

STRATEGIE OŚWIATOWE POLSKICH SAMORZĄDÓW

Aneta Sobotka

Warszawa, grudzień 2011



Spis treści

1.	Planowanie strategiczne w oświacie	4
1.1.	Powszechność strategii oświatowych	4
1.2.	Inicjatorzy strategii i ich motywacja	6
1.3.	Bariery planowania strategicznego	10
2.	Proces planowania strategicznego	11
2.1.	Uspołecznienie	11
2.2.	Udział ekspertów zewnętrznych	12
3.	Analiza dokumentów	15
3.1.	Nazwy	15
3.2.	Horyzont czasowy	16
3.3.	Struktura strategii oświatowych	17
4.	Główne problemy strategii oświatowych	21
4.1.	Ogólnikowość	21
4.2.	Powierzchnowość diagnozy	24
4.3.	Brak źródeł finansowania	26
4.4.	Wewnętrzna niespójność	28
5.	Wnioski	30



Wstęp

Planowanie strategiczne w oświacie możemy podzielić na trzy etapy – proces (podejmowanie dyskusji o strategicznych wyzwaniach), powstały w jego wyniku dokument (strategia oświatowa) oraz dające się zmierzyć efekty. Niniejszy raport koncentruje się w szczególności na drugim etapie – dokumencie oraz częściowo na procesie.

Analizując planowanie strategiczne w kontekście tych trzech etapów zauważamy, że relatywnie częściej samorządy podejmują dyskusje o oświacie prowadzące do sporządzania dokumentów, niż wprowadzają nowe sposoby zarządzania i realne zmiany do lokalnego systemu na podstawie wcześniej przygotowanych dokumentów.

Można postawić tezę, że w polskiej oświacie samorządowej więcej jest strategii (rozumianych jako dokumenty) niż planowania strategicznego (rozumianego jako systematyczne wykonywanie działań prowadzących do osiągnięcia wyznaczonego celu).

Celem pracy jest analiza strategii oświatowych polskich samorządów. Rekomendacje odnośnie przygotowywania strategii oraz dylematów i trudności związanych z planowaniem strategicznym znajdują się odpowiednio w raportach Krzysztofa Chmury i Tony’ego Levitasa.

Praca ta oparta jest na trzech głównych źródłach oraz pewnych odniesieniach do literatury dotyczącej planowania strategicznego w JST (Swianiewicz^I, Bończak-Kucharczyk^{II}). Pierwsze z nich to badania strategii oświatowych zamówione na potrzeby projektu: „Analiza gminnych strategii oświatowych” Rafała Stanka^{III} oraz „Analiza powiatowych strategii oświatowych” Davida Tofta^{IV}. Autorzy przeanalizowali wybrane strategie oświatowe – 36 strategii gminnych (bez miast na prawach powiatu) i 32 strategie powiatowe (wraz z miastami na prawach powiatu) oraz przeprowadzili badania terenowe analizujące proces planowania strategicznego w różnych jednostkach samorządu terytorialnego.

Drugim materiałem badawczym była ankieta na temat zarządzania i finansowania oświaty przez samorządy, przeprowadzona na zlecenie Uniwersytetu Warszawskiego na reprezentatywnej próbie 320 samorządów gminnych (wraz z miastami na prawach powiatu). Trzecim źródłem informacji były grupy eksperckie¹ – moderowane dyskusje według przygotowanego wcześniej scenariusza z udziałem gminnych i powiatowych szefów wydziałów oświaty. Wypowiedzi z tych grup zaznaczone są raporcie inną czcionką.

¹ Raporty z wymienionych badań i grup eksperckich oraz podsumowanie wyników ankiety znajdują się na stronie internetowej projektu www.zarzadzanie.ore.edu.pl

1. Planowanie strategiczne w oświacie

Niniejszy raport oparty jest na badaniach ankietowych przeprowadzonych na reprezentatywnej próbie 320 samorządów gminnych. Respondentami były osoby odpowiedzialne za zarządzanie oświatą w gminie.

1.1. Powszechność strategii oświatowych

Na potrzeby badań przeprowadzonych w projekcie *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym* **strategią oświatową** nazywamy oddzielny dokument strategiczny definiujący lokalną politykę oświatową. Nie musi być to dokument oficjalny, przyjęty uchwałą rady, ani nie musi być on nazwany „strategią oświatową” – samorządy używają także innych nazw – program rozwoju oświaty, plan polityki oświatowej, polityka edukacyjna, model zarządzania oświatą itd. Wprawdzie część samorządów ujęła politykę oświatową w strategiach rozwoju gminy/powiatu, jednak Zespół UW w swoich analizach skupił się jedynie na oddzielnych strategiach. Strategie rozwoju JST są już powszechnym narzędziem planowania strategicznego – zazwyczaj znajdują się w nich analizy i cele dotyczące różnych zadań gminnych/powiatowych, w tym również oświaty. Stworzenie osobnego dokumentu pokazuje priorytetyzację oświaty wśród innych zadań samorządowych, a także podjęcie dodatkowego wysiłku samorządu w tym zakresie. Nie w każdym przypadku oddzielny dokument poświęcony oświacie jest bardziej funkcjonalny i pożyteczny dla samorządu niż część strategii rozwoju, jednak ze względów metodologicznych zdecydowaliśmy się ograniczyć definicję strategii oświatowej do oddzielnego dokumentu.

Do tej pory nie było badań podających choćby w przybliżonym stopniu liczbę strategii oświatowych JST. Z przeprowadzonej przez Zespół UW ankiety wynika, że dokumenty strategiczne definiujące długofalową politykę oświatową posiada aż 2/3 samorządów gminnych, a oddzielną strategię rozwoju oświaty co 5 gmina w Polsce (22,5 %). Wynik ten budzi pewne wątpliwości – Stanek (2010) i Toft (2010) na podstawie dostępnych w Internecie dokumentów, oszacowali, że strategię posiada ok. 5% samorządów. Rozbieżności między deklarowaną przez samorządy liczbą strategii oświatowych a dostępnymi dokumentami powoduje, że w dalszym ciągu istnieje niepewność, co do faktycznej liczby strategii oświatowych. Kwestia ta wymaga dalszych badań.

Posiadanie strategii nie jest zależne od typu gminy – gminy wiejskie deklarują, że tak samo często jak gminy miejskie opracowują strategię. Jedynie miasta na prawach powiatu wyróżniają się spośród



innych typów JST – 40% z nich posiada oddzielną strategię oświatową, a w pozostałych 50% oświata ujęta jest w strategii rozwoju. Miasta na prawach powiatu odznaczają się szerokim zakresem zadań oświatowych oraz dużą liczbą prowadzonych szkół, dlatego sporządzanie strategii oświatowych w tych jednostkach wydaje się być konieczne.

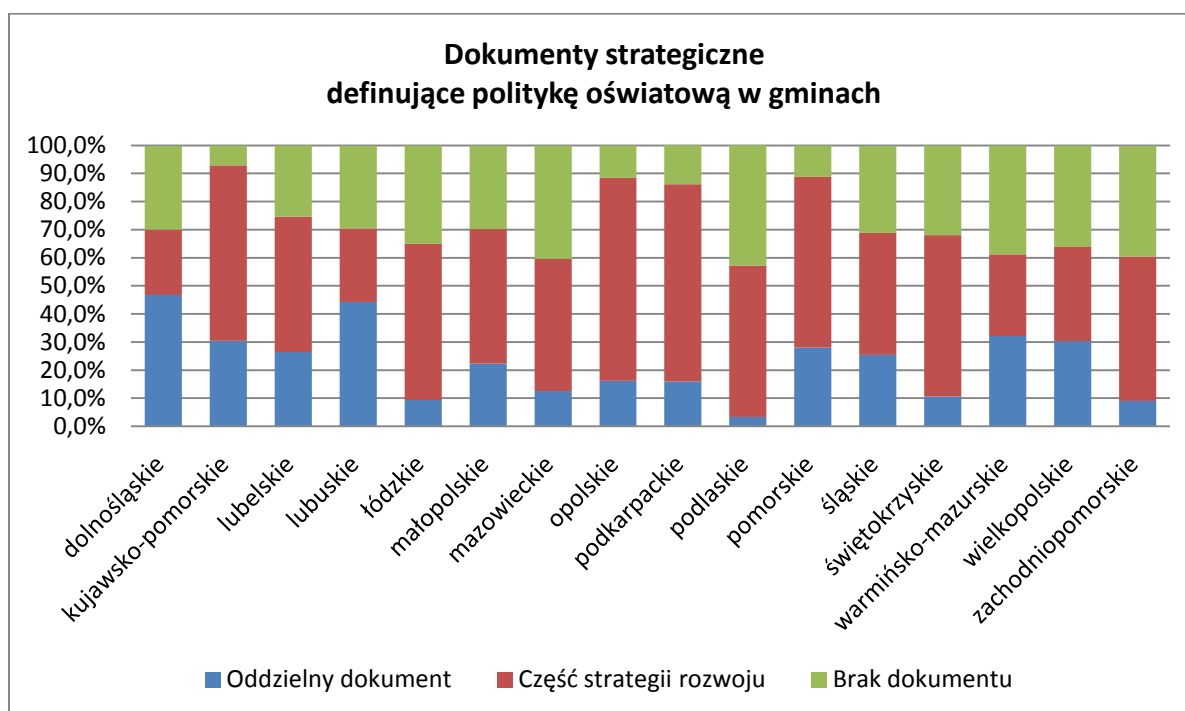
Tabela 1. Istnienie dokumentu strategicznego definiującego długofalową lokalną politykę oświatową

	razem	Gmina miejska	Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska	Miasto na prawach powiatu
Tak, posiadamy odrębny dokument strategiczny o tematyce oświatowej	22,5%	22,1%	23,1%	21,6%	39,9%
Nie, oświata ujęta jest w ogólnej strategii rozwoju naszej gminy	47,9%	45,0%	48,6%	48,1%	49,0%
Nie mamy żadnych dokumentów strategicznych o tematyce oświatowej	29,6%	32,8%	28,3%	30,3%	11,1%*

Dane istotne na poziomie 99%, *poziom istotności 95%

W posiadaniu dokumentów strategicznych widać duże zróżnicowanie między województwami. Najczęściej oddzielną strategię oświaty posiadają gminy znajdujące się w województwie dolnośląskim i lubuskim. Także co 3 gmina w kujawsko-pomorskim, wielkopolskim i warmińsko-mazurskim może poszczycić się oddzielnym dokumentem strategicznym. Najrzadziej oddzielne strategie oświatowe przygotowały gminy z podlaskiego, łódzkiego i świętokrzyskiego.

Rysunek 1



1.2. Inicjatorzy strategii i ich motywacja

Najczęściej inicjatywą napisania strategii wychodziła od strony wójta, burmistrza bądź starosty (66%). Rada i wydział oświaty rzadziej wychodziły z propozycją stworzenia strategii (27% i 19%). Najbardziej aktywne rady są w miastach na prawach powiatu, również miejskie wydziały oświaty częściej inicjują strategię niż odpowiadające im jednostki w gminach mieszanych i wiejskich (jest to głównie związane ze strukturą organizacji zarządzania oświatą w mniejszych gminach – ZEAS-y, wydział oświaty odpowiedzialny także za inne zadania – kulturę, sport, turystykę, sprawy społeczne itd.).

W literaturze dotyczącej planowania strategicznego zakłada się, że osoba, która inspirowa/zleca przygotowanie strategii powinna mieć odpowiedni zasób kompetencji i możliwość działania rozumianą jako podejmowanie decyzji (Bończak-Kucharczyk 2008). Inicjator strategii powinien brać odpowiedzialność za realizację dokumentu, dlatego z tego punktu widzenia to bardzo dobrze, że propozycja opracowania strategii wychodzi od organów wykonawczych. Mimo że strategie najczęściej przygotowują wydziały oświaty, to jednak mają one dość ograniczoną moc decyzyjną i powodzenie realizacji strategii jest uzależnione od nich jedynie w pewnym stopniu.

Tabela 2. Osoba, która wyszła z propozycją stworzenia dokumentu strategicznego dla oświaty to:

	Ogółem	Gminy miejskie	Gminy miejsko- wiejskie	Gminy wiejskie	Miasta na prawach powiatu
wójt, burmistrz, prezydent	65,5%	59,2%	72,4%	63,3%	71,0%
rada naszej gminy	27,0%	17,1%	33,4%	24,8%	43,4%
wydział oświaty (edukacji) w naszej gminie	19,0%	29,8%	22,3%	15,2%	29,9%
dostaliśmy propozycję z zewnątrz od jednostki naukowej/fundacji/firmy doradczej	2,5%	6,0%	-	3,1%	-
ktoś inny	0,6%	5,9%	-	-	-
nie wiem\trudno powiedzieć	6,8%	5,9%	--	9,2%	14,0%

Dwa główne motywy podjęcia prac nad strategią przez samorządy to chęć uporządkowania spraw oświaty (42%) oraz ubieganie się o środki europejskie (39%). W dalszej kolejności wymieniano chęć poinformowania społeczeństwa o priorytetach samorządu (32%), skłonienie zarządu\rady gminy do oficjalnego przyjęcia pewnej polityki oświatowej (25%) oraz chęć pomocy dyrektorom szkół w przygotowaniu koncepcji pracy szkoły (23%). Jedynie 3% samorządów inaczej umotywowowało swoją chęć stworzenia strategii.

Istotność poszczególnych motywów znacznie się różni pomiędzy typami gmin. Dla miast na prawach powiatu najważniejsza była chęć poinformowania społeczeństwa o priorytetach oświatowych samorządu, w innych typach jednostek funkcja komunikacyjna strategii nie miała aż tak dużego znaczenia. W dużych miastach, liczba szkół i mnogość zadań powodują, że komunikacja samorządu z mieszkańcami jest trudniejsza i bardziej sformalizowana. Strategia w jasny i przystępny sposób może przedstawiać przyjętą przez miasto politykę względem oświaty. W przeciwieństwie do innych typów jednostek, miasta na prawach powiatu nie kierują strategii oświatowych do radnych.

Dla mniejszych miast kluczowym powodem sporządzenia osobnego dokumentu strategicznego oprócz uporządkowania spraw oświatowych była chęć skłonienia zarządu\rady gminy do oficjalnego przyjęcia pewnej polityki oświatowej. Z naszych rozmów z samorządowcami wynika, że ma to związek z chęcią utrzymania stabilności w lokalnym zarządzaniu oświatą. Radni w małych jednostkach zazwyczaj są żywo zainteresowani oświatą, jednak ich decyzje czasem mają większy związek z ich własną strategią politycznego przetrwania niż strategią rozwoju oświaty. Przyjęcie przez radę

oficjalnego dokumentu w pewien sposób obliguje ją do podążania wyznaczonym szlakiem gwarantując stabilność lokalnej oświacie.

Dla gmin wiejskich, najczęściej spośród wszystkich samorządów borykających się z problemami finansowymi, ważnym motywem napisania strategii była chęć pozyskania środków z UE. W obecnej perspektywie finansowej (2007-2013) największe możliwości na dofinansowanie szkół i placówek stworzył Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Poparcie wniosku odpowiednimi zapisami w strategii zwiększało możliwość pozyskania funduszy zarówno przez placówki, jak i ich organy prowadzące.

Tabela 3 Główne motywy dotyczące stworzenia odrębnego dokumentu dotyczącego oświaty:

	Ogółem	Gminy miejskie	Gminy miejsko- -wiejskie	Gminy wiejskie	Miasta na prawach powiatu
potrzebowaliśmy dokumentu, żeby ubiegać się o środki z Unii Europejskiej	38,8%	23,5%	33,5%	44,0%	28,8%
chcieliśmy uporządkować sposób podejmowania decyzji samorządu dotyczących oświaty	41,7%	35,9%	44,5%	40,3%	56,9%
chcieliśmy skłonić zarząd\radę gminy do oficjalnego przyjęcia pewnej polityki oświatowej	25,0%	34,9%	33,7%	21,8%	--
chcieliśmy poinformować społeczeństwo o naszych priorytetach oświatowych	31,6%	17,5%	33,1%	31,1%	58,7%
chcieliśmy pomóc dyrektorom szkół w przygotowaniu koncepcji pracy szkoły	22,9%	23,8%	16,7%	24,9%	28,3%
inne	3,3%	-	5,5%	3,1%	-
nie wiem\trudno powiedzieć	4,4%	11,8%	5,6%	3,1%	-

Odmienne motywy towarzyszące powstaniu dokumentu pokazują, że strategia oprócz swojej podstawowej funkcji, jaką jest planowanie strategiczne, może pełnić także inne – w przypadku miast na prawach powiatu komunikacyjną, w przypadku gmin miejskich i miejsko-wiejskich wpływania na decyzje radnych, a w przypadku gmin wiejskich pozyskiwania dodatkowych środków na oświatę.

Opracowanie strategii oświaty nie jest obowiązkiem gmin i powiatów, dlatego też wiele jednostek nie posiada takiego dokumentu. Większości samorządów (68,3%), poza miastami na prawach powiatu,

wystarcza część oświatowa strategii rozwoju gminy, przy czym gminom wiejskim w największym stopniu. Mniejszym jednostkom „nie opłaca” się ponosić trudu przygotowania oddzielnego dokumentu, jeśli system oświatowy, którym zarządzają jest niewielki, a jego problemy są w większości ujęte w strategii rozwoju gminy. Gminy miejskie i mieszane dosyć sceptycznie podchodzą do dokumentów strategicznych, twierdząc, że nie pomagają one rozwiązywać problemów. Interesująca sytuacja zachodzi natomiast w miastach na prawach powiatu – 37% deklaruje, że prace nad strategią zostały podjęte, ale dokumentu nie udało się uchwalić. Przyczyny tego zjawiska mogą być różne – miasta na prawach powiatu częściej wskazywały na kadencyjność jako przeszkodę w planowaniu strategicznym, co może pokazywać, że uchwalenie strategii w dużym mieście jest procesem bardziej politycznym niż w innych jednostkach, a osiągnięcie konsensusu dotyczącego celów i działań w podzielonym politycznie środowisku zadaniem wyjątkowo trudnym.

Tabela 4 Powody, dla których nie powstał w gminie odrębny dokument strategiczny

	Ogółem	Gminy miejskie	Gminy miejsko- -wiejskie	Gminy wiejskie	Miasta na prawach powiatu
wystarcza nam część oświatowa w strategii ogólnej, nie potrzebujemy odrębnego dokumentu	68,3%	61,7%	66,5%	70,6%	46,4%
podjęliśmy prace nad strategią, ale nie udało się jej uchwalić	7,2%	13,6%	5,2%	6,1%	37,0%+
dyskusja nad strategią tworzy konflikty, więc nie pomaga rozwiązywać realnych problemów	5,0%	5,1%	6,5%	4,3%	8,8%
strategia w niczym nie pomaga, decyzje i tak podejmowane są w inny sposób	15,8%	25,3%	20,3%	12,9%	8,8%
inne	2,2%	4,9%	4,9%	0,8%	--
nie wiem\trudno powiedzieć	10,9%	8,4%	8,2%	12,1%	17,6%

1.3. Bariery planowania strategicznego

Samorządy dostrzegają trzy główne bariery planowania strategicznego w oświacie to zmieniająca się polityka państwa², brak środków finansowych oraz kadencyjność władz samorządowych. Bez względu na typ jednostki, samorządy zgodnie wskazują na wymienione trudności. Jedynie w miastach na prawach powiatu kadencyjność stanowi większą przeszkodę w planowaniu niż w innych samorządach (33,7% do 18%).

Niestabilne, zmieniające się otoczenie stanowi trudność dla każdego rodzaju planowania i jest w niej wpisane – planowanie zawsze odbywa się w zmiennym środowisku. Natomiast brak środków budżetowych pozwalających na sfinansowanie priorytetów oświatowych jest klasycznym argumentem niemal w każdej dziedzinie – pieniędzy zawsze jest za mało. Mimo że bez pieniędzy niewiele da się zrobić, to warto zwrócić uwagę, że częściowo właśnie brak środków finansowych powoduje konieczność planowania strategicznego. W sytuacji nieograniczonych zasobów planowanie strategiczne w ogóle nie byłoby potrzebne – każda deklarowana potrzeba byłaby zaspakajana. Im mniej pieniędzy, tym wybór priorytetów jest ważniejszy, a ich liczba bardziej ograniczona.

Tabela 5

Główne bariery i trudności w planowaniu strategicznym w obszarze oświaty w gminie:					
	Total	GM	MG	GW	MNP
zmieniająca się polityka państwa	52,8%	49,9%	57,6%	51,5%	50,0%
kadencyjność władz samorządów i zmieniające się priorytety	18,0%	18,3%	19,4%	16,8%	33,7%
odmowa współpracy ze strony partnerów społecznych	3,7%	7,8%	5,2%	2,7%	--
brak zgody na terenie naszej gminy co do priorytetów oświaty	2,2%	2,6%	1,3%	2,6%	--
brak środków budżetowych pozwalających sfinansować nasze priorytety oświatowe	53,6%	47,6%	53,5%	54,8%	48,9%
odsunięcie w czasie możliwości weryfikacji efektów edukacyjnych podjętych decyzji	5,2%	5,4%	7,8%	4,1%	5,8%
inne	1,8%	2,7%	3,9%	0,6%	5,6%
żadne z powyższych - brak barier	8,2%	9,3%	3,8%	9,6%	11,3%
nie wiem/trudno powiedzieć	3,5%	6,7%	1,3%	4,0%	--

² Warto zauważyć, że w czasie kiedy była przeprowadzana ankieta (czerwiec/lipiec 2011) żywa była sprawa obniżenia wieku szkolnego do lat 6 od 2012 roku oraz wprowadzenia opłat godzinowych w przedszkolach ponad podstawę programową. Zmieniające się przepisy mogły dodatkowo wzmocnić deklaracje samorządów o zmieniającej się polityce państwa.

2. Proces planowania strategicznego

Proces to pierwszy z etapów planowania strategicznego. Składają się na niego przede wszystkim dyskusje o priorytetach oświatowych, lokalnych problemach i sposobach ich rozwiązania, braku pieniędzy i możliwościach ich pozyskania. W związku z coraz większą odpowiedzialnością samorządów za oświatę i pojawiającymi się wyzwaniami demograficznymi, o oświacie żywo dyskutuje się w wielu polskich samorządach. Część jednostek chce zapisać w ustrukturyzowany sposób wynik tych dyskusji i podejmuje się stworzenia dokumentu³.

2.1. Uspołecznienie

Zazwyczaj do prac nad strategią powoływano specjalny, wieloosobowy zespół liczący od kilku do kilkudziesięciu osób, składający się z przedstawicieli różnych środowisk. Do opracowania dokumentu zapraszano dyrektorów różnych typów szkół, nauczycieli, dyrektorów poradni psychologiczno-pedagogicznych, radnych, lokalnych pracodawców, stowarzyszenia zajmujące się oświatą, przedstawicieli urzędu pracy, organizacji kształcenia nauczycieli, rad rodziców, organizacji pracodawców, związków zawodowych, ośrodka pomocy społecznej, bibliotek i innych instytucji gminnych bądź powiatowych. W niektórych jednostkach w pracach uczestniczyli także przedstawiciele sąsiednich samorządów, w celu lepszego skoordynowania działań. Takie zróżnicowanie zespołu pracującego nad strategią jest zjawiskiem powszechnym i można uznać je za uspołecznienie procesu planowania strategicznego.

Rzadszą praktyką jest głębokie uspołecznienie polegające na włączeniu rodziców, nauczycieli i lokalnej społeczności w proces planowania. Zespół ekspertów przygotowujący strategię stanowi zawsze pewną elitę (społeczną, ekonomiczną) i wyznawane przez niego wartości czy zauważane problemy mogą się znacznie różnić od problemów i wartości mieszkańców. Przykładowo, dla samorządu dużym problemem są wysokie koszty funkcjonowania małych szkół, a dla rodziców dowożenie uczniów do oddalonych placówek. Niektóre samorządy podjęły trud rozmów z lokalną społecznością – zorganizowano spotkania konsultacyjne, dyskusje panelowe, istniała możliwość zgłaszania uwag do strategii przez Internet. Samorządy, które pominęły rodziców przy sporządzaniu strategii, z perspektywy czasu zauważają, że ich głos może dużo wnieść do dyskusji nad oświatą. Natomiast w

³ Opis procesu opracowania strategii zawarty w niniejszym rozdziale został stworzony na podstawie badań jakościowych: grup eksperckich oraz badań Stanka (2010) i Tofta (2010).

pewnej gminie zauważono, że oprócz rodziców warto włączać także innych zainteresowanych mieszkańców – największy opór przy zamykaniu szkoły stawiali starsi ludzie broniący tradycji.

Uspołecznienie procesu tworzenia, a potem realizacji strategii uważane jest przez specjalistów od zarządzania publicznego za jeden z zasadniczych sukcesów strategii. Można rozumieć je dwojako – jako włączenie lokalnych elit/ lokalnego środowiska oświatowego w prace nad strategią bądź szerzej jako angażowanie lokalnej społeczności.

Uspołecznienie ma dwie zasadnicze zalety. Po pierwsze, przedstawiciele różnych środowisk wnoszą do strategii swoje pomysły, poruszają problemy, które ich bezpośrednio dotyczą. Spojrzenie na oświatę z różnych perspektyw daje pełniejszy obraz sytuacji i pozwala wypracować cele odzwierciedlające wartości całej społeczności. Strategia, która uwzględnia potrzeby i stanowiska różnych środowisk jest dokumentem przyjętym nie tylko formalnie, ale i społecznie – zapobiega/łagodzi przyszłe konflikty. Po drugie, partycypacja społeczna wzmacnia poczucie odpowiedzialności za realizację. Zaangażowane w tworzenie dokumentu środowisko oczekuje osiągnięcia wspólnie ustalonych celów i działań.

W uspołecznieniu niezwykle ważna jest silna koordynacja pracy, tak żeby poszczególne środowiska wypracowały cele i działania dotyczące wszystkich aktorów życia oświatowego, a nie tylko przedstawiały własne potrzeby, tworząc zamiast strategii listę życzeń.

2.2. Udział ekspertów zewnętrznych

Większość strategii oświatowych została przygotowana przez samorządy samodzielnie, jednak niektóre jednostki postanowiły zatrudnić zewnętrznych ekspertów – firmy konsultingowe, uczelnie wyższe czy organizacje pozarządowe. Te ostatnie zazwyczaj same zgłaszały się do samorządów z propozycją opracowania strategii. Najwięcej strategii oświatowych pomogła stworzyć samorządom Fundacja Rozwoju Dzieci im. Komeńskiego. W 2006 roku FRD wraz z Amerykańską Fundacją Wolności, w ramach programu „Dla dzieci” organizowała szkolenia dla gmin wiejskich, podczas których samorządowcy przy pomocy trenerów z fundacji opracowywali strategie edukacji elementarnej. Drugą fundacją promującą zarządzanie strategiczne wśród samorządów jest Centrum Edukacji Obywatelskiej, które w ramach programu POST (Polityka oświatowa samorządu terytorialnego) pomaga tworzyć samorządom strategie oświaty. O ile organizacje pozarządowe pomagają bezpłatnie samorządom, to wynajęcie firmy zewnętrznej wiąże się z kosztami. Na zatrudnienie firmy konsultingowej decydowały się te JST, które uważały, że brakuje im



odpowiedniego warsztatu i wiedzy, aby samodzielnie przygotować strategię oświatową lub takie, którym zależało, aby ktoś spojrzął na ich oświatę z dystansu, wskazał problemy, których oni sami być może nie dostrzegają. W jednym z samorządów zdecydowano się na zatrudnienie firmy zewnętrznej po doświadczeniach przy tworzeniu innego dokumentu strategicznego:

„Jeżeli nie ma tej osoby, która stoi i patrzy z zewnątrz no to po prostu jest bez sensu. Bo nam wyszło, że jesteśmy mekką turystyczną, co jest oczywiście absolutną bzdurą. Tak samo jest z oświatą”.

Zewnętrzni eksperci mają wypracowaną metodologię przygotowania strategii – posiadają doświadczenie z innych samorządów, wiedzą jakie można napotkać potencjalne problemy przy tworzeniu strategii i jak je przezwyciężyć. Dobrzy eksperci mogą być pewnego rodzaju „oknem na świat”.

Eksperti są pomocni przy strategii na wielu różnych poziomach. Specjalistami od ekonomii mogą wyliczyć koszty i oszczędności wynikające z różnych interwencji, a od komunikacji społecznej mogą pomóc zaaktywizować społeczność lokalną i wejść z nią w dialog. Samorządowcy najbardziej zadowoleni byli z pomocy na etapie przeprowadzenia diagnozy stanu oświaty – eksperci dostrzegali inne problemy niż samorząd, a ponadto dysponowali różnorodnymi metodami badawczymi, zwykle trudniej dostępnymi dla samorządów (firmy przeprowadzały ankiety i grupy fokusowe z rodzicami, uczniami, nauczycielami). Zatrudnieni eksperci czuwaliby także nad metodologią przygotowania dokumentu organizując warsztaty dla samorządowców i koordynując prace zespołów do spraw strategii. Eksperti mogą uczestniczyć w przygotowaniu strategii na pewnych etapach (np. diagnoza) czy w pewnych obszarach tematycznych (np. komunikacja). Zdarzają się jednak samorządy, które w całości powierzają przygotowanie strategii osobą zewnętrzną, co prowadzi zazwyczaj do stworzenia strategii „na półkę”. Najlepsza pod względem metodologicznym i merytorycznym strategia, jaką napotkał Stanek (2010) podczas swych badań okazała się strategia stworzona przez firmę zewnętrzną, która jednak nie była wdrażana przez jednostkę. Jeśli samorząd nie angażował się w opracowanie strategii, trudno oczekiwać, że zrobi to na poziomie jej wdrażania.

Wśród rad i organów wykonawczych istnieją dwa skrajne podejścia do udziału ekspertów zewnętrznych w tworzeniu strategii. Postawa przeciwników wyraża się w słowach „dlaczego mamy płacić za to, co powinni w ramach swoich obowiązków wykonywać pracownicy samorządu?”. Uważają, że zatrudnianie firm to zbędny wydatek. Natomiast skrajni zwolennicy twierdzą, że tylko eksperci zewnętrzni są w stanie stworzyć dobrą strategię i dzięki posiadanemu autorytetowi przekonać społeczność do trudnych decyzji.



Proces opracowania strategii jest bardzo ważnym etapem planowania strategicznego – niewłaściwie poprowadzony będzie skutkował słabej jakości dokumentem, który nie spowoduje pożądanych zmian. Analizując strategie oświatowe Stanek (2010) zauważył dwa kluczowe problemy, które mogą zaburzyć proces planowania strategicznego i skutkować brakiem wewnętrznej spójności strategii – *rozerwanie i odwrócenie procesu planowania strategicznego*. Pod pojęciem rozerwania procesu planowania rozumie on osobne przygotowanie poszczególnych części strategii (diagnoza, analiza SWOT, definicja celów) przez różne podzespoły, bez czytania wcześniej opracowanych części, a następnie złożenie wszystkich elementów w jedną całość. Natomiast przez odwrócenie procesu strategicznego Stanek rozumie tworzenie strategii po zebraniu potrzeb od dyrektorów szkół, co prowadzi do życzeniowego charakteru strategii.

Zdecydowanie kto, w jaki sposób i w jakiej kolejności będzie uczestniczył w przygotowywaniu strategii wydaje się być kluczowe dla jej przyszłego kształtu.



3. Analiza dokumentów

Niniejszy rozdział został przygotowany na podstawie badań Stanka (2010) i Tofta (2010) oraz grup eksperckich i koncentruje się na analizie strategii oświatowych rozumianych wyłącznie jako dokumenty (nie analizowane są części oświatowe strategii rozwoju).

3.1. Nazwy

Jak napisano w pierwszym rozdziale, nazwy strategia oświatowa używamy także dla określenia innych dokumentów strategicznych poświęconych oświacie, takich jak polityka, program czy plan. Samorządowcy są zwykle świadomi wagi i znaczenia słowa „strategia”, a także struktury, którą narzuca. Nadawanie innych nazw jest często świadomym działaniem – model czy polityka nie mają ogólnie przyjętej formy, samorząd może więc w ten sposób zebrać swoje „pomysły na oświatę” w mniej ustrukturyzowaną formę. Przykładowo niektóre polityki oświatowe ograniczają się tylko do zdefiniowania celów i zadań, pomijając wszystkie inne, ogólnie przyjęte w strukturze strategii elementy, takie jak diagnoza, analiza SWOT, finansowanie, monitoring itp.

Tabela 6 Nazwy dokumentów strategicznych.

	Strategia oświatowa	Inny dokument
Gminy	62%	38%
Powiaty	44%	56%

Źródło: opracowanie własne na podstawie Stanek 2010, Toft 2010

Jak wynika z powyższej tabelki, strategie oświatowe są częstsze wśród gmin niż powiatów. Taki rozkład można tłumaczyć na kilka sposobów. Pierwszym wytłumaczeniem jest wielkość systemu szkolnego – powiaty ziemskie zwykle są organem prowadzącym dla niewielu szkół. Mniej wymagający pod względem formalnym dokument, jakim jest np. program rozwoju oświaty jest dla nich prawdopodobnie bardziej funkcjonalny – uzupełnienia i rozwija strategię rozwoju JST. Gminy (poza tymi najmniejszymi) mają często kilkadziesiąt placówek pod swoim nadzorem, borykają się z większą ilością problemów oświatowych (zarządzanie siecią, dowóz, dożywianie, wychowanie przedszkolne), toteż częściej decydują się na „pełne” strategie. Drugim wytłumaczeniem takiego rozkładu jest późniejsze przejęcie szkół przez powiaty w porównaniu do gmin. Powiaty są mniej doświadczone niż gminy, więc rzadziej decydują się na korzystanie z ustrukturyzowanego narzędzia,

jakim jest strategia oświatowa. Dodatkowo główne zadanie, przed jakim stoi powiat – dostosowanie profili szkół zawodowych do potrzeb rynku pracy – jest wyjątkowo trudne do planowania. Z tego względu tworzenie koncepcji czy polityk może być bardziej funkcjonalne.

3.2. Horyzont czasowy

Zasadniczo wedle teorii planowania strategicznego strategie dzieli się na krótko- (1-5 lat), średnio- (6-10) i długookresowe (powyżej 10 lat). W praktyce samorządowej strategie oświatowe są najczęściej pisane na okres 5-7 lat, choć zdarzają się też opracowania wybiegające w przyszłość o kilkanaście lat. Strategie pisane przez gminy obejmują krótszy horyzont czasu niż strategie powiatowe. Większość z nich pisana jest na 3-5 lat. Nie spotyka się strategii gminnych (wyłączając strategie miast na prawach powiatu) na okres dłuższy niż 10 lat. W powiatach strategie krótko- i średniookresowe są tak samo popularne, istnieje także grupa strategii długookresowych. Dosyć zaskakujące jest, że w 15% strategii nie określono horyzontu czasowego.

Tabela 7 Horyzont czasowy w strategiach oświatowych

Okres	Gminy	Powiaty
3-5 lat	62%	40%
6-10 lat	38%	43%
Powyżej 10 lat	0%	17%

Źródło: opracowanie własne na podstawie Stanek 2010 i Toft 2010.

Zarówno strategie krótko- jak i długoterminowe mają swoje wady i zalety. W przypadku strategii długoterminowych istnieje duże prawdopodobieństwo, że sytuacja społeczno-ekonomiczna zarówno JST, jak i państwa ulegnie tak znaczącej zmianie, że formułowane na poziomie samorządu cele oświatowe staną się nieadekwatne do rzeczywistości. Dłuższy horyzont czasowy to też mniejsza odpowiedzialność – po 15 latach wiele celów może się rozmyć bądź zostać zrealizowanych poprzez ministerialne wytyczne. Samorządy, które już od kilku lat mają strategię zauważyły, że część ich celów została zrealizowana w wyniku zbieżności polityki MEN i ich własnymi założeniami – np. place zabaw przy szkołach (program „Wesoła szkoła”), wprowadzenie drugiego języka obcego do gimnazjum czy budowa boisk (rządowy program Orliki).

W krótkim okresie łatwiej i dokładniej można przewidzieć zmiany (np. liczbę uczniów, dostępność środków finansowych), jednak w niektórych samorządach pojawiły się argumenty, że dłuższa strategia zapewnia większą trwałość lokalnej polityki oświatowej, bo pozwala zniwelować wpływ kadencyjności

władz, który wedle miast na prawach powiatu stanowi znaczną przeszkodę w planowaniu strategicznym (patrz Tabela 1).

W świetle powyższych argumentów najbardziej optymalnym horyzontem czasowym wydaje się być obecnie stosowany model strategii na okres 5-7 lat – jest to wystarczająco krótki czas by przewidzieć pewne zjawiska i tendencje, a jednocześnie przekraczający kadencję lokalnych władz.

3.3. Struktura strategii oświatowych

Samorządy mają już duże doświadczenie w pisaniu strategii rozwoju JST, a na rynku dostępna jest literatura dotycząca tworzenia strategii, to też zazwyczaj dobrze znają ogólny schemat budowy dokumentu. Mimo że w strategii konstrukcja nie jest najważniejsza, a jej poprawność nie jest równoznaczna z wysoką jakością dokumentu, to ciężko stworzyć dobrą strategię nie opierając się na pewnym przyjętym układzie elementów i zawartości treści. Znakomita większość strategii rozpoczyna się od **diagnozy stanu oświaty** w mieście.

Samorządy podają wiele danych dotyczących szkół, uczniów i nauczycieli (liczba i rodzaj szkół, liczba uczniów wg oddziałów, szkół, liczba nauczycieli wg szkół, oddziałów, struktury awansu zawodowego nauczycieli, stanu technicznego i wyposażenia budynków, ogólnych wydatków na oświatę, w tym wysokości otrzymanej subwencji oświatowej. Diagnozę zamieściło blisko 90% gmin i 80% powiatów, choć jak wynika z rozmów, prawdopodobnie przygotowało ją jeszcze więcej. Zazwyczaj diagnoza nie była zamieszczana w dokumentach typu polityka oświatowa czy kierunki rozwoju. W niektórych samorządach diagnoza była na tyle obszerna, że nie włączono jej do strategii. Większość ekspertów zajmujących się planowaniem strategicznym uważa, że dobrze przygotowana diagnoza jest kluczowa dla sformułowania problemów i celów strategicznych, jednak istnieją również głosy kwestionujące ten porządek⁴. Zamieszczane w strategiach diagnozy są często powierzchowne – stosowane są dane zamiast wskaźników, brak jest porównań analizujących zmiany w czasie. W przypadku 2/3 gmin i 1/3 powiatów diagnozy kończą się **analizą SWOT**. Inne rodzaje analiz np. kosztów i korzyści, efektywności nie są stosowane. W większości przypadków ani diagnoza, ani analiza SWOT nie służy do wyciągnięcia wniosków czy sformułowania problemów, które wiązałyby się z celami strategicznymi. W strategiach sporadycznie pojawiają się **zapisy o zgodności z dokumentami wyższego rzędu**, takimi jak Strategia Lizbońska, Narodowy Plan Rozwoju 2007-2013 czy Raport Polska 2030. 1/5 gminnych strategii nawiązuje do programów MEN, a ponad 1/3 do strategii rozwoju jednostki wyższego rzędu.

⁴ Więcej o tym, czy w strategii powinna być zawarta diagnoza, w rozdziale Krzysztofa Chmury.

W niektórych strategiach pojawiły się także deklaracje **wizji** i **misji**. Niektóre z nich są zbyt ogólne i mgliste, a w związku z tym mogą być mało użyteczne, np. Zapewnienie wszystkim dzieciom możliwie najlepszej edukacji. Jednak niektóre z nich wyrażają wartości i cele edukacyjne, które są ważne dla całej społeczności, i które łączą i wzbogacają cele strategiczne, np. Zapewnienie wszystkim dzieciom – niezależnie od statusu społecznego i wrodzonych uzdolnień – zdobycia umiejętności społecznych, kompetencji i wiedzy potrzebnej do znaczącego życia w demokratycznym i konkurencyjnym społeczeństwie.

Kolejna część strategii to definicja **celów** oraz **działań**. Tutaj strategie dosyć się różnią – samorządy różnie interpretują znaczenie celów strategicznych, operacyjnych, programów, działań, priorytetów, kierunków, umieszczając je często w dowolnej kolejności. W niektórych dokumentach najpierw wyróżniono pewne obszary lokalnej oświaty, np. opieka przedszkolna, poradnictwo psychologiczno-pedagogiczne i następnie w ramach tych obszarów formułowano cele, natomiast w innych strategiach cele dotyczyły całego systemu oświaty. Liczba celów oświatowych jest bardzo zróżnicowana, waha się od jednego do siedemnastu, najczęściej wynosi ok. 5-6. Trudno jest szczegółowo usystematyzować wszystkie cele i działania pojawiające się w strategiach ponieważ to, co dla jednych jest celem (np. upowszechnienie wychowania przedszkolnego), dla innych jest działaniem prowadzącym do osiągnięcia jakiegoś celu (np. upowszechnienie edukacji przedszkolnej jest działaniem prowadzonym w ramach celu wyrównywanie szans).

Najczęściej formułowane cele w strategiach oświatowych dotyczą jakości kształcenia. Z jakością kształcenia wiążą się jednak dwa zasadnicze problemy: po pierwsze nie istnieje jedna, ogólnie akceptowana definicja jakości w oświacie, a po drugie nie jest jasne, kto za jakość oświaty odpowiada.

Jakość bardzo trudno zdefiniować – jest to pojęcie filozoficzne. Najstarsza definicja jakości została sformułowana przez Platona jako „pewien stopień doskonałości”. Współcześnie uważa się, że jakość posiada pewne obiektywne i mierzalne cechy oraz subiektywne, oceniane przez każdego inaczej. Podobnie jest z jakością w oświacie – możemy wyróżnić pewne twarde i obiektywne dane mówiące coś o szkołach, takie jak wyniki egzaminów zewnętrznych i wskaźniki Edukacyjnej Wartości Dodanej dla gimnazjów i liceów ogólnokształcących, jak również bardzo indywidualne i niemierzalne, jak rozwój emocjonalny, samodzielność czy umiejętność podejmowania decyzji przez uczniów.

Druga kwestia dotyczy odpowiedzialności za jakość oświaty i budzi wiele kontrowersji. Środowisko jest bardzo podzielone ilekroć poruszane jest to zagadnienie. Niektóre jednostki sztywno trzymają się litery prawa i powołując się na ustawę o systemie oświaty, odpowiedzialność za jakość oświaty

przypisują kuratoriom. Twierdzą, że samorząd nie ma ani prawa, ani narzędzi by zajmować się jakością, a jego głównym zdaniem jest zapewnienie warunków do realizacji procesu pedagogicznego. Z kolei druga grupa samorządów uważa, że finansowanie głównych zasobów nadaje prawo do monitorowania efektywności alokacji środków, ale i narzuca odpowiedzialność za jakość oświaty. Samorządy od początku swojego istnienia posiadały narzędzia wpływania na jakość szkół – ustalanie struktury zatrudnienia, finansowanie dodatkowych zajęć dydaktycznych i pozalekcyjnych oraz decydowanie o wyposażeniu, bezpośrednio wpływa na jakość szkoły. Coraz częściej odpowiedzialność za jakość wymuszają na samorządach także rodzice – jeśli w szkole jest jakiś problem, rodzice w pierwszej kolejności zwracają się do gminy jako organu prowadzącego. Także sytuacja prawna, mimo zapisu o nadzorze procesu pedagogicznego przez kuratorium, nie jest jasna. Rola kuratoriów w systemie oświatowym w ostatnich latach straciła na znaczeniu, a ich dalszy los jest niepewny⁵. Zniesienie rejonizacji kuratoriów sprawiło, że ich wiedza na temat konkretnej placówki i związek z nią znacznie osłabły, a posiadane narzędzia kontroli pracy szkół odnoszą się głównie do zgodności z prawem. Samorządy przejmują zadania będące kiedyś w kompetencji kuratoriów – akceptacja arkusza organizacyjnego, decyzja o zamknięciu szkoły, wybór i ocena dyrektora szkoły. Wprawdzie kuratorium oświaty uczestniczy w części tych zadań, ale pełni rolę doradcy, a nie głównego decydenta.

Mimo wszystkich powyżej przytoczonych argumentów samorządy zgodnie z prawem nie odpowiadają za „jakość” oświaty. W związku z tym, można by przypuszczać, że strategie oświatowe samorządów będą się wiązały głównie z realizacją zadań wynikających z ustawy o oświacie – są one jasno określone, a brak standardów sprawia, że nie ma podstaw prawnych, żeby zarzucić samorządom, że źle wywiązują się ze swoich obowiązków (np. nie można pozwać gminy za to, że szkoła nie jest wyposażona w salę gimnastyczną). Samorządy mogłyby więc za swoje główne cele strategiczne obierać minimalizację wydatków na oświatę, organizację dowozu, przeprowadzanie remontów czy racjonalną obsługę administracyjną i finansową szkół. Oczywiście część to robi. Jednak aż 60% celów zdefiniowanych przez gminy (Stanek 2010) i ponad 50% przez powiaty (Toft 2010) dotyczy jakości kształcenia, rozszerzania oferty edukacyjnej, wyrównywania szans, kształcenia postaw i kompetencji lub szeroko pojętej współpracy z rodzicami. Prawie wszystkie badane strategie gminne posiadają cele związane z jakością, albo z poszerzeniem oferty edukacyjnej. Pokazuje to niezwykle rzeczą – samorządy posiadające strategie oświatowe, zamiast skupiać się wyłącznie na remontach, wypłacaniu pensji i realizacji przez szkoły podstawy programowej, idą krok dalej. Czują się odpowiedzialne przed mieszkańcami za jakość szkół na swoim terenie i dlatego zaczynają myśleć

⁵ Obecnie (2011) istnieją plany przekształcenia kuratoriów w Regionalne Ośrodki Jakości Kształcenia.

strategicznie. Większość celów dotyczących jakości oświaty formułowana jest wprost, np. „Podnoszenie jakości nauczania”, „Zapewnienie wysokiego poziomu kształcenia dzieci i młodzieży”, „Ustawiczne dążenie do podnoszenia jakości oświaty w gminie X” itp. W niektórych samorządach odpowiedzialność sięga jeszcze dalej. Samorządy chcą, aby szkoły nie tylko dobrze przygotowywały uczniów do egzaminów zewnętrznych, ale także uczyły wartości⁶ i kompetencji⁷, kształtowały postawy obywatelskie⁸, patriotyczne, społeczne, prośrodowiskowe⁹ oraz wspierały rozwój psychiczny i fizyczny¹⁰ dzieci i młodzieży. W jednej z gmin to właśnie dyskusja na temat etosu nauczyciela była najbardziej burzliwa i budziła ogromne emocje wśród osób tworzących strategię.

Ukierunkowanie celów na jakość oświaty samorządów pokazuje dużą zmianę mentalną w postrzeganiu swej roli w systemie oświaty. Pokazuje także, że samorządy decydujące się na planowanie strategiczne w oświacie biorą na siebie odpowiedzialność za prowadzone szkoły i losy dzieci, które do nich uczęszczają.

Kolejne części strategii to zazwyczaj **monitorowanie** oraz **harmonogram**. Należy podkreślić, że sam zapis o monitorowaniu strategii nie jest równoznaczny z wykonaniem owego zadania – część samorządów po prostu deklaruje „strategia będzie monitorowana raz w roku”. W niektórych strategiach podano narzędzia monitorowania, np. „Raporty o warunkach pracy szkół”, ale nie wiadomo jak często będzie ukazywał się taki raport, czy co będzie w nim zawarte. Zasadniczo, aby monitoring był możliwy potrzebne jest określenie wskaźników osiągnięcia celów/zadań, co jest rzadkością wśród strategii oświatowych. Harmonogram realizacji zadań służy osadzeniu działań w czasie, można go znaleźć tylko w nielicznych strategiach. **Finansowanie** ogranicza się zazwyczaj do ogólnego określenia źródeł finansowania całej strategii typu budżet gminy, środki zewnętrzne. Koszty poszczególnych zadań określane są tylko w przypadku dużych inwestycji infrastrukturalnych, zadania miękkie nie są wyceniane.

Zarówno Stanek (2010), jak i Toft (2010) stwierdzili, że analizowane przez nich strategie oświatowe są dokumentami o niskiej jakości. Badacze poparli swoją tezę przytaczając liczne niedoskonałości

⁶ Popielów: „Przekazanie dzieciom i młodzieży wartości opartych na poszanowaniu praw drugiego człowieka, tolerancji, poszanowaniu zasad moralnych”. Radków: „Wychowanie dobrego, wartościowego, mądrego kulturalnego, zdrowego, odpowiedzialnego, przygotowanego do życia w społeczeństwie, otwartego na innych ludzi, wrażliwego młodego człowieka”. Ostróda: „Stwarzanie sprzyjających warunków do kształtowania wrażliwości i uczciwości w życiu”, „Budowanie poczucia własnej wartości i wiary w siebie”.

⁷ Węgliniec: „Zapewnienie absolwentom gimnazjów nabycia podstawowych umiejętności, tj. posługiwania się dwoma językami obcymi na poziomie średniozaawansowanym, zapoznanie się i podstawowa obsługa urządzeń technologii informacyjno-komunikacyjnej, zastosowanie wiedzy teoretycznej w praktyce, korzystanie z różnych źródeł informacji (w tym Internetu), zbieranie i analizowanie danych, rozwiązywanie problemów oraz przyjęcia odpowiedzialności za własne kształcenie”.

⁸ Rumia: „Tworzenie warunków do rozwijania u dzieci i młodzieży prospołecznych i proeuropejskich postaw”, Nowe Ostrowy: „Propagowanie zdrowego stylu życia”, Elk: „Kształtowanie postaw patriotycznych, prospołecznych, pro-obywatelskich i przedsiębiorczości wśród młodzieży”.

⁹ Kłodzko: „Wprowadzenie modelu środowiskowej szkoły samorządowej”

¹⁰ Gdańsk: „Promocja zdrowego stylu życia, wolnego od uzależnień”.

strategii, takie jak: brak analizy kosztów funkcjonowania szkół, rzadkie analizowanie wyników nauczania, ogólnikowość i nieużywanie wskaźników, co powoduje niemożność monitorowania, brak powiązania działań z celami strategicznymi, braki warsztatowe (dokumenty są chaotyczne, nielogiczne, niejasne). Zdaniem Tofta (2010) jedynie kilka z analizowanych strategii ma charakter profesjonalny, czyli spełnia pewne standardy, przez co rozumie: „uwzględnianie analiz i diagnoz, przejrzyste sformułowanie celów, jasne i szczegółowe przedstawienie sposobu ich realizacji, w szczególności umożliwiające ich monitorowanie”. Mimo tej nienajlepszej opinii na temat strategii oświatowych Toft zauważa, że analizowanie dokumentów bez głębszego zapoznania się z kontekstem JST, okoliczności w jakich powstawała strategia, czy informacji o jej wdrażaniu może bardzo zaburzać odbiór dokumentów.

4. Główne problemy strategii oświatowych

4.1. Ogólnikowość

Jednym z głównych zarzutów kierowanych pod adresem strategii oświatowych jest ogólnikowość polegająca na definiowaniu ogólnych celów obejmujących szeroki zakres tematyczny i zapisywaniu mało konkretnych działań prowadzących do ich osiągnięcia (ułatwianie, tworzenie warunków, wspomaganie).

Prawdopodobnie główną przyczyną tworzenia ogólnikowych strategii jest ich uniwersalność w aplikowaniu o środki europejskie – ogólne sformułowania oraz szeroki zakres tematyczny sprawiają, że strategia stanowi „podkładkę” pod każdy projekt. Jeśli głównym motywem stworzenia strategii była przede wszystkim chęć uzyskania dofinansowania z UE (a jak wynika z ankiety twierdzą tak połowa samorządów), to ogólny dokument jest niewątpliwie bardzo funkcjonalny. Należy jednak pamiętać, że w takim przypadku strategia nie jest narzędziem zarządzania – jej realizacja zależy od celów programów, z których JST może aktualnie pozyskać środki, a nie od przyjętych priorytetów. Kierunek działań oświatowych samorządu jest więc de facto wyznaczony przez pojawiające się środki z UE, MEN czy z innych instytucji. Oczywiście dobrze, że samorządy chcą pozyskiwać i pozyskują znaczne środki zewnętrzne i tym samym poprawiają jakość świadczonych usług oświatowych, jednak takie wykorzystanie strategii daleko odbiega od koncepcji *New Public Management* (Nowego Zarządzania Publicznego) zakładającej koncentrację na kierunkach działań w celu poprawy efektywności alokacji własnych zasobów (Swianiewicz 2010).



Kolejny przyczyną pisania ogólnych strategii to łatwość realizacji takich dokumentów. Ogólnikowa strategia oświaty jest znacznie „wygodniejsza” do realizowania – pozwala na dużą elastyczność prowadzonych działań, zmniejsza odpowiedzialność za umieszczoną w dokumencie treść oraz w związku z możliwością podciągnięcia pod nią wielu działań – znacznie obniża ryzyko niewdrożenia.

„[szczegółowość strategii] to jest też zobowiązanie, bo jak się szczegółowo napisze, to trzeba się z tego szczegółowo wywiązać. (...) Myślę, że to jest takie podejście może bardziej ryzykowne, może bardziej odważne, ale takie bardziej zobowiązujące”.

Tego zobowiązania w strategiach często jednak brakuje. W pewnej strategii na końcu umieszczono zastrzeżenie, że niezrealizowanie wymienionych w strategii celów nie może być podstawą do wysuwania roszczeń pod adresem organu prowadzącego lub szkół.

Strategia, w której wszystko się mieści, nie ma konkretnych założeń i działań, nie pełni swojej tradycyjnie rozumianej roli, jaką jest określanie priorytetów i dążenie do realizacji określonych przez nich celów. Mimo to wielu samorządowców jest przeciwnych szczegółowym zapisom w strategiach:

„(...) Dokumenty nie mogą mieć drobnych zapisów. Kładziemy sobie potem kłody pod nogi, bo im więcej elastyczności w dokumentach, tym większa możliwość ich realizacji. Jest odchudzanie tych dokumentów, usuwanie zapisów, tak by były one jak najbardziej ogólne”.

„(...) ta szczegółowość (...) jest niedobra. Bo potem trudno taki dokument zmienić, jeżeli cokolwiek się zadzieje. Lepiej mówić o drogowskazach, do jakich chcemy dążyć i kierunkach. Tak żeśmy się tego nauczyli na własnym przykładzie”.

„[Strategia] musi zakładać jakąś taką ogólną zasadę, natomiast drogi dojścia do osiągnięcia tego celu mogą być różne dlatego, że te drogi bardzo często wytycza życie. W związku z tym[...] jestem daleka od uszczegóławiania pewnych rzeczy, bardzo dokładnego dlatego, że to potem się na nas mści, bo nie jesteśmy w stanie tych szczegółów wykazać.”

Ogólna strategia pozwala także uniknąć konfliktów politycznych. Najlepszym przykładem jest drażliwa kwestia racjonalizacji sieci szkół. Wedle opinii samorządowców umieszczanie w strategii numerów konkretnych szkół, które powinny zostać zamknięte za każdym razem prowadziło do dużych napięć ze społeczeństwem i radnymi, a czasami kończyło się nawet odrzuceniem strategii. Kwestia racjonalizacji sieci jest tematem bardzo trudnym i wrażliwym społecznie, dlatego należy do niej odpowiednio podejść. W jednym powiecie w strategii zamiast wskazywać konkretne szkoły do likwidacji, zapisano warunki, jakie musi spełnić szkoła, aby ją zamknięto lub przekształcono: istotny spadek liczby uczniów w szkole w ciągu ostatnich trzech lat, codienne obciążenie sal dydaktycznych, możliwość połączenia szkół kształcących w tych samych lub zbliżonych kierunkach oraz wydatki na

funkcjonowanie szkoły przekraczające w przeliczeniu na jednego ucznia 115 % subwencji. Jeśli szkoła spełniała 2 z wymienionych 4 warunków była przeznaczona do likwidacji lub przekazania. Wprawdzie nie wiemy jak ta procedura funkcjonuje w praktyce, jednak takie podejście wydaje się być jasne – jeśli znane są wcześniej kryteria zamykania szkół, nikt nie jest zaskoczony, gdy dochodzi do likwidacji.

Ogólnikowość strategii związana jest także z tym, że samorządowcy cenią sobie elastyczność dokumentu, możliwość modyfikowania go w zależności od zmian zachodzących w otoczeniu. Czasami aktualizacja strategii jest wręcz koniecznością – przykładem mogą być duże zmiany w otoczeniu zewnętrznym np. obniżenie wieku szkolnego czy złe oszacowania środków finansowych uniemożliwiające realizację zadań:

„Przekształcenia się nie udały, a pieniądze z przekształceń miały wrócić do systemu edukacji. W związku z tym, że nie było przekształceń, nie było oszczędności, więc trzeba było zmodyfikować obszar dotyczący inwestycji.”

Aktualizacje są ważne, ale dopisywanie nowych celów czy działań w perspektywie pojawiającej się możliwości dofinansowania czy wymazywanie działań w razie niepowodzenia, ma niewiele wspólnego z zarządzaniem strategicznym i aktualizacją strategii.

„Już uchwalając tę strategię założyliśmy, że nie jest to jakiś dokument sztywny, zamknięty – jest elastyczny, otwarty, jeśli zmieniają się jakieś okoliczności, zajądą jakieś nowe przesłanki, to jak najbardziej możemy jakieś zadania dodawać, coś zmieniać, jakieś zadania w ogóle usuwać, jeśli z jakiś powodów się okaże, że one nie są teraz aż tak bardzo potrzebne”.

Strategia powinna być elastyczna, ale na poziomie działań, a nie celów. Jeśli pewne działania są nieskuteczne należy je zamienić na takie, które pozwolą na osiągnięcie celu. Jednak jeśli cel nie zostaje zrealizowany, to rezygnacja z niego nie jest przejawem elastyczności, lecz braku skuteczności.

Jeszcze jedną przyczyną ogólnikowości może być samo postrzeganie strategii oświatowych przez samorządy. Samorządowcy uważają, że szczegółowy dokument ukierunkowany na rozwiązywanie problemów nie jest strategią. Zidentyfikowanie problemów i chęć ich rozwiązania oznacza pewną priorytetyzację – pewne sprawy są ważniejsze niż inne. Taka strategia jest znacznie trudniejsza do zaakceptowania politycznie. Koncentracja na kilku kluczowych problemach budzi obawy zaniedbywania innych obszarów. Wybór w samorządzie jest trudną kwestią – odbiorcą usług nie jest konkretna grupa docelowych klientów, jak w przypadku przedsiębiorstw, lecz całe społeczeństwo zamieszkujące daną gminę. Samorząd nie może dopuszczać do sytuacji, w której jakieś grupy są wykluczone czy zaniedbane z powodu przyjętych priorytetów. Dlatego samorządowcy preferują model strategii, która jedynie lekko zarysowuje drogę, którą chce podążać samorząd. Pewnie dlatego

strategie obejmują oświatę całościowo, nie koncentrują się na problemach. W niektórych strategiach jest to nawet widoczne w budowie – strategia podzielona jest na obszary (np. szkoły podstawowe, gimnazja), w ramach których definiowane są cele. Wszystkie zadania oświatowe są ważne, a cele służą jedynie nakreśleniu ogólnego kierunku.

4.2. Powierzchnowość diagnozy

Strategie oświatowe w większości zawierają diagnozę stanu oświaty. Niestety w wielu przypadkach jest to rozdział opisujący oświatę w JST zatytułowany „Diagnoza”. Diagnozy te są zwykle dosyć powierzchowne, mają charakter bardziej inwentaryzacyjny niż analityczny – **wiele danych, ale mało wskaźników i wniosków**. Przykładowo podawana jest liczba uczniów w gminie czy szkole, ale bez wskaźnika liczba uczniów w oddziale klasowym. Diagnoza jest zbiorem ogólnych informacji o oświacie, gdzie dane są przedstawiane, ale nie analizowane – z licznych tabel wypełnionych liczbami nie są wyciągane wnioski. Dane nie są także zestawiane w czasie, niemożliwe jest więc zbadanie trendów, przeanalizowanie sytuacji na przestrzeni ostatnich lat. Samorządy nie używają wskaźników przez co rzadko zauważają różnice między szkołami w ponoszonych na nie wydatkach, liczbie dzieci przypadającej na jednego nauczyciela, kwalifikacjach nauczycieli czy wyposażeniu placówek i infrastruktury. Przykładowo w strategiach nie są analizowane koszty ogrzewania szkół i placówek, ale w działaniach często wskazywana jest konieczność przeprowadzenia termomodernizacji. Można odnieść wrażenie, że potrzeba termomodernizacji wynika z estetyki lub dostępności zewnętrznych funduszy, a nie ze zbyt wysokich kosztów ogrzewania. Dodatkowo w niektórych strategiach w diagnozie umieszczano dane nie mające bezpośredniego związku z oświatą, prawdopodobnie „wklejone” z innych dokumentów np. szczegółowa analiza badań dotyczących alkoholizmu wśród uczniów, spis bazy noclegowej i gastronomicznej w JST czy opisy zabytków.

Kolejna kwestia to **unikanie podawania wrażliwych danych** takich jak wydatki na jednego ucznia czy wyniki egzaminów zewnętrznych. Obie te informacje są doskonale znane samorządom, ale podawanie ich do publicznej wiadomości bywa czasem kontrowersyjne. Wynika to prawdopodobnie z tego, że diagnoza w strategiach nie jest wynikiem analizy, ale przekazem do społeczeństwa.

Mimo że podniesienie jakości nauczania jest jednym z najczęściej deklarowanych celów oświatowych, to z badań przeprowadzonych przez Stanka i Tofta wynika, że analiza wyników egzaminów zewnętrznych znalazła się tylko w 1/3 strategii gminnych i w ok. 10% strategii powiatowych. Samorządowcy jednak przyznają, że nie umieszczają wyników, bo obawiają się rankingowania szkół

i stygmatyzowania najsłabszych. Poza tym argumentują, że wyniki egzaminów zewnętrznych są słabym miernikiem jakości pracy szkoły, ponieważ zależą przede wszystkim od wykształcenia rodziców i środowiska społecznego, w jakim żyje dziecko.

Podobnie drażliwą kwestią co wyniki egzaminów zewnętrznych jest finansowania oświaty – mimo że w strategiach zazwyczaj znajdują się dane dotyczące całkowitych wydatków na oświatę oraz odniesienie ich do wysokości subwencji oświatowej, to nie są one poparte analizą kosztów funkcjonowania szkół. W dokumentach brak analizy ekonomicznej poszczególnych rozwiązań strategicznych, np. kosztu funkcjonowania oświaty przy zachowaniu obecnego kształtu sieci i kosztu po zracjonalizowaniu. Samorządowcy prawie zawsze wiedzą, która szkoła w ich JST generuje najwyższe wydatki, ale nie chcą podawać takich danych z uwagi na ich wrażliwość. Podawanie finansowych danych jednostkowych budzi często wśród polityków chęć wprowadzenia bonów oświatowych, które choć są ekonomicznie sprawiedliwe, to społecznie prowadzą do odbierania pieniędzy na kształcenie dzieci, które najbardziej tego potrzebują (kształcenie dzieci ze środowisk o niskim statusie społeczno-ekonomicznym jest droższe). Ujawnienie wysokich kosztów funkcjonowania małych szkół podkreśla także ekonomiczną nieefektywność sieci szkolnej, której samorządy ze względów społecznych nie chcą modyfikować.

Wrażliwość danych powoduje kolejny słaby punkt diagnozy – **niewyartykułowane problemy**. Strategie zwykle obchodzą największe oświatowe bolączki samorządu, skupiając się na szeregu mniej istotnych działań. Te problemy są czasem tak duże, że samorządy bezwiednie ich nie zauważają. Przykładem może być tu pewna gmina, w której głównym problemem są dwie ścieżki edukacyjne – gdzie paradoksalnie droższa z nich, prowadzi do gorszych rezultatów. Dzieci z terenów wiejskich uczęszczają do pobliskich, małych i źle wyposażonych szkół osiągając niskie wyniki ze sprawdzianu na koniec szóstej klasy. Następnie trafiają do gimnazjum o ujemnej EWD i kontynuują naukę w szkołach zawodowych. Natomiast dzieci z miejskich podstawówek idą do gimnazjum o wysokim wskaźniku EWD, a potem do liceum ogólnokształcącego. Gimnazjum zamiast wyrównywać różnice, prowadzi do jeszcze większego rozwarstwienia społeczeństwa. Władze gminy i mieszkańcy wiedzą o tej sytuacji, jednak otwarte wyartykułowanie, że głównym problemem gminy jest podział społeczny skutkujący rozwarstwieniem systemu oświaty, jest zadaniem niezwykle trudnym i wymaga ogromnej odwagi. Działania konieczne do rozwiązania tego problemu przekraczają tematykę oświaty i wymagają skoordynowanych działań w wielu różnych dziedzinach¹¹.

¹¹ Opisywana gmina ostatecznie podjęła publiczną debatę na temat dwóch ścieżek edukacyjnych i pracuje nad zmianą sytuacji.

Nieużywanie wskaźników, unikania podawania wrażliwych danych oraz niewyartykułowane problemy sprawiają, że diagnozy są często merytorycznie słabe i nie pełnią swej funkcji. Swoimi słabościami diagnozy przypominają *Informacje o stanie realizacji zadań oświatowych za rok szkolny 2008/2009*¹². *Informacjach* z roku 2011 są jednak lepsze w porównaniu do pierwszej edycji¹³ – samorządy poruszają więcej tematów, a część stosuje wskaźniki – widać proces nauki, który związany jest zarówno z dostępnością materiałów¹⁴, jak i zdobytym doświadczeniem. Miejmy nadzieję, że podobny los spotka diagnozy zamieszczane w strategiach i z biegiem czasu ich jakość się poprawi. Warto w tym miejscu wymienić także możliwe powiązania strategii z *Informacją oświatową* – dobrze przygotowana *Informacja* może stanowić impuls do stworzenia strategii i pełnić rolę diagnozy. Inne rozwiązanie to wykorzystanie *Informacji* do raportowania o stanie realizacji przyjętej strategii.

4.3. Brak źródeł finansowania

Głównym celem planowania strategicznego jest efektywna alokacja środków. Mimo że strategia może przyczynić się do pewnych oszczędności, to ogromna większość działań, a co za tym idzie realizacja celów, wiąże się z ponoszeniem kosztów. Strategia pomaga racjonalniej wydawać pieniądze, ale należy otwarcie powiedzieć, że także generuje koszty.

Finanse to temat często pomijany w strategiach oświatowych – zarówno w kwestii analizy kosztów funkcjonowania szkół, jak i wyceny planowanych działań. Najczęściej poruszonym tematem z dziedziny finansów jest pokazywanie relacji między subwencją oświatową a całkowitymi wydatkami na oświatę, co ma na celu podkreślenie ponoszonego przez samorząd wysiłku. Mimo że większość JST stwierdza w diagnozie, że wydatki na oświatę są niewystarczające a subwencja oświatowa zbyt niska, to zaskakująco mało gmin dostrzega potrzebę racjonalizacji wydatków (a przynajmniej nie formułuje tej potrzeby wprost). W strategiach rzadko porównywane są koszty funkcjonowania poszczególnych szkół w przeliczeniu na wydatki na jednego ucznia. Nie spotyka się także analizy ekonomicznej poszczególnych rozwiązań strategicznych, np. kosztu funkcjonowania oświaty przy zachowaniu obecnego kształtu sieci i kosztu po zrationalizowaniu.

W analizowanych strategiach oświatowych bardzo rzadko umieszczane są koszty poszczególnych zadań. Nieco częściej określone są ogólne źródła finansowania np. subwencja oświatowa, budżet

¹² Sobotka, A. *Sprawozdania oświatowe za rok szkolny 2008/2009* w: Przygotowanie informacji o stanie realizacji zadań oświatowych. Propozycje dla jednostek samorządu terytorialnego (red.) Herczyński, J. Warszawa 2011

¹³ Charytonowicz, J. Sobotka A., *Analiza informacji oświatowych za rok 2010/2011* w: *Informacje oświatowe* (red.) Herczyński J. Warszawa 2012

¹⁴ Herczyński, J. (red.) *Przygotowanie informacji o stanie realizacji zadań oświatowych. Propozycje dla jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011 oraz wskaźniki oświatowe dostępne pod adresem wskaźniki.zarządzanie.ore.edu.pl oraz w części 5 Biblioteczki oświaty samorządowej Herczyński, J. *Wskaźniki oświatowe* Warszawa 2012

szkoły. Część samorządów zastosowała zabieg samofinansującej się strategii – wprowadzone przez strategię zmiany pozwalają zaoszczędzić pewne środki, które z kolei zostaną przeznaczone na inne planowane zadania. Dużym zagrożeniem dla takiego sposobu finansowania jest niezrealizowanie zaplanowanych zadań, które miały generować oszczędności. Przykładem może być racjonalizacja sieci szkół – w wyniku protestów lokalnej społeczności często nie udaje się jej przeprowadzić lub przeprowadza się ją tylko częściowo.

Jedynie kilka samorządów oszacowało koszty zadań, dotyczyło to przede wszystkim zadań inwestycyjnych przewidzianych w Wieloletnich Planach Inwestycyjnych i rocznych planach finansowych. Brak powiązania między założeniami strategicznymi a możliwościami finansowymi JST niesie groźbę niezrealizowania strategii, chyba że samorząd na wstępie zakłada, że realizuje strategię jedynie z zewnętrznych środków. Jednak jak już wspomniałam w drugim rozdziale takie rozwiązanie nie jest zgodne z koncepcją strategicznego zarządzania.

Jak wynika z rozmów z samorządowcami unikanie kwestii finansowych jest działaniem zamierzonym i całkowicie świadomym. Po pierwsze samorządowcy twierdzą, że oszacowanie poszczególnych kwot jest trudne. Wszelkie inwestycje samorządowe realizowane są w wyniku przetargów publicznych – nie da się przewidzieć kto wygra przetarg, więc oszacowanie dokładnej kwoty nie jest możliwe. Dodatkowo kwestie takie jak zmienność rynku, niepokrywanie się roku budżetowego z rokiem szkolnym oraz ustalanie wysokości wynagrodzenia nauczycieli niezależnie od samorządów sprawiają, że kwestie planowania finansowego w oświacie są wyjątkowo skomplikowane.

„(...) dokładnie nie zapisujemy środków, dlatego że to jest nierealne. Z uwagi na to chociażby jak się kształtuje rynek. Jakie powstają kosztorysy, jaka powstaje sytuacja na rynku i co wychodzi z przetargów. Poza tym nie do końca wiemy, jakie będą możliwości aplikowania o środki. Dlatego celowo ich nie określamy. To był jeden z zarzutów, że jak zaplanowaliśmy inwestycje 5-letnie to powinniśmy dokładnie, precyzyjnie podać kwoty za jakie to będzie zrealizowane. Tego się nie da zrobić, bo to dyktuje rynek”.

Mimo tych deklarowanych trudności samorządy potrafią szacować koszty inwestycji, co udowadniają przygotowując Wieloletnie Plany Inwestycyjne. Znacznie trudniejsze jest **oszacowanie kosztów miękkich działań**. Pojawiające się często w strategiach „ułatwianie”, „polepszanie” czy „wspomaganie” również generują koszty. Jednak bez dokładnego określenia na czym te działania będą polegały, nie da się oszacować ich kosztu.

Drugą przyczyną unikania określania kosztów działań przewidzianych w strategii, jest **oparcie się o środki zewnętrzne**. Samorządy nie wiedzą z jakiego programu i na jaką kwotę uda im się uzyskać dofinansowanie, więc wolą nie określać jego wysokości w strategii. Oparcie się na zewnętrznych

źródłach ma oczywiście swoje uzasadnienie we wspomnianych wcześniej motywach pisania strategii – pozyskiwaniu środków z funduszy europejskich. Finansowanie strategii głównie ze źródeł zewnętrznych budzi duże niebezpieczeństwo niezrealizowania wyznaczonych celów. Wymaga także dużej elastyczności strategii – w momencie, gdy jest się uzależnionym od tego czy wniosek o dofinansowanie projektu zostanie zaakceptowany czy nie, trudno w ogóle mówić o podejściu strategicznym i działaniu wedle wcześniej ustalonych priorytetów.

Kolejną przyczyną nie umieszczania finansów w strategiach jest **niechęć do podejmowania zobowiązań finansowych**. Samorządy boją się zadeklarować na co w przyszłości wydadzą pieniądze. Jednak planowanie strategiczne działań musi być połączone ze strategicznym planowaniem finansowym. Jeśli nie ma takiego powiązania, umieszczanie dokładnych wydatków jest bezcelowe.

„Co roku jest ustalany inny budżet. Nie możemy robić zobowiązań. To jest decyzja każdej rady. To jest jej wyłączne prawo i kompetencje. My nie możemy wkraczać w zadania rad powiatu.”

Budżet jest decyzją rady, ale rada zatwierdzając strategię uchwałą JST zobowiązuje się do jej realizacji. Nawet w przypadku zmiany rady, zapisane kwoty przyczyniają się do ciągłości polityki oświatowej i kontynuacji rozpoczętych działań.

4.4. Wewnętrzna niespójność

Strategie oświatowe są wewnętrznie niespójne. Przejawia się to przede wszystkim w braku powiązania poszczególnych części strategii ze sobą – **cele nie wynikają z diagnozy, a działania nie mają powiązania z celami**. Zdaniem Stanka przyczyną tej niespójności jest wspomniane już *rozerwanie procesu planowania strategicznego*. Osobne przygotowanie poszczególnych części strategii (diagnoza, analiza SWOT, definicja celów) przez różne podzespoły, bez czytania wcześniej opracowanych części, a następnie złożenie wszystkich elementów w jedną całość powoduje rozerwanie procesu planowania.

Przyczyn wewnętrznej niespójności może być więcej. Samorządy już od wielu lat „bombardowane” są różnymi informacjami o nowoczesnych sposobach i narzędziach zarządzania, często przeniesionych bezpośrednio z sektora prywatnego, bez odpowiedniego przystosowania do warunków samorządowych. Próbują wprowadzać nowe metody zarządzania, ale robią to bardzo powierzchownie – dotyczy to nie tylko planowania strategicznego, ale także budżetu zadaniowego czy kontroli zarządczej. Doświadczone w przygotowywaniu strategii rozwoju JST wiedzą, że w strategii powinna znaleźć się wizja i misja, diagnoza, analiza SWOT, cele strategiczne itd. –

i w większości umieszczają te elementy. Jednak można odnieść wrażenie, że nie przywiązują wagi do funkcji, jakie pełnią czy powinny pełnić poszczególne części. Diagnoza i analiza SWOT służą zidentyfikowaniu problemów, tymczasem w strategiach traktowane są jako przekaz do społeczeństwa, więc unika się w nich trudnych zapisów. Zauważone problemy powinny mieć swoje przełożenie na cele i działania, a nie być listą życzeń poszczególnych środowisk.

Trzecią hipotezą jest poruszana przy powierzchowności diagnozy kwestia braku jawności wrażliwych danych i artykułowania politycznie trudnych tematów. Samorządy posiadają wiele danych o szkołach i dobrze orientują się w lokalnej sytuacji oświatowej, jednak świadomie nie umieszczają kwestii, które mogłyby być uznane za kontrowersyjne i doprowadzić do odrzucenia strategii przez radnych. Taka strategia jest niejako „wyczyszczona” z trudnych kwestii i rzeczywistych problemów, co sprawia, że staje się wewnętrznie niespójna i chaotyczna. Samorządowcy pokazują w strategiach to, co chcą pokazać, ukrywając często niewygodne czy wrażliwe tematy. Taka strategia jest strategią „na pokaz” – skierowaną do radnych i społeczności, podczas gdy „prawdziwa strategia” istnieje w głowie kierownika wydziału oświaty i burmistrza. Przykładem takiego „ukrywania” może być niezamieszczanie kosztów osiągnięcia celów, w obawie przed odrzuceniem strategii przez radnych.

„(...) baliśmy się, że to odstraszy radnych – jak tak sobie podsumują całą tą strategię, zobaczą, ile to pieniędzy muszą na tą strategię wydać, więc robiliśmy to bez określania wysokości tych wydatków”.

W tym miejscu dochodzi do kilku sprzeczności podczas procesu planowania strategicznego – z jednej strony samorząd deklaruje otwartość, zaprasza do współpracy różne środowiska, a z drugiej strony boi się konfliktów i niewygodnych tematów, więc pomija pewne kwestie. Chce uwzględnić potrzeby różnych środowisk („lista życzeń”) a z drugiej strony chce posiadać dokument strategiczny, który koncentruje się na wybranych działaniach. I wreszcie kolejny dylemat – czyja właściwie jest strategia oświatowa? Czy jest to dokument wydziału oświaty, wójta/burmistrza czy szeroko rozumianego samorządu? Jeśli „należy” głównie do wójta czy wydziału oświaty, to znaczy że realizuje jakiś model oświaty preferowany przez te osoby. Taka strategia działa jak strategia przedsiębiorstwa, ma określonych odbiorców, którzy pełnią funkcję klientów – uczniów, rodziców, nauczycieli, dyrektorów szkół. W takim przypadku „ukrywanie” pewnych kwestii jest dosyć zrozumiałe – mamy plan, ale pokażemy tylko, to co chcemy pokazać, bo inaczej nie uda nam się go zrealizować. Założenie, że strategia należy do całego samorządu zapewne jest utopijne, ale jednak należy dążyć do tego by tak było. Strategia, której przyświecają wspólne wartości i misja ma większe szanse na powodzenie.

5. Wnioski

Ocena planowania strategicznego w oświacie jest bardzo trudna. Z jednej strony mamy sytuację, gdzie wiele samorządów, mimo braku prawnego obowiązku, zdecydowało się na napisanie strategii oświatowej wykorzystując proces planowania strategicznego do pobudzenia publicznej debaty na temat oświaty. Z drugiej strony rezultatem tego uspołecznionego procesu są słabej jakości dokumenty nie odpowiadające na lokalne problemy oświatowe.

Samorządy idą w dobrą stronę – zachęcają różne środowiska do udziału w tworzeniu strategii. Wspólnie rozmawiają o tym, co ważne w oświacie – próbują budować konsensus w zakresie wyznawanych wartości, celów do których należy dążyć oraz koniecznych do podjęcia działań i interwencji. Pisząc osobną strategię pokazują, że oświata ma w ich JST duże znaczenie, a formułowane cele świadczą o wzięciu odpowiedzialności za jakość oświaty i los dzieci na swoim terenie. Jednak jeśli spojrzymy na powstałe w wyniku tego procesu strategie od strony teorii zarządzania, to są to dokumenty „niestrategiczne” – ogólne, nie osadzone w czasie (brak harmonogramów), ani w rzeczywistości ekonomicznej (brak kosztów działań i źródeł finansowania). Wiele z nich jest listą życzeń, planów i pomysłów – brakuje priorytetów i wyborów, gruntownej analizy oraz wskaźników pozwalających mierzenie czy cele zostały osiągnięte.

W niektórych przypadkach słabości strategii są wynikiem braku umiejętności planowania, w innych związane są z instrumentalnym traktowaniem strategii jako narzędzia służącego pozyskiwaniu grantów. Jednak w większości przypadków planowanie strategiczne jest trudną próbą połączenia wypracowanego przez różne środowiska konsensusu, co do przyszłych kierunków polityki oświatowej, z bezpiecznym politycznie dokumentem nie budzącym roszczeń i kontrowersji.

Polityczne obawy samorządów są zrozumiałe, jednak nie da się kształtować skutecznej polityki oświatowej bez dokonywania zmian, podejmowania (nie zawsze popularnych) decyzji i pewnej dozy ryzyka politycznego. Trudno też wierzyć w to, że ogólne i politycznie bezpieczne dokumenty zmieniają rzeczywistość.

Mimo że odpowiedź, co należy zrobić nasuwa się sama, to jednak każdy samorząd samodzielnie podejmie decyzje czy i jak pisać strategię.



^IBończak-Kucharczyk E. (2008) *Strategie rozwoju regionów i miast. Metodologia i wskazówki praktyczne* (wydanie internetowe www.minigo.pl)

^{II}Swianiewicz P. (2010) *Samorządowe strategie rozwoju regionalnego i lokalnego: kto ich potrzebuje i w jakim celu?* Raport dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

^{III}Stanek R. (2010) *Analiza gminnych strategii oświatowych*. Raport na zamówienie Uniwersytetu Warszawskiego w ramach projektu Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym.

^{IV}Toft D. (2010) *Analiza powiatowych strategii oświatowych*. Raport na zamówienie Uniwersytetu Warszawskiego w ramach projektu Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym.





Interdyscyplinarne Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego

Uniwersytet Warszawski, ul. Pawińskiego 5a, 02-106 Warszawa

Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej
w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

