dr Roman Dorczak
Instytut Spraw Publicznych
Uniwersytet Jagielloński

Bariery wykorzystania wyników ewaluacji zewnętrznej przez władze oświatowe na poziomie lokalnym

Wprowadzenie

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 października 2009 w sprawie reformy sposobu sprawowania nadzoru pedagogicznego wprowadziło ewaluację działalności edukacyjnej szkół i innych placówek edukacyjnych[1]. Twórcy tej reformy stawiali sobie wiele różnych celów do osiągnięcia. Centralnym i jednocześnie najistotniejszym wśród nich jest oczywiście poprawa jakości pracy instytucji edukacyjnych w Polsce, rozumianej jako jak najlepsze zaspokajanie potrzeb edukacyjnych uczących się[2]. Wśród wielu innych, które osiągnięcie tego podstawowego celu mają wspierać, znaleźć można między innymi cel, który określić można następująco: dostarczenie informacji, które mogłyby służyć władzom oświatowym różnego szczebla, począwszy od Ministerstwa Edukacji Narodowej poprzez władze oświatowe na poziomie województw (Kuratoria Oświaty) do jednostek samorządowych na poziomie gminy (Wydziały Edukacji i inne komórki odpowiedzialne za edukację na terenie gminy) w procesach budowania polityki oświatowej, jak też w prowadzeniu codziennej działalności wspierającej szkoły i inne placówki edukacyjne. Celem niniejszego tekstu jest próba pokazania podstawowych problemów utrudniających realizację tak określonego celu reformy na poziomie działań zajmujących się edukacją jednostek samorządu lokalnego.

Ewaluacja zewnętrzna i jej wyniki

Istotą ewaluacji zewnętrznej jest sprawdzenie stopnia spełniania przez szkoły i inne placówki edukacyjne kilkunastu określonych przez państwo wymagań, które zostały ułożone w czterech obszarach nazwanych kolejno: efekty, procesy, środowisko oraz zarządzanie (w planowanych do wprowadzenia od początku najbliższego roku szkolnego zmianach rozporządzenia liczba wymagań ulegnie prawdopodobnie zmniejszeniu, zrezygnuje się też z wyodrębniania obszarów).

Przeprowadzana w przedstawionych obszarach ewaluacja zewnętrzna polega na zbieraniu i analizie informacji dotyczących działania placówek wraz z określeniem poziomu spełniania wymagań dla każdego z wymagań, co znajduje swój końcowy wyraz w postaci raportu ewaluacyjnego, który otrzymuje

[1] *Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 października 2009 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego* (Dz.U. 09/168/1324 z dnia 9 października 2009 r.)

[2] Mazurkiewicz G., *Po co szkołom ewaluacja?* [w:] Mazurkiewicz G. (red.), *Ewaluacja w nadzorze pedagogicznym. Autonomia,* Wydawnictwo UJ, Kraków 2010.

placówka poddana ewaluacji oraz odpowiedni organ prowadzący. W raporcie tym zawarte są analizy zebranych w trakcie ewaluacji danych dla każdego z wymagań, komentarz do zebranych danych wraz z określeniem poziomu spełniania wymagania. Zawiera on też podstawowe dane o placówce i opis jej sytuacji. Raporty ewaluacyjne, w przedstawionej wyżej postaci, zamieszczane są też na ogólnodostępnej platformie elektronicznej[3].

Od początku prowadzenia ewaluacji w całej Polsce przeprowadzono 4750 ewaluacji zakończonych przedstawieniem raportu ewaluacyjnego i ich liczba coraz szybciej rośnie, gdyż stale zwiększa się grupa przeszkolonych wizytatorów do spraw ewaluacji w Kuratoriach Oświaty[4]. Liczby te przekonują, że zawarte w raportach dane mogą być i powinny bardzo istotnym źródłem informacji przy kształtowaniu polityki oświatowej i bieżącym podejmowaniu decyzji przez władze oświatowe różnego szczebla, w tym w szczególności przez organy prowadzące szkół i innych placówek edukacyjnych.

Polityka oświatowa i lokalna polityka oświatowa

Politykę oświatową najprościej można określić tak, jak zrobił to Dobromir Dziewulak, czyli jako: „dokonywanie wyboru i podejmowanie decyzji w sprawach celu, kierunku, treści i organizacji oświaty oraz wychowania, a także planowanie działalności oświatowo-wychowawczej”[5]. Polityka oświatowa na poziomie krajowym (oczywiście też na kolejnych poziomach aż do poziomu samorządu lokalnego włącznie), określona jest przez Ustawę z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty[6]. Polski system oświaty zapewniać ma zgodnie z nią:

1. respektowanie praw obywatelskich (np. prawo do kształcenia, dokształcania; zmniejszanie różnic w warunkach kształcenia),
2. wspomaganie wychowawczej roli rodziny,
3. zapewnienie struktury organizacyjnej oświaty,
4. nowoczesny zakres treści kształcenia,
5. tworzenie warunków kształcenia (w tym dla dzieci o różnych poziomach uzdolnień i niepełnosprawności oraz różnych sytuacjach socjalnych).

Jak zwraca uwagę Aleksander Noworól, istotną cechą systemu edukacyjnego w Polsce, wynikającą z przeświadczenia, że na szczeblu lokalnym lepiej można określić potrzeby edukacyjne, jest zasada świadczenia usług edukacyjnych przez samorząd lokalny[7]. Wśród głównych jego zadań w dziedzinie edukacji można wyróżnić następujące:

1. określanie sieci placówek edukacyjnych,
2. kontrola spełniania obowiązku szkolnego,

[3] Mazurkiewicz, G., Berdzik, J., *Modernizowanie nadzoru pedagogicznego: Ewaluacja jako podstawowa strategia rozwoju edukacji* [w:] Mazurkiewicz, G. (red.), *Ewaluacja w nadzorze pedagogicznym. Konteksty*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2010.

[4] www.platforma.npseo.pl/stats.php, [dostęp: 25.07. 2012]

[5] Dziewulak D., *Systemy szkolne Unii Europejskiej,* Wydawnictwo Żak, Warszawa 1997, s. 11.

[6] Ustawa o systemie oświaty z dnia 7 września 1991 r. (Dz. U. 07/95/425 z późn. zm.)

[7] Noworól A., *Jak czytać raport z ewaluacji zewnętrznej szkoły lub placówki edukacyjnej*[w:] Mazurkiewicz G. (red.), *Jakość edukacji. Różnorodne perspektywy,* Wydawnictwo UJ, Kraków 2012, s. 374-388.

3. współpraca z organem nadzorującym,
4. polityka kadrowa w placówkach,
5. zatwierdzanie arkuszy organizacyjnych,
6. zapewnienie warunków realizacji zadań przez placówki,
7. wykonywanie prac związanych z budżetem i jego realizacją[8].

Dobra realizacja wszystkich tych zadań wymaga oparcia się w procesie podejmowania decyzji na rzetelnych danych, których jednym z istotnych źródeł może być coraz to obszerniejsza baza danych zawartych w raportach ewaluacyjnych, zgromadzonych w toku funkcjonowania ewaluacji zewnętrznej szkół i placówek. Istnieją już zresztą próby określenia szczegółowych sposobów wykorzystania wniosków z raportów ewaluacyjnych jako determinantów polityki oświatowej[9].

Ich wykorzystanie nie jest jednak działaniem automatycznym, wśród licznych czynników określających pojawienie się w działaniach samorządu w obszarze budowania i funkcjonowania polityki oświatowej analiz opartych o informacje z raportów ewaluacyjnych, za najważniejszy uznać należy poziom wiedzy i świadomości ludzi zajmujących się w jednostkach samorządu lokalnego oświatą. W związku z tym, można więc postawić sobie pytanie, czy ludzie ci mają odpowiednią wiedzę i świadomość, które wykorzystanie tych informacji uczynią możliwym. By odpowiedzieć na to pytanie, planuje się przeprowadzić badanie, którego początkiem było badanie pilotażowe na niewielkiej grupie respondentów, którego rezultaty zostaną tu omówione.

Wiedza pracowników samorządów lokalnych odpowiedzialnych za edukację dotycząca systemu ewaluacji zewnętrznej

W okresie maj - czerwiec 2012 roku przeprowadzone zostało badanie pilotażowe z udziałem 30 pracowników urzędów miast i gmin w kilkunastu miejscowościach województwa małopolskiego, śląskiego i podkarpackiego odpowiedzialnych w samorządach za edukację. Byli wśród nich pracownicy różnego szczebla, od dyrektora Wydziału Edukacji lub kierownika innej komórki odpowiedzialnej w urzędzie za oświatę po szeregowego inspektora pracującego w takiej komórce organizacyjnej urzędu. Głównym celem badania było wstępne rozpoznanie stanu wiedzy o ewaluacji zewnętrznej zatrudnionych tam ludzi zajmujących się edukacją.

Respondentom zadawano szereg pytań, które podzielić można na cztery główne obszary:

1. ogólne pytania dotyczące wiedzy o reformie nadzoru i jej elementach składowych;
2. pytania o wymagania;
3. pytania o proces ewaluacji, raport ewaluacyjny i jego zawartość;
4. pytania o ewentualne działania podejmowane na podstawie wyników ewaluacji zewnętrznej.

[8] Przyszczypkowski K., *Polityka oświatowa samorządów* [w:] Korolewska M., Osiecka-Chojnacka J., *Polityka oświatowa,* Biuro Analiz Sejmowych nr 2 (22). Warszawa 2010, s. 43-44.

[9] Noworól A., *op. cit*.

W pierwszym z tych obszarów zadano badanym osobom trzy pytania. Brzmiały one następująco:

Pytanie nr 1: *Czy wiesz, na czym polega reforma systemu nadzoru pedagogicznego placówek edukacyjnych?*

Pytanie nr 2: *Wymień elementy składowe nowego systemu nadzoru pedagogicznego*

Pytanie nr 3: *Kto jest odpowiedzialny za przeprowadzanie ewaluacji zewnętrznej?*

Wyniki odpowiedzi przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Odpowiedzi na ogólne pytania dotyczące wiedzy o reformie nadzoru pedagogicznego

Numer pytania	Odpowiedzi badanych
1	Tak - 29 osób Nie - 1 osoba
2	Wymienia 3 elementy - 3 osoby Wymienia ewaluację i kontrolę - 2 osoby Wymienia ewaluację - 10 osób Wymienia ewaluację zewnętrzną i wewnętrzną - 8 osób Nie wiem / Nie pamiętam - 7 osób
3	Kuratorium (lub wizytatorzy z KO) - 23 osoby Jest jakiś projekt ewaluacji i oni to robią - 2 osoby Ministerstwo Edukacji Narodowej - 2 osoby Szkoły mają taki obowiązek - 2 osoby Nie wiem - 1 osoba

Źródło: badania własne.

Jak widać, choć prawie wszyscy badani odpowiedzieli twierdząco na pierwsze z pytań (29 osób), już w drugim pytaniu okazało się jednak, że tylko 3 osoby wskazały poprawnie wszystkie trzy elementy reformy nadzoru pedagogicznego, czyli ewaluację, kontrolę i wspomaganie szkół i placówek; dwie kolejne osoby wskazały tylko ewaluację i kontrolę; dziesięć osób wymienia tylko ewaluację jako taką, a osiem ewaluację wewnętrzną i zewnętrzną jednocześnie; siedem osób udziela wręcz odpowiedzi, że nie wie lub nie pamięta. Podobnie w pytaniu nr 3, w którym chodzi o wskazanie, kto ewaluację zewnętrzną przeprowadza, okazuje się, że nie wszyscy wiedzą, że odpowiedzialni za to są wizytatorzy do spraw ewaluacji w Kuratoriach Oświaty. Okazuje się więc, że spora część osób odpowiedzialnych w samorządach nie posiada podstawowej wiedzy o reformie systemu nadzoru pedagogicznego.

Druga grupa pytań dotyczyła znajomości wymagań stawianych placówkom edukacyjnym w ramach nowego systemu ewaluacji. Pytania te brzmiały następująco:

Pytanie nr 4: *Kto określa wymagania wobec szkół i placówek, które są przedmiotem ewaluacji?*

Pytanie nr 5: *Ile jest wymagań?*

Pytanie nr 6: *Wymagania ułożone są w czterech obszarach, jakie to obszary?*

Wyniki odpowiedzi na te pytania przedstawione zostały w tabeli 2. zamieszczonej poniżej.

Tabela 2. Odpowiedzi na pytania dotyczące wymagań

Numer pytania	Odpowiedzi badanych
4	Kuratoria Oświaty - 18 osób Odpowiednie rozporządzenie MEN (MEN, rząd) - 7 osób Ustawa o systemie oświaty - 3 osoby Nie wiem - 2 osoby
5	Wymienia poprawnie, że siedemnaście - 6 osób Kilkanaście - 4 osoby Cztery (tyle, ile obszarów) - 4 osoby Wymienia konkretną niepoprawną liczbę - 4 osoby Nie wiem / Nie pamiętam - 12 osób
6	Wymienia nazwy wszystkich czterech obszarów - 12 osób Wymienia niektóre (dwa-trzy) obszary - 9 osób Nie wiem / Nie pamiętam - 9 osób

Źródło: badania własne.

Jak widać, nawet w pytaniu o źródło wymagań stawianych szkołom i innym placówkom, nie wszyscy badani potrafili udzielić odpowiedzi poprawnie, choć zdecydowana większość potrafiła wskazać odpowiedź właściwą lub bliską właściwej. O wiele gorzej przedstawia się w badanej grupie znajomość wymagań. Połowa respondentów nie potrafi trafnie określić liczby wymagań, a zdecydowana większość ma spore kłopoty nawet z wiedzą o podstawowych czterech obszarach, w których wymagania są ułożone. Znajomość wymagań wydaje się bardzo istotnym elementem, jeśli pomyślimy o potencjalnym wykorzystaniu wyników ewaluacji w kształtowaniu polityki oświatowej przez osoby tym się w samorządach zajmujące.

Kolejna grupa pytań w przeprowadzonym badaniu dotyczyła samego procesu ewaluacji, raportu i jego zawartości. Były one następujące:

Pytanie nr 7: *Czy w szkołach lub innych placówkach podległych Pani/Pana urzędowi przeprowadzane były ewaluacje zewnętrzne?*

Pytanie nr 8: *Czy był/a Pan/Pani uczestnikiem ewaluacji w podległych placówkach jako przedstawiciel władz samorządowych?*

Pytanie nr 9: *Czy widział/a Pan/Pani raport ewaluacyjny?*

Pytanie nr 10: *Co znajduje się w raporcie ewaluacyjnym?*

Odpowiedzi na te pytania przedstawiają się następująco:

Tabela 3. Odpowiedzi na pytania o proces ewaluacji i raport ewaluacyjny

Numer pytania	Odpowiedzi badanych
7	Tak, były prowadzone - 21 osób Nie wiem, czy były - 6 osób Nie było ewaluacji - 3 osoby
8	Tak - 8 osób Nie - 22 osoby
9	Tak - 11 osób Nie - 19 osób
10	Ocena szkół (litery, oceny) - 16 osób Opis, jak szkoły spełniają wymagania - 6 osób Zalecenia dla szkół, jak mają poprawić pracę - 3 osoby Nie wiem / Nie wiem dokładnie - 3 osoby Opis, jak szkoły spełniają wymagania, i ocena literowa - 2 osoby

Źródło: badania własne.

Jak widać, na terenie większości samorządów (przynajmniej w świadomości ich przedstawicieli zajmujących się edukacją) prowadzona już była ewaluacja zewnętrzna placówek edukacyjnych. Około jednej trzeciej badanych miało już też osobiste doświadczenia z ewaluacją, uczestnicząc w niej z ramienia odpowiedniego urzędu jako partnerzy szkoły oraz widziało raport ewaluacyjny. Gdy jednak zadano pytanie o zawartość raportów ewaluacyjnych, tylko znikoma część wiedziała dokładnie, jakie informacje raport zawiera.

Zdecydowanie najczęściej w pytaniu o zawartość raportu pojawiała się odpowiedź, że raport to zestaw ocen wyrażonych literami (taki jest formalnie system oceny poziomu spełniania wymagań), co może być wyrazem głównego zainteresowania badanych tym właśnie aspektem ewaluacji zewnętrznej i jej rezultatów.

Ostatnia wreszcie grupa pytań dotyczyła potencjalnych działań, które mogą być lub są podejmowane na podstawie wyników ewaluacji. Pytania te to:

Pytanie nr 11: *Czy w Pani/Pana urzędzie analizuje się systematycznie wyniki ewaluacji przeprowadzonych w podległych placówkach?*

Pytanie nr 12: *Jakie działania podejmuje się lub można podejmować w oparciu o wyniki ewaluacji?*

Pytanie nr 13: *Czy w Pani/Pana urzędzie planuje się pracę nad wykorzystaniem wyników ewaluacji zewnętrznej?*

Odpowiedzi zawiera tabela 4.

Tabela 4. Odpowiedzi na pytania dotyczące wykorzystania wyników ewaluacji zewnętrznej

Numer pytania	Odpowiedzi badanych
11	Tak, robimy takie analizy - 14 osób Jeszcze nie, ale zamierzamy - 6 osób Nie prowadzi się takich analiz - 4 osoby Nie wiem - 6 osób
12	Uwzględniać je można przy reorganizacji sieci szkół (przy decyzjach o likwidacji placówki) - 18 osób Przy konkursach na dyrektora placówki - 9 osób Zalecić można szkole działania naprawcze - 3 osoby
13	Tak, już planujemy taką pracę - 8 osób Tak, mamy zamiar to robić - 11 osób Nie wiem / Nie planuje się - 9 osób

Źródło: badania własne.

Odpowiedzi na ostatnią część pytań pokazują, iż większość badanych deklaruje, że w ich urzędach analizuje się wyniki ewaluacji w podległych placówkach edukacyjnych lub zamierza się to robić oraz że planuje się taką pracę w przyszłości. Pytanie o sposoby wykorzystania wiedzy z ewaluacji pokazuje, że w myśleniu odpowiedzialnych za edukację reprezentantów władz samorządowych dominuje wąskie (i jednocześnie niewłaściwe z punktu widzenia istoty ewaluacji) rozumienie ewaluacji jako narzędzia oceny, możliwej do użycia jako instrument selekcyjny w sytuacjach, gdy trzeba zamknąć szkołę lub zwolnić dyrektora. Takie sposoby myślenia o wykorzystaniu wyników ewaluacji dominują w odpowiedziach badanych, a właściwie tylko takie restrykcyjno-kontrolne nastawienie można w nim znaleźć. Badani nie wymieniają żadnych innych działań, które podejmuje się lub można by podjąć w wyniku ewaluacji.

Przedstawione wyniki, z powodu małej liczebności i przypadkowego doboru grupy badanej, traktować można jedynie jako wstępne rozpoznanie niezwykle ważnego z punktu widzenia realizacji celów reformy systemu nadzoru pedagogicznego obszaru wykorzystania wiedzy zdobytej w toku ewaluacji w działaniach lokalnych władz oświatowych. Dają one jednak niezwykle ciekawy obraz problemów, z którymi przyjdzie się zmierzyć w toku działań mających na celu rzeczywiste wykorzystanie wiedzy gromadzonej w ramach nowego systemu nadzoru w oparciu o ewaluację zewnętrzną instytucji edukacyjnych.

Pierwszy z nich to, jak się zdaje, problem wiedzy o reformie nadzoru pedagogicznego. Odpowiednie władze samorządowe i osoby w nich działające ciągle, choć reforma rozpoczęła się w roku 2009, nie dysponują pełną wiedzą o ważnych aspektach tej reformy. Niestety, ludzie zajmujący się edukacją na poziomie lokalnym wiedzą głównie, że ewaluacja to literki (oceny) określające poziom spełniania wymagań. W zdecydowanie mniejszym stopniu znają wymagania, nie mówiąc już o ich głębszym, edukacyjnym sensie. Niewiele wiedzą oni o samej ewaluacji, o jej formalnym efekcie w postaci raportu i jego zawartości merytorycznej.

Drugi z ważnych problemów to fakt, że ludzie odpowiedzialni za edukację we władzach lokalnych nie mają szerszej wiedzy ani pomysłu, jak można wyniki ewaluacji wykorzystać w procesie podejmowania decyzji w obszarach innych

niż decyzje kadrowe i dotyczące likwidacji placówek. Wydaje się to być związane w dużym stopniu z brakiem szerszego przygotowania edukacyjnego ludzi zajmujących w samorządach stanowiska w komórkach organizacyjnych odpowiedzialnych za oświatę. Nie mają oni często świadomości specyfiki procesów edukacyjnych i wiedzy pedagogicznej pozwalającej zrozumieć złożoność procesów edukacyjnych, a na podległe sobie placówki patrzą z perspektywy wąsko rozumianego podejścia menedżerskiego, zdominowanego, szczególnie w czasach trudności budżetowych, myśleniem ekonomicznym.

Ostatnim wreszcie problemem, na który chciałbym tu zwrócić uwagę, jest brak zorganizowanych działań ze strony władz oświatowych (MEN, Kuratoria Oświaty, inne instytucje), by sytuację tę zmienić. Związane jest to w pewnym stopniu z rozdziałem zadań i kompetencji pomiędzy władze centralne i samorządowe, co utrudnia właściwe reagowanie w sytuacji, a z taką mamy tu do czynienia, w której powodzenie działań jednej ze stron zależy od drugiej.

Wnioski

Transformacja kultury edukacyjnej wokół szkoły polskiej jest procesem, który musi trwać wiele lat. Reforma systemu nadzoru pedagogicznego wprowadzająca do systemu edukacji ewaluację zewnętrzną w kształcie zaproponowanym przez twórców tej zmiany stanowi podstawę do pojawienia się w systemie olbrzymiej ilości danych o poziomie spełniania przez polskie szkoły i inne placówki edukacyjne stawianych im przez państwo wymagań. Jednocześnie charakter tych danych oraz zasada dostępności do nich pozwala różnorodnym podmiotom na ich wykorzystanie. Jednym z takich podmiotów są lokalne władze oświatowe na poziomie gminy. Wraz z systemem ewaluacji zewnętrznej otrzymują one niezwykle potencjalnie przydatne w kreowaniu lokalnej polityki oświatowej narzędzie. Droga do właściwego i pełnego wykorzystania tego narzędzia wydaje się jeszcze bardzo daleka.

Bibliografia:

1. Dziewulak D., *Systemy szkolne Unii Europejskiej,* Wydawnictwo Żak, Warszawa 1997.
2. Mazurkiewicz G., Berdzik J., *Modernizowanie nadzoru pedagogicznego: Ewaluacja jako podstawowa strategia rozwoju edukacji* [w:] Mazurkiewicz G. (red.), *Ewaluacja w nadzorze pedagogicznym. Konteksty,* Wydawnictwo UJ, Kraków 2010.
3. Mazurkiewicz G., *Po co szkołom ewaluacja?* [w:] Mazurkiewicz G. (red.), *Ewaluacja w nadzorze pedagogicznym. Autonomia,* Wydawnictwo UJ, Kraków 2010.
4. Noworól A. *Jak czytać raport z ewaluacji zewnętrznej szkoły lub placówki edukacyjnej* [w:] Mazurkiewicz G. (red.), *Jakość edukacji. Różnorodne perspektywy,* Wydawnictwo UJ, Kraków 2012, s. 374-388.
5. Przyszczypkowski K.,*Polityka oświatowa samorządów* [w:] Korolewska M., Osiecka-Chojnacka J., *Polityka oświatowa,* Biuro Analiz Sejmowych nr 2 (22), Warszawa 2010, s. 43-44.
6. *Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 października 2009 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego* (Dz.U. 09/168/1324 z dnia 9 października 2009 r.).
7. Ustawa o systemie oświaty z dnia 7 września 1991 r. (Dz. U. 07/95/425 z późn. zm.).
8. www.platforma.npseo.pl/stats.php [dostęp: 25.07.2012]