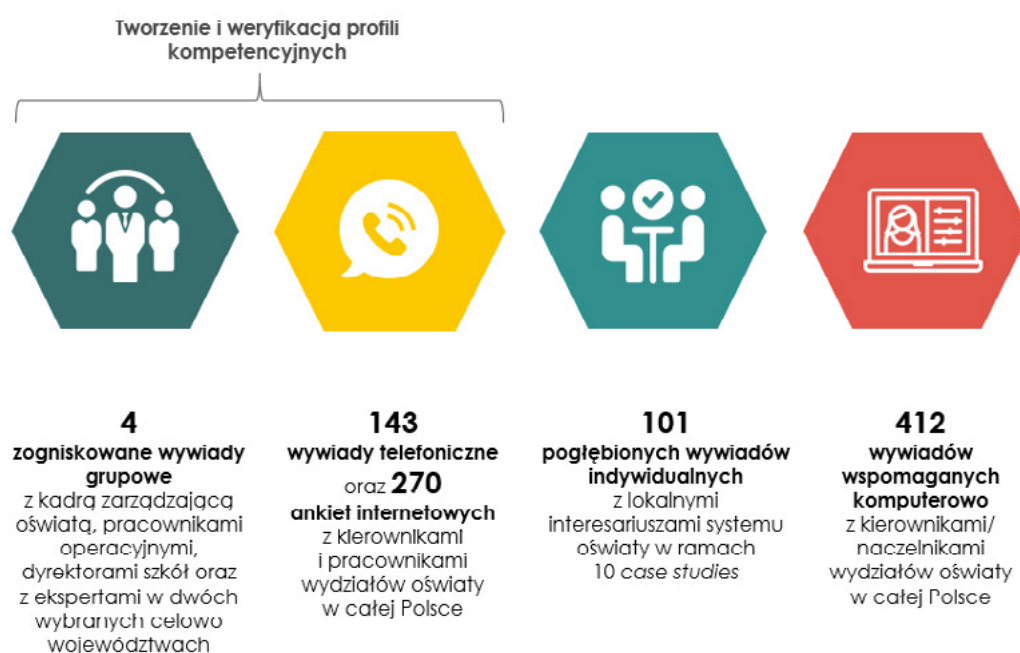
8.1. Jakie działania o charakterze szkoleniowym, doradczym i systemowym należy podjąć, aby podnieść kompetencje kadry kierowniczej i pracowników ds. oświaty JST?

8.2. Które z form i metod pracy z przedstawicielami JST będą najbardziej efektywne i które przyczynią się do realizacji takiego, celu jak usprawnienie procesu projakościowego zarządzania lokalną oświatą?

1.2. Metodyka prowadzonych badań

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 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 roku, polski system oświaty poddany został decentralizacji. Do kompetencji samorządu terytorialnego zaczęło należeć zarządzanie lokalną oświatą, tym samym został on obarczony prawami i obowiązkami, jakie wynikają z tego modelu. Zgodnie z polskim ustawodawstwem 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.

Zgodnie z zapisami prawa 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. Niemniej jednak decyzje zarządcze podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego, szczególnie związane z dystrybucją środków finansowych mają bardzo istotny wpływ na jakość realizowanych przez nich zadań w zakresie dydaktycznym, wychowawczym czy opiekuńczym. Konsekwentnie realizowana polityka oświatowa w obszarze edukacji przynosi wymierne efekty nie tylko w sferze infrastrukturalnej, ale także we wszystkich obszarach składających się na szeroko ujmowaną usługę edukacyjną (np. dostępność do szkół/placówek, bezpieczeństwo, wyniki nauczania, rozwój zainteresowań uczniów, oferta szkół, dostosowanie oferty szkół do potrzeb lokalnego rynku pracy).

Warto przy tym podkreślić, że organem prowadzącym szkołę czy inną placówkę nie jest wójt, burmistrz miasta czy rada powiatu ani żaden inny organ jednostki samorządu terytorialnego, ale jednostka jako całość¹.

Oprócz zwierzchnictwa ze strony organu prowadzącego (jednostki samorządu terytorialnego) szkoły podlegają w kwestiach pedagogicznych organowi nadzorującemu (kuratorium oświaty). Tym samym placówki edukacyjne podlegają podwójnej kontroli.

Wyżej wspomniane akty prawne wyróżniają trzy typy jednostek samorządu terytorialnego:

- ⇒ gminę,
- ⇒ powiat,
- ⇒ województwo.

¹ Ustawa z dn. 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223 poz. 1458).

Dodatkowo należy wymienić również tzw. miasta na prawach powiatu, a więc gminy realizujące zadania przypisane do powiatów.

Tabela 3. Wykaz placówek prowadzonych przez poszczególne typy JST

Typ JST	Podległe placówki edukacyjne
Województwo	<ul style="list-style-type: none"> • Zakłady kształcenia nauczycieli i placówki doskonalenia nauczycieli • Biblioteki pedagogiczne • Specjalne szkoły podstawowe • Specjalne gimnazja • Szkoły ponadgimnazjalne i szkoły policealne • Placówki oświatowo-wychowawcze • Placówki kształcenia ustawicznego, placówki kształcenia praktycznego oraz ośrodki dokształcania i doskonalenia zawodowego • Poradnie psychologiczno-pedagogiczne • Młodzieżowe ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii oraz specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze • Placówki zapewniające opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania (np. szkoły przy szpitalach i/lub ośrodkach rehabilitacyjnych)
Miasta na prawach powiatu	<ul style="list-style-type: none"> • Przedszkola • Szkoły podstawowe • Gimnazja • Specjalne szkoły podstawowe • Specjalne gimnazja • Szkoły ponadgimnazjalne • Placówki oświatowo-wychowawcze, w tym szkolne schroniska młodzieżowe • Placówki kształcenia ustawicznego, placówki kształcenia praktycznego oraz ośrodki dokształcania i doskonalenia zawodowego • Poradnie psychologiczno-pedagogiczne • Młodzieżowe ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii oraz specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze • Placówki zapewniające opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania
Powiaty	<ul style="list-style-type: none"> • Specjalne szkoły podstawowe • Specjalne gimnazja • Szkoły ponadgimnazjalne • Placówki oświatowo-wychowawcze, w tym szkolne schroniska młodzieżowe • Placówki kształcenia ustawicznego, placówki kształcenia praktycznego oraz ośrodki dokształcania i doskonalenia zawodowego • Poradnie psychologiczno-pedagogiczne • Młodzieżowe ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii oraz specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze • Placówki zapewniające opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania
Gminy	<ul style="list-style-type: none"> • Przedszkola • Szkoły podstawowe • Gimnazja

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

- ⇒ Nadzór nad siecią szkół i placówek
- ⇒ Monitoring danych statystycznych
- ⇒ Pozyskiwanie finansów

- ⇒ Sprawowanie nadzoru nad działalnością szkół i placówek
- ⇒ Wybór i nadzór nad dyrektorem szkoły
- ⇒ Nadzór finansowy
- ⇒ Kwestie związane z pracą nauczycieli
- ⇒ Promocja nauki
- ⇒ Transport uczniów
- ⇒ Tworzenie regionalnej/lokalnej polityki oświatowej
- ⇒ Wsparcie władz ustawodawczych w ramach JST.

Szczegółowy wykaz zadań w każdym obszarze znajduje się w załączniku do raportu.

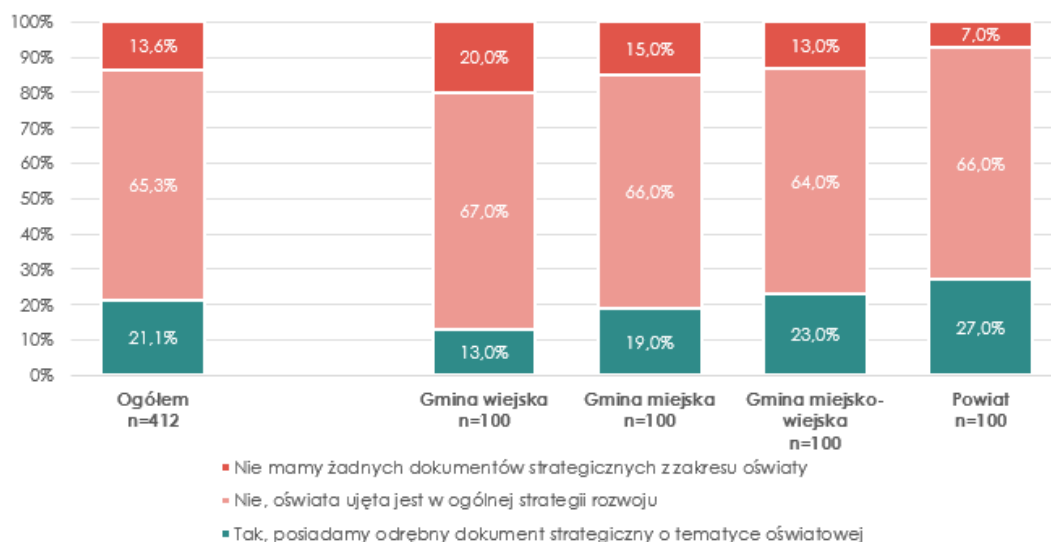
2.2. Tworzenie lokalnej polityki oświatowej

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 dyrekcją szkół a jednostkami je nadzorującymi. Lokalna polityka oświatowa obejmuje wszystkich aktorów, których działania mają bezpośredni lub pośredni wpływ na oświatę. Znajdują się więc w tej kategorii wójtowie, burmistrzowie, prezydenci, 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 zatem do czynienia ze zdolnością samorządów do oceny stanu oświaty i instytucji oświatowych, diagnozowania problemów i barier rozwojowych oraz 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 nieredukowalne do innych zagadnień, takich jak kultura, sport turystyka czy pomoc społeczna.

Przeprowadzone badania ilościowe wskazują, że **oddzielne strategie oświatowe rzadko powstają w polskich samorządach**. Najczęściej powstają w powiatach i gminach miejsko-wiejskich (27% i 23%). W przypadku 12 badanych województw – w 5 zadeklarowano posiadanie odrębnego dokumentu poświęconemu edukacji, natomiast w 6 wskazano, że strategia oświatowa stanowi część strategii ogólnej województwa.

Wykres 1. Strategie oświatowe w polskich samorządach²

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.

Z kolei tylko w jednym samorządzie badanym w ramach studium przypadku przyjęta została oddzielna, ale nie uchwalona, strategia oświatowa. W tym przypadku faktycznie można mówić, że samorząd ten posiadał jasno nakreśloną politykę oświatową obejmującą wszystkie niezbędne elementy spójnie i logicznie ze sobą powiązane. Niemniej jednak był to dokument nieobowiązujący. Przyczyna tego stanu rzeczy jest symptomatyczna dla wielu JST w kraju i stanowi powód, 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, i 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 placówkami oświatowymi, czego uniknąć i tak nie można. Nie bez znaczenia pozostaje także **obawa przed koniecznością rozliczenia się z podjętych**

² 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.

zobowiązań. Ponadto badania ilościowe zrealizowane wśród JST pokazują, że ich przedstawiciele nie uważają wiedzy z planowania strategicznego za ważną dla zarządzania lokalną oświatą³. Inaczej mówiąc, występuje obawa przed sytuacją, w której konieczne będzie podsumowanie tego, co udało się osiągnąć, wskazanie tego, czego się nie udało, a przede wszystkim przyczyn niepowodzeń i sukcesów. Scharakteryzowany sposób działania przypomina bardziej administrowanie placówkami oświatowymi niż zarządzanie, które powinno być oparte na rzetelnej analizie zebranych danych i informacji oraz świadomych wyborach związanych z kierunkiem podejmowanych działań w obszarze oświaty. W podejmowanych działaniach brakuje przemyślanej wizji, która może znaleźć swoje odzwierciedlenie jedynie w dokumentach o charakterze strategicznym. Konieczne należy podkreślić, że dociera się tutaj do sedna problemu, jaki był przedmiotem badania tj. do kompetencji kadr zarządzających oświatą. Zgodnie z przyjętą definicją kompetencja to nie tylko zdolności techniczne (kwalifikacje), ale także wartości⁴ i cechy osobowości⁵, których dopiero określona kombinacja sprzyja osiąganiu celów danej organizacji.

Należy też zwrócić uwagę na ocenę przydatności dokumentów strategicznych dokonywaną przez samych przedstawicieli JST. Około 60% badanych twierdzi, że dokumenty te są użyteczne dla zarządzania oświatą, co jest zjawiskiem pozytywnym. Niemniej jednak pozostałe 40% albo ocenia je jako nieprzydatne, albo nie jest w stanie takiej oceny dokonać. Jest to już wysoki odsetek, który wskazuje, że jeżeli nawet dokumenty strategiczne powstają, to w dużej części są niewykorzystywane. Istnieją także sytuacje odwrotne – opracowania strategii oświatowej, ale nieprzyjęcia jej uchwałą samorządu. Nawet jeżeli podjęto starania o opracowanie i skodyfikowanie lokalnej polityki oświatowej, ale nie przyjęto jej uchwałą samorządu, to dokumenty te mają swoje „życie” i w różnych momentach podejmowania decyzji pełnią funkcje regulacyjne. W tym miejscu dociera się do kolejnego ważnego wniosku: mimo tego że gmina, powiat czy województwo nie posiadają uchwalonych strategii, to można dostrzec pewne elementy właściwe pełnemu procesowi planowania polityki oświatowej.

Zaczynając od diagnozowania sytuacji i stanu lokalnej oświaty, widać, że samorządy zazwyczaj **posiadają podstawową wiedzę o sytuacji szkół i uczniów**. Jest ona oczywiście niezbędna do planowania pracy placówek oświatowych, a przede wszystkim do tworzenia i zatwierdzania **arkuszy organizacyjnych szkół oraz ich budżetu**. Jest to też jednak konieczność podyktowana rozwiązaniami formalnymi, obowiązkami wynikającymi z zapisów odpowiednich ustaw i rozporządzeń. Z kolei do diagnozowania jakości procesu edukacyjnego powszechnie wykorzystuje się **wyniki egzaminów** zewnętrznych kończących szkołę podstawową, gimnazjum lub szkoły ponadgimnazjalne. Niemniej jednak, jak pokazują badania, bardzo często wyniki i zbiorcze dane porównawcze

³ Na pytanie, czy zagadnienia związane z tworzeniem i ewaluacją strategii rozwoju gminy i/lub oświaty w gminie są istotne dla zarządzania oświatą, twierdząco odpowiedziało 1,8% badanych

⁴ Wg T. Rostowskiego.

⁵ Wg B. E. Becker, M. A. Huselid.

są mylnie interpretowane. Pozycjonowanie szkół za pomocą tzw. skali staninowej jest określeniem ich relatywnej pozycji wobec innych szkół z danego terytorium. Oznacza to, że zmiana pozycji szkoły niekoniecznie wynika z pogorszenia lub polepszenia w niej procesu edukacyjnego. Niestety takie mylne interpretacje bywają podstawą do podejmowania przez samorząd niejednokrotnie określonych działań wobec szkół i ich dyrekcji.

Rzadziej niż dane statystyczne o szkołach i wyniki egzaminów zewnętrznych 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 i przedstawicieli JST uświadamia sobie, że zmiany demograficzne stanowią jedno z kluczowych wyzwań, o tyle nie jest w stanie tych zmian scharakteryzować. Wiedzą, że w nadchodzących latach zmniejszy się ilość dzieci i młodzieży, ale nie wiedzą już, że do pełnej charakterystyki mogą wykorzystać np. prognozy demograficzne GUS. Podobną sytuację obserwuje się przy wykorzystywaniu wskaźnika EWD. Świadomość, że możliwy jest pomiar tego, na ile szkoły przyczyniają się do podniesienia wiedzy i kompetencji uczniów, jest powszechna, ale 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. To dosyć zaskakujące, tym bardziej że edukacja dotyczy praktycznie wszystkich mieszkańców gminy czy powiatu, a działania podejmowane w tym zakresie mają znaczenie polityczne, gdyż nierzadko determinują decyzje wyborcze w JST. Należy jednak zauważyć, że sami uczniowie i ich rodzice nie mają woli aktywnego włączania się w podejmowanie decyzji dotyczących szkoły lub lokalnej oświaty jako całości. W zasadzie wyrażają swoje oczekiwania wyłącznie w sytuacjach konfliktu interesów (np. likwidacji szkoły) oraz pojawiającego się problemu pedagogicznego lub wychowawczego.

Z powyższymi zjawiskami wiąże się także inne – **wykorzystanie wyników ewaluacji** w procesie zarządzania oświatą. Pomimo że od momentu wprowadzenia ewaluacji zewnętrznej (w 2009 roku) jako jednej z form nadzoru pedagogicznego upłynęło już wiele lat, to nadal traktowana jest ona przez przedstawicieli JST z rezerwą lub jako nieprzyjemny obowiązek. Ewaluacja jest rozwiązaniem łączącym wszystkie opisane powyżej źródła wiedzy o stanie i jakości pracy szkół i placówek. Prawidłowo prowadzona powinna obejmować zarówno podstawowe dane statyczne o szkołach, w tym także zgodność z procedurami, jak i wyniki egzaminów, wskaźniki EWD, dane GUS, opinie interesariuszy itd. W przypadkach, w których badani przedstawiciele szkół i samorządów podzielają opinię, że ewaluacja jest wartościowym narzędziem wspomagającym proces zarządzania szkołami, równocześnie zgłaszają zastrzeżenia wobec organizacji samego procesu. W konsekwencji użyteczność wyników ewaluacji postrzegana jest

nisko. Zastrzeżenia sprowadzają się do zredukowania ewaluacji do audytu i rozpatrywania wyłącznie zgodności proceduralnej, bez względu na kontekst, w jakim działa dana szkoła lub samorząd. Dane i informacje o jakości kształcenia, opinie interesariuszy czy też dane kontekstowe wskazujące na specyfikę danego regionu albo nie są zbierane, albo dokonuje się tego pro forma. Badani dyrektorzy szkół wskazują również, że ewaluacje bywają przeprowadzane w nieodpowiednim dla szkoły momencie lub w sposób dezorganizujący im pracę.

Ewaluacja w naszym gimnazjum odbyła się wtedy, kiedy nastąpiło takie demograficzne załamanie. Mówiąc krótko, gimnazjum znalazło się w dość burzliwym przejściowym okresie rozwoju. Załamanie demograficzne, to znaczy (...) groziło nam, że spadniemy nawet do dwóch ciągów, skończyło się na trzech. Czyli gimnazjum przechodziło jakieś perturbacje, to nie jest właściwy moment do tego, żeby kuratorium zarządziło ewaluację problemową pod jakimś kątem. Ale nie dało się wytłumaczyć, że to nie jest właściwy moment, że można by z tym poczekać. Ta ewaluacja nie wypadła najlepiej, tym bardziej że do samych procedur ewaluacyjnych mam coraz więcej zastrzeżeń. [dyrektor zespołu szkół]

W tym miejscu dotyka się także innego problemu związanego z planowaniem lokalnej polityki oświatowej: **roli partnerów społecznych**. Jak już zaznaczono, proces diagnozowania stanu lokalnej oświaty zazwyczaj nie przebiega zgodnie z założeniami idealnymi planowania polityki publicznej. Skutkuje to sytuacją, w której decydujący wpływ na lokalną oświatę mają relacje pomiędzy dyrektorami a organem nadzorującym reprezentowanym przez radnych oraz urzędników.

Wykres 2. Osoby uczestniczące w podejmowaniu decyzji dotyczącej lokalnej oświaty

Kto brał udział w opracowaniu strategii oświaty?

Odpowiadający: kadra zarządzająca wydziałami oświaty, które posiadają strategię oświatową (n=356).

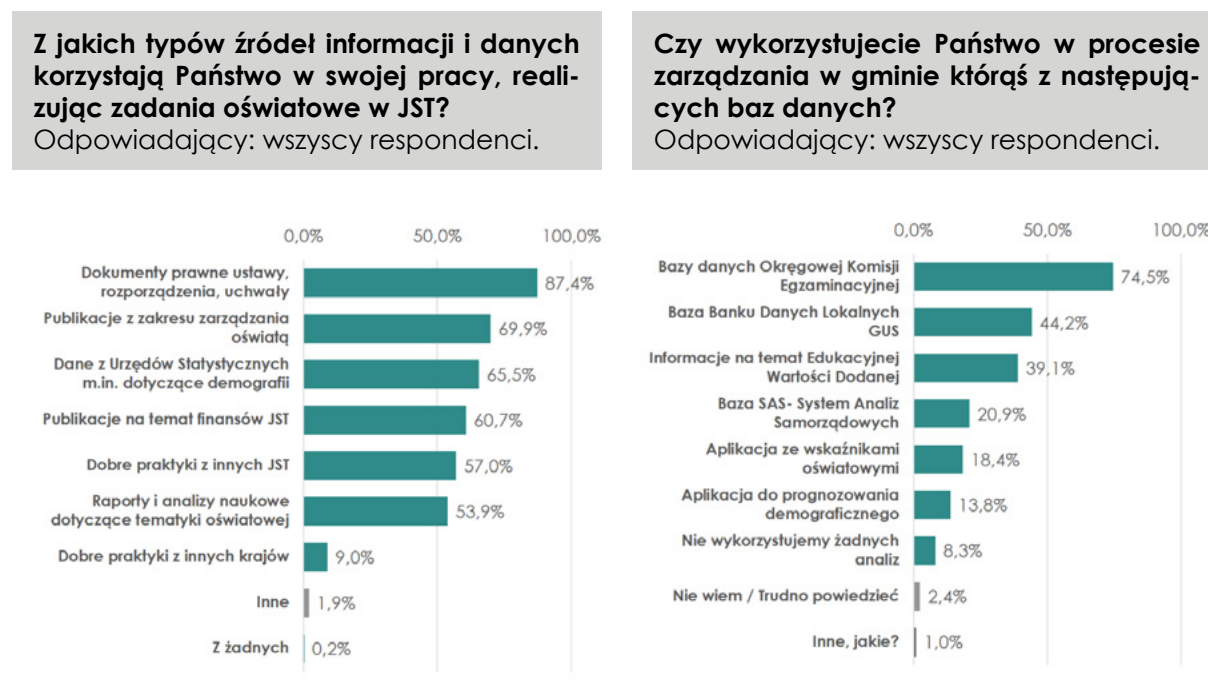


Źródło: Badanie CAPI przeprowadzone na ogólnopolskiej próbie JST (n=412) wśród kadry zarządzającej wydziałami oświaty.

Należy podkreślić brak inkluzyjności całego procesu planowania lokalnej polityki oświatowej. Jeżeli jest ona redukowana do podejmowania bieżących decyzji i organizowania pracy placówek w kolejnych latach szkolnych, to mogą w niej uczestniczyć jedynie dyrektorzy i pracownicy samorządów odpowiedzialni za oświatę. Do wyznaczania i realizacji celów wykraczających ponad te czynności niezbędne jest zaangażowanie szerokiego grona osób reprezentujących wielu aktorów (całe lokalne środowisko oświatowe). Tak się jednak nie dzieje. Jeżeli nie opracowuje się spójnych strategii oświatowych, to nie potrzeba partnerów społecznych do wyznaczania celów, realizacji działań czy ich monitoringu. Działania tego typu świadczą o niedocenieniu roli interesariuszy w doskonaleniu usług edukacyjnych oraz roli samej edukacji, która dzięki sprawnej i efektywnej realizacji może stać się doskonałą inwestycją w kapitał ludzki, zapewniając tym samym pomyślność życiową korzystających z niej osób.

W zasadzie jednak nie obserwuje się, aby do planowania polityki oświatowej wykorzystywano szeroki zakres danych i wiedzy. Podstawowym źródłem wiedzy są dla samorządów akty prawne, publikacje (nienaukowe) z zakresu zarządzania oświatą oraz dane urzędów statystycznych. Jednakże dwa pierwsze źródła nie zawierają danych, które mogą posłużyć do charakteryzowania lokalnej oświaty w jej specyficznym kontekście danego samorządu. Wśród dodatkowych źródeł informacji respondenci wskazali dane pochodzące z OKE oraz CKE. Dodatkowo wykorzystywali oni dane wewnętrzne z urzędu (m.in. z Urzędu Stanu Cywilnego). Jeden z respondentów pozyskiwał w celach porównawczych informacje z innych gmin.

Wykres 3. Źródła danych wykorzystywane w realizacji zadań oświatowych



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

2.3. System zarządzania oświatą

2.3.1. Finansowanie 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 samorzady 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 planowanych w skali roku. Podstawą tego etapu jest opracowanie arkuszy organizacyjnych w szkołach i ich zatwierdzenie ich przez organy nadzorujące.
- ⇒ Opracowanie budżetu. Na podstawie arkuszy organizacyjnych oraz informacji o planowanych wydatkach szkół, JST przygotowują projekty uchwał budżetowych, które następnie stanowią podstawę do opracowania planu finansowego w szkołach.
- ⇒ Wykonanie budżetu, które w określonych sytuacjach może wymagać korekty arkuszy organizacyjnych i w konsekwencji planu finansowego.

Jest to typowy przykład dominującego w administracji w Polsce budżetowania inkrementalnego⁶. 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, istnieją możliwości wykorzystania jej 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]

Jak pokazują przeprowadzone badania, subwencja oświatowa zazwyczaj umożliwia utrzymanie ciągłości pracy szkół. Pozwala sfinansować infrastrukturę, opłacić nauczycieli i personel oraz zakupić podstawowe materiały eksploatacyjne, ale nie zawsze umożliwia rozwinięcie działalności i realizację zadań wykraczających poza samo zapewnienie funkcjonowania szkoły. Stąd też niektóre samorzady do subwencji dokładają własne środki. Takie inwestowanie w szkoły wymaga dobrej współpracy na linii urzędnicy samorządowi–dyrektorzy szkół. Jeżeli współpraca pomiędzy nimi układa się pomyślnie i dyrektorzy dysponują dobrymi argumentami, to zazwyczaj udaje się im uzyskać wyższe środki finansowe na realizację zaplanowanych przez nich przedsięwzięć.

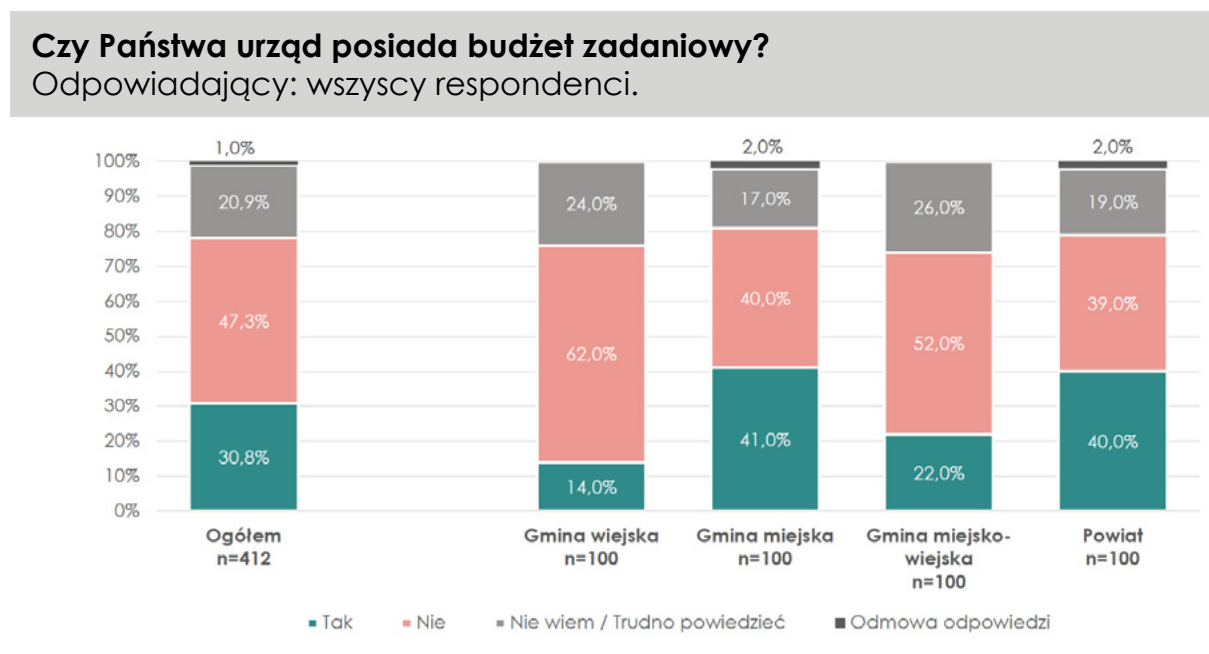
⁶ Por. G. Bucior, Budżet podstawy zerowej w jednostkach samorządu terytorialnego, „Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2010, nr 122.

Sprzyjająca jest także sytuacja, w której dany samorząd ma pod opieką jedną szkołę lub zespół szkół. Nie pojawia się wtedy dylemat sprawiedliwego podziału środków własnych.

(...) jeśli kształtuje się zwłaszcza budżet na każdy rok szkolny, to zwykle w ten budżet od każdego nowego roku kalendarzowego, bo tak budżet jest konstruowany. Wchodzimy z niedoborem, mówiąc krótko. To znaczy, jeśli skonstruujemy z dyrektorem administracyjnym tak bez specjalnych szaleństw tylko projekt budżetu, który przewiduje, że spokojnie będziemy funkcjonowali do końca roku szkolnego, to zwykle nam się tnie grube kwoty (...). No i miewamy potem taki lekki niepokój, czy pod koniec roku budżetowego dołoży nam się te brakujące kwoty i na ogół się dokłada, tylko musimy podjąć bardzo intensywne negocjacje i udowodnić, że budżet, z którym wkroczyliśmy, no, nie przewiduje pokrycia nawet tak zwanych wydatków sztywnych. [dyrektor zespołu szkół]

Niemniej jednak należy pamiętać, że to samorządy powinny bardziej ambitnie podchodzić do finansowania lokalnej oświaty. Nie powinny stawiać się w roli „grantodawcy”, u którego należy zabiegać wszelkimi możliwymi metodami o finanse większe niż te, które przysługują na mocy ustaw i rozporządzeń. Ciężar zdobywania środków umożliwiających realizację ambitnych celów nie może leżeć wyłącznie po stronie dyrektorów szkół. To jednak samorządy odpowiadają za jakość edukacji na swoim terenie. Istnieją optymalne rozwiązania, umożliwiające harmonijną współpracę i finansowanie zadań w zależności od stopnia ich realizacji lub efektywności. Najogólniej rzecz biorąc, rozwiązania te zaliczają się do budżetowania zadaniowego.

Wykres 4. Odsetek JST wykorzystujących budżetowanie zadaniowe



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

Budżetowanie zadaniowe opiera się na rozliczaniu szkół ze stopnia osiągniętych celów i poziomu świadczonych usług, czyli wykonania określonych zadań. Bariery są tutaj zarówno istniejące rozwiązania formalne, jak i utarte czy odziedziczone sposoby funkcjonowania. Z badań ilościowych widać wyraźnie, że są regiony, w których budżetowanie zadaniowe bywa dominującą formą planowania finansowego. Są jednak też i takie, w których budżetowanie zadaniowe w ogóle nie występuje. Z kolei w wielu studiach przypadków, analizowanych w ramach badania, okazywało się, że ani samorząd, ani dyrektorzy nie dostrzegają możliwości finansowania oświaty inaczej niż do tej pory. Pojęcie budżetu zadaniowego jest dla nich obce.

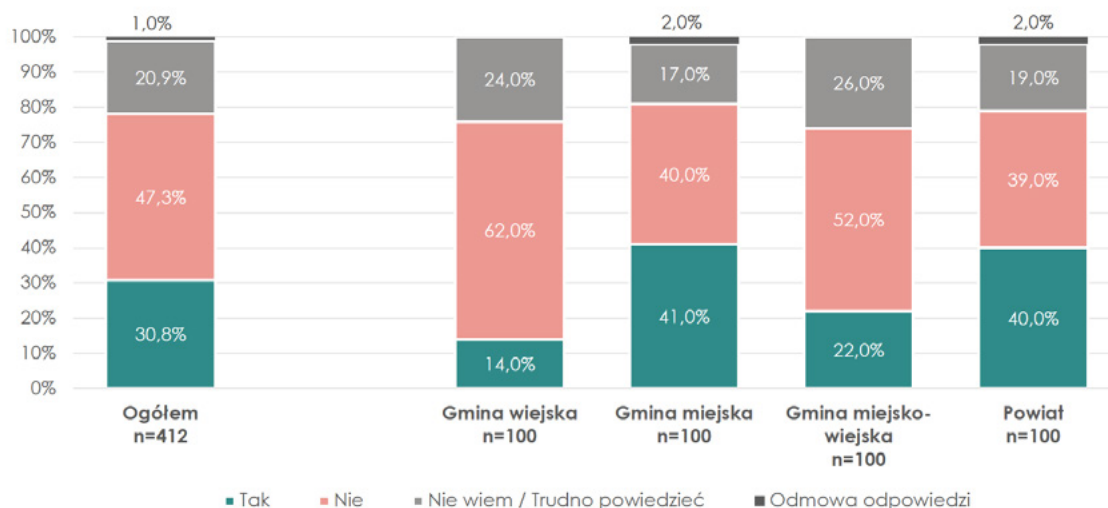
2.3.2. System zarządzania jakością w urzędzie

System zarządzania jakością w przypadku usług publicznych oznacza monitorowanie i usprawnianie tych usług, które są dostarczane bezpośrednio mieszkańcom. W sensie proceduralnym sprowadza się to 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. Dla administracji stworzono szereg rozwiązań standaryzujących, z których najpowszechniejszym jest norma serii ISO 9000. System zarządzania jakością oparty na wymaganiach normy ISO 9001:2000 pozwala organizacjom publicznym odejść od sztywnego kierowania poszczególnymi komórkami na rzecz zarządzania procesami, jakie są w organizacji realizowane. Jest to koncepcja zaczerpnięta z sektora prywatnego, mająca na celu przekształcenie urzędów z organizacji nastawionej tylko na spełnianie wymagań prawnych na organizację nastawioną na satysfakcję klienta. Ważnym elementem tej koncepcji są także pozostałe rozwiązania związane z wprowadzeniem systemu zarządzania jakością. Przede wszystkim chodzi o doświadczenia związane z wykorzystaniem audytów oraz ewaluacji wewnętrznych i zewnętrznych (sprawdzające, czy organizacja stosuje się do uzgodnionych reguł), podejmowanie działań korygujących i doskonalących dla usprawnienia systemu organizacyjnego oraz okresowy przegląd działania całości systemu. W ostatnim przypadku ustalane są także cele i polityka jakości urzędu, które mają pokazać, co jest najważniejsze z punktu widzenia spełnienia wymagań klienta. Należy jednak pamiętać, że w przypadku usług publicznych, a oświaty w szczególności, satysfakcja klienta rozumiana powinna być inaczej niż w przypadku sektora prywatnego. Tego typu rozwiązania powinny przede wszystkim wspomagać podnoszenie jakości edukacji i systemu oświaty jako całości. Kluczowym graczem w tym procesie jest jednak samorząd. To od decyzji podejmowanych przez radnych i urzędników zależy, czy zagadnienie jakości edukacji włączone zostanie w proces podejmowania decyzji oświatowych. Tak rozpatrywany problem nie dotyczy jednej szkoły i toczącego się niej procesu pedagogicznego. Odnosi się właśnie do oświaty jako złożonego systemu, w którym funkcjonują poszczególne podmioty. W tym miejscu dociera się do sedna problemu. **Mniej niż jedna trzecia polskich samorządów wykorzystuje systemy zarządzania jakością**, a jak pokazują przeprowadzone badania

(por. rozdz. 4.2), a także inne projekty badawcze⁷, jeżeli w danym urzędzie wprowadzono jakikolwiek system zarządzania jakością, **to niezwykle rzadko dotyczył on oświaty**.

Wykres 5. Odsetek JST posiadających system zarządzania jakością usług publicznych

Czy w urzędzie istnieje system zarządzania jakością usług publicznych? Odpowiadający: wszyscy respondenci.



Źródło: Badanie CAPI przeprowadzone na ogólnopolskiej próbie JST (n=412) wśród kadry zarządzającej wydziałami 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 on do zaoferowania mieszkańcom możliwości wypełnienia ankiety satysfakcji klienta. Ankieta taka jest wyłożona w formie papierowej w miejscach, gdzie mieszkańcy załatwiają swoje sprawy urzędowe. Zdecydowana większość badanych przedstawicieli JST na pytania o system zarządzania jakością odpowiadała, charakteryzując organizację pracy urzędników i kontrolę ich działań przez naczelników/dyrektorów. Nie jest to jednak tożsame z kompleksowym zarządzaniem jakością. Zdarzają się jednak i tacy badani – zarówno po stronie JST, jak i innych interesariuszy, którzy są świadomi tego, czym są systemy zarządzania jakością. Ci z kolei wprost deklarują, że takie systemy nie działają w ich urzędach.

Jak już zaznaczono, wprowadzenie systemów zarządzania jakością wymaga, aby urząd jako organizacja spełniał szereg kryteriów. Pierwszym jest nastawienie na zarządzanie procesami, a nie komórkami organizacyjnymi. W żadnym z badanych w ramach studium przypadku samorządów takiego nastawienia nie można dostrzec.

⁷ Por. Efekty wspomaganie szkół i przedszkoli – projekt System doskonalenia nauczycieli oparty na ogólnodostępnym kompleksowym wspomaganie szkół, Poddziałanie 3.3.1 PO Kapitał Ludzki, ORE, Sopot–Warszawa 2015.

Zarządzanie w oświacie częstokroć ogranicza się do realizacji zadań ustawowo przypisanych danemu typowi samorządu. Sytuacja jest też o tyle gorsza, że nawet zarządzanie na poziomie komórek organizacyjnych nie jest efektywne. Oświata jako obszar polityki publicznej samorządów przypisywana jest wydziałom zajmującym się także sportem, turystyką, rekreacją, kulturą, a nawet opieką społeczną. Zazwyczaj też w takich łączonych wydziałach pracuje na tyle mało osób, że nie istnieje możliwość specjalizowania się pracowników w jednym zakresie. Często także obowiązki związane z oświatą samorządy delegują centrom usług wspólnych lub zespołom ekonomiczno-administracyjnym szkół. Podmioty te, jak sama nazwa wskazuje, pełnią wyłącznie funkcje administracyjne. W takiej sytuacji w komórkach odpowiedzialnych za realizację zadań oświatowych nie może być mowy o nastawieniu na zarządzanie procesami, a jedynie na wypełnianie minimalnych wymogów prawa.

Drugim ważnym kryterium jest stawianie w danej organizacji celów, jakie ma ona osiągnąć w określonym przedziale czasu. Jest to element planowania strategicznego, który opisano w rozdziale powyżej. Tutaj jedynie należy przypomnieć, że opracowywanie strategii oświatowych w JST to zjawisko rzadkie. Inaczej mówiąc, w wielu samorządach nie stawia się oświacie innych celów niż zapewnienie dzieciom i młodzieży edukacji formalnej. Tutaj także dociera się do innego kryterium: wykorzystania opinii klientów. Bez niej nie jest możliwe określenie, czy oferowane usługi są satysfakcjonujące. Dla oświaty pierwszoplanowymi klientami są właśnie dzieci i młodzież. Jak już też zaznaczono, są to osoby, których głos nie jest słyszalny ani w trakcie opracowywania strategii, ani w trakcie ewaluacji pracy szkół.

Kolejnym ważnym kryterium jest stosowanie narzędzi diagnostycznych i oceniających efekty jakie przynoszą podejmowane działania. Wlicza się w to monitoring, audyt i ewaluację. Każde z nich ma własne, odrębne funkcje i cele, łącznie zaś stanowią podstawę do racjonalnego podejmowania decyzji. O ile istnieje wiele instytucji audytoryjnych działania samorządu, o tyle monitoring i ewaluacja to zjawiska tym radsze, im niżej schodzi się w strukturze samorządowej w kraju. Należy zauważyć, że ewaluacja szkół realizowana w ramach nadzoru pedagogicznego to nie to samo, co ewaluacja urzędu. Zbiorcze wnioski z oceny (ewaluacji) wszystkich szkół znajdujących się na terenie danego samorządu nie są oceną pracy urzędu w zakresie realizacji usług edukacyjnych.

2.3.3. Innowacje w zarządzaniu oświatą

Systemy zarządzania jakością usług to jedna z wielu innowacji, jakie możliwe są do zastosowania w przypadku oświaty. Poza nimi można stosować także pewne rozwiązania proceduralne oraz narzędzia wspomagające cały proces zarządzania oświatą. W przypadku pierwszej kategorii mowa o takich rozwiązaniach dotyczących podejmowania decyzji, które nie wynikają wprost z procedur określonych przepisami prawa oświatowego czy finansowego samorządów. W części badanych samorządów stosuje się rozwiązania zbliżające całą strukturę zarządzania oświatą do organizacji uczących

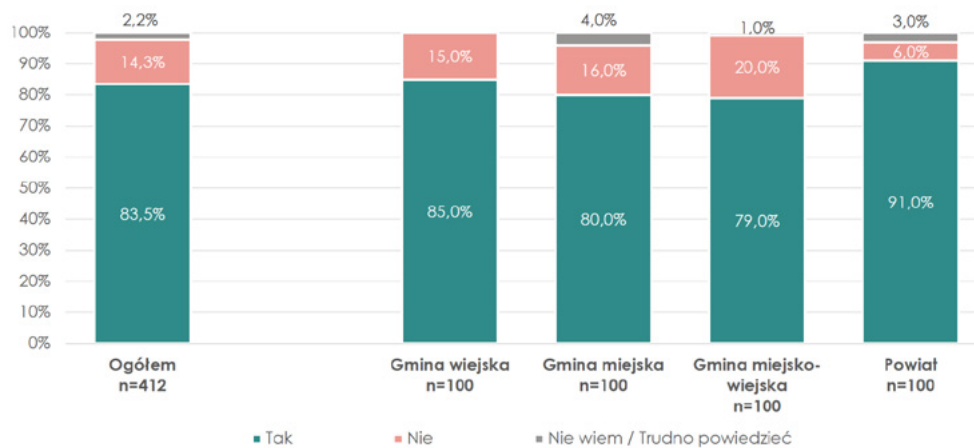
się. Polegają one na cyklicznych spotkaniach przedstawicieli samorządu z dyrektorami szkół i przedszkoli. Spotkania takie odbywają się w momentach, kiedy konieczne jest podejmowanie ważnych decyzji dotyczących zarządzania placówkami oświatowymi lub kiedy należy rozstrzygnąć kwestie bardziej złożone, dotyczące zagadnień długofalowych. Te pierwsze z zasady organizowane są na początku i końcu roku szkolnego, rzadziej w jego trakcie. Drugie zaś w momencie planowania lub wdrażania zmian o charakterze systemowym, dotyczących całej struktury instytucjonalnej lokalnej oświaty. Przeprowadzone badania jakościowe wskazują, że zarówno urzędnicy samorządowi, jak i kadra szkół cenią 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 proceduralnymi, w wielu samorządach stosuje się także szereg narzędzi usprawniających pracę szkół i organów je nadzorujących. Ponad 80% badanych JST deklaruje, że stosowane są nowe technologie wspomagające realizację procesu zarządzania oświatą. Najbardziej popularne są dzienniki elektroniczne, narzędzia służące administrowaniu majątkiem i budżetem oraz elektroniczne systemy rekrutacji uczniów do szkół i przedszkoli.

Wykres 6. 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.

Jak wynika z przeprowadzonych badań jakościowych, trzy z tych rozwiązań przykuwają największą uwagę samorządów oraz dyrekcji szkół. Są to: elektroniczny obieg dokumentów, dzienniki elektroniczne oraz kompleksowe systemy zintegrowane. Wypowiedzi badanych wskazują najwięcej korzyści (w tych JST, które go wprowadziły) lub największe oczekiwania (w tych JST, które rozważają taką możliwość).

Tabela 4. Rozwiązania informatyczne wspomagające realizację procesu zarządzania oświatą

ELEKTRONICZNY OBIEG DOKUMENTÓW	DZIENNIKI ELEKTRONICZNE	ZINTEGROWANE SYSTEMY ZARZĄDZANIA OŚWIATĄ
<p>System ten porządkuje procesy przepływu dokumentów – zarówno wysyłania, jak i odbierania. Użytkownik systemu po zalogowaniu się ma do dyspozycji spersonalizowaną stronę, na której widzi dokumenty, jakie do niego trafiły. Dostępna jest ich historia, rejestr zmian wraz z ich autorami oraz czas pozostały do zakończenia sprawy. Istotą tej klasy systemów jest nadawanie określonych uprawnień użytkownikom, które pozwalają wykonywać tylko te operacje, jakie zostały wcześniej zdefiniowane i przypisane do danej grupy użytkowników.</p>	<p>Program komputerowy lub serwis internetowy służący do rejestracji wszystkich informacji o uczeniu i realizowanych zajęciach dydaktycznych. W niektórych szkołach jest często stosowany jako dodatkowy element kontaktu z rodzicami, ponadto zakres informacji przechowywanych w dziennikach elektronicznych jest przeważnie większy niż w tradycyjnych szkolnych dziennikach. W 2009 roku MEN usankcjonowało stosowanie dzienników elektronicznych, umożliwiając szkołom prowadzenie wyłącznie dziennika elektronicznego w miejsce ich papierowych poprzedników, pod warunkiem spełnienia określonych wymagań bezpieczeństwa.</p>	<p>Najbardziej rozbudowane narzędzie wspomagające zarządzanie oświatą w każdym z kluczowych obszarów działania szkół oraz organów nadzorujących. Są to zazwyczaj systemy modułowe obejmujące rozwiązania służące do: zarządzania personelem, majątkiem i infrastrukturą, budżetem, procesem dydaktycznym itd. Mogą służyć także do komunikacji na linii uczniowie–szkoła–rodzice, między placówkami specjalistycznymi, np. poradniami, czy nauczycielami. Niektóre oferowane na rynku rozwiązania oferują także integracje z systemami sprawozdawczości oświatowej SIO podatkowymi (w tym ZUS) oraz bankowymi.</p>

Powyższe rozwiązania są często wykorzystywane w procesie zarządzania oświatą w większych JST, gdzie liczba szkół i placówek jest duża. Każde z badanych miast w ramach studiów przypadku dysponowało systemem zintegrowanym, wdrożonym od kilku lat. Podobnie też w szkołach funkcjonujących na terenie miast na prawach powiatu często wprowadzono dzienniki elektroniczne. Kadra zarządzająca oświatą w urzędzie i w samych szkołach wyraża się o tych rozwiązaniach pozytywnie.

Jest to program dedykowany, który bodajże od 2006 roku był budowany, tworzony, były uruchamiane kolejne moduły dotyczące i zarządzania uczniem, i kadry, i planowanie, księgowość, arkusz organizacyjny. Te moduły powiązane ze sobą, więc państwo dyrektorzy nie muszą wprowadzać w różne systemy tych samych danych, tylko zaciągane są dane w zależności od tego, w jakim module dyrektor pracuje i jakie dane chce. Więc to jest narzędzie na pewno bardzo użyteczne. [przedstawiciel JST]

Jako podstawowe korzyści stosowania różnych rozwiązań, nie tylko zintegrowanych, uczestnicy badania wymienili:

- ⇒ Oszczędność czasu koniecznego na przekazywanie danych i informacji o szkole lub placówce, a w konsekwencji podjęcie szybkich i bardziej adekwatnych działań.
- ⇒ Uporządkowanie dokumentacji oraz stworzenie w pełni dostępnego archiwum.
- ⇒ Szybką komunikację między pracownikami szkoły a pracownikami urzędu.
- ⇒ Gwarancję, że zarówno kadra zarządzająca, jak i pracownicy/specjaliści będą mieli dostęp do wszystkich informacji i danych niezbędnych im w pracy.
- ⇒ Poprawę transparentności wszystkich procesów, jakie w samorządzie zachodzą w zarządzaniu oświatą.
- ⇒ Poprawę wizerunku szkół i urzędu.

W powiatach ziemskich rozwiązania informatyczne dopiero wprowadza się. Nie są one tak kompleksowe i zazwyczaj obejmują jedynie elektroniczny obieg dokumentów. Co istotne, systemy te funkcjonują równolegle do tradycyjnego obiegu dokumentów.

Rozwiązania informatyczne najrzadziej stosuje się w gminach wiejskich i wiejsko-miejskich. Podstawową barierą jest w tym przypadku koszt. Dotyczy to nie tylko samych gmin, ale każdego innego typu samorządu. Wdrożenie systemu zintegrowanego to koszt około 8 milionów złotych. Niejednokrotnie stanowi równowartość wysokości całej rocznej subwencji oświatowej, jaka przyznawana jest gminie. Nie zawsze też wdrożenie systemu zintegrowanego jest racjonalne. Są one bowiem skierowane głównie do złożonych struktur organizacyjnych, w których występuje wiele specjalizacji i różnych zakresów zadań i obowiązków. W przypadku małych samorządów, gdzie szkół i placówek oświatowych jest niewiele, a za realizację zadań oświatowych odpowiada jedna lub dwie osoby, wdrożenie złożonych systemów nie ma sensu.

Na inne bariery (oprócz wysokich kosztów) ograniczające wprowadzanie usprawnień o charakterze informatycznym wskazują wypowiedzi badanych.

I proszę mi wierzyć, że jak były początki wdrażania tego systemu, którego wszyscy uczyliśmy się, to był też system dedykowany (...), więc budowa odbywała się z ogromnym zaangażowaniem sił państwa dyrektorów, również czasowym. To też było uciążliwością na pewno, więc ja wcale się nie dziwię, że były głosy krytyczne i był taki czas, że rzeczywiście nie było sesji Rady Miasta bez interpelacji w tej sprawie. Interpelacji z pretensją, że uciążliwy, że bardzo czasochłonny.

[przedstawiciel JST]

Wdrożenie pełnych systemów to proces czasochłonny, wymagający dostosowania procesów organizacyjnych i decyzyjnych, a korzyści z jego funkcjonowania pojawiają się dopiero po jakimś czasie. Zanim one faktycznie zaistnieją, zazwyczaj pojawiają się głosy podważające sensowność wdrożenia. Obawy przed zmianą związaną z wprowadzeniem nowych rozwiązań, a także obawy przed większą transparentnością

działań i procesów, jakie zachodzą w samorządzie, mogą być istotnymi barierami opóźniającymi procesy wdrożeniowe.

2.4. Współpraca z jednostkami podległymi

Wdrożone systemy informatyczne, szczególnie te zintegrowane, są także jednym z ważnych narzędzi zawiązywania, utrzymywania i moderacji współpracy organów nadzorujących z placówkami oświatowymi. Dzięki takim systemom współpraca ta obejmuje zarówno przekazywanie wszystkich niezbędnych danych i informacji o wydarzeniach i działaniach wykraczających poza bieżące kwestie administracyjne. Niemniej jednak nie oznacza to, że jeżeli takie systemy nie zostały wprowadzone, to przesądza to o braku lub nieefektywnej współpracy. Tym bardziej, że komunikacja zdalna nie jest w stanie zastąpić potrzeby komunikacji bezpośredniej.

W zasadzie w każdym z analizowanych studiów przypadku przedstawiciele organów nadzorujących 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 wiedza na temat funkcjonowania i zarządzania lokalną oświatą. To są najczęściej wskazywane przez badanych kompetencje decydujące o dobrej współpracy. Współpraca pomiędzy samorządami a szkołami przybiera rozmaite formy: od formalnych po niesformalizowane. W części badanych samorządów komunikacja i współpraca zostały zorganizowane w postaci **regularnych spotkań** dyrektorów szkół oraz osób zajmujących się zarządzaniem w urzędach. Spotkania te odbywają się regularnie na początku roku szkolnego, w trakcie jego trwania oraz na koniec. Organizowane są także wedle potrzeby, w sytuacjach problemowych, które dotyczą całego systemu oświaty na poziomie samorządu. Spotkania takie mają charakter konsultacyjny lub 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.

Z kolei nieformalny tryb współpracy to powszechność we wszystkich samorządach, w których sformalizowane kontakty nie występują. Jak pokazują badania, **nie zdarza się, aby kontakty organów prowadzących ze szkołami ograniczały się wyłącznie do przekazywania sobie niezbędnych dokumentów** organizacyjnych.

Niezależnie od stopnia formalizacji wzajemnej współpracy, w znacznej części badanych samorządów zarówno urzędnicy, jak i dyrektorzy wspólnie biorą udział w istotnych

dla oświaty wydarzeniach. Obejmuje to przede wszystkim; konferencje, wyjazdy studyjne czy spotkania z instytucjami oferującymi pomoc w rozwiązaniu lokalnych problemów oświatowych (zazwyczaj są to NGO, o czym w kolejnym rozdziale).

2.5. Współpraca lokalnego środowiska oświatowego

2.5.1. Współpraca z organizacjami pozarządowymi

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 mogą być one zarówno przyczyną, jak i skutkiem takich, a nie innych kontaktów samorządu z NGO.

Tabela 5. Relacje z organizacjami pozarządowymi

Typ relacji	Czynniki charakteryzujące wspólnotę
Pierwszym z nich jest współpraca . Organizacje pozarządowe w tym modelu pełnią rolę zaplecza eksperckiego i inicjatora zmian w obrębie oświaty. Władze samorządowe korzystają z wiedzy i doświadczenia członków organizacji pozarządowych, głównie w celu rozwiązywania problemów oświatowych występujących na ich terenie. Przedstawiciele NGO bywają zapraszani na spotkania związane z planowaniem lokalnej polityki oświatowej lub do udziału we wspólnych przedsięwzięciach mających na celu ich organizację, uczestnictwo czy wsparcie merytoryczne w wybranych obszarach (np. dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi). Zazwyczaj jednak w tym modelu to NGO są inicjatorami działań wykraczających poza podstawowe zarządzanie oświatą. Mieszczą się w tej kategorii: wspólne ubieganie się o środki z programów krajowych lub wspólnotowych czy udział w programach edukacyjnych i wychowawczych realizowanych przez duże fundacje i stowarzyszenia.	<ul style="list-style-type: none">⇒ Istnienie organizacji pozarządowej, w której działają osoby z doświadczeniem w edukacji: nauczyciele, eksperci, kuratorzy oświatowi, kadra zarządzająca szkołami itd., oraz w jakiś sposób powiązane z danym samorządem: mieszkańcy, byli pracownicy itp.⇒ Pozytywne doświadczenia dotychczasowej współpracy: sukcesy w realizacji wzajemnych przedsięwzięć lub rozwiązywaniu problemów jednej ze stron.⇒ Bardziej rozbudowana struktura organizacyjna systemu zarządzania oświatą. Przede wszystkim chodzi o umiarkowane obciążenie pracowników obowiązkami.⇒ Funkcjonowanie w urzędzie „strażnika” wzajemnej współpracy – osoby, która dba i zabiega o włączanie organizacji do działań ukierunkowanych na rozwój oświaty, jest łącznikiem między pracownikami urzędu a organizacjami, omawia inicjatywy proponowane przez organizacje oraz przygotowuje wraz z nimi propozycje różnych rozwiązań usprawniających i ich wdrożeń.

Typ relacji	Czynniki charakteryzujące wspólnotę
<p>Drugim 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 z przedstawicielami władz samorządowych. Inaczej mówiąc, NGO nie uczestniczą w procesie podejmowania decyzji oświatowych – nie krytykując nadmiernie urzędu, a samorząd przyzwala na bliską współpracę z ich szkołami.</p> <p>Trzecim 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 dla mieszkańców.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Istnienie organizacji pozarządowej, w której działają osoby z doświadczeniem w edukacji: nauczyciele, kuratorzy oświatowi, 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 na poziomie jednostki samorządu terytorialnego. ⇒ Widoczne przełożenie współpracy na jakość procesu dydaktycznego i wychowawczego lub wzrost pozycji szkoły. ⇒ Brak organizacji, których głównym celem, obszarem działania jest oświata i wychowanie. ⇒ Brak zarządzania oświatą, administrowanie polegające na bieżącym wypełnianiu obowiązków ustawowych. ⇒ Zdania oświatowe realizowane przez jedną lub dwie osoby w urzędzie.

2.5.2. Współpraca z pracodawcami

Współpraca szkół i samorządów z pracodawcami to jeden z głównych wątków dyskusji o oświacie. Pojawia się on w wielu dokumentach strategicznych, nie tylko w przypadku oświaty, ale także rynku pracy i rozwoju gospodarki. We współpracy tej dopatruje się rozwiązania jednego z głównych problemów w kraju – braku pracowników odpowiednio wykwalifikowanych do technologii wykorzystywanych w przedsiębiorstwach. Siłą rzeczy kwestia ta dotyczy przede wszystkim samorządów powiatowych i podległych im szkół kształcących w zawodach. Istotna jest też dla polityki na szczeblu województw, gdyż ten typ samorządów posiada obecnie najwięcej możliwości wpływania na kształt oczekiwanej współpracy. Odzwierciedlają to strategie rozwojowe każdego ze szczebli samorządowych. O ile bardzo rzadko powstają specjalne dokumenty poświęcone oświacie, o tyle w stosunku do niej prawie zawsze pisze się o konieczności rozwoju i zacieśniania współpracy szkół zawodowych z pracodawcami. Współpraca ta może przyjąć wiele rozmaitych form, z których część jest także regulowana ustawami i rozporządzeniami, czyli ma swoje ramy prawne i wytyczne. Zalicza się do nich:

- ⇒ Praktyczną naukę zawodu, czyli szkolenie uczniów bezpośrednio w zakładach pracy; Staże dla nauczycieli i uczniów realizowane u pracodawcy;

- ⇒ Organizację kursów specjalistycznych i szkoleń;
- ⇒ Współtworzenie programów nauczania;
- ⇒ Wspólny udział w targach branżowych i edukacyjnych;
- ⇒ Wizyty studyjne;
- ⇒ Organizację klas patronackich.

Jak pokazują przeprowadzone badania, współpraca z pracodawcami występuje jednak rzadko. Najczęściej realizowaną formą jest praktyczna nauka zawodu, która wymaga zawarcia odpowiedniego porozumienia między pracodawcą a szkołą. Niestety, nawet jeżeli takie porozumienie jest zawarte, to nauka ta rzadko ma miejsce. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest faktyczny brak takiej potrzeby po stronie pracodawców oraz brak kadry, która na miejscu u pracodawcy mogłaby zająć się opieką nad uczniami i praktykantami. Dla pracodawców, szczególnie małych przedsiębiorstw, poważną trudnością jest wygospodarowanie pracownika, który mógłby zająć się uczniem i realizować z nim naukę zawodu. Przyczyna nie leży jednak wyłącznie po stronie przedsiębiorstw. Szkoły zazwyczaj nie zabiegają aktywnie o rozwój kształcenia zawodowego realizowanego bezpośrednio u pracodawców. Wyniki badań jakościowych pokazują, że nawiązywanie współpracy między szkołami a pracodawcami bardzo często uzależnione jest od osobistych kontaktów między kadrą szkół i przedsiębiorstw. Skutkuje to tym, że porozumienia o praktycznej nauce zawodu zawierane są często pro forma i nie skutkują faktycznymi działaniami.

Z kolei w przypadku pozostałych, wyżej wymienionych form współpracy są one wykorzystywane sporadycznie i ad hoc. Jeżeli pojawia się okazja wspólnego uczestnictwa w jakimś wydarzeniu branżowym lub edukacyjnym i uda się zmobilizować obie strony, to zazwyczaj podejmują one współpracę, ale tylko w zakresie i w czasie realizacji danego przedsięwzięcia.

Ważnym dla badania wątkiem jest jednak udział pracodawców w planowaniu lokalnej polityki oświatowej oraz diagnozowaniu kompetencji kadr zarządzających oświatą. Niestety, jak pokazują przeprowadzone badania, głos pracodawców w obu sprawach nie jest uwzględniany. Jeżeli w trakcie prac nad strategiami rozwoju lokalnego zaprasza się do udziału w nich pracodawców, to rozmawia się wyłącznie o kwestiach gospodarczych.

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 o charakterze horyzontalnym, dotyczących poszczególne samorządy w mniejszym lub większym stopniu.

- ⇒ Niepewność wobec decyzji podejmowanych na szczeblu centralnym, dotyczących reorganizacji całego systemu edukacji w kraju. Dotyczy to zmian w systemie oświaty, które mogą mieć istotny wpływ na planowanie i finansowanie działań w obszarze oświaty na terenie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.
- ⇒ Bardzo duża zmienność przepisów prawa oświatowego oraz ustaw regulujących prace instytucji edukacyjnych. Analogicznie jak w przypadku rekonstrukcji systemu oświaty, także i tutaj zaangażowanie samorządów i szkół w uruchamianie działań wspomagających szkoły może być ograniczone.
- ⇒ Niski priorytet oświaty w polityce lokalnej samorządów. Przejawia się to zarówno brakiem planowania strategicznego, jak i nieorganizowaniem odpowiednio efektywnych struktur zarządzania oświatą. W sytuacji, w której cele edukacyjne ograniczają się do organizacji pracy szkół w kolejnych latach i brakuje kadry, która mogłaby się zająć realizacją działań długofalowych, w wielu samorządach i szkołach nie dostrzega się sensu podejmowania działań ukierunkowanych na poprawę jakości pracy szkół i ich zarządzania, w tym także uruchamiania programów służących ich wsparciu w tym zakresie.
- ⇒ Ograniczenia budżetowe. W wielu samorządach, szczególnie w gminach wiejskich i wiejsko-miejskich, budżet na oświatę równy jest lub czasem niższy niż przyznana subwencja oświatowa. Ta z kolei jest w stanie pokryć wyłącznie bieżące potrzeby szkół w skali roku. Oznacza to, że zarówno samorządom, jak i szkołom brakuje środków niezbędnych do zaangażowania się w programy wsparcia kierowane do nauczycieli lub kadry zarządzającej.
- ⇒ 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 w 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. Przygotowanie do pracy w wydziale edukacji

Zgodnie z zapisami ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych jednym z obowiązków JST jest przeprowadzenie służby przygotowawczej dla pracowników, którzy pierwszy raz w swojej karierze zawodowej podejmują pracę na stanowisku urzędniczym. Ten rodzaj przygotowania do wykonywania obowiązków składa się zarówno z przeszkolenia teoretycznego, jak i praktycznego. Decyzja o skierowaniu nowego pracownika do służby przygotowawczej każdorazowo podejmowana jest przez kierownika jednostki, w której dana osoba ma zostać zatrudniona, z uwzględnieniem jej przygotowania do wykonywania zadań zgodnie z opisem stanowiska. Czas trwania służby przygotowawczej wynosi maksymalnie trzy miesiące i kończy się egzaminem. Warto zwrócić uwagę na to, że kierownik jednostki ma prawo zwolnić swojego pracownika z odbycia służby, jeśli jego kompetencje i doświadczenie zdobyte we wcześniejszych miejscach pracy zostały uznane za wystarczające do podjęcia pracy na określonym stanowisku. W związku z tym, że służba przygotowawcza obowiązuje jedynie pracowników, którzy po raz pierwszy podejmują pracę na stanowisku urzędniczym, zwolnieni z niej są niemal wszyscy obecnie zatrudnieni w urzędach pracownicy⁸.

Rozpoczęcie pracy w wydziale edukacji lub innej komórce realizującej zadania oświatowe wymaga jednak dodatkowego przygotowania – zapoznania się z właściwymi przepisami prawa, specyfiką pracy szkół i placówek oświatowych, a także nawiązaniem współpracy z lokalnymi interesariuszami oświaty, do których, poza dyrektorami szkół, rodzicami uczniów i samymi uczniami, zaliczyć możemy również pracodawców oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych działających na rzecz oświaty. Część zatrudnionych osób służbę przygotowawczą odbywa w innych wydziałach bądź innych urzędach, dlatego też rozpoczynając pracę w wydziale zajmującym się sprawami oświaty, zobligowana jest zdobyć wiedzę potrzebną do wykonywania obowiązków.

Jedną z form przygotowania nowych pracowników do swojej pracy jest **mentoring**, polegający na przydzieleniu nowej osobie doświadczonego opiekuna. Jego funkcją 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 oni sobie możliwość zdobycia praktycznej wiedzy za sprawą 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

⁸ Służba przygotowawcza: <http://sluzba-jst.gov.pl> [dostęp: 23.09.2016].

oddelegowana jest jedna osoba. Często jest ona w takich przypadkach zmuszona szukać pomocy wśród pracowników wydziałów edukacji z innych urzędów. W tym przypadku niezwykle pomocna jest sieć kontaktów nawiązana pomiędzy poszczególnymi urzędami. Przykładem dobrej praktyki będzie tutaj współpraca nawiązana pomiędzy JST z województwa pomorskiego. Pomoc w rozwiązywaniu bieżących problemów urzędnicy mogą uzyskać w ramach funkcjonującego na obszarze Pomorza Forum NORDA. Współpraca samorządów jest dobrowolna i służy zacieśnieniu ich więzi. Wśród celów Forum w ramach realizacji zadań strategicznych pojawiło się dbanie o zintegrowanie polityki edukacyjnej. Okazuje się, że funkcjonowanie Forum pozwala także na wymianę doświadczeń i dobrych praktyk pomiędzy JST z regionu. Wymiana informacji następuje zarówno na sesjach tematycznych, jak i w trakcie rozmów kulturalnych. Dużą popularnością cieszy się także Ogólnopolskie Stowarzyszenie Kadry Kierowniczej Oświaty (OSKKO). Nawiązane w trakcie spotkań bezpośrednich, a także na funkcjonującym forum internetowym relacje pomagają uporać się pracownikom szkół i samorządów z pojawiającymi się problemami poprzez dzielenie się sprawdzonymi dobrymi praktykami.

Chcąc zadbać o odpowiednie przygotowanie się do nowych obowiązków, pracownicy samorządów awansujący na stanowiska kierownicze często decydują się na ukończenie studiów z zakresu zarządzania oświatą. W części przypadków takie kierunkowe wykształcenie jest niezbędne do objęcia kierowniczego stanowiska. Zrealizowane wywiady jakościowe niejednokrotnie pokazywały, że oczekiwania respondentów wobec tego kierunku studiów rozminęły się jednak ze stanem faktycznym. Zakres i program zajęć nie wystarcza do rzeczywistego zarządzania oświatą z poziomu jednostki samorządu terytorialnego bowiem adresowany jest do dyrektorów szkół. Zadania związane z zarządzaniem oświatą przez organ prowadzący wiążą się stricte ze spojrzeniem na pracę szkoły nie tylko od strony dydaktycznej, organizacyjnej, administracyjnej i finansowej. Dodatkowo niezwykle ważnym elementem jest umiejętność spojrzenia w szerszym aspekcie – na lokalną oświatę oraz na sieć szkół i innych placówek oświatowych, dla których JST jest organem prowadzącym.

Przygotowanie pracowników JST do pełnienia swoich zadań zostało pozytywnie ocenione przez przedstawicieli szkół i placówek oświatowych. Szczególną wagę zwrócono na fakt pełnienia funkcji pracowników ds. oświaty przez osoby posiadające wcześniejsze doświadczenie w pracy w szkole lub innej placówce oświatowej.

Najlepiej jest, kiedy osoba zarządzająca oświatą w gminie ma doświadczenia w pracy w szkole i trochę jest ściśle związana z tym środowiskiem. [dyrektor gimnazjum]

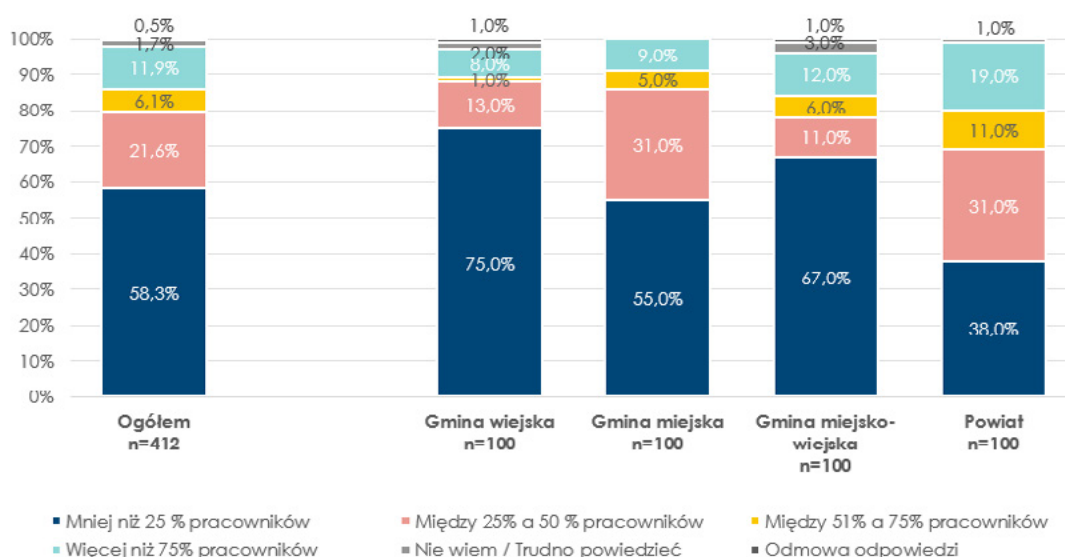
(...) dyrektor wydziału był nauczycielem, pracował jako nauczyciel i zna tę specyfikę pracy w szkole, jest wiedza praktyczna. [dyrektor szkoły podstawowej]

Poproszeni o oszacowanie, jaki procent kadry pracującej w wydziale oświaty posiada wykształcenie pedagogiczne bądź doświadczenie w pracy w szkole, naczelnicy wydziałów wskazywali przede wszystkim odpowiedź „mniej niż 25%”. O wiele częściej odpowiedź ta wskazywana była w gminach wiejskich aniżeli w gminach miejskich i miejsko-wiejskich. Niemal co trzeci respondent w gminie miejskiej oraz w starostwie powiatowym wskazał odpowiedź „między 25% a 50%”. Aż 19% powiatów wskazało także, że w wydziale osoby z takim doświadczeniem stanowią ponad 75% zatrudnionej kadry. W przypadku województw pięć osób udzieliło odpowiedzi „mniej niż 25%”, natomiast 3 osoby „między 25% a 50%”.

Wykres 7. Odsetek pracowników odpowiedzialnych za oświatę posiadających wykształcenie pedagogiczne lub doświadczenie w pracy w szkole

Ilu pracowników odpowiedzialnych za oświatę posiada wykształcenie pedagogiczne lub doświadczenie w pracy w szkole?

Odpowiadający: wszyscy respondenci.



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

Różnice istotne statystycznie.

Osoby rozpoczynające pracę w wydziale oświaty często są pozostawione same sobie w kwestiach zdobywania praktyki zawodowej na nowym stanowisku. Istotne jest więc, aby otrzymywały odpowiednie wsparcie od osób odpowiedzialnych za zarządzanie oświatą w ramach jednostki samorządowej. Dodatkowo warto przemyśleć stworzenie platformy internetowej, na której dostępne byłyby odpowiednio pokategoryzowane materiały szkoleniowe, przydatne zwłaszcza osobom obejmującym stanowiska w jednoosobowych wydziałach oświaty.

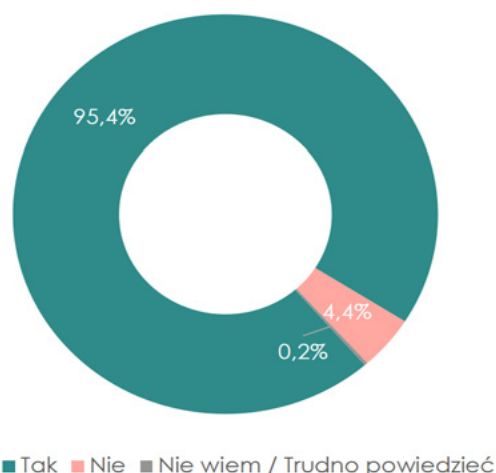
3.2. Podnoszenie kompetencji pracowniczych

W świetle zmian, jakie dotyczą polityki oświatowej, a także tempa zmian społecznych i rodzących się w związku z tym problemów, kształcenie ustawiczne kadry zarządzającej edukacją oraz pracowników wykonujących zadania operacyjne z tego zakresu jest niezmiernie istotne dla poprawnego funkcjonowania oświaty w Polsce. Liczba projektów szkoleniowych, realizowanych często w ramach Funduszy Europejskich, pozwoliła na zakorzenienie idei kształcenia ustawicznego wśród pracowników urzędów. Konieczność nadążania za zmianami społecznymi i prawnymi obliuguje pracowników do stałego podnoszenia kompetencji, aktualizowania wiedzy i pogłębiania umiejętności już posiadanych. Wyniki badania ogólnopolskiego pokazują, że 95,4% osób uczestniczy w szkoleniach lub innych formach doskonalenia podnoszących ich kompetencje.

Wykres 8. Uczestnictwo w szkoleniach i formach doskonalenia

Czy pracownicy uczestniczą w szkoleniach lub innych formach doskonalenia podnoszących ich kompetencje?

Odpowiadający: wszyscy respondenci.



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

Wyniki badania jakościowego również potwierdzają, że pracownicy urzędów chętnie korzystają z możliwości rozwinięcia swoich umiejętności. Zdają sobie sprawę z konieczności podnoszenia kompetencji.

(...) my korzystamy praktycznie z każdego szkolenia, jakie jest możliwe. I wszędzie, gdzie tylko możliwe, wysyłamy pracowników. Uważam, że jest to bardzo dobra forma właśnie poprawy jakości zarządzania poprzez zdobywaną wiedzę.
[burmistrz gminy miejsko-wiejskiej]

No, korzystam... korzystam ze szkoleń przy tych zmianach wszystkich oświatowych. Korzystam ze szkoleń, że tak powiem, permanentnie, bo boję się, żebym gdzieś tam czegoś nie zgubiła po drodze, prawda. [pracownik JST]

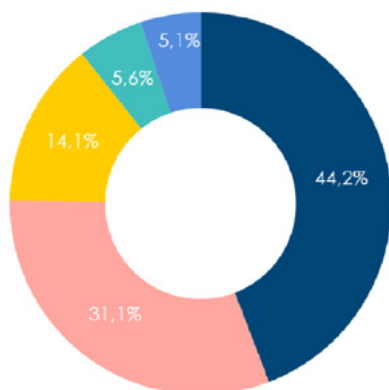
Uczestniczenie w większej liczbie różnorodnych szkoleń pozwoliło pracownikom zdefiniować potrzeby i oczekiwania wobec różnych form doskonalenia zawodowego, o czym traktuje niniejszy rozdział.

3.2.1. System oceny pracowników i zarządzania szkoleniami

W urzędach zadania z zakresu edukacji wykonywane są najczęściej przez 1–3 pracowników (44,2%). Niemal co trzeci badany urząd zatrudnia od 4 do 6 osób, których obowiązki związane są z realizacją zadań oświatowych. Jedynie w 14,1% jednostek oddelegowanych do takich zadań jest 7–10 osób, natomiast w 5,6% – 11–14 osób. Tak liczne zespoły funkcjonują przede wszystkim w starostwach powiatowych oraz w samorządach województw. Ponad połowa kierowników wydziałów JST zajmujących się oświatą wysoko ocenia wiedzę i umiejętności swoich pracowników. Ponad jedna trzecia natomiast oceniła je bardzo wysoko. Jedynie 8% badanych przyznało w tym zakresie średnią notę swoim współpracownikom.

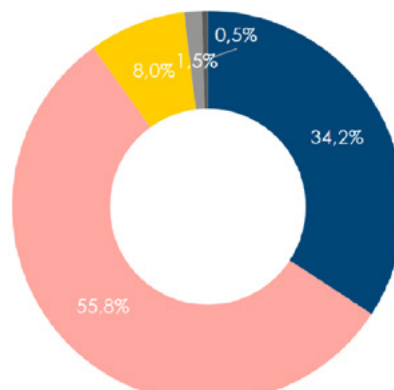
Wykres 9. Charakterystyka wydziałów zajmujących się oświatą w ramach JST

Ile osób w Państwa urzędzie delegowanych jest do realizacji zadań oświatowych?
Odpowiadający: wszyscy respondenci.



■ 1-3 pracowników
■ 4-6 pracowników
■ 7-10 pracowników
■ 11-14 pracowników
■ Powyżej 15 pracowników

Jak ocenia Pan/Pani wiedzę i umiejętności współpracowników z zakresu wykonywanych zadań? Odpowiadający: wszyscy respondenci.



■ Bardzo wysoko
■ Wysoko
■ Średnio
■ Nisko
■ Bardzo nisko
■ Nie wiem / Trudno powiedzieć
■ Odmowa odpowiedzi

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

Funkcjonowanie sprawnie działającego systemu oceny pracowniczej jest jednym z kluczowych elementów zarządzania zasobami ludzkimi w organizacji. Powinien on pełnić dwie funkcje:

- ⇒ ewaluacyjną – która dotyczy poziomu i jakości pracy pracownika oraz jego przydatności na danym stanowisku; jej wyniki mogą służyć do planowania struktury danej organizacji i miejsca pracownika w instytucji (awansu bądź degradacji);
- ⇒ rozwojową – dotyczącą oceny pracownika w zakresie posiadanej przez niego wiedzy i umiejętności; w efekcie możliwe jest zaplanowanie rozwoju i kształcenia pracownika⁹.

Poprawnie przeprowadzona ocena pracowników powinna stanowić punkt wyjścia do zaplanowania systemu szkoleń w jednostce. Zgodnie z zapisami ustawy o pracownikach samorządowych urzędnicy mają obowiązek poddawania się ocenie okresowej przynajmniej raz na dwa lata. Zadanie związane z oceną pracowników leży po stronie kierowników jednostek i ma dość swobodną formę. Pomimo odejścia od regulacji prawnych mówiących o stosowaniu wystandaryzowanych narzędzi służących do oceny pracowników, część kierownictwa JST wciąż preferuje wykorzystywanie gotowych arkuszy oceny¹⁰.

Funkcjonowanie systemu zarządzania szkoleniami pracowników ma miejsce w nieco ponad jednej trzeciej urzędów. Co dziesiąty kierownik wydziału oświaty nie był w stanie jednoznacznie odpowiedzieć na to pytanie, co może oznaczać, że nie zetknął się do tej pory z żadnym przejawem istnienia takiego systemu.

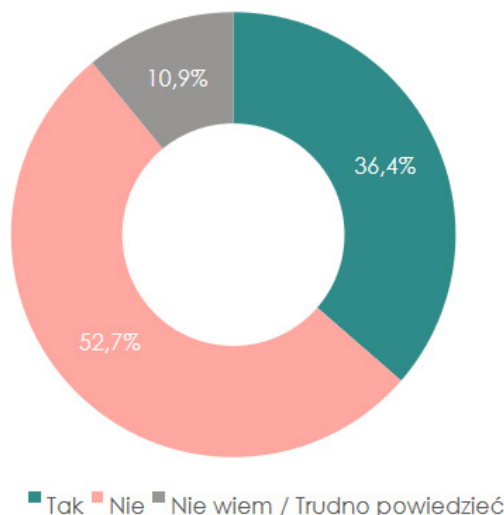
⁹ A. Sajkiewicz, Metody doskonalenia jakości personelu, [w:] Jakość zasobów pracy. Kultura, kompetencje, konkurencyjność, red. tenże, Poltext, Warszawa 2002, s. 43-44.

¹⁰ J. Moczydłowska, Ocenianie rozwojowe pracowników administracji samorządowej, http://www.ipiss.com.pl/wp-content/uploads/downloads/2013/12/moczydłowska_j_zzl_3-4-2011.pdf, [dostęp: 28.09.2016].

Wykres 10. System zarządzania szkoleniami w urzędzie

Czy w Państwa urzędzie istnieje system zarządzania szkoleniami pracowników?

Odpowiadający: kadra zarządzająca wydziałami oświaty, w ramach których pracownicy uczestniczą w szkoleniach lub innych formach doskonalenia podnoszących ich kompetencje (n=393).



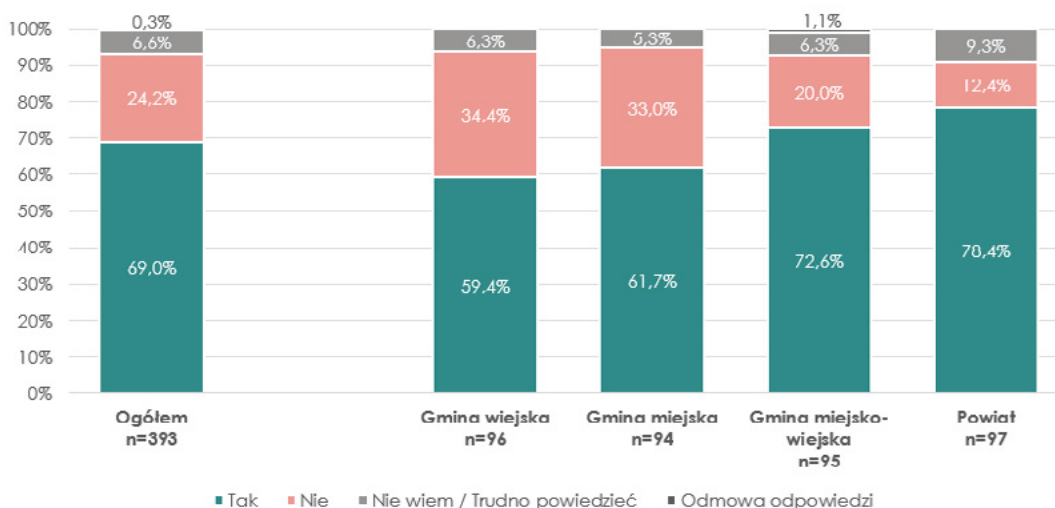
Źródło: Badanie CAPI przeprowadzone na ogólnopolskiej próbie JST (n=412) wśród kadry zarządzającej wydziałami oświaty.

W większości urzędów przeprowadza się jednak analizę potrzeb szkoleniowych pracowników (69%). O wiele częściej niż w gminach wiejskich (59,4%) ma ona miejsce w powiatach (78,4%). Wyjątek w tym zakresie stanowią województwa – 9 na 12 badanych naczelników wydziałów edukacji wskazało, że w ich urzędzie dokonuje się takiej analizy potrzeb.

Wykres 11. Przeprowadzanie analizy potrzeb szkoleniowych w urzędzie

Czy przeprowadzają Państwo analizę potrzeb szkoleniową pracowników?

Odpowiadający: kadra zarządzająca wydziałami oświaty, w ramach których pracownicy uczestniczą w szkoleniach lub innych formach doskonalenia podnoszących ich kompetencje.



Źródło: Badanie CAPI przeprowadzone na ogólnopolskiej próbie JST (n=112) wśród kadry zarządzającej wydziałami oświaty.

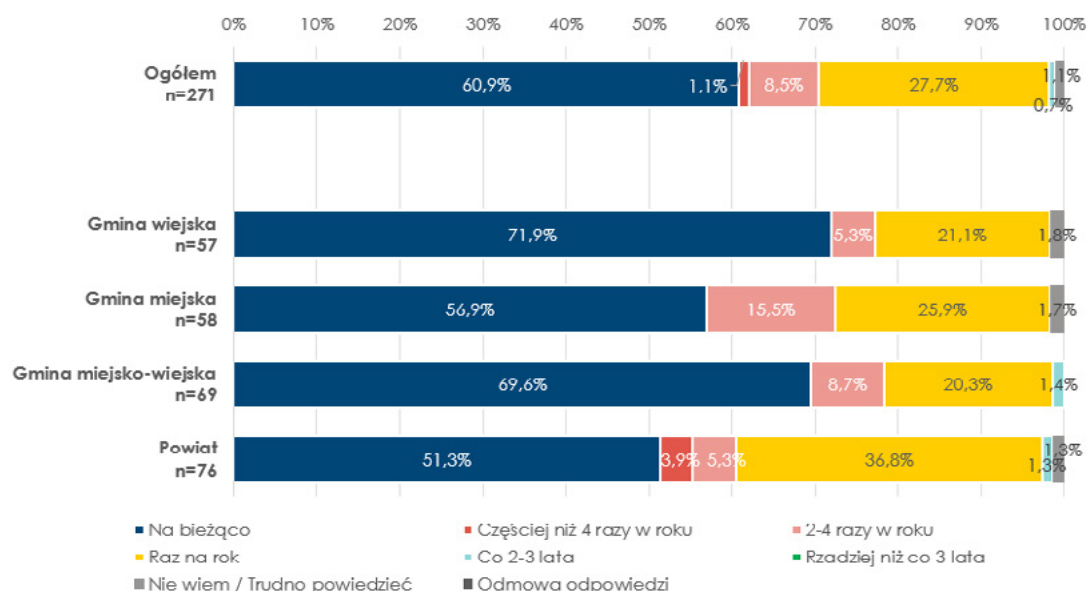
Różnice istotne statystycznie.

Warto jednak zwrócić uwagę na to, że zdecydowana większość respondentów (60,9%) wskazała, że analiza ta przeprowadzana jest na bieżąco, co może oznaczać, że nie ma ona systematycznego i proceduralnego charakteru, a odbywa się na zasadzie zaspokajania bieżących braków informacyjnych pracowników. Regularność tego procesu charakteryzuje przede wszystkim starostwa powiatowe, które analizę potrzeb szkoleniowych przeprowadzają raz do roku (36,8%). Także połowa z badanych województw wskazała, że taka analiza prowadzona jest raz w roku (6 województw).

Wykres 12. Częstotliwość przeprowadzanej analizy szkoleniowej

Jak często przeprowadzają Państwo taką analizę potrzeb szkoleniowych?

Odpowiadający: kadra zarządzająca wydziałami oświaty, w ramach których przeprowadzana jest analiza potrzeb szkoleniowych pracowników.



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

Przeprowadzona analiza jakościowa pokazuje, że system oceny pracowniczej przebiega podobnie, niezależnie od typu JST. Polega on przede wszystkim na przeprowadzeniu rozmowy kierownika instytucji z pracownikiem i omówieniu elementów podlegających ocenie. Respondenci wywiadów jakościowych zwracali uwagę na zasadność otrzymania informacji zwrotnej na temat swojej pracy od przełożonych.

Ja mogę poznać opinię mojego przełożonego na temat mojej pracy. I na przykład wiem, na co powinnam zwrócić uwagę, co robię dobrze, a co robię źle i mogłabym nad tym jeszcze popracować. [pracownik JST]

W części instytucji na podstawie opracowanych profili kompetencji prowadzi się ocenę pracowniczą. W efekcie zostają zebrane również informacje dotyczące zapotrzebowania na pracowników szkolenia (jako wynik analizy luk kompetencyjnych bądź zapotrzebowania zgłaszanego przez samych pracowników). Rozmowa podsumowująca jest też dobrą okazją do przedstawienia przełożonemu swoich planów rozwoju i potrzeb szkoleniowych. Na tej podstawie opracowywany jest roczny plan szkoleniowy wraz z przynależnym na ten cel budżetem.

W większości urzędów nie funkcjonuje wystandaryzowany system szkoleń. Ewentualne potrzeby doskonalenia swoich kompetencji są zgłaszane kadrze kierowniczej

bezpośrednio przez pracowników. Szkolenia przydzielane są natomiast w oparciu o decyzję przełożonego i są ściśle powiązane z możliwościami finansowymi wydziału. Wyjątek w tym zakresie stanowią przede wszystkim urzędy marszałkowskie. Funkcjonujące w nich komórki szkoleniowe zajmują się organizacją szkoleń i zapraszaniem na nie poszczególnych pracowników.

Funkcjonowanie wojewódzkich wydziałów oświaty, zarówno ze względu na charakter wykonywanych działań, jak i przez strukturę urzędu marszałkowskiego, znacząco różni się od funkcjonowania pozostałych samorządów. Zadania, jakie leżą w obowiązku pracowników, mają przede wszystkim szerszy charakter aniżeli te wykonywane w urzędach gminy, w miastach czy w starostwach powiatowych. Dodatkowo duża liczba zatrudnianych pracowników w urzędach marszałkowskich wymusza na kadrze kierowniczej wprowadzenie zdecydowanie bardziej ustrukturyzowanego sposobu zarządzania zasobami ludzkimi, zbliżonego do tych funkcjonujących w dużych firmach. Taki sposób działania dotyczy również procesu rekrutacyjnego, oceny pracowników, systemu zarządzania szkoleniami – w tym typie samorządów przybiera on najbardziej sformalizowaną i rozwiniętą formę. Definiowanie braków kompetencji, a w rezultacie podejmowanie decyzji o realizacji działań służących ich podniesieniu, odbywa się w oparciu o istniejące listy zadań i obowiązków pracowników.

Urząd marszałkowski województwa to trzeba patrzeć trochę jak korporacja, to jest prawie tysiąc pracowników, dziewięćset siedemdziesiąt pracowników jest w tej chwili. [przedstawiciel urzędu marszałkowskiego]

Przy wyborze szkolenia bądź też innej formy doskonalenia brana jest pod uwagę przede wszystkim jej tematyka (87,8%). Dwóch na pięciu respondentów wskazało, że najważniejszą rolę odgrywa w tym przypadku koszt danej formy doskonalenia. Jedna trzecia badanych wskazała, że wybór formy doskonalenia uzależniony jest przede wszystkim od tego, jakie potrzeby zgłasza pracownik, a także od lokalizacji, w której odbywa się szkolenie.

Wykres 13. Czynniki brane są pod uwagę przy wyborze tematyki szkolenia lub innej formy doskonalenia

Jakie są najważniejsze czynniki brane pod uwagę przy wyborze tematyki szkolenia lub innej formy doskonalenia?

Odpowiadający: kadra zarządzająca wydziałami oświaty, w ramach których pracownicy uczestniczą w szkoleniach lub innych formach doskonalenia podnoszących ich kompetencje (n=393).



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

Udział w szkoleniach w większości urzędów nie jest powiązany z systemami motywowania czy awansu pracowników i nie spotyka się z dodatkową gratyfikacją. Jedynie 4,3% spośród wszystkich badanych przyznało, że urząd nagradza dodatkowo uczestników szkoleń – najczęściej wzrostem wynagrodzenia, awansem zawodowym lub premią pieniężną.

Wykres 14. Gratyfikacja za udział w szkoleniach

Czy dzięki uczestnictwie w szkoleniach i/lub innych formach doskonalenia pracownicy uzyskali jakąś formę gratyfikacji?

Odpowiadający: kadra zarządzająca wydziałami oświaty, w ramach których pracownicy uczestniczą w szkoleniach lub innych formach doskonalenia podnoszących ich kompetencje (n=393).

Jaką formę miała ta gratyfikacja?

Odpowiadający: kadra zarządzająca wydziałami oświaty, w ramach których pracownicy otrzymali gratyfikację za odbyte szkolenie (n=17).



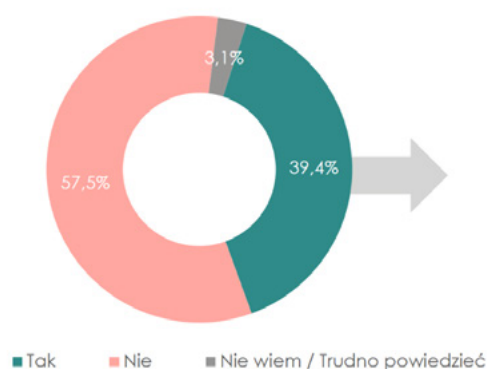
Źródło: Badanie CAPI przeprowadzone na ogólnopolskiej próbie JST (n=412) wśród kadry zarządzającej wydziałami oświaty.

Dwóch na pięciu respondentów dostrzega bariery w realizacji szkoleń w ramach wydziałów, za które są odpowiedzialni. Dotyczą one przede wszystkim zbyt wysokich cen szkoleń (64,9%) oraz braku środków w urzędzie na ten cel (49,4%). Co czwarty badany wskazał, że główną przeszkodą jest brak czasu pracowników na uczestniczenie w różnych formach doskonalenia (28,2%).

Wykres 15. Bariery w realizacji szkoleń

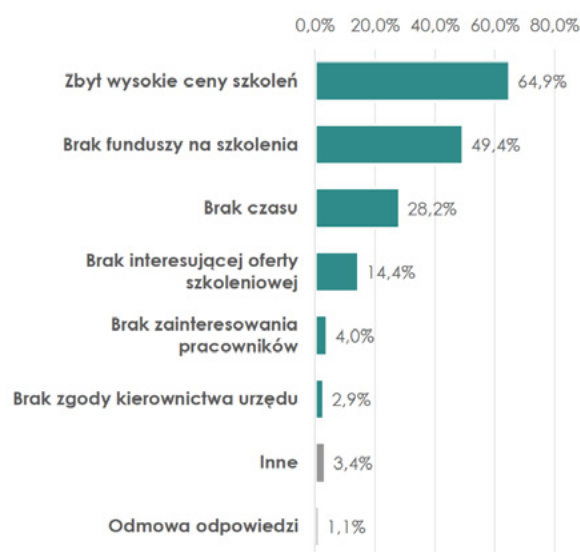
Czy istnieją jakieś bariery w realizacji szkoleń i/lub form doskonalenia pracowników w Państwa urzędzie?

Odpowiadający: kadra zarządzająca wydziałami oświaty, w ramach których pracownicy uczestniczą w szkoleniach lub innych formach doskonalenia podnoszących ich kompetencje.



Jakie są bariery w realizacji szkoleń i/lub innych form doskonalenia pracowników w Państwa urzędzie?

Odpowiadający: kadra zarządzająca wydziałami oświaty, w ramach których nie są realizowane szkolenia, oraz ci, którzy dostrzegają bariery w ich realizacji (n=174).



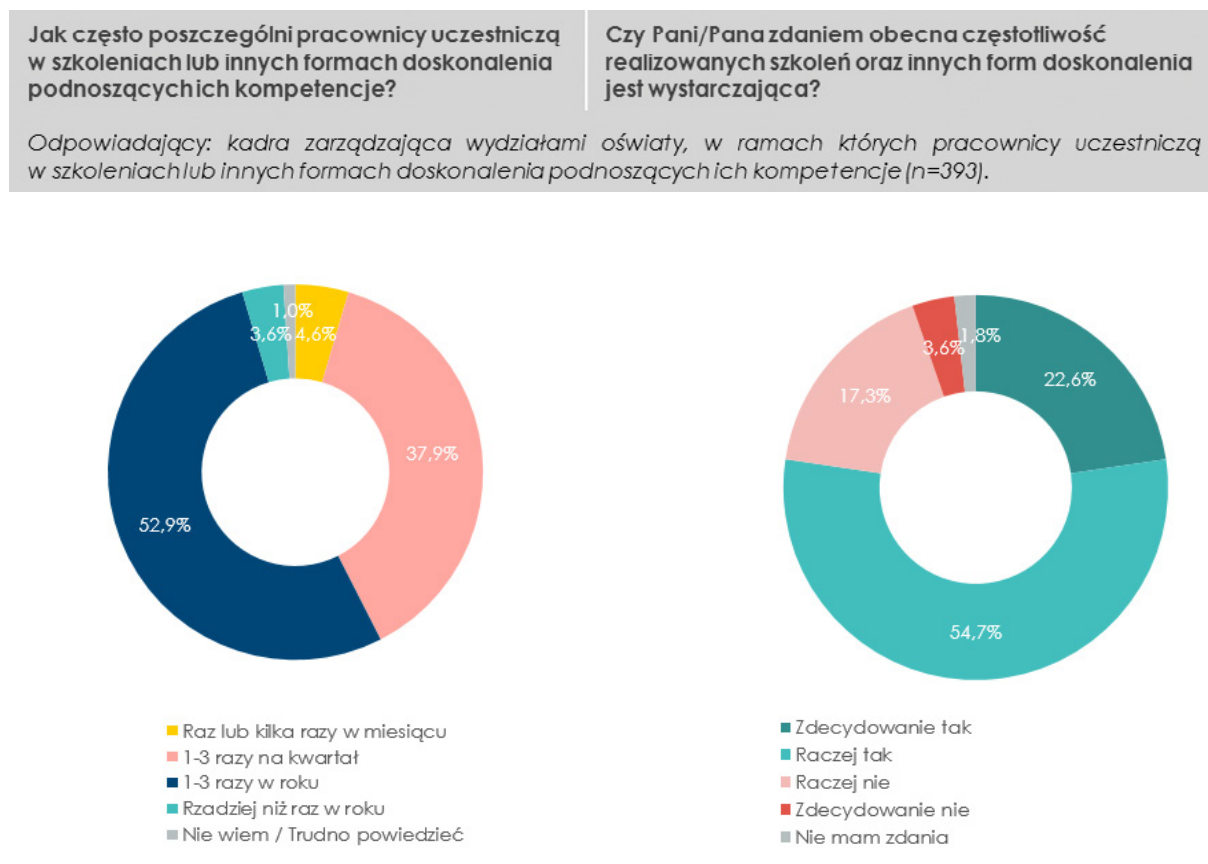
Źródło: Badanie CAPI przeprowadzone na ogólnopolskiej próbie JST (n=412) wśród kadry zarządzającej wydziałami oświaty.

Wyniki przeprowadzonych badań wskazują, że w samorządach nie funkcjonują regulacje dotyczące systemu szkoleń pracowników. Potrzeby związane z doskonaleniem zawodowym pracownicy zgłaszają swoim przełożonym w trakcie bezpośrednich rozmów, często w momencie aktualnego zapotrzebowania. Brakuje natomiast systemowego wsparcia opartego na katalogu kompetencji pracownika zajmującego stanowisko w wydziale oświaty.

3.2.2. Dotychczasowe formy wsparcia

Częstotliwość udzielanego wsparcia w ponad połowie urzędów ogranicza się do korzystania z niego od 1 do 3 razy w roku (52,9%). W co trzecim urzędzie pracownicy korzystają z różnych form doskonalenia od 1 do 3 razy na kwartał (37,9%). Trzy czwarte badanych taką częstotliwość uznała za zdecydowanie wystarczającą bądź raczej wystarczającą.

Wykres 16. Częstotliwość udzielanego wsparcia

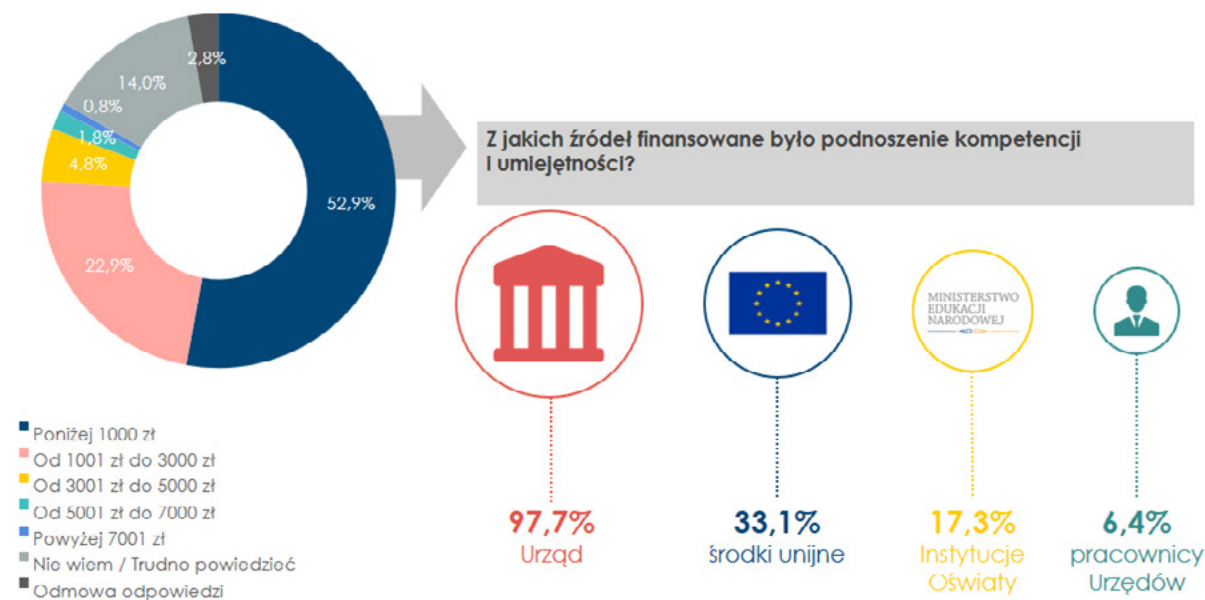


Źródło: Badanie CAPI przeprowadzone na ogólnopolskiej próbie JST (n=412) wśród kadry zarządzającej wydziałami oświaty.

Jak wskazuje analiza wywiadów jakościowych, szkolenia, w których biorą udział urzędnicy, są finansowane całościowo bądź częściowo (do 40%) przez urząd. Dane te potwierdza analiza danych ilościowych. Ponad połowa badanych oszacowała wysokość wydatków na szkolenia i inne formy doskonalenia pracowników JST w ciągu ostatnich dwóch lat (2014–2015) na poziomie poniżej 1000 złotych w przeliczeniu na jednego pracownika (52,9%). Co piąta osoba wskazała przedział 1001–3000 złotych (22,9%). Szkolenia, w których biorą udział pracownicy, finansowane są przede wszystkim przez urząd (97,7%). Co trzeci respondent wskazał, że środki na szkolenia pozyskiwane są z Funduszy Europejskich (33,1%).

Wykres 17. Finansowanie udzielanego wsparcia

Jakie były wydatki na szkolenia i inne formy doskonalenia pracowników jednostkach samorządu terytorialnego w ostatnich dwóch latach – 2014 i 2015 (w przeliczeniu na jednego pracownika)?
 Odpowiadający: kadra zarządzająca wydziałami oświaty, w ramach których pracownicy uczestniczą w szkoleniach lub innych formach doskonalenia podnoszących ich kompetencje (n=393).



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 (88,3%). Szkolenia prowadzone były głównie przez firmy szkoleniowe (91,3%). Co czwarta osoba wskazywała również placówki doskonalenia nauczycieli jako instytucje odpowiedzialne za organizację doskonalenia (25,4%) oraz na urzędy (23,2%). Co piąty respondent zadeklarował, że szkolenia, w których brali udział w ostatnim czasie pracownicy wydziałów oświaty, prowadzone były przez jednostki podległe Ministerstwu Edukacji Narodowej (20,6%).

Tematyka szkoleń oscyluje przede wszystkim wokół codziennych zadań, z jakimi mierzą się pracownicy zajmujący się zadaniami oświatowymi. Wśród trzech głównych tematów pojawiły się: prawo oświatowe (86,8%), zagadnienia finansowe (79,4%) oraz realizacja zadań oświatowych (73,3%). Te trzy obszary zostały też wskazane jako najistotniejsze dla skutecznego zarządzania oświatą.

Poza zagadnieniami wyróżnionymi na wykresie respondenci wskazywali, że brali udział w szkoleniach dotyczących Systemu Informacji Oświatowej. Pojedyncze osoby zaznaczyły zaś, że uczestniczyły w warsztatach, które zwiększały ich kompetencje w następujących zakresach: zasady BHP, aktualizacja arkuszy organizacyjnych, zasady przyznawania stypendiów oraz zasiłków szkolnych, stosowanie przepisów Kodeksu prawa

cywilnego, zatrudnienie osób młodocianych oraz rozliczenie wniosków w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego.

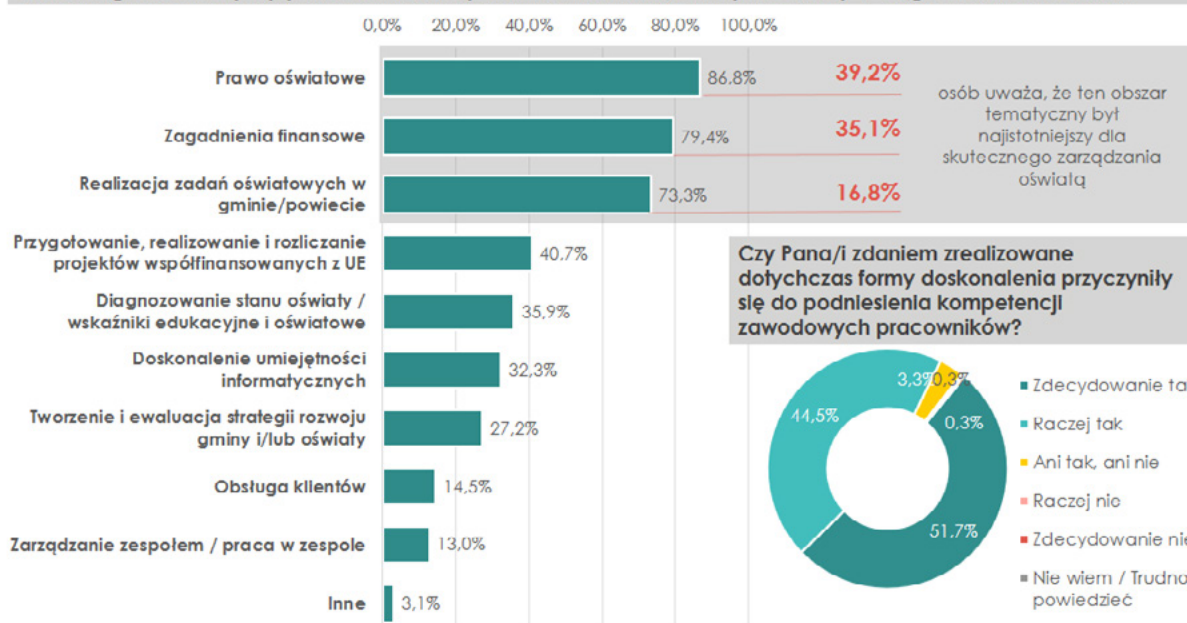
Wykres 18. Forma dotychczasowych szkoleń

Z jakiego typu szkoleń korzystali Państwo najczęściej w ubiegłym roku?

Odpowiadający: kadra zarządzająca wydziałami oświaty, w ramach których pracownicy uczestniczą w szkoleniach lub innych formach doskonalenia podnoszących ich kompetencje (n=393).



Jakich zagadnień dotyczyły szkolenia, w których brali udział Pani/Pana pracownicy w ciągu ostatnich trzech lat?



Kto przeprowadzał szkolenia lub inne formy doskonalenia?



Formy doskonalenia, z których korzystają urzędnicy, możemy podzielić na formalne, nieformalne, a także pozaformalne¹¹. Wyniki przeprowadzonego badania jakościowego wskazują, że urzędnicy bardzo często uzupełniają i aktualizują swoją wiedzę w sposób nieformalny – szukają informacji samodzielnie bądź posiłkują się doświadczeniem pracowników z innych urzędów. Wśród formalnych i pozaformalnych form kształcenia dominują te organizowane przez:

⇒ Placówki doskonalenia nauczycieli,

¹¹ Definicje zaczerpnięte z: Kształcenie dorosłych 2011, red. P. Łysoń, GUS, Warszawa 2013.

- ⇒ Stowarzyszenia (np. Wielkopolski Ośrodek Kształcenia i Studiów Samorządowych),
- ⇒ Firmy szkoleniowe (np. CSP Mentis, Vulcan).

Rysunek 2. Formy doskonalenia zawodowego pracowników JST



Źródło: Badanie FGI oraz IDI z pracownikami i kadrą zarządzającą wydziałami oświaty.

Jak pokazuje analiza wywiadów jakościowych i ilościowych, tematyka szkoleń często jest związana ze zmianami, jakie aktualnie mają miejsce w systemie edukacji. Dotyczą one np. upowszechniania edukacji przedszkolnej, rekrutacji do szkół i przedszkoli, zasad przyznawania dotacji oświatowych, bezpłatnych podręczników i ich dotowania. Zdarza się, że pracownicy organów prowadzących uczestniczą w szkoleniach wraz z dyrektorami szkół. Takie rozwiązanie pomaga spojrzeć na omawianą kwestię z dwóch punktów widzenia – dyrektorów szkół oraz osób zatrudnionych w JST – dzięki czemu możliwe staje się poznanie problemów i trudności, z jakimi borykają się poszczególne strony w swojej pracy. Wartością dodaną tak zorganizowanych szkoleń jest z pewnością możliwość nawiązania relacji oraz poznania wzajemnej perspektywy kadry zarządzającej oświatą.

Cenne okazują się być nie tylko same szkolenia, ale też materiały informacyjne, które otrzymują uczestnicy tych szkoleń. Z kolei nawiązane kontakty z prowadzącymi szkolenia ekspertami/trenerami są wykorzystywane w późniejszej pracy.

Większość osób zarządzających oświatą wskazała, że w ramach urzędu sprawdzana jest efektywność odbytych szkoleń (63,1%). Najczęściej odbywa się ona w sposób niefORMALNY – poprzez monitorowanie pracy pracowników (64,1%) oraz poprzez monitorowanie rezultatów ich pracy (40,3%). W co trzecim urzędzie ewaluacja szkolenia odbywa się z wykorzystaniem ankiety ewaluacyjnej (32,7%).

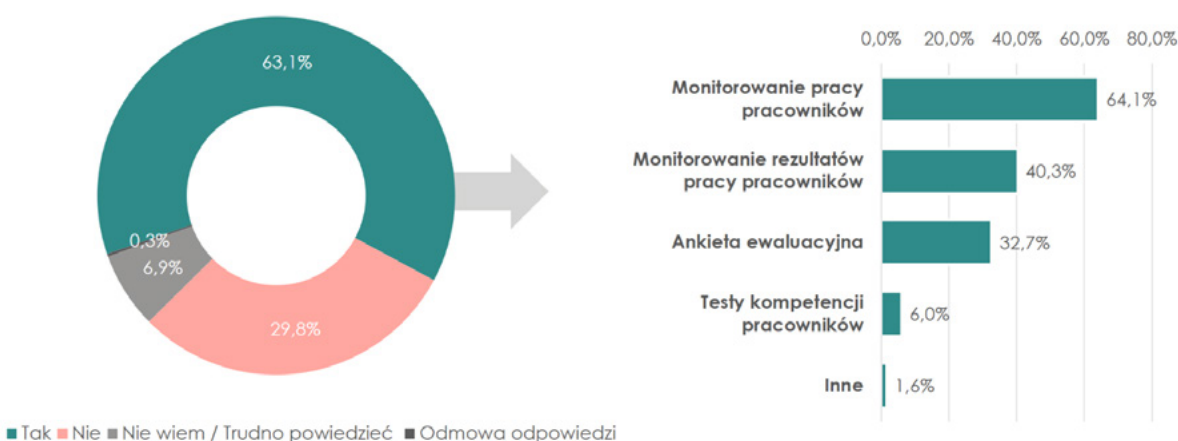
Wykres 19. Ewaluacja szkoleń

Czy została sprawdzona efektywność tych szkoleń?

Odpowiadający: kadra zarządzająca wydziałami oświaty, w ramach których pracownicy uczestniczą w szkoleniach lub innych formach doskonalenia podnoszących ich kompetencje (n=393).

W jaki sposób sprawdzona została efektywność szkoleń?

Odpowiadający: kadra zarządzająca wydziałami oświaty, w ramach których sprawdzana jest efektywność szkoleń (n=248).



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

W ponad połowie badanych urzędów w wyniku szkoleń wprowadzono do codziennej pracy usprawnienia (57,3%). Najczęściej wskazywanym rodzajem usprawnienia była zmiana organizacji pracy (55,6%). W ramach tej kategorii zakwalifikowano: zmianę listy obowiązków pracowników, przekształcenie struktury zespołu. Wśród usprawnień prawnych (37,3%) respondenci najczęściej wskazywali (42 respondentów) zwiększenie własnej wiedzy z zakresu prawa. Dzięki szkoleniu poznali najświeższe rozwiązania prawne (ustawy i rozporządzenia) oraz – co bardzo istotne – zapoznali się z interpretacjami prawnymi. Ponadto 26 badanych uznało, że poprzez udział w warsztacie łatwiej było im wprowadzić zmiany w lokalnych aktach prawnych i dostosować je do przepisów krajowych. 13 uczestników badania wskazało, że efektem wprowadzonych przez nich zmian prawnych do lokalnego obrotu prawnego była wyższa jakość usług. Wśród tej kategorii odpowiedzi pojawiały się takie kwestie, jak uporządkowanie i sprawniejszy obieg dokumentacji, doprecyzowanie procedur oraz szybsze rozliczenia finansowe. Dodatkowo pięciu respondentów wskazało, że dzięki kursom może sprawniej zarządzać szkołami poprzez udzielanie im rzetelniejszego wsparcia, opracowania nowych zasad współpracy, a także przejrzystych regulaminów wynagrodzeń nauczycieli.

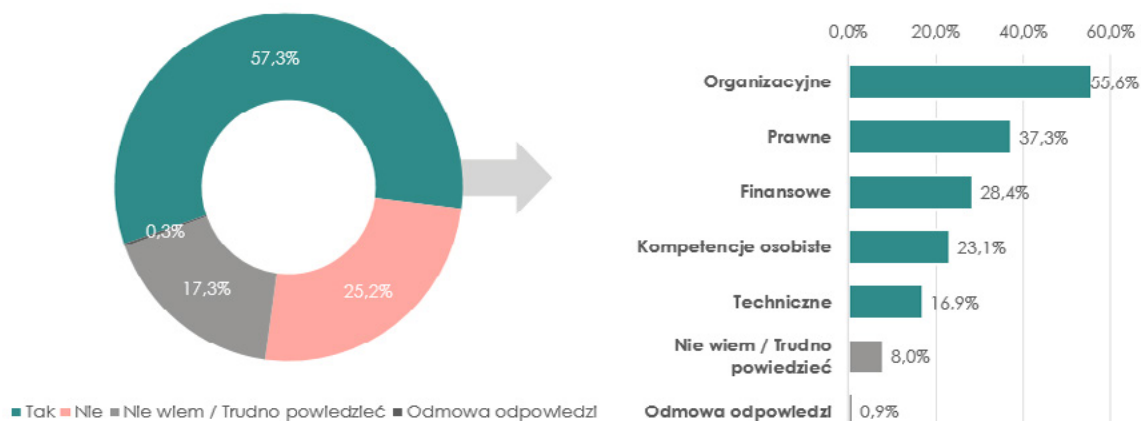
Wykres 20. Usprawnienia wprowadzone w urzędzie w wyniku szkoleń

Czy dzięki tym szkoleniom lub innym formom doskonalenia pracowników udało się wprowadzić jakieś usprawnienia w funkcjonowaniu urzędu?

Odpowiadający: kadra zarządzająca wydziałami oświaty, w ramach których pracownicy uczestniczą w szkoleniach lub innych formach doskonalenia podnoszących ich kompetencje

Jakiego rodzaju to były usprawnienia?

Odpowiadający: kadra zarządzająca wydziałami oświaty, w ramach których wprowadzono usprawnienia (n=225).



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

Większość pracowników samorządów skupia się przede wszystkim na poprawnym wykonywaniu codziennych obowiązków wynikających z realizacji zadań oświatowych. **Szkolenia, które się odbywają, oscylują przede wszystkim wokół zagadnień związanych z prawem i finansami.** Pracownicy wydziałów oświaty chętnie uczestniczą w różnych formach doskonalenia zawodowego. Potrzeba pogłębiania i aktualizowania już posiadanej wiedzy przejawia się w inicjatywach podejmowanych w sposób nieformalny – poprzez budowanie relacji z innymi pracownikami samorządów, dzięki czemu możliwa jest bieżąca wymiana dobrych praktyk.

3.2.3. Potrzeby szkoleniowe pracowników

Wyniki zrealizowanego badania potwierdzają, że pracownicy JST posiadają dość bogate doświadczenie związane z uczestnictwem w szkoleniach realizowanych przez urząd oraz przez instytucje zewnętrzne. W trakcie wywiadów jakościowych respondenci podzielili się swoimi oczekiwaniami dotyczącymi form doskonalenia, w których biorą udział. Podstawowe oczekiwania urzędników skupiają się przede wszystkim na czterech podstawowych elementach związanych z formą prowadzonych szkoleń i kursów:



Źródło: Badanie FGI oraz IDI z pracownikami i kadrą zarządzającą wydziałami oświaty.

Największy nacisk kładziono na to, aby szkolenie prowadziła osoba kompetentna, posiadająca praktyczną wiedzę i doświadczenie.

Szkolenie było prowadzone przez osoby właśnie typu dyrektor szkoły. Miał umiejętności warsztatowe dotyczące umiejętności szkoleniowych, natomiast na sali były osoby kierujące edukacją w gminach, powiatach i nasza specyfika pracy była zupełnie inna niż tej osoby prowadzącej to szkolenie. [FGI z kadrą kierowniczą]

Jest generalnie zapotrzebowanie na to, żeby one były maksymalnie zbliżone do praktyki i nie cieszą się powodzeniem szkolenia prowadzone przez szkoleniowców. Natomiast jeżeli szkolenie prowadzi człowiek, który jednocześnie jest ekspertem w danej dziedzinie i w praktyce w tym roku, zupełnie inny odbiór jest. [pracownik urzędu marszałkowskiego]

Pracownicy urzędów przykładali wagę do tego, aby szkolenia miały wymiar praktyczny. Słuchanie informacji, które można samodzielnie odszukać w Internecie, powoduje poczucie straconego czasu. Głównym celem jest zatem odniesienie warstwy teoretycznej do codziennych zadań wykonywanych przez urzędników zajmujących się oświatą.

Bardzo ważny jest ten element praktyczny. Bo taką wiedzę z Internetu, z ustawy to my sami zrobimy, nie ma problemu. [FGI z kadrą kierowniczą]

Natomiast w warsztatach prowadzący zmusza mnie, mobilizuje nas do tego, że my cały czas w tym uczestniczymy. W wykładzie takiej prezentacji niekoniecznie.

[FGI z pracownikami]

Szczególną uwagę zwracano także na formę szkoleń – istotne, aby miały wymiar angażujący uczestników, a nie wykładowy, i były prowadzone w formie warsztatowej. Taki kształt szkolenia daje istotną wartość dodaną – poza zdobywaniem wiedzy od trenera/wykładowcy uczestnicy wchodzi w interakcje pomiędzy sobą. Wspólnie zadają pytania prowadzącemu oraz sobie nawzajem, dzielą się także doświadczeniami i dobrymi praktykami.

Dla nas nawet krótkie formy takich szkoleń są miejscem, w którym spotykamy się z dyrektorami innych jednostek, którzy działają w bardzo podobnym obszarze i dla nas jest to też czas, kiedy możemy się wymienić doświadczeniami i właśnie w takim obszarze szerokim, gdzie byłyby spotkania, gdzie można by było podzielić się, ale w takiej formie luźnej, nie bardzo formalnej, doświadczeniami, dobrymi rozwiązaniami, bo tak naprawdę bardzo często ich szukamy, to myślę, że byłoby bardzo przydatne. [pracownik ZEAS]

Z przeprowadzonych badań wynika, że główne potrzeby szkoleniowe osób zatrudnionych w wydziałach zajmujących się edukacją dotyczą doskonalenia kompetencji twardych, związanych ze specjalistyczną wiedzą zawodową. Niemniej jednak respondenci zdają sobie sprawę z tego, jak istotne w wykonywanej pracy są kompetencje miękkie (komunikacja, negocjacje). Na potrzebę rozwijania tych kompetencji wśród kadry JST uwagę zwrócili również dyrektorzy szkół. Doskonalenie kompetencji miękkich za pomocą szkoleń czy kursów jest oceniane przez pracowników urzędu stosunkowo nisko.

Natomiast szkolenia z umiejętności miękkich, komunikacji, poprawy kontaktu z klientami na przykład. One pewnie są potrzebne, żeby doskonalić te umiejętności, tylko z drugiej strony po prostu brak na nie czasu, bo nie da się tego, warsztaty takie miękkie ośmiogodzinne nie mają sensu, bo to jest zdecydowanie za krótki czas na ćwiczenie takich umiejętności, więc one musiałyby trwać dłuższy okres, a na to po prostu nie ma czasu. [pracownik JST]

Rozwijanie umiejętności społecznych najefektywniej sprawdza się w naturalnych sytuacjach, które mają miejsce w czasie wykonywania codziennych obowiązków. Każdy dzień pracy składa się z sytuacji generujących różnego typu zachowania społeczne. Rolą kierownika wydziału byłoby wspomaganie i naprowadzanie swoich pracowników na wybór właściwych w danej sytuacji zachowań. Skuteczność takiego mentoringu z pewnością mogłaby się zwiększyć poprzez odbycie szkoleń z zakresu kompetencji społecznych oraz takich, które nakierowane byłyby na stymulowanie ich rozwoju wśród pracowników.

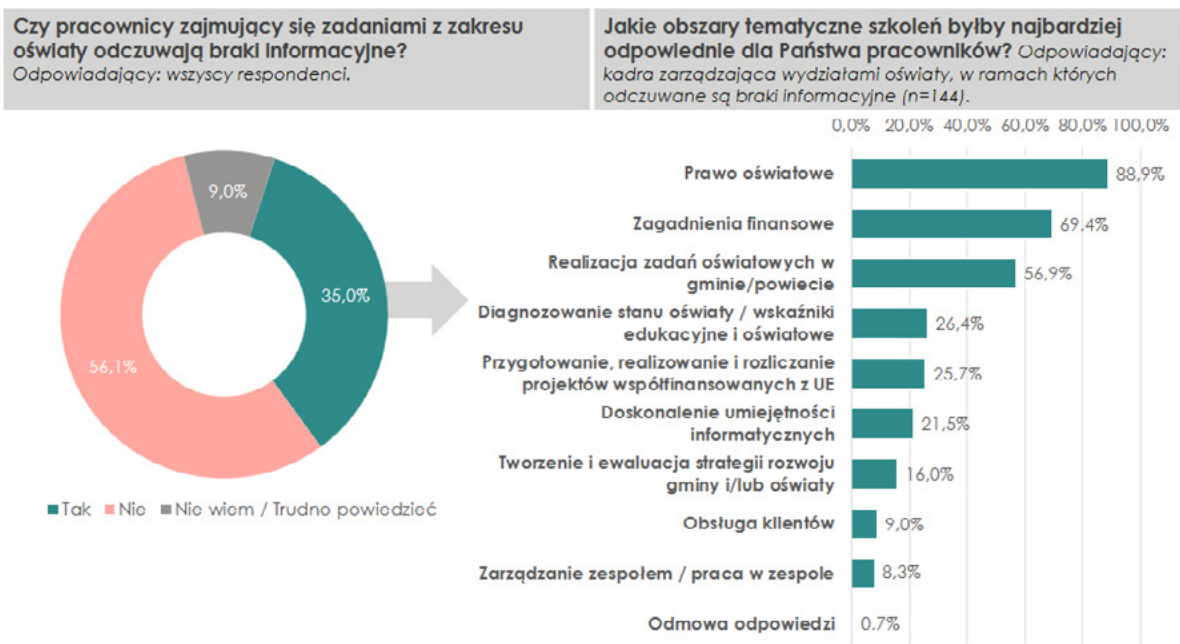
Jak wynika z analizy danych jakościowych, urzędnicy oczekują przede wszystkim wsparcia w następujących obszarach:

- ⇒ prawo (oświatowe, zamówień publicznych),
- ⇒ finanse (dla jednostek niepublicznych, rozliczanie projektów unijnych, rozliczenia VAT),
- ⇒ funkcjonowanie urzędu (redagowanie tekstów, promocja urzędu, korzystanie z *social media*, działania PR, komunikacja z użyciem nowoczesnych technologii).

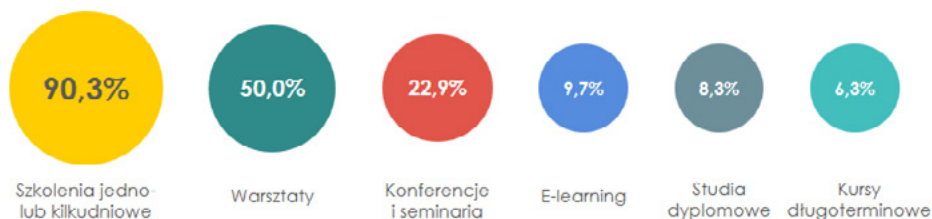
Wyniki te potwierdzają zebrane dane ilościowe. Wśród najczęściej wskazywanych obszarów tematycznych, w ramach których chcieliby się szkolić pracownicy wydziałów oświaty, znalazły się: prawo oświatowe (88,9%) oraz zagadnienia związane z finansami (69,4%). Kolejnymi pod względem częstości wskazań były zagadnienia związane z realizacją zadań oświatowych (56,9%).

Preferowana przez większość forma szkoleń to te jedno- i kilkudniowe (90,3%). Co drugi respondent uważał, że najbardziej preferowaną formą doskonalenia są warsztaty, co piąty natomiast wskazał na konferencje i seminaria (22,9%).

Wykres 21. Potrzeby szkoleniowe pracowników JST



Które z form szkoleń byłby najbardziej odpowiednie dla Państwa? Odpowiadający: kadra zarządzająca wydziałami oświaty, w ramach których odczuwane są braki informacyjne (n=144).



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

Wysoka odpowiedzialność za wykonywane zadania przejawia się wśród pracowników wydziału oświaty także przy wyborze preferowanych szkoleń. Największą popularnością cieszą się szkolenia związane z zagadnieniami prawa oświatowego oraz finansów. Wybory te podkreślają jednak również powszechny sposób postrzegania zarządzania lokalną oświatą, jakim jest skupianie się w dużej mierze na zadaniach administracyjnych.

4. Kompetencje kadry zarządzającej i pracowników ds. oświaty

Efektywność wykonywanych zadań często 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).

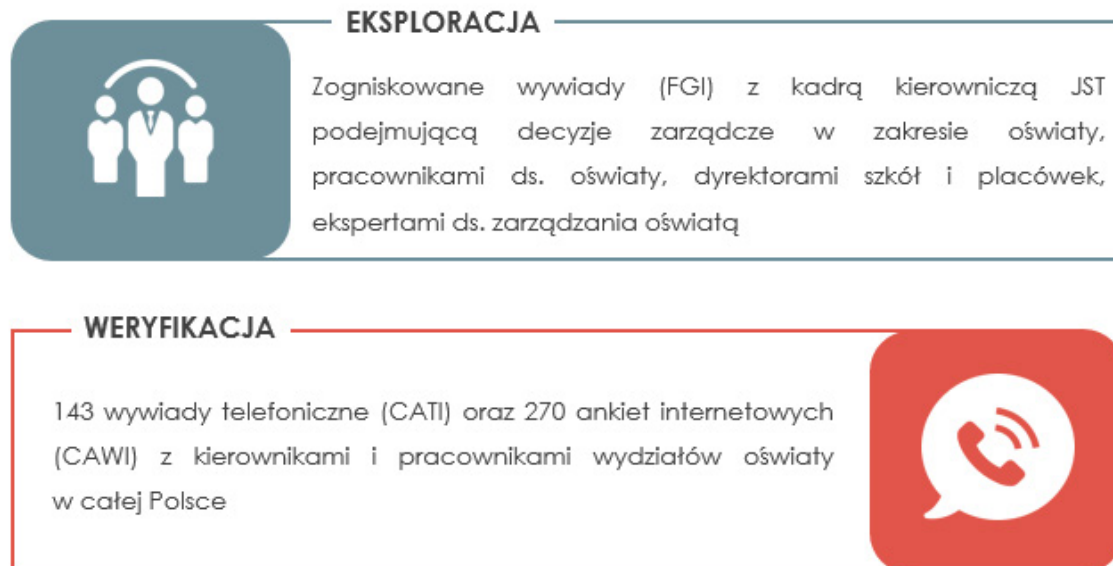
Charakterystyczna cecha kompetencji dotyczy wykonywania określonych zadań w ramach działalności zawodowej. Czasem część wykonywanych zadań wymaga posiadania kilku kompetencji, a w innym przypadku jedna kompetencja jest niezbędna do wykonania kilku różnych zadań. Zważywszy na to, że kompetencje stanowią pewien konstrukt teoretyczny, nie sposób obserwować je, a także wnioskować o nich, w odezwaniu od konkretnych zachowań. Kategorie zachowań tworzone są w oparciu o doświadczenie, teorie psychologiczne i wyniki przeprowadzonych badań. Zachowania, wiedza i umiejętności oraz postawy tworzą wskaźniki posiadania danej kompetencji¹².

Opracowanie zbioru najczęściej wykorzystywanych kompetencji na potrzeby niniejszej diagnozy nastąpiło w oparciu o wypowiedzi 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 prowadzących

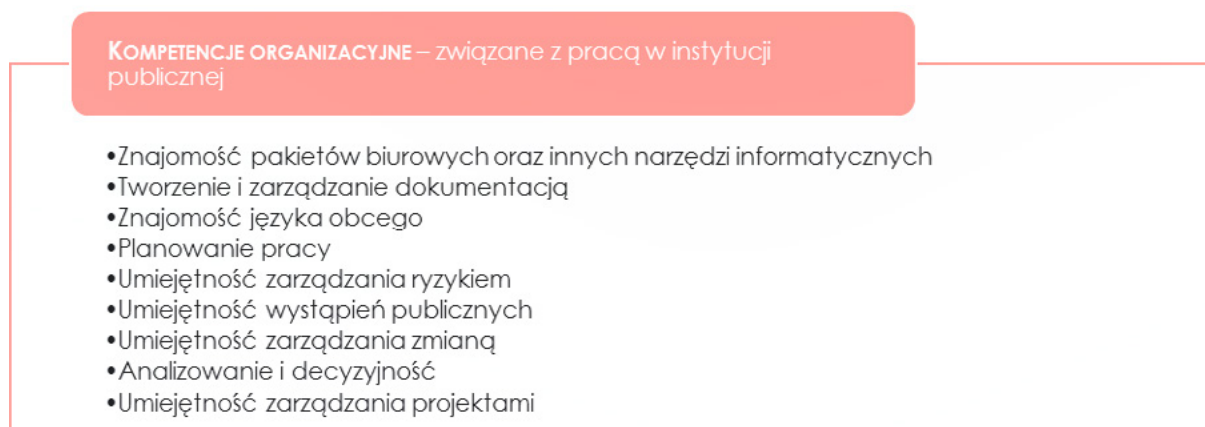
¹² Uniwersalny model kompetencji. Podręcznik użytkownika, Fundacja Obserwatorium Zarządzania–Competency Institute, s. 14.

oraz ich jednostek podległych, pozwoliło określić możliwie pełen wachlarz kompetencji, jakie są wykorzystywane przez pracowników JST i których oczekuje się od nich.

Rysunek 3. 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 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 wszystkich pracowników poproszono o ustosunkowanie się do kompetencji organizacyjnych, zawodowych i społecznych, a kadrę zarządzającą oświatą dodatkowo do kompetencji menadżerskich. Weryfikacja przygotowanego zbioru kompetencji odbyła się przy wykorzystaniu ankiety CAWI oraz CATI. Do wszystkich respondentów rozestano typy zachowań z prośbą o określenie, czy dana kompetencja jest potrzebna (na skali 1–5, gdzie 1 oznacza, że dana kompetencja jest zupełnie niepotrzebna, 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, które przedstawiono na wykresach i w tabelach w kolejnych rozdziałach.

4.1. Kluczowe kompetencje pracowników zajmujących się zadaniami z zakresu oświaty

W ramach badań jakościowych jako najważniejsza kompetencja pracowników jednostek samorządu terytorialnego wymieniana jest **wiedza z zakresu prawa oświatowego**. Istotność tej kompetencji podkreślana jest zarówno przez samych pracowników, ich zwierzchników, jak i współpracujących z nimi osób. Przepisy określają najważniejsze zadania samorządów w zakresie oświaty, definiują ich prawa i obowiązki. Poszczególne ustawy i rozporządzenia regulują procedury nadzoru i kontroli nad szkołami i placówkami podległymi. Zdaniem respondentów pracownicy do spraw oświaty powinni posiadać odpowiednią wiedzę z zakresu prawa, aby właściwie realizować zadania oświatowe. Ważność takiej kompetencji podkreślana jest również przez wójtów, burmistrzów oraz starostów. W momencie obejmowania stanowiska po raz pierwszy najczęściej nie mają wiedzy z zakresu funkcjonowania oświaty. W związku z tym muszą liczyć na wsparcie i wiedzę pracowników urzędów, którzy zajmowali się tymi kwestiami we wcześniejszym okresie.

Przede wszystkim musi znać przepisy oświatowe dotyczące zwłaszcza tych punktów, które są zadaniem organu prowadzącego. Tutaj nie wspomniałem jeszcze o tym. Ale my na przykład większość dzieci musimy dowozić. To jest cały system, wie pan... organizowany. Już teraz jak gdyby powielany. Ale musimy wiedzieć, powiedzmy, musi taki pracownik znać te przepisy, jak dziecko może daleko iść same, jak musi być wożone. Tam są takie wyznaczniki. Jak zorganizować dany system dowożenia, żeby to było bezpieczne. [burmistrz gminy]

Jesteśmy kompetentni, umiemy czytać prawo, bo to prawo w oświacie tak się zmienia, że trzeba je śledzić na bieżąco. Nie tylko samo prawo, ale jeszcze orzecznictwo, bo orzecznictwo też jest różne. No i też kreowanie tej polityki oświatowej. [kierownik wydziału oświaty]

Oni muszą znać bardzo dobrze prawo oświatowe, administracyjne i finansowe. Dlaczego? Dlatego że prawnicy nie chcą się zajmować prawem oświatowym. Prawo oświatowe jest bardzo źle napisane (...). Prawnicy w ogóle się nie chcą zajmować, ci ludzie są zostawieni w samorządach sami sobie. [ekspert ds. oświaty]

Również dyrektorzy podkreślają, że pracownicy ds. oświaty zatrudnieni w jednostkach samorządu terytorialnego powinni posiadać przede wszystkim wiedzę z zakresu obowiązującego prawa. Z racji tego, że wydziały oświaty wskazywane są jako jednostki pełniące rolę nadzoru administracyjno-finansowego, oczekuje się od zatrudnionych tam osób, że będą miały odpowiednie przygotowanie do realizacji tych zadań. Od pracowników wydziałów oświaty nie egzekwuje się wsparcia w zakresie realizacji procesu nauczania, wymaga się od nich przede wszystkim pomocy w zarządzaniu placówkami edukacyjnymi zgodnie z przepisami prawa. Dyrektorzy szkół, którzy najczęściej wywodzą się ze środowiska nauczycielskiego, wskazują, że pomimo odbycia przez

nich dodatkowych szkoleń i kursów w momencie objęcia stanowiska w samorządzie nie mają praktycznej wiedzy, jak wywiązać się z powierzonych im obowiązków. Liczą w tym zakresie na wsparcie ze strony pracowników oświatowych. Warto podkreślić, że nawet doświadczeni i wieloletni dyrektorzy wskazują, że z racji liczby zadań, które muszą realizować, nie zawsze mają możliwość śledzenia zmian prawnych. Tym samym nie mają szans na szybkie i efektywne ich wdrożenie w zarządzanych przez nich szkołach i placówkach. Problem ten jest szczególnie istotny w przypadku małych szkół i przedszkoli, w których zespół administracyjno-finansowy szkoły ogranicza się do bardzo wąskiego grona osób niezdolnych do stałego monitoringu nowelizacji prawnych. W takich sytuacjach kompetentni – znający aktualne przepisy prawne – pracownicy JST stanowią ogromne wsparcie dla dyrektorów szkół.

Na pewno jeżeli chodzi o kompetencje, to na pewno wiedza. Na pewno wiedza i znajomość przepisów obowiązujących, aktualnych przepisów prawnych. To bez dwóch zdań. Zawsze inspektor Wydziału Edukacji ma być osobą, która jest w stanie być doradcą dyrektora. (...) inspektor ma być tym głosem doradczym, więc musi być osobą kompetentną, potrafiącą znać przepisy, stosować te przepisy i w sytuacjach wątpliwych móc rozstrzygnąć. I biegle też poruszać się też po orzecznictwie sądowym, bo wiemy, że tam, gdzie przepis niejednoznaczny, tam orzeczenia sądowe czy tam konsekwencje w postaci niekorzystnych wyroków sądowych. [dyrektor szkoły ponadgimnazjalnej]

A w tej chwili jest taka gonitwa prawna. Bo ja wcześniej czytałam wszystkie projekty, starałam się siedzieć, czytać, wiedzieć, co tu za moment będzie, żeby się przygotowywać do kierowania placówką dalej, ale zaprzestałam tego, bo ja już potem nie wiedziałam, czy to, co czytałam, jest w projekcie, czy to już weszło. Bo jak wchodziły akty prawne, to one miały zupełnie inny obraz niż to, co było w projekcie. One się diametralnie zmieniały. [dyrektor liceum]

W rozmowach ze wszystkimi powyżej wspomnianymi grupami zawodowymi (pracownicy i dyrektorzy wydziałów oświaty oraz dyrektorzy szkół) uwidacznia się duża odpowiedzialność za wypełnienie powierzonych im obowiązków, a także obawa przed złamaniem zapisów prawa. Chęć prawidłowego wywiązania się z powierzonych funkcji jest dla nich niezwykle istotna. Natomiast realizacja zadań jednostek samorządu terytorialnego w obszarze oświaty **wymaga znajomości różnych dziedzin prawa**, m.in. oświatowego, pracy, administracyjnego, zamówień publicznych oraz podatkowego.

Ja bardzo się stresuję i to jest dla mnie zawsze bardzo ważne, sprawy związane z kontrolą placówek. Ponieważ jeśli idziemy kontrolować placówki, musimy mieć przygotowanie na wielu płaszczyznach. Na przykład kontrolę ostatnio odbywałyśmy w naszych placówkach dotyczące rozliczenia delegacji służbowych. I tutaj na przykład ja jestem w stanie się przygotować, bo mam akty prawne, przygotowuję, czy jak tam ma być. [inspektor oświaty]

Oprócz znajomości przepisów konieczna jest umiejętność ich interpretacji, a także osadzenia w szerszym kontekście prawnym. Pracownicy ds. oświaty oraz współpracujący z nimi pracownicy podległych jednostek podkreślają, że muszą w praktyce realizować obowiązki nałożone przez ustawodawcę na samorząd. Wymaga to specjalistycznej wiedzy, ale także znajomości wszystkich niuansów realizowanego zadania. To właśnie szczegóły mają wpływ na decyzję, które przepisy prawne należy wziąć pod uwagę w danej sytuacji.

Jeżeli chodzi o sam zakres prawny, to im państwo taki obowiązek narzuciło, natomiast (...) organy prowadzące, między innymi nasz organ, nie jest bogaty, żeby iluś prawników tam zatrudniać. Jest jeden czy dwóch i oni jakby w międzyczasie zajmują się oświatą, ale ta wiedza nie jest do końca taka, jaką my byśmy oczekiwali. [dyrektor zespołu szkół]

Mają dużą wiedzę teoretyczną. Ja mam takie podejście, że zastosowanie w praktyce do przepisów, które mamy dzisiaj, jest niezwykle trudne i tak naprawdę też pod tym kątem przeglądam się. Są osoby, które bardzo trafnie potrafią zastosować tę teoretyczną wiedzę w praktyce, jest to taka mocna strona niektórych pracowników. Generalnie wiedza, umiejętność przekładania tego na zastosowanie, samodzielność w podejmowaniu decyzji, to też jest taka mocna strona. Jest kilka osób, które to potrafią robić. [dyrektor zespołu szkół]

Drugą najważniejszą kompetencją wśród pracowników jest **komunikatywność**. Analizując rolę pracowników oświaty, warto wykorzystać założenia teorii sieci społecznych¹³, która bada powiązania pomiędzy jednostkami a organizacjami określonej zbiorowości. W ramach tej teorii badawczej został wprowadzony termin „węzeł”. Charakteryzuje on podmioty, które przekazują informacje pomiędzy różnymi jednostkami, a także łączy i koncentruje działanie niezależnych elementów systemu. Podobną rolę pełnią również pracownicy oświaty. Jedną z ich podstawowych funkcji jest utrzymywanie prawidłowej komunikacji między własną organizacją (urzędem) a dyrektorami szkół. Ponadto pomagają oni w kontakcie pomiędzy poszczególnymi placówkami edukacyjnymi.

Jest jedna pani w wydziale oświaty, która się tym zajmuje. Jest jakby przekaźnikiem między burmistrzem a dyrektorami. [przewodniczący rady rodziców]

Jak wskazywali respondenci, pracownicy ds. oświaty powinni być **otwarciami na problemy i potrzeby innych**. Muszą oni wspierać dyrektorów szkół w rozwiązywaniu problemów, motywować do poszukiwania rozwiązań będących odpowiedzią na nowe wyzwania, a także udzielać niezbędnych informacji z zakresu procedur administracyjnych. Ich rolą jest analizowanie i odpowiadanie na potrzeby lokalnego środowiska edukacyjnego. W wywiadach podkreślona została istotność i waga kontaktów bezpośrednich.

¹³ J. H. Turner, A. Maryanski, *Analiza sieciowa*, [w:] *Struktura teorii socjologicznej*, red. A. Manterys, G. Woroniecka, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2004.

Zdaniem respondentów relacje charakteryzujące się mniejszym sformalizowaniem znacząco poprawiają rozwiązywanie pojawiających się problemów. Możliwość szybkiego skontaktowania się z urzędnikiem, przedyskutowania z nim określonej sytuacji, pozyskanie od niego potrzebnej informacji lub opinii jest bardzo cenione przez przedstawicieli szkół i placówek edukacyjnych.

Pracownicy wydziału oświaty muszą znać prawo oświatowe, to jest jasne, i znają prawo oświatowe na tyle na ile, ale są sytuacje, gdzie są bardzo szczególne rzeczy i po pierwsze mają radców prawnych, a po drugie ta komunikacja dwustronna, jeżeli jest coś, co dotyczy na przykład kwestii doskonalenia zawodowego nauczycieli, kwestii prawnych, to wydział wie, że eksperci są tu, czyli my. Czyli potrafi zadzwonić i w kwestiach, na których my się naprawdę znamy, z nami rozmawiać. To jest zaleta, a nie, że nie ma tej komunikacji dwustronnej, ale trudno, żeby wydział edukacji, urzędnicy szczegółowo znali wszystkie obszary. [dyrektor szkoły]

Kompetencje miękkie też muszą mieć. Dlaczego? Dlatego że szkoła jest miejscem, gdzie się ujawniają wszystkie problemy społeczne w danej lokalności, bo to jest takie miejsce, gdzie są dzieci, rodzice, samorząd, pierwsze konfrontacje. [ekspert ds. oświaty]

Przy omawianiu kwestii związanych z komunikacją, respondenci zwracali również uwagę na **współpracę w zespole**. Przy czym należy zauważyć, że często definicja zespołu nie ogranicza się jedynie do pracowników urzędu, ale obejmuje również dyrektorów szkół i placówek oświatowych. Jest to charakterystyczne w szczególności dla mniejszych gmin. Wszystkie ww. jednostki czują się odpowiedzialne za rozwój lokalnej edukacji, dlatego też motywują i angażują innych do aktywnej pracy zespołowej oraz zachęcają współpracowników do konsultowania pojawiających się problemów. Ważną umiejętnością jest również szybkie i skuteczne rozwiązywanie pojawiających się konfliktów.

Pracownicy ds. oświaty muszą cechować się także **proaktywnością**. Zdaniem respondentów ich obowiązki często wymagają aktywnych działań na rzecz rozwoju lokalnej edukacji. W tym celu muszą nawiązywać współpracę z innymi potencjalnie zainteresowanymi podmiotami (np. organizacjami pozarządowymi, wspólnotami religijnymi czy przedstawicielami biznesu).

Według respondentów pracownicy oświaty powinni również cechować się **wysokim poziomem uczciwości** oraz **etyki zawodowej**, która wiąże się z szacunkiem do współpracowników, przestrzeganiem procedur oraz reagowaniem na nieprawidłowości. Osoby zajmujące się edukacją w samorządzie powinny znać i rozumieć misję urzędu, którego celem jest przede wszystkim odpowiadanie na potrzeby mieszkańców poprzez dostarczanie im usług oświatowych na wysokim poziomie.

Jeżeli nie ma dobrej komunikacji, to nigdy nie zbudujemy dobrego zespołu, bazy. Czyli umiejętność przekazywania, odbierania, właściwego przyjmowania.

[inspektor oświaty]

I taka współpraca jest niezwykle ważna. Nie może tak być, że to co robi Zosia, to już mnie nie obchodzi. To jest nasze wspólne. Tu gmina, ma to wszystko grać, pasować. Jak jest potrzeba, to ja po prostu idę do niej i mówię, co ty tam masz? No to dalej, to zrobmy to wspólnie. Ja to ci pomogę, tu ci dam te dane dalej, żeby to wszystko szło. **[inspektor oświaty]**

Ważne, żeby przepływ informacji był jasny, czytelny, bo zdarza się, że kilka komórek zajmuje się sprawami. Powiem na temat żłobka, że część zadań naprawdę jest MOPS-owe. I może być tak, że my jako komórka, która zajmuje się jakby częścią tej działki MOPS-owej. Nie do końca wszystkie informacje przepływają. Można powiedzieć, że jak nie ma przepływu informacji, to MOPS może nie mieć pełnego obrazu. **[inspektor oświaty]**

Kompetencją związaną z komunikacją jest **umiejętność wystąpień publicznych**. Zdaniem respondentów pracownicy ds. oświaty spotykają się z sytuacjami, kiedy muszą zaprezentować dane lub stanowisko urzędu na forum publicznym. W takich okolicznościach przydatna jest zdolność zaprojektowania logicznego i zrozumiałego wystąpienia. Ważne jest również dostosowanie przekazu do odbiorców, a także przygotowanie interesujących i przejrzystych materiałów prezentacyjnych. Umiejętność wystąpień publicznych wiąże się pośrednio z predyspozycją wywierania wpływu na innych. Jest to przydatna kompetencja, która umożliwia prezentowanie i bronienie swojego stanowiska. Służy temu rozbudowana i logiczna argumentacja. Zdaniem ekspertów pracownikom ds. oświaty brakuje umiejętności promowania oraz propagowania działań, które realizują. Dlatego liczy się zdolność tworzenia pozytywnego wizerunku zadań realizowanych w samorządzie na rzecz oświaty.

Na poprzednich szkoleniach ze strategii przyjechał człowiek i się przedstawia, i mówi, że on jest PR-owcem wydziału oświaty. Myśmy chyba wszyscy pomyśleliśmy: „Kogo stać na PR-owca?”. I co się okazało? On powiedział, że prezydent miasta w którymś momencie się tak zdenerwował i powiedział: „To jest niemożliwe, żeby pięćdziesiąt procent czy tam czterdzieści procent budżetu szło na oświatę i żebym ja ciągle był czołgany w prasie za tą oświatę. Ty masz pokazać im jak oświata, ile ja robię dla tej oświaty, jak on się dobrze zmienia”. I zatrudnił PR-owca. Ja sobie pomyślałam, że to jest świetny kierunek dla samorządowców. Nie każdy musi PR-owca zatrudnić, tylko niech myśli, jak sprzedać to, co on robi, a nie oszczędzać, bo on sobie tym generuje problemy. Tak chcemy przebudować, myślę, świadomość. **[ekspert ds. oświaty]**

Oprócz wyżej wymienionych kompetencji rozmówcy wskazywali również na konieczność przygotowywania przez pracowników samorządów ds. oświaty dokumentacji realizowanych działań i projektów. Zdaniem respondentów sprawozdania i raporty z przeprowadzanych zadań powinny być przejrzyste oraz opracowane zgodnie z obowiązującymi standardami. Również dokumenty, które trafiają do urzędu w kwestiach oświatowych, powinny być umiejętnie przeanalizowane, skategoryzowane oraz rozpatrzone zgodnie z przepisami prawa.

Zarządzanie finansami i planowanie budżetu lokalnej oświaty jest znaczącym zadaniem pracowników samorządów. W swojej pracy muszą określać wielkość środków finansowych potrzebnych na zrealizowanie zadań oświatowych oraz zaplanować koszty inwestycji (np. remontów szkół). Ponadto ich obowiązkiem jest monitorowanie, analizowanie i optymalizowanie bieżących wydatków. Kluczowe jest również projektowanie i rozliczenie budżetu w projektach zewnętrznych, a więc takich, które są dofinansowane ze środków krajowych, unijnych lub pozarządowych.

Moje zadanie to jest przede wszystkim zapewnienie odpowiednich warunków do pracy i nauki dzieci. To jest najważniejsze. Czyli tutaj gospodarowanie odpowiednio środkami finansowymi. No i realizacja chociażby takich właśnie spraw, o których mówiłem na początku. Czyli dostosowanie tych budynków do dzisiejszych czasów, jak gdyby i umożliwienie dzieciom odpowiedniego miejsca do tego, co mają za zadanie robić, czyli uczenia się. [burmistrz gminy miejsko-wiejskiej]

Chociaż zdaniem większości respondentów wiedza z zakresu pedagogiki nie jest potrzebna w codziennej pracy pracowników ds. oświaty, wskazywali oni, że kadra urzędów samorządowych powinna posiadać wiedzę z zakresu specyfiki pracy nauczycieli oraz potrzeb uczniów. Informacje te pozwalają lepiej zrozumieć charakter funkcjonowania placówek edukacyjnych, a tym samym dopasować do niego planowane działania.

Najlepiej jest, kiedy osoba zarządzająca oświatą w gminie ma doświadczenia w pracy w szkole i trochę jest ściśle związana z tym środowiskiem. [dyrektor gimnazjum]

Istotną kompetencją w obszarze komunikacji jest **umiejętność prowadzenia negocjacji**. Pracownicy ds. oświaty często muszą rozwiązywać problemy i konflikty społeczne, które wyphywają przy okazji realizacji polityki oświatowej. Powinni oni być w stanie zrozumieć interesy wszystkich zaangażowanych stron, a ponadto prowadzić mediacje mające na celu rozwiązanie sporu. Bezpośrednią związaną z tym kompetencją jest asertywność.

(Istotne jest) rozwiązywanie tych problemów społecznych, które się pojawiają na terenie szkoły, bo to jest tylko miejsce ujawnienia się. Szkoła ich nie generuje,

po prostu one się ujawniają w szkole, bo to jest pierwsze miejsce konfrontacji ze środowiskiem lokalnym. Rozwiązywanie tych problemów, to też jest ogromna potrzeba takich umiejętności miękkich, kompetencji społecznych i rozumienia procesów społecznych. I takich twardych wyborów: „Wiem, do czego dążę. Wiem, jak chcę rozwiązać ten problem”. **[ekspert ds. oświaty]**

Dodatkowo podkreślana jest konieczność **znajomości języków obcych**. Wynika to zarówno z realizacji międzynarodowych projektów edukacyjnych (np. konkursy międzynarodowe, wyjazdy studyjne nauczycieli, wymiany szkolne dzieci), jak i migracji do Polski cudzoziemców, których dzieci również podlegają obowiązkowi szkolnemu.

W związku z powszechnym **wykorzystaniem technologii komputerowych** konieczna jest również znajomość podstawowych programów biurowych (m.in. edytorów tekstu, pocztowych czy bazodanowych). Dodatkowo niektórzy respondenci wskazywali, że przydatną umiejętnością wśród pracowników oświaty jest **obsługa narzędzi statystycznych**, pomagających przeanalizować różnego rodzaju zmienne wpływające na jakość lokalnej edukacji. Wynika to z konieczności uwzględnienia danych, np. społecznych lub gospodarczych, a także określenie ich wpływu na funkcjonowanie lokalnej oświaty. Ważną umiejętnością jest **analiza danych** i informacji dotyczących lokalnej oświaty oraz na ich podstawie **formułowanie wniosków** do podejmowania decyzji zarządczych. Wiąże się z tym także umiejętność dokonywania diagnoz stanu lokalnej oświaty, w tym prowadzenia badań lokalnych z wykorzystaniem i interpretacją wskaźników. Niejednokrotnie istotne jest zarówno to, co chce się zbadać, jak i to, jakimi metodami zbierane są potrzebne do analizy dane, jak je kontekstowo interpretować i w jakich celach wykorzystać. Posiadanie kompetencji w ww. zakresie gwarantuje porzucenie intuicyjnego sposobu podejmowania decyzji na rzecz świadomego – opartego na rzetelnych danych – zarządzania strategicznego. Umiejętności badawcze i analityczne wykorzystywane są przez samorządy powiatowe, które w swojej pracy muszą analizować sytuację na lokalnym rynku pracy, aby podjąć decyzje związane z dostosowaniem do niej oferty kształcenia zawodowego.

Jeżeli występują potrzeby i one są rozpoznane, to dopiero wtedy można działać i coś zrobić. Jeżeli nie dba się o to, jeśli realizuje się swoje zadania niezależnie od tego, jaka jest potrzeba, wtedy działania nie zawsze są trafione. **[dyrektor gimnazjum]**

Wśród kompetencji pracowników oświaty kluczową rolę spełnia **umiejętność planowania zadań**. Dobra organizacja czasu pracy jest istotna ze względu na sztywne terminy wykonania zadań narzuconych przez różnego rodzaju akty prawne. Pracownicy muszą tak zaplanować swój czas pracy, aby wywiązać się terminowo ze wszystkich nałożonych na nich obowiązków. Respondenci wspominali również o istotności nadawania rangi wykonywanym zadaniom oraz nadawania im priorytetów.

To ja już sobie tam na początku dzwonię do szkół. Albo teraz na dziesięć ten system informacji oświatowej. Dane uczniów. Czyli ja, żeby nie być gołostównym, coś panu pokażę. Ja mam coś takiego. Sobie robię. To jest plan na ósme-go września, tak. I ja sobie tu wszystko porobiłam w każdym tym, ile tych dzieciaków jest. Tu mam w podstawówkach, tu mam w oddziałach, ile zerówek.

[inspektor oświaty]

Kolejną kompetencją wskazywaną przez pracowników jest **umiejętność strategicznego myślenia**. Wiąże się ona z planowaniem długofalowych działań w zakresie oświaty. Ta kwalifikacja jest niezbędna z racji konieczności dostosowania kierunków działań na szczeblu lokalnym oraz regionalnym do strategicznych celów opracowanych na poziomie krajowym. Wydziały oświaty powinny rozpoznawać i operować, opierając się na szerokiej perspektywie zawierającej uwarunkowania na poziomie makro-, a więc ogólnokrajowych zmian społecznych oraz gospodarczych, ale planować na poziomie mikro-, uwzględniając wszystkie specyficzne cechy i uwarunkowania lokalnego systemu oświaty. Kluczowa jest również zdolność do monitorowania oraz ewaluowania realizowanych planów strategicznych, wiążąca się z refleksją nad efektywnością podejmowanych działań.

Przy analizie istotności strategicznego myślenia należy również podkreślić wagę **umiejętności dostosowywania się do zmian**. Umiejętność reagowania na wyzwania, nowe zjawiska społeczne czy gospodarcze (np. niż demograficzny, rozwój technologii itp.), polegająca na zaprojektowaniu i wdrożeniu działań nieschematycznych wykraczających poza ramy dotychczasowego doświadczenia i dotychczas obowiązujących procedur. Pracownicy ds. oświaty w przypadku nieprzewidzianych zdarzeń powinni umieć przygotować alternatywny plan działania, poszukiwać nowych, bardziej przystających do zmieniających się warunków i okoliczności, innowacyjnych rozwiązań, dostosować narzędzia, lokalne akty prawne, budżet do zmieniającej się sytuacji.

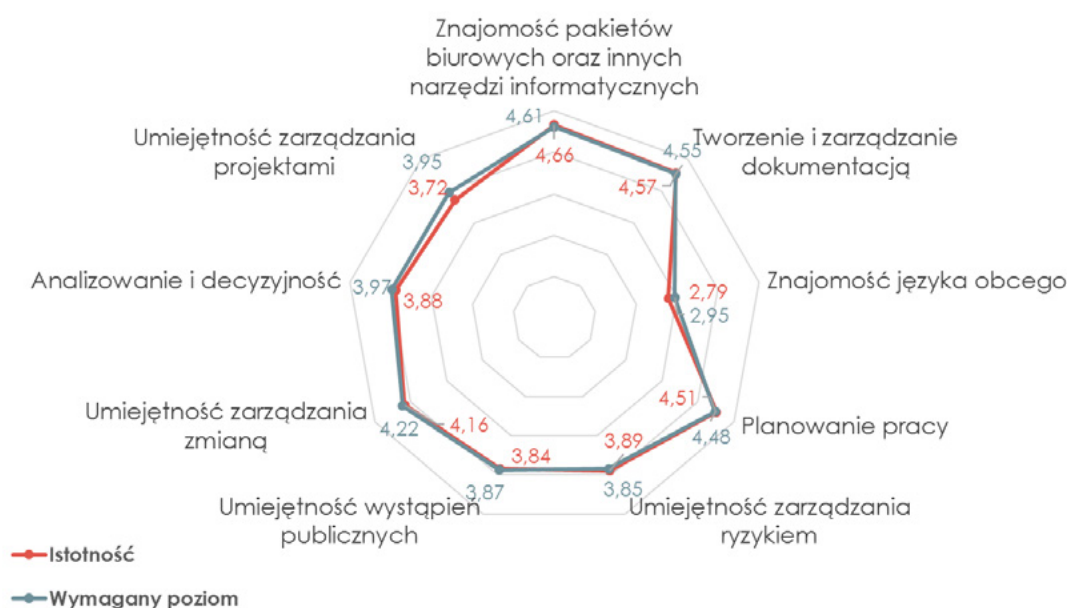
Wraz ze strategicznym planowaniem ważna jest **zdolność do samodzielnego podejmowania decyzji** w ramach swojego obszaru obowiązków. Umiejętność brania na siebie odpowiedzialności jest cenna z punktu widzenia szybkiego i efektywnego funkcjonowania urzędu samorządu.

Także pozyskanie środków zewnętrznych na cele oświatowe (np. środki unijne) zaprojektowanie oraz przeprowadzenie projektu to często przydatne umiejętności. Wiążą się one ze skoordynowaniem oraz zapewnieniem potrzebnych zasobów do realizacji projektu, z kontrolą jego postępów oraz monitorowaniem rezultatów. Jednym z ważniejszych aspektów zarządzania projektami jest identyfikacja oraz szacowanie prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka. Dla każdego ryzyka powinien być również przewidziany środek zmniejszający możliwość jego wystąpienia.

4.1.1. Weryfikacja zidentyfikowanych kompetencji pracowników operacyjnych

Kompetencje organizacyjne

Wykres 22. Kompetencje organizacyjne pracowników operacyjnych wykonujących zadania z zakresu oświaty



Źródło: Badanie CAWI przeprowadzone wśród kadry zarządzającej oświatą oraz wśród pracowników operacyjnych wykonujących zadania z zakresu oświaty (n=270).

Wśród kompetencji organizacyjnych za najistotniejszą została uznana **znajomość pakietów biurowych i narzędzi informatycznych** (4,66). Stosunkowo wysoko określony został też poziom wskazanej kompetencji – 4,61.

Pracownicy JST zwracali uwagę na istotność posiadania kompetencji związanych z **tworzeniem i zarządzaniem dokumentacją** – średnia istotność uplasowała się na poziomie 4,75, natomiast wymagany poziom na 4,55, a także **planowania pracy** (odpowiednio: 4,51 i 4,48).

Oceniając poszczególne kompetencje organizacyjne, respondenci dość nisko ocenili potrzebę znajomości języka obcego (2,79). Osoby, które uznały, że ta kompetencja jest potrzebna, średnio oceniły wymagany stopień znajomości języka obcego na poziomie 2,95.

W poniższej tabeli przedstawione zostały uzyskane w badaniu średnie dla poszczególnych zachowań będących wskaźnikami kompetencji organizacyjnych.

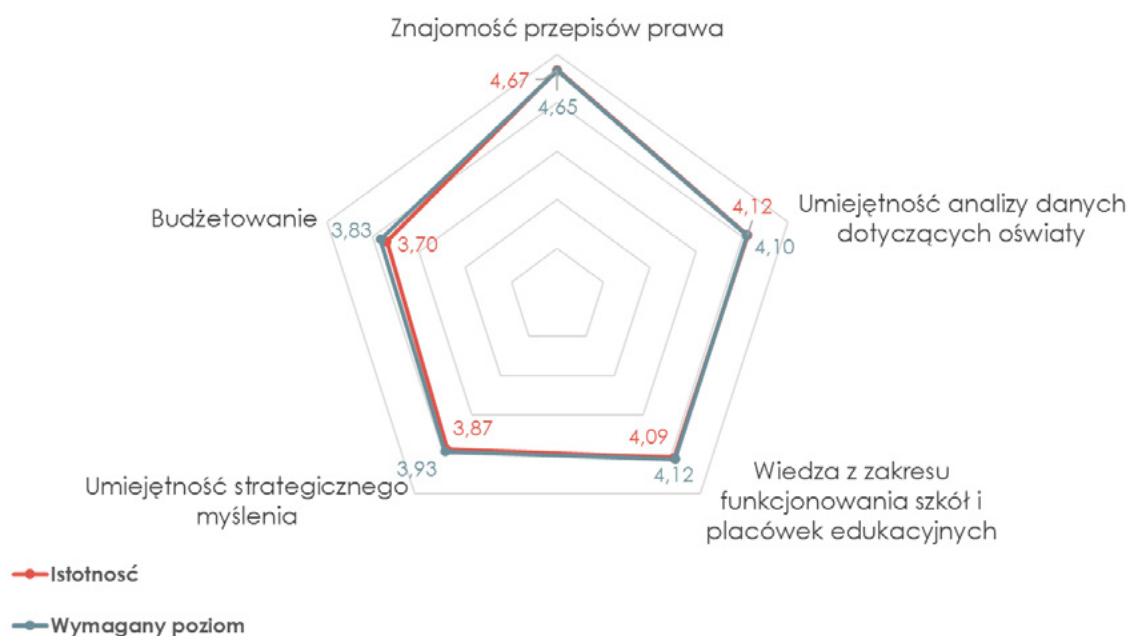
Tabela 6. Ocena istotności oraz wymaganego poziomu zachowań w ramach kompetencji organizacyjnych wśród pracowników operacyjnych wykonujących zadania z zakresu oświaty

Kompetencja	Zachowanie	Istotność	Wymagany poziom
Znajomość pakietów biurowych oraz innych narzędzi informatycznych	Zna podstawowe funkcje programów przydatne do wykonywanej pracy: korzysta z podstawowych programów pakietu Office (zwłaszcza Word i arkusz kalkulacyjny Excel); korzysta z poczty elektronicznej; korzysta z Internetu.	4,80	4,80
	Szybko uczy się obsługi nowych narzędzi informatycznych i technologii.	4,51	4,43
Tworzenie i zarządzanie dokumentacją	Przygotowuje przejrzystą dokumentację zgodnie z obowiązującymi standardami.	4,71	4,64
	Tworzy przejrzyste raporty sprawozdawcze z powierzonych mu zadań.	4,35	4,35
	Umie analizować wpływające pisma i dokumenty pod kątem formalnym.	4,64	4,67
	Prowadzi postępowania administracyjne zgodnie z obowiązującymi procedurami.	4,61	4,62
	Przekazuje stosowne dokumenty innym działom jednostki organizacyjnej zgodnie z przyjętymi zasadami obiegu dokumentów w jednostce.	4,54	4,45
Znajomość języka obcego	W sposób zrozumiały dla odbiorców posługuje się w mowie i w piśmie językiem obcym.	2,83	2,96
	Potrafi wyszukiwać potrzebne informacje w wybranym języku obcym.	2,75	2,93
Planowanie pracy	Potrafi planować i organizować pracę własną.	4,70	4,76
	Potrafi gospodarować czasem – wykonuje powierzone zadania w wyznaczonym czasie.	4,61	4,62
	Potrafi nadać rangę i priorytet wykonywanym zadaniom.	4,45	4,39
	W przypadku nieprzewidzianych zdarzeń potrafi przygotować alternatywny plan działania.	4,09	3,96
	Ponosi odpowiedzialność za rzetelność i terminowość podjętych decyzji administracyjnych.	4,67	4,68
Umiejętność zarządzania ryzykiem	Identyfikuje i szacuje prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka.	3,90	3,81
	Potrafi wypracować środki zapobiegające wystąpieniu ryzyka i minimalizujące jego wystąpienie.	3,89	3,89
Umiejętność wystąpienia publicznych	Potrafi zaprojektować logiczne i zrozumiałe wystąpienie.	3,87	3,87
	Potrafi dostosować sposób przekazu do typu treści i do audytorium.	3,97	3,98
	Przygotowuje atrakcyjną wizualnie prezentację w odpowiedniej aplikacji.	3,68	3,77

Kompetencja	Zachowanie	Istotność	Wymagany poziom
Umiejętność zarządzania zmianą	Trafnie wskazuje obszary koniecznych zmian tam, gdzie nie dostrzegają ich inni; uczy innych, jak analizować sytuację i wskazywać obszary zmian.	3,78	3,94
	Potrafi dostosować narzędzia, procesy do zmieniającej się sytuacji.	4,27	4,29
	Radzi sobie ze stresem spowodowanym zmianą.	4,30	4,33
	Jest elastyczny i wytrwały w dążeniu do uzyskania założonych celów mimo przeszkód i niepowodzeń.	4,30	4,30
Analizowanie i decyzyjność	Podjmuje samodzielne decyzje w ramach swojego obszaru obowiązków, zapewniające skuteczne funkcjonowanie jednostki administracji publicznej.	4,05	4,09
	Wskazuje różne perspektywy w procesie decyzyjnym.	3,70	3,86
Umiejętność zarządzania projektami	Potrafi zaplanować i przeprowadzić projekt.	3,68	3,84
	Monitoruje i kontroluje postępy realizacji projektu.	3,78	4,10
	Koordynuje i wykorzystuje zasoby potrzebne do realizacji projektu.	3,69	3,91

Kompetencje zawodowe

Wykres 23. Kompetencje zawodowe pracowników operacyjnych wykonujących zadania z zakresu oświaty



Źródło: Badanie CAWI przeprowadzone wśród kadry zarządzającej oświatą oraz wśród pracowników operacyjnych wykonujących zadania z zakresu oświaty (n=270).

Weryfikacja profili kompetencji potwierdza wnioski płynące z badania jakościowego – wśród najistotniejszych kompetencji, jakie powinny charakteryzować pracowników JST, znalazła się **znajomość przepisów prawa**. Średnia ocena istotności posiadania tej kompetencji uplasowała się na poziomie 4,67, natomiast jej poziom na 4,65.

Osoby wykonujące zadania z zakresu oświaty dużą uwagę zwróciły też na kompetencje, które są związane z **umiejętnością przeprowadzenia analizy danych dotyczących oświaty** (4,12) oraz z **wiedzą z zakresu funkcjonowania szkół i placówek edukacyjnych** – 4,09.

Zachowania związane z budżetowaniem uplasowały się na przeciętnym poziomie istotności (średnia: 3,7). Może to wynikać z faktu, że obowiązki dotyczące monitorowania i optymalizacji kosztów częściej należą do kadry zarządzającej oświatą.

W poniższej tabeli przedstawione zostały uzyskane w badaniu średnie dla poszczególnych zachowań będących wskaźnikami kompetencji zawodowych.

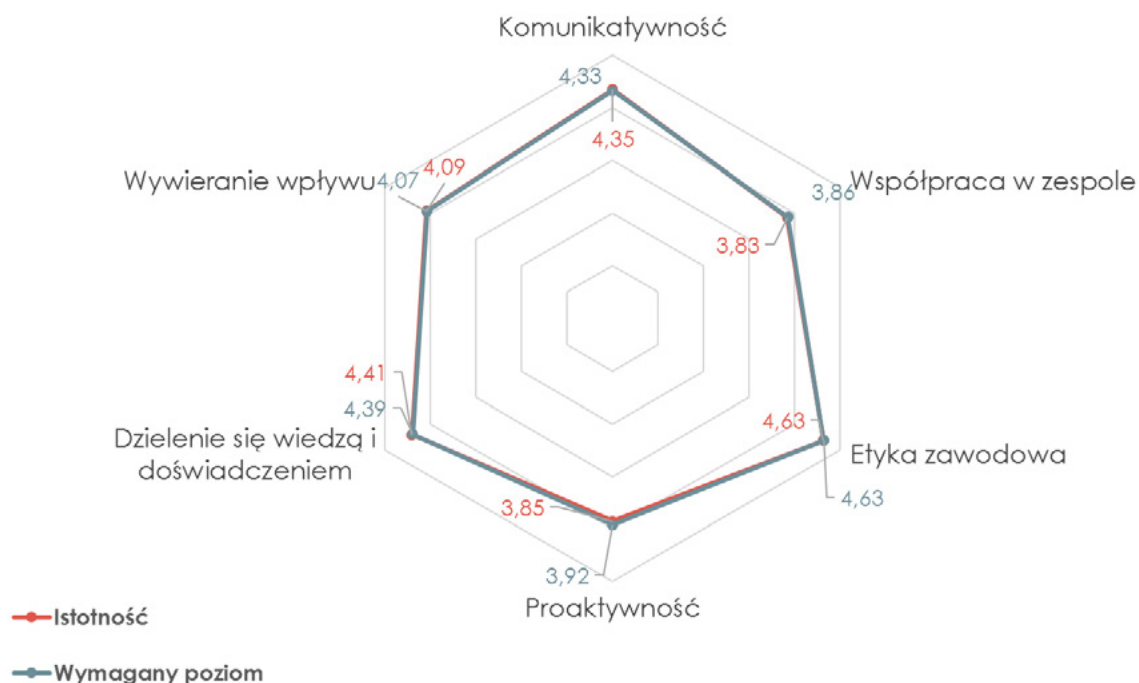
Tabela 7. Ocena istotności oraz wymaganego poziomu zachowań w ramach kompetencji zawodowych wśród pracowników operacyjnych wykonujących zadania z zakresu oświaty

Kompetencja	Zachowanie	Istotność	Wymagany poziom
Znajomość przepisów prawa	Zna przepisy prawne / ustawy / rozporządzenia: dotyczące systemu oświaty (m.in. ustawę o systemie oświaty oraz Kartę Nauczyciela); dotyczące funkcjonowania samorządu terytorialnego; Kodeks postępowania administracyjnego.	4,81	4,78
	Potrafi interpretować przepisy prawa i przedkłada je nad wykonywaną przez siebie pracę.	4,67	4,66
	Potrafi stworzyć projekt aktów normatywnych (np. uchwał).	4,53	4,58
	Potrafi wyszukiwać potrzebne informacje w różnego rodzaju aktach prawnych.	4,73	4,70
	Rozróżnia zadania i kompetencje organów administracji publicznej.	4,60	4,55
Umiejętność analizy danych dotyczących oświaty	Umie zbierać, analizować i interpretować dane dotyczące lokalnej oświaty.	4,39	4,36
	Umie wykorzystywać dostępne dane źródłowe dotyczące edukacji.	4,59	4,50
	Szybko wyciąga trafne wnioski na podstawie dostępnych danych.	4,48	4,45
	Umie zidentyfikować przyczyny problemów lokalnego systemu oświaty.	4,08	4,00
	Rozpoznaje i rozumie najważniejsze trendy społeczno-demograficzne.	3,81	3,89
	Potrafi ocenić sytuację na lokalnym rynku pracy i dostosować do niej lokalny system kształcenia zawodowego.	3,46	3,56
	Wyszukuje oraz czerpie wnioski z rozwiązań stosowanych w innych jednostkach samorządu terytorialnego lub krajach.	4,16	4,12
	W oparciu o zebrane dane umie zaplanować działania naprawcze.	3,99	3,95
Wiedza z zakresu funkcjonowania szkół i placówek edukacyjnych	Posiada praktyczną wiedzę z zakresu funkcjonowania placówek edukacyjnych.	4,39	4,40
	Zna realia/warunki, w jakich funkcjonują lokalne szkoły i placówki oświatowe.	4,47	4,48
	Potrafi zdiagnozować i zaplanować działania odpowiadające na potrzeby infrastrukturalne placówek edukacyjnych.	3,76	3,80
	Posiada wiedzę z zakresu specyfiki pracy nauczyciela i pracownika oświaty.	4,24	4,29
	Potrafi ocenić kompetencje kadry pedagogicznej i kadry zarządzającej placówkami edukacyjnymi.	4,04	4,13
	Posiada wiedzę na temat potrzeb materialnych i przestrzennych uczniów, sprzyjających efektywności edukacji.	3,63	3,64

Kompetencja	Zachowanie	Istotność	Wymagany poziom
Umiejętność strategicznego myślenia	Przekłada główne kierunki działania strategicznego (opisane w odpowiednich dokumentach regionalnych/krajowych) na działania operacyjne.	3,66	3,73
	Ustala cele długoterminowe i działania, które prowadzą do ich osiągnięcia.	3,80	3,88
	Potrafi spojrzeć krytycznie na opracowane strategie, zaproponować zmiany.	3,90	4,02
	Zna dokumenty strategiczne gminy/powiatu/regionu dotyczące oświaty.	4,48	4,42
	Potrafi monitorować i ewaluować działania strategiczne.	3,82	3,90
	Potrafi stworzyć projekt strategii.	3,56	3,62
Budżetowanie	Określa środki finansowe potrzebne na zadania związane z oświatą.	3,85	3,99
	Wdraża sposoby optymalizacji kosztów.	3,70	3,80
	Korzysta z narzędzi służących do monitoringu i analiz kosztowych.	3,52	3,60
	Umie zastosować w praktyce obowiązujące standardy z zakresu finansowego.	3,99	3,98
	Umie porównać efektywność finansową różnych projektów.	3,60	3,89
	Potrafi rozliczyć projekty finansowane zewnętrznie (np. ze środków krajowych lub unijnych).	3,57	3,79
	Sprawuje skuteczną kontrolę nad budżetami podległych placówek edukacyjnych.	3,65	3,78

Kompetencje społeczne

Wykres 24. Kompetencje społeczne pracowników operacyjnych wykonujących zadania z zakresu oświaty



Źródło: Badanie CAWI przeprowadzone wśród kadry zarządzającej oświatą oraz wśród pracowników operacyjnych wykonujących zadania z zakresu oświaty (n=270).

Przy analizie kompetencji społecznych uwagę zwracają najwyższe wartości wskaźników w przypadku **etyki zawodowej**. Zdaniem respondentów jest ona szczególnie ważna w pracy pracowników ds. oświaty (4,63), a w dodatku jej poziom powinien być bardzo wysoki (4,63). Warto również wspomnieć o **komunikatywności** – często wskazywanej na wysokim poziomie (średnia 4,33). Ta kompetencja bardzo często wymieniana była w trakcie realizowanych wywiadów jakościowych. Zdaniem badanych pomaga w ułożeniu przyjaznych relacji z dyrektorami szkół oraz otoczeniem oświaty.

Warto zwrócić uwagę na stosunkowo niski poziom istotności współpracy w zespole (3,83), co może świadczyć o wysokiej specjalizacji poszczególnych pracowników w wykonywaniu zadań. Co ciekawe, pomimo relatywnie niskiego poziomu wskazywania na współpracę w zespole, pracownicy JST dużą wagę przywiązywali do **dzielenia się wiedzą i doświadczeniem** (4,41). Wynik ten, swoje uzasadnienie znajduje we wnioskach ze zrealizowanych wywiadów jakościowych, gdzie aktualizowanie i wymienianie się wiedzą pomiędzy współpracownikami stanowiło jedną z najpowszechniejszych form doskonalenia swoich kompetencji zawodowych.

W poniższej tabeli przedstawione zostały uzyskane w badaniu średnie dla poszczególnych zachowań będących wskaźnikami kompetencji społecznych.

Tabela 8. Ocena istotności oraz wymaganego poziomu zachowań w ramach kompetencji społecznych wśród pracowników operacyjnych wykonujących zadania z zakresu oświaty

Kompetencja	Zachowanie	Istotność	Wymagany poziom
Komunikatywność	Wyraża się jasno i precyzyjnie, także w przypadku skomplikowanych kwestii.	4,48	4,41
	Upewnia się, czy został dobrze zrozumiany; w dyskusji zwraca uwagę na zdanie innych.	4,39	4,28
	Aktywnie słucha opinii innych.	4,35	4,35
	Zawijkuje i buduje relacje z innymi osobami.	4,19	4,29
Współpraca w zespole	Angażuje innych do aktywnej pracy zespołowej.	3,79	3,79
	Zachęca współpracowników do konsultowania sposobu pracy z innymi członkami zespołu.	3,78	3,82
	Potrafi skutecznie rozwiązywać nieporozumienia i konflikty w zespole.	3,92	3,95
Etyka zawodowa	Nawet w trudnych, nietypowych sytuacjach okazuje współpracownikom szacunek.	4,61	4,69
	Szybko i stanowczo reaguje na nieprawidłowości.	4,52	4,46
	Przestrzega wszystkich procedur i kwestii formalnych.	4,65	4,67
	Zna i rozumie misję urzędu, którego celem jest świadczenie wysokiej jakości usług oświatowych.	4,62	4,50
	Jest osobą uczciwą i sumienną.	4,73	4,83
Proaktywność	Aktywnie szuka sposobów do rozwoju działań edukacyjnych na swoim obszarze.	3,79	3,91
	Posiada szeroką wiedzę o interesariuszach systemu edukacji (pracodawcy, placówki doskonalenia, NGO).	3,76	3,89
	Jest otwarty i chętnie wdraża innowacyjne rozwiązania.	4,26	4,18
	Skutecznie pozyskuje współpracowników w zakresie zadań oświatowych (pracodawcy, NGO).	3,37	3,57
	Potrafi nawiązać merytoryczny dialog z grupami obywateli zaangażowanymi w kwestie oświaty.	4,07	4,04
Dzielenie się wiedzą i doświadczeniem	Chętnie pomaga w rozwiązywaniu pojawiających się problemów.	4,44	4,40
	Udziela informacji z zakresu procedur załatwiania spraw w jednostkach administracyjnych.	4,38	4,38
Wywieranie wpływu	Potrafi przekonać współpracowników i otoczenie (dyrektorów szkół, nauczycieli, pracodawców) do swoich pomysłów, nawet jeśli wstępnie nie spotykają się one z aprobatą.	4,03	4,00
	Używa adekwatnej i przemyślanej argumentacji, wykorzystując dostępne dane.	4,23	4,25
	Posiada wysoki poziom asertywności, dzięki czemu dobrze radzi sobie z próbą wywierania na niego wpływu.	4,33	4,29
	Zna i umie skutecznie stosować techniki negocjacyjne.	3,76	3,75

4.2. Kluczowe kompetencje kadry zarządzającej oświatą

Kompetencje kierowników wydziałów, referatów oraz departamentów zajmujących się oświatą w badaniu jakościowym zostały określone w bardzo zbliżony sposób w stosunku do tych, jakie muszą pełnić podlegli im pracownicy. Respondenci podkreślali, że osoby piastujące stanowiska kierownicze powinny **posiadać wiedzę i umiejętności z zakresu zarządzania zespołem**. Oczywiście pod tym terminem kryje się wiele dodatkowych elementów. Zdaniem rozmówców dobry menadżer zespołu powinien cechować się umiejętnością dostrzegania i rozwijania indywidualnych zdolności swoich pracowników. Wśród jego umiejętności podkreślano gotowość do modyfikowania planów działania oraz wdrażania alternatywnych rozwiązań. Przy czym zmiana może pochodzić zarówno z potrzeb samego zespołu (w przypadku innowacyjnych rozwiązań), jak i wynikać z konieczności dostosowania się do zmiany uwarunkowań prawnych, społecznych lub ekonomicznych.

I też czasami jest potrzeba jakby takiej weryfikacji, postawienia sobie celów i jakby zaznaczenie, co jest ważne, a co mniej ważne, żeby sobie tą hierarchię umieć ustawiać. [kierownik wydziału oświaty]

Osoby, które nadzorują, muszą świetnie znać organizację pracy, muszą dobrze znać czy wiedzieć, jacy uczniowie trafiają, jakie są potrzeby danej szkoły, jaka ma być organizacja pracy, jakie przepisy i na pewno współpracować z dyrektorem na bieżąco przy rozwiązywaniu problemu. [kierownik wydziału oświaty]

Istotną kompetencją kierownika wydziału ds. oświaty jest **umiejętność rozdzielania zadań** oraz działań, które powinny być zrealizowane. Przy wskazywaniu obowiązków dla pracowników musi on uwzględniać ich zdolności oraz predyspozycje. Konieczne jest skuteczne wykorzystanie potencjału swoich podwładnych. Mając na uwadze uzyskanie wysokiej efektywności pracy równie ważne jest precyzyjne wyznaczanie celów oraz oczekiwanych rezultatów. Dodatkowo pracownicy powinni otrzymać zakres uprawnień dopasowany do przydzielonych im zadań, tak aby czuli się odpowiedzialni za rezultaty swojej pracy.

Bardzo ważne w pracy w zespole jest cedowanie zadań, dzielenie się tymi obowiązkami, dobrego koordynowania tej pracy. Ja na przykład mam trzynastoosobowy zespół, zadań mnóstwo i jakbym miała takie poczucie, że jak sama wszystkiego nie zrobię i tak to muszę sprawdzić – ale muszę mieć tą umiejętność podzielenia się swoimi zadaniami, przekazania jasno określonych zadań pracownikom, żeby ta robota szła do przodu. [kierownik wydziału oświaty]

Pan dyrektor zrobił nam zakres obowiązków, że z każdej dziedziny, czyli finansowe, organizacyjne, merytoryczne, wszystko mamy wgląd, więc jeśli przez lata systematycznie pracujemy nad tym, to delikatnie mówiąc, bardzo duże pojęcie mamy o wszystkim. [inspektor oświaty]

Kierownik zespołu delegowanego do realizacji zadań oświatowych powinien posiadać również kompetencje z zakresu **motywowania pracowników**. Respondenci wskazywali, że wśród umiejętności, którymi cechować musi się dobry menadżer, jest dbanie o własny rozwój zawodowy oraz kładzenie nacisku, aby podwładni mieli zapewnione warunki do rozwoju. Dodatkowo powinien dbać, aby wszyscy w jego zespole czuli się ważni oraz potrzebni.

Wśród potrzebnych menadżerowi zespołu kompetencji należy wymienić: wyznaczenie i dążenie do obranego celu, **umiejętność planowania długofalowych działań** w obszarze lokalnej czy regionalnej polityki oświatowej. Strategia planowanych działań powinna być w sposób przejrzysty przedstawiona podległemu mu zespołowi ludzi tak, aby mieli oni świadomość zadań, które przed nimi stoją. W zakresie tworzenia lokalnej strategii oświatowej istotna jest również umiejętność budowania poparcia dla realizowanych projektów edukacyjnych. Konieczne w tym zakresie jest wsparcie władz samorządowych, dyrektorów szkół, nauczycieli, a także rodziców, których dzieci uczęszczają do lokalnych placówek edukacyjnych.

Bardzo istotną kwestią rzeczywiście jest danie autonomii temu dyrektorowi wydziału oświaty czy naczelnikowi wydziału oświaty. Ale z drugiej strony to jest też to, na ile ten naczelnik wydziału oświaty potrafi sobie jak gdyby wypracować, wywalczyć też tę jak gdyby autonomię. Troszeczkę. Oczywiście zależy to też od jego osobowości, od takich umiejętności interpersonalnych. I też jak gdyby zwrócić uwagę swojemu wójtowi, burmistrzowi na to, że oświata jest ważna. Że dzięki tej oświacie może, że tak powiem, załatwić pewne sprawy, jak gdyby wyprowadzić pewne sprawy na prostą. [ekspert ds. oświaty]

Te umiejętności słuchajcie, takie umiejętności pracy w zespole trochę by się też przydały tym zarządzającym. Już bezpośrednio na radach. Gdzie jednak jakaś wymiana poglądów jest i też umiejętności jak gdyby, no, podsumowania, scalenia, przeforsowania pewnych racji, jednak też jest bardzo istotna z punktu widzenia. No, jednak wszystko, jakiegoś utrzymania pewnego kierunku, tej wizji realizacji, którą mamy. [ekspert ds. oświaty]

Mając na uwadze fakt, że najważniejsze decyzje podejmowane są przez lokalnych polityków zasiadających m.in. w radzie powiatu czy gminy, istotne jest, aby to właśnie te osoby otrzymały niezbędną wiedzę w zakresie uwarunkowań polityki oświatowej – zarówno barier, jak i szans, które przed nią stoją. Eksperci, którzy wzięli udział w badaniu fokusowym, podkreślali, że pracownicy samorządów często muszą forsować decyzje niepopularne, ale niezwykle ważne i uzasadnione z punktu widzenia społeczności lokalnej.

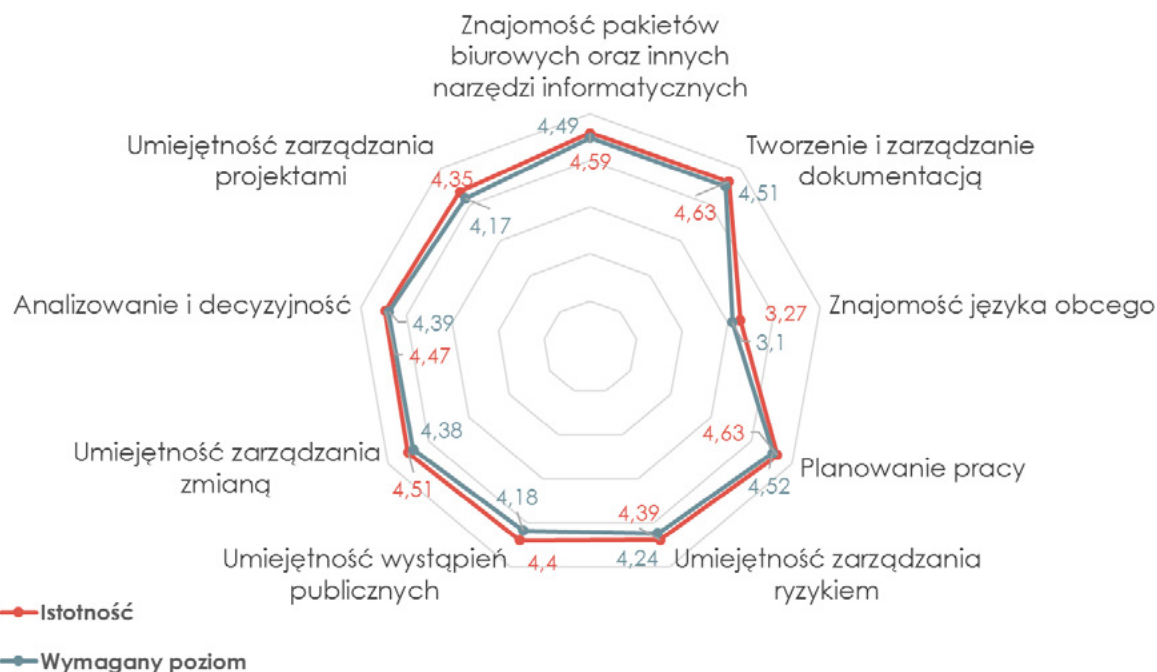
Większość radnych to są nauczyciele. Szczególnie w powiatach. To jest po prostu, rady powiatów to są zdominowane przez środowisko nauczycielskie i z moich

doświadczeń wynika, że zdecydowana większość (...) nie ma tej gotowości do podejmowania trudnych decyzji. Co jest szczególnie wyraźne, bo ta grupa radnych, ona jest ustawiona na to, żeby pilnować, że tak powiem, interesu swojej grupy. On reprezentuje swoje stanowisko i jest ustawiony na to, że to trwało, żeby było wszystko okej. Świetnym przykładem jest właśnie ten szczebel powiatowy, gdzie mamy do czynienia z taką sytuacją, i tutaj te kompetencje kluczowe są szczególnie istotne, bo tutaj mamy chwilę po tym, jak skończą szkoły ponadgimnazjalne, uczniowie trafiają na rynek pracy i tu jest weryfikacja efektów kształcenia i tych kompetencji uczonych. Jeśli mamy do czynienia z takimi sytuacjami, a jest tego mnóstwo, że w danym powiecie od dwudziestu lat kształcą się w jednej szkole fryzjerów, sprzedawców, mechaników, a raport z powiatowego urzędu pracy mówi wyraźnie, że to są najbardziej nadwyżkowe zawody, to by trzeba było coś zmienić. Ale jeśli w radzie powiatu jest większość nauczycieli, to oni pilnują tego, żeby mieć robotę i nie zmieniają tej struktury. Wiadomo, że starosta też z nimi nie będzie tutaj wojował, bo inaczej przestanie być starostą, bo jest wybierany przez kadry. I tak dalej, i tak dalej. Nie mówiąc o tym, że często starosta też jest nauczycielem, to mamy rzeczywiście problem. **[ekspert ds. oświaty]**

4.2.1. Weryfikacja zidentyfikowanych kompetencji kadry zarządzającej oświatą

Kompetencje organizacyjne

Wykres 25. Kompetencje organizacyjne kadry zarządzającej wydziałami oświaty



Źródło: Badanie CAWI przeprowadzone wśród kadry zarządzającej oświatą oraz wśród pracowników operacyjnych wykonujących zadania z zakresu oświaty (n=270).

Rozkład średniej oceny istotności i wymaganego poziomu posiadanych kompetencji przez kadrę zarządzającą wydziałami oświaty jest zbliżony do rozkładu wskaźników w przypadku pracowników operacyjnych. Niemal wszystkie kompetencje z tej grupy uzyskały bardzo wysokie średnie. Kadra zarządzająca wydziałami oświaty oceniła, że zarówno **tworzenie i zarządzanie dokumentacją, planowanie pracy, jak i znajomość pakietów biurowych** są bardzo potrzebne przy wykonywaniu codziennych obowiązków (wszystkie oceniono powyżej 4,5). Kadrze menadżerskiej nieco mniej przydaje się natomiast znajomość języków obcych. Potrzebę posiadania tej kompetencji oceniono na poziomie 3,27, natomiast jej poziom na 3,1.

W poniższej tabeli przedstawione zostały uzyskane w badaniu średnie dla poszczególnych zachowań będących wskaźnikami kompetencji organizacyjnych.

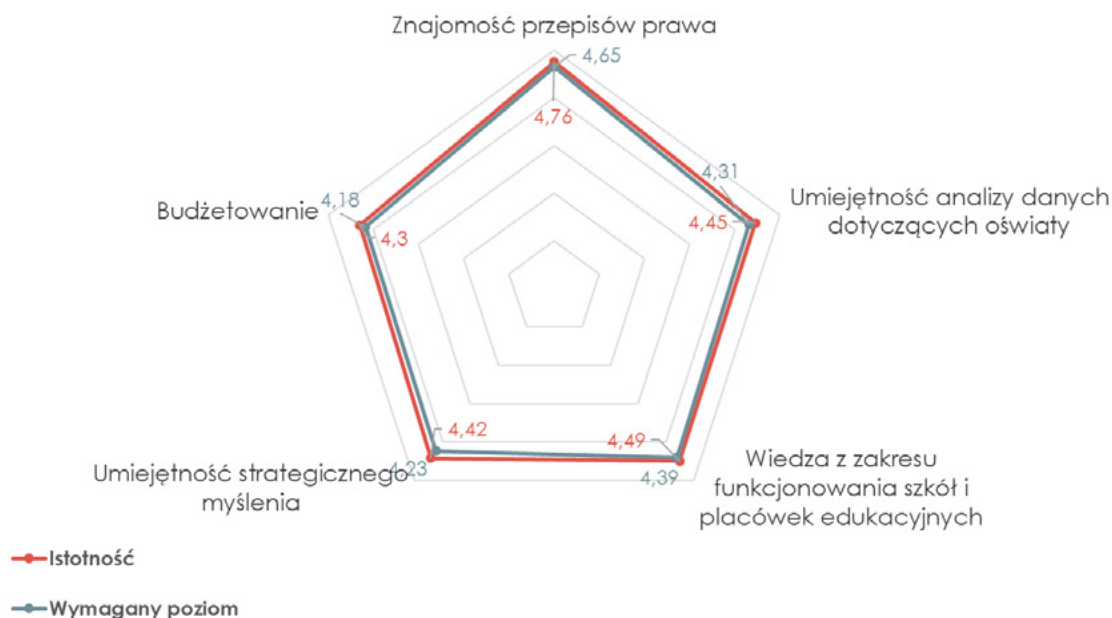
Tabela 9. Ocena istotności oraz wymaganego poziomu zachowań w ramach kompetencji organizacyjnych wśród kadry zarządzającej wydziałami oświaty

Kompetencja	Zachowanie	Istotność	Wymagany poziom
Znajomość pakietów biurowych oraz innych narzędzi informatycznych	Zna podstawowe funkcje programów przydatne do wykonywanej pracy: korzysta z podstawowych programów pakietu Office (zwłaszcza Word i arkusz kalkulacyjny Excel); korzysta z poczty elektronicznej; korzysta z Internetu.	4,74	4,64
	Szybko uczy się obsługi nowych narzędzi informatycznych i technologii.	4,44	4,34
Tworzenie i zarządzanie dokumentacją	Przygotowuje przejrzystą dokumentację zgodnie z obowiązującymi standardami.	4,69	4,59
	Tworzy przejrzyste raporty sprawozdawcze z powierzonych mu zadań.	4,50	4,27
	Umie analizować wpływające pisma i dokumenty pod kątem formalnym.	4,73	4,63
	Prowadzi postępowania administracyjne zgodnie z obowiązującymi procedurami.	4,62	4,49
	Przekazuje stosowne dokumenty innym działom jednostki organizacyjnej zgodnie z przyjętymi zasadami obiegu dokumentów w jednostce.	4,64	4,57
Znajomość języka obcego	W sposób zrozumiały dla odbiorców posługuje się w mowie i w piśmie językiem obcym.	3,30	3,10
	Potrafi wyszukiwać potrzebne informacje w wybranym języku obcym.	3,24	3,09
Planowanie pracy	Potrafi planować i organizować pracę własną.	4,73	4,60
	Potrafi gospodarować czasem – wykonuje powierzone zadania w wyznaczonym czasie.	4,61	4,51
	Potrafi nadać rangę i priorytet wykonywanym zadaniom.	4,53	4,45
	W przypadku nieprzewidzianych zdarzeń potrafi przygotować alternatywny plan działania.	4,55	4,41
	Ponosi odpowiedzialność za rzetelność i terminowość podjętych decyzji administracyjnych.	4,76	4,63
Umiejętność zarządzania ryzykiem	Identyfikuje i szacuje prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka.	4,41	4,25
	Potrafi wypracować środki zapobiegające wystąpieniu ryzyka i minimalizujące jego wystąpienie.	4,36	4,23
Umiejętność wystąpień publicznych	Potrafi zaprojektować logiczne i zrozumiałe wystąpienie.	4,55	4,35
	Potrafi dostosować sposób przekazu do typu treści i do audytorium.	4,56	4,34
	Przygotowuje atrakcyjną wizualnie prezentację w odpowiedniej aplikacji.	4,07	3,85

Kompetencja	Zachowanie	Istotność	Wymagany poziom
Umiejętność zarządzania zmianą	Trafnie wskazuje obszary koniecznych zmian tam, gdzie nie dostrzegają ich inni; uczy innych, jak analizować sytuację i wskazywać obszary zmian.	4,45	4,32
	Potrafi dostosować narzędzia, procesy do zmieniającej się sytuacji.	4,50	4,39
	Radzi sobie ze stresem spowodowanym zmianą.	4,55	4,43
	Jest elastyczny i wytrwały w dążeniu do uzyskania założonych celów mimo przeszkód i niepowodzeń.	4,53	4,37
Analizowanie i decyzyjność	Podejmuje samodzielne decyzje w ramach swojego obszaru obowiązków, zapewniające skuteczne funkcjonowanie jednostki administracji publicznej.	4,56	4,52
	Wskazuje różne perspektywy w procesie decyzyjnym.	4,37	4,27

Kompetencje zawodowe

Wykres 26. Kompetencje zawodowe kadry zarządzającej wydziałami oświaty



Źródło: Badanie CAWI przeprowadzone wśród kadry zarządzającej oświatą oraz wśród pracowników operacyjnych wykonujących zadania z zakresu oświaty (n=270).

Kadra zarządzająca wydziałami oświaty powinna charakteryzować się wysokim poziomem **znajomości przepisów prawa** (4,65). Ważne, aby posiadała **wiedzę z zakresu funkcjonowania szkół i placówek edukacyjnych** (4,49). Respondenci wysoko ocenili także potrzebę posiadania **umiejętności analizy danych dotyczących oświaty** (4,45) i **umiejętności strategicznego myślenia** (4,42).

W poniższej tabeli przedstawione zostały uzyskane w badaniu średnie dla poszczególnych zachowań będących wskaźnikami kompetencji zawodowych.

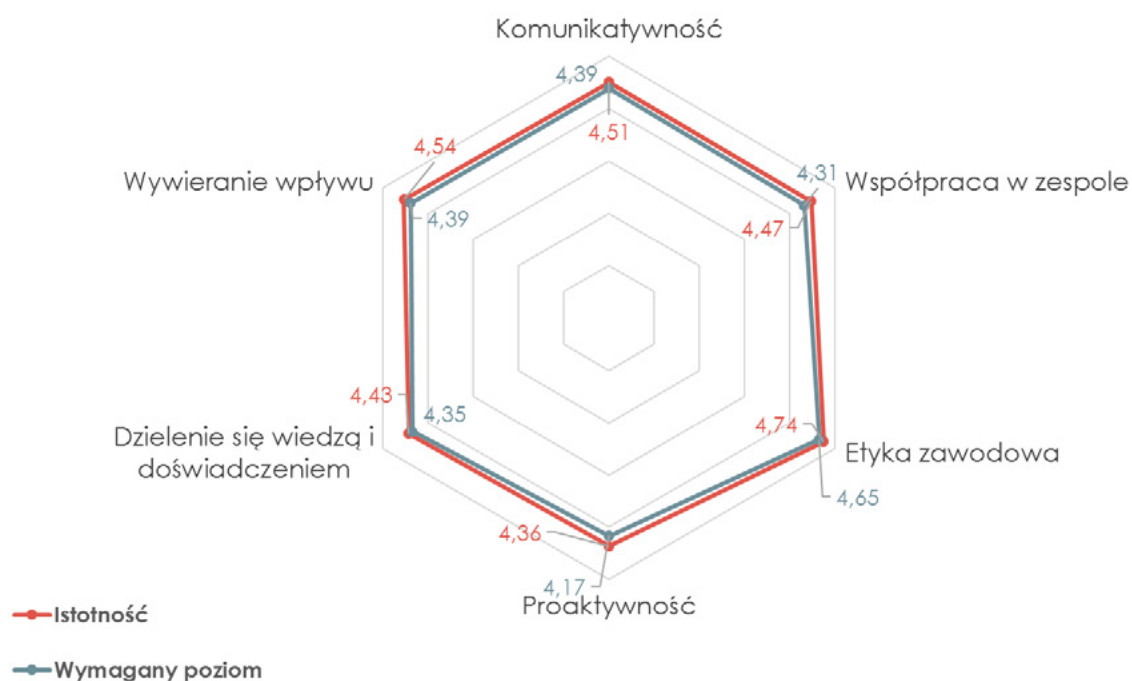
Tabela 10. Ocena istotności oraz wymaganego poziomu zachowań w ramach kompetencji zawodowych wśród kadry zarządzającej wydziałami oświaty

Kompetencja	Zachowanie	Istotność	Wymagany poziom
Umiejętność zarządzania projektami	Potrafi zaplanować i przeprowadzić projekt.	4,34	4,14
	Monitoruje i kontroluje postępy realizacji projektu.	4,36	4,18
	Koordynuje i wykorzystuje zasoby potrzebne do realizacji projektu.	4,36	4,20
Znajomość przepisów prawa	Zna przepisy prawne/ustawy/rozporządzenia: dotyczące systemu oświaty (m.in. ustawę o systemie oświaty oraz Kartę Nauczyciela); dotyczące funkcjonowania samorządu terytorialnego; Kodeks postępowania administracyjnego.	4,84	4,76
	Potrafi interpretować przepisy prawa i przedkłada je nad wykonywaną przez siebie pracę.	4,75	4,66
	Potrafi stworzyć projekt aktów normatywnych (np. uchwał).	4,76	4,67
	Potrafi wyszukiwać potrzebne informacje w różnego rodzaju aktach prawnych.	4,80	4,64
	Rozróżnia zadania i kompetencje organów administracji publicznej.	4,65	4,50
Umiejętność analizy danych dotyczących oświaty	Umie zbierać, analizować i interpretować dane dotyczące lokalnej oświaty.	4,68	4,59
	Umie wykorzystywać dostępne dane źródłowe dotyczące edukacji.	4,67	4,50
	Szybko wyciąga trafne wnioski na podstawie dostępnych danych.	4,65	4,53
	Umie zidentyfikować przyczyny problemów lokalnego systemu oświaty.	4,63	4,43
	Rozpoznaje i rozumie najważniejsze trendy społeczno-demograficzne.	4,24	4,16
	Potrafi ocenić sytuację na lokalnym rynku pracy i dostosować do niej lokalny system kształcenia zawodowego.	3,74	3,75
	Wyszukuje oraz czerpie wnioski z rozwiązań stosowanych w innych jednostkach samorządu terytorialnego lub krajach.	4,41	4,22
	W oparciu o zebrane dane umie zaplanować działania naprawcze.	4,54	4,34

Kompetencja	Zachowanie	Istość	Wymagany poziom
Wiedza z zakresu funkcjonowania szkół i placówek edukacyjnych	Posiada praktyczną wiedzę z zakresu funkcjonowania placówek edukacyjnych.	4,67	4,62
	Zna realia/warunki, w jakich funkcjonują lokalne szkoły i placówki oświatowe.	4,79	4,70
	Potrafi zdiagnozować i zaplanować działania odpowiadające na potrzeby infrastrukturalne placówek edukacyjnych.	4,41	4,25
	Posiada wiedzę z zakresu specyfiki pracy nauczyciela i pracownika oświaty.	4,57	4,44
	Potrafi ocenić kompetencje kadry pedagogicznej i kadry zarządzającej placówkami edukacyjnymi.	4,50	4,38
	Posiada wiedzę na temat potrzeb materialnych i przestrzennych uczniów, sprzyjających efektywności edukacji.	4,01	3,95
Umiejętność strategicznego myślenia	Przekłada główne kierunki działania strategicznego (opisane w odpowiednich dokumentach regionalnych/krajowych) na działania operacyjne.	4,19	4,02
	Ustala cele długoterminowe i działania, które prowadzą do ich osiągnięcia.	4,37	4,20
	Potrafi spojrzeć krytycznie na opracowane strategie, zaproponować zmiany.	4,52	4,32
	Zna dokumenty strategiczne gminy/powiatu/regionu dotyczące oświaty.	4,73	4,58
	Potrafi monitorować i ewaluować działania strategiczne.	4,39	4,24
	Potrafi stworzyć projekt strategii.	4,32	4,04
Budżetowanie	Określa środki finansowe potrzebne na zadania związane z oświatą.	4,52	4,39
	Wdraża sposoby optymalizacji kosztów.	4,50	4,37
	Korzysta z narzędzi służących do monitoringu i analiz kosztowych.	4,19	4,10
	Umie zastosować w praktyce obowiązujące standardy z zakresu finansowego.	4,41	4,24
	Umie porównać efektywność finansową różnych projektów.	4,18	4,08
	Potrafi rozliczyć projekty finansowane zewnętrznie (np. ze środków krajowych lub unijnych).	3,93	3,80
	Sprawuje skuteczną kontrolę nad budżetami podległych placówek edukacyjnych.	4,37	4,26

Kompetencje społeczne

Wykres 27. Kompetencje społeczne kadry zarządzającej wydziałami oświaty



Źródło: Badanie CAWI przeprowadzone wśród kadry zarządzającej oświatą oraz wśród pracowników operacyjnych wykonujących zadania z zakresu oświaty (n=270).

Jak pokazuje powyższy wykres, wszystkie kompetencje społeczne są bardzo istotne w pracy wykonywanej przez kadre zarządzającą wydziałami oświaty. Każda z nich powinna być również rozwinięta na wysokim poziomie (w każdym przypadku średnie wartości przekraczały poziom 4,0). Szczególną uwagę należy zwrócić na **komunikatywność**, która pomaga we współpracy z lokalnymi interesariuszami oświaty, a także przydatna jest w przypadku nawiązywania relacji z przedstawicielami innych samorządów, co jest niemiernie istotne w wymienianiu się wiedzą zawodową.

W poniższej tabeli przedstawione zostały uzyskane w badaniu średnie dla poszczególnych zachowań będących wskaźnikami kompetencji społecznych.

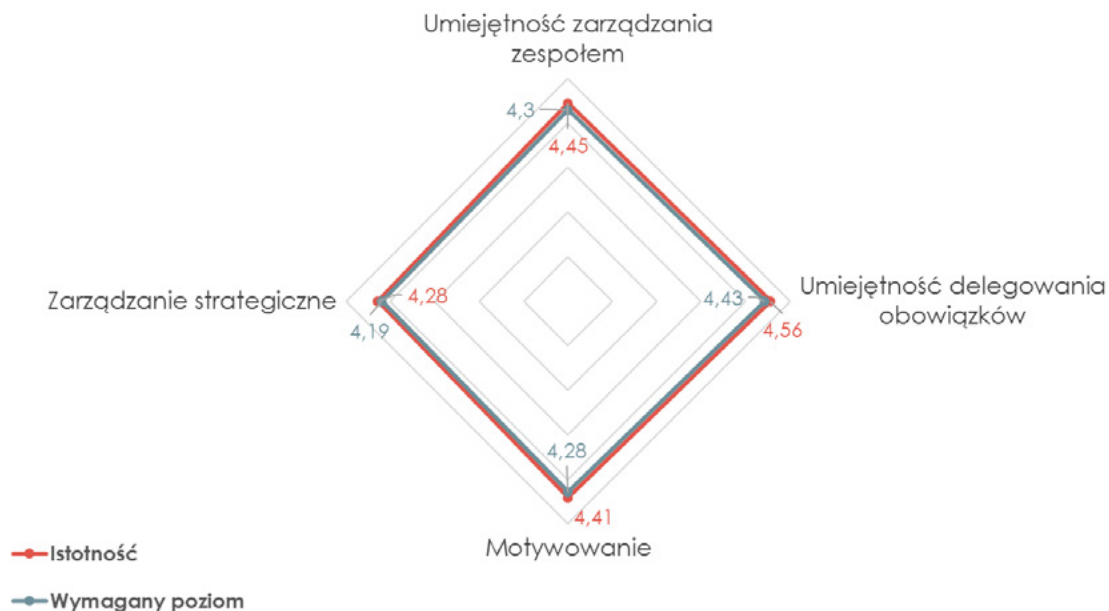
Tabela 11. Ocena istotności oraz wymaganego poziomu zachowań w ramach kompetencji społecznych wśród kadry zarządzającej wydziałami oświaty

Kompetencja	Zachowanie	Istotność	Wymagany poziom
Komunikatywność	Wyraża się jasno i precyzyjnie, także w przypadku skomplikowanych kwestii.	4,68	4,50
	Upewnia się, czy został dobrze zrozumiany; w dyskusji zwraca uwagę na zdanie innych.	4,51	4,37
	Aktywnie słucha opinii innych.	4,39	4,28
	Zawija i buduje relacje z innymi osobami.	4,45	4,39
Współpraca w zespole	Angażuje innych do aktywnej pracy zespołowej.	4,47	4,30
	Zachęca współpracowników do konsultowania sposobu pracy z innymi członkami zespołu.	4,36	4,24
	Potrafi skutecznie rozwiązywać nieporozumienia i konflikty w zespole.	4,59	4,39
Etyka zawodowa	Nawet w trudnych, nietypowych sytuacjach okazuje współpracownikom szacunek.	4,76	4,64
	Szybko i stanowczo reaguje na nieprawidłowości.	4,73	4,64
	Przestrzega wszystkich procedur i kwestii formalnych.	4,69	4,58
	Zna i rozumie misję urzędu, którego celem jest świadczenie wysokiej jakości usług oświatowych.	4,67	4,54
	Jest osobą uczciwą i sumienną.	4,87	4,84
Proaktywność	Aktywnie szuka sposobów do rozwoju działań edukacyjnych na swoim obszarze.	4,43	4,26
	Posiada szeroką wiedzę o interesariuszach systemu edukacji (pracodawcy, placówki doskonalenia, NGO).	4,16	3,97
	Jest otwarty i chętnie wdraża innowacyjne rozwiązania.	4,50	4,34
	Skutecznie pozyskuje współpracowników w zakresie zadań oświatowych (pracodawcy, NGO).	4,16	3,96
	Potrafi nawiązać merytoryczny dialog z grupami obywateli zaangażowanymi w kwestie oświaty.	4,58	4,34
Dzielenie się wiedzą i doświadczeniem	Chętnie pomaga w rozwiązywaniu pojawiających się problemów.	4,51	4,42
	Udziela informacji z zakresu procedur załatwiania spraw w jednostkach administracyjnych.	4,51	4,42

Kompetencja	Zachowanie	Istość	Wymagany poziom
Wywieranie wpływu	Potrafi przekonać współpracowników i otoczenie (dyrektory szkół, nauczyciele, pracodawcy) do swoich pomysłów, nawet jeśli wstępnie nie spotykają się one z aprobatą.	4,58	4,40
	Używa adekwatnej i przemyślanej argumentacji, wykorzystując dostępne dane.	4,64	4,53
	Posiada wysoki poziom asertywności, dzięki czemu dobrze radzi sobie z próbą wywierania na niego wpływu.	4,56	4,47
	Zna i umie skutecznie stosować techniki negocjacyjne.	4,37	4,16

Kompetencje menadżerskie

Wykres 28. Kompetencje menadżerskie kadry zarządzającej wydziałami oświaty



Źródło: Badanie CAWI przeprowadzone wśród kadry zarządzającej oświatą oraz wśród pracowników operacyjnych wykonujących zadania z zakresu oświaty (n=270).

W ramach kompetencji menadżerskich za najbardziej istotne zostało uznane delegowanie obowiązków (wskaźnik istotności – 4,56; wymagany poziom – 4,43). Relatywnie najniższe wartości przypisano zarządzaniu strategicznemu (odpowiednio: 4,28 i 4,19).

W poniższej tabeli przedstawione zostały uzyskane w badaniu średnie dla poszczególnych zachowań będących wskaźnikami kompetencji menadżerskich.

Tabela 12. Ocena istotności oraz wymaganego poziomu zachowań w ramach kompetencji menadżerskich wśród kadry zarządzającej wydziałami oświaty

Kompetencja	Zachowanie	Istotność	Wymagany poziom
Umiejętność zarządzania zespołem	Sprawnie tworzy i modyfikuje plany działania, dbając o alternatywne rozwiązania na wypadek trudności.	4,37	4,23
	Potrafi zbudować sprawnie działający zespół współpracowników.	4,64	4,44
	Podsumowuje z pracownikami projekty oraz przekazuje im informacje zwrotne na temat ich pracy.	4,45	4,31
	Wspiera i rozwija nowe efektywne rozwiązania.	4,46	4,28
	Dostrzega i rozwija indywidualne umiejętności i kompetencje pracowników.	4,47	4,37
	Projektuje systemy wprowadzania zmian i informowania pracowników tak, aby minimalizować opór i niechęć związaną z wprowadzaniem zmian.	4,30	4,15
Umiejętność delegowania obowiązków	Deleguje różnorodne zadania, czym przyczynia się do zwiększenia efektywności pracy.	4,50	4,43
	Jasno i precyzyjnie określa cele strategiczne oraz oczekiwane rezultaty.	4,48	4,34
	Planuje realizację zadań tak, aby w pełni wykorzystać kompetencje pracowników.	4,63	4,51
	Przekazuje podwładnym zakres uprawnień dopasowany do powierzonych im zadań.	4,61	4,44
Motywowanie	Docenia działania innych, sprawiając, że czują się ważni i potrzebni w zespole/dziale; przekonuje do tego innych.	4,53	4,41
	Dostosowuje system motywacyjny do poszczególnych osób.	4,30	4,15
Zarządzanie strategiczne	Ma jasną wizję strategii prac zespołu w zakresie oświaty i potrafi ją w zrozumiały sposób przedstawić.	4,53	4,42
	Umie budować koalicje wokół realizowanych przez siebie projektów edukacyjnych.	4,27	4,20
	Wspiera lokalnych polityków w podejmowaniu decyzji dot. lokalnej oświaty.	4,03	3,98
	Uwzględnia w swoich pracach opinie i potrzeby lokalnej społeczności.	4,28	4,18

5. Wnioski i rekomendacje

1. Wyniki przeprowadzonych badań ilościowych oraz jakościowych wskazują, że główne potrzeby szkoleniowe pracowników JST zajmujących się zadaniami oświatowymi koncentrują się wokół kwestii prawa. W trakcie przeprowadzonych rozmów bezpośrednich uwidacznia się duża odpowiedzialność urzędników za powierzone im obowiązki, a także obawa o złamanie zapisów prawa. Chęć prawidłowego wywiązania się z powierzonych funkcji jest dla nich niezwykle istotna. Realizacja zadań jednostek samorządu terytorialnego związanych z oświatą wymaga znajomości różnych dziedzin prawa, m.in. oświatowego, pracy, administracyjnego, zamówień publicznych oraz podatkowego. Wiąże się to z nabyciem specjalistycznej wiedzy, a także znajomością wszystkich niuansów realizowanego zadania. To właśnie szczegóły mają wpływ na to, które przepisy prawne należy wziąć pod uwagę w danej sytuacji. Niestety, zapytania dotyczące interpretacji przepisów prawa, wysyłane przez urzędy bezpośrednio do ministerstwa, często rozpatrywane są dopiero po upływie kilku tygodni. Dodatkowo na rynku funkcjonuje niewielu ekspertów specjalizujących się w prawie oświatowym, a więc dostęp do nich jest utrudniony.

Rekomendacje

Dla pracowników zajmujących się oświatą ważne jest otrzymanie stałego, systemowego wsparcia związanego z pomocą w interpretacji poszczególnych zapisów prawnych. Odpowiedzią na takie potrzeby mogłaby być: 1) infolinia (lub czat) z ekspertami specjalizującymi się w zakresie poszczególnych gałęzi prawa; taka forma komunikacji mogłaby być uruchomiona w określonych godzinach kilka razy w tygodniu; 2) strona internetowa, na której urzędnicy mogliby zamieszczać pytania skierowane do ekspertów. Merytoryczne odpowiedzi fachowców byłby dostępne również dla innych zainteresowanych osób. Ważne, aby otrzymywana przez urzędników interpretacja pomogła podjąć lub przygotować decyzje w kwestiach związanych z zarządzaniem lokalną oświatą.

2. Wnioski z przeprowadzonej analizy jednoznacznie pokazują, że systemy szkoleń pracowników funkcjonują najczęściej w urzędach marszałkowskich. Zdecydowanie rzadziej spotyka się je w mniejszych urzędach gmin i w starostwach powiatowych. Analiza potrzeb szkoleniowych pracowników często przeprowadzana jest na bieżąco, co uniemożliwia stworzenie w urzędach programu doskonalenia optymalnego finansowo i odpowiadającego na potrzeby jednostki samorządowej oraz zatrudnionych pracowników.

Rekomendacje

Rekomenduje się stworzenie systemu doskonalenia zawodowego dla pracowników urzędów. Wdrożenie przejrzystego programu szkoleń sprzyjać będzie zaplanowaniu odpowiednich środków finansowych na ten cel, a także pozwoli odpowiedzieć na potrzeby jednostki samorządowej oraz samych urzędników w zakresie doskonalenia zawodowego pracowników, co z kolei zaowocuje efektywniejszym wykonywaniem zadań oświatowych.

3. Najczęściej pojawiające się zarzuty wobec różnych form doskonalenia, w których brali udział do tej pory pracownicy, dotyczyły przede wszystkim ich wykładowego charakteru oraz zbyt ogólnej tematyki zajęć, pozbawionej konkretów i szczegółów. Przeszkodą w uznaniu szkolenia za efektywne jest też przygotowanie i małe doświadczenie zawodowe osoby prowadzącej szkolenie. Często nie posiada ona odpowiedniej specjalistycznej i praktycznej wiedzy, która pozwalałaby odpowiedzieć na potrzeby szkoleniowe osób zarządzających oświatą oraz pracowników operacyjnych. Pracownicy ds. oświaty znają zapisy prawa, ale mają problem z ich interpretacją oraz efektywnym wdrożeniem. Z ich punktu widzenia w trakcie szkoleń powinno położyć się jak największy nacisk na praktyczny wymiar przekazywanej wiedzy.

Rekomendacje

Oczekiwana przez urzędników forma szkoleń powinna opierać się na czterech zasadniczych elementach:

- ⇒ kompetentnym trenerze, który posiada doświadczenie praktyczne – najlepiej w pracy w środowisku oświatowym;
- ⇒ warsztatowej formie zajęć, która pozwala zbudować sieć kontaktów pomiędzy pracownikami różnych urzędów;
- ⇒ szkoleniach praktycznych opartych na konkretnych przypadkach osadzonych w różnych kontekstach, tak aby osoby uczestniczące w szkoleniach mogły z łatwością odnieść wiedzę do codziennych zajęć;
- ⇒ tematach specjalistycznych pozwalających zdobyć szczegółową wiedzę z danego zakresu tematycznego.

4. Część z zatrudnionych w wydziałach edukacji osób służbę przygotowawczą odbywa w innych wydziałach bądź też urzędach, dlatego rozpoczynając pracę w wydziale zajmującym się kwestiami oświaty, zobligowana jest zdobyć wiedzę potrzebną do wykonywania nowych obowiązków. W dużych urzędach (w powiatach,

miastach na prawach powiatu, gminach miejskich, w województwach) przygotowanie do pracy w wydziale edukacji odbywa się na zasadzie nieformalnego mentoringu – bardziej doświadczony pracownik opiekuje się nowym pracownikiem przez pierwsze tygodnie jego pracy. Problem pojawia się w przypadku małych gmin, gdzie zadania związane z oświatą wykonywane są przez jedną osobę. Taki pracownik często szuka pomocy w innych wydziałach oświaty i swoją wiedzę musi uzupełniać samodzielnie. To właśnie pracownicy małych gmin wiejskich powinny zostać w sposób priorytetowy objęci wsparciem.

Rekomendacje

Rekomenduje się wprowadzenie systemu przygotowania pracowników do wykonywania zadań oświatowych niezależnie od tego, czy byli zatrudnieni wcześniej w innych urzędach. Warto zapewnić im dostęp do materiałów i „samouczków”, tak aby mogli zdiagnozować stan posiadanej wiedzy i uzupełnić braki kompetencyjne. Dobrym rozwiązaniem byłoby stworzenie platformy internetowej, w ramach której udostępniono by bank wiedzy, zawierający najważniejsze informacje związane z wykonywaną pracą z podziałem na kategorie. Dodatkowo na platformie mogłoby znaleźć się forum służące nawiązywaniu kontaktów pomiędzy różnymi pracownikami oraz FAQ.

5. Pracownicy urzędów dużą wagę przykładają do możliwości budowania kontaktów pomiędzy pracownikami różnych urzędów w regionie. Chętnie wymieniają się informacjami i dobrymi praktykami pomiędzy sobą. Często podkreślają wartość dodaną uczestnictwa w szkoleniach i konferencjach jest właśnie możliwość nawiązania relacji pomiędzy poszczególnymi urzędami. Opisana wymiana doświadczeń odbywa się głównie pomiędzy pracownikami operacyjnymi, brakuje jej natomiast wśród kadry kierowniczej.

Rekomendacje

Stworzenie sieci współpracy na wzór nowego systemu doskonalenia nauczycieli. Ważne, aby sieci swoim zasięgiem obejmowały również kadrę kierującą wydziałami oświaty. Podczas tworzenia sieci współpracy warto zadbać o to, aby moderatorem sieci była osoba posiadająca kompetencje w zakresie motywowania innych do wymiany poglądów, organizacji oraz inicjowania i udziału w dyskusji.

6. Jednym z najczęściej zgłaszanych powodów nieuczestniczenia w dostępnych formach doskonalenia zawodowego jest brak odpowiednich funduszy oraz brak czasu, który można poświęcić na udział w całodniowym szkoleniu. Problem ten dotyczy przede wszystkim gmin, w których zadania związane z oświatą realizuje często jedynie pojedyncza osoba. Z racji wielości obowiązków, które często nie ograniczają się jedynie do tematów związanych z edukacją, ma ona trudności z wygospodarowaniem odpowiedniej ilości czasu. Dodatkowym problemem jest duża odległość pomiędzy niektórymi gminami a miejscami, gdzie organizowane są szkolenia.

Rekomendacje

Barierę, jaką jest brak czasu oraz środków finansowych na uczestniczenie w szkoleniach, można pokonać dzięki wykorzystaniu nowoczesnych technologii, np. wykorzystując live streaming (przekaz na żywo) z możliwością podłączenia się do szkolenia uczestników. Wykorzystanie nowych technologii (np. szkolenie e-learningowe) pozwoliłoby na zminimalizowanie kosztów szkolenia i zwiększyłoby ich dostępność.

7. Kadra kierownicza, poza obowiązkami związanymi z podejmowaniem kluczowych decyzji związanych z zarządzaniem oświatą, nadzoruje pracę zespołu osób, które są zatrudnione w danym wydziale. Poza wiedzą i umiejętnościami specjalistycznymi powinna więc charakteryzować się kompetencjami menadżerskimi.

Rekomendacje

Kadra zarządzająca w jednostkach samorządu terytorialnego powinna uczęszczać nie tylko na szkolenia dotyczące pogłębiania wiedzy zawodowej, ale także na zajęcia rozwijające kompetencje menadżerskie. Kompetencje te rozwijane mogą być w trakcie ogólnych szkoleń, w których biorą udział także przedstawiciele firm komercyjnych. Dzięki takiemu rozwiązaniu możliwa będzie wymiana dobrych praktyk pomiędzy kadrą kierowniczą podmiotów publicznych i prywatnych. Ważne, aby część szkoleń dotyczyła budowy kompetencji związanej z budowaniem relacji i aktywizacją lokalnego środowiska oświatowego. Warto pokazać osobom zarządzającym oświatą, jakie korzyści niesie za sobą taka współpraca.

8. Główną grupą odniesienia i czerpania wzorów dla urzędników są inni urzędnicy. Jak wskazują wyniki przeprowadzonych badań, zadania podejmowane przez

samorządy na poziomie województw różnią się od tych podejmowanych w pozostałych typach JST. Biorąc pod uwagę oświatę na poziomie polityki regionalnej, jednym z głównych celów pracy urzędów marszałkowskich jest zintegrowanie i zmotywowanie do współpracy lokalnych interesariuszy oświaty.

Rekomendacje

W ramach zadań podejmowanych przez pracowników urzędów marszałkowskich rozwiązaniem pomagającym w promowaniu dobrych wzorców może być ogłaszanie przez województwa konkursów, w ramach których wyłonieni zostaliby liderzy lokalnej oświaty, czyli urzędy, które przez proaktywne działania na rzecz lokalnej edukacji potrafią zbudować sprawnie działającą sieć współpracy pomiędzy podmiotami środowiska oświatowego. Działania te mogłyby dodatkowo posłużyć jako przykłady dobrych praktyk dla innych JST w regionie.

9. Pracownicy ds. oświaty oraz osoby zarządzające wydziałami ds. oświaty w jednostkach samorządu terytorialnego cechują się stosunkowo niskim poziomem wiedzy z zakresu monitoringu oraz ewaluacji realizowanych działań. Szeroko obserwowanym problemem jest zbieranie i analizowanie lokalnych danych na temat usług oświatowych.

Rekomendacje

W ramach katalogu projektów realizowanych przez ORE powinno znaleźć się zadanie mające na celu edukowanie pracowników ds. oświaty jednostek samorządu terytorialnego. W ramach realizowanego doskonalenia kierowanego do tej grupy pracowników oraz w przygotowywanych materiałach szkoleniowych należy uwzględnić tematykę związaną z planowaniem i realizacją ewaluacji własnych działań oraz interpretacji danych i informacji dotyczących oświaty, pochodzących z różnych źródeł, np. z banku danych lokalnych, danych z okręgowych komisji egzaminacyjnych czy też ewaluacji zewnętrznych i wewnętrznych wykonywanych przez szkoły.

Dodatkowo pracownicy powinni mieć wiedzę i umiejętności, które umożliwiłyby im przeprowadzanie ewaluacji własnych zadań i projektów. Możliwość podsumowania własnych działań, zmierzenie ich efektów, a także wyciągnięcie wniosków w znaczący sposób wpłynęłoby na skuteczność pracy osób odpowiedzialnych za realizację zadań oświatowych w jednostce samorządu terytorialnego oraz przyczyniłoby się do usprawnienia procesu zarządzania oświatą na terenie danej jednostki.

10. Z przeprowadzonych badań wynika, że główne potrzeby szkoleniowe osób zatrudnionych w wydziałach zajmujących się edukacją dotyczą doskonalenia kompetencji twardych, związanych ze specjalistyczną wiedzą zawodową. Niemniej jednak respondenci zdają sobie sprawę z tego, jak istotne w wykonywanej pracy są kompetencje miękkie (komunikacja, negocjacje). Na potrzebę rozwijania tych kompetencji wśród kadry JST uwagę zwrócili również dyrektorzy szkół.

Rekomendacje

Część pracowników zatrudnionych w wydziałach edukacji wzięła udział w szkoleniach kompetencji miękkich i ich efektywność ocenia stosunkowo nisko. Rozwijanie umiejętności społecznych najefektywniej sprawdza się w czasie wykonywania codziennych obowiązków. Szkolenia kompetencji miękkich powinny zatem objąć przede wszystkim kadrę kierowniczą wydziałów oświaty i być nastawione na kształtowanie umiejętności społecznych przez kadrę kierowniczą wśród pracowników wchodzących w skład danego wydziału.

11. Wyniki przeprowadzonych badań wskazują, że w samorządach nie funkcjonują regulacje dotyczące systemu szkoleń pracowników. Potrzeby związane z doskonaleniem zawodowym pracownicy zgłaszają swoim przełożonym w trakcie bezpośrednich rozmów, często w zależności od aktualnego zapotrzebowania. Brakuje natomiast systemowego wsparcia opartego na katalogu kompetencji pracownika zajmującego stanowisko w wydziale oświaty.

Rekomendacje

Rekomenduje się stworzenie profili kompetencji pracowników zajmujących się zadaniami z zakresu oświaty w samorządzie. Jako wzór posłużyć mogą wypracowane na potrzeby niniejszego badania profile kompetencyjne, warto jednak przy ich tworzeniu uwzględnić charakter funkcjonowania urzędu oraz lokalnej oświaty. Przygotowane profile kompetencyjne mogą być wykorzystywane w trakcie rekrutacji nowego pracownika, a także w trakcie prowadzonych rozmów podsumowujących z pracownikami. Przeprowadzona rozmowa oceniająca pomoże zidentyfikować luki kompetencyjne, a także opracować optymalny dla wydziału system szkoleń. Zbudowanie adekwatnego do potrzeb jednostki i jej pracowników systemu szkoleń pozwoli natomiast z odpowiednim wyprzedzeniem zaplanować środki budżetowe potrzebne do realizacji tego celu.

12. W ramach realizowanych do tej pory projektów utworzono system doskonalenia, podnoszenia kompetencji i wsparcia merytorycznego dla nauczycieli. Pracownicy JST i częściowo także dyrektorzy placówek oświatowych jak dotąd byli pozbawieni kompleksowego i systemowego wsparcia. Niemniej praca obu tych grup jest kluczowa dla podnoszenia jakości lokalnych systemów oświaty i sprawnego nią zarządzania. Stanowią one dwa podstawowe filary decydujące o tym, czy szkoły będą w stanie wypełniać swoje zadania w sposób wykraczający poza proste dostarczanie wiedzy i umożliwianie dzieciom i młodzieży przejścia przez system edukacji formalnej. Obecnie oczekuje się od szkół umiejętności kształtowania świadomych obywateli, kompetentnych pracowników, a także rozwoju w kierunku instytucji kluczowych dla życia lokalnych społeczności. Jeżeli więc wkłada się dużo wysiłku w rozwój i doskonalenie nauczycieli i zdecydowanie mniej w rozwój kadr zarządzających oświatą, to ogranicza się możliwość realizacji tych celów.

Rekomendacje

Wykorzystanie istniejących systemów wsparcia nauczycieli do rozwoju kompetencji kadr zarządzających oświatą. Jedna i druga grupa powinna harmonijnie podnosić swoje umiejętności i kwalifikacje w sposób, który służy rozwiązywaniu i przewyższaniu problemów specyficznych dla danego samorządu. Jak pokazują przeprowadzone badania, istnieje szereg rozwiązań potrzebnych dla rozwoju kompetencji kadr zarządzających, które obecne są w rozwiązaniach skierowanych do nauczycieli. Warto więc rozważyć połączenie tych systemów i opracowanie oferty dla urzędników samorządowych oraz dyrekcji placówek oświatowych.

13. Istotnym problemem samorządów jest brak planowania strategicznego w oświacie. Nie powstają potrzebne im strategie, a pomysły zawarte w ogólnych strategiach rozwojowych nie są przeznaczone do długofalowych wyzwań edukacyjnych. Zazwyczaj koncentracja uwagi oscyluje wobec kwestii infrastrukturalnych (obiekty sportowe, sale komputerowe itp.) bez diagnozowania zjawisk wpływających na jakość edukacji. Brak takich diagnoz skutkuje brakiem podejmowania konkretnych działań i de facto zmarginalizowaniem zagadnienia jakości edukacji. Jak pokazują badania, sytuacja taka jest w znacznej mierze wynikiem kompetencji, jakie posiadają władze lokalne. Dominuje obawa przed podejmowaniem decyzji wykraczających poza bieżące administrowanie szkołami oraz przed koniecznością rozliczenia się z realizacją zadań trudniejszych, długofalowych. Nie bez znaczenia są także umiejętności planowania strategicznego: analizy danych, poszukiwania właściwych rozwiązań, podejmowania działań i mobilizacji posiadanych zasobów. Równoległe wiele wysiłku na poziomie centralnym włożono w przewyżnienie tych problemów, z realizacją dużych projektów systemowych włącznie. Doświadczenia

tych projektów powinny być wykorzystane w planowaniu wsparcia ukierunkowanego na rozwój kompetencji kadr zarządzających oświatą.

Rekomendacje

Przeprowadzenie ewaluacji działań systemowych, przede wszystkim projektu: Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym (Projekt systemowy realizowany w ramach Priorytetu III Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Działanie 3.1, Poddziałanie 3.1.2). Wnioski płynące z dokonanej oceny są niezbędne do faktycznego podniesienia kompetencji kadr w zakresie planowania strategicznego i realizacji polityki oświatowej.

14. Lokalne systemy oświaty to krzyżujące się zależności instytucjonalne, organizacyjne i osobiste. Pomimo że istnieje wiele podobieństw pomiędzy poszczególnymi samorządami, to jednak różnice powodują, że każdy z nich należy traktować jako oddzielny przypadek posiadający własną specyfikę. Interwencja mająca na celu zmianę w tych systemach jest zatem interwencją w złożone struktury. Powoduje to, że nie jest możliwe do przewidzenia, jakie konkretnie skutki ona przyniesie i czy będą zgodne z oczekiwaniami.

Rekomendacje

Wdrażanie planowanych rozwiązań pilotażowo w poszczególnych typach samorządu, różniących się pomiędzy sobą specyficzną sytuacją oświatową. Pozwoli to na wskazanie, czy zaprojektowane rozwiązania są w stanie doprowadzić do zamierzonych efektów. Wdrożenie pilotażowe powinno każdorazowo zostać poddane systematycznej ocenie, a wnioski należy wykorzystać w kolejnych projektowanych działaniach.

Spis wykresów

Wykres 1. Strategie oświatowe w polskich samorządach.....	17
Wykres 2. Osoby uczestniczące w podejmowaniu decyzji dotyczącej lokalnej oświaty	20
Wykres 3. Źródła danych wykorzystywane w realizacji zadań oświatowych	21
Wykres 4. Odsetek JST wykorzystujących budżetowanie zadaniowe	23
Wykres 5. Odsetek JST posiadających system zarządzania jakością usług publicznych.....	25
Wykres 6. Odsetek JST deklarujących wykorzystanie nowych technologii w procesie zarządzania oświatą.....	27
Wykres 7. Odsetek pracowników odpowiedzialnych za oświatę posiadających wykształcenie pedagogiczne lub doświadczenie w pracy w szkole	37
Wykres 8. Uczestnictwo w szkoleniach i formach doskonalenia	38
Wykres 9. Charakterystyka wydziałów zajmujących się oświatą w ramach JST	39
Wykres 10. System zarządzania szkoleniami w urzędzie	41
Wykres 11. Przeprowadzanie analizy potrzeb szkoleniowych w urzędzie.....	42
Wykres 12. Częstotliwość przeprowadzanej analizy szkoleniowej.....	43
Wykres 13. Czynniki brane są pod uwagę przy wyborze tematyki szkolenia lub innej formy doskonalenia	45
Wykres 14. Gratyfikacja za udział w szkoleniach	46
Wykres 15. Bariery w realizacji szkoleń	47
Częstotliwość udzielanego wsparcia w ponad połowie urzędów ogranicza się do korzystania z niego od 1 do 3 razy w roku (52,9%). W co trzecim urzędzie pracownicy korzystają z różnych form doskonalenia od 1 do 3 razy na kwartał (37,9%). Trzy czwarte badanych taką częstotliwość uznała za zdecydowanie wystarczającą bądź raczej wystarczającą.	
Wykres 16. Częstotliwość udzielanego wsparcia	48
Wykres 17. Finansowanie udzielanego wsparcia.....	49
Wykres 18. Forma dotychczasowych szkoleń.....	50
Wykres 19. Ewaluacja szkoleń.....	52
Wykres 20. Usprawnienia wprowadzone w urzędzie w wyniku szkoleń	53
Wykres 21. Potrzeby szkoleniowe pracowników JST.....	57
Wykres 22. Kompetencje organizacyjne pracowników operacyjnych wykonujących zadania z zakresu oświaty	69
Wykres 23. Kompetencje zawodowe pracowników operacyjnych wykonujących zadania z zakresu oświaty	72
Wykres 24. Kompetencje społeczne pracowników operacyjnych wykonujących zadania z zakresu oświaty	75
Wykres 25. Kompetencje organizacyjne kadry zarządzającej wydziałami oświaty	80
Wykres 26. Kompetencje zawodowe kadry zarządzającej wydziałami oświaty	83
Wykres 27. Kompetencje społeczne kadry zarządzającej wydziałami oświaty.....	86
Wykres 28. Kompetencje menadżerskie kadry zarządzającej wydziałami oświaty.....	89

Spis tabel

Tabela 1. JST wybrane do badania case studies.....	12
Tabela 2. Rozkład próby CAPI.....	13

Tabela 3. Wykaz placówek prowadzonych przez poszczególne typy JST.....	15
Tabela 4. Rozwiązania informatyczne wspomagające realizację procesu zarządzania oświatą.....	28
Tabela 5. Relacje z organizacjami pozarządowymi	31
Tabela 6. Ocena istotności oraz wymaganego poziomu zachowań w ramach kompetencji organizacyjnych wśród pracowników operacyjnych wykonujących zadania z zakresu oświaty.....	70
Tabela 7. Ocena istotności oraz wymaganego poziomu zachowań w ramach kompetencji zawodowych wśród pracowników operacyjnych wykonujących zadania z zakresu oświaty	73
Tabela 8. Ocena istotności oraz wymaganego poziomu zachowań w ramach kompetencji społecznych wśród pracowników operacyjnych wykonujących zadania z zakresu oświaty.....	76
Tabela 9. Ocena istotności oraz wymaganego poziomu zachowań w ramach kompetencji organizacyjnych wśród kadry zarządzającej wydziałami oświaty	81
Tabela 10. Ocena istotności oraz wymaganego poziomu zachowań w ramach kompetencji zawodowych wśród kadry zarządzającej wydziałami oświaty.....	84
Tabela 11. Ocena istotności oraz wymaganego poziomu zachowań w ramach kompetencji społecznych wśród kadry zarządzającej wydziałami oświaty	87
Tabela 12. Ocena istotności oraz wymaganego poziomu zachowań w ramach kompetencji menadżerskich wśród kadry zarządzającej wydziałami oświaty	90

Spis rysunków

Rysunek 1. Metody i techniki wykorzystane w badaniu	11
Rysunek 2. Formy doskonalenia zawodowego pracowników JST	51
Rysunek 3. Schemat badania kompetencji pracowników ds. oświaty.....	59

Załącznik 1. Szczegółowy podział zadań JST

GRUPA ZADAŃ	ZADANIA WOJEWÓDZTWA	ZADANIA POWIATU	ZADANIA GMINY
Nadzór nad siecią placówek	<ul style="list-style-type: none"> Otwieranie nowych placówek edukacyjnych Zamykanie placówek edukacyjnych Opracowanie sieci placówek edukacyjnych Prowadzenie ewidencji szkół i placówek Nadawanie statutu nowo tworzonym jednostkom edukacyjnym Koordinacja prac związanych z tworzeniem wyższych szkół zawodowych, przygotowywanie projektów umów i porozumień dotyczących współpracy z uczelniami wyższymi Zatwierdzanie arkuszy organizacji szkół i placówek Zatwierdzanie planów pracy placówek doskonalenia nauczycieli 	<ul style="list-style-type: none"> Otwieranie nowych placówek edukacyjnych Zamykanie placówek edukacyjnych Opracowanie sieci placówek edukacyjnych Prowadzenie ewidencji szkół i placówek Nadawanie statutu nowo tworzonym jednostkom edukacyjnym Zatwierdzanie arkuszy organizacji szkół i placówek 	<ul style="list-style-type: none"> Otwieranie nowych placówek edukacyjnych Zamykanie placówek edukacyjnych Opracowanie sieci przedszkoli oraz szkół podstawowych Prowadzenie ewidencji szkół i placówek Nadawanie statutu nowo tworzonym jednostkom edukacyjnym Zatwierdzanie arkuszy organizacji szkół i placówek
Monitoring danych statystycznych	<ul style="list-style-type: none"> Prowadzenie i koordynacja prac związanych z systemem informacji oświatowej Opracowywanie zbiorcze sprawozdań wynikających z rozporządzeń MEN w sprawie obowiązków statystycznych w zakresie oświaty Monitoring potrzeb oświatowych osób niepełnosprawnych Monitoring danych dotyczących oświaty 	<ul style="list-style-type: none"> Prowadzenie i koordynacja prac związanych z systemem informacji oświatowej Opracowywanie zbiorcze sprawozdań wynikających z rozporządzeń MEN w sprawie obowiązków statystycznych w zakresie oświaty Monitoring potrzeb oświatowych osób niepełnosprawnych Monitoring danych dotyczących oświaty 	<ul style="list-style-type: none"> Prowadzenie i koordynacja prac związanych z systemem informacji oświatowej Opracowywanie zbiorcze sprawozdań wynikających z rozporządzeń MEN w sprawie obowiązków statystycznych w zakresie oświaty Monitoring potrzeb oświatowych osób niepełnosprawnych Monitoring danych dotyczących oświaty

GRUPA ZADAŃ	ZADANIA WOJEWÓDZTWA	ZADANIA POWIATU	ZADANIA GMINY
Pozyskiwanie finansów	<ul style="list-style-type: none"> 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 	<ul style="list-style-type: none"> 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 	<ul style="list-style-type: none"> 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			<ul style="list-style-type: none"> Zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki podczas przewozu lub zwrotu kosztów przejazdu do przedszkola oraz szkoły
Sprawowanie nadzoru nad działalnością szkół i placówek	<ul style="list-style-type: none"> Kontrola prawidłowości dysponowania przyznanymi szkołom lub placówce środkami budżetowymi oraz pozyskanymi przez szkołę lub placówkę środkami pochodzącymi z innych źródeł, a także gospodarowania mieniem Przestrzeżenie obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i uczniów Przestrzeżenie 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 	<ul style="list-style-type: none"> Kontrola prawidłowości dysponowania przyznanymi szkołom lub placówce środkami budżetowymi oraz pozyskanymi przez szkołę lub placówkę środkami pochodzącymi z innych źródeł, a także gospodarowania mieniem Przestrzeżenie obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i uczniów Przestrzeżenie 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 	<ul style="list-style-type: none"> Kontrola prawidłowości dysponowania przyznanymi szkołom lub placówce środkami budżetowymi oraz pozyskanymi przez szkołę lub placówkę środkami pochodzącymi z innych źródeł, a także gospodarowania mieniem Przestrzeżenie obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i uczniów Przestrzeżenie 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

GRUPA ZADAŃ	ZADANIA WOJEWÓDZTWA	ZADANIA POWIATU	ZADANIA GMINY
Wybór dyrektora szkoły i nadzór nad nim	<ul style="list-style-type: none"> Powierzenie stanowiska dyrektora szkoły lub placówki Doskonalenie dyrektorów szkół i placówek jako kierowników zakładów Ocenianie pracy dyrektorów 	<ul style="list-style-type: none"> Powierzenie stanowiska dyrektora szkoły lub placówki Doskonalenie dyrektorów szkół i placówek jako kierowników zakładów Ocenianie pracy dyrektorów 	<ul style="list-style-type: none"> Powierzenie stanowiska dyrektora szkoły lub placówki Doskonalenie dyrektorów szkół i placówek jako kierowników zakładów Ocenianie pracy dyrektorów
Nadzór finansowy	<ul style="list-style-type: none"> Dysponowanie i nadzór na budżetem województwa w zakresie oświaty Prowadzenie analizy planów oraz sprawozdań finansowych szkół i placówek Udziałanie dotacji szkołom i placówkom publicznym prowadzonym przez osoby fizyczne i prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego Udziałanie dotacji szkołom i placówkom niepublicznym 	<ul style="list-style-type: none"> Dysponowanie i nadzór na budżetem powiatu w zakresie oświaty Prowadzenie analizy planów oraz sprawozdań finansowych szkół i placówek Udziałanie dotacji szkołom i placówkom publicznym prowadzonym przez osoby fizyczne i prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego Udziałanie dotacji szkołom i placówkom niepublicznym 	<ul style="list-style-type: none"> Dysponowanie i nadzór na budżetem gminy w zakresie oświaty Prowadzenie analizy planów oraz sprawozdań finansowych szkół i placówek Udziałanie dotacji szkołom i placówkom publicznym prowadzonym przez osoby fizyczne i prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego Udziałanie dotacji szkołom i placówkom niepublicznym

Kwestie związane z pracą nauczycieli

- | | | |
|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Powołanie komisji egzaminacyjnej dla nauczycieli ubiegających się o stopień nauczyciela mianowanego • Zapewnienie szkole warunków do realizacji przez nauczycieli zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych • Ustalenie regulaminu • Ustalenie zasad obliczania • wyptacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraznych zastępstw • Podwyższenie minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego • Przeprowadzenie analiz wydatków poniesionych na wynagrodzenia nauczycieli – dodatek uzupełniający • Wyptata jednorazowej gratyfikacji nauczycielowi dyplomowanemu, który uzyskał tytuł honorowy profesora oświaty • Określenie zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli • Utworzenie specjalnego funduszu na nagrody dla nauczycieli i ustalenie kryteriów i trybów przyznawania nagród dla nauczycieli • Wyodrębnienie środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli z uwzględnieniem doradztwa metodycznego • Przeznaczenie corocznie w budżecie środków finansowych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej • Wnioskowanie o odznaczenia i nagrody dla dyrektorów szkół i placówek • Opiniowanie i zgłaszanie kandydata do tytułu honorowego profesora oświaty | <ul style="list-style-type: none"> • Powołanie komisji egzaminacyjnej dla nauczycieli ubiegających się o stopień nauczyciela mianowanego • Zapewnienie szkole warunków do realizacji przez nauczycieli zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych • Ustalenie regulaminu • Ustalenie zasad obliczania • wyptacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraznych zastępstw • Podwyższenie minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego • Przeprowadzenie analiz wydatków poniesionych na wynagrodzenia nauczycieli – dodatek uzupełniający • Wyptata jednorazowej gratyfikacji nauczycielowi dyplomowanemu, który uzyskał tytuł honorowy profesora oświaty • Określenie zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli • Utworzenie specjalnego funduszu na nagrody dla nauczycieli i ustalenie kryteriów i trybów przyznawania nagród dla nauczycieli • Wyodrębnienie środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli z uwzględnieniem doradztwa metodycznego • Przeznaczenie corocznie w budżecie środków finansowych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej • Wnioskowanie o odznaczenia i nagrody dla dyrektorów szkół i placówek • Opiniowanie i zgłaszanie kandydata do tytułu honorowego profesora oświaty | <ul style="list-style-type: none"> • Powołanie komisji egzaminacyjnej dla nauczycieli ubiegających się o stopień nauczyciela mianowanego • Zapewnienie szkole warunków do realizacji przez nauczycieli zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych • Ustalenie regulaminu • Ustalenie zasad obliczania • wyptacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraznych zastępstw • Podwyższenie minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego • Przeprowadzenie analiz wydatków poniesionych na wynagrodzenia nauczycieli – dodatek uzupełniający • Wyptata jednorazowej gratyfikacji nauczycielowi dyplomowanemu, który uzyskał tytuł honorowy profesora oświaty • Określenie 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 • Przeznaczenie corocznie w budżecie środków finansowych na pomoc zdrowotną dla nauczycieli korzystających z opieki zdrowotnej • Wnioskowanie o odznaczenia i nagrody dla dyrektorów szkół i placówek • Opiniowanie i zgłaszanie kandydata do tytułu honorowego profesora oświaty |
|---|---|---|

GRUPA ZADAŃ	ZADANIA WOJEWÓDZTWA	ZADANIA POWIATU	ZADANIA GMINY
Promocja nauki	<ul style="list-style-type: none"> Realizacja pomocy stypendialnej w edukacji ogólnej i zawodowej dla uczniów Organizacja konkursów oraz inicjatyw wspierających edukację na poziomie regionalnym 	<ul style="list-style-type: none"> Realizacja pomocy stypendialnej w edukacji ogólnej i zawodowej dla uczniów Organizacja konkursów oraz inicjatyw wspierających edukację na poziomie lokalnym 	<ul style="list-style-type: none"> Realizacja pomocy stypendialnej w edukacji ogólnej i zawodowej dla uczniów Organizacja konkursów oraz inicjatyw wspierających edukację na poziomie lokalnym
Nadzór nad obowiązkami szkolnym			<ul style="list-style-type: none"> Zapewnienie warunków do realizacji obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego
Tworzenie regionalnej/lokalnej polityki oświatowej	<ul style="list-style-type: none"> Realizacja prac i ich koordynacja w zakresie regionalnej polityki oświatowej Monitoring i ewaluacja działań objętych polityką oświatową 	<ul style="list-style-type: none"> Realizacja prac i ich koordynacja w zakresie regionalnej polityki oświatowej Monitoring i ewaluacja działań objętych polityką oświatową 	<ul style="list-style-type: none"> Realizacja prac i ich koordynacja w zakresie regionalnej polityki oświatowej Monitoring i ewaluacja działań objętych polityką oświatową
Wsparcie władz ustawodawczych w ramach jst	<ul style="list-style-type: none"> Opracowywanie projektów aktów prawnych Rady i Marszałka 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 	<ul style="list-style-type: none"> Opracowywanie projektów aktów prawnych Rady i Starosty 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 	<ul style="list-style-type: none"> 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



Unia Europejska
Europejski Fundusz Społeczny



Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego