

Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych
Kompendium dla społeczności lokalnej

Iwona Raszeja-Ossowska

Warszawa 2021

Spis treści

Wprowadzenie	2
Zadania JST w zakresie oświaty	3
Modele prezentacji Informacji	5
Rekomendacje dla społeczności lokalnej	8
Źródła.....	10

Wprowadzenie

Do 31 października wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast mają czas na przedstawienie radnym **Informacji o stanie realizacji zadań oświatowych za poprzedni rok szkolny (Informacja)**.

Odpowiednie przygotowanie **Informacji**, ma na **celu poddanie lokalnej polityki oświatowej kontroli społecznej oraz uczynienie tej polityki przedmiotem debaty publicznej**.

Realizacja zadań oświatowych to temat ważny w życiu społeczności lokalnych. Swoje oceny i oczekiwania wobec stanu oświaty formułują rodzice, nauczyciele, dyrekcje szkół, organy nadzoru pedagogicznego, organizacje pozarządowe, ale też media, związki wyznaniowe.

Wymóg corocznego informowania rady i lokalnej społeczności o stanie realizacji zadań oświatowych może stać się silnym impulsem do poważnej dyskusji o celach oświatowych samorządu, o poniesionych kosztach i osiągniętych rezultatach.

Dyskusja ta wymaga, aby władze wykonawcze samorządu dzieliły się ze wszystkimi zainteresowanymi swoim doświadczeniem w zarządzaniu oświatą i kierowaniu szkołami, swoją wiedzą na temat tego, jakie są osiągnięcia i trudności lokalnej oświaty.

Zadania JST w zakresie oświaty

Realizacja zadań oświatowych jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego (JST), które dysponują dużą swobodą w kształtowaniu zarówno warunków lokalowych, jak i oferty edukacyjnej szkół¹.

Do powinności oświatowych jednostek samorządu terytorialnego należą zadania w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej².

Organy prowadzące szkoły i placówki oświatowe zapewniają warunki funkcjonowania szkół i przedszkoli. Należy do nich m.in. określenie sieci publicznych szkół i ich obwodów, wyposażenie w niezbędne pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do realizacji programów nauczania, realizacja zadań inwestycyjnych, a także zagwarantowanie środków finansowych na wynagrodzenia dla nauczycieli oraz ich kształcenie i doskonalenie zawodowe.

Ponadto JST mają możliwość określania priorytetów samorządowej polityki oświatowej oraz tworzenia lokalnej oferty edukacyjnej (np. dodatkowych zajęć), powiązanej z potrzebami społecznymi.

Samorządy sprawują również nadzór nad prawidłowością działania szkół w zakresie dysponowania środkami finansowymi czy przestrzegania obowiązujących przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy.

¹ Ograniczeniem swobody JST są programy nauczania oraz budżety jakimi samorządy dysponują.

² Art. 3, ust. 14), Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1327, z 2021 r. poz. 4, 1237.

Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych

Dla zapewnienia skutecznej i profesjonalnie przygotowanej realizacji zadań oświatowych konieczne jest **przygotowanie strategii, poprzedzonej rzetelną diagnozą potrzeb edukacyjnych mieszkańców.**

Diagnoza potrzeb jest punktem wyjścia i podstawą do planowania i podejmowania decyzji dotyczących aktualnych problemów, ale także przyszłych zdarzeń. Jej jakość ma zasadnicze znaczenie przy konstruowaniu strategii.

Opracowanie strategii nie kończy jednak procesu. Niezbędne są: **monitorowanie oraz okresowa ewaluacja** celów, priorytetów, jak i zadań przewidzianych w strategii.

Jednym z narzędzi służących do monitorowania realizacji zadań oświatowych, a następnie planowania kolejnych zadań jest **Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych.**

Zgodnie z art. 11 ust. 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe³ - "Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, w terminie do dnia 31 października, przedstawia organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego informację o stanie realizacji zadań oświatowych tej jednostki za poprzedni rok szkolny (...)".

Treść, forma jak również zakres wykorzystania Informacji o stanie realizacji zadań oświatowych, nie zostały określone w przepisach prawa. Wskazano jedynie, że niezbędnym elementem **Informacji o stanie realizacji zadań oświatowych** są: informacja o wynikach sprawdzianów i egzaminów zewnętrznych oraz informacja o wynikach nadzoru pedagogicznego.

Brak wzorcowego dokumentu, wzorcowej **Informacji** przekłada się na wielość modeli prezentacji.

³ Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1082.

Modele prezentacji Informacji

W praktyce ukształtowały się liczne modele opracowania **Informacji o stanie realizacji zadań oświatowych**.

Ustawodawca pozostawił samorządom swobodę wyboru postaci, formatu i objętości, a także zakresu tematycznego **Informacji**. Mogą one mieć postać zarówno oddzielnego dokumentu, jak i ustnej informacji dla rady. Jedyne wymagane dane, które muszą się pojawić w Informacji, to wyniki uzyskiwane przez uczniów w testach i egzaminach organizowanych przez Centralną Komisję Egzaminacyjną (bez konieczności ich porównania do średnich wyników krajowych i regionalnych). Podejście to jest zgodne z konstytucyjną niezależnością gmin i powiatów i respektuje autonomię JST w zakresie realizacji oraz sprawozdawania zadań własnych, do których należy oświata.

W warunkach daleko posuniętej decentralizacji oświaty i autonomii JST nie może dziwić niezwykła różnorodność Informacji przygotowanych przez JST⁴:

- Informacja jest przygotowana w formie dokumentu, ale też ustnej prezentacji (wiele Informacji ma formę dokumentu przedstawionego radzie, ale nieudostępnionego publicznie). Część JST ogranicza się do prezentacji Informacji na posiedzeniu rady. Tylko niektóre Informacje są upubliczniane na stronach internetowych jednostki.
- Objętość Informacji, jeśli ma formę dokumentu, waha się od jednej strony do kilkuset stron.
- Szczegółowa tematyka Informacji jest bardzo różnorodna. Zakres szczegółowości przedstawianych informacji waha się od danych dotyczących poszczególnych oddziałów klasowych, poprzez uśrednione dane na poziomie szkół i placówek oświatowych, aż do danych uśrednionych dla typów szkół i placówek.
- Stosowane są odmienne wskaźniki (odniesienia i lokalne).
- W Informacji wykorzystuje się różne kategorie danych ze sprawozdań okręgowych komisji egzaminacyjnych⁵ czy GUS.

⁴ J. Herczyński (red.), Przygotowanie informacji o stanie realizacji zadań oświatowych. Propozycje dla jednostek samorządu terytorialnego, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa 2012 r., s. 12.

⁵ Dane OKE i CKE zawierają m.in. analizę ilościową i jakościową wyników sprawdzianu i egzaminów oraz wnioski wynikające z analizy wyników, a więc: dane statystyczne dotyczące uczniów i szkół w danym województwie, powiecie, gminie, omówienie logistyki sprawdzianu i egzaminów, charakterystykę arkuszy egzaminacyjnych, wyniki uczniów oraz wyniki szkół.

Wskaźniki

O jakości, rzetelności i przydatności Informacji o stanie realizacji zadań oświatowych decyduje dobór wskaźników.

Przez **wskaźniki oświatowe** rozumiemy syntetyczne, uproszczone informacje o systemie szkolnym, zawsze w postaci liczbowej, uzyskane bądź na podstawie danych sprawozdawczych i budżetowych, bądź na podstawie danych zbieranych specjalnie na potrzeby danego wskaźnika. W celu obliczenia wskaźników dane te muszą być zazwyczaj odpowiednio opracowane⁶.

Sprawą zasadniczą jest, aby samorzady podawały w swoich Informacjach oświatowych **nie tylko dane statystyczne i finansowe**, ale wykorzystywały także wskaźniki oświatowe.

Dane o lokalnych systemach oświatowych, takie jak **liczba uczniów i oddziałów klasowych oraz wydatki na szkoły**, odzwierciedlają ważne aspekty stanu faktycznego.

Dopiero jednak wskaźniki, takie jak **średnia wielkość oddziału szkolnego albo średnie wydatki w przeliczeniu na jednego ucznia i na jeden oddział**, ilustrują politykę oświatową JST i pozwalają na dokonywanie niezbędnych porównań⁷.

Wskaźniki odniesienia

Przez podstawowe wskaźniki odniesienia rozumiemy zestaw najważniejszych wskaźników oświatowych, możliwych do obliczenia na poziomie kraju i dla poszczególnych grup jednostek samorządu na podstawie dostępnych baz danych, przede wszystkim Systemu Informacji Oświatowej, sprawozdań budżetowych Ministerstwa Finansów oraz danych GUS. Mogą posłużyć jako punkt odniesienia dla samorządów analizujących swoje systemy szkolne.

Wskaźniki odniesienia. Przykłady⁸

- Przeciętna liczba uczniów w oddziale klasowym, przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracownika niepedagogicznego we wrześniu.
- Liczba uczniów przypadających na jeden komputer dostępny dla uczniów, z dostępem do Internetu,
- Wydatki bieżące na zadania oświatowe w przeliczeniu na jednego ucznia,

⁶ Herczyński J. (red.), Wskaźniki oświatowe, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom. 5, ICM, Warszawa 2012 r., s. 15.

⁷ Herczyński J. (red.), Informacje oświatowe, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom. 5, ICM, Warszawa 2012 r., s. 15.

⁸ Herczyński J. (red.), Wskaźniki oświatowe, dz. cyt., s. 31, 44.

- Bieżące wydatki na zadania oświatowe (bez przedszkoli ogólnodostępnych i dowożenia uczniów) jako procent otrzymanej subwencji oświatowej i dotacji.

Wskaźniki lokalne

Wskaźniki te mogą być obliczone wyłącznie na poziomie jednostki samorządu terytorialnego. Nie można więc ich porównywać w różnych przekrojach JST. Jednym ze sposobów ich wykorzystania jest analiza porównawcza z paru kolejnych lat szkolnych. Znaczące zmiany wybranych wskaźników mogą być ważnym sygnałem alarmowym albo potwierdzać słuszność wdrażanej lokalnej polityki oświatowej.

Wskaźniki lokalne. Przykłady⁹

- Frekwencja szkolna, czyli procent obecności uczniów na lekcjach.
- Średni poziom rocznych ocen klasyfikacyjnych.
- Poziom wyposażenia szkół w pomoce naukowe.
- Pełne wydatki na szkoły w przeliczeniu na jednego ucznia oraz w przeliczeniu na jeden oddział.
- Stabilność procesu nauczania (rotacja uczniów/ rotacja kadry).

⁹ Tamże, s. 88-95.

Rekomendacje dla społeczności lokalnej

1. Zapoznaj się z Informacją zanim sformułujesz opinię

Osoby fizyczne (w szczególności rodzice, członkowie społeczności lokalnej), a także organizacje pozarządowe i redakcje lokalnych mediów zajmujące się kwestiami społecznymi **powinny** zapoznać się z **Informacją** o stanie realizacji zadań oświatowych **przy formułowaniu opinii o kondycji edukacji w danej gminie.**

2. Skorzystaj z prawa do informacji publicznej

Informacje powinny zostać upublicznione/ udostępnione zainteresowanym. W sytuacji, gdy Informacja **nie zostanie upubliczniona (np. na stronie BIP)**, osoby zainteresowane mogą wystąpić o dostęp do niej w oparciu o prawo o dostępie do informacji publicznej.

Jedną z form dostępu do informacji publicznej jest możliwość udziału w sesji rady gminy, na której prezentowana jest Informacja. Zarówno z norm rangi konstytucyjnej, jak i ustawowej wynika prawo każdego obywatela (niekoniecznie mieszkańca obszaru danej jednostki samorządu terytorialnego) do wstępu na posiedzenia rady.

Niestety sam udział w posiedzeniu nie przesądza o prawie do zabrania głosu. Przewodniczący rady posiada wyłączne prawo do uzasadnionego udzielenia bądź odmowy udzielenia głosu komukolwiek, niezależnie od tego, czy wykonuje mandat radnego w danej jednostce, czy też nie. Musi oczywiście w tym zakresie przestrzegać ograniczeń nałożonych przez statut.

W praktyce panuje duża różnorodność w tym zakresie między poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego.

3. Zapoznaj się z dokumentami strategicznymi by pogłębić ocenę

Informację należy traktować **jako jedno z narzędzi** monitoringu i oceny stanu edukacji w danej gminie, w określonym roku szkolnym.

Profesjonalna analiza długoterminowych procesów, ewaluacja, ocena realizacji zadań oświatowych, albo szerzej - ocena kondycji edukacji w danej gminie powinna opierać się na zbieraniu danych z kilku lat (3-5), z wykorzystaniem różnych narzędzi, z uwzględnieniem zapisów dokumentów planistycznych takich, jak strategia rozwoju gminy, strategia rozwiązywania problemów społecznych, strategia rozwiązywania problemów oświatowych etc.

4. Bądź aktywny

Angażuj się w proces konsultacji społecznych dotyczących problemów oświaty lub szerzej edukacji, a także problemów społecznych.

Monitorowanie stanu realizacji zadań oświatowych

W literaturze przedmiotu funkcjonują dwa podejścia do monitorowania stanu realizacji zadań oświatowych.

Pierwsze z nich zakłada, że edukacja jest czymś ulotnym, a rozwój, będący efektem edukacji wymyka się twardym, sformalizowanym metodom. Zwolennicy takiego podejścia zakładają, że szkole należy towarzyszyć, można obserwować i opisywać jej działania, ale efektów w gruncie rzeczy nie da się zmierzyć.

Zwolennicy drugiego podejścia twierdzą, że efekty należy mierzyć, używając twardych formalnych miar (jak np. wyniki egzaminacyjne). Akceptując różne ułomności stosowanych metod podkreślają konieczność ich stosowania. Konieczność, wynikającą z potrzeby zobiektywizowanego porównania efektów pracy różnych zespołów. Nie da się dziś rozstrzygnąć, kto ma rację. Pomimo ewidentnej sprzeczności na poziomie założeń, w praktyce pokazują one dwie strony tego samego procesu.

Dobrym przykładem współistnienia tych podejść jest system monitorowania jakości edukacji Wielkiej Brytanii.

Jego podstawą są cykliczne, kilkudniowe wizytacje zespołów inspektorów oświatowych. Każda wizytacja kończy się sporządzeniem publicznie dostępnego raportu (<https://reports.ofsted.gov.uk/>). Raporty zawierają ocenę stopnia realizacji celów, opis problemów dostrzeżonych w szkołach a także opracowane wyniki badań wśród uczniów i ich rodziców. Raporty te uznawane są powszechnie za bardzo wiarygodne źródło informacji o szkołach i wykorzystywane do prowadzenia polityki oświatowej przez rady poszczególnych szkół. To właśnie rady wybierają i rozliczają z efektów dyrektorów szkół a także oceniają efektywność wykorzystania środków finansowych.

Drugim źródłem informacji są rozbudowane systemy analizy wyników egzaminów zewnętrznych. Dane o osiągnięciach uczniów są bardzo szczegółowo analizowane w rozbiciu na poszczególne kompetencje kluczowe. Jest to możliwe ze względu na formalną strukturę planów nauczania¹⁰.

¹⁰

https://www.miasta.pl/uploads/document/content_file/558/Przegl_d_obszaru_2_Monitorowanie_jako...uslug_educacyjnych_Sz.Wieslaw.pdf, dostęp: 19.10.2021 r.

Źródła

Herczyński J. (red.), Informacje oświatowe, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom. 5, ICM, Warszawa 2012 r.

Herczyński J. (red.), Przygotowanie informacji o stanie realizacji zadań oświatowych. Propozycje dla jednostek samorządu terytorialnego, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa 2012 r.

Nucińska J., Śmiechowicz J., Ocena skuteczności realizacji zadań oświatowych przez wybrane miasta na prawach powiatu, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, nr 56 (4/2018) DOI: 10.15584/nsawg.2018.4.31 ISSN 1898-5084

Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1082.

Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe, Dz. U. z 2017 r. poz. 60, 949, 2203, 2245, z 2019 r. poz. 1287.

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1327, z 2021 r. poz. 4, 1237.

Wantuch P., Monitorowanie pracy szkół. Raport z badań, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa 2012 r.

Wykonywanie wybranych zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego. Informacja o wynikach kontroli, KNO-4101-007-00/2014, Najwyższa Izba Kontroli, Nr ewid. 49/2015/P/14/027/KNO.