

Grzegorz Andrzej Olkowski

Programy edukacyjne jako egzemplifikacja działań proefektywnościowych i anty kryzysowych na przykładzie Urzędu Miasta Szczecin

Ekonomiczne Problemy Usług nr 46, 209-218

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

GRZEGORZ ANDRZEJ OLKOWSKI*

**PROGRAMY EDUKACYJNE
JAKO EGZEMPLIFIKACJA DZIAŁAŃ
PROEFEKTYWNOŚCIOWYCH I ANTYKRYZYSOWYCH
NA PRZYKŁADZIE URZĘDU MIASTA SZCZECIN**

Wprowadzenie

Ilekróć w mediach podejmowany zostaje temat walki ze światowym kryzysem gospodarczym, tylekróć eksperci i przedstawiciele świata polityki wskazują na konieczność reformy finansów publicznych, wprowadzania rozwiązań mających na celu efektywniejszą alokację środków finansowych, przedstawiciele pracodawców postulują konieczność zmian w przepisach prawa pracy, a wszystko to przy protestach związków zawodowych, konsekwentnie broniących dotychczasowych rozwiązań. Praktyka finansów publicznych, konieczność dostosowania wydatków do realiów budżetowych oraz dążenie do podnoszenia efektywności zaowocowały rozwiązaniami funkcjonującymi z powodzeniem od kilku lat (zanim jeszcze pojawiło się widmo kryzysu), które z pewnością można nazwać działaniami antykryzysowymi. Miejscem, w którym rozwiązania proefektywnościowe sprawiają, iż środki budżetowe są skuteczniej i precyzyjniej alokowane, a realizowane z ich pomocą zadania przysparzają korzyści społeczności lokalnej – jest Urząd Miasta Szczecin.

Inicjatywy edukacyjne Urzędu Miasta Szczecin

Z mocy przepisów prawa jednostki samorządu terytorialnego realizują zadania własne, zlecone i powierzone. „Zadaniami własnymi są zadania służące za-

* Grzegorz Andrzej Olkowski – mgr, doktorant, Katedra Efektywności Innowacji, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług, Uniwersytet Szczeciński.

spokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Oznacza to, że jednostka samorządu terytorialnego realizuje w ten sposób określone zadania we własnym imieniu, na własną odpowiedzialność i w ramach posiadanych możliwości finansowych¹. Wśród zadań własnych jednym z najważniejszych jest oświata.

Urząd Miasta Szczecin realizuje na swoim terenie zadania oświatowe, sprawując funkcję organu prowadzącego. „Organ prowadzący szkołę lub placówkę nadzoruje i jednocześnie odpowiada za jej działalność. Organem prowadzącym szkołę lub placówkę może być minister, jednostka samorządu terytorialnego, inna osoba prawna lub fizyczna. Większość szkół i placówek oświatowych prowadzonych jest przez jednostki samorządu terytorialnego różnych stopni. Dla jednostek samorządu terytorialnego prowadzenie szkół i placówek jest zadaniem własnym. Szkoły i placówki, których organem prowadzącym jest minister lub jednostka samorządu terytorialnego, są szkołami i placówkami publicznymi².”

Zgłaszana w środowiskach oświatowych teza, iż: „Najbliższe dziesięciolecia należeć będą do tych, którzy posiadają umiejętności najlepszego wykorzystania zespołowej pracy ludzi. [...] w tych zespołach, dobrze skonstruowanych i zarządzanych, wykorzystywane są bardziej lub mniej profesjonalnie, bardziej lub mniej perfekcyjnie i bardziej lub mniej efektywnie wiedza i doświadczenie poszczególnych ich członów. Stąd tak ważna w procesie edukacji jest jego indywidualizacja, nastawienie na pojedynczego człowieka jako na zindywidualizowany fenomen humanistyczny. Każdy uczy się inaczej i czego innego, po to, by umiejętności i wiedzę wykorzystać w dorosłym życiu inaczej, ale w ramach pracy zespołowej. To nic innego, jak inwestowanie w kapitał ludzki, w zasoby ludzkie³ – powoduje u interesariuszy systemu oświaty przekonanie, iż usługa edukacyjna będzie „szyta na miarę”, czyli dostosowana do potrzeb edukacyjnych uczniów. Takiemu realizowaniu zadań edukacyjnych jednostek samorządu terytorialnego służą programy edukacyjne. „Projekty i programy realizowane w sektorze publicznym, w tym w jednostkach samorządu terytorialnego, służą przede wszystkim zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa. Z punktu widzenia jednostki samorządu terytorialnego celem jest dana społeczność lokalna lub regionalna⁴.”

¹ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, art. 166, ust. 1 (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483). Za: M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, Wydaw. Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 23.

² W. Rup, *Gospodarka finansowa oraz rachunkowość szkół i placówek oświatowych*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o., Gdańsk 2005, s. 7.

³ A. Jeżowski, *Ekonomika oświaty*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006, s. 85.

⁴ M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe...*, s. 124.

Aby możliwe było poprawne realizowanie powyższych postulatów, jednostki samorządu terytorialnego powołują wyspecjalizowane jednostki organizacyjne. Nad realizacją zadań oświatowych na terenie Szczecina czuwa Wydział Oświaty Urzędu Miasta Szczecin. Do jego zadań należy m.in. prowadzenie działań Polityki Edukacyjnej Miasta Szczecina, zawartej w „Strategii Rozwoju Miasta Szczecina”⁵. W ramach działań związanych z polityką oświatową Wydział Oświaty nadzoruje następujące programy projakościowe: Miejski Program Pracy z Uczniem Zdolnym (dla wybitnie zdolnych uczniów z różnych szkół, dla zdolnych uczniów w celu rozwijania ich uzdolnień i zainteresowań), Miejski Program Wspierania Nauki Języków Obcych (wspieranie, rozwijanie i doskonalenie nauki języków obcych) oraz Miejski Program Wspierania Uczniów z Trudnościami w Procesie Uczenia się (wspierający edukację uczniów z trudnościami w procesie uczenia się, programy naprawcze). Placówki oświatowe podlegające Wydziałowi Oświaty aplikują o godziny na realizację tych programów według ściśle określonej procedury. Zasady składania wniosków wymagają od beneficjentów przygotowania programu zajęć, skompletowania dokumentacji dotyczącej uczniów objętych programem oraz osiągnięć nauczyciela, a także (w przypadku kontynuacji programu) arkusza ewaluacji opisującego rezultaty programu w poprzednim okresie. Tak opracowana procedura, w połączeniu z oceną dokonywaną przez powoływaną komisję konkursową, oraz ograniczone środki finansowe sprawiają, iż do realizacji dopuszczone zostają jedynie programy najbardziej wartościowe, prowadzone przez wykwalifikowaną kadrę i dostosowane do indywidualnych potrzeb uczniów.

W procesie przyznawania godzin na realizację programów projakościowych Wydział Oświaty ma kompetencje do akceptacji bądź odrzucenia programu. Jednakże w trakcie prac projektowych konieczna jest współpraca całego środowiska oświatowego. Do chwili złożenia aplikacji prace nad projektem – ze względu na uprawnienia wynikające z ustawy o systemie oświaty – nadzoruje dyrektor placówki oświatowej. „Wynika to bezpośrednio z powierzonych mu ról:

- kierowanie procesami pedagogicznymi szkoły lub placówki oświatowej,
- opiekowanie się uczniami i wychowankami,
- przewodniczenie radzie pedagogicznej w szkole, w której pełni funkcję dyrektora,
- pełnienie nadzoru pedagogicznego w szkole lub placówce oświatowej,

⁵ Uchwała Nr XLV/866/05 Rady Miasta Szczecina z dnia 07 listopada 2005 r. zmieniająca Uchwałę Nr I/N/1155/02 Rady Miasta Szczecina z dnia 6 maja 2002 roku w sprawie przyjęcia Polityki Edukacyjnej Miasta Szczecina zawartej w „Strategii Rozwoju Miasta Szczecina”.

- spełnianie funkcji gospodarza zakładu pracy,
- dbanie o warunki materialno-techniczne miejsca nauki i pracy,
- wydawanie określonych decyzji administracyjnych,
- pełnienie roli pracodawcy⁶.

W związku z tak szerokimi uprawnieniami to od sposobu sprawowania przez dyrektora placówki funkcji kierowniczych zależeć będą liczba i jakość przygotowanych w szkole aplikacji. Dyrektor szkoły powinien zatem stwarzać warunki do jak najlepszego rozpoznawania potrzeb edukacyjnych uczniów (co decydować będzie o celowości podejmowanych inicjatyw); organizacji współpracy z poradniami psychologiczno-pedagogicznymi mającymi kompetencje do wydania orzeczenia warunkującego przyznanie godzin na realizację indywidualnego toku bądź programu nauki; informowania opiekunów uczniów o rozpoznanych potrzebach i podejmowanych inicjatywach (podanie opiekuna jest niezbędne do przyznania indywidualnego toku/programu nauki); motywowania pracowników pedagogicznych do tworzenia programów zgodnych z potrzebami uczniów.

Kompetencje kierownika placówki oświatowej nie gwarantują jednak przygotowania wniosku, który otrzyma akceptację komisji konkursowej. Ogniwem mogącym przesądzić o sukcesie aplikacji jest nauczyciel przygotowujący wniosek – mający realizować program. Wiedza i umiejętności nauczycieli tworzą warunki do rozpoznania potrzeb edukacyjnych uczniów podczas prowadzonych działań dydaktyczno-opiekuńczo-wychowawczych (obserwacja, testy, sprawdziany, ankiety), stworzenia programu warunkującego sukces edukacyjny oraz jak najefektywniejszego przeprowadzenia zajęć. Stąd też szanse na stworzenie pozytywnie ocenionego programu mają najlepiej do tego przygotowani merytorycznie i najbardziej zmotywowani nauczyciele. O ile wiedza i umiejętności pracowników pedagogicznych są wartościami indywidualnymi dla każdego nauczyciela, o tyle za motywację pozapłacową uznać należy możliwość rozwoju zawodowego przez realizację dodatkowych inicjatyw edukacyjnych (element wspomagający skuteczny awans zawodowy nauczycieli); motywacja płacowa natomiast to dodatkowe wynagrodzenie, którego wysokość zależy od stopnia awansu zawodowego nauczyciela.

Przytoczone powyżej założenia znajdują odzwierciedlenie w programach projakościowych realizowanych przez podległe Wydziałowi Oświaty placówki oświatowe. Wartości za lata 2006–2009 prezentuje tabela 1.

⁶ *Vademecum menadżera oświaty*, red. C. Plewka, H. Bednarczyk, Wydaw. Instytutu Technologii Eksploatacji, Radom 2000, s. 64.

Tabela 1

Godziny przyznane na programy edukacyjne w Gminie Miasto Szczecin
w latach 2006–2009 (tygodniowo)

Rodzaje zajęć	2006–2007	2007–2008	2008–2009
Międzyszkolne koła przedmiotowe	30	28	36
Program pracy z uczniem zdolnym	0	70	143
Indywidualny tok nauki	31	24	22
Indywidualny program nauki	96	191	265
Program wspierania nauki języków obcych	133	202	414
Klub Gimnazjalisty	59	97	123
Program wspierania ucznia z trudnościami	17	107	248
Razem	366	719	1251

Źródło: opracowanie Wydziału Oświaty Urzędu Miasta Szczecin WOŚ-IV/MR/0717/179/09.

Zawarta w tabeli informacja pokazuje liczbę godzin przyznanych tygodniowo (godziny pracy placówek oświatowych podaje się w ten sposób ze względu na pracę według tygodniowego rozkładu zajęć). Analiza tych danych w korelacji z założeniami dotyczącymi programów projakościowych pozwala na określenie ekonomicznych i społecznych skutków podejmowanych działań:

- w przytoczonym okresie znacznie wzrosła zdolność rozpoznawania potrzeb uczniów;
- w analizowanym czasie zdolność aplikacyjna szkół wzrosła ponad trzykrotnie;
- wydatki związane z realizacją programów wzrosły ponad trzykrotnie;
- wynagrodzenie pracowników pedagogicznych z tytułu prowadzenia zajęć wzrosło proporcjonalnie do wzrostu liczby przyznanych godzin (nauczyciele otrzymują wynagrodzenie za każdą godzinę przepracowaną w ramach programów projakościowych).

Realizacja programów w opisywanym okresie spowodowała zatem z jednej strony, iż aktywni, mający wysokie kwalifikacje nauczyciele z powodzeniem mogą zwiększać dochody z tytułu pracy w placówkach oświatowych. Z drugiej strony Urząd Miasta Szczecin zwiększył jednocześnie wysokość środków finansowych alokowanych w trybie konkursowym, warunkującym ich efektywne wykorzystanie przy jednoczesnym wysokim stopniu kontroli nad prowadzonymi zajęciami.

Należy zatem postulować wzrost udziału zajęć przyznawanych w trybie konkursowym, aby jednocześnie efektywnie gospodarować środkami finansowymi oraz motywować pracowników pedagogicznych do doskonalenia warsztatu pracy.

Realizacja programów projakościowych zapewnia wysoką efektywność, ale nie zwiększa budżetu szczecińskiej oświaty. Pozyskiwaniu dodatkowych środków finansowych służy aplikowanie o środki z programów kontraktowanych przez jednostki organizacyjne dysponujące środkami na oświatę. Programy, o które aplikuje Wydział Oświaty, organizowane są m.in. przez Kuratorium Oświaty w Szczecinie (programu rządowe) i Wojewódzki Urząd Pracy (programy współfinansowane ze środków Unii Europejskiej).

Wydział Oświaty aplikuje o środki w ramach programów Ministerstwa Edukacji Narodowej i współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej na podstawie wniosków sporządzonych przez zainteresowane szkoły. Realizacja takich programów przez placówki oświatowe wymaga, podobnie jak w przypadku programów projakościowych, współpracy wszystkich elementów środowiska szkolnego. Przygotowanie przez szkoły aplikacji do tego typu programów wymaga ponadto umiejętności planowania wydatków niezbędnych do realizacji programu. W przypadku programów projakościowych wydatki obejmowały wyłącznie wynagrodzenie pracowników pedagogicznych, natomiast w ramach konstrukcji i realizacji budżetu projektu rządowego lub unijnego uwzględnia się całość wydatków związanych z realizacją zadania (wynagrodzenie za prowadzenie zajęć, koszty obsługi programu, koszty zakupu pomocy naukowych i wyposażenia, zakup usług niezbędnych do realizacji programu). Umiejętność konstruowania budżetu, połączona ze zdolnością do dowodzenia zasadności i kwalifikowalności wydatków, staje się zatem kolejnym warunkiem koniecznym do przygotowania skutecznej aplikacji. Przygotowane przez placówki wnioski stanowią punkt wyjścia do sporządzenia aplikacji przygotowywanej przez Wydział Oświaty. Urząd Miasta Szczecin pełni zatem podwójną funkcję przy realizacji opisywanych projektów: koordynuje prace placówek oświatowych zaangażowanych w projekt oraz aplikuje o środki do jednostki kontraktującej. Prowadzenie takiej działalności wymaga od wszystkich zaangażowanych podmiotów wysokiej skuteczności, świadomości współodpowiedzialności za sukces projektu, a przede wszystkim gotowości do wykonywania wszystkich projektowych działań w sposób możliwie szybki i poprawny.

Pozyskiwanie środków finansowych w ramach programów rządowych bądź współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, powodując zwiększenie bu-

dżetu szczecińskiej oświaty, powinno się stać jednym z głównych celów działań edukacyjnych jednostek samorządu terytorialnego – szczególnie w okresach recesji, w których budżety poszczególnych jednostek ulegają uszczupleniu. Dofinansowanie pozyskiwane dzięki tym projektom powoduje ponadto, iż środki przeznaczone na oświatę są wykorzystywane efektywniej, w placówkach powstają zespoły, których celem staje się zdobywanie nowych źródeł finansowania działalności, wykreowana zostaje funkcja koordynatora prac projektowych mogącego wspierać kierownika placówki oświatowej w nadzorze nad realizacją zadań projektowych. Popularność projektów edukacyjnych sprawia, iż coraz większa grupa nauczycieli, chcąc uzyskać dodatkowe wynagrodzenie, decyduje się na rozwijanie wiedzy i umiejętności niezbędnych do prowadzenia prac projektowych. Pozyskanie przez placówkę dodatkowych środków finansowych, a przez to wzbogacenie oferty edukacyjnej – buduje w opinii środowiska lokalnego świadomość wysokiej jakości usług edukacyjnych świadczonych przez szkołę.

Jednakże, w wyniku prac projektowych, następuje konieczność wyasygnowania środków na zapewnienie wkładu własnego przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz zaangażowanie pracowników organu prowadzącego prace projektowe.

Wielkość środków pozyskanych w trybie konkursowym przez szczecińską oświatę prezentuje tabela 2.

Tabela 2

Programy edukacyjne realizowane w Szczecinie w latach 2006–2009,
finansowane ze środków rządowych i Unii Europejskiej

Nazwa projektu	Liczba uczniów	Wysokość wkładu własnego w zł	Wysokość dofinansowania w zł	Liczba placówek	Okres realizacji
1	2	3	4	5	6
„Uczeń 2006”	2 086	400 000,00	400 000,00	43	14.06.06–08.12.06
„Uczeń 2007”	6 529	321 600,00	750 400,00	68	01.09.07–09.12.07
„Uczeń 2008”	10 708	216 281,00	504 656,00	78	07.11.08–05.12.08
9.1.2 „Szansa na równy start”	2 516	–	1 348 188,00	38	01.08.08–31.07.09
9.2 „Absolwent szkoły zawodowej europracownikiem XXI wieku”	303	56 921,14	389 519,14	3	01.08.08–31.07.09

1	2	3	4	5	6
9.2 „Skuteczna innowacyjna szkoła zawodowa ucząca przedsiębiorczości – kompleksowy program rozwojowy”	280	60 733,35	420 641,65	1	01.10.08–30.10.09
9.2 „Architektura krajobrazu”	168	34 696,83	202 738,34	1	01.07.08–31.08.09
9.2 „Wspieranie edukacji zawodowej dla rynku pracy” ZSEE	144	35 575,31	243 446,69	1	01.12.08–31.12.09
9.2 „Szansa na lepszy start w szkole i w zawodzie” ZSBO	120	34 272,69	234 532,74	1	02.02.09–30.06.09
9.2 „Rozwój zainteresowań młodzieży w kierunku zawodów elektryczno-elektronicznych” ZSL	90	119 243,29	811 498,23	1	02.02.09–18.12.09
Razem	22 944	1 279 323,61	5 305 620,79	235	

Źródło: jak w tab. 1.

Dane przedstawione w tabeli wskazują na wysoką sprawność podmiotów zaangażowanych w pozyskiwanie środków na realizację programów edukacyjnych finansowanych ze środków rządowych lub unijnych:

- 22 944 uczniów objętych programami edukacyjnymi,
- 5 305 620,79 zł pozyskanych dla szczecińskiej oświaty, przy zaangażowaniu 1 279 323,61 zł,
- znaczny przyrost wynagrodzenia pracowników placówek oświatowych zaangażowanych w realizację zadań projektowych (pracownicy realizują te zadania w ramach umów zlecenia zawartych na czas projektu).

Wnioskować zatem należy o gotowości wszystkich podmiotów szczecińskiej oświaty do prowadzenia działań mających na celu pozyskiwanie dodatkowych środków na oświatę. Biorąc pod uwagę wielopoziomą kontrolę wykorzystywania środków finansowych oraz nadzór merytoryczny nad prowadzonymi zajęciami, trzeba uznać, iż środki są wykorzystywane w sposób maksymalnie efektywny. Wzrastająca liczba skutecznych aplikacji (programy „Uczeń”) dowodzi ustawicznego podnoszenia wiedzy i umiejętności osób zaangażowanych w realizację projektów.

Wnioski

Przytoczone przykłady działań podejmowanych przez Urząd Miasta Szczecin, z uwagi na ich oddziaływanie na interesariuszy systemu oświaty, z powodzeniem można nazwać zarówno proefektywnościami, jak i antykryzysowymi.

Na ich przykładzie można sformułować uniwersalne, właściwe dla wszystkich środowisk oświatowych, wskazania do dalszej pracy:

- prowadzić działania zmierzające do przyznawania jak największej liczby godzin w trybie konkursowym;
- dbać, aby alokowane środki w pełni odpowiadały potrzebom społeczności lokalnej;
- motywować pracowników pedagogicznych do opracowywania programów edukacyjnych;
- budować świadomość, iż jedynie nauczyciele gotowi do podejmowania dodatkowych inicjatyw i wykonywania dodatkowych prac mają szansę na wzrost wynagrodzenia;
- aktywnie współpracować z otoczeniem oświatowym (opiekunowie, poradnie psychologiczno-pedagogiczne);
- tworzyć w placówkach oświatowych zespoły przygotowujące aplikacje konkursowe;
- organizować współpracę placówek oświatowych z organem prowadzącym w sposób gwarantujący współodpowiedzialność za realizację projektów;
- prowadzić działania informacyjne na temat podejmowanych inicjatyw w celu zmotywowania jak największej liczby placówek do prac projektowych.

Streszczenie

Artykuł jest prezentacją programów edukacyjnych realizowanych na terenie Szczecina w kontekście efektywniejszego wykorzystywania środków finansowych pozostających do dyspozycji Wydziału Oświaty, przez organizację programów projakościowych oraz pozyskiwanie dotacji. Wykazane zostały korzyści z przyznawania środków finansowych w trybie konkursowym: efektywniejsza alokacja zasobów, większa kontrola merytoryczna, podnoszenie jakości usług edukacyjnych przez indywidualizację podejmowanych inicjatyw, wzrost wynagrodzenia pracowników pedagogicznych. Zaproponowano kierunki działań podmiotów oświatowych w celu efektywnego wykorzystywania i pozyskiwania dodatkowych środków.

Summary

EDUCATIONAL PROGRAMMES AS AN EXAMPLE OF PROEFFECTIVE AND ANTI-CRISIS ACTION ON THE BASIS OF SZCZECIN CITY HALL

The aim of the article is to present educational programmes which have been carried out by Szczecin City Hall. The programmes are placed in the context of dealing

more effectively with the financial funds which are at the Education Department disposal through organising proqualitative programmes and raising grants. The author pointed out the advantages of awarding the financial funds by competition: more effective allocation of the resources, greater factual control, raising the quality of educational service due to individualization of the initiatives taken, salaries increase of educational employees. The directions of activities for educational subjects have been suggested in order to raise additional funds and to use them more effectively.