

STRATEGIE OŚWIATOWE

Pod redakcją Anthony'ego Levitasa



1

Biblioteczka Oświaty Samorządowej

STRATEGIE OŚWIATOWE

Biblioteczka Oświaty Samorządowej

Redaktor serii Jan Herczyński

Tom 1. Strategie oświatowe, pod redakcją Anthony'ego Levitasa

Tom 2. Zarządzanie oświatą, pod redakcją Mikołaja Herbsta

Tom 3. Finansowanie oświaty, pod redakcją Mikołaja Herbsta

Tom 4. Edukacja przedszkolna, pod redakcją Pawła Swianiewicza

Tom 5. Informacje oświatowe, pod redakcją Jana Herczyńskiego

Tom 6. Wskaźniki oświatowe, Jan Herczyński

Biblioteczka Oświaty Samorządowej 1

STRATEGIE OŚWIATOWE

Pod redakcją Anthony'ego Levitasa

Warszawa 2012

Publikacja jest współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Publikację przygotowano w ramach projektu systemowego „Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym”, Priorytet III, Działanie 3.1, Poddziałanie 3.1.2, Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt jest realizowany przez Ośrodek Rozwoju Edukacji w partnerstwie z Uniwersytetem Warszawskim

ISBN: 978-83-917150-7-9

Publikacja rozpowszechniana bezpłatnie

© Copyright by Ośrodek Rozwoju Edukacji
Wydanie I
All rights reserved

Projekt okładki i opracowanie graficzne: Andrzej Waś
Opracowanie redakcyjne: Maria Prosińska-Jacki
Korekta: Barbara Wardein (KRA-BOX)
Skład i łamanie: Jolanta Przeździecka (KRA-BOX)
Druk i oprawa: KRA-BOX p.p.h.u. Adam Krasieńko
Ilustracja na okładce: © Copyright Jules_Kitano / Shutterstock Images LLC



Wydawnictwo ICM

Interdyscyplinarne Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego
Uniwersytet Warszawski, ul. Pawińskiego 5a, 02-106 Warszawa
e-mail: info@icm.edu.pl

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie (Anthony Levitas)	11
Rozdział 1. Wyzwania oświatowe stojące przed samorządami (Jan Herczyński)	14
1.1. Wstęp	14
1.2. Zarządzanie siecią szkół w warunkach niżu demograficznego	16
1.3. Upowszechnianie wychowania przedszkolnego	21
1.4. Przeciwdziałanie w szkołach skutkom rozwarstwienia społecznego	24
1.5. Potrzeba doskonalenia zawodowego nauczycieli	29
1.6. Dostosowanie szkolnictwa zawodowego do wymogów rynku pracy	32
1.7. Podsumowanie. Odpowiedzialność za jakość edukacji	35
Bibliografia	39
Rozdział 2. Strategie oświatowe polskich samorządów (Aneta Sobotka)	40
2.1. Wstęp	40
2.2. Planowanie strategiczne w oświacie	41
2.3. Proces planowania strategicznego	48
2.4. Analiza dokumentów	52
2.5. Główne problemy strategii oświatowych	60
2.6. Wnioski	70
Bibliografia	71
Rozdział 3. Budżet zadaniowy w oświacie (Agnieszka Kopańska)	72
3.1. Wstęp	72
3.2. Od budżetu klasycznego do budżetu celów i efektów	75
3.3. Budżet zadaniowy w Polsce – historia i stan dzisiejszy	97
Bibliografia	112
Rozdział 4. Komunikacja społeczna w przygotowaniu strategii oświatowych (Jarosław Flis)	115
4.1. Jak rozmawiać?	115
4.2. Po co nam strategia?	117

4.3. Czy wszyscy myślą tak samo?	126
4.4. Czego oczekujemy od innych?	134
4.5. Jak to przekazać?	145
Bibliografia	156
Rozdział 5. Konflikty w procesie racjonalizacji sieci szkół	
(Kazimierz Kloc)	157
5.1. Wstęp	157
5.2. Zmiany sieci szkół w Polsce w ciągu ostatnich 10 lat	159
5.3. Trzy studia przypadku racjonalizacji sieci szkół	169
5.4. Charakterystyka konfliktów w procesie racjonalizacji sieci szkół	191
5.5. Rekomendacje dla samorządów	209
Bibliografia	214
Rozdział 6. Proces przygotowywania strategii oświatowych	
(Krzysztof Chmura)	217
6.1. Wstęp	217
6.2. Oświata w strategiach samorządów	219
6.3. Przygotowanie do procesu opracowywania strategii oświatowej	222
6.4. Opracowanie i wdrożenie strategii oświatowej	226
Aneks 1. Elementy strategii oświatowej powiatu kwidzyńskiego	266
Aneks 2. Kilka uwag na temat moderowania procesu	270
Bibliografia	273
Rozdział 7. Wokół strategii oświatowych. Polskie i amerykańskie	
debaty o strategicznych problemach edukacji	
(Anthony Levitas)	274
7.1. Wstęp	274
7.2. Testy i wybór szkoły: „populistyczna” wersja NPM	278
7.3. Budżet zadaniowy i planowanie strategiczne: „proceduralna” wersja NPM	287
7.4. Ku pragmatycznej teorii reformy sektora publicznego	296
7.5. Podstawy pragmatycznego myślenia o reformie polskiej oświaty	301
7.6. Poprawa umiejętności, zwyczajów i praktyk	320
Bibliografia	331
Załącznik. Badania przeprowadzone przez Zespół UW	337
Noty o autorach	341

SPIS TABEL

Tabela 1.	Uczestnictwo nauczycieli w kursach doskonalenia zawodowego w roku szkolnym 2008/09	30
Tabela 2.	Oświatowe dokumenty strategiczne (%)	42
Tabela 3.	Inicjatorzy oświatowych dokumentów strategicznych (%)	44
Tabela 4.	Główne powody opracowania odrębnego dokumentu strategicznego dla oświaty (%)	45
Tabela 5.	Powody, dla których nie powstał odrębny dokument strategiczny dla oświaty (%)	47
Tabela 6.	Główne bariery i trudności w planowaniu strategicznym w oświacie (%)	48
Tabela 7.	Nazwy oświatowych dokumentów strategicznych (%)	53
Tabela 8.	Horyzont czasowy w oświatowych dokumentach strategicznych (%)	54
Tabela 9.	Zasady budżetowe	76
Tabela 10.	Budżet zadań – przykład z okręgu szkolnego w USA	82
Tabela 11.	Cele oświatowe w budżecie celów i efektów w szwedzkim mieście Nybro	88
Tabela 12.	Budżet zadań w Starachowicach – zadania realizowane przez szkoły podstawowe	99
Tabela 13.	Budżet zadań w Szczecinie – prowadzenie publicznych szkół podstawowych	102
Tabela 14.	Przyrost naturalny ludności w Polsce (na tys. osób) w wybranych latach	160
Tabela 15.	Przyrost/ubytek ludności w wieku 0–17 lat w prognozach GUS 2008	160
Tabela 16.	Liczba szkół podstawowych i liczba uczniów w latach szkolnych 2001/02–2010/11	161
Tabela 17.	Średnia liczba uczniów przypadająca na szkołę podstawową w latach szkolnych 2003/04 i 2010/11	162
Tabela 18.	Liczba gimnazjów oraz liczba uczniów w latach szkolnych 2001/02–2010/11	162
Tabela 19.	Gimnazja w miastach i na wsi w latach szkolnych 2005/06–2010/11	163
Tabela 20.	Średnia liczba uczniów przypadająca na jedno gimnazjum w latach szkolnych 2003/04 i 2010/11	163

Tabela 21.	Szkoły podstawowe w latach szkolnych 2001/02–2010/11	165
Tabela 22.	Szkoły podstawowe w podziale na wieś i miasto w latach szkolnych 2001/02–2010/11	166
Tabela 23.	Udział szkół niepublicznych w szkolnictwie podstawowym i gimnazjalnym w latach szkolnych 2001/02–2010/11 (%)	167
Tabela 24.	Liczba gimnazjów w latach szkolnych 2005/06–2010/11	168
Tabela 25.	Plan wydatków gminy Bielany na trzy szkoły publiczne w 2011 r. (w tys. zł)	170
Tabela 26.	Zmiany liczby mieszkańców Gdańska w latach 2000–2010	177
Tabela 27.	Zmiany liczby uczniów w różnych typach szkół w Gdańsku w latach 2006–2011	178
Tabela 28.	Wydatki na oświatę, wychowanie i edukacyjną opiekę wychowawczą w Gdańsku w latach 2006–2010 (w mln zł)	180
Tabela 29.	Wydatki bieżące na oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opiekę wychowawczą w Gdańsku w latach 2004–2010 (w mln zł)	180
Tabela 30.	Liczba uczniów w poszczególnych typach szkół w Puławach w latach szkolnych 2004/05–2010/11	188
Tabela 31.	Organy procesu strategicznego	233
Tabela 32.	Wizja rozwoju miasta – propozycja podziału na elementy składowe na przykładzie Jeleniej Góry	237
Tabela 33.	Przykład misji w zakresie oświaty z podziałem na trzy grupy uczestników	238
Tabela 34.	Etapy przygotowania strategii oświatowej – wybór najważniejszych zagadnień	249
Tabela 35.	Model dyrektora	266
Tabela 36.	Model nauczyciela	267
Tabela 37.	Model absolwenta	267
Tabela 38.	Cele i zadania związane z podniesieniem efektywności kształcenia na przykładzie powiatu kwidzyńskiego	268
Tabela 39.	Struktura wylosowanej próby	339
Tabela 40.	Struktura ankiety	340

SPIS RYSUNKÓW

Rys. 1.	Oświatowe dokumenty strategiczne w gminach w podziale na województwa	43
Rys. 2.	Schemat działań w przypadku stosowania budżetu programów/zadań	81
Rys. 3.	Charakterystyka celów w budżecie celów i efektów	87
Rys. 4.	Przykładowy schemat zależności w budżecie celów i efektów	89
Rys. 5.	Powiązanie wydatków z celami w budżetach państw UE w 2007 roku	92
Rys. 6.	Stosowanie budżetu zadaniowego w gminach (%)	105
Rys. 7.	Zalety budżetu zadań w oświacie (%)	106
Rys. 8.	Problemy ze stosowaniem mierników efektów w oświacie	109
Rys. 9.	Cele i mierniki w oświacie – centralne czy lokalne?	111
Rys. 10.	Rozwój organizacji pod względem zarządzania	223
Rys. 11.	Schemat sprawnej organizacji	224
Rys. 12.	Proces opracowywania i wdrażania strategii	227
Rys. 13.	Etapy przygotowywania strategii	234
Rys. 14.	Przykład struktury zagadnień krytycznych	245
Rys. 15.	Polityka oświatowa powiatu kwidzyńskiego – strategia na lata 2010–2015	254
Rys. 16.	Elementy systemu koordynacji i monitorowania we wdrażaniu strategii oświatowej	261
Rys. 17.	Karta zadań (przykład opisu zadania)	269

WYKAZ SKRÓTÓW

CBA	analiza kosztów i korzyści (<i>cost benefit analysis</i>)
CKP	Centrum Kształcenia Praktycznego
Dz.U.	„Dziennik Ustaw”
Dz.Urz.	„Dziennik Urzędowy”
EWD	edukacyjna wartość dodana
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
FRD	Fundacja Rozwoju Dzieci im. Jana Amosa Komeńskiego

GUS	Główny Urząd Statystyczny
IBnGR	Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową
JST	jednostka samorządu terytorialnego
LGPP	Program Partnerstwa dla Samorządu Lokalnego (<i>Local Government Partnership Program</i>)
MEN	Ministerstwo Edukacji Narodowej
NCLB	Liczy się każde dziecko (<i>No Child Left Behind Act</i> , ustawa z 2003 r. w USA)
NPM	nowe zarządzanie publiczne (New Public Management)
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
OECD	Europejska Organizacja Współpracy i Rozwoju (<i>Organization for Economic Co-operation and Development</i>)
ORE	Ośrodek Rozwoju Edukacji
POKL	Program Operacyjny Kapitał Ludzki UE
POST	Polityka oświatowa samorządu terytorialnego (program Centrum Edukacji Obywatelskiej)
PPBS	system planowania, programowanie i budżetowania (<i>Planning–Programming–Budgeting System</i>)
RIO	Regionalna Izba Obrachunkowa
SAS	System Analiz Samorządowych
SIO	System Informacji Oświatowej
SN	Sąd Najwyższy
SP	szkoła podstawowa
SWOT	słabe strony, mocne strony, szanse, zagrożenia (<i>strengths, weaknesses, opportunities, threats</i>)
TBB	budżetowanie z wykorzystaniem układu zadaniowego (<i>Task Based Budgeting</i>)
uofp	ustawa o finansach publicznych
uoso	ustawa o systemie oświaty
USAID	A amerykańska Agencja Rozwoju Międzynarodowego (<i>United States Agency for International Development</i>)
UW	Uniwersytet Warszawski
WPI	wieloletni plan inwestycyjny
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny
ZEAS	zespół ekonomiczno-administracyjny szkół
ZNP	Związek Nauczycielstwa Polskiego

WPROWADZENIE | Anthony Levitas

Od roku 1990 Polska przeszła niezwykłą przemianę: z jednego z najbardziej scentralizowanych państw europejskich stała się państwem należącym do tych najbardziej zdecentralizowanych. Obecnie demokratycznie wybrane samorządy są odpowiedzialne za realizację większości zadań publicznych. Najważniejszym i najdroższym z tych zadań jest oświata. Samorządy prowadzą i finansują ponad 20 tysięcy szkół i placówek oświatowych, których łączny koszt przekracza 5% PKB i 30% łącznego budżetu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.

Decentralizacja oświaty, jak do tej pory, dobrze się Polsce przysłużyła. Samorządy poczuły się odpowiedzialne za standard budynków przedszkoli i szkół, a z związku z tym włączyły się aktywnie w poprawę ich stanu technicznego. Bez wątplenia polskie szkoły są teraz czystsze, wygodniejsze, cieplejsze i lepiej wyposażone niż kiedykolwiek dotąd. Zgodnie z ogólnokrajową polityką oświatową, gminy od zera stworzyły racjonalną sieć gimnazjów. Powiaty skutecznie dostosowują sieć szkół ponadgimnazjalnych do potrzeb uczniów, najpierw zwiększając liczbą miejsc w liceach ogólnokształcących, a od paru lat intensywnie inwestując w szkoły zawodowe. Po roku 2007 samorządy gminne podjęły systematyczne działania na rzecz rozszerzenia wychowania przedszkolnego, w tym z wykorzystaniem funduszy unijnych.

Ogromna większość samorządów finansuje projekty i zajęcia edukacyjne wykraczające poza wymagania programowe, inwestując jednocześnie w szkolną i pozaszkolną infrastrukturę. W odróżnieniu od niektórych krajów, które zdecentralizowały oświatę, upolitycznienie pracy szkół i procesu wyboru dyrektorów są w Polsce zjawiskami rzadkimi. Przesunięcie na szczebel lokalny odpowiedzialności za codzienne zarządzanie i finansowanie szkół pozwoliło Ministerstwu Edukacji Narodowej skoncentrować się na reformie podstawy programowej, systemu wsparcia szkół i placówek, nadzoru pedagogicznego oraz rozwoju egzaminów zewnętrznych. Samorządy systematycznie uzupełniają

z własnych dochodów o ponad 20% środki budżetowe otrzymywane w ramach subwencji oświatowej. Jednocześnie wyniki polskich uczniów w międzynarodowych porównaniach, takich jak organizowane przez OECD badania PISA, bardzo się poprawiły. Chociaż bez wątplenia istotnym czynnikiem sprawczym były tu reformy strukturalne i programowe, często wyrażana obawa, że decentralizacja doprowadzi do obniżenia poziomu umiejętności i wiedzy polskich uczniów, nie sprawdziła się.

Pomimo tych niewątpliwych sukcesów oświata polska stoi przed bardzo poważnymi wyzwaniami: samorządy muszą racjonalizować swoje sieci szkolne, dostosowując je do zmian demograficznych; rozszerzać dostęp do edukacji przedszkolnej; przeciwdziałać rozwarstwieniu społecznemu w edukacji; dostosować szkoły ponadpodstawowe do zmian na rynku pracy. Wszystkie te wyzwania wymagają podejścia strategicznego i można chyba bez przesady stwierdzić, że przyszłość kraju w dużej mierze zależy od jakości polityki oświatowej samorządów. Inaczej mówiąc, polityki i strategie oświatowe jednostek samorządu terytorialnego będą miały bezpośredni wpływ na zajmowane przez Polskę miejsce na coraz bardziej konkurencyjnym globalnym rynku.

Kolejne rozdziały niniejszego pierwszego tomu Biblioteczki Oświaty Samorządowej stanowią skromną próbę wspomoczenia polskich samorządów w przygotowaniu się na te niełatwe wyzwania. W rozdziale 1 dr Jan Herczyński określa najważniejsze stojące przed samorządami wyzwania strategiczne, zwłaszcza w obszarze dotyczącym poziomu nauczania. Aneta Sobotka w rozdziale 2 dokonuje przeglądu strategii oświatowych polskich samorządów i wskazuje, że wysiłek włożony w przedyskutowanie i przyjęcie strategii nie zawsze owocuje spójnymi i realistycznymi planami rozwoju oświaty. W rozdziale 3 Agnieszka Kopańska analizuje teorię i praktykę budżetu zadaniowego w oświacie i udowadnia, że zarówno w kontekście krajowym, jak i międzynarodowym nadzieje łączone z budżetem zadaniowym nie w pełni się ziściły. Dr Jarosław Flis w rozdziale 4 przygląda się doświadczeniom i problemom samorządów w publicznym komunikowaniu swoich strategii oświatowych i podaje konkretne wskazówki, w jaki sposób można wykorzystać strategie komunikacyjne do realizacji polityki oświatowej. Prof. Kazimierz Kloc w rozdziale 5 omawia wysiłek, jaki wkładają samorządy w restrukturyzację sieci szkół i analizuje niektóre z trudności napotykanych przy zamykaniu szkół. Rozdział 6, napisany przez Krzysztofa Chmurę, jest praktycznym poradnikiem dla samorządów, omawiającym – krok po kroku – proces przygotowania strategii oświatowej. W ostatnim siódmym

rozdziale Anthony Levitas próbuje przedstawić wiele z teoretycznych i praktycznych problemów podniesionych w całym tomie w szerszej perspektywie obecnych debat nad reformą oświaty, prowadzoną zarówno w Polsce, jak i w innych krajach.

Mamy nadzieje, że opracowania zaproponowane w niniejszym tomie pomogą decydom w sferze oświaty, zwłaszcza odpowiedzialnym za oświatę samorządowcom, lepiej zrozumieć i zgłębić problemy, jakie wynikają z obecnych strategicznych wyzwań, i z większą determinacją podejmować niełatwy trud strategicznego zarządzania lokalnym systemem oświaty.

ROZDZIAŁ 1

WYZWANIA OŚWIATOWE STOJĄCE PRZED SAMORZĄDAMI

Jan Herczyński

1.1. Wstęp

Rola samorządów w polskiej oświacie jest równie często przeceniana, co niedoceniana. Jest przeceniana wtedy, kiedy od organów prowadzących oczekujemy szybkich, skutecznych i trwałych zmian na lepsze w funkcjonowaniu szkół. Obywatele formułują wobec samorządów daleko idące i jasno wyartykułowane oczekiwania, dotyczące na przykład dostosowania sieci szkół i przedszkoli do potrzeb uczniów, zorganizowania bezpiecznego, szybkiego i komfortowego dowożenia uczniów do szkół, dobrego wyposażenia pracowni, sal lekcyjnych oraz sal gimnastycznych, nie widząc licznych ograniczeń ustawowych i finansowych, które takie zmiany utrudniają. Oczekują także natychmiastowych ingerencji w proces pedagogiczny, kiedy tylko uczniowie lub ich rodzice wejdą w konflikt z nauczycielem lub dyrektorem szkoły. Rzecz jasna, samorząd dysponuje narzędziami skutecznej ingerencji, ale powinien ich używać wyłącznie wtedy, kiedy nie ma innego sposobu rozwiązania konfliktu.

Rola samorządów jest również niedoceniana, kiedy patrzymy na gminy i powiaty głównie jak na zarządców mienia szkolnego i płatników bieżących kosztów szkół, ignorując ich możliwy wpływ na jakość edukacji. Od samego początku decentralizacji oświaty w Polsce gminy były odpowiedzialne za zapewnienie dobrych warunków w budynkach szkolnych, by były suche, ciepłe i czyste, by dachy nie przeciekały, okna dawały się zamknąć, toalety miały bieżącą wodę, otoczenie szkoły spełniało wymogi bezpieczeństwa, a kuchnie i stołówki szkolne – wymagania sanepidu. Postrzeganie roli samorządów jedynie w takiej perspektywie gubi nie tylko strategiczny sens decyzji samorządu dotyczących sieci szkolnej, poziomu zatrudnienia w szkołach lub podziału uczniów na oddziały klasowe, ale także odpowiedzialność za funkcjonowanie całego lokalnego systemu szkolnego.

Tę dwoistość spojrzenia na JST odzwierciedlają także postawy samych samorządowców, którzy na licznych konferencjach i spotkaniach, a także na różnych forach internetowych dyskutują między sobą na temat tego, czy dbałość o **jakość oświaty** jest jednym z zadań samorządów, czy jednak nie. Niektórzy z nich, nazwijmy ich „pragmatykami”, trzymając się ściśle litery prawa, twierdzą, że samorząd nie może ingerować w proces dydaktyczny i wychowawczy realizowany przez szkołę i musi w tym obszarze respektować zarówno autonomię dyrektora szkoły, jak i uprawnienia kuratorium oświaty i wychowania. Taka była też bez wątpienia intencja reformatorów polskiej oświaty z lat 90. XX wieku, chociaż obserwowany ostatnio zanik aktywnej funkcji kuratoriów, zmniejszanie ich uprawnień i stopniowe ich wycofywanie się z procesów decyzyjnych stwarzają więcej miejsca dla samorządów.

Inni samorządowcy, których możemy nazwać „wizjonerami”, wskazują na to, że od spraw jakości w oświacie samorząd uciec po prostu nie może. Samorządy wydają na szkoły ogromne środki, znacznie wykraczające poza otrzymaną subwencję oświatową, nie należy więc oczekiwać, by się nie interesowały finansowanym przez siebie procesem pedagogicznym i jego rezultatami. Gdy rodzice zwracają się do JST z żalami i skargami na pracę szkół, samorząd nie powinien unikać rozważenia sytuacji problemowych i podejmowania interwencji. Obowiązek monitorowania pracy szkoły, również w zakresie procesu wychowawczo-pedagogicznego, niejako z natury i nieodwołalnie spada obecnie na samorządy.

Również ustawodawstwo regulujące system oświaty w Polsce ulega w tym zakresie zmianom. Wprowadzane mechanizmy, w tym budżet zadaniowy oraz kontrola zarządcza, bezpośrednio odwołują się do celów finansowanych działań i zarządzanych placówek, a więc również do celów jakościowych. Wzrasta samodzielność decyzji zarządczych gmin i powiatów w takich sferach, jak otwieranie i zamykanie szkół, akceptacja arkusza organizacyjnego, ocena pracy dyrektora szkoły. W wielu sprawach opinia kuratora nie jest już decydująca, a w niektórych nie jest nawet wymagana.

Celem niniejszego rozdziału jest krótki przegląd najważniejszych wyzwań stojących przed polskimi jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie ich wpływu na jakość edukacji. Do tych najważniejszych wyzwań zaliczyliśmy:

1. Zarządzanie siecią szkół w warunkach niżu demograficznego.
2. Upowszechnienie opieki przedszkolnej.
3. Przeciwdziałanie w szkołach skutkom rozwarstwienia społecznego.

4. Potrzebę doskonalenia zawodowego nauczycieli.
5. Dostosowanie szkolnictwa zawodowego do wymogów rynku pracy.

Wyzwania te mają charakter *uniwersalny*, to znaczy dotyczą niemal wszystkich gmin i powiatów w Polsce. Każde z wymienionych wyżej wyzwań niesie ze sobą zagrożenie efektywności ekonomicznej (rozumianej jako *efficiency*, czyli poziom jednostkowych kosztów kształcenia) i jakości edukacji. Jak najlepiej na nie odpowiadać? Otóż jednym z ważnych skutków decentralizacji jest prawo każdego samorządu do wyboru i realizacji swojej *specyficznej* strategii stawiania czoła tym uniwersalnym wyzwaniom. Innymi słowy, samorządy mają szansę i powinność rozwiązywania każdego z tych problemów we własny, swoisty sposób, z wykorzystaniem swoich szczególnych warunków, zasobów i możliwości. Tylko takie podejście może się przyczynić do poprawy jakości szkół i zwiększenia szans edukacyjnych uczniów.

Na zakończenie trzeba zaznaczyć, że mówiąc o samorządach, świadomie nie wchodzimy w złożoną problematykę różnych organów gmin i powiatów, ich odmiennych ról, sposobów współpracy, a czasem konfliktów. Koncentrując się na zewnętrznych wobec JST wyzwaniach, traktujemy je jako świadomych decydentów, ignorując wewnętrzny proces podejmowania decyzji. Z tych samych powodów nie poruszamy prawnych i finansowych uwarunkowań zarządzania oświatą przez polskie gminy i powiaty¹.

1.2. Zarządzanie siecią szkół w warunkach niżu demograficznego

Niż demograficzny jest jednym z najważniejszych wyzwań, przed którym stoją samorządy. Jego znaczenie dla lokalnego systemu oświatowego łatwo jest podsumować:

- Malejąca liczba uczniów w wielu szkołach oraz oddziałach klasowych prowadzi do obniżenia się efektywności ekonomicznej szkół, mierzonej średnią

¹ W niniejszym rozdziale wykorzystałem między innymi studia przypadku Chęcina, Jarocina, Grodziska Mazowieckiego, Bolesławca, Goleniowa i Kwidzyna, opracowane przez pracowników Instytutu Badań Edukacyjnych (IBE), Bochno I., Dziemianowicz-Bąk A., Gajdała A., Kajtowska A., Lidzka-Borkowska A., Materek A., Urmański J., Pająk K., *Gminy wobec wyzwań oświatowych – przykłady strategicznych działań samorządów w zakresie oświaty*, maszynopis złożony do druku w serii Zeszyty IBE, IBE 2012. Autorom studiów dziękuję za współpracę. Wnioski zawarte w rozdziale stanowią opinię autora i nie odzwierciedlają poglądów IBE.

liczbą uczniów w oddziale klasowym oraz średnią liczbą uczniów na jeden etat nauczycielski. Aby uniknąć istotnego wzrostu jednostkowych kosztów kształcenia (tj. kosztów w przeliczeniu na jednego ucznia), samorządy muszą konsolidować sieć oddziałów, co jest na ogół związane z redukcją zatrudnienia nauczycieli.

- Rosnące koszty jednostkowe powodują konieczność konsolidacji sieci szkół, co w praktyce oznacza zamykanie małych szkół i łączenie małych oddziałów w szkołach skonsolidowanych. Napotyka to na poważny opór społeczny. Samorządy muszą często wybierać: albo utrzymują małe szkoły i godzą się na zwiększenie swoich wydatków na oświatę, albo podejmują trudne decyzje grożące otwartym konfliktem społecznym.
- Coraz bardziej jest odczuwana potrzeba obniżenia poziomu zatrudnienia nauczycieli w szkołach. Jest to jednak trudne zarówno ze względu na ograniczenia ustawowe, jak i z powodów ludzkich. Gminy stają przed wyborem: albo obniżają poziom zatrudnienia, zwalniając „nadmiarowych” nauczycieli, albo znajdują dla nich w szkołach dodatkowe miejsca pracy, zwiększając koszty. Ponadto wysokie koszty redukcji (odprawy dla nauczycieli) przyczyniają się do opóźnienia korzyści ekonomicznych, dodatkowo zmniejszając motywację samorządów do dokonywania cięć personalnych.

Istotnym czynnikiem jest tutaj algorytm podziału subwencji oświatowej. Dzieli on środki subwencyjne pomiędzy gminy, powiaty i województwa proporcjonalnie do liczby uczniów. Chociaż kwota subwencji w przeliczeniu na jednego ucznia z roku na rok rośnie, to wzrost jej pokrywa tylko wzrost wynagrodzeń nauczycieli i cen zakupywanych przez szkoły towarów. Wzrost ten nie pokrywa – bo i nie może pokrywać – wzrostu kosztów wynikających z rosnącej nieefektywności systemu. Jeżeli liczba uczniów maleje, a liczba nauczycieli pozostaje bez zmian, samorząd otrzymuje coraz niższą subwencję oświatową, ale wydatki na prowadzenie szkół się nie zmieniają albo wręcz rosną.

Trendy demograficzne mają tę cechę, że w każdym roku zmiany są niewielkie w stosunku do roku poprzedniego, ale zachodzą systematycznie w tę samą stronę, więc się kumulują. Rzadko się zdarza taka zmiana z roku na rok, która bezwzględnie wymaga interwencji, ale powstrzymanie się od działań w ciągu paru lat prowadzi do poważnej nierównowagi. Niejedno polskie miasto stoi dziś wobec konieczności reorganizacji sieci właśnie dlatego, że przez lata zmiany były zbyt wolne, by na nie reagować. Powolna, trudno zauważalna erozja efektywności ekonomicznej to największe zagrożenie ze strony demografii.

Gminy i powiaty dysponują zestawem możliwych strategicznych odpowiedzi na postępujący niż demograficzny. Część z tych odpowiedzi wynika z ich ogólnych uprawnień jako organu prowadzącego szkoły, a część ze specjalnych zapisów ustawy o systemie oświaty. Wśród tych odpowiedzi znajdują się:

1. Konsolidacja sieci szkolnej polegająca na zamykaniu małych, nieefektywnych szkół i przenoszeniu uczniów do większych szkół skonsolidowanych. Jest to najbardziej radykalne możliwe rozwiązanie, dawniej obwarowane koniecznością uzyskania zgody kuratorium. Dzięki zmianom ustawy o systemie oświaty obecnie zgoda kuratorium nie jest konieczna, a więc w tym zakresie pełna odpowiedzialność spoczywa na JST. Konsolidacja sieci szkół może być dokonana na parę sposobów:
 - a) przez zamknięcie szkoły i jednorazowe przeniesienie wszystkich jej uczniów do innej szkoły; na ogół wymaga to zorganizowania dowozu uczniów do skonsolidowanej szkoły;
 - b) przez ograniczenie liczby klas w szkole podstawowej z sześciu do trzech (pozostawienie w danej szkole tylko nauczania początkowego) i przeniesienie do większej szkoły uczniów klas starszych;
 - c) przez zaprzestanie naboru do danej szkoły i jej wygaszenie w ciągu paru lat; w tej sytuacji szkoła stopniowo, naturalnie zmniejsza liczbę swoich uczniów, a żaden z nich nie zostaje przeniesiony do innej szkoły.
2. Konsolidacja sieci oddziałów w istniejących szkołach przez ich łączenie i redukcję poziomu zatrudnienia. Jest to również dość drastyczna ingerencja w funkcjonowanie szkoły, co mogą boleśnie odczuć nie tylko nauczyciele, ale i niektórzy uczniowie i ich rodzice. Wprawdzie decyzja o ewentualnym połączeniu istniejących oddziałów należy do dyrektora szkoły, jednak organ prowadzący może do niej doprowadzić, stawiając odpowiednie wymagania odnośnie do arkuszy organizacyjnych. Wobec tego również w tym zakresie pełna odpowiedzialność spoczywa na JST.
3. Wprowadzenie ścisłych procedur tworzenia oddziałów klasowych w klasach pierwszych, zwłaszcza w szkołach podstawowych i gimnazjach. Poprzez takie procedury gmina zapewnia, że nowe roczniki będą uczyć się w większych, bardziej racjonalnych oddziałach. Wpływ tych procedur na poziom efektywności ekonomicznej szkół będzie odczuwalny stopniowo, ale uniknie się natychmiastowej radykalnej ingerencji w pracę szkół. Wspomniane powyżej powolne tempo erozji efektywności

jest jednym z powodów odroczonej reakcji samorządów: trudno wprowadzać drastyczne zmiany w odpowiedzi na wolno zachodzące procesy.

4. Przekazywanie małych szkół do prowadzenia przez inne podmioty, w ramach programu „mała szkoła”. Dzięki regulacjom ustawy o systemie oświaty koszty prowadzenia tych szkół mogą być niższe. Wymaga to jednak funkcjonowania sprawnej i odpowiedzialnej fundacji bądź stowarzyszenia rodziców.

Studia przypadków pokazują, że w każdych warunkach decyzje organu prowadzącego odnoszące się do sieci szkolnej nie mają wyłącznie charakteru organizacyjnego i finansowego. Konsolidacja sieci prowadzi do zmian w sposobie funkcjonowania lokalnej społeczności, na które ta społeczność nie zawsze jest gotowa. Kiedy miasto Chęciny podjęło wysiłek połączenia dwóch gimnazjów lokalizowanych dość blisko siebie, podstawowym problemem było nie tyle sprawne przeprowadzenie reorganizacji, ile zmiana nastawienia społecznego. Chodziło bowiem o to, że gimnazja te służyły dzieciom z różnych środowisk i grup społecznych (podział między wieś i miasto). Aby zapobiec konfliktom na etapie wprowadzania konsolidacji, gmina zgodziła się na kontynuowanie nauki w istniejących oddziałach klasowych w połączonym gimnazjum. Dopiero nabór uczniów w kolejnych latach szkolnych będzie tworzył klasy „mieszane” z uczniami z obu środowisk. W ten sposób gmina znalazła rozsądny kompromis pomimo silnych emocji rodziców i uczniów niechętnych reorganizacji oddziałów klasowych. Wynikające z tego kompromisu opóźnienie zwiększenia efektywności ekonomicznej szkół trzeba traktować jako jego uzasadnione koszty.

Odmienną strategię w swoich specyficznych warunkach przyjęła gmina Jarocin. Zdecydowała się mianowicie na przekazanie większości swoich placówek oświatowych organizacjom rodzicielskim, nie zmieniając ich publicznego charakteru; dotyczyło to zwłaszcza wszystkich wiejskich szkół podstawowych i gimnazjów. W ten sposób w znacznym stopniu zwiększyło się zaangażowanie rodziców w sprawę szkoły, co jest ważnym krokiem w kierunku uspołecznienia oświaty. Obniżono także koszty prowadzenia tych placówek. Jednak zasadniczą sprawą dla zrozumienia strategii gminy Jarocin jest stosunek gmin do szkół już przekazanych stowarzyszeniom. Gmina może bowiem uznać, że jej odpowiedzialność ogranicza się do zobowiązań finansowych, precyzyjnie określonych w ustawie o systemie oświaty; w takiej sytuacji gmina może niejako zrezygnować ze swojej odpowiedzialności za jakość edukacji w przekazanych szkołach i złożyć ją w całości na niepubliczny organ prowadzący. Gmina Jarocin, przeciwnie,

nie zrezygnowała z odpowiedzialności za funkcjonowanie wszystkich placówek szkolnych na swoim terenie. Trwa aktywna współpraca gminy ze szkołami prowadzonymi przez organy niepubliczne. Po pewnym okresie nieporozumień są one obecnie traktowane na równi ze szkołami gminnymi. Wszystkie szkoły, zarówno prowadzone przez gminę, jak i niepubliczne, uczestniczą w programach koordynowanych przez gminę (np. *Radosna szkoła*) albo wręcz finansowanych przez gminę (np. *Jarocin – kreatywna szkoła*). Włączenie wszystkich szkół do wspólnych projektów finansowanych z budżetu gminy, niezależnie od ustawowego wymogu przekazywania dotacji szkołom niepublicznym, jest ważnym wskaźnikiem odpowiedzialności za oświatę. Gmina kontynuuje również, w miarę potrzeb i swoich możliwości finansowych, inwestycje w placówki szkolne, zarówno publiczne, jak i niepubliczne (mienie użytkowane przez szkoły pozostaje własnością gminy).

W obu przytoczonych studiach przypadku tkwi bardzo ważna nauka dla strategicznego myślenia o oświacie. Wobec nasilających się wyzwań demograficznych i konieczności dostosowania sieci szkół do malejącej liczby uczniów, gmina musi zdecydować nie tylko o tym, które szkoły wymagają konsolidacji, skąd i dokąd należy uczniów przenieść, jakie będą konsekwencje zmian dla poziomu zatrudnienia i poziomu kosztów, ale przede wszystkim musi się odnieść do tego, w jakiej rzeczywistości społecznej szkoły funkcjonują dzisiaj i w jakiej będą funkcjonować po zmianie. Można to sformułować inaczej: uczęszczający do szkół uczniowie nie zmieniają się, gdy zmianie ulegnie sieć szkolna; to będzie ta sama grupa młodych ludzi, pochodząca z tych samych wiosek lub osiedli, posiadająca te same identyfikacje z odmiennymi środowiskami i wartościami, tak samo jak przedtem gotowa do konkurencji bądź współpracy. Rozważanie zmiany sieci szkolnej musi być zatem poprzedzone analizą, jak te stosunki konkurencji i współpracy układają się obecnie, i co musiałoby się w nich zmienić, aby wspólne uczęszczanie do jednej szkoły było dla wszystkich możliwe do zaakceptowania czy nawet atrakcyjne. Można na przykład reinwestować oszczędności – pochodzące z zamknięcia małej szkoły – w szkole większej, wykorzystując je na poprawę jej funkcjonowania. Przy przełamaniu podziałów rzeczywistych lub symbolicznych, sięgających niekiedy odległych lat, suche analizy efektywnościowe nie są użytecznym i przekonującym argumentem, pobudzającym otwartość na zmiany i gotowość do współpracy. Bariery tkwią gdzie indziej, więc inaczej powinny być przełamywane.

Pozornie przeciwstawnym wyzwaniem jest wzrost liczby uczniów na terenach wokół miast, wynikający z migracji mieszkańców centrów na tereny podmiejskie.

skie. Napływ ludności na pozór gwarantuje gminom podmiejskim wybieranym na miejsce zamieszkania, że ich szkoły nie będą pustoszeć. Jednak w praktyce sytuacja ta nie jest bezproblemowa. Po pierwsze, część nowych mieszkańców ma większe zaufanie do szkół wielkomiejskich i uważa je z góry za lepsze. Gotowa jest więc wozić swoje dzieci do odległych szkół, gdzie mają znanych nauczycieli i starych przyjaciół. Jeżeli natomiast dzieci są zapisywane do lokalnej szkoły, powstaje pewna presja rodzicielska na segregację uczniów, na utrzymywanie oddzielnych klas, na zapewnianie zróżnicowanego wsparcia w ramach szkoły. Znacząca imigracja nowych mieszkańców, z reguły lepiej sytuowanych od miejscowych rodzin, stawia przed gminami jako organami prowadzącymi szkoły poważne wyzwanie społecznej integracji różnych środowisk, których spontaniczna chęć do integrowania się, z różnych zresztą powodów, nie jest zbyt silna. Tak więc również w tym przypadku zmiany demograficzne stawiają przed gminami i powiatami zadania natury społecznej, a nie tylko instytucjonalnej i organizacyjnej.

1.3. Upowszechnianie wychowania przedszkolnego

Stosunek do wychowania przedszkolnego w Polsce po 1989 roku zmieniał się na lepsze, ale zmiany zachodzące w ciągu ostatnich paru lat są wyjątkowo szybkie i doniosłe. Istotnym źródłem tych zmian jest dostępność środków unijnych, ale także specjalnie przyjęte przepisy dotyczące wychowania przedszkolnego oraz regulujące sposób wydawania tych środków na przedszkola. Po pierwsze, to właśnie dzięki staraniom MEN do obszarów finansowanych w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego włączono przedszkola, argumentując to zarówno dążeniem do wyrównywania szans i podwyższania jakości edukacji, jak i ułatwienia kariery zawodowej kobietom. Po drugie, wprowadzono specjalną klauzulę, pozwalającą na kwalifikowalność wynagrodzeń nauczycieli w ramach projektów realizowanych w przedszkolach. W projektach szkolnych, podobnie jak w pozostałych obszarach poza wychowaniem przedszkolnym, zadania statutowe nie mogą być finansowane ze środków POKL. Równoległe system opieki przedszkolnej został w Polsce uelastyczniony poprzez ustawowe wprowadzanie innych form wychowania przedszkolnego, to znaczy zespołów wychowania przedszkolnego i punktów przedszkolnych. MEN podjął także poważny wysiłek przekonywania rodziców o wartości opieki przedszkolnej, między innymi poprzez wprowadzanie tej problematyki do popularnych seriali telewizyjnych (rodzaj publicznego *idea placement*).

Środki unijne stały się rzeczywiście silnym impulsem do rozpowszechniania się wychowania przedszkolnego w Polsce. W ciągu zaledwie pięciu lat poziom scholaryzacji przedszkolnej (upowszechnienia wychowania przedszkolnego) wzrósł z poniżej 40% do około 65%. Rzecz jasna, rozkład geograficzny i społeczny tego wzrostu nie jest równomierny. W miastach, gdzie już od pewnego czasu scholaryzacja była wysoka, wzrost ten odbywał się wolniej i dotyczył przede wszystkim środowisk trudnych, zaniedbanych edukacyjnie, biedniejszych. Na wsi jednak nie ma tradycji posyłania dzieci do przedszkoli, rozpowszechnione jest przekonanie, że zawsze się znajdzie dla nich miejsce, zajęcia i opieka w domu rodzinnym, a opinie rodziców na temat pożytków z uczęszczania do przedszkola są z reguły negatywne. Powstanie we wsiach innych form opieki przedszkolnej i stworzenie rzeczywistego dostępu do nich doprowadziło do dość spektakularnego wzrostu scholaryzacji przedszkolnej na terenach wiejskich.

Pewna część tej „nowej” scholaryzacji przedszkolnej oparta jest na niepewnych podstawach finansowych, gdyż finansowana jest ze środków POKL, które wkrótce się skończą. Ekspertcy mówią więc o groźbie załamania się tej nowo utworzonej oferty, zwłaszcza w postaci innych form wychowania przedszkolnego.

Doniosłość zmian zachodzących w ostatnich latach wynika jednak przede wszystkim ze zmian w mentalności rodziców. Spowodowane one zostały zarówno promocyjnymi działaniami Ministerstwa, jak i konkretnymi, własnymi doświadczeniami rodzin. Mamy w Polsce w wielu wsiach pierwsze pokolenie rodziców, którzy zrozumieli, jak korzystnie na rozwój ich dzieci wpływa uczęszczanie do przedszkola. Ci rodzice mają silną motywację, aby walczyć o utrzymanie przedszkoli bądź innych form opieki przedszkolnej w swoich wsiach, ponieważ tego chcą i tego oczekują ich dzieci. Oznacza to, że przed gminami, w których otworzono – w ramach projektów, na czas określony – wiele przedszkoli i innych form przedszkolnych, stoją prawdziwe dylematy. Gminy te znajdują się pod silną presją rodziców, aby przedszkola utrzymać, a jednocześnie nie mają zbyt dużo wolnych środków w budżetach, aby możliwe było bezproblemowe finansowanie dalszego funkcjonowania przedszkoli ze środków własnych. Są to jednak napięcia naturalne. Postęp cywilizacyjny związany z rosnącym upowszechnieniem opieki przedszkolnej wymaga bez wątpienia dodatkowych nakładów finansowych. Innymi słowy, Polska musi znaleźć te dodatkowe środki na wychowanie przedszkolne. Wyzwanie to stoi nie tylko przed gminami, ale także przed rządem, zwłaszcza przed Ministerstwem Finansów oraz Ministerstwem Edukacji Narodowej, aby wypracowały kompromisowe rozwiązanie, wspierające gminy w tym zakresie.

Studium przypadku z Grodziska Mazowieckiego pokazuje przykład gminy, która już od dłuższego czasu przygotowywała się do objęcia wychowaniem przedszkolnym wszystkich swoich dzieci. Rozwój miasta, zwłaszcza wzrost zatrudnienia kobiet, prowadził do systematycznego wzrostu zapotrzebowania na miejsca przedszkolne. Dzięki temu wydatki na przedszkola w budżecie gminy rosły stopniowo w ciągu kolejnych lat. Uniknięto w ten sposób skokowego wzrostu tych kosztów wraz z końcem finansowania z POKL.

Studium pokazuje, że stworzenie sieci publicznych przedszkoli, pozwalających na przyjęcie wszystkich dzieci, okazało się zadaniem bardzo trudnym. Osiągnięcie takiego stanu wymagało wieloletniego, systematycznego wysiłku ze strony gminy i podejmowania zróżnicowanych działań (punkty przedszkolne, pomoc przy zakładaniu przedszkoli niepublicznych). Obecnie miasto Grodzisk prowadzi szereg punktów przedszkolnych oraz współpracuje z 13 placówkami niepublicznymi. Najtrudniejsze było dotarcie do zaniedbanych, wiejskich obszarów gminy.

Studium to pokazuje też, że niezbędny wysiłek jest trudny nawet w stosunkowo bogatych miastach, takich jak Grodzisk, ponieważ również one posiadają obszary względnego niedostatku, zaniedbane edukacyjnie, w których zarówno mentalność rodziców, jak i uboga dostępna oferta przedszkolna stanowią istotną barierę. Pewien zakres wsparcia ze strony budżetu państwa dla gmin uboższych wydaje się więc konieczny.

Odmienny, bardzo interesujący przykład, to studium przypadku gminy wiejskiej Bolesławiec i miasta Bolesławiec. Gmina wiejska położona wokół miasta (typ nazywany potocznie gminą „obwarzankową”) napotyka na szczególne trudności tworzenia sieci przedszkoli, gdyż wszystkie naturalne drogi komunikacyjne prowadzą z jej terenu wprost do miasta i nie łączą bezpośrednio wiosek w gminie. Z tego powodu logicznym miejscem do lokowania placówek staje się miasto, co jednak pociągałoby wyższe koszty prowadzenia przedszkoli (ceny gruntów, opłaty komunalne). Dwie gminy Bolesławiec podjęły więc współpracę, polegającą na zaoferowaniu dzieciom z gminy wiejskiej łatwego dostępu do przedszkoli miejskich. Współpraca przynosi korzyści obu stronom. Dzięki niej miasto może prowadzić większe, a więc bardziej efektywne pod względem ekonomicznym placówki przedszkolne, gmina wiejska zaś może zapewnić swoim dzieciom dostęp do dobrej opieki przedszkolnej bez konieczności finansowania inwestycji w budynki i wyposażenie (zgodnie z umową między gminami, gmina wiejska pokrywa koszty bieżące). Tego typu międzygminna współpraca jest w praktyce trudna do negocjowania i realizacji (wymaga precyzyjnego omówie-

nia i uzgodnienia kwestii finansowych i organizacyjnych) i wobec tego w obszarze oświaty zdarza się rzadko. Studium przypadku pokazuje jej skuteczność w rozwiązywaniu problemów rozszerzania opieki przedszkolnej.

1.4. Przeciwdziałanie w szkołach skutkom rozwarstwienia społecznego

Chociaż rozwarstwienie społeczne – mniej lub bardziej jawne – jest trwałą cechą społeczeństwa polskiego, nowym zjawiskiem są migracje prowadzące do przestrzennego zaznaczania się tych różnic. System szkolny nie wypracował jak dotąd skutecznych mechanizmów przeciwdziałania temu przestrzennemu zróżnicowaniu społecznemu. Nawet w zakresie rozpoznawania i diagnozy jesteśmy na początku badań, a znana monografia Romana Dolaty *Szkoła – segregacje – nierówności*² jest bodaj pierwszym i na razie jedynym obszernym ujęciem tego tematu. Segregacja w szkołach dotyczy przede wszystkim podziałów społecznych najłatwiej odczuwalnych, na które rodzice są najbardziej wyczuleni. Są to:

- podział dzieci na *wiejskie* i *miejskie*, a w przypadku gmin wiejskich również na te pochodzące z centrum gminy i z małych, peryferyjnych wiosek;
- podział dzieci na mieszkające w nowych, drogich, często grodzonych osiedlach i na pochodzące ze starych blokowisk i osiedli;
- podział dzieci na *nowo przyjezdne*, których rodzice niedawno przeprowadzili się z centrum większego miasta, i na *miejscowe*, mieszkające na danym terenie od urodzenia;
- w miejskich gimnazjach podział oddziałów na *obwodowe* (dla dzieci mieszkających w pobliżu) i *pozaobwodowe* (dla wyselekcjonowanych, lepszych uczniów spoza obwodu);
- podział uczniów na oddziały ze względu na osiągnięte wyniki.

Za każdym z tych podziałów kryją się różnice poziomu wykształcenia rodziców, różnice zamożności, różnice kultury, a także, co dla nas tu najważniejsze, różnice oczekiwań wobec szkoły i aspiracji edukacyjnych wobec dzieci.

Rzecz jasna, system szkolny nie jest źródłem tych podziałów społecznych i zróżnicowanego stosunku do edukacji szkolnej. Większość dyrektorów

² R. Dolata, *Szkoła – segregacje – nierówności*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009.

i nauczycieli szkół nie chciałyby segregacji uczniów ze względu na pochodzenie społeczne, sprzecznej z etosem polskiego nauczycielstwa. Szkoły są jednak pod bardzo silnym naciskiem rodziców i nie znajdują wystarczającego oparcia, by mu się przeciwstawić. Nacisk rodziców przybiera różne formy.

- W szkołach podstawowych segregacja dokonuje się najłatwiej, bo są one zazwyczaj położone najbliżej miejsca zamieszkania dzieci. Rodzicom najłatwiej takiej segregacji bronić z użyciem argumentów wykazujących, jak bliskość szkoły podstawowej jest ważna dla dzieci; w ten sposób wyrażają oni swą troskę o najmłodszych uczniów. Ważnym wyznacznikiem akceptacji takiej segregacji jest opór przeciw konsolidacji sieci szkolnej, która zawsze prowadzi do pewnego „mieszania się” dzieci. Opór przeciw zamykaniu małych wiejskich szkół łączy oba środowiska: zarówno rodzice uczniów szkoły, która ma być zamknięta, jak i szkoły, do której dzieci mają być przeniesione, znajdują swoje argumenty przeciw konsolidacji sieci.
- Próba utrzymania dwóch gimnazjów w gminie, jednego dla dzieci wiejskich, drugiego dla miejskich. Rodzice bronią istnienia dwóch gimnazjów, nierzadko wciągając do tej walki radnych. Taki pat decyzyjny konserwuje stan rzeczy, nawet jeżeli zmiany demograficzne pokazują w sposób niewątpliwy, że system robi się drastycznie nieefektywny. Jeżeli obwody szkolne są tak zaprojektowane, że w gminie absolwenci niektórych szkół podstawowych idą do jednego gimnazjum, a pozostałych – do drugiego, to system powieli w gimnazjach segregację ze szkoły podstawowej.
- W gimnazjach następuje nierzadko próba zapisania dzieci pochodzących z konkretnych osiedli lub wiosek do odpowiadających im oddziałów klasowych wewnątrz szkoły. Częstym argumentem jest tutaj konieczność dowozu dzieci do domu, a więc konieczność wspólnego kończenia lekcji przez dzieci z danej wioski (najprościej to uzyskać, koncentrując je w jednym oddziale klasowym). Innym silnym argumentem jest pragnienie zachowania klasowych przyjaźni i znajomości ze szkoły podstawowej. Kontynuacja w gimnazjum oddziałów klasowych ze szkoły podstawowej prowadzi bezpośrednio do segregacji uczniów, w najlepszym razie na te uczęszczające wcześniej do różnych szkół podstawowych. W ten sposób system szkolny powieli w gimnazjum podział ze szkół podstawowych.
- Ostatnim przykładem presji rodzicielskiej, na który warto zwrócić uwagę, jest groźba odebrania dziecka ze szkoły prowadzonej przez gminę i wysła-

nia go do szkoły niepublicznej albo do szkoły prowadzonej przez pobliskie miasto. Groźby tej samorząd nie może lekceważyć, nawet jeżeli nie jest sformułowana w sposób jawny i wyraźny. Istotnie, coraz częściej rodzice mają możliwość wyboru szkoły dla swojego dziecka, przy czym dla rodziców zamożnych ani koszt szkoły niepublicznej, ani konieczność dowozu dziecka do szkoły odległej nie stanowią bariery (zresztą nierzadko mogą dowozić dziecko do szkoły jadąc do pracy w mieście). „Ucieczka” dzieci lepiej wykształconych rodziców ze szkół gminnych ma wiele ujemnych konsekwencji zarówno finansowych (mniejsze szkoły są mniej efektywne, gmina traci odpowiednią część subwencji), jak i pedagogicznych (pozostają w szkole uczniowie wymagający więcej wsparcia ze strony nauczycieli). Gminy zdecydowanie wolą utrzymać dzieci z zamożnych środowisk w swoich szkołach, nawet jeśli kosztem jest wymuszona przez rodziców segregacja.

Odmienny charakter ma segregacja w szkołach ponadgimnazjalnych, tworząca się w sposób naturalny poprzez nabór uczniów do klas pierwszych na podstawie wyników egzaminu gimnazjalnego, ocen szkolnych oraz innych osiągnięć uczniów. Właśnie na tym etapie nauczania mamy do czynienia z być może najsilniejszym podziałem społecznym w polskiej oświacie. Chodzi o podział na licea ogólnokształcące (a w dużych miastach są wśród nich tzw. renomowane licea), technika i na zasadnicze szkoły zawodowe. W niejednym mieście, nawet niezbyt dużym, uczniowie szkół różnego typu często nawet się nie znają, a już na pewno nie chcą się ze sobą spotykać. Wpływ rodziców jest tu jedynie pośredni, kształtowany przez ich oczekiwania wobec dalszej drogi szkolnej dziecka.

Trzeba tu dodać, że w wywieraniu nacisku na szkoły w celu utrzymania segregacji wewnątrzszkolnej uczestniczą rodzice obu grup uczniów, aczkolwiek z innych powodów. Rodzice bardziej wykształceni i zamożni argumentują tym, że ich dzieci mają większe aspiracje edukacyjne i wobec tego potrzebują nauczycieli bardziej wymagających, nastawionych na zdolnych uczniów. Obecność w klasie dzieci z rodzin mniej wykształconych utrudni – w ich mniemaniu – ten proces pedagogiczny. Z kolei rodzice mniej wykształceni, pochodzący z peryferyjnych wiosek, wolą, by ich dzieci czuły się bezpieczniej w znanym sobie środowisku.

Jednostki samorządu terytorialnego dysponują istotnymi możliwościami reagowania na tworzące się zjawiska segregacji, ale ich stosowanie jest zwykle ograniczone przez inercję, obawę lub brak zdecydowania. Spośród dostępnych narzędzi można wymienić:

- Monitorowanie sposobu tworzenia klas pierwszych w szkołach różnego typu i rozpoczynającej się na tym etapie segregacji. Samorząd powinien starać się zidentyfikować wszelkie działania szkoły wzmacniające bądź osłabiające podziały uczniów, gdyż posiadanie bezstronnych i wiarygodnych danych jest koniecznym warunkiem podejmowania jakichkolwiek ingerencji. Warto wspomnieć, że czasem samo przekazanie dyrektorom informacji zwrotnej na temat procesów zachodzących w ich szkołach może ich motywować do zmiany postępowania.
- Jednoznaczna polityka konsolidacji sieci szkolnej, zwłaszcza na poziomie gimnazjum, połączona z odpowiednimi zasadami funkcjonowania szkół skonsolidowanych. Te zasady to przede wszystkim procedury tworzenia klas pierwszych.
- Reorganizacja rejonów szkolnych, tak aby rejony gimnazjów nie były sumą rejonów wybranych szkół podstawowych. Rejony gimnazjów nie powinny się też pokrywać z obszarami zamieszkiwanymi przez odmienne środowiska społeczne. Wytyczanie rejonów szkolnych nie jest wystarczająco skuteczne z uwagi na względną swobodę wyboru szkoły, a także ograniczenia dotyczące odległości szkoły od miejsca zamieszkania uczniów. Nawet jednak to niezbyt silne narzędzie może mieć pewien wpływ na skład społeczny uczniów w szkołach.
- Organizowanie wewnątrzszkolnych i międzyszkolnych zajęć dla uczniów, które będą sprzyjać przełamywaniu podziałów. Jako jeden z najbardziej obiecujących kierunków można wymienić wszelkiego rodzaju zespoły sportowe, w których będą razem grać uczniowie z różnych szkół. Wspólne kibicowanie jednej drużynie, jak wiadomo, to silne przeżycia integrujące. Tworzenie ogólnogminnych zespołów sportowych, artystycznych, turystycznych bądź przedmiotowych również może prowadzić do lepszego poznawania się i lepszej współpracy uczniów z różnych środowisk, zwłaszcza w warunkach naturalnej rywalizacji z sąsiednimi gminami.
- Wspólne wykorzystywanie przez różne szkoły swoich zasobów i infrastruktury. Jedna szkoła może mieć lepszą salę gimnastyczną lub halę sportową, inna pracownie komputerowe lub językowe, jeszcze inna mediatekę, można więc tak organizować zajęcia, by szkoły słabiej wyposażone pod pewnym względem mogły korzystać z zasobów innych szkół gminy. Tego typu inicjatywy mają znaczenie przede wszystkim dla szkół podstawowych i mogą dać dwa rodzaje pozytywnych rezultatów: przełamanie izolacji małych szkół wiejskich i lepsze wykorzystanie zasobów szkół większych. Do-

datkowym skutkiem może być zbliżenie uczniów pochodzących z różnych środowisk.

- Doradzanie szkołom, by częściowo odchodziły od podziału klasowo-lekcyjnego w organizacji procesu nauczania. Poprzez bardziej elastyczne dobieranie grup uczniów do prowadzenia wybranych zajęć, w którym w miejsce kryterium przynależności do danego oddziału klasowego stosowane są kryteria umiejętności i zainteresowania tematem oraz użycie różnych metod dydaktycznych (może to dotyczyć nauki języków obcych czy matematyki), możliwa jest bardziej aktywna desegregacja uczniów ze względu na pochodzenie społeczne.

Przytoczony wcześniej przykład gminy miejsko-wiejskiej Chęciny pokazuje, ile przemyślanego planowania i determinacji wymaga konsolidacja sieci gimnazjów w warunkach rodzicielskiej presji na utrzymanie segregacji. Argumenty finansowe i organizacyjne nie przekonują nikogo, a nawet mogą się okazać przeciwnie skuteczne, gdyż rodzice broniąc *status quo*, występują zazwyczaj w obronie miejsc pracy nauczycieli, których nagle zaczynają chwalić jako świetnych pedagogów. Miasto musi nie tylko uzasadnić podjęte decyzje o konsolidacji sieci, ale tak wprowadzać je w życie, by w jak największym stopniu uwzględnić oczekiwania rodziców i nauczycieli. Warto dodać, że jest wiele przykładów gmin, które od lat borykają się z analogicznym problemem i nie są w stanie uzyskać społecznego konsensusu na wprowadzenie potrzebnych zmian.

Innym ważnym przykładem segregacji w oświacie polskiej jest kształcenie dzieci o specjalnych potrzebach edukacyjnych. Tradycyjny model oddzielnych szkół specjalnych jest coraz bardziej kwestionowany, zwłaszcza w stosunku do dzieci, których potencjał intelektualny pozwala na naukę w szkołach ogólnodostępnych, w oddziałach integracyjnych. Doświadczenia z edukacją integracyjną świadczą jednak o nierozwiązanych dotychczas problemach. Niektórzy rodzice dzieci z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego, skuszeni możliwościami integracji, zabierają dzieci ze szkoły specjalnej i oddają do klasy integracyjnej, ale już po roku pragną wrócić do szkoły specjalnej, gdyż – w przeciwieństwie do klas integracyjnych – dysponuje ona profesjonalnie wykształconymi pedagogami. Skuteczne prowadzenie klas integracyjnych jest trudne i zazwyczaj wymaga odpowiedniego wsparcia szkoły pod względem organizacyjnym i finansowym ze strony gminy lub powiatu (drugi nauczyciel na części zajęć, psycholog, logopeda).

Ciekawym przykładem udzielania takiego wsparcia jest gmina Goleniów. Gmina ta wpisała promocję kształcenia integracyjnego do swojej strategii oświatowej i podjęła wysiłki w celu włączenia jak największej liczby dzieci o specjalnych potrzebach edukacyjnych do oddziałów integracyjnych. Był to proces przygotowań zachodzący z dwóch stron – zarówno rodziców dzieci o specjalnych potrzebach, jak i samych szkół. Z jednej strony, jak powiedziała dyrektorka jednej ze szkół z oddziałami integracyjnymi w Goleniowie, „szkoła otwiera się wtedy, kiedy są uczniowie”. Z drugiej strony, bez gotowości szkoły chętni rodzice się nie pojawiają. Inicjatywa gminy pozwoliła przełamać ten impas, wymagała jednak utworzenia dodatkowych etatów oraz doksztalcenia nauczycieli, co oczywiście generowało dodatkowe koszty. Ten początkowy wysiłek finansowy, wyraz silnej determinacji gminy, był niezbędny ze względu na zbyt duże opory i nauczycieli, i rodziców. Obecnie system kształcenia integracyjnego w Goleniowie jest nieco bardziej zbilansowany finansowo, gdyż na uczniów o specjalnych potrzebach gmina otrzymuje zwiększoną subwencję oświatową.

1.5. Potrzeba doskonalenia zawodowego nauczycieli

Nauczyciele są najważniejszym zasobem każdej szkoły i najważniejszym czynnikiem gwarantującym jakość nauczania. Z tego powodu gminy i powiaty, jeśli starają się aktywnie poprawiać poziom prowadzonych przez siebie szkół, powinny nie tylko monitorować sytuację kadry nauczycielskiej, ale także sprzyjać stałemu podwyższaniu jej kwalifikacji. Najważniejszymi narzędziami służącymi temu celowi są różne formy doksztalcenia i doskonalenia nauczycieli, finansowane z jednoprocentowego odpisu z osobowego funduszu płac nauczycieli, przeznaczonego właśnie na ten cel.

Efektywne wykorzystanie środków na doksztalcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli nie jest jednak łatwe. Jak o tym świadczy studium przypadku z Goleniowa, nauczyciele często nie chcą uczestniczyć w różnych formach doskonalenia, co powoduje, że pod koniec roku przeznaczone na ten cel środki znajdują inne przeznaczenie. Ponadto wiadomo, że nauczyciele z różnych powodów wybierają przede wszystkim bardzo krótkie kursy.

TABELA 1. UCZESTNICTWO NAUCZYCIELI W KURSACH
DOSKONALENIA ZAWODOWEGO W ROKU SZKOLNYM 2008/09

Forma doskonalenia	Liczba uczestników	Udział procentowy
Kurs w wymiarze do 20 godzin	147 046	87,1
Kurs w wymiarze 21–59 godzin	12 922	7,7
Kurs w wymiarze 60–99 godzin	2 742	1,6
Kurs w wymiarze co najmniej 100 godzin	3 517	2,1
Studia podyplomowe	2 666	1,6
Razem	168 893	100,0

Źródło: SIO wrzesień 2009; obliczenia własne.

Dodajmy, że w roku 2009/10 w dłuższych formach kształcenia zawodowego uczestniczyło prawie 18 tysięcy nauczycieli, z czego 6800 było słuchaczami studiów podyplomowych nadających kwalifikacje, a 6600 – kursów kwalifikacyjnych. Dysproporcja pomiędzy zdobywaniem faktycznie nowych kwalifikacji a uczestnictwem w krótkich formach doskonalenia jest uderzająca.

Niewykorzystanie środków na kształcenie i doskonalenie oraz struktura najczęstszych form doskonalenia zawodowego nauczycieli – analizowane łącznie – wskazują, że podnoszenie kwalifikacji zawodowych kadry pedagogicznej jest procesem powolnym. W tej sytuacji uprawnienia do nauczania dwóch przedmiotów mogą się stać warunkiem prowadzenia elastycznej polityki zatrudnienia w szkołach.

Samorządy jako decydenci budżetowi są w stanie wpływać w sposób zdecydowany na sferę kształcenia i doskonalenia nauczycieli, jednak w większości przypadków pozostawiają to zadanie do realizacji dyrektorom szkół, wychodząc z założenia, że to dyrektorzy najlepiej znają potrzeby szkoleniowe swojej kadry pedagogicznej oraz że podejmowanie inicjatyw w tym zakresie wymaga dobrej znajomości najważniejszych problemów i narastających potrzeb. Praktycznym wyrazem tego podejścia jest oddanie do dyspozycji dyrektorów szkół całej puli środków na doskonalenie nauczycieli. W rezultacie samorządy często w ogóle nie mają wypracowanej polityki kształcenia. Taka polityka wymaga postawienia diagnozy sytuacji i określenia strategicznych celów, co nigdy nie jest łatwe. Jest jednak coraz więcej przykładów gmin i powiatów podej-

mujących bardziej aktywne działania w obszarze doskonalenia zawodowego nauczycieli.

Jednym z takich ciekawych przypadków jest wiejska gmina Bolesławiec, analizowana już uprzednio w kontekście współpracy z miastem w dziedzinie upowszechniania opieki przedszkolnej. Bolesławiec postanowił podzielić środki planowane na doskonalenie zawodowe nauczycieli na dwie równe pule. Pierwszą z nich oddał do dyspozycji dyrektorom szkół z przeznaczeniem na finansowanie krótkich form doskonalenia. Drugą zachował do swojej dyspozycji, przeznaczając na dofinansowanie kształcenia nauczycieli w formach dłuższych (w wymiarze określonym uchwałą rady gminy). Podział środków na takie dwie części da się łatwo uzasadnić: kształcenie nauczycieli w formach dłuższych jest znacznie droższe. Wymaga wyboru paru beneficjentów ze wszystkich szkół w gminie, a więc pewnej koncentracji środków. W warunkach pojedynczej szkoły dofinansowanie studiów podyplomowych jednego nauczyciela oznaczałoby znaczną redukcję wydatków na doskonalenie pozostałych nauczycieli. Pozostaje kwestia otwartą, czy podział środków w proporcji 50% na 50% jest uzasadniony, oraz czy gmina jest w stanie systematycznie dofinansowywać kształcenie nauczycieli i uzyskać odczuwalne zwiększenie elastyczności ich zatrudnienia. Na przykład powiat ziemski świdnicki (dolnośląskie) podjął decyzję o pozostawieniu w gestii starostwa 70% środków na doskonalenie nauczycieli, przekazując do szkół jedynie 30%; przyjęty system uzasadniono tym, że pozwala na kosztowne studia i kursy również nauczycielom z małych szkół i placówek.

Odmienną politykę w zakresie doskonalenia nauczycieli przyjęła gmina Goleniów, realizując omówioną wyżej strategię rozszerzania kształcenia zintegrowanego, a mianowicie przeznaczając odpowiednie środki na przygotowanie nauczycieli do prowadzenia klas integracyjnych. Wymagało to nie tylko zdobycia przez nauczycieli odpowiednich umiejętności, ale także wzmocnienia szkół w zakresie diagnozowania i wspierania rozwoju uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych. Przykład Goleniowa wskazuje, że doskonalenie nauczycieli należy traktować nie jako samoistne, odrębne zadanie, narzucone samorządom i szkołom przez ustawę o systemie oświaty, ale jako narzędzie świadomej polityki oświatowej samorządu.

1.6. Dostosowanie szkolnictwa zawodowego do wymogów rynku pracy

Jest powszechnie przyjętym, choć nierzadko również kwestionowanym, aksjomatem, że profile szkół zawodowych powinny być dostosowane do potrzeb lokalnego rynku pracy. Dostosowanie takie jest jednak zadaniem trudnym. Z jednej strony rozpoznanie potrzeb wymaga wysiłku i nie jest proste, z drugiej zaś potrzeby te dość szybko się zmieniają. Zauważmy, że od decyzji o utworzeniu nowego profilu zawodowego w szkole do wypuszczenia pierwszych absolwentów tego kierunku w najlepszym wypadku mija przynajmniej cztery lata: rok na przygotowanie szkoły i nauczycieli, trzy lub cztery lata na naukę uczniów. To typowe dla systemu szkolnego i nieuniknione opóźnienie powoduje, że nawet najbardziej racjonalne decyzje organu prowadzącego (w tym wypadku powiatu) mogą się okazać całkiem nietrafione w momencie wejścia nowego rocznika na rynek pracy. Ponadto lokalny rynek pracy stanowczo wykracza poza ramy jednego powiatu. Być może najlepiej jest to widoczne w powiatach ziemskich sąsiadujących z jednoimiennym miastem na prawach powiatu: z uwagi na bliskie położenie lokalny rynek obejmuje oba te powiaty, a nierzadko i powiaty sąsiednie.

Stojące przed szkołami i samorządami trudności rodzą sceptycyzm co do sensowności podejmowania takiego wysiłku o niepewnych skutkach. W latach 90. XX wieku powszechne było w Polsce przekonanie o wyższości wykształcenia ogólnego, dającego przepustkę na uczelnie wyższe, nad wykształceniem zawodowym. Wchodzące wówczas na polski rynek nowe duże firmy wolały same podszkolić swoich pracowników niż polegać na umiejętnościach zawodowych wyniesionych przez absolwentów szkół o przestarzałej infrastrukturze i nierzadko archaicznych profilach zawodowych. Ich oczekiwania wobec nowych pracowników sprowadzały się do trzech umiejętności: język angielski, podstawowa obsługa komputera oraz prawo jazdy. To przekonanie podzielali uczniowie i ich rodzice, masowo wybierający licea ogólnokształcące po ukończeniu szkoły podstawowej (od 1999 r. po gimnazjum). I wreszcie, to samo przekonanie podzielało MEN, planujące likwidację techników i znaczną redukcję liczby uczniów w szkołach zawodowych. W tym przeświadczeniu utrzymywały nas również przykłady niektórych krajów, takich jak Anglia i Stany Zjednoczone, w których szkolnictwo zawodowe niemal nie występuje.

Obecnie widać zahamowanie tego trendu; w ogólnodostępnych szkołach ponadgimnazjalnych dla młodzieży, prowadzonych przez powiaty, udział uczniów liceów ogólnokształcących ustabilizował się na poziomie około 45%,

licea profilowane zaś, w wyniku porażek dydaktycznych (słabe wyniki matur) zanikają. Udział uczniów techników wynosi stabilne 40%, a uczniów zasadniczych szkół zawodowych – około 15%. Oznacza to, że wbrew oczekiwaniom problem dostosowania profilów szkół zawodowych do potrzeb rynku pracy pozostaje ważnym wyzwaniem dla miast na prawach powiatów oraz powiatów ziemskich.

Warto też zauważyć, że powiaty nie mogą całkowicie pozostawić decyzji o oferowaniu nowych kierunków kształcenia zawodowego dyrektorom szkół. Po pierwsze, w wielu przypadkach wprowadzenie nowego profilu łączy się z odpowiednim przygotowaniem szkoły, zwłaszcza wyposażeniem pracowni i warsztatów, oraz doksztalceniem nauczycieli, a więc z dodatkowymi kosztami. Po drugie, dyrektorzy znajdują się pod presją oczekiwań swoich nauczycieli; chcąc im zapewnić dalsze możliwości pracy, najczęściej kontynuują już oferowane przez szkołę specjalności zawodowe. Po trzecie wreszcie, w reakcji na rozpoznane potrzeby rynku pracy (lub na informacje z instytucji powiatowych trafiające jednocześnie do wszystkich dyrektorów) nierzadkie są sytuacje jednoczesnego oferowania podobnych lub wręcz takich samych profili zawodowych. W jednym z powiatów parę lat temu kilka szkół utworzyło jednocześnie pierwsze klasy kształcące fryzjerów; szkoły od razu musiały konkurować między sobą o ograniczoną liczbę chętnych i żadna z nich nie zrealizowała zaplanowanego naboru.

Powiaty – postawione wobec takiego wyzwania – mają dość ograniczoną możliwość wyboru strategii zaradczej:

- Wykorzystanie wsparcia powiatowych instytucji odpowiedzialnych za monitorowanie rynku pracy i śledzenie zmian. Do tych instytucji należą przede wszystkim powiatowy urząd pracy oraz powiatowa rada zatrudnienia.
- Utrzymywanie kontaktów z głównymi pracodawcami na danym terenie i tworzenie swoistych rad szkolnictwa zawodowego, w celu uzyskiwania opinii i sugestii co do przyszłego zapotrzebowania na absolwentów różnych szkół i klas zawodowych. Wspólne rozważanie z jednej strony możliwości szkół, a z drugiej zmieniających się potrzeb pracodawców może pomóc w podejmowaniu rozsądnych decyzji, a przynajmniej ułatwić pracownikom powiatowego wydziału oświaty ocenę sytuacji.
- Współpraca z wybranymi, poważnymi pracodawcami i przygotowanie kształcenia w specjalnościach zawodowych bezpośrednio im przydatnych. Włączenie dużego zakładu pracy w proces przygotowania i prowadzenia klas szkolnych o nowym profilu zawodowym ma wiele zalet, w szczególno-

ści można oczekiwać na jasne wytyczne co do programu nauczania, a także wsparcia przy wyposażaniu pracowni i organizacji praktyk zawodowych dla uczniów.

- Zakładanie niepublicznych szkół zawodowych prowadzonych przez pracodawców we współpracy z powiatem (lub miastem na prawach powiatu). W ramach takiej współpracy pracodawca jako organ prowadzący szkoły bierze na siebie odpowiedzialność za odpowiednie kształcenie umiejętności zawodowych oraz wykorzystuje własne zasoby warsztatów i linii produkcyjnych do prowadzenia zajęć praktycznych. Powiat może dostosowywać do tej sytuacji sieć prowadzonych przez siebie szkół zawodowych. Nie ma na razie wielu przykładów takich inicjatyw, ale na pewno można wymienić znaną gdańską szkołę zawodową prowadzoną przez firmę Piekarnia Cukiernia Pellowski.
- Współpraca z wybranymi pracodawcami przy organizowaniu praktyk zawodowych uczniów. Tego typu współdziałanie szkoły zawodowej z pracodawcami może pomóc dostosować profile kształcenia do faktycznych potrzeb, a także urealnić oczekiwania uczniów.

Planując bliskie współdziałanie z jednym dużym pracodawcą, trzeba pamiętać, że nawet przemyślana strategia nie musi zakończyć się sukcesem, gdyż firma kieruje się swoim rachunkiem zysków i strat. Zdarza się bowiem i tak, że zanim uruchomiona w porozumieniu z pracodawcą klasa o określonym profilu wypuści pierwszych absolwentów, pracodawca przeniesie produkcję na inne terytory lub w ogóle poza Polskę.

Odpowiednio zaplanowana i przygotowana współpraca przynosi jednak efekty. Powiat poznański pięć lat temu porozumiał się z firmą Volkswagen w sprawie kształcenia uczniów w potrzebnym firmie zawodzie mechatronika i podpisał z nią umowę o współpracy. Umowa ta zawiera szereg ważnych, konkretnych elementów: zobowiązanie do napisania nowego programu nauczania, przeszkolenia nauczycieli (przy współpracy z innymi szkołami w Niemczech), przetłumaczenia części dokumentacji niemieckiej do tego zawodu, przekazania szkole elementów wyposażenia do nauki zawodu, zapewnienie szkolenia praktycznego w CKP oraz w firmie Volkswagen, zapewnienie możliwości zdawania w Niemczech egzaminu w celu uzyskania odpowiedniego certyfikatu. Odpowiednie kształcenie, zgodne z warunkami umowy z firmą Volkswagen, jest droższe od tradycyjnego kształcenia w typowej klasie zawodowej, ale rezultat jest budujący: absolwenci szkoły zdają egzaminy końcowe lepiej niż niemieccy koledzy, uzyskują certyfikaty i łatwo znajdują zatrudnienie.

Obecnie również niektóre duże firmy polskie podpisały analogiczne porozumienia ze starostwem poznańskim. Wydaje się, że najważniejszą lekcją z tego przykładu jest konieczność dobrego przygotowania współpracy powiatu i pracodawcy. Współpraca z firmą Volkswagen pokazuje, jak funkcjonują w tym zakresie duże firmy niemieckie, od lat przyzwyczajone do bliskiej współpracy ze szkołami zawodowymi (w ramach *Duale Ausbildung*). Nie wszystkie firmy polskie, niestety, mają podobne podejście.

Oprócz tych dość ograniczonych możliwości skutecznego dostosowania profili nauczania zawodowego do potrzeb rynku pracy, coraz ważniejsze staje się dobre rozpoznanie innych, niezmiennych potrzeb pracodawców, wykraczających poza konkretne specjalności. W badaniach prowadzonych przez województwo świętokrzyskie okazało się, że 75% pracodawców, odpowiadając na pytanie, co tak naprawdę najbardziej ceni u pracowników i czego najbardziej im brakuje u nowo zatrudnionych, odpowiedziało: sumienność, rzetelność, punktualność, prawdomówność i etyka. Widać w tym pewną analogię do standardowych, wspomnianych wyżej, potrzeb pracodawców z końca ubiegłego wieku (angielski, komputer, prawo jazdy), ale widać też i podstawową różnicę: teraz, kiedy właściwie wszyscy absolwenci opanowali te podstawowe umiejętności, przyszedł już czas nie na sprawności i wiedzę techniczną, ale na wartości społeczne i umiejętność współpracy. Jest to bez wątpienia poważne wyzwanie dla szkół.

1.7. Podsumowanie. Odpowiedzialność za jakość edukacji

Nie ma jednej obowiązującej definicji jakości edukacji ani jednego przyjętego wzorca jej mierzenia. W każdym kraju stosowane są swoiste procedury i kryteria oceniania pracy szkół i nauczycieli oraz umiejętności zdobywanych przez uczniów. W niektórych krajach – do których bez wątpienia należy i Polska – podstawą stają się egzaminy zewnętrzne różnych rodzajów, chociaż środowiska pedagogiczne i naukowe coraz lepiej rozumieją zarówno ograniczenia metodologiczne tych testów, jak i ujemne skutki powszechnego i wielokrotnego testowania uczniów. Inne, nieliczne, kraje odmawiają wprowadzenia powszechnych testów albo stosują je w celach czysto diagnostycznych (np. na początku roku szkolnego, aby pomóc nauczycielom w planowaniu pracy dydaktycznej).

Procedury ewaluacji (inspekcji, audytu) szkół także bardzo się różnią w różnych krajach. W niektórych mają charakter okresowego monitorowania, odnoszącego się do stosowania obowiązujących ustaw i norm, w innych chodzi o

pogłębioną analizę funkcjonowania szkoły jako instytucji, w jeszcze innych zaś – są rodzajem diagnozy, ograniczonej tylko do słabych szkół, mającej na celu przygotowanie radykalnych programów naprawczych. Polska jest obecnie w trakcie przechodzenia z pierwszego do drugiego z wymienionych trzech modeli.

Od samego początku decentralizacji polskiej oświaty zadania związane z jakością nauczania i oceną procesu pedagogicznego były domeną kuratoriów oświaty i wychowania. Zgodnie z odziedziczoną po poprzednim systemie kontrolną i nadrzędną funkcją organów państwa, kuratorium zatwierdzało arkusz organizacyjny szkoły oraz za pośrednictwem metodyków kontrolowało pracę nauczycieli, przekazując im uwagi krytyczne i zalecenia. Ten model, być może odpowiedni w latach 50. i 60. XX wieku, jest już kompletnie anachroniczny. W ciągu ostatnich dwudziestu lat polscy nauczyciele stali się świetnie wykształconą grupą zawodową, dyrektorzy zaś są w stanie oceniać ich pracę i osiągnięte rezultaty lepiej niż pracownicy kuratoriów. Jednocześnie pojawiły się nowe organy prowadzące szkoły, mianowicie samorządy, lepiej niż kuratoria rozumiejące organizacyjne i budżetowe potrzeby swoich szkół. Nie dziwią więc rosnące ustawowe kompetencje gmin i powiatów (również w odniesieniu do obszaru związanego z jakością) i równoległe malejąca rola kuratoriów.

Uprawnienia w dziedzinie oświaty, a więc konieczność podejmowania decyzji o długofalowych skutkach, stanowią dla samorządów poważne wyzwanie. Kluczowe jest pytanie o autonomię szkół. Ustawa o systemie oświaty zapewnia daleko idącą autonomię szkół w zakresie procesu dydaktycznego oraz polityki zatrudniania i oceny nauczycieli. Ta autonomia jest ważną gwarancją jakości edukacji, gdyż uniezależnia proces nauczania od doraźnych ingerencji władzy politycznej oraz pozwala na bardziej profesjonalne zarządzanie pracą szkoły. Jednocześnie jednak pozycja samorządu jako organu prowadzącego szkołę jest bardzo silna, co szczególnie wyraźnie widać w procesie akceptowania arkusza organizacyjnego szkoły. Akceptując arkusz bądź odmawiając akceptacji i oczekując odpowiednich poprawek, samorząd decyduje o tak ważnych sprawach, jak m.in. poziom zatrudnienia w szkole, w tym liczba etatów nauczycieli, psychologów, pedagogów szkolnych, czy liczba oferowanych uczniom zajęć dodatkowych. Decyzje dotyczące arkusza organizacyjnego szkoły muszą być poprzedzone analizą potrzeb szkoły, w tym jej potrzeb związanych z jakością procesu kształcenia, a więc dotyczą na przykład konieczności bądź braku konieczności zatrudnienia pedagoga szkolnego, psychologa, dodatkowego bibliotekarza itp. Decyzje te mają bezpośredni wpływ na proces nauczania i na jakość edukacji w szkole.

Drugim istotnym obszarem strategicznych decyzji samorządu w sektorze oświaty są projekty inwestycyjne, remonty szkół oraz programy ich doposażenia.

Poza decyzjami budżetowymi samorząd ma wiele narzędzi wpływania na jakość edukacji w prowadzonych przez siebie szkołach. Do najważniejszych z nich należą: omawiane wcześniej zarządzanie siecią szkół, tworzenie nowych placówek opieki przedszkolnej, sterowanie doskonaleniem zawodowym nauczycieli, planowanie profili szkół zawodowych.

Niektóre pionierskie samorządy podejmują działania bezpośrednio związane z monitorowaniem jakości edukacji i wpływają na jej poprawę. Wyjątkowy charakter ma wieloletnia, trwająca od 1995 roku współpraca miasta Kwidzyn z zespołem badawczym z Uniwersytetu Warszawskiego pod kierunkiem prof. Elżbiety Putkiewicz, polegająca na sprawdzaniu umiejętności uczniów w różnych cyklach kształcenia. Współpraca ta zaowocowała publikacjami książkowymi, m.in. *Monitorowanie osiągnięć uczniów jako metoda doskonalenia edukacji*³ Zespół UW rozpoczął badania umiejętności uczniów szkół kwidzyńskich na parę lat przed wprowadzeniem egzaminów zewnętrznych, kiedy nie było innych możliwości przekazania szkołom i miastu obiektywnych, porównywalnych informacji o wynikach nauczania. Sporządzane przez zespół badawczy ekspertyzy zostały przez miasto wykorzystane do prowadzenia polityki oświatowej, w tym do oceny potrzeb szkół i tworzenia programów naprawczych. Co ciekawe, miasto nie zaprzestało tej współpracy po wprowadzeniu egzaminów zewnętrznych i po pojawieniu się edukacyjnej wartości dodanej. Jak mówi zastępca burmistrza, korzyści dla miasta są nieporównywalne z kosztami zamawianego audytu: „To promile tego, co przeznaczamy na oświatę, a dzięki temu wiemy, z jakimi efektami wydajemy miliony złotych”. Dzięki zamawianym przez siebie badaniom miasto potrafi ocenić umiejętności uczniów nie tylko na zakończenie etapu kształcenia (po szóstej i dziewiątej klasie), ale także wcześniej (na przykład w trzeciej klasie szkoły podstawowej), co pozwala na podejmowanie kroków zaradczych. W roku szkolnym 2010/11 uczniowie gimnazjów miejskich osiągnęli najlepszy wynik w województwie pomorskim w części matematyczno-przyrodniczej oraz drugie miejsce w części humanistycznej. W sprawdzianie szóstokla-

³ R. Dolata, B. Murawska, E. Putkiewicz, M. Żytko, *Monitorowanie osiągnięć szkolnych jako metoda doskonalenia edukacji. Zarys metody oraz przykłady zastosowań w edukacji początkowej*, Wydawnictwo Akademickie Żak, Warszawa 1997; R. Dolata, B. Murawska, E. Putkiewicz, *Monitorowanie osiągnięć szkolnych jako metoda wspierania lokalnego środowiska edukacyjnego*, Wydawnictwo Akademickie Żak, Warszawa 2001.

sistów Kwidzyn zajął trzecie miejsce w województwie. Jak na niezbyt duże miasto bez specjalnych tradycji oświatowych (do 1944 roku Kwidzyn był w przeważającej części miastem niemieckim) są to wyniki imponujące.

Odminną strategię przyjął powiat świdnicki (dolnośląskie). Zaniepokojony słabymi wynikami egzaminów zawodowych w niektórych prowadzonych przez siebie szkołach, zaczął analizować nie tylko wskaźniki dostarczane przez Centralną Komisję Egzaminacyjną, takie jak zdawalność (stosunek liczby absolwentów, którzy zdali dany egzamin, do liczby przystępujących do tego egzaminu), ale także procent zdanych egzaminów wśród wszystkich absolwentów (jak wiadomo, nie wszyscy absolwenci przystępują do egzaminów), a nawet procent zdanych egzaminów wśród wszystkich uczniów rozpoczynających naukę w klasie pierwszej trzy lata wcześniej (jak wiadomo, część uczniów odchodzi ze szkoły przed jej ukończeniem). Wskaźniki te znacznie lepiej pokazują, jakie są szanse absolwenta gimnazjum przychodzącego do danej szkoły skutecznego jej ukończenia i zdania egzaminu. Przeprowadzona analiza wykazała, że odsetek uczniów rozpoczynających naukę i kończących szkołę ze zdaniem egzaminem jest bardzo zróżnicowany w różnych szkołach, a nawet w różnych profilach tej samej szkoły. Na tej podstawie powiat świdnicki podejmował decyzje o nieotwieraniu klas o jakimś profilu w danej szkole, mimo dostatecznej liczby chętnych uczniów i gotowości szkoły do ich prowadzenia, wychodząc z założenia, że szkoła powinna najpierw zrealizować odpowiedni program naprawczy, zanim zaoferuje dany profil kształcenia kolejnym rocznikom.

Przykłady Kwidzyna i powiatu świdnickiego wskazują, że mimo coraz bogatszej informacji o pracy szkół (w tym zwłaszcza EDW), dostarczanej przez CKE szkołom i ich organom prowadzącym, samorzady potrzebują nierzadko dodatkowej wiedzy i znajdują swoje drogi do jej uzyskiwania. Przytoczone przykłady pokazują też, że polskie samorzady znajdują sposoby aktywnego działania na rzecz poprawy jakości edukacji, chociaż wymaga to spełnienia pewnych warunków. Najważniejsze z nich to: 1) gotowość do ponoszenia związanych z projektem kosztów, 2) zgodność projektu ze strategią oświatową samorządu oraz 3) trwałość wybranych kierunków działania. Takie działania wymagają także odwagi, by przyjrzeć się najsłabszym ogniom systemu oświaty i okazać gotowość do otwartego przyznania, że kształcenie w niektórych profilach zawodowych jest zbyt niskiej jakości i nie powinno być kontynuowane.

Ten ostatni punkt wymaga szczególnego podkreślenia. Troska o poziom edukacji oznacza nie tylko wysiłek związany z monitorowaniem rezultatów kształcenia, ale także gotowość do publicznego przyznania, że w pewnych ob-

szarach nasze szkoły są bardzo słabe i wymagają albo zamknięcia, albo drastycznych programów naprawczych.

Zaprezentowana w niniejszym rozdziale mapa wyzwań oświatowych stojących przed polskimi samorządami nie jest pełna. Nie ma w Polsce dwóch identycznych samorządów, funkcjonujących w identycznych warunkach społecznych i takim samym poziomie zamożności, więc także wyzwania stojące przed nimi będą miały zróżnicowany charakter i dynamikę. Należy oczekiwać, że strategiczne reakcje na te wyzwania będą także zróżnicowane. Co więcej, rozwiązania przyjęte przez niektóre samorzady mogą się okazać mało skuteczne w odmiennych warunkach, a projekty zarzucone przez jednych mogą przynieść sukces innym. Z tego powodu przytoczone w niniejszym rozdziale działania samorządów nie mogą i nie powinny być traktowane jako zamknięta lista dobrych praktyk, do automatycznego zastosowania przez inne gminy i powiaty. Przeciwnie, celem naszej analizy jest wykazanie, że polskie samorzady są w stanie samodzielnie, w sposób długofalowy i systemowy troszczyć się o jakość edukacji w prowadzonych przez siebie szkołach, a zakres dostępnych strategii postępowania jest bardzo szeroki.

Bibliografia

Bochno I., Dziemianowicz-Bąk A., Gajdała A., Kajtowska A., Lidzka-Borkowska A., Materek A., Urmański J., Pająk K., *Gminy wobec wyzwań oświatowych – przykłady strategicznych działań samorządów w zakresie oświaty*, maszynopis złożony do druku w serii *Zeszyty IBE*, IBE 2012 .

Dolata R., *Szkola – segregacje – nierówności*, Wydawnictwa UW, Warszawa 2009.

Dolata R., Murawska B., Putkiewicz E., Żytko M., *Monitorowanie osiągnięć szkolnych jako metoda doskonalenia edukacji. Zarys metody oraz przykłady zastosowań w edukacji początkowej*, Wydawnictwo Akademickie Żak, Warszawa 1997.

Dolata R., Murawska B., Putkiewicz E., *Monitorowanie osiągnięć szkolnych jako metoda wspierania lokalnego środowiska edukacyjnego*, Wydawnictwo Akademickie Żak, Warszawa 2001.

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.)

ROZDZIAŁ 2 | Aneta Sobotka

STRATEGIE OŚWIATOWE POLSKICH SAMORZĄDÓW

2.1. Wstęp

Planowanie strategiczne w oświacie możemy podzielić na trzy etapy: 1) proces, tj. podejmowanie dyskusji o strategicznych wyzwaniach, 2) powstały w jego wyniku dokument – strategię oświatową, oraz 3) dające się zmierzyć rezultaty. Niniejszy rozdział koncentruje się w szczególności na drugim etapie – dokumencie oraz częściowo na procesie.

Analizując planowanie strategiczne w kontekście tych trzech etapów, zauważamy, że samorzady częściej podejmują dyskusje o oświacie prowadzące do sporządzania dokumentów, rzadziej natomiast wprowadzają nowe sposoby zarządzania i konkretne zmiany do lokalnego systemu na podstawie wcześniej przygotowanych dokumentów. W związku z tym 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 rozdziału jest analiza strategii oświatowych polskich samorządów. Rekomendacje odnoszące się do przygotowywania strategii oraz dylematów i trudności związanych z planowaniem strategicznym znajdują się odpowiednio w rozdziałach 6 i 7 niniejszej książki.

Rozważania zawarte w tym rozdziale zostały oparte na trzech głównych źródłach oraz pewnych odniesieniach do literatury dotyczącej planowania strategicznego w JST (prace P. Swianiewicza⁴, E. Bończak-Kucharczyk⁵). Pierwsze z nich to badania strategii oświatowych zamówione na potrzeby projektu, autor-

⁴ P. Swianiewicz, *Samorządowe strategie rozwoju regionalnego i lokalnego: kto ich potrzebuje i w jakim celu?* Raport dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, 2010.

⁵ E. Bończak-Kucharczyk, *Strategie rozwoju regionów i miast. Metodologia i wskazówki praktyczne*, wyd. internetowe 2008 (www.minigo.pl).

stwa Rafała Stanka⁶ i Davida Tofta⁷. 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) w czerwcu i lipcu 2011 roku.

Trzecim źródłem informacji były grupy eksperckie⁸, a właściwie ich modyfikowane dyskusje, przeprowadzone według przygotowanego wcześniej scenariusza z udziałem gminnych i powiatowych szefów wydziałów oświaty.

2.2. Planowanie strategiczne w oświacie

Niniejsza część rozdziału oparta jest na badaniach ankietowych przeprowadzonych na reprezentatywnej próbie 320 samorządów gminnych. Respondentami były osoby odpowiedzialne za zarządzanie oświatą w gminie.

2.2.1. 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 to być dokument oficjalny, przyjęty uchwałą rady, ani nie musi być nazwany „strategią oświatową”, ponieważ samorządy używają także innych nazw – program rozwoju oświaty, plan polityki oświatowej, polityka edukacyjna, model zarządzania oświatą itd. Wprawdzie część samorządów ujęła politykę oświatową w ogólnych strategiach rozwoju gminy/powiatu, jednak Zespół UW w swoich analizach skupił się jedynie na oddzielnych, odrębnie opracowanych strategiach oświatowych. Strategie rozwoju JST są już obecnie powszechnym

⁶ R. Stanek, *Analiza gminnych strategii oświatowych*. Raport na zamówienie Uniwersytetu Warszawskiego w ramach projektu *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*, 2010.

⁷ D. Toft, *Analiza powiatowych strategii oświatowych*. Raport na zamówienie Uniwersytetu Warszawskiego w ramach projektu *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*, 2010.

⁸ Raporty z wymienionych badań i grup eksperckich oraz podsumowanie wyników ankiety znajdują się na stronie internetowej projektu (www.zarzadzanie.ore.edu.pl).

narzędziem planowania strategicznego; zazwyczaj znajdują się w nich analizy i cele dotyczące różnych zadań gminnych/powiatowych, w tym również oświaty. Stworzenie osobnego dokumentu pokazuje natomiast wysuwanie oświaty na pierwszy plan 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 Zespół UW zdecydował 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 dwie trzecie samorządów gminnych, a oddzielną strategię rozwoju oświaty ma co piąta gmina w Polsce (22,5%). Wynik ten budzi pewne wątpliwości, ponieważ R. Stanek⁹ i D. Toft¹⁰ na podstawie dostępnych w Internecie dokumentów oszacowali, że strategię posiada ok. 5% samorządów. Rozbieżności między deklarowaną przez samorządy liczbą strategii oświatowych a dostępnymi dokumentami powodują, że w dalszym ciągu istnieje niepewność, co do faktycznej ich liczby. Kwestia ta wymaga dalszych badań.

TABELA 2. OŚWIATOWE DOKUMENTY STRATEGICZNE (%)

	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

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety ogólnopolskiej.

Posiadanie strategii nie jest zależne od typu gminy – gminy wiejskie deklarują, że tak samo często jak gminy miejskie opracowują strategię. Jedynie

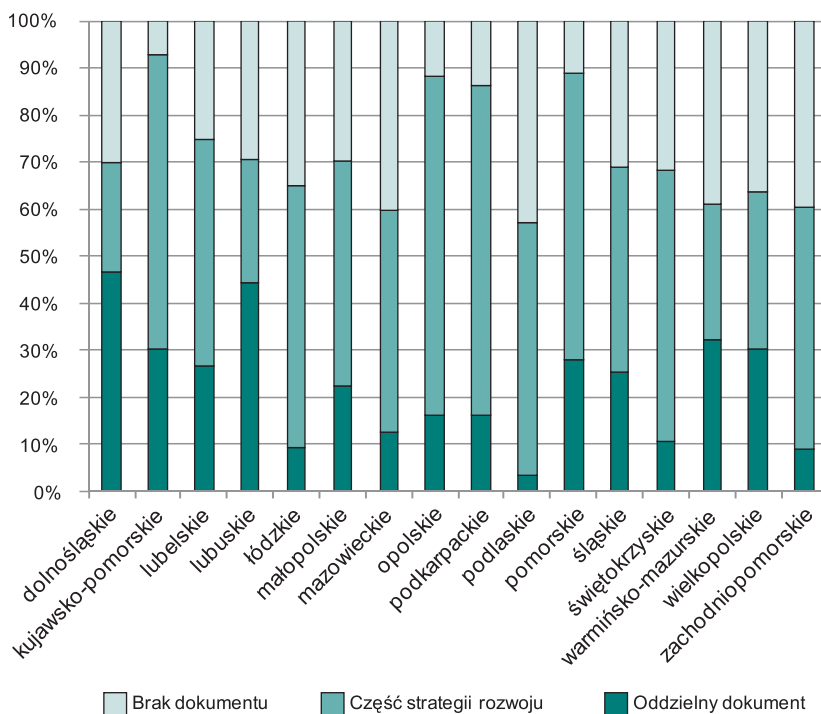
⁹ R. Stanek, *Analiza gminnych strategii ...*

¹⁰ D. Toft, *Analiza powiatowych strategii ...*

miasta na prawach powiatu wyróżniają się spośród innych typów JST; aż 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 konieczne.

Widać duże zróżnicowanie między województwami, jeśli chodzi o posiadanie oświatowych dokumentów strategicznych. Najczęściej oddzielną strategię oświaty mają gminy znajdujące się w województwach dolnośląskim i lubuskim. Także co trzecia gmina w województwach kujawsko-pomorskim, wielkopolskim i warmińsko-mazurskim może się poszczycić oddzielnym dokumentem strategicznym. Najrzadziej oddzielne strategie oświatowe przygotowały gminy z województw podlaskiego, łódzkiego i świętokrzyskiego.

RYS. 1. OŚWIATOWE DOKUMENTY STRATEGICZNE W GMINACH W PODZIALE NA WOJEWÓDZTWA



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety ogólnopolskiej.

2.2.2. Inicjatorzy strategii i ich motywacja

Inicjatywa napisania strategii oświatowej najczęściej wychodziła od wójta, burmistrza bądź starosty (66%) – tabela 3. Rada i wydział oświaty rzadziej stawiały taką propozycję (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, gdzie wydziały oświatowe są odpowiedzialne także za inne zadania (kulturę, sport, turystykę, sprawy społeczne itd.), sprawy finansowe oświaty w znacznej mierze prowadzą ZEAS-y, zespoły ekonomiczno-administracyjne szkół.

W literaturze dotyczącej planowania strategicznego zakłada się, że osoba, która inspiruje/zleca przygotowanie strategii, powinna mieć odpowiednie kompetencje i możliwość działania rozumianą jako podejmowanie decyzji¹¹. Inicjator strategii powinien brać odpowiedzialność za realizację dokumentu, dlatego korzystne jest, gdy propozycja opracowania strategii wychodzi od organów wykonawczych. Mimo że strategię przygotowują najczęściej wydziały oświaty, to jednak mają one dosyć ograniczoną moc decyzyjną i powodzenie realizacji strategii jest uzależnione od nich jedynie w pewnym stopniu.

TABELA 3. INICJATORZY OŚWIATOWYCH DOKUMENTÓW STRATEGICZNYCH (%)

	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
Inicjator zewnętrzny (jednostka naukowa, fundacja, firma doradcza)	2,5	6,0	-	3,1	-
Ktoś inny	0,6	5,9	-	-	-
Nie wiem/trudno powiedzieć	6,8	5,9	-	9,2	14,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety ogólnopolskiej.

¹¹ E. Bończak-Kucharczyk, *Strategie rozwoju ...*

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 zamiar pomocy dyrektorom szkół w przygotowaniu koncepcji pracy szkoły (23%). Jedynie 3% samorządów inaczej umotywoowało postanowienie stworzenia strategii.

TABELA 4. GŁÓWNE POWODY OPRACOWANIA ODREBNEGO DOKUMENTU STRATEGICZNEGO DLA 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	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety ogólnopolskiej.

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 informacyjna 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 najważniejszym 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 pragnieniem utrzymania stabilności w lokalnym zarządzaniu oświatą. Radni w małych jednostkach zazwyczaj są żywo zainteresowani oświatą, jednak ich decyzje mają czasem 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 lokalnej oświacie stabilność.

Dla gmin wiejskich, najczęściej spośród wszystkich samorządów borykających się z problemami finansowymi, ważnym motywem napisania strategii był zamiar 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 uzyskania funduszy zarówno przez placówki, jak i ich organy prowadzące.

Zróznicowane motywy towarzyszące powstaniu dokumentu pokazują, że strategia oświatowa, oprócz swojej podstawowej funkcji, jaką jest samo planowanie strategiczne, może pełnić także inne funkcje: w przypadku miast na prawach powiatu – informacyjną (komunikacyjną), w przypadku gmin miejskich i miejsko-wiejskich – wpływanie na decyzje radnych, a w przypadku gmin wiejskich – pozyskiwanie dodatkowych środków na oświatę.

Opracowanie strategii w dziedzinie 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 ogólnej strategii rozwoju gminy, przy czym gminom wiejskim wystarcza to 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 niż inne JST wskazywały na kadencyjność jako przeszkodę w planowaniu strategicznym, co może oznaczać, 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 5. POWODY, DLA KTÓRYCH NIE POWSTAŁ ODREBNY DOKUMENT STRATEGICZNY DLA OŚWIATY (%)

	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 powoduje konflikty, więc nie pomaga rozwiązywać realnych problemów	5,0	5,1	6,5	4,3	8,8
Strategia w niczym nie pomaga, a decyzje i tak podejmowane są w inny sposób	15,8	25,	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

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety ogólnopolskiej.

2.2.3. Bariery planowania strategicznego

Samorządy dostrzegają trzy główne bariery planowania strategicznego w oświacie (tabela 6). Są to: a) zmieniająca się polityka państwa, b) brak środków finansowych oraz c) 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, ale trzeba pamiętać, że jest w nie niejako wpisane – planowanie zawsze odbywa się w zmiennym środowisku¹². Brak środków budżetowych po-

¹² Warto zauważyć, że w czasie, kiedy przeprowadzono ankietę (czerwiec/lipiec 2011 r.), żywa była sprawa obniżenia wieku szkolnego do lat 6 od roku 2012 oraz sprawa wprowadzenia opłat godzinowych w przedszkolach za opiekę i zajęcia wykraczające poza podstawę programową. Zmieniające się przepisy mogły dodatkowo wzmocnić przeświadczenie samorządów o zmieniającej się polityce państwa.

zwalających na sfinansowanie priorytetów oświatowych jest natomiast 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, gdyż każda deklarowana potrzeba mogłaby zostać zaspokojona. Im mniej pieniędzy, tym wybór priorytetów jest ważniejszy, a ich liczba bardziej ograniczona.

TABELA 6. GŁÓWNE BARIERY I TRUDNOŚCI W PLANOWANIU STRATEGICZNYM W OŚWIACIE (%)

	Ogółem	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Miasta na prawach powiatu
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 rezultatów 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	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiety ogólnopolskiej.

2.3. 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 po-

jawiającymi się wyzwaniami demograficznymi, o oświacie żywo się dyskutuje w wielu polskich samorządach. Część jednostek pragnie w ustrukturyzowany sposób zapisać wynik tych dyskusji i podejmuje się stworzenia dokumentu¹³.

2.3.1. Uspołecznienie

Do prac nad strategią powoływano zazwyczaj 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 JST w pracach uczestniczyli także przedstawiciele sąsiednich samorządów w celu lepszego skoordynowania działań. Takie zróżnicowanie zespołu pracującego nad strategią jest zjawiskiem powszechnym i można je uznać 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 mógł być dużo wnieść do dyskusji nad oświatą. Natomiast w pewnej gminie zauważono, że oprócz rodziców warto włączać także innych zainteresowanych mieszkańców; co ciekawe, największy opór przy zamykaniu szkoły stawiali tam starsi ludzie broniący tradycji.

¹³ Opis procesu opracowywania strategii zawarty w niniejszym rozdziale został stworzony na podstawie badań jakościowych: wniosków z dyskusji grup eksperckich oraz wspomnianych wyżej analiz R. Stanka i D. Tofta z 2010 roku.

Uspołecznienie procesu tworzenia, a potem realizacji strategii uważane jest przez specjalistów od zarządzania publicznego za jeden z zasadniczych sukcesów postępowania. Można rozumieć je dwojako: jako włączenie lokalnych elit czy 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, co sprawia, że zapobiega ewentualnym konfliktom i łagodzi spory. Po drugie, partycypacja społeczna wzmacnia poczucie odpowiedzialności za realizację strategii. 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.

2.3.2. 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 samorządom bezpłatnie, o tyle 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 przy-

gotować strategię oświatową, lub takie, którym zależało, aby ktoś spojrział 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, dysponują bowiem doświadczeniem z innych samorządów, wiedzą, jakie problemy można napotkać przy tworzeniu strategii i jak je przezwyciężyć. Dobrzy eksperci mogą być pewnego rodzaju „oknem na świat”.

Ekspertcy są pomocni przy strategii na wielu różnych poziomach. Specjaliści od ekonomii mogą wyliczyć koszty i oszczędności wynikające z różnych interwencji, a specjaliści od komunikacji społecznej mogą pomóc zaktywizować społeczność lokalną i wejść z nią w owocny dialog. Samorządowcy najbardziej zadowoleni byli z pomocy na etapie przeprowadzenia diagnozy stanu oświaty, ponieważ eksperci dostrzegali inne problemy niż samorząd, a ponadto dysponowali różnorodnymi metodami badawczymi, zwykle trudniej dostępnymi dla samorządów (firmy przeprowadzały ankiety i dyskusje w grupach fokusowych z rodzicami, uczniami, nauczycielami). Zatrudnieni eksperci czuwaliby także nad metodologią przygotowania dokumentu, organizując warsztaty dla samorządowców i koordynując prace zespołów do spraw strategii.

Ekspertcy mogą uczestniczyć w przygotowaniu strategii na pewnych etapach (np. diagnoza) czy w pewnych obszarach tematycznych (np. komunikacja). Niefortunne jest na ogół powierzanie całości prac ekspertom. Zdarzają się jednak samorządy, które całkowicie powierzają przygotowanie strategii osobom zewnętrznym, co prowadzi zazwyczaj do stworzenia strategii „na półkę”. Najlepsza pod względem metodologicznym i merytorycznym strategia, jaką napotkał R. Stanek¹⁴ podczas swych badań, okazała się strategia stworzona przez firmę zewnętrzną, która jednak nie została wdrożona przez JST. Jeśli samorząd nie angażuje 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

¹⁴ R. Stanek, *Analiza gminnych strategii ...*

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 zwolennicy twierdzą, że tylko eksperci zewnętrzni są w stanie stworzyć dobrą strategię i dzięki swemu autorytetowi przekonać społeczność do trudnych decyzji.

Proces opracowywania strategii jest bardzo ważnym etapem planowania strategicznego – niewłaściwie poprowadzony będzie skutkował słabej jakości dokumentem, który nie spowoduje pożądanych zmian. Analizując strategię oświatową, R. Stanek¹⁵ zauważył dwa kluczowe problemy, które mogą zaburzyć proces planowania strategicznego i skutkować brakiem wewnętrznej spójności strategii: *rozerwanie i odwrócenie procesu planowania strategicznego*. Przez pojęcie rozerwania procesu planowania rozumie on przygotowanie poszczególnych części strategii (diagnoza, analiza SWOT¹⁶, definicja celów) osobno przez różne podzespoły, bez czytania wcześniej opracowanych części, a następnie złożenie wszystkich elementów w jedną całość. Natomiast przez odwrócenie procesu strategicznego R. Stanek rozumie tworzenie strategii po zebraniu potrzeb od dyrektorów szkół, co prowadzi do życzeniowego charakteru strategii.

W świetle powyższych wyjaśnień najważniejsze dla przyszłego kształtu strategii okazuje się, kto, w jaki sposób i w jakiej kolejności będzie uczestniczył w jej przygotowywaniu.

2.4. Analiza dokumentów

Niniejszy rozdział został przygotowany na podstawie badań R. Stanka i D. Tofta¹⁷ oraz grup eksperckich; koncentruje się na analizie strategii oświatowych rozumianych wyłącznie jako dokumenty (nie są analizowane części oświatowe strategii rozwoju).

2.4.1. Nazwy

Jak napisano w pierwszym rozdziale, nazwy „strategia oświatowa” używamy także na określenie innych dokumentów strategicznych poświęconych oświa-

¹⁵ Tamże.

¹⁶ Analiza SWOT – narzędzie służące porządkowaniu informacji i dokonywaniu analizy, polegające na wyodrębnieniu i zestawieniu czterech kategorii danych: mocne strony (*strengths*), słabości (*weaknesses*), szanse (*opportunities*), zagrożenia (*threats*).

¹⁷ R. Stanek, *Analiza gminnych strategii ...*; D. Toft, *Analiza powiatowych strategii ...*

cie, takich jak polityka, program czy plan. Samorządowcy są zwykle świadomi wagi i znaczenia słowa „strategia”, a także struktury, jaką 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 gminy politykę oświatową ograniczają tylko do zdefiniowania celów i zadań, z pominięciem wszystkich innych, ogólnie przyjętych w strukturze strategii elementów, takich jak diagnoza, analiza SWOT, finansowanie, monitoring itp.

TABELA 7. NAZWY OŚWIATOWYCH DOKUMENTÓW STRATEGICZNYCH (%)

	Strategia oświatowa	Inny tytuł dokumentu
Gminy	62	38
Powiaty	44	56

Źródło: opracowanie własne na podstawie wspomnianych wyżej analiz R. Stanka i D. Tofta z 2010 r.

Jak wynika z tabeli 7, 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 na przykład „program rozwoju oświaty”, jest dla nich prawdopodobnie bardziej użyteczny – uzupełnienia i rozwija ogólną 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 przydatne są dla nich „pełne” strategie. Drugim wytłumaczeniem takiego rozkładu jest fakt późniejszego przejścia szkół przez powiaty niż przez gminy. Powiaty są mniej doświadczone niż gminy, rzadziej więc decydują się na korzystanie z bardziej skomplikowanego w przygotowaniu narzędzia, jakim jest strategia oświatowa. Ponadto główne zadanie, przed jakim stoi powiat – dostosowanie profilów szkół zawodowych do potrzeb rynku pracy – jest wyjątkowo niepodatne do planowania. Z tego względu tworzenie „koncepcji” czy „polityki” może być bardziej funkcjonalne.

2.4.2. 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 strategii oświatowej są najczęściej tworzone na 5–7 lat, choć zdarzają się też opracowania wybiegające w przyszłość o kilkanaście lat. Strategie opracowywane przez gminy obejmują z reguły krótszy czas niż strategie powiatowe (tabela 8). Większość z nich pisana jest na 3–5 lat. Nie spotyka się strategii gminnych (wyłączając strategię miast na prawach powiatu) na okres dłuższy niż 10 lat. W powiatach strategię krótko- i średniookresowe są tak samo popularne, istnieje także grupa strategii długookresowych. Dosyć zaskakujące jest, że w 15% strategii nie określono horyzontu czasowego.

TABELA 8. HORYZONT CZASOWY W OŚWIATOWYCH DOKUMENTACH STRATEGICZNYCH (%)

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

Źródło: opracowanie własne na podstawie wspomnianych wyżej analiz R. Stanka i D. Tofta z 2010 roku.

Zarówno strategię 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 znacznej zmianie, że formułowane na poziomie samorządu cele oświatowe staną się nieadekwatne do rzeczywistości. Odległy horyzont czasowy to także mniejsza odpowiedzialność – po 15 latach wiele celów może się rozmyć bądź zostać zrealizowanych na skutek ministerialnych wytycznych. Samorządy, które już od kilku lat dysponują strategią oświatową, zauważyły, że część ich celów została zrealizowana w wyniku zbieżności polityki MEN z ich własnymi założeniami – na przykład 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 (zob. tabela 6).

W świetle powyższych argumentów optymalnym horyzontem czasowym wydaje się 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.

2.4.3. Struktura strategii oświatowych

Samorządy mają już duże doświadczenie w pisaniu strategii rozwoju JST, a ponadto mogą korzystać z dostępnych kompendiów dotyczących sporządzania tego dokumentu. Zazwyczaj dobrze znają ogólny schemat budowy strategii i przestrzegają go. Mimo że w strategii konstrukcja nie jest najważniejsza, a jej poprawność nie jest równoznaczna z wysoką jakością dokumentu, to trudno 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, gminie lub powiecie. Samorządy podają wiele danych dotyczących szkół, uczniów i nauczycieli (liczba i rodzaj szkół, liczba uczniów wg oddziałów i szkół, liczba nauczycieli wg szkół, oddziałów i stopni awansu zawodowego, stan techniczny i wyposażenie budynków) oraz podają wysokość ogólnych wydatków na oświatę, w tym wysokość otrzymanej subwencji oświatowej. Diagnozę zamieściło blisko 90% gmin i 80% powiatów, choć jak wynika z rozmów, prawdopodobnie przygotowało ją jeszcze więcej samorządów. Zazwyczaj diagnozy nie zamieszczano w dokumentach typu „polityka oświatowa” czy „kierunki rozwoju oświaty”. W niektórych samorządach diagnoza była na tyle obszerna, że nie włączono jej do strategii, traktując jako odrębne opracowanie.

Większość ekspertów zajmujących się planowaniem strategicznym uważa, że dobrze przygotowana diagnoza ma zasadnicze znaczenie dla sformułowania problemów i celów strategicznych, istnieją jednak również głosy kwestionujące ten porządek¹⁸. Zamieszczane w strategiach diagnozy są często powierzchowne – podawane są dane zamiast wskaźników, brak jest porównań analizujących zmiany w czasie. W przypadku dwóch trzecich gmin i jednej trzeciej powiatów diagnozy kończą się **analizą SWOT**. Inne rodzaje analiz, na przykład kosztów i korzyści, czy efektywności, nie są stosowane. W większości przypadków ani

¹⁸ Więcej o tym, czy w strategii powinna być zawarta diagnoza – zob. rozdział 6 autorstwa Krzysztofa Chmury.

diagnoza, ani analiza SWOT nie służą 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. Spośród gminnych strategii jedna piąta nawiązuje do programów MEN, a ponad jedna trzecia do strategii rozwoju jednostki wyższego rzędu.

W niektórych strategiach pojawiły się także deklaracje **wizji i misji**. Niektóre z nich są zbyt ogólne i mgliste, a w związku z tym mało użyteczne, na przykład: „Zapewnienie wszystkim dzieciom możliwie najlepszej edukacji”. Zdarzają się jednak i takie, które wyrażają wartości i cele edukacyjne ważne dla całej społeczności, i które łączą i wzbogacają cele strategiczne, na przykład: „Zapewnienie wszystkim dzieciom – niezależnie od statusu społecznego i wrodzonych uzdolnień – zdobycia umiejętności społecznych, kompetencji i wiedzy potrzebnej do powodzenia w życiu w demokratycznym i konkurencyjnym społeczeństwie”.

Kolejna część strategii to definicja **celów** oraz **działań**. Tutaj strategię dosyć się różnią, gdyż 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, jak opieka przedszkolna, poradnictwo psychologiczno-pedagogiczne, i następnie w ramach tych obszarów formułowano cele, w innych strategiach natomiast 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 przypisywanym do celu „wyrównywania 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 ma pewne cechy obiektywne i mierzalne oraz cechy 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, np. rozwój emocjonalny, samodzielność czy umiejętność podejmowania decyzji przez uczniów.

Druga kwestia dotyczy odpowiedzialności za jakość oświaty i budzi wiele kontrowersji. Środowisko jest bardzo podzielone w tej kwestii. Niektóre JST 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 zadaniem jest zapewnienie warunków do realizacji procesu pedagogicznego. Z kolei druga grupa samorządów uważa, że finansowanie głównych zasobów nie tylko 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, takie jak ustalanie struktury zatrudnienia, finansowanie dodatkowych zajęć dydaktycznych i pozalekcyjnych oraz decydowanie o wyposażeniu; wszystko to 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. Kuratoria w systemie oświatowym w ostatnich latach straciły na znaczeniu, a ich dalszy los jest niepewny¹⁹. 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 będące kiedyś w kompetencji kuratoriów tak ważne zadania, jak akceptacja arkusza organizacyjnego, decyzja o zamknięciu szkoły, wybór i ocena dyrektora szkoły. Wprawdzie kuratorium oświaty uczestniczy nadal w części tych zadań, ale odgrywa 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 systemie oświaty. Zadania te są jasno określone, tj. odnoszą się do finansowania działalności szkół, ale brak standardów sprawia, że nie ma podstaw prawnych, żeby zarzucić samorządom, że źle

¹⁹ Obecnie (2012 r.) istnieją plany przekształcenia kuratoriów w regionalne ośrodki jakości kształcenia.

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 przyjmować minimalizację wydatków na oświatę, organizacją dowozu, przeprowadzanie remontów czy racjonalną obsługę administracyjną i finansową szkół. Oczywiście część samorządów tak właśnie czyni. Jednak aż 60% celów zdefiniowanych przez gminy (R. Stanek²⁰) i ponad 50% przez powiaty (D. Toft²¹) dotyczy jakości kształcenia, rozszerzania oferty edukacyjnej, wyrównywania szans, kształcenia postaw i kompetencji lub szeroko pojętej współpracy z rodzicami. Prawie wszystkie badane strategie gminne zawierają cele związane z jakością albo z poszerzeniem oferty edukacyjnej. Pokazuje to niezwykle rzadką rzecz – 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 strategicznie. Większość celów dotyczących jakości oświaty formułowana jest wprost, choć na ogół ogólnikowo, na przykład: „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, a wtedy cele sformułowane są konkretnie i szczegółowo. Samorządy pragną, aby szkoły nie tylko dobrze przygotowywały uczniów do egzaminów zewnętrznych, ale także wpajały im wartości²² i kształciły ich kompetencje²³, kształtowały postawy

²⁰ R. Stanek, *Analiza gminnych strategii ...*

²¹ D. Toft, *Analiza powiatowych strategii ...*

²² Popielów: „Przekazanie dzieciom i młodzieży wartości opartych na poszanowaniu praw drugiego człowieka, tolerancji, poszanowaniu zasad moralnych”. Radków: „Wykształcenie dobrego, wartościowego, mądrego i 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”.

²³ Węgliniec: „Zapewnienie absolwentom gimnazjów nabycia podstawowych umiejętności, tj. posługiwanie się dwoma językami obcymi na poziomie średnio zaawansowanym, 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 przyjęcie odpowiedzialności za własne kształcenie”.

obywatelskie²⁴, patriotyczne, społeczne, prośrodowiskowe²⁵ oraz wspierały rozwój psychiczny i fizyczny²⁶ 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 pokazuje dużą zmianę mentalną w postrzeganiu przez samorządy swej roli w systemie oświaty. Pokazuje także, że samorządy decydujące się na planowanie strategiczne w oświacie biorą na siebie odpowiedzialność za prowadzone szkoły i los 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, na przykład „Raporty o warunkach pracy szkół”, ale nie wiadomo jak często będzie ukazywał się taki raport i 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, który służy osadzeniu działań w czasie, występuje tylko w nielicznych strategiach.

Ustalenia dotyczące **finansowania** ograniczają 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 R. Stanek, jak i D. Toft²⁷ stwierdzili, że analizowane przez nich strategie oświatowe są dokumentami o niskiej jakości. Badacze poparli swoją tezę, przytaczając liczne niedoskonałości strategii, takie jak: brak analizy kosztów funkcjonowania szkół, rzadko występujące 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 D. Tofta jedynie kilka z analizowanych strategii ma charakter profesjonalny, czyli spełnia pewne standardy, przez

²⁴ Rumia: „Tworzenie warunków do rozwijania u dzieci i młodzieży prospołecznych i proeuropejskich postaw”, Nowe Ostrowy: „Propagowanie zdrowego stylu życia”, Ełk: „Kształtowanie postaw patriotycznych, prospołecznych, pro-obywatelskich i przedsiębiorczości wśród młodzieży”.

²⁵ Kłodzko: „Wprowadzenie modelu środowiskowej szkoły samorządowej”.

²⁶ Gdańsk: „Promocja zdrowego stylu życia, wolnego od uzależnień”.

²⁷ R. Stanek, *Analiza gminnych strategii ...*; D. Toft, *Analiza powiatowych strategii ...*

co należy rozumieć: „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.

2.5. Główne problemy strategii oświatowych

2.5.1. Ogólnikowość

Jednym z głównych zarzutów kierowanych pod adresem strategii oświatowych jest ogólnikowość polegająca na definiowaniu 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 może stanowić „podkładkę” pod każdy projekt. Jeśli głównym motywem stworzenia strategii jest chęć uzyskania dofinansowania z UE (a jak wynika z ankiety, twierdzi tak połowa samorządów), to dokument pełen ogólnikowych sformułowań jest niewątpliwie bardzo funkcjonalny. Należy jednak pamiętać, że w takim przypadku strategia nie jest narzędziem zarządzania, gdyż 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, należy dobrze oceniać fakt, 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 nowego zarządzania publicznego (*New Public Management* — NPM), zakładającej koncentrację na kierunkach działań w celu poprawy efektywności alokacji własnych zasobów²⁸.

Kolejna przyczyna pisania ogólnych strategii to łatwość realizacji postanowień pochodzących z takich dokumentów. Ogólnikowa strategia oświaty jest znacznie „wygodniejsza” do realizowania – pozwala na dużą elastyczność pro-

²⁸ P. Swianiewicz, *Samorządowe strategie rozwoju...*

wadzonych działań, zmniejsza odpowiedzialność za umieszczoną w dokumencie treść oraz stwarza możliwość podciągnięcia pod nią wielu działań, co znacznie obniża ryzyko niewdrożenia postanowień. Świadczą o tym wypowiedzi uczestników grup fokusowych.

[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.

Konkretnych zobowiązań często brakuje w strategiach. W pewnej strategii na końcu umieszczono nawet zastrzeżenie, że niezrealizowanie wymienionych w strategii zadań nie może być podstawą do wysuwania roszczeń pod adresem organu prowadzącego lub szkół.

Strategia, w której wszystko się mieści, w której nie ma konkretnych założeń i działań, nie spełnia swojej zasadniczej roli, jaką jest określanie priorytetów i dążenie do osiągnięcia związanych z nimi 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 w

kontaktach ze społeczeństwem i na spotkaniach z 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 zamiast wskazywać konkretne szkoły do likwidacji, zapisano w strategii warunki i okoliczności, jakie muszą zaistnieć, aby szkołę zamknięto lub przekształcono: istotny spadek liczby uczniów w szkole w ciągu ostatnich trzech lat, codzienne obciążenie sal dydaktycznych poniżej pewnego poziomu, możliwość połączenia szkół kształcących w tych samych lub zbliżonych kierunkach oraz wydatki na funkcjonowanie szkoły przekraczające w przeliczeniu na jednego ucznia 115% subwencji. Jeśli zaistniały dwa z wymienionych czterech warunków, szkoła była przeznaczona do likwidacji lub przekazania. Wprawdzie nie wiemy, jak ta procedura funkcjonuje w praktyce, jednak takie podejście wydaje się zrozumiałe – jeśli znane są wcześniej kryteria zamykania szkół, nikt nie powinien być 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 nowe przepisy prawa bądź duże zmiany w otoczeniu zewnętrznym, na przykład obniżenie wieku szkolnego czy złe oszacowanie 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 i czasem nieuniknione, ale dopisywanie nowych celów czy działań w perspektywie pojawiającej się możliwości dofinansowania lub wymazywanie działań w razie niepowodzenia ma niewiele wspólnego z zarządzaniem strategicznym i aktualizacją strategii.

Już uchwalając tą strategię założyliśmy, że nie jest to jakiś dokument sztywny, zamknięty, jest elastyczny, otwarty, jeśli zmienią się jakieś okoliczności, zajdą 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 osiągnięty, 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 wysuwanie ich na pierwszy plan, czyli stwierdzenie, że pewne sprawy są ważniejsze niż inne. Taka strategia jest znacznie trudniejsza do zaakceptowania politycznie. Koncentracja na kilku kluczowych problemach budzi obawę o zaniedbywanie innych obszarów. Wybór priorytetów w samorządzie jest trudną kwestią – odbiorcą usług bowiem 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 taki model strategii, w którym tylko ogólnie zarysowuje się drogę, którą chce podążać samorząd. Pewnie dlatego strategię 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.

2.5.2. Powierzchność diagnozy

Strategie oświatowe w większości zawierają diagnozę stanu oświaty. Niestety w wielu przypadkach rozdział zatytułowany „Diagnoza” opisuje po prostu stan oświaty w JST. A zatem diagnozy te są zwykle dosyć powierzchowne, mają charakter bardziej inwentaryzacyjny niż analityczny – **wiele danych, ale mało wskaźników i wniosków**. I tak na przykład, podawana jest liczba uczniów w gminie czy szkole, ale bez wskaźnika „liczba uczniów w oddziale klasowym”. Diagnoza jest najczęściej 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 tak istotnych sprawach, jak ponoszone na nie wydatki, liczba dzieci przypadająca na jednego nauczyciela, kwalifikacje nauczycieli czy wyposażenie placówek i infrastruktura. 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 ze względów estetycznych lub dostępności zewnętrznych funduszy, a nie ze zbyt wysokich kosztów ogrzewania. Dodatkowo w niektórych strategiach w diagnozie umieszczane są dane niemające bezpośredniego związku z oświatą, prawdopodobnie „wklejone” z innych dokumentów, jak na przykład szczegółowa analiza badań dotyczących alkoholizmu wśród uczniów, spis bazy noclegowej i gastronomicznej w JST czy opisy zabytków.

Kolejna kwestia to **unikanie podawania danych wrażliwych**, 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 przedmiotem obaw. 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 przytaczanych poprzednio badań R. Stanka i D. Tofta wynika, że analiza wyników egzaminów zewnętrznych znalazła się tylko w jednej trzeciej strategii gminnych i w ok. 10% strategii powiatowych. Samorządowcy przyznają, że nie umieszczają wyników w dokumencie, 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 dziecko żyje.

Podobnie drażliwą kwestią jak wyniki egzaminów zewnętrznych jest finansowanie oświaty. Choć w strategiach znajdują się zazwyczaj dane dotyczące całkowitych wydatków na oświatę oraz odniesienie ich do wysokości subwencji oświatowej, to jednak nie są one poparte analizą kosztów funkcjonowania szkół. W dokumentach brak analizy ekonomicznej poszczególnych rozwiązań strategicznych, na przykład porównania kosztów funkcjonowania oświaty przy zachowaniu obecnego kształtu sieci i kosztów po zrationalizowaniu. Samorządowcy prawie zawsze wiedzą, która szkoła w ich JST generuje najwyższe wydatki, ale nie chcą podawać takich danych z uwagi na ich wrażliwość. Trzeba przyznać, że 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 tych 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 omijają największe oświatowe bolączki samorządu, skupiając się na różnych mniej istotnych działaniach. Te problemy są czasem tak duże, że samorządy bezwiednie – jakby w obawie przed zbyt kłopotliwą sprawą – ich nie zauważają. Przykładem może być tu pewna gmina, w której głównym problemem są dwie ścieżki edukacyjne, przy czym – 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 wykraczają poza sferę oświaty i wymagają skoordynowanych działań w wielu różnych dziedzinach²⁹.

Nieużywanie wskaźników, unikanie podawania wrażliwych danych oraz niewyartykułowane problemy sprawiają, że diagnozy są często merytorycznie słabe i nie spełniają swej funkcji. Swoimi słabościami diagnozy przypominają *Informacje o stanie realizacji zadań oświatowych za rok szkolny 2008/09*³⁰. Należy zauważyć, że *Informacje* za rok 2010/11 są jednak lepsze w porównaniu z pierwszą edycją³¹ – samorządy poruszają więcej tematów, a część stosuje wskaźniki; proces nauki, związany zarówno z dostępnością materiałów³², jak i ze zdobytym doświadczeniem, daje widoczne rezultaty. Miejmy nadzieję, że

²⁹ Opisywana gmina ostatecznie podjęła publiczną debatę na temat dwóch ścieżek edukacyjnych i pracuje nad zmianą sytuacji.

³⁰ A. Sobotka, *Sprawozdania oświatowe za rok szkolny 2008/2009*, w: J. Herczyński (red.), *Przygotowanie informacji o stanie realizacji zadań oświatowych. Propozycje dla jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011.

³¹ J. Charytonowicz, A. Sobotka, *Analiza informacji oświatowych za rok 2010/2011*, w: *Informacje oświatowe* J. Herczyński (red.), Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 4, Warszawa 2012.

³² J. Herczyński (red.), *Przygotowanie informacji o stanie realizacji zadań oświatowych. Propozycje dla jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011; J. Herczyński, *Wskaźniki oświatowe*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 5, Warszawa 2012; zob. też: wskazniki.ore.edu.pl

podobnie stanie się z diagnozami zamieszczanymi w strategiach i z biegiem czasu ich jakość się poprawi. Warto w tym miejscu zwrócić także uwagę na możliwe powiązania strategii z *Informacją oświatową*; dobrze przygotowana *Informacja* może stanowić impuls do stworzenia strategii, pełniąc funkcję diagnozy. Inne rozwiązanie to wykorzystanie *Informacji* do raportowania o stanie realizacji przyjętej strategii.

2.5.3. Brak źródeł finansowania

Głównym celem planowania strategicznego jest efektywna alokacja środków. Mimo że strategia może się przyczynić do pewnych oszczędności, to ogromna większość działań, a co za tym idzie osiągnięcie 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 stosunku subwencji oświatowej do całkowitych wydatków na oświatę, co ma na celu podkreślenie ponoszonego przez samorząd wysiłku. Chociaż 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, na przykład kosztów funkcjonowania oświaty przy zachowaniu obecnego kształtu sieci i kosztów po jej zrjonalizowaniu.

W analizowanych strategiach oświatowych bardzo rzadko umieszczone są koszty poszczególnych zadań. Nieco częściej określane są ogólne źródła finansowania, takie jak subwencja oświatowa, budżet szkoły. Część samorządów w sporządzonych dokumentach zastosowała zabieg samofinansującej się strategii; polega on na tym, że wprowadzone przez strategię zmiany pozwalają zaoszczędzić pewne środki, które z kolei zostają 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 objętych strategią; 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, 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 wydatków jest trudne. Wszelkie inwestycje samorządowe realizowane są w wyniku przetargów publicznych, a że nie da się przewidzieć, kto wygra przetarg, więc podanie dokładnej kwoty nie jest możliwe. Ponadto 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 samorzady potrafią szacować koszty inwestycji, co udowadniają, przygotowując wieloletnie plany inwestycyjne. Znacznie trudniejsze jest oszacowanie kosztów tzw. 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 kosztów.

Po drugie, przyczyną unikania określania kosztów działań przewidzianych w strategii jest duży udział środków zewnętrznych w ich finansowaniu. Samorzady 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 swoje uzasadnienie we wspomnianych wcześniej motywach pisania strategii, to jest właśnie w pozyskiwaniu środków z funduszy

europejskich. Finansowanie strategii głównie ze źródeł zewnętrznych oznacza poważne niebezpieczeństwo nieosiągnięcia 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.

Po trzecie wreszcie, przyczyną nieumieszczania finansów w strategiach jest niechęć do podejmowania zobowiązań finansowych. Samorządy boją się zadeklarować, na co w przyszłości wydadzą pieniądze. Strategiczne planowanie działań musi być jednak 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.

2.5.4. 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 R. Stanka³³ 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 brak logicznej łączności między częściami 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 samorządo-

³³ R. Stanek, *Analiza gminnych strategii...*

wych. Próbują wprowadzać nowe metody zarządzania, ale robią to bardzo powierzchownie, co się odbija niekorzystnie zarówno w dziedzinie planowania strategicznego, jak i budżetu zadaniowego czy kontroli zarządczej. Jednostki samorządu doświadczane w przygotowywaniu strategii rozwoju wiedzą, że w strategii powinny się znaleźć wizja i misja, diagnoza, analiza SWOT, cele strategiczne itd. – i w większości umieszczają te elementy. Można jednak odnieść wrażenie, że nie przywiązują wagi do funkcji, jakie pełnią czy pełnić powinny poszczególne części. I tak na przykład, diagnoza i analiza SWOT powinny służyć 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 bywają listą życzeń poszczególnych środowisk.

Kolejną hipotezą jest poruszana przy omawianiu powierzchowności diagnozy kwestia braku jawności wrażliwych danych i obawa przed artykułowaniem politycznie trudnych tematów. Samorządy posiadają wiele danych o szkołach i dobrze orientują się w lokalnej sytuacji oświatowej, jednak świadomie nie umieszczają w strategii takich kwestii, które mogłyby być uznane za kontrowersyjne i doprowadzić do odrzucenia strategii przez radnych. Strategia zostaje 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. Sporządzony w ten sposób dokument 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 tę strategię, zobaczą, ile to pieniędzy muszą na tą strategię wydać, więc robiliśmy to bez określania wysokości tych wydatków.

W tym miejscu procesu planowania strategicznego dochodzi do skumulowania kilku sprzeczności: z jednej strony – samorząd deklaruje otwartość, zaprasza do współpracy różne środowiska, a z drugiej – boi się konfliktów i niewygodnych tematów, więc pomija pewne kwestie. Chce uwzględnić potrzeby różnych środowisk („lista życzeń”), a zarazem pragnie 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 jest zapewne utopijne, ale jednak należy dążyć do tego, by tak było. Strategia, której przyświecają wspólne wartości i misja, ma większe szanse na powodzenie.

2.6. Wnioski

Ocena planowania strategicznego w oświacie jest bardzo trudna. Z jednej strony, mamy sytuację, w której 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 nierzadko są słabej jakości dokumenty nieodpowiadające 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 w ich JST oświata ma duże znaczenie, a formułowane cele świadczą o wzięciu odpowiedzialności za jakość oświaty i los dzieci na swoim terenie. Jeśli jednak spojrzymy na powstałe w wyniku tego procesu strategie od strony teorii zarządzania, to stwierdzimy, że są to dokumenty „niestrategiczne” – ogólnikowe, nieosadzone ani w czasie (brak harmonogramów), ani w rzeczywistości ekonomicznej (brak kosztów działań i źródeł finansowania). Wiele z nich jest listą życzeń, planów i pomysłów, brakuje w nich natomiast priorytetów i wyborów, gruntownej analizy oraz wskaźników pozwalających zmierzyć, czy cele zostały osiągnięte.

W niektórych przypadkach słabości strategii są wynikiem braku umiejętności planowania, w innych są związane z instrumentalnym traktowaniem strategii jako narzędzia służącego pozyskiwaniu grantów. Planowanie strategiczne

najczęściej jednak polega na tym, by trudny do osiągnięcia konsensus różnych środowisk w sprawie kierunków polityki oświatowej włączyć do bezpiecznego politycznie dokumentu, niebudzącego sprzeciwu lokalnych grup interesów.

Polityczne obawy samorządów są zrozumiałe, ale nie da się kształtować skutecznej polityki oświatowej bez dokonywania zmian, podejmowania (nie zawsze popularnych) decyzji i pewnej dozy ryzyka politycznego. Trudno też uwierzyć w to, że ogólnikowe i politycznie bezpieczne dokumenty zmieniają rzeczywistość. Chociaż odpowiedź na pytanie, co należy zrobić, nasuwa się sama, to jednak każdy samorząd samodzielnie podejmie decyzję, czy i jak napisać strategię oświatową.

Bibliografia

Bończak-Kucharczyk E., *Strategie rozwoju regionów i miast. Metodologia i wskazówki praktyczne*, wyd. internetowe 2008 (www.minigo.pl).

Charytonowicz J., Sobotka A., *Analiza informacji oświatowych za rok 2010/2011*, w: J. Herczyński (red.), *Informacje oświatowe*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 4, Warszawa 2012.

Herczyński J. (red.), *Przygotowanie informacji o stanie realizacji zadań oświatowych. Propozycje dla jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011.

Herczyński J., *Wskaźniki oświatowe*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 5, Warszawa 2012; zob. też: wskazniki.zarzadzanie.ore.edu.pl.

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

Stanek R., *Analiza gminnych strategii oświatowych*. Raport na zamówienie Uniwersytetu Warszawskiego w ramach projektu *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*, Warszawa 2010.

Swianiewicz P., *Samorządowe strategie rozwoju regionalnego i lokalnego: kto ich potrzebuje i w jakim celu?* Raport dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

Toft D., *Analiza powiatowych strategii oświatowych*. Raport na zamówienie Uniwersytetu Warszawskiego w ramach projektu *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*, Warszawa 2010.

ROZDZIAŁ 3

BUDŻET ZADANIOWY W OŚWIACIE

Agnieszka Kopańska

3.1. Wstęp

„Budżet to roczny plan finansowy uchwalany w formie uchwały/ustawy budżetowej, obejmujący: dochody, wydatki i deficyt oraz przychody i rozchody państwa/jednostki samorządu terytorialnego ...”³⁴. Ta podstawowa definicja zawiera dwie cechy budżetu: planowość i polityczny charakter, co wynika z uchwalania go w drodze demokratycznej debaty. Kolejną ważną cechą budżetu, wpisaną w jego definicję, a związaną z tym, że budżet państwa czy samorządu dotyczy dochodów i wydatków publicznych, jest to, że odzwierciedla on ekonomiczne funkcje, jakie te podmioty pełnią. Budżet nie może być zatem rozumiany tylko jako dokument (akt normatywny); jest on również narzędziem zarządzania finansami publicznymi, przebiegającego w określony sposób – od planowania, przez uchwalanie i wykonanie, do sprawozdania i kontroli jego realizacji.

Budżet to podstawowe narzędzie zarządzania finansami publicznymi. Jego forma – a więc to, jak poszczególne wydatki i dochody są w nim zapisywane, stanowi jeden z najważniejszych czynników wpływających na efektywność publicznych podmiotów. W ostatnich dziesięcioleciach coraz częściej postuluje się odejście od klasycznej formy budżetu i poszukuje się takich form, które tę efektywność będą wyraźnie poprawiać.

W niniejszym opracowaniu zostaną poddane analizie możliwości i ograniczenia zastosowania dwóch głównych form budżetu w odniesieniu do oświaty. Są to:

- budżet programów/zadań,
- budżet celów i efektów.

³⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240) – art. 110 i 211.

W Polsce dla omawianych form budżetu przyjmuje się potocznie jedno określenie – **budżet zadaniowy**. Jest to mylące, bo chociaż w obydwu formach następuje przypisanie wydatków do zadań publicznych, a nie paragrafów klasyfikacji budżetowej, a również stosuje się mierniki wykonania zadań, to dokonywana w nich ocena efektywności jest różna. W przypadku budżetu zadań określany jest cel działania podmiotu publicznego, a następnie zadania i działania służące jego realizacji. Podstawą pomiaru efektywności pozostaje jednak produkt, a więc bezpośredni wynik i nakłady z nim związane. Natomiast w budżecie celów i efektów przyjmuje się, że ów produkt jest tylko środkiem do osiągnięcia celu, tzn. rezultatu publicznych działań. Pomiar efektywności jest w tym wypadku pełniejszy, gdyż pokazuje, jakie nakłady wykorzystano do osiągnięcia celu.

Szczegółowy opis budżetu zadań oraz budżetu celów i efektów wraz z odniesieniami do zadań oświatowych został zaprezentowany w pierwszej części niniejszego rozdziału. Teoretyczne modele, które stanowią zachętę do zastosowania tych form budżetu, a szczególnie budżetu celów i efektów, w kolejnej części rozdziału zostały zestawione z praktycznymi problemami. Jak pokazano, trudną kwestią w zadaniach oświatowych jest ustalenie właściwych mierników rezultatów. Przy czym problemy te można podzielić na obiektywne – wynikające ze specyfiki oświaty, i subiektywne – związane z polityczną wolą ustanowienia i stosowania tych mierników oraz kulturą organizacji administracji publicznej. Wskazano również, że owe problemy sprawiają, że częstszą formą budżetu w oświacie jest budżet zadań niż budżet celów i efektów.

Podobna konkluzja wynika z przeglądu polskiej praktyki zastosowania budżetów zadań oraz celów i efektów, czemu jest poświęcona dalsza część rozdziału. Wykorzystano tu wyniki ankiety, jaką przeprowadzono na reprezentatywnej próbie polskich gmin i powiatów oraz wnioski z rozmów z przedstawicielami sześciu miast, które wdrożyły budżety zadań w oświacie. Samorządy nie chcą mierzyć rezultatów działań edukacyjnych. Przyczyną, jaką często się tu przywołuje, jest mała elastyczność wydatków oświatowych. Czy jest to obiektywna przeszkoda, czy raczej subiektywne usprawiedliwienie – trudno w tym miejscu wyrokować.

Doświadczenia międzynarodowe w stosowaniu budżetów zadaniowych w samorządach lokalnych można podsumować w następujących wskazaniach³⁵:

³⁵ Por. np. W. Misiąg, A. Hryniewicka, *Koncepcja i wskaźniki budżetu zadaniowego a bilans potrzeb pomocy społecznej*, Raport Instytutu Rozwoju Służb Społecznych, 2011; J. Diamond, *From program to performance budgeting: The challenge for emerging market economies*, „IMF Working Papers” 2003, nr 03/169; M. Robinson, J. Brumbry, *Does performance budgeting work? An analytical review of literature*, „IMF Working Papers” 2005, nr 05/210.

1. Budowanie zarządzania opartego na mierzeniu rezultatów to proces trudny i wielowątkowy, a przede wszystkim o charakterze lokalnym.
2. Miary są niezbędnym elementem budżetów zadań oraz celów i efektów; nie można mówić o tych budżetach, jeśli ich wprowadzenie nie jest poprzedzone opracowaniem właściwych mierników, odpowiadających lokalnej specyfice.
3. Nowa forma budżetu to za mało, aby dokonały się zmiany w zarządzaniu środkami publicznymi, musi być to powiązane z nowym budżetowaniem. W szczególności ważne jest ustalenie celów i ocenianie efektów pracy zarządzających na podstawie mierników. Ze względu na złożoność całego zadania i przesunięcie w czasie rezultatów, powinny być w tej ocenie wykorzystywane mierniki produktu.
4. Uzyskanie pozytywnych rezultatów związanych z wprowadzeniem nowej formy budżetu (i budżetowania) jest kosztowne i wymaga czasu. Ten czas jest potrzebny nie tylko po to, aby zobaczyć rezultaty, ale również po to, aby nastąpiła zmiana kultury organizacji (urzędu), w tym szczególnie odejście od jedynie formalistycznego rozumienia pracy administracji publicznej.

Obecnie w Polsce budżet w układzie zadań, ze wskazaniem co do mierzenia rezultatów, funkcjonuje na poziomie państwa. I tak na przykład, są stworzone mierniki rezultatu dla funkcji 3 państwa – *Edukacja, wychowanie i opieka*³⁶. Próba ich wyliczenia nie tylko na poziomie kraju, ale również poszczególnych samorządów, pozwoliłaby zobaczyć, jakie jest między nimi zróżnicowanie. Dzięki temu byłaby możliwa bardziej przemyślana polityka oświatowa państwa. Dziś największa część wydatków z budżetu na edukację – subwencja oświatowa – nie ma ani wyznaczonego celu, ani mierników oceniających efektywność jej wykorzystania. Wprowadzenie takich miar nie może być jednak traktowane jako narzucenie budżetu zadaniowego samorządom. To, jak powiedziano, musi być proces lokalny. Być może z czasem poszczególne samorzady zaczną wykorzystywać te informacje również na potrzeby zarządzania swoimi finansami, w tym do zbudowania własnych budżetów zadaniowych. Odgórne (w formie prawnego wymogu) wprowadzenie budżetu zadaniowego należy uznać za niezasadne. Doprowadzi to raczej do dalszego sformalizowania działań samorządów niż do poprawy efektywności. Lepszym rozwiązaniem jest polityka prezentacji dobrych praktyk i system szkoleń pokazujących, jakie zalety płyną z użycia tych

³⁶ Budżet Państwa w układzie zadań rozpisany jest na 21 podstawowych funkcji, jakie spełnia; trzecia z nich dotyczy edukacji.

nowych form budżetu oraz w jaki sposób należy takie budżety wprowadzać. Przy czym na początku w samorządach, szczególnie w odniesieniu do oświaty, powinien być stosowany budżet zadań, gdzie mierzy się efektywność w stosunku do bezpośrednich produktów, a nie rezultatów. Jest to narzędzie prostsze i, co najważniejsze, znane już samorządom. Historia zmian form budżetu na Zachodzie pokazuje, że jest to dobry punkt wyjścia. Jeśli natomiast chodzi o budżet celów i efektów, to na pewno podstawą jego szerszego zastosowania w oświacie jest dobre rozpoznanie możliwości kształtowania celów edukacyjnych przez samorządowców.

Zakończeniem rozdziału jest próba odpowiedzi na pytanie o możliwości i perspektywę wykorzystania nowych form budżetowania w oświacie³⁷.

3.2. Od budżetu klasycznego do budżetu celów i efektów

3.2.1. Zasady budżetowe

W literaturze formułuje się wiele zasad, jakie powinien spełniać budżet (zob. tabela nr 9). W praktyce okazuje się jednak, że nie wszystkie są równie łatwe i oczywiste do osiągnięcia, a także oceny. Zasady równowagi, zupełności, jedności czy szczegółowości są związane przede wszystkim z tym, **co** w budżecie jest zapisywane. Będą one zależeć zatem od tego, jak prawo definiuje dochody i wydatki podmiotu publicznego, jaki powinien być stosunek liczbowy między nimi, a wreszcie – jakiego okresu powinien budżet dotyczyć. Wykonanie tych zapisów, choć często trudne, jest jednak dość oczywiste w ocenie. Z kolei spełnienie zasady przejrzystości, jawności, realności i gospodarności będzie wynikać przede wszystkim z tego, **jak** konstruuje się zapisy budżetowe, a więc zależne jest od formy budżetu. Ocena spełniania tych zasad jest bardziej złożona i często subiektywna, stąd trudniejsza w zapisie i egzekwowaniu według litery prawa.

W ostatnich latach zasady budżetowe stanowią wraz z ideą nowego zarządzania publicznego (*New Public Management* – NPM) są przedmiotem szczególne-

³⁷ Każde opracowanie badawcze ma zwykle wielu autorów. Również ten krótki rozdział nie mógłby powstać bez pomocy i przychylności szeregu osób. Dziękuję przede wszystkim pracownikom urzędów Krakowa, Szczecina i Warszawy za poświęcony czas oraz niezwykle ciekawe i owocne rozmowy. Pragnę w tym miejscu również serdecznie podziękować Tony'emu Levitasowi za wiele życzliwych uwag do kolejnych wersji opracowania i inspirację do dalszych przemyśleń i poszukiwań.

go zainteresowania i obszarem poszukiwań reformatorów budżetu. Wynika to z tego, że klasyczna forma budżetu w niewielkim stopniu realizuje te zasady.

TABELA 9. ZASADY BUDŻETOWE

Zasada	Opis zasady
Równowaga	Konieczność wskazania źródeł pokrycia wszystkich wydatków i rozchodów
Zupełność	Objęcie budżetem wszystkich dochodów i wydatków państwa/samorządu
Jedność	Formalna – jest związana ze wspólnym (zbiorczym) wykonaniem budżetu państwa i samorządów, a na poziomie JST z wykonaniem budżetu samorządu oraz planów finansowych samorządowych jednostek sektora finansów publicznych Materialna – oznacza, że źródła dochodów nie są przypisane do żadnych konkretnych wydatków
Szczegółowość	Źródła dochodów i przeznaczenie wydatków powinny być dokładnie określone, wydatki realizowane nie mogą przekroczyć zaplanowanych, muszą być dokonywane w określonym czasie, a ten czas (okres budżetowy) powinien być również ściśle określony
Przejrzystość	Budżet powinien być tak skonstruowany, aby można było zrozumieć procesy zachodzące w obszarze finansów publicznych
Jawność	Plan i wykonanie budżetu powinny być jawne dla wszystkich zainteresowanych, w tym przedstawicieli społeczeństwa
Realność	Plany powinny być przygotowane dokładnie i odzwierciedlać wiedzę o rodzajach ryzyka, jakie napotkać może ich realizacja
Gospodarność	Określana często jako oszczędność w wydatkowaniu środków publicznych; należy rozumieć ją szerzej – jako efektywność, a więc uzyskanie jak najlepszej relacji między nakładami a ich efektami

Źródło: S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*; P. Swianiewicz, *Finanse samorządowe; koncepcje, realizacja; polityki lokalne*.

3.2.2. Budżet klasyczny

Forma budżetu obowiązująca polskie samorzady określona jest w ustawie o finansach publicznych. Opiera się ona na klasyfikacji budżetowej (art. 235 i 236 uofp). Oznacza to, że wszystkie planowane i wykonane operacje w ramach gromadzenia i rozdysponowania środków określone są w tym budżecie w specjalny sposób zgodny z klasyfikacją budżetową³⁸, tj. według działów i rozdziałów – określających rodzaj działalności, oraz paragrafów – określających rodzaj

³⁸ Zob. rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych. Obecnie obowiązujące rozporządzenie z dnia 2 marca 2010 r. (Dz.U. Nr 38, poz. 207); wcześniejsze pochodziło z 2006 r.

dochodów, przychodów lub wydatków³⁹. Podział klasyfikacyjny (dział, rozdział, paragraf) oznaczony jest cyframi. I tak na przykład, działania związane z edukacją ujęte są w dziale oświata i wychowanie – 801, szkolnictwo wyższe – 803, edukacyjna opieka wychowawcza – 854. Rozdział to uszczegółowienie informacji z działu – np. 80101 oznacza dochody czy wydatki związane ze szkołami podstawowymi. Jak widać, trzy pierwsze cyfry rozdziału odpowiadają działowi. Paragraf składa się z czterech cyfr. Trzy pierwsze wskazują na rodzaj dochodu (np. 292 subwencje ogólne z budżetu państwa) lub rodzaj wydatku (np. 401 – wynagrodzenia osobowe pracowników). Czwarta cyfra wskazuje na powiązanie dochodu lub wydatku z programami realizowanymi ze środków zagranicznych; jeśli jest większa od zera, oznacza to istnienie takiego powiązania (np. cyfra 1 oznacza finansowanie z programów pochodzących ze środków UE).

Klasyfikacja budżetowa pozwala, jak widać, na bardzo szczegółowe zapisywanie wszystkich przepływów środków publicznych. Jest to niewątpliwa zaleta tej formy budżetu (zwanej klasyczną lub liniową). Kolejną zaletą wynikającą ze szczegółowości jest możliwość porównywania wydatków między różnymi podmiotami publicznymi tego samego typu, jak również porównywanie w czasie. Tak konstruowany budżet pozwala zatem na lepszą kontrolę finansów publicznych. Natomiast spełnianie przez formę klasyczną wymienionych wcześniej zasad budżetu jest problematyczne.

Analizując budżet klasyczny, skupimy się na czterech ostatnich zasadach (przejrzystość, jawność, realność, gospodarność), które – jak powiedziano – różnicują w sposób szczególnie różne formy budżetu.

Zasady jawności i przejrzystości są formalnie zachowane (przez jawność debaty publicznej jak również sprawozdawczości), faktycznie jednak niewiele z tej jawności i przejrzystości może skorzystać przeciętny obywatel. W zasadzie tylko przedstawiciele wyspecjalizowanych jednostek (jak RIO, Ministerstwo Finansów) są w stanie zrozumieć, co się dokładnie kryje w poszczególnych pozycjach budżetu.

Szczegółowe rozbicie według klasyfikacji budżetowej sprawia, że trudno o powiązanie budżetu z rzeczywistymi zadaniami realizowanymi przez samorząd, a tym samym trudno ocenić realność i gospodarność budżetu. Wynika to – z jednej strony – z braków w tej klasyfikacji. Na przykład w rozdziałach działu oświata i wychowanie nie występuje rozróżnienie na różne typy szkół zawodowych (tech-

³⁹ Samorządowe plany budżetowe określają tylko dział i rozdział oraz kategorię wydatku (bieżące, majątkowe, wynagrodzenia), a dopiero w planach finansowych poszczególnych jednostek podległych, np. szkół, następuje przypisanie do konkretnego paragrafu; zob. W. Lachiewicz (red.), *Klasyfikacja budżetowa*, Beck InfoBiznes, Warszawa 2011.

nika, szkoły zawodowe), a w paragrafach nie można rozróżnić wydatków na wynagrodzenia według grup pracowników⁴⁰. Z drugiej strony – nadmierna szczegółowość utrudnia powiązanie wydatków ukrytych pod danym paragrafem z konkretnym zadaniem publicznym. W praktyce planowanie budżetowe opiera się na historycznych danych przypisanych do określonej kategorii wydatku (stąd określenie budżet liniowy lub historyczny), a zatem powieliła wszystkie błędy w alokacji środków publicznych, jakie pojawiły się poprzednio. W samym budżecie nie ma instrumentu sprawdzającego zasadność wydatków, a zmiany następują przede wszystkim przyrostowo w stosunku do lat poprzednich (dlatego też często mówi się o tym budżecie – przyrostowy lub inkrementalny). Utrudniona ocena gospodarności sprzyja nadmiernym (a więc niegospodarnym) wydatkom publicznym, a realność planów budżetowych jest ograniczona⁴¹.

W niektórych opracowaniach można znaleźć stwierdzenie, że jedyną zaletą klasycznego budżetu jest możliwość kontroli, czy nie dokonano nieuczciwego wykorzystania publicznych środków. Taka była zresztą historyczna rola budżetu: „tradycyjny budżet miał po prostu chronić przed złodziejami...”⁴². Należy zadać sobie jednak pytanie, czy dziś to wystarczy? Odpowiedzią stały się propozycje nowych form budżetu, które obok kontrolowania mają sprzyjać efektywniejszej alokacji środków publicznych. Wiele z nich czerpie z doświadczeń sektora prywatnego, co jest zgodne z ideą NPM, nowego zarządzania publicznego.

Koncepcja NPM, która ma swoje korzenie w latach 80. XX wieku w Wielkiej Brytanii, odcisnęła niezwykle silne piętno na sposobie myślenia o zarządzaniu podmiotami publicznymi. Podstawowe zasady postulowane przez NPM, które najbardziej odzwierciedlają się w nowych formach budżetu, to⁴³:

⁴⁰ Innym przykładem ograniczeń analitycznych danych płynących z budżetu klasycznego są zespoły szkół. Ich powstanie ma sprzyjać ograniczeniu kosztów, ale jednocześnie nie sposób w budżecie klasycznym określić wydatków związanych z poszczególnymi etapami edukacji. Oznacza to, że nie można ocenić, czy połączenie szkół miało rzeczywiste sens oraz czy i jakie są różnice kosztów kształcenia dzieci danego poziomu w takim zespole w stosunku do innych placówek.

⁴¹ Por. np. P. Swianiewicz, *Finanse samorządowe; koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium SA, Warszawa 2011, s. 240–244.

⁴² M. Andrews, *Performance-based budgeting reform. Progress, problems and pointers*, w: A. Shah (red.), *Fiscal Management*, World Bank, 2005, s. 36.

⁴³ Por. np. K. Opolski, P. Modzelewski, *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, CEDEWU, Warszawa 2004.

- Konieczność większego nacisku na analizę efektów i efektywności działań publicznych. Rezultaty podejmowanych przez podmioty publiczne zadań powinny być z góry określone, a następnie ich wykonanie mierzone i powiązane z kosztami ich osiągnięcia.
- Konieczność powiązania oceny wykonania zadań z oceną i wynagrodzeniem ich wykonawców, a więc administracji publicznej. Wymaga to decentralizacji zarządzania, w tym pozostawienia bezpośrednim wykonawcom pewnej swobody w podejmowaniu decyzji zarządczych. Ocenie ma być poddawana efektywność ich działań, a nie zastosowane procedury.
- Konieczność lepszego odzwierciedlenia w działaniach publicznych potrzeb społecznych. Wymaga to lepszego dialogu władz i administracji ze społeczeństwem, czego ważnym instrumentem jest budżet, który powinien być dostępny i czytelny dla obywateli.

Należy zauważyć, że dwa pierwsze wskazania NPM odnoszą się do zasad gospodarności i realności budżetu. Z kolei ostatnie wskazanie jest bezpośrednio związane z zasadą jawności i przejrzystości budżetu.

Pierwsze próby nowych form budżetów publicznych pojawiły się przed NPM, jeszcze w latach 50. XX wieku. Za pierwowzór nowoczesnych form budżetu uważa się tzw. system planowania, programowania i budżetowania (*Planning–Programming–Budgeting System* – PPBS), wprowadzony w Departamencie Obrony USA. Te pierwsze próby się nie powiodły. Co ciekawe, idea PPBS była zbliżona do tworzonych w krajach komunistycznych planów wieloletnich. Przy całej różnicy w sposobie planowania i zarządzania, a przede wszystkim stopnia zcentralizowania działań podejmowanych przez poszczególne podmioty publiczne, przyczyna rezygnacji z tej formy zarządzania była podobna w obu systemach: nadmiar celów i brak ich hierarchizacji, utrudniona kontrola działań bezpośrednich wykonawców. Ostatecznie spowodowało to, że pierwotna wersja tego budżetu ewoluowała i przyjęła nieco inną (uważaną również za prostszą) wersję – budżetu programów, nazywaną również budżetem zadań⁴⁴.

⁴⁴ J. Diamond, *From program...*

3.2.3. Budżet programów/zadań (*program budgeting*)

Schemat działania w tej formie budżetowania⁴⁵ pokazany jest na rysunku 2. Jak widać, punktem wyjścia jest określenie celów organizacji, na przykład sformułowanych w strategii samorządu. Z punktu widzenia idei tego budżetu, a również pokazanych wcześniej wskazań NPM i zasad budżetowych, ten element budżetu zadań ma znaczenie podstawowe. Podmiot publiczny i osoby zarządzające nim (władze i administracja publiczna) muszą wyznaczyć te cele; powinna to być ich samodzielna (zdecentralizowana) decyzja. Cel powinien odzwierciedlać potrzeby danej jednostki, a więc również społeczeństwa. W następnym etapie dążenie do realizacji tego celu rozpisuje się na niezbędne programy (zadania), a wreszcie działania, jakie są konieczne do jego osiągnięcia. Każdy program czy działanie ma swój określony rezultat – bezpośredni produkt lub efekt. Będą to na przykład uczniowie czy absolwenci danych poziomów nauczania bądź uczniowie korzystający ze stołówki czy świetlicy.

Do działań przypisane zostają nakłady rzeczowe i osobowe oraz określone koszty, jakich programy/zadania wymagają. Istotnym elementem jest okresowa ewaluacja realizacji tych programów, tzn. tego, czy prowadzą one rzeczywiście do zamierzonego celu, oraz określenie alternatywnych działań, a nawet programów. Oznacza to, że mamy do czynienia z cyklem, po przejściu którego wracamy znów do określenia celów i/lub programów. Przedmiotem zapisów w budżecie i analiz budżetowych są jednak koszty, a szerzej – nakłady na wykonanie poszczególnych zadań/programów w przeliczeniu na osiągnięte produkty. Dokonuje się tego za pomocą wskaźników kosztów i nakładów⁴⁶. Stąd stałym i niezwykle ważnym elementem budżetu zadań jest informacja o nakładach nie tylko finansowych (jak to jest w budżecie klasycznym), lecz także rzeczowych, a również o produktach, tj. bezpośrednich wynikach działań⁴⁷.

Cechy budżetu zadań można zilustrować następująco: rozdział „szkoła pod-

⁴⁵ W Polsce stosuje się określenie „budżet zadaniowy” lub zgodnie z ustawą o finansach publicznych „budżet w układzie zadań”. Jak pokażemy, w praktyce jest to pojęcie aż zbyt pojemne, co może rodzić problemy z interpretacją i oceną zastosowania różnych form budżetu. Stąd w dalszej części będą używane zamiennie określenia „budżet zadań” – tak jak zostało to zaproponowane w opracowaniu pod red. K. Pakońskiego – oraz „budżet programów” – bezpośrednie tłumaczenie z angielskiego. Szerzej na ten temat w dalszej części opracowania.

⁴⁶ J. Diamond, *From program...*; K. Pakoński (red.), *Budżet. Budżet jako narzędzie zarządzania w administracji samorządowej, czyli jak osiągać cele przy ekonomicznym wykorzystaniu zasobów*, Muncypium, Warszawa 2000.

⁴⁷ S. Haggart (red.), *Program budgeting for school district planning*, Educational Technology Publications, Englewood Cliffs, New Jersey 1972.

RYS. 2. SCHEMAT DZIAŁAŃ W PRZYPADKU STOSOWANIA BUDŻETU PROGRAMÓW/ZADAŃ



Źródło: opracowanie własne na podstawie: S. Haggart (red.), *Program budgeting for school district planning...*; K. Pakoński (red.), *Budżet. Budżet jako narzędzie zarządzania w administracji samorządowej...*

stawowa” w budżecie klasycznym zostanie w budżecie zadań dookreślony według zadań, jakie ta szkoła wykonuje, np.: realizacja podstawy programowej, zajęcia dodatkowe z uczniem zdolnym, dofinansowanie basenu (albo szerzej zajęć sportowych) czy prowadzenie świetlicy. W każdym przypadku podmiotem odpowiedzialnym (dysponentem) środków jest ten sam podmiot (dana placówka szkolna), który można określić mianem „centrum kosztów”. W przeciwieństwie do budżetu klasycznego, gdzie mamy informacje tylko o wydatkach w danej szkole podzielonych według rodzaju (jak bieżące, w tym na wynagrodzenia i majątkowe, bądź według klasyfikacji budżetowej, np. wydatki na świetlicę), **budżet zadań zawiera informację, czemu te wydatki rzeczywiście służą**. Z takiej konstrukcji wynika często konieczność łączenia lub rozdzielania wydatków grupowanych w jednym punkcie klasyfikacji budżetowej. Jeśli pojawiają się nowe zadania – jak na przykład programy finansowane ze środków zewnętrznych czy zaplanowane samodzielnie przez samorząd projekty – nie gubią się one w „worku” klasyfikacji budżetowej, ale są osobno określone i widać,

jakie wydatki są związane z ich realizacją. Taka prezentacja budżetu sprzyja jawności i wytłumaczalności.

TABELA 10. BUDŻET ZADAŃ
– PRZYKŁAD Z OKRĘGU SZKOLNEGO W USA

Opis programu	Wydatki w roku				
Nauczanie – Rozwój intelektualny					
Nauczanie – Wiedza o świecie					
Rozwój indywidualny					
Przygotowanie do rynku pracy					
Przygotowanie do wyższych szczebli edukacji					
Suma częściowa – Bezpośrednie nauczanie					
Ocena, poradnictwo					
Rozwój i ewaluacje					
Poradniki i media					
Suma częściowa – Wsparcie nauczania					
Usługi pomocnicze					
Usługi społeczne					
Obsługa i utrzymanie					
Remonty					
Administracja					
Suma częściowa – Koszty obsługi					
OGÓŁEM					
Nakłady i produkty – dane rzeczowe (fizyczne)	Dane dla roku				
Liczba uczniów – szkoły podstawowe					
Liczba uczniów – szkoły gimnazjalne					

Liczba uczniów – szkoły ponadgimnazjalne					
RAZEM LICZBA UCZNIÓW					
Liczba nauczycieli					
Liczba pracowników ogółem					
Liczba szkół					
Powierzchnia okręgu (w km ²)					

Źródło: S. Haggart (red.), *Program budgeting for school district planning*, s. 72.

Przypisanie kosztów czy, szerzej, nakładów do zadań nie jest proste. Należy zrozumieć i szczegółowo opisać proces (działania) związany z wykonywaniem zadania. Podstawowe rozróżnienie nakładów będzie wynikało ze związku z „produktem”, a więc można wskazać nakłady bezpośrednie i pośrednie. Szczególnych trudności nastroczają koszty pośrednie, na przykład koszty obsługi administracyjnej, materiałowe, utrzymania budynku, gdyż niełatwo jest je dopisać do konkretnego zadania. Nakłady bezpośrednio związane z wykonaniem są zwykle łatwiejsze do identyfikacji, jednak i tu mogą powstawać problemy. Jeśli na przykład nauczyciel prowadzi, obok zajęć w ramach podstawowego programu, także zajęcia dodatkowe, należy rozdzielić godziny jego pracy i przypisać je do różnych zadań. Innym przykładem są koszty doksztalcania nauczycieli; trudno je przypisać do konkretnych zadań, w realizacji których później ci nauczyciele biorą udział. Tę kategorię kosztów nazywa się zakumulowanymi kosztami usług (*service pool costs*). Rozdzielenie tych kosztów między poszczególne zadania wymaga specjalnego instrumentarium. Służy do tego *Activity Based Costing* (rachunek kosztów działań), metoda rachunkowości znana z sektora prywatnego⁴⁸, która jednak ze względu na trudności i wysoką cenę jest w takich przypadkach rzadko stosowana. W praktyce bardzo często koszty te nie zostają rozdzielone i są traktowane w budżecie jako osobne zadanie, na przykład obsługa administracyjna, doksztalcanie nauczycieli.

Ustalenie kosztów i przypisanie ich do zadań stanowi istotną zaletę budżetu zadań/programów. W budżecie tym jest możliwa szczegółowa kontrola kosz-

⁴⁸ L. Blanchard, *Performance Budgeting: How NASA and SBA Link Costs and Performance*, IBM Center for the Business of Government, 2006.

tów oraz ich porównywanie z jednostkami (szkołami, klasami) realizującymi to samo zadanie. Można też kontrolować koszty wykonania zadania w czasie. Porównywanie jest możliwe dzięki zastosowaniu wskaźników, które pokazują ile „kosztował” dany produkt (kiedy przeliczamy go np. na liczbę uczniów) lub zastosowany nakład (kiedy przeliczamy go np. na liczbę etatów czy placówek). Taka informacja pozwala szukać optymalizacji kosztów, a więc poprawia gospodarność działań publicznych.

Jaki jest mechanizm optymalizacji? Po pierwsze, dzięki rzetelnym informacjom wynikającym ze wskaźników, zarządzający zadaniem publicznym (np. szkoła, dział oświaty, skarbnik) może zrozumieć „funkcję produkcji”⁴⁹ i określić optymalny zestaw nakładów potrzebnych do uzyskania określonych produktów. Po drugie, dobra informacja stanowi podstawę *benchmarkingu*⁵⁰ kosztów między wykonawcami zadań (np. szkołami podstawowymi, nauczycielami), który – jak pokazują doświadczenia i badania z wielu dziedzin – stanowi dla poszczególnych wykonawców impuls do poprawy kosztowej efektywności działania⁵¹.

Należy pamiętać, że analizy te dokonywane są w obrębie danej jednostki. Pozwalają jej na porównywanie kosztów i, szerzej, nakładów niezbędnych do uzyskania określonych produktów. Od tego, jak są zdefiniowane poszczególne programy i działania, będzie zależeć ilość i szczegółowość informacji płynących z budżetu zadań. Oczywiście, wiele z takich porównań jest możliwych również na podstawie danych z budżetu klasycznego. W przeciwieństwie do niego jednak mamy tu, po pierwsze, zidentyfikowane centra kosztów, a po drugie, możemy wyróżnić kategorie kosztów i nakładów, a przede wszystkim kategorie produktów, co jest najważniejsze z punktu widzenia danego podmiotu publicznego (samorządu czy – tak jak w amerykańskim przykładzie – okręgu szkolnego zob. tab.10).

Ważnym elementem przy kształtowaniu budżetu zadań jest precyzyjne określenie dysponenta środków i zakresu jego odpowiedzialności. Wspomniany powyżej element „konkurencyjności” zaistnieje tylko wtedy, gdy dysponent ma rzeczywistą możliwość podejmowania decyzji wydatkowych i organizacyjnych kształtujących koszty wykonania zadania. W kontekście szkół warto zauwa-

⁴⁹ Warto przy tym zauważyć, że wykorzystanie tej zalety jest w pełni możliwe tylko w przypadku uwzględnienia wszystkich kosztów w obliczanych kosztach zadań.

⁵⁰ *Benchmarking* – analiza porównawcza; praktyka stosowana w zarządzaniu, polegająca na porównywaniu procesów i praktyk stosowanych przez dany podmiot ze stosowanymi przez inne podmioty zajmujące się taką samą działalnością.

⁵¹ A. Kopańska, *Budowanie konkurencji w usługach komunalnych. Analiza zastosowania na podstawie sektora wodno-kanalizacyjnego*, w: S. Kańduła (red.), *Finanse i gospodarka jednostek samorządu terytorialnego*, 2008.

żyć, że tym dysponentem może być albo wydział oświaty, albo każda placówka oświatowa. Ograniczanie tej decyzyjności – czy to poprzez przepisy prawa krajowego (np. ściśle definiujące zatrudnienie nauczycieli), czy lokalnego (ograniczające swobodę decyzji w przesuwaniu środków między częściami klasyfikacji budżetowej) – ogranicza także szansę na optymalizację kosztów. Ważne jest również, aby dysponent potrafił z tej swobody korzystać, to znaczy, aby swoje zadania postrzegał jako dążenie do celu, a nie przez pryzmat realizacji przepisów. Chociaż cel nie jest przedmiotem analiz w budżecie programów, to jednak powinien stanowić punkt wyjścia do jego tworzenia.

Warto zauważyć, że w Stanach Zjednoczonych, gdzie budżet zadań w oświacie jest dość popularny, w niektórych dystryktach stworzono system oparty na budżetach poszczególnych szkół (*school-based budgeting*), dający dużą swobodę dyrektorom szkół w decyzjach wydatkowych i organizacyjnych. Ten system dotyczy również opisanej poniżej formy budżetu celów i efektów. Skutki tak znacznej decentralizacji nie są jednoznaczne⁵², nie jest to jednak przedmiotem rozważań w tym opracowaniu.

Wskazane powyżej podstawowe zasady kształtowania budżetu zadań uwiadaczają nie tylko jego zalety, ale też i jego główne wady. Przede wszystkim dobra identyfikacja zadań i działań z nimi związanych, a w dalszej kolejności kosztów, jest procesem trudnym i pracochłonnym. Wymaga w niektórych przypadkach prowadzenia „podwójnego budżetu” – zarówno klasycznego, obowiązującego prawem, jak i nowego. Uzyskanie porównywalności kosztów jest z kolei utrudnione ze względu na specyfikę poszczególnych dysponentów czy centrów kosztów, co będzie związane na przykład z charakterystyką infrastruktury, strukturą uczniów czy programów nauczania. Jak pokażemy w dalszej części tego opracowania, obie te wady mogą sprawiać, że praktyczne wykorzystanie budżetu zadań jest niepełne lub nawet niewłaściwe.

Budżet zadań nie analizuje i nie mierzy stopnia osiągnięcia celów, a więc rezultatów realizowanych programów. Z punktu widzenia specyfiki podmiotów publicznych oznacza to zatrzymanie się w połowie drogi. W przeciwieństwie bowiem do podmiotów prywatnych, w których produkt jest jednocześnie rezultatem produkcji, podmioty publiczne muszą patrzeć dalej. Jeśli „produktem” oświaty są uczniowie, którzy przeszli określony cykl programowy, to rezultatem są ich wyniki egzaminacyjne, następnie to, czy i jak znaleźli się oni na rynku

⁵² Por. np. H. Ladd, *The Dallas School Accountability and Incentive Program: An Evaluation of Its Impacts on Student Outcomes*, „Economics of Education Review”, 1999, vol. 18(1).

pracy, a dalszym jeszcze, ale niezbędnym w analizach publicznych rezultatem jest rozwój gospodarczy tego regionu, którego elementem są właśnie ci wyedukowani uczniowie. Takie podejście znane jest samorządom z analiz kosztów i korzyści (*cost benefit analysis* – CBA) dokonywanych w odniesieniu do dóbr środowiskowych. Łańcuch korzyści (czy kosztów) niemających miary pieniężnej powinien być uwzględniany w programach i budżetach różnych działań publicznych, w tym oświatowych. Podobnie jak w odniesieniu do CBA, punktem wyjścia będzie tu zmierzenie tych na pierwszy rzut oka niemierzalnych rezultatów. Próba taka jest podejmowana w budżecie określanym jako budżet celów i efektów (*performance budgeting*).

3.2.4. Budżet celów i efektów (*performance budgeting*)

Budżet celów i efektów⁵³ nawiązuje do idei pomiaru celowości wydatków publicznych. Punktem wyjścia jest odpowiedź na pytanie o cele publicznych działań. Następnie określa się sposoby ich realizacji, czyli programy. Tym programom przypisuje się konkretne działania i wydatki publiczne. Warto zauważyć, że ten schemat odpowiada schematowi budowania strategii (jest misja i wizja, a następnie wskazane sposoby ich realizacji). Tak więc budżet celów i efektów można uznać za zoperacjonalizowanie strategii samorządu.

Dobre określenie celu jest tu punktem wyjścia. Cele będą oczywiście związane z funkcjami, jakie dany podmiot wykonuje zgodnie z przepisami prawa, jednak nie są z funkcjami tożsame. Jeśli na przykład gmina jest odpowiedzialna za edukację publiczną, jest to jedna z funkcji, jaką ona spełnia. Jednak podobnie jak w budowaniu strategii, przyjmuje się wizję funkcjonowania oświaty i oparte na tej podstawie cele strategiczne, które wykraczają poza określone prawem minimum, także cele w budżecie celów i efektów mają szerszy zakres. Podobnie jak w strategii, można je dzielić na cele długo- i krótkoterminowe.

Przy określaniu celu przywołuje się regułę SMART⁵⁴ znaną z zarządzania poprzez cele w sektorze prywatnym. Jest to pięć określeń traktowanych jako komplet cech niezbędnych (rys. 3).

Przede wszystkim cel powinien być **konkretny**, niebudzący wątpliwości interpretacyjnych, pozwalający określić, jakiego efektu (rezultatu) możemy się

⁵³ Takie tłumaczenie zaproponowano w: K. Pakoński (red.), *Budżet...*

⁵⁴ SMART to skrót utworzony z pierwszych liter przymiotników określających cele: Specific, Measurable, Attainable/Ambitious, Realistic, Timely.

RYS. 3. CHARAKTERYSTYKA CELÓW W BUDŻECIE CELÓW I EFEKTÓW



Źródło: opracowanie własne.

spodziewać. Ten rezultat musi być **możliwy do zmierzenia**. Chodzi tu zarówno o mierzalny charakter, jak i dostępność danych. W niektórych przypadkach, jak na przykład w celach oświatowych szwedzkiego miasta Nybro (zob. tabela 11), sposobem mierzenia mogą być ankiety. Często będzie to więcej niż jedna miara pokazująca różne aspekty oczekiwanego rezultatu. Aby przyjęty cel był rzeczywiście osiągany, musi być **zrozumiały i akceptowany** przez pracowników odpowiedzialnych za realizację działań na rzecz jego osiągnięcia. Warto dodać, że z tego względu nie powinien być to cel narzucony z zewnątrz, ale stworzony na potrzeby danej organizacji, w procesie konsultacji z tymi, którzy będą odpowiadać za realizację zadań (tak jak cele w strategii). Cel musi być **realny**; nie można wyznaczać celu, który wykracza poza możliwości wykonania, realność oznacza zatem, że organizacja musi posiadać wystarczające zasoby, aby cel osiągnąć. Na końcu wreszcie, należy przyjąć **terminy**, w jakich rezultat ma być osiągnięty, aby wyznaczały one horyzont działania, a również pozwoliły na weryfikację postępów.

Założeniem budżetu celów i efektów jest to, że określone cele publiczne mogą być osiągnięte poprzez różne programy (zadania). Ważna jest zatem wiedza o tych programach, oparta na doświadczeniach własnych lub innych krajów czy samorządów. Czasem osiągnięcie jednego celu wymaga prowadzenia więcej niż jednego programu. Należy zauważyć, że w tym miejscu wchodzimy w etap,

który rozpoczynał omówiony poprzednio budżet zadań, to znaczy określamy programy, rozpisujemy je na działania i przypisujemy im koszty.

TABELA 11. CELE OŚWIATOWE W BUDŻECIE CELÓW I EFEKTÓW
W SZWEDZKIM MIEŚCIE NYBRO

Cel długookresowy (strategiczny)	Cel bieżący (na ten rok)
Uczniowie i ich rodzice mają wpływ na działanie szkoły	Co najmniej 80% uczniów czuje, że ma wpływ na działanie szkoły
Każdy uczeń ze specjalnymi potrzebami otrzymuje pomoc jak najwcześniej	Wprowadzenie planu pomocy dla wszystkich uczniów, którzy nie zdali testów kompetencyjnych
Nauczanie powinno być prowadzone tak, aby zrealizować krajowe założenia	Co najmniej 90% uczniów powinno zdać krajowe testy kompetencji

Źródło: opracowanie własne na podstawie S. Carlsson, A. Haglund, *Performance budgeting in practice...*

Niezwykle ważną kwestią jest pomiar osiągnięć. Zatem, po pierwsze, cele/ rezultaty muszą być – jak powiedziano – mierzalne. Po drugie, „pośrednie” etapy tych rezultatów (produkty) również muszą być określone i mierzone. Często jeszcze obok rezultatów ocenia się szersze oddziaływanie projektu, które będzie związane nie tylko z tym projektem, ale też z innymi czynnikami czy programami. I tak na przykład, w przedstawionym na rysunku 4 schemacie budżetu celów i efektów w oświacie można wskazać oddziaływanie na lokalny rynek pracy czy na jakość zasobu siły roboczej.

Pomiar kosztów (nakładów) też jest tu dokonywany, jednak stanowi on – inaczej niż w budżecie zadań – jeden z wielu mierników służących ocenie realizacji zadań prowadzących do celu, a nie miernik jedyny. W zależności od tego, do czego przyrównujemy miary – czy do kosztów, czy do stopnia osiągnięcia założonych celów, możemy mówić o:

- miernikach efektywności (jeśli oceniamy, ile musieliśmy ponieść nakładów finansowych czy rzeczowych na osiągnięty produkt czy rezultat),
- miernikach skuteczności (gdy oceniamy stopień osiągnięcia celu),
- miernikach gospodarności (oceniając, ile kosztuje nas dany nakład rzeczowy).

Podobnie jak w strategii, która obejmuje dłuższy okres, również w budżecie celów i efektów musi zostać uwzględniona ta dłuższa perspektywa. Rezultat nie jest przecież osiągany w ciągu jednego roku, ale wymaga wielu lat działań.

RYS. 4. PRZYKŁADOWY SCHEMAT ZALEŻNOŚCI W BUDŻECIE CELÓW I EFEKTÓW

<p>CEL podnieść wyniki egzaminacyjne uczniów z matematyki</p>	<p>NAKŁADY FINANSOWE wydatki bezpośrednie (dokszałcenie nauczycieli, zakup nowych tablic itp.) i pośrednie (wynagrodzenie administracji obsługującej program)</p>	<p>NAKŁADY RZECZOWE i OSOBOWE dodatkowe godziny pracy nauczycieli, wykorzystywany sprzęt</p>	<p>PRODUKT liczba uczniów biorących udział w nowych lekcjach, liczba lekcji przeprowadzonych nową metodą</p>	<p>REZULTAT wyniki egzaminów z matematyki, zdawalność egzaminów matematyki</p>
<p>Działanie (program): wprowadzenie nowych metod uczenia matematyki</p>				

Miernik zdawalności egzaminów: porównanie z rokiem bazowym, z innymi samorządami/szkołami, z zamierzonym rezultatem – miarą rezultatu

	<p>Miernik nakładów (kosztów): np. ile wydajemy na godzinę pracy jednego nauczyciela zatrudnionego w programie</p>		
	<p>Miernik kosztów produktu: np. ile wydajemy na jednego ucznia uczestniczącego w programie, ile wydajemy na jeden oddział uczestniczący w programie</p>		
	<p>Miernik kosztów rezultatu: np. ile kosztowało podniesienie wyników w stosunku do roku bazowego</p>		
		<p>Miernik nakładów rzeczowych/ osobowych na produkt: np. ilu uczniów uczestniczących w programie przypada na jednego nauczyciela</p>	
		<p>Miernik nakładów na rezultat: ilu nauczycieli brało udział w podniesieniu wyników w stosunku do roku bazowego</p>	
			<p>Miernik produkt/rezultat: np. ile lekcji przeprowadzono i dla ilu uczniów w stosunku do uzyskanych rezultatów (podniesienia wyników w stosunku do roku bazowego)</p>

Stąd widoczne na rysunku 4 mierniki będą dotyczyć – w zależności od poziomu analizy (produkt czy rezultat) – innego okresu. Odpowiednio zatem, mierniki produktu, a więc odnoszące się do bezpośrednich „produktów” działań publicznych, mogą być analizowane w perspektywie rocznej, ale mierniki rezultatu już w perspektywie kilku lat. Z tego też powodu ocena zarządzających zadaniem powinna następować na podstawie mierników produktu. Mierniki rezultatu, które pozwalają ocenić efektywność przyjętych programów, powinny służyć kontroli, czy i jak zbliżamy się do wyznaczonego celu, a w perspektywie kilku- czy nawet kilkunastoletniej powinny stanowić podstawę ewaluacji i ewentualnej zmiany programów i/lub celów.

Korzyści, jakie są możliwe przy zastosowaniu budżetu celów i efektów, to przede wszystkim poprawienie efektywności działania podmiotów publicznych. Obok efektywności kosztowej, którą lepiej niż w klasycznym budżecie można analizować w budżecie zadań, mamy tu możliwość analizy celowości wydatków, a więc efektywności alokacji środków publicznych. Tak więc realność i gospodarność zyskują tu nowy wymiar w stosunku do budżetu zadań/programów. Nie tylko wiemy, ile kosztuje nas „wyprodukowanie” absolwenta, ale potrafimy powiedzieć, czemu to ma służyć, i ocenić, czy założony cel (rezultat) edukacji został osiągnięty.

Określenie i mierzenie celów pozwala lepiej rozumieć i kontrolować działania publiczne przez społeczeństwo, które powinno być współtwórcą celów. Dzięki temu budżet staje się potencjalnie bardziej przejrzysty i zrozumiały dla mieszkańców. Ponadto, jak pokazano, opinie społeczne mogą się stać jedną z miar osiąganych rezultatów. W przeciwieństwie do innych form budżetu, w budżecie celów i efektów można zintegrować różne elementy prowadzące do zmiany zarządzania publicznego. Budżet ten staje się bowiem instrumentem współzarządzania społeczeństwa w samorządzie.

3.2.5. Zastosowanie budżetów zadań oraz celów i efektów w praktyce. Przegląd doświadczeń zagranicznych ze szczególnym uwzględnieniem zadań oświatowych

Powyżej przedstawiono teoretyczne podstawy budżetu zadań oraz budżetu celów i efektów. W praktyce form budżetu jest bardzo wiele i stanowią połączenie licznych (w tym wymienionych wcześniej) wzorcowych konstrukcji. Analiza ich zastosowania, a tym bardziej rezultatów jest trudna, warto jednak podjąć ten wysiłek, gdyż umożliwi pokazanie najczęstszych problemów pojawiających

się w procesie wprowadzania i realizacji budżetu, jak również najistotniejszych warunków ich przewyżnienia.

Jak powiedziano, te typy budżetów od wielu już lat wprowadzane są w wielu krajach na różnych szczeblach administracji i do różnych zadań publicznych. Jednak w większości krajów podstawową formą budżetu pozostaje nadal budżet klasyczny, a praktyczne wykorzystanie miar czy nawet zadaniowego układu budżetu jest ograniczone. Na przykład w 2007 roku w 21 z 25 krajów UE funkcjonowały na poziomie krajowym różne miary produktu, a w 16 krajach miary rezultatu. Jednak, jak pokazuje rysunek 5, ich powiązanie z konkretnymi wydatkami było niewielkie.

Jeszcze rzadziej wykorzystywane są te miary w budżetach samorządowych. Na przykład w 2002 roku w amerykańskich gminach tylko w 15,5% najmniejszych samorządów (do 10 000 mieszkańców) stosowano miary rezultatów w procesie budżetowym, w większych samorządach (powyżej 50 000) ich udział był większy, jednak nadal nieprzeważający – 40%⁵⁵. Podobne badanie w Hiszpanii pokazało jeszcze niższe wykorzystanie celowego podejścia do wydatków w budżetach gmin. Od 2006 roku większe gminy hiszpańskie (powyżej 50 000 mieszkańców) są zobowiązane do przygotowywania w budżecie miar rezultatów swojego działania, a dodatkowo rekomenduje się prowadzenie nowoczesnych metod budżetowania. Mimo to jednak, jak pokazało przeprowadzone w 2010 roku badanie, tylko około 15% z tych samorządów uznaje użyteczność tych miar w procesie budżetowym⁵⁶.

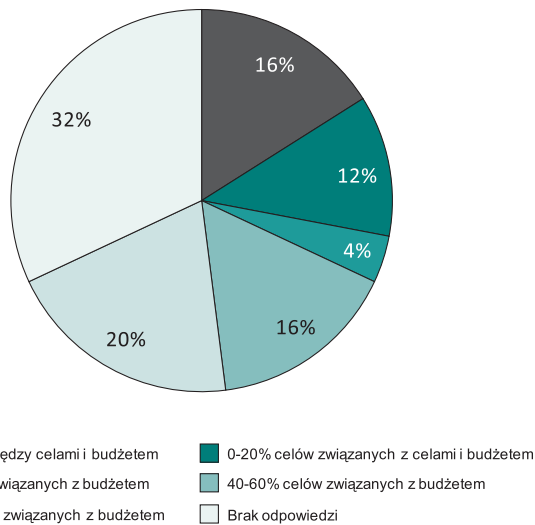
Innymi słowy, nawet gdy mierniki są określone, nie stanowią o kształtowaniu budżetu na kolejne lata. Co ciekawe, zdarza się czasem, że mierniki są wpisywane w dokument budżetu, ale zupełnie nie zależy od nich, co w tym budżecie się dzieje. Istnieje zatem rozdział między budżetem w określonej formie a budżetowaniem rozumianym jako proces. Zauważa się nawet, że zarządzający sektorem publicznym używają tych nowych form budżetowania nie tyle dla poprawy efektywności, ile jako element autopromocyjny. Nowa forma budżetu ma świadczyć o nowoczesności zarządzania⁵⁷.

⁵⁵ W. Rivenbark, J. Kelly, *Performance budgeting in municipal government*, „Public Performance & Management Review”, September 2006, vol. 30, nr 1, s. 35–46.

⁵⁶ V. Montesinos, I. Brusca, *The usefulness of performance and financial reporting in local government: the Spanish experience*, artykuł prezentowany na 13. konferencji CIGAR *Bridging public sector and non-profit sector accounting*, Ghent, 9–10 czerwca 2011.

⁵⁷ Pina, Torres, Yetano, *Accrual accounting in EU local governments: one method, several approaches.*; „European Accounting Review”, 2009, vol. 18.

RYS. 5. POWIĄZANIE WYDATKÓW Z CELAMI W BUDŻETACH PAŃSTW UE W 2007 ROKU



Źródło: *Budget Practices and Procedures Survey*, OECD; <http://webnet.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>.

Powyższe analizy można odnieść przede wszystkim do budżetu celów i efektów. Jest to historycznie nowsza konstrukcja, która budziła (i budzi) wiele nadziei na poprawę wydatkowania publicznych środków. Okazuje się jednak, że w praktyce budżet ten rodzi liczne trudności, istnieje bowiem olbrzymia przepaść między teorią a praktyką tego budżetu. Dobitnie ujął to R. Herzog, stwierdzając że mamy do czynienia z „niebem w teorii a piekłem w praktyce”⁵⁸. Niemniej problem rzeczywistego korzystania z mierników określonych w budżecie dotyczyć będzie nie tylko mierników rezultatu, ale również (choć w nieco mniejszym stopniu) produktu.

Problem ten jest związany z kilkoma kwestiami. Po pierwsze, w przypadku dóbr i usług wykonywanych przez podmioty publiczne mamy do czynienia z wieloma wymiarami rezultatów. Na przykład szkoła czy – szerzej – oświata to nie tylko miejsce przekazywania wiedzy (tj. budowania kapitału ludzkiego), ale także miejsce wychowania, w tym przeciwstawiania się patologiom i wpajania postaw obywatelskich (tj. budowania kapitału społecznego) nie tylko wśród uczniów, ale i rodziców. Szkoły są również pracodawcami dla dość dużej gru-

⁵⁸ R. Herzog, *Performance budgeting: descriptive, allegorical, mythical and idealistic*, “International Journal of Organization Theory and Behaviour”, Spring 2006, 9(1), s. 72–91.

py mieszkańców danej społeczności. Ta wielowątkowość sprawia, że decyzja o celu i jego mierzeniu jest utrudniona. Pojawia się problem „iluzji planowania”. Polega on na tym, że nie można w jednym systemie mierzyć postępu, gdyż cele często konkurują ze sobą i nie mają wspólnego mianownika⁵⁹.

Teoria podpowiada, że wybór najważniejszych celów, określenie mierników rezultatów, mierników produktów i – szerzej – zaplanowanie budżetu zadań lub budżetu celów i efektów wymagają ścisłej i dobrej współpracy wszystkich interesariuszy, a więc władz lokalnych, urzędników, mieszkańców, a w przypadku oświaty również uczniów i rodziców, pracowników szkoły. Jednak praktyka tej współpracy jest bardzo trudna, co jest związane ze sprawami zasadniczymi, jak światopogląd czy opcja polityczna, ale też (a może przede wszystkim) z konfliktem interesów. Nawet jeśli cele zostaną ustalone, to wprowadzenie i używanie mierników zarówno tych celów, jak i produktów może być utrudnione. Szczególnie pracownicy odpowiedzialni za dane zadanie będą niechętni wprowadzaniu jakichkolwiek miar, gdyż to wprowadza kontrolę nad ich własną działalnością (co zresztą jest celem stosowania mierników). Podobnie politycy, bojąc się „rozliczeń wyborczych”, mogą być niechętni mierzeniu rezultatów. Stąd cele i mierniki są często niejasne i ogólnikowe albo ustalone „mało ambitnie”⁶⁰.

Kolejny problem dotyczy tylko mierników rezultatów. Chodzi o ich odpowiednie zastosowanie w odniesieniu do przyjętego celu. W przypadku edukacji zawsze będzie się pojawiać problem oceny wyników edukacyjnych. Standardowym sposobem tej oceny są wyniki egzaminów zewnętrznych. Jak wiadomo jednak, na ten wynik ma wpływ wiele niekontrolowanych przez szkołę czy samorząd czynników, jak pochodzenie społeczne, wykształcenie rodziców, środowisko klasy itp. Ułatwieniem w tej komplikacji wydają się analizy wykorzystujące edukacyjną wartość dodaną czy wyniki ważone. Dobre wykorzystanie tych mechanizmów wymaga dość szczegółowej wiedzy o każdym uczniu w każdej szkole, rok po roku, co jest trudne i kosztowne. Z kolei rozwiązaniem problemu jednorazowych czynników, które mogą oddziaływać na wynik egzaminu, jest uwzględnianie wyników egzaminów z kilku lat. Okazuje się jednak, że nawet tak skomplikowane i przemyślane miary efektów edukacyjnych szkół budzą

⁵⁹ A. Levitas, *Planowanie strategiczne w oświacie*, prezentacja dla projektu *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*, Warszawa, 11 maja 2011.

⁶⁰ Por. np. R. Herzog, *Performace budgeting...*; C. Propper, D. Wilson, *The use and usefulness of performance measures in the public sector*, „Oxford Review of Economic Policy”, 2003, vol. 19, nr 2. W odniesieniu do Polski zob. np. R. Stanek, *Analiza gminnych strategii oświatowych*. Raport przygotowany do projektu *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*, UW, ORE, Warszawa 2010.

wątpliwości, a korzystanie z ich wyników do oceny pracy szkół bywa mylące (a nawet szkodliwe) w dążeniu do rzeczywistego celu, jakim jest podniesienie efektów edukacyjnych. Problemy, jakie się tu wskazuje, to na przykład pogłębianie się różnic między poszczególnymi szkołami czy ukierunkowanie edukacji na zdawanie testów, a nie na rozwój uczniów, czego wyrazem jest rezygnacja na przykład z zajęć muzycznych i sportowych w ostatnich klasach⁶¹.

Jednak raz jeszcze należy przypomnieć, że efekty edukacyjne to tylko jeden z wielu wymiarów działania szkoły. Jak pokazano w poprzedniej części rozdziału na przykładzie Szwecji, należy analizować również inne aspekty działania szkoły, jak np. uczestnictwo uczniów i rodziców w życiu szkolnej społeczności czy bezpieczeństwo dzieci. Z jednej strony, ta wielowątkowość jest wadą, jak już wspomniano, z drugiej natomiast – w kontekście problemów z pomiarem wyników edukacyjnych – może stanowić pewną pomoc, pozwalając na przykład danej szkole wykazać się innymi niż tylko edukacyjne osiągnięciami.

Następny problem mierników (w obu typach analizowanych tu budżetów) jest związany z zakresem rzeczywistej decentralizacji decyzji finansowych przez wykonawców zadań publicznych; w przypadku oświaty możemy analizować zarówno poziom całego samorządu, jak i poszczególnych szkół. Jeśli wiele zadań jest określonych szczegółowo różnymi rozporządzeniami, to ograniczona zostaje swoboda decyzji wydatkowych. Teoria sugeruje, że powinniśmy mieć do czynienia z „mechanicznym” przełożeniem informacji płynących z mierników – ich wykonania lub nie, zmian w ich wielkościach, różnic pomiędzy poszczególnymi wykonawcami – na alokację środków. Jednak w warunkach ograniczonej swobody wydatkowej zmiany alokacyjne są utrudnione. Według NPM zarządzający zadaniem publicznym powinien być odpowiedzialny za cel i mieć swobodę w wybieraniu sposobów jego osiągnięcia. Nie można go zatem ograniczać zbyt dokładnymi przepisami prawa⁶². Jeśli jednak cel ma wielowątkowy charakter, a jego osiągnięcie zależy od wielu podmiotów, to bezpośrednio zarządzający (decydenci) nie mogą odpowiadać za rezultat, który ponadto jest często przesunięty w czasie. Aby zachować powiązanie decydentów i ich oceny z podejmowanymi przez nich działaniami, postuluje się ocenianie ich w odniesieniu do realizacji (kosztów) produktów.

⁶¹ C. Propper, D. Wilson; *The use...*; L. Barrow, C. Rouse, *Casualty, causality, causality: The view of Education Inputs and Outputs from Economics*, Federal Reserve Bank of Chicago Working Papers, November 2005.

⁶² R. Herzog, *Performace budgeting...*

Obok wskazanych obiektywnych ograniczeń, istotne będzie tu podejście zarządzających do zadań. Bardzo ważną rolę odgrywa kultura organizacyjna. Okazuje się, że reformy związane z NPM, które – jak powiedziano – mają swoje korzenie w Wielkiej Brytanii, w kontynentalnej Europie przyjęły często inne formy i dały gorsze rezultaty. Za przyczynę tych różnic wskazuje się różną kulturę administracji publicznej. Tam, gdzie przeważa biurokratyczne podejście, a podstawą działania administracji jest litera prawa, tam NPM aplikowane są znacznie dłużej i często jedynie powierzchownie. Dotyczy to szczególnie krajów Europy Południowej (Śródziemnomorskiej) wraz z Francją, ale także Niemiec i Austrii⁶³.

Warto zauważyć, że dwa pokazane wyżej problemy z miernikami – problem oceny efektów edukacyjnych i ograniczona swoboda wydatkowa – związane są ze złamaniem zasady realności celu. Charakteryzując wyżej cele budżetowe, stwierdziliśmy, że cel, jaki stawiamy podmiotom publicznym i który przyjmujemy jako podstawę określenia ich zadań, musi być realny, czyli możliwy do osiągnięcia na poziomie tych podmiotów. Jak się wydaje, w przypadku edukacji mamy tu sporą niedogodność. Raz jeszcze zatem wraca problem definiowania celów: być może cele edukacyjne są zbyt złożone a duża część z nich uzależniona od czynników niezależnych od zarządzających szkołą. Okazuje się, że rozwiązaniem może być zrezygnowanie z przekładania miar rezultatów na decyzje budżetowe. Sam fakt istnienia miar może bowiem poprawiać efektywność działania, gdyż buduje świadomość celu podejmowanych zadań i wydatkowanych pieniędzy. Nie odnosi się to oczywiście do miar produktu, gdyż ocena i porównywanie kosztów i nakładów jest nie tylko możliwe, ale i zasadne.

Jak pokazano, rzeczywiste stosowanie miar w budżetach jest zadaniem trudnym. A przecież nie jest to jedyna trudność, z jaką trzeba się zmierzyć, tworząc budżet zadań czy budżet celów i efektów. Kłopotliwe może być również rozpisanie zadań na działania i przypisanie im pełnych kosztów. Czasu wymaga nie tylko weryfikacja rezultatów, ale też dostosowanie się użytkowników budżetu (urzędników) do nowego systemu. Często daje się odczuć ich opór, wynikający z przeciążenia pracą nad nowymi dokumentami, jakie muszą być przygotowywane. Niewątpliwie pomocą są tu coraz bardziej zaawansowane programy informatyczne, które pozwalają na wiele sposobów agregować i dezagregować dane wprowadzane do budżetów.

Koszty finansowe i polityczne związane z wprowadzeniem budżetu zadań czy (a może szczególnie) budżetu celów i efektów są na tyle wysokie, że dość

⁶³ Pina, Torres, Yetano, *Accrual accounting...*

często mamy do czynienia z rezygnacją z rozpoczętych reform. Determinacja i wola polityczna okazują się bardzo istotnymi czynnikami utrzymania działań zmieniających tradycyjne budżetowanie. Jak pokazano na przykładzie USA i Kanady, budżety te utrzymują się przede wszystkim w tych jednostkach administracji publicznej, w których mamy do czynienia z systemem silnej władzy prezydenckiej lub w których silna jest pozycja zarządzającego daną jednostką. W jednostkach zarządzanych w systemie parlamentarnym lub przy braku silnego lidera reformy budżetowe często są wstrzymywane lub realizowane tylko połowicznie.

Wprowadzenie budżetu zadań czy celów i efektów jest przedsięwzięciem trudnym. Nie oznacza jednak, że niemożliwym. Przedstawione problemy, można z pewnym uproszczeniem podzielić na **obiektywne** – związane z charakterystyką usługi edukacyjnej, jej wielowątkowością i zależnością od wielu podmiotów, i **subiektywne** – wynikające z obaw czy po prostu nieumiejętności podejmowania trudnych decyzji wykraczających poza działania określone przepisami. Jednocześnie pozytywne efekty dobrego zastosowania nowych form budżetowania są wyraźne i nie są to tylko zalety potencjalne, ale rzeczywiste obserwacje z wielu badań i analiz przeprowadzanych w tych miejscach na świecie, gdzie budżet zadań lub budżet celów i efektów funkcjonuje od dłuższego czasu⁶⁴.

Reasumując, warto uporządkować najważniejsze zasady właściwego wykorzystania omawianych form budżetu⁶⁵.

- Budowanie zarządzania opartego na miarach rezultatów to proces trudny i wielowątkowy. Wymaga czasu i zaangażowania możliwie licznej grupy interesariuszy, którzy powinni wraz z władzami współtworzyć cele, określać mierniki, a nawet programy ich realizacji.
- Miary są niezbędnym elementem budżetu zadań i budżetu celów i efektów; nie można mówić o tych budżetach, jeśli ich wprowadzenie nie zostanie poprzedzone opracowaniem właściwych mierników (produktów w przypadku budżetu zadań czy rezultatów w przypadku budżetu celów i efektów). Okresowa (np. raz na 5 lat) weryfikacja stosowanych mierników (podobnie jak programów) jest niezbędna.

⁶⁴ M. Robinson, J. Brumbry, *Does performance...*

⁶⁵ W. Misiąg, A. Hryniewicka, *Koncepcja i wskaźniki...*; J. Diamond, *From program...*; M. Robinson, J. Brumbry, *Does performance...*

- Nowa forma budżetu to za mało, aby dokonały się zmiany w zarządzaniu środkami publicznymi. Musi być to powiązane z nowym budżetowaniem, co oznacza, że decyzje o alokacji środków powinny zostać podporządkowane odpowiednim zadaniom/programom, a ich weryfikacja ma się odbywać na podstawie mierników. Jednocześnie osoby/jednostki odpowiedzialne za dany program powinny mieć swobodę zarządzania środkami im przekazywanymi. Rozliczenie ich z realizacji programów powinno następować na podstawie mierników produktu – a więc tego, co jest zależne od decyzji zarządczych jednostki, a nie od rezultatu, który zależy od zbyt wielu czynników.
- Uzyskanie pozytywnych rezultatów związanych z wprowadzeniem nowej formy budżetu (i budżetowania) jest kosztowne i wymaga czasu. Ten czas jest potrzebny nie tylko po to, aby zobaczyć rezultaty (które, jak pisano wcześniej, z założenia są odsunięte w czasie), ale również po to, by nastąpiła zmiana kultury organizacji.

3.3. Budżet zadaniowy⁶⁶ w Polsce – historia i stan dzisiejszy

3.3.1. Historia wprowadzania budżetu zadaniowego w polskich samorządach i jego podstawowe odmiany

Pierwsze próby zmian formy budżetu pojawiły się w polskich samorządach w latach 90. XX wieku. Istotne znaczenie miało tu wsparcie z Programu Partnerstwa dla Samorządu Lokalnego (LGPP), sponsorowanego przez Amerykańską Agencję Rozwoju Międzynarodowego (USAID). Dzięki szkoleniom, a także bezpośredniej pomocy z tego programu 38 samorządów w latach 1999–2000 przygotowało swoje budżety w formie budżetów zadań. Były to zarówno duże miasta (np. Kraków, Poznań), jak i mniejsze gminy⁶⁷. Niektóre z tych samorządów prowadzą budżet zadań do dziś. Przykładem miasta, które brało udział w tym programie i do dziś opracowuje i prezentuje swój budżet w formie budżetu zadań, są Starachowice. To właśnie miasto, jako reprezentant całej grupy⁶⁸, posłuży za przykład w niniejszym rozdziale (zob. tabela 12).

⁶⁶ Jest to określenie potocznie używane w Polsce; jak wspomniano we wstępie do niniejszego rozdziału, określenie to jest mało precyzyjne; zasadność jego używania zostanie omówiona dalej.

⁶⁷ K. Pakoński (red.), *Budżet...*

⁶⁸ W księdze dobrych praktyk z 2004 r. (<http://pri.dobrepraktyki.pl/>) zbierających doświadczenia polskich samorządów z lat 2001–2004 z wykorzystania nowoczesnych metod zarządzania, omówione

Wdrożenie programu LGPP w Starachowicach

Prace nad wdrożeniem budżetu przebiegały w Starachowicach w kilku etapach. Najpierw z celami i założeniami wdrożenia budżetu zadaniowego zapoznano wszystkich naczelników wydziałów urzędu. Następnie „naczelnicy jednostek urzędu sformułowali propozycje zadań na podstawie realizowanych obowiązków, priorytetów zawartych w strategii miasta, przeprowadzonych analiz i badań oraz informacji zewnętrznych dotyczących potrzeb miasta”. Zadania te zostały przez wyznaczonych koordynatorów zapisane w dokumentach budżetowych, przygotowanych na potrzeby wdrażania budżetu zadań wraz z planami nakładów finansowych i rzeczowych. Plany po konsultacjach zostały zatwierdzone i przeniesione do systemu komputerowego. „Dane wprowadzone w postaci zadaniowej zawierały wydatki wyszczególnione w planach działania zadań z zaznaczeniem odpowiednich podziałek klasyfikacji budżetowej. Dzięki temu, przy użyciu wspomnianego powyżej programu, bez dodatkowego wysiłku można zestawić załącznik do uchwały budżetowej w formie wymaganej przepisami, tj. zestawienie dochodów i wydatków według klasyfikacji budżetowej. Równocześnie z wprowadzeniem planowania zadaniowego zmodyfikowano system księgowo-rachunkowy tak, aby można w ciągu roku dokonywać rejestracji wydatków w układzie analogicznym do planu”⁶⁹.

Jak widać z powyższego opisu, budżet zadaniowy został zdefiniowany oddolnie, a jednocześnie dopasowany do celów wpisanych w strategię rozwoju gminy. Podział wydatków na bezpośrednie i pośrednie nawiązuje do trudnej, jak powiedziano, idei identyfikacji wszystkich kosztów związanych z danym zadaniem. Zapis budżetu pozwala na wyliczenie dowolnych mierników produktu – czy to w odniesieniu do nakładów osobowych, czy finansowych. Budżet w tym kształcie jest przygotowywany i prezentowany w Starachowicach do dziś. Niestety, cele w zakresie edukacji nie są artykułowane w dokumencie budżetowym, nie można zatem zweryfikować, czy i jak są one osiągnęte. Pozostały zadania wraz ze szczegółowym określeniem nakładów. Jest to zatem niemal klasyczny budżet zadań/programów.

są również dwie inne gminy jako przykłady wdrożenia budżetu zadaniowego w ramach programu LGPP, jednak w roku 2011 spośród tych samorządów tylko Starachowice prezentują na swoich stronach BIP budżet zadaniowy.

⁶⁹ <http://pri.dobrepraktyki.pl/> oraz K. Pakoński (red.), *Budżet...*

TABELA 12. BUDŻET ZADAŃ W STARACHOWICACH
– ZADANIA REALIZOWANE PRZEZ SZKOŁY PODSTAWOWE

Nazwa zadania	Zakres rzeczowy		Liczba etatów	Wydatki bezpośrednie	Wydatki pośrednie	Wydatki ogółem
	treść	plan/ wykonanie	plan/ wykonanie	plan/ wykonanie	plan/ wykonanie	plan/ wykonanie
Stałe elementy nauczania	Liczba oddziałów					
	Liczba dzieci					
Zmienne elementy nauczania	Liczba dzieci objętych nauczaniem indywidualnym					
Klasy 0	Liczba oddziałów					
	Liczba dzieci					
Prowadzenie stołówki, kuchni, świetlicy	Korzystający z żywienia					
	Korzystający ze świetlicy					
Klasy alternatywne	Liczba oddziałów					
	Liczba dzieci					
Remonty						
Doskonalenie zawodowe nauczycieli						
Programy wspólnotowe						
Inwestycje						
Pomoc materialna						

Źródło: Schemat sprawozdania z realizacji budżetu Miasta Starachowice.

Jak pokazano w powyższym przykładzie, bardzo ważnym narzędziem wspomagającym wdrożenie budżetu zadaniowego okazał się program komputerowy. Nie wszystkie miasta na początku XXI wieku zdecydowały się korzystać z takich programów. Po pierwsze były one kosztowne, po drugie zaś zbyt skomplikowane, zwłaszcza w dużych miastach. Oznaczało to konieczność równoległego prowadzenia podwójnej sprawozdawczości. Ta niedogodność sprawiła,

że niektóre samorządy zrezygnowały po początkowych pracach z prowadzenia podwójnego budżetu. Tak było na przykład w Gdańsku i Ostrowie Wielkopolskim. Dziś, gdy technologia jest znacznie bardziej zaawansowana, a przede wszystkim tańsza i często już obecna w urzędach samorządów, niektóre miasta, w tym Gdańsk, wracają do poprzednich pomysłów⁷⁰.

Rozbudowana analityka oświatowa

W przypadku oświaty, obok obowiązkowej sprawozdawczości w układzie klasyfikacji budżetowej, niezbędne jest przygotowywanie szeregu innych dokumentów, jak arkusze organizacyjne czy plany finansowe. Dlatego też oprogramowanie, które pozwala połączyć wszystkie te dokumenty, a jednocześnie wprowadzić układ zadań według indywidualnych potrzeb samorządu, w sposób szczególnie usprawnia prowadzenie budżetu. Z takiego niezwykle użytecznego oprogramowania korzysta dziś wiele samorządów. Na przykład w Krakowie wdrażany jest Zintegrowany System Zarządzania Oświatą. Na potrzeby tego systemu określono szeroko modelowe zadania, jakie realizują placówki i Wydział Edukacji. Wszystkie te zadania zostały zdefiniowane przez ów wydział, w porozumieniu z placówkami oświatowymi. Wyróżniona została działalność podstawowa każdej placówki, a następnie podzielona na podzadania, tj. określone zajęcia prowadzone w szkole. Zdefiniowano również działalność dodatkową, która nie wynika wprost z arkusza organizacyjnego, jak godziny zastępstw doraźnych, nauczanie indywidualne, tzw. trzynastki, nagrody – znajdują się tu zatem takie wydatki, które nie są stałe w ciągu roku, ale jednorazowe, jednak obowiązkowe zgodnie z przepisami prawa. Następnym zadaniem jest działalność pozostała, która pojawia się nie we wszystkich placówkach; są to na przykład zielone szkoły, programy wymiany międzynarodowej, remonty czy działania finansowane ze środków innych niż miejskie. Planowanie budżetu w obrębie oświaty i księgowanie następuje w układzie tych zadań. System ten pozwala na wyliczanie wskaźników kosztów, które niekoniecznie są pokazywane w budżecie.

W praktyce samorządy często utożsamiają rozbudowaną analitykę oświatową z budżetem zadań. Istotnie, jest to bardzo podobne narzędzie. Jednak w świetle zaprezentowanych wcześniej rozważań o budżecie zadań, a szczególnie budżecie celów i efektów, można mieć wątpliwości co do poprawności takiego traktowania analityki oświatowej. Budżet, niezależnie od formy, to nie tylko narzędzie zarządzania finansami, ale również akt normatywny – tworzony jaw-

⁷⁰ M. Weber, *Nowy sposób planowania finansów*, „Rzeczpospolita” z 14.09.2011.

nie i (w idealnym budżecie celów i efektów) we współpracy ze społeczeństwem. Jeśli zatem wspomniane oprogramowanie i analizy z niego wynikające pozostają wewnętrznym narzędziem urzędu, to nie mają charakteru budżetu zadań, a szczególnie celów i efektów. Zwłaszcza że cel, którego osiągnięciu służą zadania wyróżnione, nie jest często określany. Systemy te służą przede wszystkim lepszemu planowaniu i – szerzej – zarządzaniu w obrębie oświaty. Mogą być zatem narzędziem pomocnym w tworzeniu budżetu zadań czy celów i efektów, ale nie są budżetem samym w sobie.

Budżet zadaniowy – „model szczeciński”

Obok „głównego nurtu” wprowadzania budżetów zadań wraz z programem USAID, pod koniec zeszłego wieku w Szczecinie stworzono system nawiązujący do budżetu zadań, różniący się jednak od niego w dwu istotnych kwestiach: po pierwsze – podstaw podziału zadań, a po drugie – podejścia do obowiązkowej klasyfikacji budżetowej (zob. tabela 13).

Podstawą sformułowania tego budżetu są zadania i to „zadania, a nie cel są nadrzędne”. Są one określane na podstawie zadań realizowanych przez samorząd zgodnie z przepisami prawa (w podziale na własne i zlecone), a dopiero później definiuje się ich cel i mierniki. Inna różnica to fakt, że te zadania bezpośrednio nawiązują do klasyfikacji budżetowej. „Wyodrębniono jednorodne lub powiązane ze sobą obszary działalności miasta – sfery odpowiadające klasyfikacji budżetowej na poziomie działów, natomiast zadania sformułowano, posługując się rodzajem działalności (lub nazwą podmiotu je realizującego), odzwierciedlając w ten sposób rozdziały klasyfikacji budżetowej”⁷¹. Takie ujęcie utrudnia wyjście poza informacje płynące z klasyfikacji budżetowej i bardziej swobodne, dostosowane do potrzeb każdej jednostki, definiowanie zadań i ich celów. Nie ma tu również próby rozdziału kosztów pośrednich między poszczególne zadania. Jest to rozwiązanie prostsze i tańsze, a ponadto nie stwarza problemu „podwójnej księgowości”. Jest natomiast możliwe dodawanie zadań, które są podejmowane przez samorząd w związku z prowadzoną polityką własną (np. „Miejski program pracy z uczniem zdolnym” w Szczecinie, który w klasyfikacji budżetowej znajdzie się w rozdziale „Działalność pozostała”). Dziś podobny jak w Szczecinie układ budżetu występuje na przykład w Warszawie.

⁷¹ A. Strzelczak, *Koncepcja pomiaru skuteczności i efektywności wydatkowania środków publicznych w sferze Edukacja i nauka na przykładzie budżetu zadaniowego Gminy Miasto Szczecin*, w: *Gospodarka Polska w warunkach kryzysu – materiały z VI konferencji doktorantów, Szczecin 26–27 marca 2010 r.*, wyd. Szczecin 2011.

TABELA 13. BUDŻET ZADAŃ W SZCZECINIE – PROWADZENIE PUBLICZNYCH SZKÓŁ PODSTAWOWYCH

Cel zadania	Realizacja ramowego planu nauczania dla I i II etapu edukacyjnego w publicznych szkołach podstawowych oraz zapewnienie właściwego rozwoju, opieki i wychowania
Działania	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zapewnienie wynagrodzeń dla pracowników <ul style="list-style-type: none"> – wynagrodzenia osobowe pracowników – wynagrodzenia bezosobowe – pochodne od wynagrodzeń – dodatkowe wynagrodzenie roczne 2. Pozostałe wydatki bieżące związane z działalnością jednostek <ul style="list-style-type: none"> – wpłaty na PFRON – zakup materiałów i wyposażenia – zakup pomocy naukowych, dydaktycznych i książek – zakup energii – zakup usług remontowych – zakup usług zdrowotnych – zakup usług pozostałych – zakup usług dostępu do sieci Internet – opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych (...)
Wskaźniki efektywności	<p>Kwota wydatków na ucznia</p> <p>Kwota wydatków na oddział</p> <p>Średnia liczba uczniów przypadająca na oddział</p>
Harmonogram finansowy działań	Miesięcznie 1/12 planu rocznego
Klasyfikacja wydatków	Rozdział 80101
<p>Podstawa prawna:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ustawa z dnia 7.09.1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) - ustawa z dnia 26.01.1982 r. – Karta nauczyciela (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.) 	

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta Szczecina za 2010 r.

Różnice w obu podejściach są wyraźnie widoczne w podanych przykładach. Podejście, jakie reprezentują Starachowice (i inne samorzady z nurtu wprowadzonego przez program USAID), jest niewątpliwie bliższe ideom budżetu zadań czy programów, który został opisany w poprzedniej części rozdziału. W Starachowicach miasto wyodrębniło zadania szkół według ich znaczenia i specyfiki danego szczebla nauczania, a przede wszystkim celu, jaki sobie przyjęło (choć, jak wspomniano, nie jest on widoczny w dokumentach budżetowych), niezależnie od ich umiejscowienia w klasyfikacji budżetowej. Skoro szkoła wydaje obiady – staje się to zadaniem szkoły, choć w klasyfikacji budżetowej jest to inny rozdział. W Starachowicach dokonuje się też szacowania kosztów bezpośrednich i pośrednich każdego z tych zadań.

W Szczecinie mamy odtworzenie klasyfikacji budżetowej – na przykład wspomniane stołówki stanowią odrębne zadanie (niewidoczne w budżecie miasta w wydatkach szkół). Jednocześnie, choć cele w Szczecinie zostały dopisane dopiero po zdefiniowaniu zadań, są one widoczne w dokumencie budżetowym, co zbliża go bardziej do koncepcji budżetu zadań, a nawet celów i efektów, prezentowanej we wcześniejszej części rozdziału.

Mierniki wyliczane w obydwu typach budżetów zadań są podobne – są to mierniki produktu i nakładów. Zmierzeniu poddawane są koszty wykonania zadania (zgodnie z jego definicją zawartą w każdym z budżetów). Warto też zauważyć, że układ szczeciński utrudnia zapoznanie się z kosztami wydatkowanymi przez każde „centrum kosztów”, tj. szkołę (nie można tego „wyczytać” bezpośrednio z budżetu, choć oczywiście jest to możliwe).

Choć wiele jest zatem podobieństw – zdefiniowanie zadań i mierzenie ich kosztów – są to inne formy budżetów. Potocznie oba nazywane są **budżetami zadaniowymi**, podobnie jak systemy zarządzania oświatą. Ta nazwa jest podobna raczej do stosowanej w tym opracowaniu nazwy „budżet zadań” (lub „budżet programów”), a powyższe przykłady też są bardziej zbliżone do idei tego budżetu niż budżetu celów i efektów. Niestety, określenie „budżet celów i efektów” nie przyjęło się w Polsce i dziś, kiedy jest mowa o budżecie zadaniowym, nie można mieć pewności, co pod tym pojęciem się kryje. Bałagan definicyjny pogłębił się wraz z wprowadzeniem pojęcia „budżet w układzie zadań” do polskiego prawodawstwa.

Pierwsze prace nad wprowadzeniem nowej formy budżetu – nazywanego budżetem zadaniowym – jako obowiązkowej w budżecie państwa rozpoczęto w 2006 roku. Wprowadzono niezbędne zmiany w ustawie o finansach publicznych z 2005 roku i już na rok 2007 opracowano pilotażowo tę nową formę dla jednej funkcji państwa: nauka i szkolnictwo wyższe. Przyjęto również rozpisany na lata 2008–2015 plan wdrażania tego budżetu. W obowiązującej ustawie o finansach publicznych także uwzględniono tę nową formę budżetu, definiując ją następująco:

Powyższa definicja nawiązuje raczej do budżetu celów i efektów. W odniesieniu do samorządów ta forma budżetu traktowana jest – jak dotychczas – jedynie jako fakultatywna. Jednak zgodnie z deklaracjami Ministerstwa Finansów można oczekiwać, że w przyszłości budżet uwzględniający mierniki rezultatów stanie się obowiązkowy, również lokalnie⁷². Dotychczasowe do-

⁷² M. Weber, *Nowy sposób...*

świadczenia polskich samorządów, jak pokazano, są bliższe budżetowi zadań. Mierniki rezultatów bywają wykorzystywane w innych dziedzinach – na przykład w Krakowie istnieje wzorcowy budżet celów i efektów w odniesieniu do zadań administracyjnych.

BUDŻET W UKŁADZIE ZADAŃ

to „zestawienie odpowiednio wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych sporządzone według funkcji państwa, oznaczających poszczególne obszary działań państwa, oraz:

- a) zadań budżetowych grupujących wydatki według celów,
- b) podzadań budżetowych grupujących działania umożliwiające realizację celów zadania, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione,

wraz z opisem celów tych zadań i podzadań, a także z bazowymi i docelowymi miernikami stopnia realizacji celów działalności państwa, oznaczającymi wartościowe, ilościowe lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów”.

(art. 2 ust. 3, uofp)

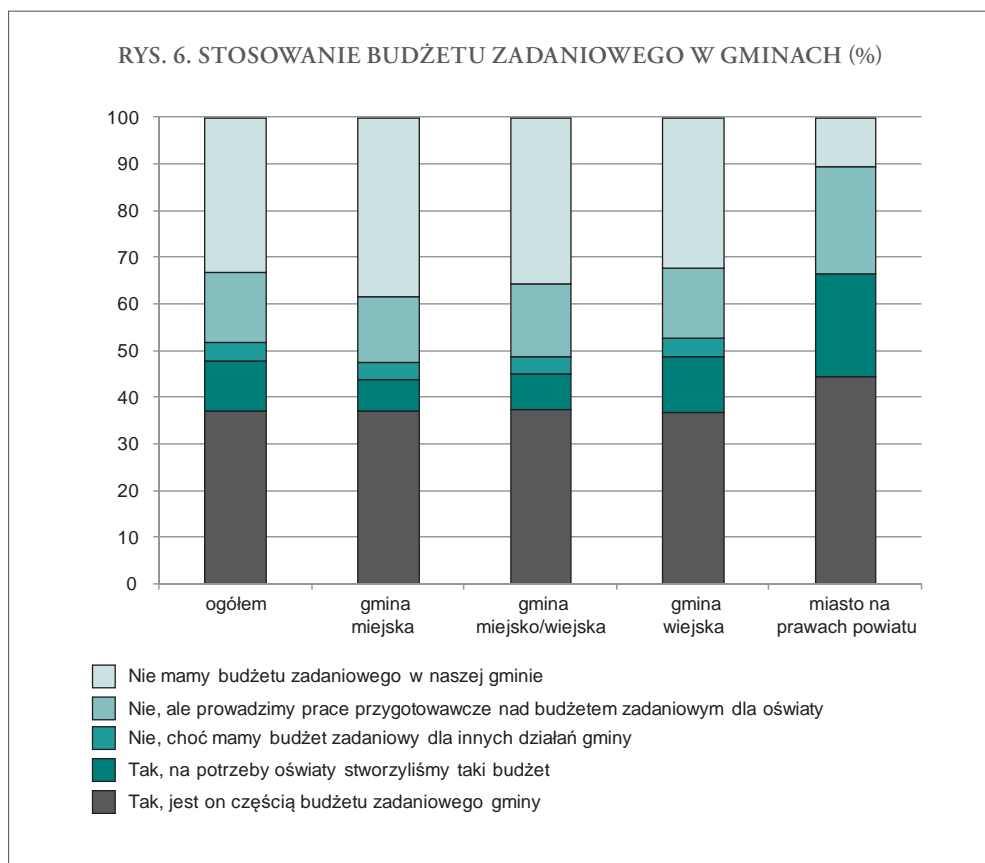
Doświadczenia i oczekiwania polskich samorządów z wykorzystania tych różnych form zadaniowego spojrzenia na oświatę pokazane są w kolejnej części opracowania.

3.3.2. Zalety nowych form budżetu (budżetu zadań) w zastosowaniu do edukacji – doświadczenia polskich samorządów

Informacje prezentowane w tej części rozdziału pochodzą z ankiety przeprowadzonej latem 2011 roku na ogólnopolskiej reprezentatywnej próbie 320 gmin. Respondentami były osoby, w których kompetencji znajdują się sprawy związane z zarządzaniem oświatą na terenie gminy. W miastach i w większych gminach wiejskich tą osobą był zazwyczaj kierownik wydziału oświaty (różnie nazywanego). W przypadku małych gmin wiejskich respondentem był wójt lub sekretarz gminy. Obok ich odpowiedzi wykorzystano opinie przedstawicieli samorządów zebrane w trakcie przeprowadzonych wywiadów oraz podczas rozmów prowadzonych w tzw. grupie fokusowej.

W 2011 roku 37% ankietowanych samorządów stwierdziło, że posiada budżet zadaniowy, a oprócz tego 10% odpowiedziało, że ma taki budżet na potrzeby zadań oświatowych. Jak pokazuje poniższy wykres, szczególnie wiele

powiatów grodzkich stosuje tę formę budżetu do zadań oświatowych (66%). Co ciekawe, w drugiej kolejności co do stopnia wykorzystania budżetu zadań i analityki oświatowej są gminy wiejskie (prawie 50%); stosunkowo najrzadziej korzystają z tej formy budżetowania gminy miejskie (45% wskazań)⁷³.

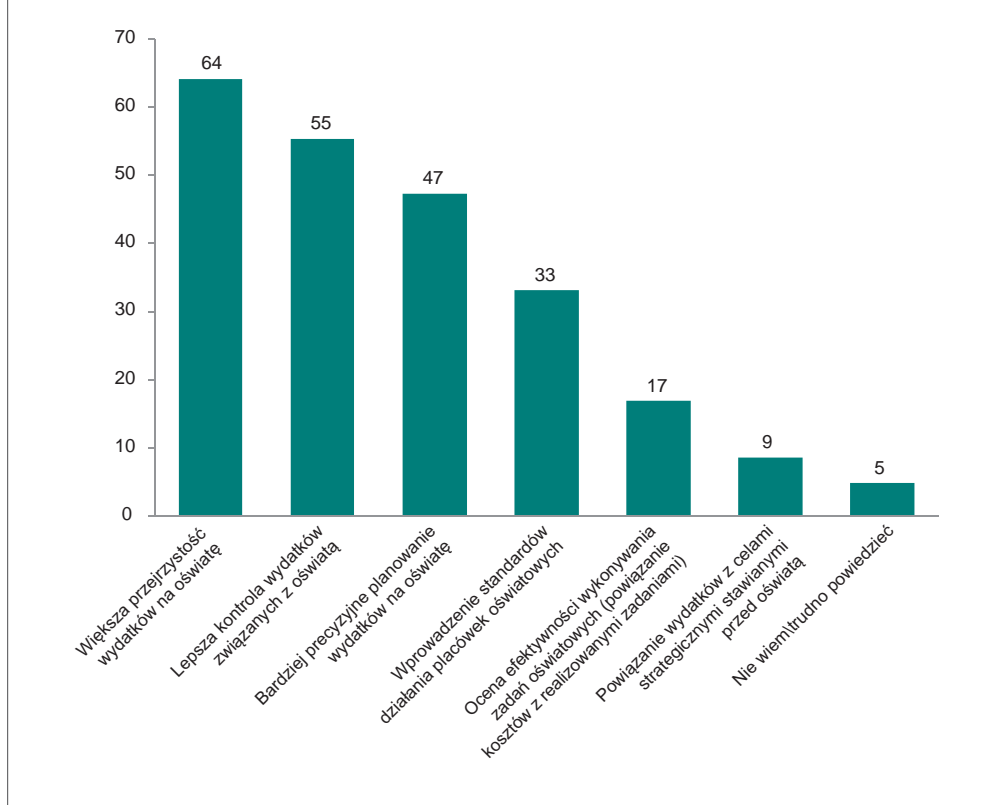


Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji z ankiety.

Zalety zastosowania form budżetowania zadaniowego w oświacie (rys. 7), jakie dostrzegają samorządy, są związane przede wszystkim z przejrzystością (64% odpowiedzi), kontrolą (55%) i precyzją (47%) oraz efektywnością wydatków oświatowych (33%).

⁷³ Jak pokazaliśmy we wcześniejszych rozważaniach, dotychczasowe doświadczenia polskich samorządów związane są raczej z różnymi odmianami budżetu zadań lub programów, stąd właśnie w ten sposób należy odczytywać odpowiedzi na zadawane w ankiecie pytania. Zaznaczenie przez respondenta budżetu zadaniowego tylko w odniesieniu do oświaty oznacza zapewne, że w danym samorządzie istnieją różne programy analityczne wykorzystywane w planowaniu wydatków oświatowych.

RYS. 7. ZALETY BUDŻETU ZADAŃ W OŚWIACIE (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji z ankiet.

Przejrzystość, jako zaleta budżetu zadań, wydaje się oczywista, niezależnie od przyjętej szczegółowej formy, stąd można by się spodziewać większej liczby wskazań (bliskiej 100%). Należy jednak pamiętać, że na pytania ankiety odpowiadali pracownicy urzędu samorządu, którym zapewne bliższa jest „klasyczna” forma budżetu. Ponadto liczba zadań wpisywanych do dokumentu (szczególnie w dużych ośrodkach) jest tak znaczna, że wprowadzić budżet zadań jest bardziej transparentny niż klasyczny, nadal jednak mało czytelny. Stąd w powiatach grodzkich na większą przejrzystość budżetu zadaniowego wskazało nieco mniej respondentów niż w mniejszych ośrodkach (w miastach na prawach powiatu było to 50% wskazań, a w gminach ponad 60%). Mówiąc o przejrzystości, można ją odnieść zarówno do przeciętnego obywatela, jak i do radnych. Jak podkreślali przedstawiciele miast, z którymi rozmawialiśmy, to właśnie zadaniowy, a nie klasyczny układ budżetu jest przedmiotem dyskusji z radnymi.

Szczególnie programy dodatkowe, zaplanowane przez daną jednostkę, które gubią się w klasycznym budżecie, są tu wyraźne; to powszechnie dostrzegana zaleta budżetu zadań. Co ciekawe, próby określenia celów, a także efektywności są prowadzone przez samorządy w zasadzie tylko w odniesieniu do tych dodatkowych, samorządowych programów.

Kontrola kosztów, a także możliwość oceny i poprawy efektywności wydatków oświatowych wynika przede wszystkim z istnienia wskaźników. To dzięki nim samorządy mogą zobaczyć „jaki mamy ruch z roku na rok i z czego on wynika”. Należy zauważyć, że niezbędnym elementem wprowadzania mierników jest bardzo szczegółowe zdefiniowanie, co poszczególni wykonawcy (szkoły, administracja) mają wpisywać w koszty danego zadania. Szczególnie w dużych miastach, gdzie podmiotów realizujących zadania oświatowe jest bardzo wiele, taka dokładność pomaga „ogarnąć” działania i rzeczywiste zróżnicowanie kosztów między placówkami czy dzielnicami. To wymaga jednak czasu i nakładu pracy, nawet w „prostszych”, jak pokazano, typie budżetu, jaki występuje w Szczecinie czy Warszawie, doprecyzowanie tych kategorii było trudnym i żmudnym działaniem. Jednocześnie podkreślano, że informacja o kosztach rzadko stanowi podstawę istotnych zmian w budżecie oświaty. Wynika to z opinii przedstawicieli samorządów o ograniczonej elastyczności decyzyjnej w odniesieniu do najważniejszej kategorii wydatków w oświacie – wynagrodzeń nauczycieli⁷⁴. Informacja o kosztach może być (i jest) stosowana do kształtowania kosztów utrzymania placówek.

Z kolei reforma sieci placówek, a szczególnie likwidacja niektórych, pozostaje decyzją polityczną. Ta decyzja może być oczywiście wsparta informacjami o wyjątkowo wysokich kosztach utrzymania danej placówki, jednak zazwyczaj nie stanowi to głównego argumentu w dyskusjach radnych i zarządu samorządu. Ogółem można stwierdzić (i potwierdzają to informacje z rozmów prowadzonych w samorządach), że mierniki kosztów i nakładów są wykorzystywane raczej jako informacja niż narzędzie zarządzania oświatą. Potwierdza to również bardzo niewielka (zaledwie 8,6%) liczba wskazań na „wprowadzanie standardów działania placówek oświatowych” jako na zaletę budżetu zadaniowego. Warto dodać, że wśród samorządów, które nie mają dotychczas doświadczenia z budżetem zadaniowym, oczekiwanie, że taki budżet pomoże wprowadzić standardy, było niemal dwa razy większe (18%).

⁷⁴ Ograniczenie dotyczy przede wszystkim dolnej granicy, a w pewnym stopniu także różnicowania wynagrodzeń.

Bardziej precyzyjne planowanie wydatków w oświacie ma niebagatelne znaczenie nie tylko dla funkcjonowania samej oświaty, ale szerzej – dla budżetu samorządu. Stąd dostrzeżenie tej zalety przez około połowę respondentów, którzy z budżetem zadaniowym w oświacie mieli do czynienia, jest ważną informacją. Z jednej strony pokazuje, jak istotnym narzędziem dla instytucji oświaty (i samorządu) jest budżet zadaniowy. Z drugiej zaś zaskakuje, że połowa ankietowanych nie dostrzegła tej zalety. Nie różniły się tu znacznie odpowiedzi w zależności od wielkości i typu samorządu; nieco tylko częściej wskazywano tę zaletę w powiatach grodzkich (49,6% wskazań) niż w mniejszych samorządach (w gminach wiejskich 46,9% wskazań). Trudno jest na podstawie wyników ankiety ocenić, jaka jest tego przyczyna. Być może miał na to wpływ konkretny typ budżetu lub czas, od kiedy budżet w układzie zadań funkcjonuje w samorządzie. Być może niedostrzeżenie tej zalety jest związane ze wspomnianym brakiem zarządczego zastosowania mierników.

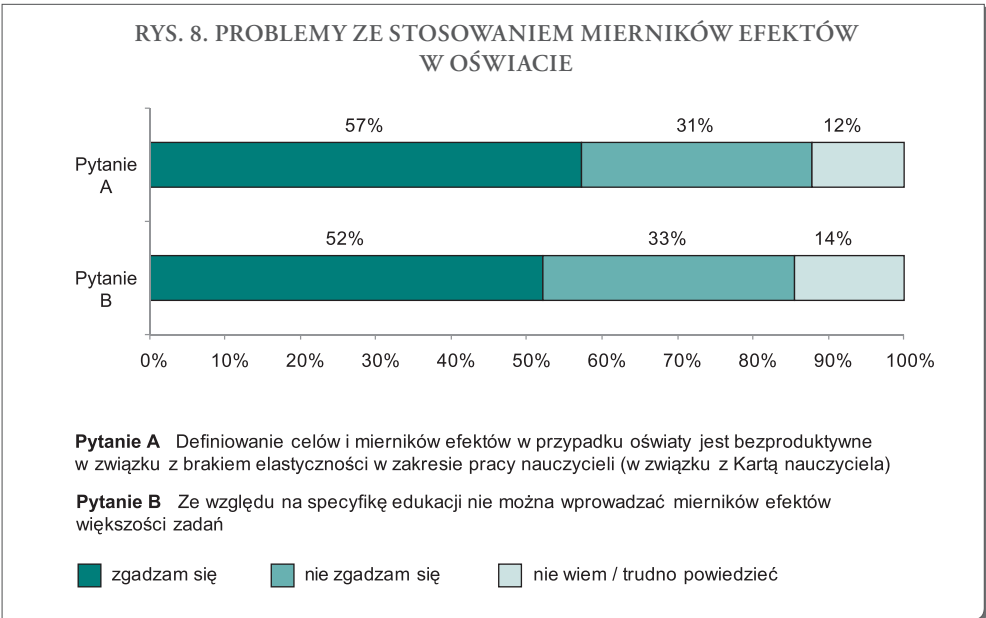
Ostatnia z możliwych zalet – powiązanie wydatków z celami strategicznymi, zgodnie z opisanym schematem budowania budżetu zadań oświatowych – powinna być traktowana jako oczywista. Niestety, jak pokazuje liczba wskazań (16,9%), tak nie jest. Po części może to wynikać z faktu, że strategiczne planowanie w oświacie opisane w oddzielnych dokumentach jest w polskich samorządach niezbyt częste. Zaledwie 22,5% ankietowanych samorządów sporządziło taki dokument, a większość (47,9%) ujmowała strategię oświatową w ogólnym dokumencie strategicznym. Jednak nawet spośród podmiotów (samorządów), które posiadają strategię opracowaną specjalnie dla oświaty, tylko nieco ponad połowa ma w tej dziedzinie budżet zadaniowy i zaledwie co piąty wskazywał na powiązanie wydatków z celami strategicznymi. Również tylko co piąty samorząd (spośród tych, które strategię oświatową mają uwzględnioną w strategii ogólnej i jednocześnie mają budżet zadaniowy) stwierdzał, że powiązanie wydatków i strategii istnieje w jego dokumentach i wyraża się w konkretnych działaniach.

3.3.3. Budżet zadań czy budżet celów i efektów. Możliwości zastosowania w edukacji

Samorządy, jak dotychczas, wolą zatem analizować koszty i nakłady na produkt, niż pytać o cel, a następnie rezultat podejmowanych działań. Ten wniosek rodzi pytanie o możliwości przejścia z budżetu zadań do budżetu celów i efektów. W budżecie zadań czy przy wykorzystaniu analityki oświatowej wadą jest brak związku między celami strategicznymi a określonymi zadaniami, ale nie prze-

szkadza to w uzyskaniu wielu korzyści związanych z optymalizacją kosztów i nakładów. W budżecie celów i efektów pytanie o rezultat (a więc i cel) jest kluczowe. Pokazaliśmy w rozważaniach ogólnych, że mierzenie rezultatów, nawet jeśli możliwe, rodzi wiele wątpliwości. Ten problem należy ponadto odnieść do specyfiki polskiego systemu oświaty i – szerzej – polskiej administracji. Jak wspomniano, kultura organizacji stanowi o możliwościach i charakterze implementowania nowych form budżetu.

W ankiecie zadaliśmy pytanie o mierniki efektów. Niestety określenie to okazało się nieprecyzyjne i z naszych rozmów z przedstawicielami samorządów wynikało, że samorzady za mierniki efektu bardzo często przyjmują mierniki produktu. Nie wiadomo zatem, jak dokładnie rozumiano te mierniki w ankiecie. Niemniej odpowiedzi pokazują, jak wiele budzi wątpliwości idea mierzenia – czy to samych nakładów, czy rezultatów (por. rys. 8).



Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji z ankiet.

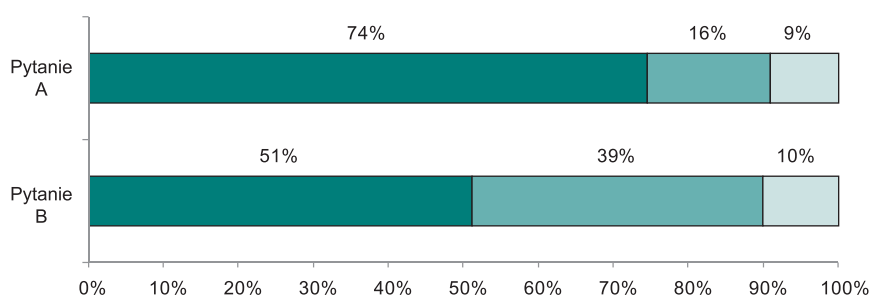
Ponad połowa samorządów ma wątpliwości, czy w ogóle można definiować i mierzyć efekty w oświacie: 57% samorządów uznało za przeszkodę brak elastyczności w zatrudnianiu, a 52% – ogólną specyfikę oświaty. Co trzeci samorząd nie zgadzał się z istnieniem takich problemów, aprobując tym samym stosowanie mierników. Ciekawe, że podział odpowiedzi nie miał związku z tym, czy w danej JST jest już wprowadzony budżet zadaniowy.

Karta nauczyciela to jeden z wielu elementów ograniczających elastyczność działania polskich samorządów w wydatkach oświatowych. Poza jurysdykcją samorządów znajduje się także tworzenie programów nauczania, formułowanie standardów edukacyjnych czy prowadzenie egzaminów zewnętrznych (co jest zadaniem MEN) oraz nadzór i ocena efektywności szkół i nauczycieli (przede wszystkim będące w gestii kuratoriów). Nie oznacza to, że samorzady nie mogą nic w oświacie zrobić, ich inicjatywa wymaga jednak działań wykraczających poza to, o czym wprost mówią przepisy. Rozważając tę kwestię, warto się odnieść do wcześniej sformułowanych refleksji o typie administracji. Reformy z nurtu NPM, w tym budżet zadań, a szczególnie budżet celów i efektów, wymagają oddolnej inicjatywy. Ważna jest wola polityczna – na poziomie samorządu – do wprowadzania zmian. Nie wszystko można i da się uregulować w prawie, zwłaszcza że, jak podkreślano, zadania i cele powinny być zdefiniowane zgodnie z lokalnymi potrzebami, z uwzględnieniem opinii i potrzeb wszystkich lokalnych interesariuszy. Jak pokazują wyniki ankiety, samorzady w większości widzą to i rozumieją; 75% ankietowanych podkreślało, że specyfika lokalnego systemu oświaty wymaga samodzielnego, lokalnego opracowania celów i mierników. To, czego można oczekiwać od władz państwowych, to wskazania standardów, przy czym niemal 40% ankietowanych samorządów nie widziało takiej potrzeby.

Powyższe opinie oraz rozważania przeprowadzone we wcześniejszych częściach tego rozdziału wskazują, że obligatoryjne wprowadzenie budżetu zadań, a zwłaszcza celu i efektów, należy uznać za niezasadne. Doprowadzi to raczej do dalszego sformalizowania działań samorządów niż do poprawy efektywności. Lepszym rozwiązaniem jest polityka prezentacji dobrych praktyk i szkoleń pokazujących, jakie korzyści płyną z tych nowych form budżetu. Przy czym punktem wyjścia w samorządach, szczególnie w odniesieniu do oświaty, powinien być budżet zadań. Mierzenie nakładów na produkty, jak pokazano, jest już w wielu polskich samorządach znane i stosowane. Istnieją zatem polskie przykłady budżetu zadań.

Odrębnym problemem jest istnienie „standardowych” mierników czy to produktu, czy rezultatu działań podejmowanych przez samorzady. Problem dotyczy nie tylko oświaty, ale również innych zdecentralizowanych zadań publicznych. Chodzi o ocenę efektywności funkcjonowania samorządów. Jak wspomniano, taki benchmarking, w którym wykorzystuje się mierniki, uważany jest za jeden z wielu czynników sprzyjających efektywniejszemu działaniu podmiotów publicznych. Nie polega on na kontrolowaniu poczynań samorządów,

RYS. 9. CELE I MIERNIKI W OŚWIACIE – CENTRALNE CZY LOKALNE ?



Pytanie A Ze względu na specyfikę lokalnego systemu oświaty każda gmina powinna sama wypracować swoje cele i mierniki

Pytanie B Powinny istnieć standardy celów i mierników, stworzone centralnie

■ zgadzam się ■ nie zgadzam się ■ nie wiem / trudno powiedzieć

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji z ankiet.

a jedynie ich monitorowaniu. Trzeba brać pod uwagę, że taki monitoring jest często źle postrzegany przez zarządzających zadaniami publicznymi, czego wyrazem może być niemal 40% odpowiedzi w ankiecie negujących konieczność istnienia standardów miar. Jednak w oświacie czy pomocy społecznej, czyli tam, gdzie duża część środków kierowana jest w formie subwencji lub dotacji z budżetu państwa, wiedza o tym, jak są one lokalnie wykorzystywane, jest niezbędna. Tym bardziej że na poziomie państwa istnieje budżet w układzie zadań (budżet celów i efektów). Mierniki rezultatu dla funkcji 3 państwa (pn. Edukacja, wychowanie i opieka) są już stworzone. Próba ich wyliczenia nie tylko na poziomie kraju, ale również poszczególnych samorządów, pozwoliłaby zobaczyć, jakie jest między nimi różnicowanie, i umożliwiłaby bardziej przemyślaną politykę oświatową państwa. Dziś największa część wydatków z budżetu na edukację – subwencja oświatowa – nie ma ani wyznaczonego celu, ani mierników oceniających efektywność jej wykorzystania.

W. Misiąg⁷⁵ odnosząc się do polityki społecznej, zaproponował, aby budżet zadaniowy obejmował zarówno wydatki instytucji centralnych, jak i poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Podobną propozycję w odniesie-

⁷⁵ W. Misiąg, A. Hryniewicka, *Koncepcja i wskaźniki...*

niu do oświaty można znaleźć w opracowaniu A. Strzelczak⁷⁶. Dziś jednak należałoby raczej zacząć od pełniejszego zdefiniowania celów i mierników na poziomie państwa, oczywiście z uwzględnieniem informacji płynących od samorządów. Być może z czasem poszczególne samorządy zaczną wykorzystywać te informacje również na potrzeby zarządzania swoimi finansami, w tym zbudowania własnych budżetów zadań, a w następnej kolejności budżetów celu i efektów.

Bibliografia

Andrews M., *Performance-based budgeting reform. Progress, problems and pointers*, w: A. Shah (ed.), *Fiscal Management*, World Bank, 2005.

Barrow L., Rouse C., *Casualty, casuality, casuality: The view of Education Inputs and Outputs from Economics*, Federal Reserve Bank of Chicago Working Papers, November 2005.

Blanchard L., *Performance Budgeting: How NASA and SBA Link Costs and Performance*, IBM Center for the Business of Government, 2006.

Carlsson S., Haglund A., *Performance budgeting in practice (Swedish municipalities)*, w: *Modernizing municipal finance of the Kaliningrad oblast: performance-based approach and regional development*, EastWest Institute, Moskwa 2007.

Diamond J., *From program to performance budgeting: The challenge for emerging market economies*, „IMF Working Papers”, 2003, 03/169.

Haggart S. (red.), *Program budgeting for school district planning*, Educational Technology Publications, Englewood Cliffs, New Jersey 1972.

Herzog R., *Performance budgeting: descriptive, allegorical, mythical and idealistic*, „International Journal of Organization Theory and Behaviour”, Spring 2006, 9(1).

Herbst M., Herczyński J., Levitas A., *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości*, Warszawa 2009.

⁷⁶ A. Strzelczak, *Koncepcja pomiaru...*

Kopańska A., *Budowanie konkurencji w usługach komunalnych. Analiza zastosowania na podstawie sektora wodno-kanalizacyjnego*, w: S. Kańduła (red.), *Finanse i gospodarka jednostek samorządu terytorialnego*, 2008.

Lachiewicz W. (red.), *Klasyfikacja budżetowa 2011*, Beck InfoBiznes, Warszawa 2011.

Ladd H., *The Dallas School Accountability and Incentive Program: An Evaluation of Its Impacts on Student Outcomes*, „Economics of Education Review”, 1999, vol. 18(1).

Levitas A., *Planowanie strategiczne w oświacie*, prezentacja dla projektu *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*, Warszawa, 11 maja 2011.

Lubińska T., *Budżet a finanse publiczne*, Diffin, Warszawa 2010.

Misiąg W., Hryniewicka A., *Koncepcja i wskaźniki budżetu zadaniowego a bilans potrzeb pomocy społecznej*, Raport Instytutu Rozwoju Służb Społecznych, 2011.

Montesinos V., Brusca I., *The usefulness of performance and financial reporting in local government: the Spanish experience*, artykuł prezentowany na 13. konferencji CIGAR *Bridging public sector and non-profit sector accounting*, Ghent, 9–10 czerwca 2011.

Opolski K., Modzelewski P., *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, CEDEWU, Warszawa 2004.

Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, WN PWN, Warszawa 2006.

Pakoński K. (red.), *Budżet. Budżet jako narzędzie zarządzania w administracji samorządowej, czyli jak osiągać cele przy ekonomicznym wykorzystaniu zasobów*, Municipium, Warszawa 2000.

Pina V., Torres L., Yetano A., *Accrual accounting in EU local governments: one method, several approaches*, „European Accounting Review”, 2009, vol. 18.

Propper C., Wilson D., *The use and usefulness of performance measures in the public sector*, „Oxford Review of Economic Policy”, 2003, vol. 19, nr 2.

Rivenbark W., Kelly J., *Performance budgeting in municipal government*, „Public Performance & Management Review”, September 2006, vol. 30, nr 1.

Robinson M., Brumbry J., *Does performance budgeting work? An analytical review of literature*, „IMF Working Papers”, 2005, 05/210.

Shah A., Chunchil S., *A primer on performance budgeting*, w: Shah A. (red.), *Budgeting and budgetary institutions*; World Bank 2007.

Stanek R., *Analiza gminnych strategii oświatowych*, Raport dla projektu *Do-
skonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*,
UW, ORE, Warszawa 2010.

Strzelczak A., *Koncepcja pomiaru skuteczności i efektywności wydatkowania
środków publicznych w sferze Edukacja i nauka na przykładzie budżetu zada-
niowego Gminy Miasto Szczecin*, w: *Gospodarka polska w warunkach kryzysu*,
materiały z VI konferencji doktorantów, Szczecin 26–27 marca 2010, Szczecin
2011.

Swianiewicz P., *Finanse samorządowe; koncepcje, realizacja; polityki lokalne*,
Municipium SA, Warszawa 2011.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U.,
Nr 157, poz. 1240).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szcze-
gółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środ-
ków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U., Nr 38, poz. 207).

Weber M., *Nowy sposób planowania finansów*, „Rzeczpospolita” 14.09.2011 r.

ROZDZIAŁ 4 | Jarosław Flis

KOMUNIKACJA SPOŁECZNA W PRZYGOTOWANIU STRATEGII OŚWIATOWYCH

4.1. Jak rozmawiać?

Przystępując do przygotowania strategii oświatowej, warto się zastanowić, jak rozmawiać z mieszkańcami, by ich przekonać o celowości takiego zamierzenia. Wchodzimy tu w sferę zwaną komunikacją społeczną, a konkretnie, w sferę komunikowania się władzy publicznej ze społeczeństwem. Specyfika tej komunikacji wynika z tego, jaką rolę do odegrania w społeczeństwie ma władza i jak bliskie są jej kontakty ze społeczeństwem. Jeśli przenosi do tych kontaktów wzory, które przynoszą sukcesy w działalności komercyjnej, osiągnie zapewne niewiele.

Najważniejszą sprawą jest zrozumienie, że zakres działań władzy publicznej jest bardzo duży i ma charakter codzienny. Częstym błędem jest przypisywanie komunikacji społecznej roli odświętnej. Gdy myśli się o niej jako o czymś „od wielkiego dzwonu” – przydatnym do przygotowania uroczystości lokalnych, przecięcia wstęgi czy świętowania dożynek – traci się szanse na włączenie komunikacji do bieżącej praktyki. Tymczasem to właśnie bieżąca działalność jest głównym źródłem wiedzy mieszkańców o pracy instytucji publicznych. Mieszkańcy widzą i odczuwają rezultaty tych działań, nierzadko odbierając je jako uciążliwe czy nawet szkodliwe. Sama działalność administracji lokalnych ma znaczenie decydujące dla sposobu, w jaki mieszkańcy odbierają władzę, reagują na jej działania, włączają się w nie lub protestują przeciwko nim.

Odświętną komunikację społeczną można porównać do makijażu, czyli poprawiania swojego wizerunku w oczach potencjalnych odbiorców. W przypadku władzy publicznej taki makijaż wykonywany co jakiś czas niewątpliwie ma znaczenie, właśnie przy okazji uroczystości czy większych wydarzeń. Niezależnie jednak od tego, komunikacja publiczna przypomina raczej relacje w małżeństwie z wieloletnim doświadczeniem. Prawdziwym wyzwaniem dla

porozumienia i sukcesu wspólnych przedsięwzięć jest tu coś zupełnie innego. Szczerłość i wzajemna życzliwość odgrywają ważniejszą rolę niż powierzchowna atrakcyjność. Lekceważenie, rozdrażnianie przejawiające się przy okazji drobnych problemów, mogą się stać uciążliwością nie do wytrzymania. Tak więc społeczna komunikacja towarzysząca poważnym przedsięwzięciom, takim jak strategia oświatowa, nie może być ani powierzchowna, ani odświętna. Tu też uprzejmość i uśmiech często decydują o jakości wzajemnych kontaktów.

Planowanie działań samorządowych w dziedzinie komunikacji może mieć formę ogólnych wskazówek dotyczących przygotowania strategii i poszczególnych jej kroków. Tego typu publikacje są dostępne na rynku i zawsze warto je polecić⁷⁷. Jeśli jednak działanie ma dotyczyć spraw specyficznych, związanych z konkretnym tematem, to ta specyfika nie polega na zastosowaniu jakichś „sztuczek”, ale na wskazaniu typowych dla danych sytuacji błędów. Jak unikać błędów, a tym samym unikać zrażania odbiorców – to główny problem komunikacji, a zarazem zasadniczy cel tego opracowania. Te błędy, skrzywienia, potknięcia wynikają często z wyobrażeń bardzo głęboko zakorzenionych lub z przenoszenia wcześniejszych doświadczeń na nowe obszary. I właśnie takie kwestie będą tu opisywane.

Błędy w dziedzinie komunikacji mogą się pojawić na każdym z etapów – na etapie samego określenia własnego zamiaru (określenia tego, co tak naprawdę zamierzamy przedsięwziąć), na etapie ustalania strategii komunikowania, na etapie operacyjnego planowania konkretnych działań i wreszcie na etapie wykonawstwa – gdzie dotyczą zwykle technicznej sprawności w realizacji poszczególnych, zaplanowanych wcześniej kroków. W sekwencji kolejnych etapów przygotowań opisywane będą problemy, które mogą towarzyszyć komunikacji społecznej związanej ze strategiami oświatowymi.

Odbiorcami tego opracowania mogą być osoby o bardzo różnym nastawieniu oraz umiejscowieniu w strukturach samorządu. Próba dotarcia do wszystkich z jednym przekazem wydaje się karkołomna – inaczej wszak widzi te problemy burmistrz, inaczej opozycyjny radny z komisji oświaty, a inaczej kierownik wydziału, który podlegał już niejednemu burmistrzowi i składał wyjaśnienia wielu radnym. Korzyścią z takiego podejścia może być jednak uświadomienie sobie, że te same sprawy mogą wyglądać zupełnie odmiennie

⁷⁷ Zob. J. Olędzki, D. Tworzydło (red.), *Public Relations. Znaczenie społeczne i kierunki rozwoju*, Warszawa 2006; S. Oliver, *Strategia public relations*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2005; B. Rozwadowska, *Public Relations. Teoria, praktyka, perspektywy*, Studio EMKA, Warszawa 2002; J. Flis, *Samorządowe Public Relations*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007.

z różnych perspektyw. Taka refleksja była niejednokrotnie udziałem autora tego opracowania w trakcie pracy w różnych urzędach. Opracowanie to jest więc owocem tych doświadczeń.

4.2. Po co nam strategia?

Każdy, kto się zdecydował na przygotowanie strategii, w tym wypadku strategii oświatowej, musiał się spotkać ze sceptycyzmem dotyczącym samego planowania strategicznego. Ten sceptycyzm ma swoje głębokie przyczyny i jest znacznie poważniejszy niż mogłoby to wynikać wyłącznie z niechęci do dodatkowego wysiłku lub niepewności wobec czegoś nowego. Zestawienie wszystkich problemów dotyczących planowania strategicznego ma tu znaczenie dlatego, że te same wątpliwości, które dotyczą planowania strategicznego w zarządzaniu, dotyczą także planowania strategicznego w komunikowaniu, które ma temu zarządzaniu towarzyszyć. To są te same problemy i właśnie z takiej podwójnej perspektywy warto na nie spojrzeć.

4.2.1. Strategia kontra doraźność

Wiele osób wyraża sceptycyzm wobec planowania strategicznego, twierdząc, że jest ono zbędnym wysiłkiem, który tak naprawdę niewiele zmienia. Taka postawa ma swoją poważną przyczynę. Planowanie strategiczne jest nie tyle zbędne, co trudne. Nieuchronne trudności czasem podważają jego efektywność, co jednak nie oznacza, że podważają jego sens. Trudności to próby, na które wystawiana jest sama idea planowania. Każda z takich trudności jest jednocześnie źródłem problemów, które mogą się pojawić, jeśli zrezygnuje się z wcześniejszego namysłu nad działaniem.

Największą przeszkodą w planowaniu strategicznym jest ciśnienie doraźności – pod jego wpływem podejmowane są decyzje z krótką perspektywą czasową, bez wnikliwego oglądu i bez ujęcia całości sprawy. Można w ten sposób działać i w wielu wypadkach odnosić sukcesy. Warto jednak zwrócić uwagę na dwa problemy, które nieuchronnie towarzyszą doraźnemu działaniu. Pierwszym z nich jest brak wiedzy. Doraźne działanie opiera się na wiedzy już posiadanej i nie motywuje do jej poszerzania. Brak wiedzy może też wynikać z faktu, że nie wszystkie zjawiska widać z krótkiej perspektywy – jak mówi stare porzekadło, można nie widzieć lasu spoza drzew. Stąd sens spojrzenia na wszystko z góry,

z odrobiną dystansu, na co zwykle nie ma czasu, gdy kierujemy się wyłącznie doraźnością.

Drugi problem związany z doraźnym działaniem to kalkulacja ryzyka. W każdym działaniu jednym z najtrudniejszych elementów jest dostosowanie się do zjawisk niepewnych, które mogą być korzystne lub niekorzystne, czyli do szans i zagrożeń. Doraźność wpływa na tę kalkulację ryzyka w sposób niekorzystny – powoduje chwiejność i brak konsekwencji w działaniu. Dlaczego tak się dzieje?

Otóż kalkulacja ryzyka jest uwarunkowana biologicznie. Jest to cecha, którą dzielimy ze zwierzętami. Jak pokazują badania psychologiczne, subiektywne, znaczenie bodźców zależy od naszej odległości od nich, także czasowej. Z większej odległości to co pozytywne, wydaje się korzystniejsze, a to co negatywne, wydaje się do wytrzymania. Z bliska natomiast bodźce korzystne wydają się mniej wartościowe, a bodźce negatywne stanowią subiektywnie większy problem. Stąd bardzo częste zjawisko, które towarzyszy planowaniu – z większej odległości jesteśmy odważniejsi, wydaje się nam, że korzystne zdarzenia przeważają nad negatywami. Takie poczucie zmienia się jednak wraz ze zbliżeniem się samej decyzji. Jest to związane również z drugą psychologiczną prawdą – ludzie przeszacowują prawdopodobieństwo zdarzeń korzystnych dla siebie.

Jeśli nie jesteśmy świadomi takich mechanizmów, to na początku podjętego działania możemy podchodzić z nadmiernym optymizmem do przypuszczalnych rezultatów poszczególnych decyzji. Optymizm nieuchronnie topnieje, gdy zbliżamy się do ostatecznej decyzji, która może przynieść również negatywne skutki⁷⁸.

Nie ma prostej odpowiedzi na pytanie, co w takiej sytuacji robić, ale na pewno nie należy się skupiać tylko na działaniach doraźnych. To nieuchronnie prowadzi, jak wcześniej wspomniano, do braku konsekwencji. Prowadzi też do chwiejności, która skutkuje często rezygnacją z zaplanowanego działania tuż przed samym jego wcieleniem w życie. To zaś oznacza najczęściej zmarnowanie całego wysiłku włożonego w przygotowania. Wcześniejsze zapisanie pewnych decyzji może zredukować chwiejność.

Świadomość tego typu nieuchronnych problemów może pomóc w racjonalnym podejściu do zamierzonych działań. Jeśli mamy świadomość, że nasz początkowy optymizm jest zwykle nadmierny, późniejsze zaś obawy mogą być przesadzone, łatwiej jest konsekwentnie realizować raz przyjęte plany.

⁷⁸ J. Czapiński, *Optymiści i ryzykanci. Polskie paradoksy*, w: M. Drogosz (red.), *Jak Polacy przegrywają, jak Polacy wygrywają*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2005, s. 127–148.

Kolejnym utrudnieniem planowania strategicznego jest pokusa, by kierować się intuicją. Umysł ludzki, jak mówią psychologowie, może funkcjonować na poziomie głębokiego lub płytkiego przetwarzania, co w pewnym uproszczeniu można nazwać intuicją i kalkulacją. Kalkulacja wymaga sporego wysiłku, intuicja natomiast wysiłku w ogóle nie wymaga. Intuicyjne decyzje podążają bardzo często za rozwiązaniami, które nie wymagają szczególnego natężenia woli i determinacji. Intuicja podpowiada, by omijać takie problemy i próbować radzić sobie, wypierając je ze świadomości. Poza tym nasza intuicja może być bardzo łatwo sprowadzana na manowce⁷⁹. Wszystko to może sprawiać, że działanie staje się bezwolne i cała aktywność jest tylko „niesiona okolicznościami”.

Kierowanie się wyłącznie intuicją może być też powodem ograniczonej liczby pomysłów. Psychologia twórczości uczy, że w pierwszej kolejności przychodzi nam do głowy rozwiązanie najbardziej oczywiste, a dopiero z czasem, po większym umysłowym wysiłku, pojawiają się rozwiązania bardziej oryginalne, które opierają się na mniej oczywistych skojarzeniach. Przekonanie, że to, co nam podpowiada intuicja, jest najlepszym pomysłem, może być złudne. Chwila potrzebna na kalkulację z reguły przynosi lepsze rezultaty.

Trzecią przeszkodą w planowaniu strategicznym jest tzw. próba zdarzeń, czyli to, co nieuchronnie przytrafia się w trakcie realizacji każdego planu. Jak mawiał pruski feldmarszałek Moltke, „nie ma takich planów, które przeżyłyby kontakt z nieprzyjacielem”. Czy warto planować, skoro planów i tak nie da się zrealizować nigdy w stu procentach?

Zdarzenia, o których mowa, mogą być dwojakiego rodzaju. Do pierwszej kategorii zaliczają się sytuacje nieprzewidzianego oporu, który staje planom na przeszkodzie. Druga kategoria to nowe możliwości, których wykorzystanie wymaga dodatkowych zasobów (a te mają już swoje przeznaczenie). Planowanie strategiczne może być postrzegane w takiej sytuacji jako przeszkoda w elastycznym traktowaniu oporu lub nowych możliwości. Tego argumentu nie wypada ignorować. Elastyczność jest na pewno cechą konieczną we wszelkich działaniach. Niemniej warto uświadomić sobie, że nieprzewidziane opory czy nowe możliwości mogą całkowicie zdominować działanie i doprowadzić do tego, że wybrany kierunek zostanie zatracony, a siły zostaną rozproszone. Nie uzyska się w ten sposób satysfakcjonującego wyniku – ani istotnego rozstrzygnięcia, ani przewagi konkurencyjnej. Plan jest potrzebny, by nie stracić z oczu wybranego kierunku w obliczu nieprzewidzianego oporu i nowych możliwości. Chodzi o to,

⁷⁹ R. Heath, *Ukryta moc reklamy*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2006.

by cały czas – nawet jeśli nie najprostszą drogą – zmierzać do określonego celu.

Sumą wszystkich tych wyzwań związanych z planowaniem strategicznym, zarówno jeśli chodzi o zarządzanie, jak i o komunikowanie, jest odruchowe unikanie planowania. Planowania pojmowanego jako źródło problemów, dodatkowych ograniczeń, napięć i wysiłku, których i tak nie brakuje w każdym działaniu, także w działaniach informacyjnych. Rezultatem jest sytuacja, w której władza, mając do przeprowadzenia ważną sprawę, pogłębia przeciwności wskutek braku strategicznego planowania. Przekonanie, że doraźnie można przełamać wszelkie opory, nie sprawdza się, gdyż dziedzina komunikowania charakteryzuje się szczególną bezwładnością.

Bezwładność w działaniach komunikacyjnych wynika z problemu wiarygodności, a konkretnie z tego, że wiarygodności nie można zbudować z godziny na godzinę, można ją natomiast bardzo szybko stracić. Bezwładność związana z wiarygodnością nie podlega negocjacji, w odróżnieniu od ograniczeń finansowych czy prawnych; nie można bowiem z nikim wynegocjować tego, że zacznie nas postrzegać jako wiarygodnego partnera. Brak wiarygodności może prowadzić do zawieszenia wszelkich negocjacji. Najczęstszym powodem utraty wiarygodności jest swobodna ekspresja. Gdy nowa wiceprezydent Krakowa podjęła zamiar przekształcenia młodzieżowych domów kultury w placówki o innym statusie prawnym, powiedziała na posiedzeniu komisji: „Młodzieżowe domy kultury to relikty przeszłości. Trzeba się ich pozbyć”⁸⁰. Trzy tygodnie później mogła tylko bezsilnie przyglądać się wielkiemu protestowi przed magistratem. Odpowiedzią na przygotowane przez urząd ulotki wyjaśniające, że MDK-i mają być tylko przekształcone, były okrzyki – *Kłamstwooo!*⁸¹ Pierwszy przekaz, który zapewne miał przekonać radnych, ukształtował rozumienie problemu przez rodziców i dzieci, czyli osoby, które wcale nie musiały być przeciwko zmianom.

Problemy planowania strategicznego (pytania kontrolne):

- Czy wiedza zgromadzona do przygotowania działań jest wystarczająca?
- Czy nasze zamiary i pomysły rozwiązań są oparte na intuicji czy na kalkulacji?
- Jaki jest główny kierunek, który będziemy chcieli zachować niezależnie od trudności?

⁸⁰ O. Szpunar, *Miasto chce się pozbyć młodzieżowych domów kultury*, „Gazeta Wyborcza” 14.11.2011 r.

⁸¹ O. Szpunar, *MDK-i. Gwizdy i transparenty przed magistratem*, „Gazeta Wyborcza” 7.12.2011 r.

4.2.2. Trzy cele tworzenia strategii

Kolejnym problemem związanym z samym zamiarem opracowania strategii oświatowej jest to, że działania informacyjne, które jej towarzyszą, zależą od tego, czym ma być owa strategia. Badania strategii oświatowych polskich samorządów pokazują, że motywy ich przygotowania były zróżnicowane⁸². Na podstawie tych badań można wyróżnić trzy podstawowe cele strategii, z których każdy ma inne konsekwencje dla komunikacji społecznej – decyzyjny, promocyjny i lobbujący.

W podstawowym, najgłębszym i wydawałoby się intuicyjnym, sensie strategia oświatowa jest **decyzją**. Jest określeniem głównych celów, którym będą następnie podporządkowane nasze wysiłki i wydatki. Strategia jest wtedy rozstrzygnięciem nie tylko tego, co będziemy robić, ale także tego, czego robić nie będziemy. Jest przecięciem kluczowych dylematów, czasami bolesnym, ale koniecznym. Wynikający z niej plan racjonalizacji wysiłków i wydatków jest nieuchronnie związany z rozstrzygnięciem konfliktów. Nie omija ich, ponieważ jest sposobem na podjęcie decyzji właśnie w sytuacji konfliktowej czy w sytuacji ograniczonych zasobów i niemożności zrealizowania wszystkich życzeń.

Takie podejście do strategii nie jest jednak jedyną możliwością. Zupełnie innym celem, któremu może służyć strategia, jest **promocja**, czyli pozyskiwanie środków zewnętrznych. Strategia może w takiej sytuacji mieć charakter „sieci na każdą rybę”. Przybiera wtedy formę dokumentu, w którym każde możliwe do pomyślenia działanie na rzecz oświaty na terenie gminy, powiatu czy miasta jest wskazywane jako warte realizacji i sfinansowania ze środków zewnętrznych. Tak rozumiana strategia z natury rzeczy nie aspiruje do rozstrzygnięcia strategicznych dylematów. Zakłada, że żaden z celów możliwych do osiągnięcia na polu oświaty w danej jednostce nie jest sprzeczny z innym – jeśli tylko można znaleźć zewnętrzne środki, które nie ograniczą środków przewidzianych na pozostałe cele. Strategia, która ma taki charakter, wcale nie musi przecinać konfliktów. Raczej omija je szerokim łukiem, nie wnikając w to, które cele są ważniejsze i czy nie dojdzie do kolizji celów, jeśli środków będzie jednak mniej.

W podejściu decyzyjnym komunikowanie powinno zachęcać do artykułowania własnych interesów i wskazywania wszystkich miejsc, w których są one w sprzeczności z interesami innych grup. W przypadku podejścia promocyjnego nie ma jakichkolwiek powodów, by działać w ten sposób. Stąd też sama natura komunikacji w każdym z tych przypadków jest zupełnie inna, zwłaszcza

⁸² Zob. rozdział 2, s. 40, A. Sobotka, *Strategie oświatowe polskich samorządów*.

z perspektywy zewnętrznych partnerów. Strategia, która prowadzi do rozstrzygnięć, a więc również do możliwych strat po stronie najbardziej zainteresowanych podmiotów, z natury rzeczy wywołuje większe zaangażowanie. Niekoniecznie jest to zaangażowanie pozytywne, przeciwnie – jest to najczęściej zainteresowanie wynikające z obawy. Można się spodziewać, że strategia, która ma rozstrzygnąć istotne problemy, spotka się z żywą reakcją osób, które mogą przypuszczać, że zapadające decyzje będą dla nich niekorzystne. Zapanowanie nad ich spontaniczną aktywnością staje się jednym z elementów planowania działań komunikacyjnych.

W przypadku strategii promocyjnej, a nie decyzyjnej, nie trzeba się obawiać takiej reakcji. Zagrożeniem jest brak jakiegokolwiek aktywności. Nie jest łatwo uzyskać zaangażowanie w przygotowanie dokumentu, który jest „ogólnie słuszny” i stanowi spis wszystkich możliwych życzeń. Można się spodziewać, że w takim planowaniu strategicznym poszczególni aktorzy są raczej statystami. Osobami, które mają taki dokument wspierać, ale nie będą się o niego spierać.

Tego typu strategia nie ma szans, by zbudować silniejszą więź między stronami lub ich poczucie rzeczywistej odpowiedzialności za rezultaty działań na polu oświaty. Jeśli jakaś część współuczestników planowania strategicznego ma właśnie takie wyobrażenie o strategii, zwolennicy przygotowania strategii decyzyjnej powinni dodać do listy zadań zmianę takich wyobrażeń. Tu barierą może być chęć unikania kłopotów, które na głowy uczestników nieuchronnie sprowadza strategia decyzyjna. Należy się spodziewać następującego stawiania sprawy: „A co nam szkodzi wpisanie do strategii jeszcze jednego celu? Znajdą się jakieś unijne pieniądze – będziemy to robić. Nie znajdą się – powiemy zainteresowanym, że chętnie byśmy to zrobili, ale to się nie podoba komuś tam, na górze”. To jest niebezpieczne podejście, bo oznacza ucieczkę od wszelkich istotnych rozstrzygnięć. To zaś odbiera strategii znaczenie narzędzia wpływania na działanie podmiotów w danej jednostce. Strategia bez aspiracji do narzucania ograniczeń jest strategią tylko z nazwy.

Jest jeszcze trzecia możliwość – trzeci cel, któremu służyć może strategia oświatowa. Może być ona narzędziem **lobbingu branżowego** wewnątrz jednostki. Sposobem pokazania, że oświata jest obszarem ważniejszym niż pozostałe dziedziny, że nie może być pokrzywdzona przy podziale środków budżetowych i wymaga specjalnego traktowania. Jest elementem „przeciągania liny” z innymi dziedzinami, takimi jak pomoc społeczna, transport, ochrona środowiska, z których każda wymaga uwagi, nakładów inwestycyjnych, zaspokajania bieżących wydatków. Przy podejściu lobbingowym komunikowanie związane z

planowaniem strategicznym będzie wyglądało jeszcze inaczej. Strategia, która ma taki charakter, ułatwia integrację w obrębie środowiska – wszyscy, którzy działają na polu oświaty, stają się jej beneficjentami – ale poza środowiskiem bywa przyjmowana chłodno. Strategia lobbingsowa nie ułatwia angażowania osób spoza branży. Jest więc podejściem, którego na chłodno wypada unikać.

Nastawienie lobbingsowe można jednak próbować wykorzystać jako napęd dla właściwej strategii – decyzyjnej. Pokazanie wyjątkowości oświaty i potrzeby jej szczególnego traktowania może mieć formę starannie przygotowanego planu działania. Planu, który pokaże rozwiązania najważniejszych problemów i skoncentruje środki na działaniach najlepiej służących osiągnięciu powszechnie zaakceptowanych celów. Jeśli ktoś ma szczególną potrzebę wołania do społeczności: *Więcej pieniędzy na oświatę!* – niech włoży dodatkowy wysiłek w pokazanie, że to, co zamierza zrobić, jest przedyskutowane, starannie sprawdzone pod kątem spodziewanych efektów i podzielane przez wszystkich zainteresowanych. Chodzi o to, by taki podmiot włączył się w przygotowanie strategii decyzyjnej i poczuł współodpowiedzialność za sytuację w oświacie, co nie sprowadza się wyłącznie do wołania o dodatkowe środki.

Cele budowania strategii (pytania kontrolne):

- Kto widzi w naszej strategii próbę rozstrzygnięcia istotnych dylematów oświaty?
- W jakim zakresie strategia może zostać wykorzystana jako narzędzie promocji JST?
- Jaki będzie wpływ strategii na postrzeganie oświaty poza samym jej środowiskiem?

4.2.3. Efekt i proces

Ważnym pytaniem, na które należy sobie odpowiedzieć przygotowując strategię oświatową, jest pytanie o to, czy strategia jest zorientowana na efekt, czy na proces. Odpowiedź na to pytanie „ustawia” komunikowanie społeczne towarzyszące strategiom oświatowym. Dla jednych strategia to końcowy dokument, rozstrzygnięcie, plan wydatków lub strategiczne ukierunkowanie. Natomiast dla innych w planowaniu strategicznym ważniejszy jest sam proces, czyli zmiany, które pojawiają się na skutek zaangażowania w planowanie. Takie właśnie

zaangażowanie – podkreślają – tworzy nowe sposoby myślenia, priorytety czy sposoby postrzegania swojej sytuacji przez poszczególnych uczestników; skutkuje włączeniem się w działania samorządu czy podporządkowaniem swoich własnych działań celom wyłonionym w trakcie dyskusji.

Można przytoczyć argumenty na korzyść każdego z tych podejść, ale każde może też stać w sprzeczności z drugim podejściem. Szczególne znaczenie ma tutaj osobowość poszczególnych uczestników procesu – osób kluczowych dla planowania strategicznego. Przywództwo w organizacji tworzy dwa wyraźne typy. **Przywódcy zadaniowi** zorientowani są na efekt – rezultat działania. Satisfakcję przynosi im realizacja zadania przez grupę. Jest to związane z typem osobowości, który ma również inne cechy. Osoby o nastawieniu zadaniowym są z natury niecierpliwie, krytyczne wobec tych, którzy nie nadążają za ich pojmowaniem sprawy, którzy mnożąc wątpliwości, powodują opóźnienia. Mają też problemy z przyznaniem się do swoich błędów i ze zmianą zdania, ponieważ traktują to jako osobistą porażkę.

Z kolei **przywódcy wspólnotowi** są zorientowani przede wszystkim na ludzi, czerpią satysfakcję z akceptacji innych, to ona popycha ich do działania. Podejmują decyzje wolniej, mają skłonność do kunktatorstwa i wahań. Wynika to z obawy przed narażeniem się na krytykę ze strony innych. Krytyka jest dla nich znacznie większym problemem niż to, że nie zostanie osiągnięty cel, do którego ma zmierzać grupa. Natomiast takim osobom znacznie łatwiej przychodzi przyznawanie się do błędów i zmiana zdania pod wpływem opinii innych. Dzieje się tak dlatego, że wszelkie kontrowersje lub własne błędy są w ich odczuciu zaburzeniem pewnego ładu, który jest dla nich wartością samą w sobie. Przywrócenie takiego ładu jest zatem dla przywódców wspólnotowych czymś pozytywnym i nie wiąże się z żadną trudnością czy osobistą porażką.

Nie ma wątpliwości, że w każdym zespole znajdują się osoby i o jednym, i o drugim nastawieniu. Jeśli działają, nie mając świadomości różnic w swoim zaangażowaniu i żywiąc przekonanie, że ich podejście do działania jest jedynym wartym docenienia, to w zespole mogą powstać olbrzymie problemy we wzajemnych relacjach. Osoby o innym nastawieniu do sprawy mogą patrzeć na drugą stronę z lekceważeniem. „Zadaniowcy” zdaniem „wspólnotowców” są bezdusznymi technokratami, którzy zmierzają do celu „po trupach”, nie licząc się z odczuciami innych. Sami z kolei mogą być przez „zadaniowców” postrzegani jako osoby słabe, które zwracają uwagę na błahostki, są strachliwe i nie potrafią podejmować decyzji ani rozpoznać tego, co jest naprawdę ważne w danej sytuacji.

Wzajemne zrozumienie „zadaniowców” i „wspólnotowców” jest potrzebne w bieżącym zarządzaniu, a w zarządzaniu sprawami trudnymi ma szczególną wagę. Może się zdarzyć, że jedno z tych podejść bierze górę w przypadku JST, zespołu czy konkretnie – strategii oświatowej. Komunikacja będzie wyglądać zupełnie inaczej wtedy, gdy najważniejszy jest dla nas **efekt**, niż wtedy, gdy najważniejszy jest dla nas **proces**. W obu tych sytuacjach stawiane są zupełnie inne wymagania. Dyskusja może być wszak fascynująca i rozwijająca, nawet jeśli nie doprowadzi do jednoznacznego rozstrzygnięcia. Rezultatem dyskusji może też być dobra decyzja, nawet jeśli u części uczestników pozostał niesmak po jej przebiegu.

Nastawianie na efekt oznacza, że koncentrujemy się na jakości ostatecznego dokumentu – precyzji sformułowań, trafności kryteriów, realności celów czy adekwatności sposobów monitoringu. Na przeszkodzie stają nam zbędne dywagacje, nieprzemyślane pomysły, wydumane problemy i nieuzasadnione wątpliwości. Trzeba je zatem ograniczać do minimum, nawet jeśli komuś z uczestników będzie to przeszkadzać.

Nastawienie na proces to przekonanie, że każdy głos powinien zostać wysłuchany (nawet jeśli po pierwszym zdaniu wiadomo, że nic nowego nie wniesie). To troska, by każdy z uczestników miał poczucie wpływu na ostateczne ustalenia. To cierpliwość okazywana zgłaszającym zastrzeżenia i mającym odmienne zdanie. To wreszcie przekonanie, że ostateczna decyzja może poczekać, aż przetrawią i zaakceptują ją możliwie wszyscy, nie zaś tylko ci, którzy wystarczą do jej przeprowadzenia.

Dlatego już na początku warto się zastanowić, w którą stronę skreca nasza strategia, czy jest to wybór świadomy, czy nie będzie kontestowany na dalszych etapach. Najlepiej jednak, kiedy te dwa opisane wyżej nastawienia są w równowadze i nie konkurują, lecz się uzupełniają. W każdej grupie społecznej występuje podwójna struktura przywództwa, odpowiadająca tym dwóm nastawieniom, co najwyżej jedno z nich ma charakter nieformalny⁸³. Gdy osoba o jednym z tych dwóch nastawień jest formalnym przywódcą, jej słabości są dopełniane przez osobę o nastawieniu przeciwnym – osobę, która nie wyróżnia się formalnie, choć wszyscy członkowie grupy mają świadomość jej szczególnej roli. Jest ona „duszą zespołu” (gdy formalny lider jest „zadaniowcem”) lub „szarą eminencją” (gdy formalnie rządzi „wspólnotowiec”). Najlepiej pomyślane przedsięwzięcia to takie, w których stworzy się instytucjonalne ramy dla takich duetów.

⁸³ J. Szmatka, *Małe struktury społeczne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1989.

Podejście do tworzenia strategii (pytania kontrolne):

- Kto postrzeży budowanie strategii poprzez jej rezultat, kto zaś poprzez sam proces?
- Kto z inicjatorów ma nastawienie wspólnotowe, a kto zadaniowe?
- Czy osoby o takich nastawieniach rozumieją i akceptują odmienne podejścia?

Jeśli ma się za sobą pierwszy krok i jest się głęboko przekonanym, że planowanie strategiczne jest potrzebne nie tylko w zarządzaniu, ale i w komunikowaniu o nim, jeśli ustali się, jak bardzo planowana strategia zasługuje na to miano i rzeczywiście ma rozstrzygnąć strategiczne dylematy, jeśli wreszcie zostanie postanowione, jaka będzie w tym planowaniu waga efektu, a jaka procesu – czas zadawania pytań jeszcze wcale się nie kończy. Teraz dopiero można przejść do ważnej kwestii – jak to wszystko widzą nasi odbiorcy.

4.3. Czy wszyscy myślą tak samo?

Większość porad dotyczących strategii komunikacyjnych zawiera ukryte założenie – że cały proces ma jednego nadawcę, który kontroluje całość przekazu. Tymczasem w działaniach informacyjnych władzy jest to raczej przypadek rzadki. Tu nie jest łatwo przeprowadzić granicę oddzielającą nadawców od odbiorców. Bardzo mało jest tu podmiotów jednoosobowych – wszyscy są powiązani z innymi, a zakres władzy każdego jest zawsze negocjowany.

Jeśli chcemy się z kimś komunikować, musimy zacząć od ustalenia jego punktu widzenia. Kim są w przypadku strategii główni odbiorcy? Musimy zacząć szukać bardzo blisko – od współorganizatorów, czyli wszystkich tych, którzy ze strony samorządu będą zaangażowani w proces, nawet jeśli nie są jego inicjatorami. Mogą być aktorami w komunikacji, uczestnikami procesu decyzyjnego bądź ważnymi komentatorami tego, co się dzieje. Istotny jest również punkt widzenia pośredników (mediów, szefów instytucji równorzędnych, które będą zaangażowane w prace nad strategią), którzy mogą być proszeni o opinie w tej dziedzinie, a ich zdanie będzie ważne dla społeczności; chodzi o takie osoby, jak na przykład dziennikarze czy proboszczowie.

4.3.1. Dystans w stosunku do polityki

Jakie motywacje podmiotów mogą przemawiać za udziałem w przygotowaniu strategii? Nierzadko są to motywacje związane z polityką. Tworzą one pewne pierwiastki, z których może się składać strategia. Pierwiastki, które wcale się nie wykluczają, ale różne może być ich znaczenie. Można oczywiście przygotować strategię z prostoliniowym, menedżerskim podejściem, wskazującym tylko na to, że każde działanie trzeba zaplanować. Taki menedżerski punkt widzenia nie uwzględnia niestety wszystkich konsekwencji, jakie dla przygotowania strategii ma fakt, że zarządzanie instytucjami publicznymi musi się zmierzyć z problemem cyklicznej weryfikacji w postaci wyborów. Takie postępowanie z reguły skutkuje nagłym, zupełnie niezrozumiałym dla prostoliniwie myślących osób, wstrzymaniem prac lub całkowitą zmianą ich kierunku. Mówiąc najprościej, choć niekoniecznie precyzyjnie, zawsze jakoś trzeba się odnieść do polityki. Nie jest ona elementem, którego można się całkowicie pozbyć z samorządu, co nie znaczy, że odniesienie musi zawsze wyglądać tak samo. Niemniej wyobrażenie, że jesteśmy w stanie nie zwracać uwagi na politykę, może być jednym z zasadniczych błędów.

Można wyróżnić trzy polityczne pierwiastki strategii: pierwszy z nich to pierwiastek **koncyliacyjny**, drugi – **konfrontacyjny**, trzeci – **enklawowy**. Ten pierwszy – koncyliacyjny – jest najbliższy normatywnemu podejściu do strategii, czyli jest najczęściej postulowany w opisach tego, jak ma ona wyglądać. Strategia jest z takiej perspektywy narzędziem uzyskiwania stabilności w obliczu zmian, które nieuchronnie towarzyszą cyklowi wyborczemu i możliwej negatywnej weryfikacji rządzących, która zeń wynika. Istotą samorządowej polityki jest to, że taka weryfikacja nie dotyczy wyłącznie sytuacji na polu oświaty.

Zmiana burmistrza może nastąpić pomimo tego, że skutecznie rozwiązywał problemy oświaty i większość to doceniała. Jeśli jednak jednocześnie popełnił błędy w dziedzinie remontów dróg, jeśli dopuścił do korupcji w nadzorze budowlanym bądź wywołał konflikty związane z ochroną środowiska – to tamte sprawy mogły przesądzić o jego politycznym losie. Problemy oświatowe nie muszą być przyczyną zmiany władzy, ale może się okazać, że zmiana władzy prowadzi również do wprowadzenia innych koncepcji w dziedzinie oświaty. Zabezpieczeniem przed taką sytuacją ma być właśnie strategia, która jest elementem politycznej współpracy. Wyłącza ona dany obszar z rywalizacji politycznej i tym samym zapewnia stabilność w obliczu zmian, nawet jeśli są wywołane przez kontrowersje na innych polach.

Pierwiastek koncyliacyjny może też służyć współodpowiedzialności za trudne decyzje. Bez uzgodnienia, że nie będziemy wykorzystywać trudności i kontrowersji do zdobywania politycznych punktów, musimy być przygotowani na zwiększenie oporu przed zmianami – oporu pomnożonego przez logikę rywalizacji rządzący–opozycja. Podejście koncyliacyjne można nazwać „umową o wspólnym wyciąganiu kasztanów z ognia”. Dzięki niej kasztany nie zostaną zniszczone na skutek paraliżu decyzyjnego, który może szkodzić całej społeczności bardziej niż zanik politycznej konkurencji.

Współodpowiedzialność i włączenie opozycji w prace celem budowania porozumienia mogą służyć też sprawdzaniu przez dyskusję proponowanych koncepcji. Lepiej, jeśli sprawdzanie takie odbywa się w bliskim kontakcie, w pracy komitetowej, a nie na forum publicznym. Na forum rady lub mediów spór też oczywiście służy wystawieniu danej koncepcji na ogień krytyki ze strony opozycji, ale rywalizacyjny charakter debaty zazwyczaj utrudnia wprowadzenie drobnych korekt, pozostawiając tylko jedną alternatywę – przyjęcie lub odrzucenie koncepcji jako całości.

Wyłączenie prac nad strategią z obszaru bieżącej rywalizacji politycznej może też służyć zaangażowaniu osób publicznych unikających polityki. Polityka z towarzyszącymi jej emocjami jest czymś, co wedle wszelkich badań wielu zniechęca, a przede wszystkim tych, którzy troszczą się o sprawy publiczne, ale nie chcą być utożsamiani z jedną ze stron w politycznym konflikcie. Wyłączenie strategii z bieżącej rywalizacji politycznej może być także korzystne w przypadku specyficznej grupy – „zadeklarowanych samorządowców”. Negatywne skojarzenia wiążące się dla niektórych zarówno ze słowem „polityk”, jak i „urzędnik”, doprowadziły do tego, że wielu przedstawicieli władz lokalnych w Polsce określa się właśnie mianem „samorządowców”. Nie miejsce tu na dyskusję nad definicjami tych terminów i ich wzajemnym stosunkiem. Opracowanie to jest pisane z głębokim przekonaniem, że zarówno polityk, jak i urzędnik to funkcje godne szacunku i uznania, niezbędne w zarządzaniu instytucjami politycznymi. Każda z tych funkcji podlega specyficznym zagrożeniom, co tworzy ich negatywne stereotypy i utrudnia dyskusję pozbawioną emocji. Wypada zrozumieć tych, którzy w takie dyskusje wolą nie wchodzić, określając się właśnie jako „samorządowcy”. Oni sami jednak wiedzą najlepiej, że nie jest łatwo uciec od problemu polityki w samorządzie.

Wszystkie te argumenty mają szczególne znaczenie w przypadku strategii decyzyjnej, która ma rozstrzygnąć niełatwe problemy. Ostatni z przytaczanych argumentów ma też znaczenie przy tworzeniu strategii promocyjnej, gdyż w tym przypadku zaangażowanie osób z zewnątrz może zwiększyć jej prestiż.

W strategii promocyjnej oraz w strategii lobbingowej koncyliacyjne podejście w budowaniu strategii pozwala na unikanie krytyki, szkodliwej szczególnie z punktu widzenia kontaktów z partnerami zewnętrznymi, spoza branży lub spoza JST. Wykorzystując tę metodę, nie dostarczamy konkurencji dodatkowych argumentów, a to pozwala nam pokazywać na zewnątrz jedność i determinację.

Możliwość wyłączenia strategii z pola rywalizacji politycznej

(pytania kontrolne):

- Jakie są relacje między sprawującymi władzę w JST a opozycją polityczną?
- Czy można liczyć na współodpowiedzialność obu stron za trudne decyzje?
- Kogo można pozyskać do współpracy dzięki koncyliacyjnemu podejściu do strategii?

4.3.2. Pole rozgrywki

Koncyliacyjne podejście polityczne nie jest jednak jedyną możliwością. Strategia oświatowa może też służyć politycznej rywalizacji i może być jej narzędziem. Trzeba wziąć pod uwagę, że pierwiastek walki politycznej, nawet jeśli nie występuje po stronie organizatorów, to niejednokrotnie pojawia się po stronie innych osób zaangażowanych w proces.

Przygotowanie strategii oświatowej staje się narzędziem politycznej rywalizacji ze względu na ojcostwo sukcesu. Ma to szczególne znaczenie w strategii promocyjnej. Podkreślanie przed wyborami faktu przygotowania strategii, która odniosła sukces, niewątpliwie ma bezpośredni wpływ na wynik rywalizacji wyborczej. Przygotowanie strategii bywa przedstawiane jako realizacja programu wyborczego przez rządzących, tym samym przybliżając ich pozytywną weryfikację w wyborach i utrzymanie władzy. Z reguły zniechęca to opozycję do zaakceptowania strategii i uznania jej celów za swoje. Taka niechęć może mieć charakter wyłącznie deklaracyjny i sprowadzać się do krytyki jedynie w trakcie kampanii wyborczej, może też jednak uniemożliwić kontynuowanie strategii.

Wpływ na polityczną rywalizację może mieć też fakt, że strategia pozwala unikać gromadzenia przez opozycję kapitału politycznego poprzez poparcie dla tych, którzy z kształtu strategii są niezadowoleni. Ubocznym skutkiem wyłącza-

nia jakiegoś obszaru z rywalizacji politycznej jest zmniejszanie pola manewru opozycji w walce o władzę. Takie działanie jest postrzegane jako narzędzie rządzących, które zaburza równowagę szans: daje fory sprawującym władzę, a opozycji wytrąca broń z ręki. Sposobem na uniknięcie wspomnianych wątpliwości może być podkreślanie współautorstwa strategii przez przedstawicieli opozycji. Strategia nie będzie wówczas traktowana jako źródło przewagi dla rządzących, nie będzie też przejawem osłabiania opozycji.

Wszystkie te elementy podważają rolę strategii jako narzędzia politycznego porozumienia, tym samym zagrażają jej stabilności w przypadku zmiany władzy w wyniku wyborów. Jest to delikatna materia i poruszanie się w niej wymaga świadomości, że budowanie strategii może być postrzegane jako manipulacja, nieczyste zagranie w walce o władzę. Ewentualny sceptycyzm ze strony opozycji nie powinien być traktowany jako wrogie nastawienie lub patologia. Rezerwa ze strony opozycji jest zrozumiała w przypadku budowania strategii i powinna być traktowana raczej jako wyzwanie, któremu trzeba sprostać. Pomoc w tym może konsekwentne włączanie opozycji do prac, unikanie identyfikacji strategii z sztydem rządzącego ugrupowania lub przypisywania wyłącznie osobom rządzącym działań podejmowanych w jej ramach. Nie można tutaj liczyć na łatwe i jednoznaczne przełamanie wątpliwości. Nastąpi to dopiero dzięki wspólnemu działaniu; na pierwszym etapie możliwe jest tylko uzyskanie warunkowego zaufania, a wzajemna wiarygodność wymaga czasu.

Trzecim pierwiastkiem, który może się składać na strategię oświatową, jest pierwiastek enklawowy. Jest on wynikiem urzędniczych dążeń, które bynajmniej nie są wyrazem naiwności, ale przeświadczenia o szkodliwej roli polityki i rywalizacji politycznej w działaniu instytucji publicznych. Podział na polityków, którzy podlegają cyklicznej weryfikacji, i urzędników (służby cywilnej), którzy odpowiadają za trwałość funkcjonowania urzędu, skutkuje w taki sposób, że urzędnicy przypisują sobie przewagę merytoryczną. Uznają, że to oni wiedzą najlepiej, jak powinny być prowadzone sprawy wspólnoty, politykom natomiast przypisują rolę wyłącznie destrukcyjną, destabilizującą, nie dostrzegając ich znaczenia dla ukierunkowania działań samorządu i mobilizacji ku sprawności. Przy takim wyobrażeniu wzajemnych relacji po stronie urzędniczej pojawia się pokusa budowania enklawy. Może ją stworzyć przejście kontroli nad procesem decyzyjnym i minimalizacja w nim roli polityków.

Takie urzędnicze podejście enklawowe wcale nie musi pozostawać w całkowitej sprzeczności z podejściem politycznym, rywalizacyjnym. Może dojść do wyartykułowanego w brytyjskim serialu „Tak, Panie Ministrze” porozumienia

między politykami a urzędnikami, wyrażającego się ze strony urzędniczej w cynicznym, niestety, twierdzeniu: „Oni nam pozwalają robić to, co do tej pory, a my im za to pomagamy udawać, że realizują swój program wyborczy”⁸⁴. W tej sytuacji planowanie strategiczne jest formułą, która pozwala urzędnikom zachować kontrolę nad decyzjami i rzeczywistym biegiem spraw publicznych, dostarczając politykom wartości, jaką jest pokazanie swojej troski i przypisanie sobie autorstwa kierunku, w którym podążają sprawy publiczne. Takie podejście nie prowadzi do takich rezultatów, do jakich mogłoby prowadzić rzeczywiste porozumienie i współpraca pomiędzy poszczególnymi grupami. Pomimo to może być kuszące z punktu widzenia mało ambitnych polityków oraz urzędników próbujących powiększyć swoją autonomię.

Pokusy części urzędników, by powiększyć swoją władzę, są opisywane przez B. Guya Petersa pod wymownym hasłem „intrygi urzędników”⁸⁵. Planowanie to według niego jedna z kluczowych intryg. Niektórzy urzędnicy mogą faktycznie traktować planowanie strategiczne jako parasol ochronny, nie tyle przed perturbacjami, będącymi konsekwencją rywalizacji politycznej, ale w ogóle przed światem polityki. To rozwiązanie jest o tyle niebezpieczne, że może wywoływać podejrzliwość ze strony polityków i prowadzić do „przeciągania liny” w zakresie kontroli nad całym procesem. To zaś nie gwarantuje stabilności przyjętej już strategii. Może też być odbierane przez polityków jako zamach na ich suwerenność, na wolę wyborców i rolę kontrolną polityków nad działaniami aparatu urzędniczego.

Zagrożenia dla koncyliacyjnego podejścia do budowy strategii (pytania kontrolne):

- Czy ktoś będzie chciał wykorzystać budowanie strategii w rywalizacji politycznej?
- Czy ktoś będzie się obawiał takiego wykorzystania przez konkurentów?
- Czy politycy i urzędnicy rozumieją i akceptują wzajemnie swoje role?

Najważniejsza wydaje się współodpowiedzialność wszystkich grup uczestników za przebieg samego procesu, prowadząca do odpowiedzialności za wszyst-

⁸⁴ A. Jay, J. Lynn, *Tak, Panie Ministrze*, odc. 13 *Jakość życia*, Serial BBC, 1982.

⁸⁵ B. Guy Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 1999, s. 275–292.

kie działania samorządu. Odpowiedzialność dzielona pomiędzy polityków rządzących, polityków opozycyjnych i urzędników – to właśnie zapewnia stabilność strategii oświatowej. Strategii, która przynosi skutki dopiero w dłuższej perspektywie. Stabilność jest szczególną wartością na tym polu, jeśli staje się wartością dla wszystkich.

4.3.3. Inne światy

W świetle badań i dyskusji prowadzonych nad stanem strategii oświatowych, głównym problemem jest to, że znaczenie szkoły wykracza zdecydowanie poza rolę placówki oświatowej skierowanej na nauczanie dzieci. Przede wszystkim szkoła jest także miejscem pracy nauczycieli i innych osób. Zachowanie miejsca pracy może być dla pracowników ważniejsze niż to, czemu szkoła z definicji powinna służyć. Interesy instytucjonalne nie są niczym dziwnym, a potępienie takich odczuć na pewno nie przyczynia się do rozwiązania problemu.

Warto pozwolić wyartykułować swój punkt widzenia osobom, które w inny sposób postrzegają problem. To, co jest dla nich wartością, przekłada się później na konkretne interesy, które mogą być przedmiotem negocjacji. Stanie się tak pod warunkiem, że zostaną uznane przez wszystkich jako rzeczywiste i warte odniesienia się do nich, nie będą natomiast potępiane. Krytyczny stosunek osób zarządzających oświatą do interesów spoza tego obszaru nie ułatwia realizacji strategii lub wypracowania rozwiązań służących podstawowemu celowi oświaty. Będzie raczej skłaniać do tego, by osoby mające na względzie inne interesy szukały argumentów, dzięki którym odniosą ten sam skutek, ale w społecznie akceptowalny sposób. Co się stanie, jeśli postawa nauczycieli – chęć zachowania swoich miejsc pracy i dotychczasowego sposobu działania – będzie potępiana publicznie i uznawana za niemożliwą do artykułowania? Zaczną argumentować, że konkretna szkoła jest lepsza od innych, a dla dzieci szczególnie ważne jest to, by zostały w niej ze względu na atmosferę, dojazd lub inne jej specyficzne wartości.

Możliwe jest uzyskanie przewagi w publicznej dyskusji o ochronie miejsc pracy i uznanie przez wszystkich, że problem ten nie powinien być brany pod uwagę w trakcie planowania strategicznych działań oświatowych. Lecz to przecież wcale nie oznacza, że opór zniknie. Będzie tylko trudniejszy do przełamania, gdy argumentacja zostanie przeniesiona na zupełnie inną płaszczyznę. Dyskusja o oświacie jako takiej jest trudniejsza, jeśli za podnoszonymi argumentami stoją konkretne ludzkie problemy, jednak głęboko przy tym ukryte, zakamuflowane.

wane. Lepiej dyskutować o wszystkim otwarcie (np. o ochronie miejsc pracy), niż toczyć dyskusje nad jakością szkoły, podejrzewając, że opinie w tej sprawie wynikają z obrony interesów ekonomicznych nauczycieli.

Wedle prowadzonych w ramach niniejszego projektu badań szczególną rolę odgrywa jeszcze jedna grupa społeczna, która jest zainteresowana strategią oświatową, jednak nie z powodu troski o jakość oświaty. Są to ci mieszkańcy gmin i powiatów, którzy traktują szkołę jako ważny symbol cywilizacyjny i źródło prestiżu dla swoich miejscowości. Należy uznać fakt, że szkoła istotnie pełni taką funkcję – ośrodka życia lokalnego dla danej społeczności. Warto zachęcać do otwartego wyrażania wynikających z tego postulatów, uznając ich wagę z tego samego powodu, dla którego warto uznawać interesy ekonomiczne nauczycieli. Wypchnięcie takich argumentów poza margines dyskusji spowoduje ich powrót w innej postaci. Trudno wtedy podjąć merytoryczną dyskusję, ponieważ będą one przytaczane jako kamuflaż dla innych, przytłumionych interesów. Zachęta do otwartego artykułowania wszystkich poglądów, nawet tych, które tylko pośrednio wiążą się z oświatą, ułatwia doprowadzenie dyskusji do pozytywnego końca. Wypracowane rozwiązanie powinno być akceptowane przez wszystkich uczestników, nie tylko przez osoby bezpośrednio zarządzające sprawami oświaty.

Różne powody zainteresowania sprawami oświaty

(pytania kontrolne):

- Kto jest związany z oświatą z racji swoich interesów zawodowych?
- Czy istnieją grupy społeczne, które z innych powodów, np. ze względu na prestiż, interesują się decyzjami na polu oświaty?
- W jaki sposób interesy, które nie dotyczą edukacji, mogą się przejawiać w dyskusji o oświacie?

Ludzkie komunikowanie toczyć się może na trzech poziomach – wymiany informacji, uzgadniania opinii i koordynacji działań.

- Na pierwszym poziomie – wymiany informacji – powinniśmy wyjaśnić, czym ma być strategia, którą przygotowujemy dla oświaty w gminie. To wcale nie musi być oczywiste dla partnerów, ponieważ mogą oni mieć zupełnie różne wyobrażenia na ten temat. Te wyobrażenia powinniśmy ustalić, prezentując w odpowiedzi swoje, jeśli pojawiają się tu różnice.

- Na drugim poziomie – uzgadniania opinii – konieczne jest wypracowanie obopólnego przekonania, że dobra strategia służy porozumieniu i stabilizacji działań, a wspierana jest przez poczucie odpowiedzialności za podejmowane działania przez wszystkich uczestników procesu. Szczególnie zaś przez tych, którzy po najbliższych wyborach mogą zastąpić aktualne władze.
- Poziom – koordynacji działań – następuje, gdy uda się już uzgodnić najkorzystniejszy rodzaj strategii. Pojawia się wówczas pytanie: jakich działań oczekujemy od uczestników tego procesu?

4.4. Czego oczekujemy od innych?

Nawet gdy zaangażowanie w prace nad strategią zostanie powszechnie uznane za ważne, a wszyscy uczestnicy będą mieli świadomość swoich prawdziwych motywacji, kolejne kroki wcale nie są oczywiste. Pojawiające się tu problemy łatwiej zrozumieć, przywołując kolejny podział międzyludzkiej komunikacji. We wszelkich zaleceniach dotyczących strategicznego planowania zwraca się uwagę, że jego istotą jest debata o wartościach, czyli debata ustalająca i zmieniająca to, co dla ludzi jest ważne. W przestrzeni publicznej znacznie bardziej naturalne są jednak dwa inne rodzaje komunikacji; nazwijmy je w uproszczeniu **handlowaniem** i **kaznodziejstwem**.

4.4.1. Zabiegi i napomnienia

Od debaty o wartościach prostsza jest komunikacja, która służy zabieganiu o realizację wartości już wyznawanych przez daną stronę, czyli **komunikacja handlowa**. Ma ona postać przetargów i ustępstw. Dążąc do transakcji, strony odpuszczają kolejne punkty nie dlatego, że zmieniają zdanie na temat tego, co jest ważne, lecz z powodu świadomości, że nie są w stanie osiągnąć wszystkich swoich celów. Starają się uzyskać jak najwięcej z tego, w co wierzą, a tej wiary wcale nie zamierzają zmieniać. Komunikacja o charakterze handlowym może też zmierzać do budowania koalicji w przypadku powszechnej akceptacji dla rządów większości. Może też polegać na dążeniu do panowania nad procedurą, od której jest zależny wynik głosowania lub innych demokratycznych procedur – zgłaszania wniosków, nanoszenia poprawek itp.

Warto pamiętać, że w sytuacjach planowania strategicznego wiele osób może podchodzić do komunikacji właśnie jako do pewnych handlowych zabiegów,

które wcale nie służą zmianie i uwspólnieniu wartości, lecz realizacji interesów cząstkowych. Relacjonując dochodzenie do decyzji o zamknięciu szkół po pierwszej nieudanej próbie, wójt pewnej mazowieckiej gminy stwierdził: „Rozmawialiśmy oddzielnie z nauczycielami – obiecaliśmy wszystkim zatrudnienie. To pomogło – nauczyciele nie krzyczeli już na spotkaniach, że najważniejsze jest dobro dziecka...”.

Drugim ważnym rodzajem komunikacji społecznej jest metoda, którą można nazwać **kaznodziejstwem**. Taka komunikacja sprowadza się do napomnień odwołujących się do powszechnie uznawanych wartości. Komunikujący wskazują w ten sposób, że propozycje i rozwiązania przedstawiane przez innych uczestników procesu naruszają wspólnie wyznawane wartości. We wspomnianym już proteście przeciw likwidacji młodzieżowych domów kultury w Krakowie jedno z biorących w nim udział dzieci trzymało transparent: *Nie podcinajcie nam skrzydeł*. Nie jest to postulat przedstawiany do dyskusji; to sposób na wyrażenie swojego sprzeciwu wobec proponowanych rozwiązań w imię – w domyśle – powszechnie uznawanej wartości, jaką jest rozwój dziecka.

Upominanie się o te wartości również odbywa się poprzez komunikowanie – protest, wskazywanie na swoją krzywdę czy oskarżanie o naruszenie powszechnie uznanych interesów. Tego typu napomnienia są szczególnie istotne w przypadku instytucji demokratycznych, przede wszystkim dlatego, że takie instytucje opierają się na powszechnie uznawanych wartościach. Kojarzą się one nie tyle z rządami większości rozumianej matematycznie, ile z dobrem wspólnym, integracją społeczną i sprawiedliwością pojmowaną jako unikanie wykluczenia. W demokracji bardzo donośnie brzmi wskazywanie na niesprawiedliwość danego rozwiązania, a w szczególności na niesprawiedliwość polegającą na wykluczeniu kogoś ze wspólnoty. Należy się spodziewać, że w pracach nad strategią oświatową takie argumenty będą wykorzystywane przez poszczególnych uczestników procesu.

U większości ludzi odruchowo uruchamiane jest wyobrażenie wyrażające się w przysłowiu, że smaruje się to koło, które najbardziej piszczy. Ci, którzy głośniej podnoszą swoje krzywdy, mogą liczyć na profity. Są traktowani specjalnie, właśnie z tego powodu, że rządzący pragną uniknąć wrażenia, iż proponowane rozwiązanie narusza zasady demokratyczne.

Co zrobić, by komunikacja społeczna w planowaniu strategicznym na polu oświaty nie sprowadziła się wyłącznie do komunikowania handlowego czy komunikowania kaznodziejskiego (a w najgorszym przypadku komunikowania kaznodziejskiego, które jest narzędziem komunikowania handlowego)? Han-

dłowe zbiegi i normatywne napomnienia nie zasługują na potępienie czy lekceważenie; przeciwnie – mogą stać się początkiem rozmowy, która zakończy się tak pożądaną debatą o wartościach. Wydaje się, że najważniejsze jest tutaj, by rozpocząć komunikację od zachęty do przedstawienia przez strony swoich interesów. Uczestnicy mogą wówczas wskazać normy, do których chcą się odwoływać w czasie trwania prac, a także wyartykułować swe obawy. Po sformułowaniu swoich stanowisk strony mogą nabrać pewności, że nikt nie chce ich oszukać ani omamić górnolotnymi stwierdzeniami i rozmowami o odległych celach, a tym bardziej sprawić, że cele odciągałyby ich uwagę od tego, co dla nich naprawdę ważne.

Zaprezentowanie stanowisk na początku debaty pozwala od razu ustalić obszar zgody. Pewność co do podstawowych wartości wydawać się może dla wielu oczywista, lecz lepiej, jeśli stanie się ona faktem publicznym. Wyartykułowanie podstawowej wspólnoty wartości pozwala inicjatorom na sformułowanie intencji, ważne dla kolejnego kroku:

W tych sprawach jesteśmy zgodni i pozostaje nam zastanowić się, jak najlepiej wcielić w życie to, czego wszyscy sobie życzymy. O pozostałych sprawach będziemy dyskutować, przedstawiając swoje racje. Ze swej strony deklarujemy otwartość – wierzymy, że rzeczowa rozmowa pozwala dojść do porozumienia. Nas w takiej rozmowie można przekonać do swojego stanowiska – my także chcielibyśmy was przekonywać.

Na tej podstawie można dopiero przejść do istoty planowania strategicznego, czyli debaty o wartościach, w trakcie której są one dyskutowane i mogą ulec zmianie. Z faktu, że ktoś na początku przedstawi swoje wyobrażenie optymalnego ładu, wcale nie wynika, że będzie się go kurczowo trzymać. Publiczne wyrażenie swojego stanowiska zwiększa przywiązanie do tego, w co się wierzy, ale zmniejsza jednocześnie sztywność wynikającą z poczucia niepewności i z obawy o zepchnięcie na margines wartości ważnych dla danej osoby.

Takie podejście wcale nie jest oczywiste w komunikacji towarzyszącej planowaniu strategicznemu. Nie brakuje osób przekonanych, że istotne problemy można dyskretnie ominąć, zamiast się z nimi zmierzyć. Rzecz w tym, że przez takie podejście można się drastycznie rozminąć z rzeczywistością, blokując strategię w kluczowym momencie.

Rodzaje komunikacji społecznej alternatywne dla debaty o wartościach (pytania kontrolne):

- Jakie interesy mogą być przedmiotem zwykłych negocjacji w trakcie pracy nad strategią?
- Do jakich norm mogą się odwoływać uczestnicy przygotowań, oceniając pojawiające się propozycje?
- Przywiązanie do jakich norm powinniśmy zadeklarować na samym początku pracy?

4.4.2. Pytania i domysły

Przekonanie, że w komunikacji ważniejsze od mówienia bywa słuchanie, nie zmienia faktu, że trudno do prac nad strategią oświatową przystępować bez własnego stanowiska. Przygotowanie takowego wymaga zaś zgromadzenia choćby wstępnej informacji. Warto ustrzec się błędów, które mogą zostać popełnione w trakcie realizacji. Są to błędy:

- na poziomie operacyjnym,
- związane z planowaniem poszczególnych kroków,
- związane z wykorzystaniem narzędzi,
- związane z wyborem kolejności docierania do poszczególnych grup,
- na poziomie szczegółowych działań.

Przy układaniu harmonogramu często przyjmuje się założenie, że komunikowanie towarzyszące decyzji układa się w prosty wzór – dokładnie tak, jak jest to wyobrażone w teorii decyzji. Według tego wzoru najpierw zbieramy informacje, ustalamy stan faktyczny, następnie informacja jest przetwarzana. To przetwarzanie rodzi decyzję, która ostatecznie jest obwieszczana wszystkim zainteresowanym.

W przypadku instytucji publicznych rzecz jest bardziej skomplikowana, ponieważ decyzja publiczna podejmowana w warunkach zwielokrotnionego orędownictwa charakteryzuje się tym, że rozpoznawanie i obwieszczenie wzajemnie się przenikają. Rozpoznanie tego, co uczestnicy sądzą w danej sprawie, bardzo rzadko udaje się przeprowadzić tak, że pozostanie niedostrzeżone przez same źródła informacji.

Jeśli podejmowane są działania służące zbieraniu informacji, które zostaną dostrzeżone przez uczestników, to oni sami dopowiedzą sobie, czemu to służy i jakie interesy mają zbierający informacje, by je gromadzić. Odczytywanie zamiarów i spodziewanych decyzji jest jednym z największych zagrożeń we wszelkich działaniach informacyjnych towarzyszących decyzjom publicznym, a decyzjom w oświacie w szczególności.

Przy okazji warto też zauważyć, że wyraźne oddzielenie obwieszczenia decyzji od samej decyzji ładnie wygląda tylko w modelu teoretycznym. W praktyce ludzie podchodzą do przyjętych ustaleń z różnym zaangażowaniem i różnym poziomem akceptacji, z różnym przekonaniem, że jest to decyzja ostateczna. Ich podejście jest zależne od tego, czy uznają oni tę decyzję za swoją. Z tego powodu włączenie przyszłych wykonawców w debatę poprzedzającą decyzję powoduje ich wejście na pole obwieszczenia samej decyzji. Komunikat jest pierwszym, czasami zupełnie wystarczającym krokiem do przyjęcia jej do wiadomości i podjęcia działań w kierunku przez nią wyznaczanym.

To jednak jest tylko nagroda dodatkowa, którą można otrzymać, gdy włącza się przyszłych realizatorów w proces planowania strategicznego. Stokroć ważniejsza jest możliwość uniknięcia błędów, które mogą wynikać ze złego rozplanowania działań i z przekonania, że dyskusję możemy rozpocząć, gdy jesteśmy do niej stuprocentowo przygotowani przez zgromadzenie wszystkich informacji. To jest niewykonalne – poważniejsze zbieranie informacji, w szczególności zadawanie pytań o subiektywne odczucia – oczekiwania, oceny obecnego stanu i plany na przyszłość – to już działania informacyjne dotyczące strategii. Powinny być przemyślane, uwzględniane wcześniej w planie jako element komunikacji społecznej.

Jeśli już zgromadzone zostały informacje, które są dostępne bez zaangażowania odbiorców naszych planowanych działań, to po ich przetworzeniu nie pozostaje nam nic innego, niż rozpocząć publiczną akcję. Zadawaniu dalszych pytań uczestnikom prac nad strategią musi towarzyszyć wyjaśnienie, jakie są cele całego procesu. Dlatego zalecana w poprzednim podrozdziale zachęta do przedstawienia wyjściowych stanowisk, powinna wyglądać mniej więcej w ten sposób:

Chcielibyśmy spytać, co dla Państwa jest w sprawach edukacji najważniejsze. Pytamy o to, bo chcielibyśmy wspólnie wypracować strategię oświatową dla naszej społeczności. Chcielibyśmy, by ta strategia była przyjęta zgodnie przez wszystkich. Jeśli miałoby się tak stać, my musimy wiedzieć, jak Państwo widzą te sprawy. Nie mamy bowiem złudzeń, że wiemy o tym wszystko. Dlatego przychodzimy do Państwa,

przedstawiając nasz zamiar na samym początku. Nie jest oczywiste, jaki kształt będzie mieć ta strategia. Jest jednak oczywiste, że nie zrobimy jej bez Państwa pomocy. Jest bowiem robiona dla wszystkich. Ma zapewnić, że razem osiągniemy to, co dla każdego z nas jest najważniejsze.

Jeśli strony nastawione są do siebie podejrzliwie, niedopowiedzenia mogą być źródłem najgorszych domysłów. Lepiej powtórzyć coś oczywistego, niż zostawić lukę, przez którą wślizgną się wątpliwości co do naszych intencji.

Ochrona przed niedopowiedzeniami i domysłami

(pytania kontrolne):

- Czego możemy się dowiedzieć o odbiorcach, zanim poinformujemy ich o pracach nad strategią?
- Przy jakiej okazji odbiorcy mogą się pierwszy raz dowiedzieć, że pracujemy nad strategią?
- Czy mogą błędnie zinterpretować nasze intencje na podstawie pierwszego kontaktu z tematem?

4.4.3. Interesy i emocje

Nieporozumienia związane z odczytywaniem zamiarów mają szczególne znaczenie ze względu na możliwość konfliktów wywołanych przez strategię. Zwykle słowo „konflikt” rozumie się jako synonim konfliktu interesów, tzn. konflikt pojawia się wówczas, gdy strony mają różne interesy, różne sprawy uznają za ważne, a te wzajemnie się wykluczają⁸⁶. Żadna ze stron nie jest wtedy w stanie zrealizować swojego celu bez akceptacji i przyzwolenia drugiej strony. Takie wyobrażenie konfliktu, w którym widzimy przeciwstawne tendencje i sprzeczne interesy, jest tylko jednym z powszechnie obserwowanych znaczeń. Jednocześnie konflikt wywołuje skojarzenia z wrogością, z silnymi emocjami, agresją słowną i wzajemnymi oskarżeniami. Czy takie zachowania nieuchronnie towarzyszą konfliktowi wynikającemu ze sprzeczności interesów? Nie jest to wcale takie oczywiste.

⁸⁶ C.W. Moore, *Mediacje. Praktyczne strategie rozwiązywania konfliktów*, Oficyna Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.

Drugie skojarzenie z konfliktem wiąże się z konfliktem relacji – jego istotą jest postrzeganie przez jedną stronę konfliktu swojej krzywdy jako wartości samoistnej dla drugiej strony. Druga strona uznawana jest za wroga, gdy interesy są już nie tyle sprzeczne, ile przeciwstawne, a nasza strata jest korzyścią przeciwnika. Wzajemna wrogość wiąże się ze szczególnym napięciem emocjonalnym. Może mieć ono realne podstawy lub wynikać wyłącznie z błędnego postrzegania sytuacji, ze stereotypów czy nieporozumień. Są osoby przekonane o nieuchronności negatywnych emocji w konflikcie, są też tacy, dla których jest to możliwa do uniknięcia patologia. Wydaje się, że w praktycznym działaniu wystarczy przyjąć, że zagrożenie takim nastawieniem w sytuacji konfliktowej jest bardzo duże, ale też możliwe do uniknięcia.

Wymaga to zastanowienia się, w jaki sposób sytuacja może prowadzić od konfliktu interesów do konfliktu relacji. Są tutaj możliwe dwa stany pośrednie. Oprócz dzielących interesów i wzajemnych wrogich relacji, konflikt może dotyczyć również wartości, które wyznają obie strony. Zdarza się, że wartości wzajemnie się wykluczają lub pozostają w konflikcie, jak na przykład wolność i bezpieczeństwo. W dziedzinie oświaty takim problemem jest sprzeczność między, z jednej strony, prawem (wolnością) rodziców do szukania najlepszej przyszłości dla swoich dzieci poprzez wybór dla nich szkoły, a z drugiej strony – integracją wspólnoty. W wielu krajach wprowadzenie swobody wyboru szkoły prowadziło do zwiększenia segregacji dzieci ze względu na status ekonomiczny, przynależność etniczną bądź religijną⁸⁷. Konflikt wartości może dotyczyć także wspomnianego wcześniej prestiżu miejscowości, który może być w sprzeczności z jakością kształcenia lub optymalizacją kosztów.

Do konfliktu relacji może prowadzić jednostronna argumentacja o wadze poszczególnych wartości. Na taką ścieżkę wprowadza roztrząsanie problemu, które wartości mają charakter wyższy, a które niższy, które natomiast w ogóle nie są uznawane przez część osób. Rzecz w tym, że istotą wartości jest to, że aspirują one do uniwersalności – wyznawca danej wartości uważa, że powinna ona zostać uznana przez wszystkich. Jeśli jakieś zachowanie (np. zawieszenie krzyża w klasie szkolnej) traktowane jest jako symbol wartości, to jego zaniechanie oznacza zaburzenie ładu i zagrożenie dla świata tych wartości. Wykroczenie przeciwko tak rozumianym wartościom jest źródłem pobudzenia emocjonalnego. Bardzo łatwo jest wówczas dojść do wniosku, że ktoś wyznaje przeciwne

⁸⁷ S. Waslander, C. Pater i M. van der Weide, *Markets in Education: An Analytical Review of Empirical Research on Market Mechanisms in Education*, OECD Education Working Papers, 2010, No. 52, OECD Publishing. doi: 10.1787/5km4pskmkr27-en.

wartości, ponieważ jest przeciwnikiem naszego świata wartości i chciałby ten świat unicestwić. Stąd już tylko krok do osobistej wrogości i do konfliktu relacji.

Praktycznym sposobem unikania takiego zagrożenia jest rozpoczęcie bezpośredniego spotkania dwóch stron nie od przedstawienia swoich własnych racji, lecz od prośby o opisanie przez każdą ze stron racji drugiej strony – tak jak je rozumie. Przedstawiciele władz gminy opisują wtedy to, co według nich jest istotną wartością i jest ważne dla mieszkańców danej miejscowości czy przedstawicielei danego środowiska. Następnie mieszkańcy opisują w ten sam sposób wartości i zamiary władz. Takie wzajemne prezentacje mogą dostarczyć wiedzy na temat tego, jak jesteśmy postrzegani. Pomagają też przełamywać stereotypy, ponieważ przedstawiany twarzą w twarz opis nie może być utrzymany w ciemnych barwach, nie może być złośliwy ani karykaturalny. Jego wyrażenie zmusza do wcielenia się w drugą stronę, a tym samym ułatwia jej zaakceptowanie i uznanie odmiennych perspektyw za uprawnione.

Drugą ścieżką, która może prowadzić od konfliktu interesów do konfliktu relacji, jest konflikt informacji. Pojawia się on wtedy, gdy dwie strony mają inne informacje, inaczej je odczytują lub interpretują. U podstaw tego konfliktu leży silne przekonanie o uniwersalnym charakterze prawdy. Stąd stwierdzenie „ty wiesz swoje, ja wiem swoje” nie oznacza afirmacji opisywanego stanu, lecz rezygnację z naturalnego dążenia do tego, by w trakcie rozmowy nie różnić się między sobą przekonaniem o prawdzie i fałszu.

Wspomniane powyżej przedstawianie domniemanych wartości i stanowisk drugiej strony może dostarczyć wiedzy, jakie informacje o nas lub o sprawie nie są znane naszym odbiorcom. Warto zwrócić uwagę, że jeśli odbiorcy po naszym opisie ich wartości i przekonań powiedzą „Jest właśnie tak, jak mówicie”, to oznacza to pierwszą, wstępną nić porozumienia. O tyle atrakcyjniejszą, że stanowiącą potwierdzenie wspólnoty w postrzeganiu sytuacji.

Jednak wiele zabiegów, które są podejmowane w trakcie negocjacji, na przykład uzgadnianie wzajemnych ustępstw, oparte jest na braku pełnej informacji po drugiej stronie. Taki brak informacji, ukrywanie jej lub różne interpretowanie przez strony konfliktu interesów, może być rozumiane jako chęć zdobycia przewagi w zabiegach o własne korzyści. Widać tu wyraźnie zasadniczą sprzeczność pomiędzy komunikowaniem handlowym a debatą o wartościach, gdyż w tej drugiej nie można dopuszczać do zatajania informacji w obawie, że będą wykorzystane przeciwko nam. W komunikowaniu handlowym skala dopuszczalnych ustępstw nie jest obwieszczana na samym wstępie. Lecz takie ukrywanie ważnych informacji jest źródłem zagrożenia. Może być postrzegane

jako oszustwo. Chęć zdobycia przewagi taką metodą, nawet jeśli jest tylko narzędziem zabiegania o realizację własnego uprawnionego interesu, wywołuje u drugiej strony negatywne reakcje emocjonalne. To zaś prowadzi do konfliktu relacji. Jeśli podejrzewamy drugą stronę o posługiwanie się kłamstwem, manipulacją lub oszustwem, to oznacza, że ma ona wobec nas złe intencje. W ten sposób trafiamy do obszaru, który nie oznacza walki z problemem, ale walkę z ludźmi.

Dwie przedstawione tu ścieżki prowadzące od konfliktu interesów do konfliktu relacji mają wpływ na rozplanowanie poszczególnych kroków w działaniach informacyjnych. Poza działaniami, które pozwolą wyrazić uczestnikom to, co dla nich ważne, powinniśmy zaplanować takie kroki, które wyrażą nasze poszanowanie dla wartości wyznawanych przez inne osoby, w szczególności jeśli są one odmienne od naszych.

Pomocną techniką może być tu parafraza. Kiedy rozmówca przedstawia swe stanowisko w kluczowej dla niego sprawie, dobrze jest się upewnić, że się je właściwie zrozumiało. Może mieć to formę zapytania zawierającego powtórzenie jego też własnymi słowami: „Jeśli dobrze Panią zrozumiałem, to najważniejsze dla Pani jest to, aby...”.

Przykładem możliwych nieporozumień jest pytanie o wagę zrównoważenia budżetu JST w stosunku do wagi istnienia/nieistnienia szkoły. To, że gmina ma określone ograniczenia finansowe i nie może wydać pieniędzy, których nie ma, jest oczywiste dla osób zarządzających gminą, burmistrza lub skarbnika. To są dla nich warunki brzegowe. Jednakże ten fakt nie musi być równie oczywisty dla mieszkańców miejscowości, w której ma być likwidowana szkoła. Kwestie budżetu gminy to dla nich świat wartości bezpośrednio nieznanych. Ten świat trzeba dopiero przełożyć na ich doświadczenie. Jeśli przedstawiciele samorządu będą uzasadniać swoje stanowisko, odwołując się do świata swoich wartości, które są obojętne odbiorcom, ich przekaz zostanie przez drugą stronę odebrany zupełnie wbrew ich intencjom. Skupianie się na argumentach finansowych będzie dla mieszkańców sprowadzać się do zdania: „Dla nich liczą się tylko słupki w budżecie, my dla nich nic nie znaczymy”.

To, że dla kogoś stan finansów gminnych jest odległą abstrakcją, nie jest wcale powodem, by go potępiać. Oznacza tylko, że droga do akceptacji naszej propozycji jest jeszcze długa. Jeśli zaczniemy piętnować drugą stronę konfliktu za odmienność punktu widzenia – „partykularnego”, „roszczeniowego” czy „ignoranckiego” – droga ta tylko się wydłuży.

Podobnie uważać należy na sytuacje, w których nie zgadzamy się z interpretacją sytuacji przez naszych odbiorców. W trakcie wspomnianego już protestu

przeciw likwidacji młodzieżowych domów kultury w Krakowie, pani wiceprezydent zwróciła się do zgromadzonych rodziców słowami: „Drodzy rodzice i dzieci! Nie wiecie, co was tu sprowadza. Przyszlście tu w dobrej wierze, ale w rzeczywistości jesteście sterowani przez pracowników młodzieżowych domów kultury, którzy boją się o własne miejsca pracy i o utratę dotychczasowych przywilejów”⁸⁸. To jest argument, który nie jest w stanie nikogo przekonać, tym bardziej że w istocie podważa zdolności intelektualne rozmówców. Ludzie tylko w szczególnych okolicznościach, wobec niepodważalnych faktów, są w stanie uznać, że ich poglądy i osąd sytuacji są wynikiem czyjejś manipulacji. Znacznie łatwiej jest im uznać, że osoba, która coś takiego sugeruje, sama chce nimi sterować w imię swoich interesów. To zaś powoduje natychmiastowe odrzucenie jej przekazu.

Unikanie konfliktu informacji wymaga, aby od początku jak najmniej spraw pozostawiać niedopowiedzianych. Rozpoczęcie całego procesu od przedstawienia swoich intencji, zamiarów, wiedzy na dany temat ma olbrzymie znaczenie dla uniknięcia przerodzenia się konfliktu wynikającego ze sprzeczności interesów (który jest nieuchronny w obliczu przygotowywania strategii o charakterze decyzyjnym) w konflikt relacji. Jeśli nie uda się nam tego uniknąć, wzajemna wrogość uniemożliwi znalezienie jakiegokolwiek polubownego rozwiązania. W konflikcie relacji każda strona chce postawić na swoim i nie ma szans na to, by znalazł on rozwiązanie, łatwo natomiast dochodzi do eskalacji konfliktu.

Zagrożenie konfliktem relacji, wartości i informacji

(pytania kontrolne):

- Czy odbiorcy postrzegają nas przez pryzmat stereotypu, a jeśli tak, to jakiego?
- W jaki sposób dowiemy się, co dla nich jest ważne, i jak pokażemy, że dobrze to zrozumieliśmy?
- Jak ustalimy, co odbiorcy wiedzą o sytuacji, jak ją postrzegają i oceniają?

4.4.4. Obywatele, urzędnicy, eksperci

Ważnym elementem, który pozwala uniknąć konfliktu wartości i konfliktu informacji, jest zrozumienie, w jakich rolach występują poszczególne osoby w

⁸⁸ O. Szpunar, MDK-i. *Gwizdy i transparenty...*

procesie decydowania oraz wyraźne rozdzielanie punktów widzenia, które wynikają z tych ról. W modelowym ujęciu decyzja publiczna polega na skonfrontowaniu wartości wyznawanych przez obywateli z możliwościami, które są znane urzędnikom. Demokratyczna władza uznaje wartości wyznawane przez swoich obywateli za jedyną podstawę uznania czegoś za ważne. Jeśli jednak mają się one przełożyć na konkretne działania, niezbędna jest znajomość tego, czy w danej sprawie zamierzenia są w ogóle wykonalne. To, czy poszczególne działania są możliwe do wykonania, jest wiadome urzędnikom. To, czy przyniosą one określone skutki i do czego doprowadzą zaniechania – wymaga już wiedzy eksperckiej. Role w procesie decyzyjnym można rozróżnić na poziomie analitycznym, w praktyce jednak bardzo często się przeplatają, co może być źródłem kłopotów.

Urzędnicy są często przekonani, że lepiej od obywateli wiedzą, co jest dobre dla społeczności. Bez wątplenia w społeczeństwie jest miejsce na przywództwo, nawet jeśli istnieje silne przekonanie, że obywatele znają najlepiej własne potrzeby. Nie wyklucza to przecież możliwości wpływania na ich zdanie i nadawania kierunku zmianom. Konieczna jest jednak świadomość, że to obywatele podejmują ostateczne decyzje, które wyrażają się w przyjęciu proponowanego punktu widzenia za własny. Dopiero wtedy, gdy obywatele zaakceptują przygotowane rozwiązanie, może się ono stać kierunkiem obowiązującym. Proces decyzyjny jest jednak sprawą bardzo delikatną i wiele złego mogą sprawić urzędnicy, wchodząc w ten proces z poczuciem wszechwiedzy bądź z przekonaniem, że poglądy obywateli nie mają znaczenia, dopóki nie będą tożsame z ich poglądami. Urzędnicy powinni zatem wykazywać się skromnością oraz świadomością, że nigdy nie jest dość wysyłania do obywateli komunikatów, że to ich zdanie liczy się tutaj najbardziej.

Nie znaczy to jednak, że natychmiast musi zostać wykonane wszystko, co mieszkańcy sformułują lub określą – to byłoby nieporozumieniem. Można natomiast pokazać wzajemną relację jako uzgadnianie odmiennych punktów widzenia, przy czym, to co dobre, musi się zmierzyć z tym, co możliwe i wykonalne. Zawsze ważna jest informacja o kosztach i alternatywach. Tu istotna staje się rola ekspertów, z zastrzeżeniem że nie ulegną przeświadczeniu, że lepiej znają potrzeby mieszkańców niż oni sami.

Ekspertom warto poświęcić tu parę zdań. Jako osoby z zewnątrz, spoza lokalnych powiązań, odgrywają olbrzymią rolę, gdy zachodzi potrzeba rozwiązania zadawnionych problemów, o których wszyscy w danej społeczności wiedzą, a których władza lokalna nie ma odwagi podjąć. Są to nierzadko sytuacje wymagające zadawania trudnych pytań i domagania się wyjaśnień – zadania zbyt kłopotliwe dla osoby, która będzie musiała żyć w tej społeczności przez

resztę swoich dni. Eksperci sporządzają też prognozy, jak przy zachowaniu danego stanu rzeczy sprawy będą się miały w przyszłości. Ekspertom łatwiej się wypowiadać, gdyż nie są związani okolicznościami, które stanowią ograniczenie w przypadku urzędników i polityków – na przykład związanie rokiem budżetowym lub cyklem wyborczym.

Rozróżnienie ról mieszkańców, urzędników i ekspertów w procesie decyzyjnym (pytania kontrolne):

- W jaki sposób należy podkreślać, że podążamy za wartościami wyznawanymi przez obywateli?
- Jakie informacje, nieznane wcześniej mieszkańcom, a mające znaczenie dla przygotowywanych decyzji, mają im do przekazania władze gminy?
- Jakie informacje zostaną lepiej przyjęte przez mieszkańców, gdy przekażą je osoby z zewnątrz (eksperci)?

Podsumowując, można powiedzieć, że strategicznym celem komunikowania towarzyszącego budowaniu strategii oświatowych jest doprowadzenie do sytuacji, w której wszyscy uczestnicy mają przekonanie, że intencją inicjatorów jest dążenie do porozumienia zapewniającego stabilność decyzji w dziedzinie oświaty i uzgodnienia zakresu spraw, które w tej dziedzinie powinny zostać załatwione. Uzgodnienie to powinno być oparte na wspólnocie wartości, która stanowi wynik debaty. Warunkiem wstępnym takiej debaty jest wyartykułowanie stanowisk wyjściowych wszystkich uczestników procesu. Możliwość przedstawienia swoich interesów przez wszystkich uczestników procesu może być też krokiem do innej komunikacji niż debata – do porozumień wykonawczych, „handlowych”, w których strony decydują się na wzajemne ustępstwa. Wzajemne przedstawienie swoich wartości i okazanie im szacunku – wraz z cierpliwym wyjaśnieniem nieporozumień – pomaga uniknąć nadmiernych emocji prowadzących do eskalacji potencjalnego konfliktu.

4.5. Jak to przekazać?

Bardzo wiele przedsięwzięć w zakresie komunikacji społecznej, choć były dobrze przemyślane i starannie zaplanowane, ponosi porażkę przez niewłaściwy

dobór narzędzi. Warto w tym miejscu wyróżnić dwa podstawowe sposoby kontaktów, z których każdy ma swoją specyfikę i każdy zostanie omówiony:

- kontakty bezpośrednie,
- media.

Tu pojawia się problem zróżnicowania wielkości gmin i powiatów. Jedną zaletą wydaje się tu intuicyjna i oczywista – to przekonanie, że im większa jest liczba mieszkańców JST i jej złożoność terytorialna, tym większe jest znaczenie pośrednich narzędzi komunikowania – wzrasta rola tradycyjnych mediów oraz Internetu, a spada komunikacji bezpośredniej. Towarzyszy temu pogląd, że w małych jednostkach wszyscy wzajemnie się znają i wszystko o sobie wiedzą, stąd komunikacja nie wymaga aż tak wiele wysiłku jak w większych jednostkach. To duże JST muszą zmierzyć się z problemem anonimowości poszczególnych uczestników. Jednak wrażenie, że między małymi a wielkimi JST istnieje jakaś fundamentalna różnica, może być mylące. Nieporozumienia zdarzają się nawet w komunikacji między dwójką bardzo dobrze znających się ludzi. Wynika to stąd, że jednym z głównych źródeł nieporozumień jest przekonanie, że wszystko jest jasne i oczywiste. Takie przekonanie – iż wiemy już wszystko – za każdym razem należy traktować ostrożnie, widząc w nim raczej zagrożenie niż uspokojenie.

W każdej strategii oświatowej odgrywają ważną rolę zarówno narzędzia komunikacji pośredniej, jak i komunikacja bezpośrednia. Mają ze sobą ścisły związek. Nawet jeśli ich proporcje są różne, to żadnego nie wolno zlekceważyć.

4.5.1. Rutyna i inwencja

Kontakty bezpośrednie są najmniej ekonomiczne ze wszystkich form komunikowania w miejscach publicznych, ale wyróżniają się największą wiarygodnością. Dają one możliwość zadawania pytań i kontaktu „twarzą w twarz”, a to sprzyja nie tylko ujawnianiu emocji, ale także budowaniu osobistej wiarygodności. Media same w sobie nie mają aż takiej siły przekonywania, natomiast docierają do większej grupy osób. Ponadto media wyróżniają się szczególną cechą – nadają znaczenie. Nawet jeśli medialny przekaz nie przełoży się bezpośrednio na zmianę poglądów, to fakt, że konkretny problem pojawił się w mediach, najczęściej sprawia, że ludzie traktują go jako szczególnie ważny. W wielu wypadkach, na przykład w wypadku mediów elektronicznych, zmiana znaczenia wynikająca z faktu obecności w mediach może być nawet ważniejsza od samej treści. Media

charakteryzuje większy wpływ na to, o czym ludzie myślą, niż co konkretnie myślą. Tak też się stanie w wypadku oświaty – temat zostanie uznany za ważny, ponieważ pojawił się w mediach; nie musi to oznaczać, że uznają za swój ten pogląd, który w oglądanej przez nich relacji wyraził dziennikarz.

Warto też zwrócić uwagę na inną różnicę – w kontaktach bezpośrednich istotne jest źródło, z którego ludzie czerpią informacje. Silniejszy jest tu opór przed nowymi sposobami docierania do odbiorcy, powstaje bariera utrudniająca stworzenie nowej jakości. Obrazuje to przykład organizowania punktów informacji europejskiej, które działały przed referendum akcesyjnym. Świeciły one z reguły pustkami, jednak personel takich punktów, gdy pojawiał się na zebraniach sołeckich, wzbudzał rzeczywiste zainteresowanie zgromadzonych. W oswojonych okolicznościach mieli oni o wiele więcej pytań o skutki członkostwa w UE. Ale ich ciekawość nie była aż tak duża, by narażać się na stres, którego źródłem jest niewątpliwie wizyta w obcym miejscu.

Ludzie uczestniczą codziennie w wielu formach bezpośredniej komunikacji społecznej i można spróbować takie formy wykorzystać. Chodzi o to, by nie zaniedbać udziału właśnie w spotkaniach sołeckich, obradach rad parafialnych, zebraniach w szkołach i we wszelkich regularnych kontaktach społeczności. W trakcie takich spotkań ludzie wiedzą, jak się zachować, czego mogą się spodziewać; można przewidzieć poziom frekwencji, a w przepływie informacji nie pojawia się bariera nowości i niepewności. Przewidywalność formy i charakteru takich spotkań nie oznacza wcale, że musimy zachowywać się na nich rutynowo. Spotkania takie trzeba ożywić samą treścią komunikacji, jak również wspomóc się innowacyjnymi rozwiązaniami. Przykładem może być wspomniana już zamiana ról w przedstawianiu swoich racji; może to być także ankieta, o wypełnienie której poprosimy wszystkich w trakcie zebrania sołeckiego (w ten sposób dowiemy się, co sądzą ci, którzy w trakcie spotkania siedzą z boku i nie zabierają głosu; może się wszak okazać, że ich zdanie wcale nie jest identyczne z tym, które wyrażają osoby najgłośniej krzyczące).

Przewidywalność i rutyna w mediach nie są natomiast absolutnie żadnym atutem. Dla mediów wartością jest nowość i odmiana. Tak dziennikarze postrzegają oczekiwania widzów, czytelników i słuchaczy. Nawet jeśli w konkretnej sprawie aura nowości nie jest wartością dla czytelników, to odruch dziennikarza pozostaje niezmienny. Stąd też w przypadku kontaktów z mediami wszelkie wyjście poza schemat zostanie odnotowane pozytywnie. Za przykład spoza dziedziny oświaty może posłużyć uroczystość otwarcia gminnej oczyszczalni ścieków. Przed uroczystością powiadomiono redakcje, że momentem

kulminacyjnym otwarciu nowego obiektu będzie wypicie przez wójta wody pochodzącej z tej oczyszczalni. Tak też się stało – na oczach zgromadzonej społeczności. Taki spektakl – skromny co do środków, choć wymagający na pewno sporo determinacji – wzbudził olbrzymie zainteresowanie mediów. Właśnie przez swój nietypowy charakter i dobitne zobrazowanie przekonania o jakości ukończonego obiektu.

Kierunek w kontaktach z mediami powinien być wyznaczany przez poszukiwanie pomysłów, które zawierają w sobie element wizualny, który można sфотографować lub pokazać w telewizji.

Media wyróżnia także druga cecha, którą koniecznie trzeba brać pod uwagę – bardzo chętnie eskalują konflikty. Dziennikarze „żywią się” emocjami, a świadomość takiego ich nastawienia często sprawia, że ludzie w obliczu mediów zachowują się teatralnie. Dziennikarze zresztą sami starają się emocje pobudzać.

Ponadto mieszkańcy często traktują media jako ostateczną instancję odwoławczą. Dzieje się tak dlatego, że media odgrywają olbrzymią rolę nie tylko w oczach czytelników, ale także w oczach przedstawicieli władzy, szczególnie tych na kierowniczych stanowiskach. Błyskotliwie i trafnie podsumował to jeden z funkcjonariuszy straży pożarnej: „Cały problem z gazetami polega na tym, że czytają je szefowie”.

Zmierzenie się z tą cechą mediów nie jest łatwe. Potrzeba konfliktu i potrzeba nowości w niebanalny sposób krzyżują się ze sobą. Eskalując konflikty, media nie liczą się z interesami stron. Jednak kiedyś skończą swoją relację, ludzie natomiast pozostaną ze swoimi problemami. Podgrzane przez media emocje mogą zatruć wzajemne relacje w społeczności, a konflikty będą trwać znacznie dłużej niż przelotne zainteresowanie mediów. To zjawisko nie powinno być jednak powodem, by tylko narzekać na media, ani tym bardziej, by ich unikać.

Ryzyko, że zostaniemy złapani na sporze bez przygotowania naszej strategii pod względem medialnym, jest zbyt duże, by go nie uwzględnić przy planowaniu rzeczywistej, decyzyjnej strategii oświatowej. Jeśli chcemy osłabić koncentrację mediów na relacjonowaniu emocjonalnych konfliktów, możemy wciągnąć samych dziennikarzy w prace nad strategią, tak samo jak innych liderów opinii – proboszczów czy przedstawicieli organizacji pozarządowych. Zawsze też warto zainwestować czas w przygotowanie merytoryczne dziennikarzy do opisywania złożonego tematu. Dziennikarze bardzo sobie cenią nieformalne spotkania z osobami o statusie ekspertów, które mogą sprawić, że poczują się wtajemniczeni w niedostępną innym wiedzę.

Dla mediów najatrakcyjniejsze, dla nas zaś najpewniejsze jest samodzielne zaaranżowanie debaty. Tylko to pozwala mieć wpływ na przygotowanie jej warunków. Jeśli nie można uniknąć relacji medialnej, trzeba nad nią zapanować, nadać jej taką formę, by nie miała niszczycielskiej siły. Warto ją tak zaplanować, by uczestnicy debaty nie patrzyli na spór wyłącznie przez pryzmat własnego zwycięstwa, lecz aby wspólnym zwycięstwem było ostateczne porozumienie. W takim momencie może się przydać jedna ze sprawdzonych formuł, na przykład formuła debaty oksfordzkiej: określony czas na wypowiedź stron, powołanie arbitrów, którzy nie ogłaszają na koniec zwycięstwa jednej ze stron, lecz podsumowują dyskusję, łagodząc nastroje. Wówczas strony nie odejdą przepełnione złymi emocjami, których opis w mediach mógłby jeszcze utrwalić wrogie postawy.

Dobrym pomysłem jest zaangażowanie mediów w organizację takiej debaty. Wtedy trudniej dziennikarzom uznać eskalację sporu za atrakcyjne zakończenie przedsięwzięcia. W większym stopniu będą zainteresowani polubownym zakończeniem niż trzaśnięciem drzwiami. Media mogą także prezentować stanowiska poszczególnych stron, wypowiedzi osób artykułujących określone interesy. Jeśli wcześniej wprowadzimy dziennikarzy w cały problem, przedstawimy im wszystkie złożone uwarunkowania, to istnieje szansa, że media nie będą dolewały oliwy do ognia, a spór nie nabierze charakteru wrestlingu.

Główne kanały informacji i przekazu (pytania kontrolne):

- Jakie miejsca i okoliczności mogą być okazją do kontaktu z naszymi odbiorcami?
- Jakie cechy i aspekty strategii oświatowej mogą wzbudzić najwyższe zainteresowanie dziennikarzy?
- Czy zamierzamy włączyć media w organizację publicznych dyskusji na temat strategii?

4.5.2. Przedsięwzięcia kompleksowe

Przykładem debaty nad strategią, łączącej różne formy komunikowania się w jedną spójną akcję, może być „Małopolska Lista Szans”. Przedsięwzięcie to zostało podjęte przy okazji budowy pierwszej strategii rozwoju województwa małopolskiego, uchwalonej w 2000 roku. Choć problem oświaty był tylko jednym z poruszanych tematów, to właśnie ten temat dobrze pokazuje istotę całego zamierzenia. Realizacja miała bowiem postać szeregu precyzyjnie zaplanowanych kroków.

Istotnym problem dla każdej przestrzennie zróżnicowanej jednostki samorządu terytorialnego jest to, jaka część środków i uwagi powinna zostać przeznaczona na działania na całym jej obszarze, jaka zaś na zaspokojenie konkretnych, zlokalizowanych interesów. W skrajnym przypadku może dojść do takiego absurdu jak w pewnej gminie, gdzie najpierw przez trzy dni dyskutowano nad misją, wizją i ogólnymi celami rozwoju, by następnie środki na inwestycje podzielić pomiędzy sołectwa w proporcji do liczby ich mieszkańców. Tym samym wszelkie wcześniejsze wspólne dyskusje nad priorytetami okazały się sztuką dla sztuki.

Przedsięwzięcie w województwie małopolskim składało się z trzech etapów poprzedzonych niezwykle ważnymi przygotowaniem. Pierwszym etapem były warsztaty w każdym z powiatów. W trakcie tych warsztatów lokalni liderzy opinii (przedstawiciele instytucji publicznych, przedsiębiorców i organizacji pozarządowych) określali w dyskusji pięć najważniejszych problemów powiatu, by następnie wyrazić swoje zdanie poprzez wypełnienie tytułowej ankiety. Na „Małopolskiej Liście Szans” przedstawiono około 150 programów i przedsięwzięć na rzecz rozwoju regionu w podziale na 10 pól tematycznych – od oświaty po transport; wśród nich znalazło się kilkanaście programów oświatowych. Każdy uczestnik był proszony o określenie, jaka jest – jego zdaniem – waga każdego z 10 podstawowych pól; określał to, rozdzielając pomiędzy nie 100 punktów. Następnie na każdym z tych pól rozdzielał przyznane punkty konkretnym już przedsięwzięciom i programom. Na polu oświaty były to zarówno działania adresowane do całego województwa (np. program stypendialny dla zdolnej młodzieży), jak i związane z konkretnym miejscem (np. rozwój tarnowskiego ośrodka akademickiego). Równowaga pomiędzy jedną a drugą grupą przedsięwzięć miała tu szczególne znaczenie, ponieważ na drugim etapie odpowiedzi z ankiet zostały zsumowane, tworząc systematyczną mapę preferencji na każdym z pól i dla każdego z powiatów. Suma wyników z poszczególnych powiatów, z uwzględnieniem ich potencjału ludnościowego, tworzyła syntetyczny obraz preferencji dla całej Małopolski.

Wyniki ankiety każdego powiatu prezentowano w mediach. Po każdym z warsztatów zwoływane było spotkanie z dziennikarzami, na którym przedstawiano zsumowane preferencje uczestników. Media zyskiwały tym samym atrakcyjny materiał – konkretny obraz opinii liderów. Liderzy natomiast zyskiwali potwierdzenie, że brali udział w ważnym przedsięwzięciu – czego najlepszym dowodem było zainteresowanie mediów. Również drugi etap – podsumowanie całej serii warsztatów – zamykała konferencja prasowa z prezentacją uzyskanych wyników.

Na trzecim etapie media przeprowadziły ankietę prasową wśród mieszkańców. Jej formuła była nietypowa: mieszkańcom (czytelnikom gazet) przedstawiono listę 50 programów i projektów wybranych przez liderów opinii z dużo obszerniejszej, pierwotnej listy sporządzonej na pierwszym etapie przedsięwzięcia. Mieszkańcy proszeni byli o wskazanie na tej liście swoich preferencji. Pewne napięcie, jakie wytworzyło się między opinią liderów a opinią mieszkańców, stało się interesujące dla mediów, lecz wcale nie destrukcyjne dla debaty. Przynajmniej w części przypadków obawa, że mieszkańcy wskażą coś innego niż liderzy opinii, skłoniła tych ostatnich do wyjścia ze swoimi poglądami do ludzi i zmobilizowania ich do odpowiedzi na ankietę.

Ogłoszenie wyników ankiety prasowej znów stało się okazją do opisania w mediach całego przedsięwzięcia i debaty nad strategią. Wyniki ankiety na obydwu szczeblach – liderów opinii i ogółu mieszkańców – stworzyły mapę tego, co dla Małopolski jest naprawdę ważne. Okazało się, że projekty lokalne (najczęściej najważniejsze dla pojedynczego powiatu), w skali województwa wcale nie dominują; programy horyzontalne, adresowane do wszystkich, okazały się sumarycznie ważniejsze. Nawet jeśli w poszczególnych powiatach uznawano je za mniej ważne od projektów lokalnych, to zyskiwały ogólne uznanie, więcej wyróżnień w całym województwie i tym samym formalne oparcie w opinii społecznej. Wyniki ankiety zostały wykorzystane w województwie małopolskim do ogólnego ukierunkowania prac nad strategią, a jednocześnie do wyeksponowania takich przedsięwzięć, które dla poszczególnych społeczności były warunkiem brzegowym, jeśli idzie o uznanie, że strategia podąża za ich oczekiwaniami. Warto podkreślić, że szerokie zaangażowanie społeczne w prace nad strategią rozładowało napięcia pomiędzy poszczególnymi częściami województwa i stworzyło bardzo pozytywną atmosferę wobec samej strategii.

Opisane działania w zakresie kontaktu z mediami zostały wcześniej starannie przemyślane i przygotowane. W pierwszej kolejności zorganizowano spotkania z redaktorami naczelnymi mediów regionalnych, których poproszono o włączenie się w całą akcję i wydrukowanie ankiety dla mieszkańców. Poproszono ich także o wypełnienie tej ankiety, co było nie tylko jej testem, ale także pozwoliło im lepiej zrozumieć i mocniej się zaangażować w przygotowywanie strategii. Poproszono także szefów mediów o wyznaczenie doświadczonych dziennikarzy do stałej obsługi całego przedsięwzięcia, tak by podejmowane kolejne kroki nie były opisywane przez ciągle nowe osoby. Dziennikarzy wprowadzono wcześniej w temat na specjalnych warsztatach, również na nich testując samą ankietę. Harmonogram warsztatów przygo-

towano w ten sposób, by nic nie stanęło na przeszkodzie zyskaniu przez nie atrakcyjności medialnej.

Powiązania pomiędzy różnymi narzędziami komunikowania się

(pytania kontrolne):

- Jaka jest rola mediów w relacjonowaniu naszych spotkań z odbiorcami?
- Jaki przekaz medialny będzie zachęcał do udziału w bezpośrednich spotkaniach?
- Jaką rolę w obu głównych sposobach informowania (kontakty bezpośrednie oraz przekaz medialny) będą mieć liderzy opinii?

Staranne połączenie: 1) bezpośredniego kontaktu z liderami, 2) akcji skierowanej do mieszkańców i 3) zainteresowania mediów – stworzyło przedsięwzięcie o charakterze unikatowym⁸⁹.

4.5.3. Rola radnych

Zarówno w kontaktach bezpośrednich, jak i w kontaktach z mediami szczególne znaczenie mają radni. Z perspektywy urzędników, wójtów, burmistrzów lub prezydentów kontakty z radnymi są uciążliwą koniecznością, której najchętniej by unikali. Jest to jednak niemożliwe, a próby ignorowania radnych przynoszą więcej strat niż korzyści. Radnych można zmarginalizować tylko w rzadkich przypadkach, gdy są zupełnie zniechęceni lub całkowicie podążają za wolą wójta lub burmistrza. Zawsze jednak taka marginalizacja jest stratą pewnego cennego zasobu.

Radni mają mandat swoich wyborców i nawet jeśli intensywność ich kontaktów z wyborcami odbiega od ideału, to zawsze można liczyć na to, że zachęci się ich do takiego kontaktu. Jeśli konkretne osoby zostały radnymi, to znaczy, że nawet jeśli mają one swoje słabości, to prawdopodobnie nie znajdziemy nikogo lepszego, kto mógłby być pośrednikiem w kontakcie z mieszkańcami. Dlatego przy okazji organizacji spotkań lokalnych warto docenić radnych – choćby przez powiadomienie o podejmowanych krokach, najlepiej zaś przez

⁸⁹ Szerszy opis przedsięwzięcia – zob. J. Flis, *Uspolecznienie strategii rozwoju regionalnego*, w: M. Zawicki, S. Mazur, J. Bober (red.), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2004.

zaproszenie do udziału. Już samo to często w zupełności zaspokaja ich potrzebę zaangażowania w proces. Dzieje się tak zwłaszcza w sytuacjach konfliktowych, gdyż radni również mogą unikać konfrontacji i wchodzenia w spór. Jeśli natomiast radni są stroną sporu i poczuwają się do reprezentacji tylko jednego stanowiska, to tym bardziej należy ich włączyć w debatę; łatwiej przekonać pojedyncze osoby niż większą zbiorowość.

Można wykorzystać radnych jako kanał informacji, przewidując dla nich rolę w całym procesie, budując ich zaangażowanie w dyskusję. Zaangażowanie może ułatwić późniejszą zmianę zdania i akceptację rozwiązań, które w krótszej perspektywie wydawały się nie do przyjęcia. Stanowi to również element zabezpieczenia się przed istotnym zagrożeniem, jakim mogą być ich nieprzychylnie dla strategii wypowiedzi. Radni zawsze będą źródłem recenzji dla mediów; nie są osobami anonimowymi i ich słowa interesują dziennikarzy. Jeśli radni mają krytyczne zdanie na temat strategii lub procesu jej budowania, to media będą chętnie nagłaśniać ich opinie.

Zaangażowanie radnych w budowę strategii (pytania kontrolne):

- Jak się wyraża spontaniczne zainteresowanie radnych strategią oświatową?
- Jaka może być rola radnych w bezpośrednich kontaktach z odbiorcami?
- Jak mogą wyglądać kontakty radnych z mediami?

Bardzo częste w planowaniu działań informacyjnych instytucji publicznych jest przekonanie, że urząd stanowi jedyne źródło informacji dla ostatecznych odbiorców oraz dla mediów. Nic bardziej błędnego. Rzetelność mediów nakazuje im konfrontację różnych punktów widzenia. Jest faktem, że dziennikarze nie zawsze kierują się taką regułą – gdy relacjonują konflikt społeczności z władzą, często nie przedstawiają wypowiedzi przedstawicieli władzy. Nie można jednak liczyć, że mechanizm zadziała tak samo w drugą stronę; przeciwnie – jeśli władza mówi o czymś pozytywnie, to media i tak sprawdzą, co sądzą na ten temat mieszkańcy, szczególnie ci niezadowoleni. Właśnie wtedy konfrontacja dwóch punktów widzenia wydaje się dziennikarzom szczególnie atrakcyjna. Warto wyprzedzać tego typu sytuacje i aranżować udział mediów w debatach, tak by mogli oni konfrontować pozytywny przekaz ze strony władzy nie tylko z

krytyką ze strony odbiorców, ale również z odpowiedzią na taką krytykę. Warto zwrócić uwagę, że jeśli niektórzy radni są krytycznie nastawieni do naszych planów, to właśnie oni mogą być stroną w takiej debacie. Radny jako oponent oznacza spór w obrębie „władzy”, czyli spór, który jest znacznie trudniej przedstawiać jako stereotypowy konflikt: władza–mieszkańcy.

4.5.4. Szczegóły przekazu

Przygotowując działania informacyjne, należy zwrócić uwagę na przygotowanie szczegółów przekazu. Trzy problemy często umykają w planowaniu większych działań informacyjnych. Pierwszy z nich to sprawa najczęściej zadawanych pytań. Pytań, które mogą się pojawić zarówno podczas otwartych spotkań, jak i w kontaktach z mediami, w debatach z udziałem mediów, a także w indywidualnych kontaktach na ulicy.

Nie można liczyć na uniknięcie trudnych, zawierających ukryte założenia lub nawet absurdalnych pytań. W sytuacjach konfliktowych zachodzi duże prawdopodobieństwo, że właśnie takie zostaną zadane. Nie ma wobec nich lepszej strategii niż krótka, rzeczowa i wcześniej przemyślana odpowiedź. Dlatego warto w urzędzie JST znaleźć osobę, która jest najbardziej sceptycznie nastawiona do całego przedsięwzięcia, i poprosić ją o sformułowanie ostrych, niewygodnych pytań. Ktoś, kto charakteryzuje się wręcz czarnowidztwem, jest do tego odpowiednią osobą. Takie pytania wcale nie muszą się pojawić w trakcie prezentacji, lepiej jednak poświęcić trochę czasu na przygotowanie właściwych odpowiedzi na wypadek, gdyby się pojawiły.

Drugim elementem wartym przygotowania są anegdoty i opowieści, które mogą słuchaczy zainteresować czy rozbawić. Najlepsze są historie o przypadkach, które zdarzyły się w sąsiednich gminach w przeszłości. Poprzez zdarzenia dotyczące konkretnego człowieka, społeczności, danej szkoły pokazujemy, jakie mogą być konsekwencje dobrych i złych wyborów. Opowieści mogą wzbudzić emocje, pozwalają przełamać monotonię i suchość urzędniczego przekazu. Zawsze lepiej posłużyć się przykładem, konkretną historią niż ogólną formułą. Takie historie mogą być wykorzystane w kontaktach z mediami, które również od uogólnień wolą konkretny przypadek. Zbiór takich historii i anegdot dobrze jest zgromadzić wcześniej. Jak stwierdził Churchill: „Swoje najlepsze, rzucające mimochodem uwagi przygotowuję z wielotygodniowym wyprzedzeniem”. Warto też sprawdzić, jak są one odbierane przez osoby podobne do naszych odbiorców. Żarty bywają groźną bronią także dla tego, kto ich używa.

Ostatnia rzecz wymagająca przygotowania to wybór mówców. Czasami zupełnie oczywiste jest to, kto jest autorem przedsięwzięcia, i równie oczywiste, że to właśnie on będzie głównym aktorem prezentującym urząd. Jednak poza przypadkiem utożsamienia jednej osoby z całą strategią, warto rozważyć rozpisanie przekazu na głosy. Każdy człowiek ma inne nastawienie i charakter, co często da się wykorzystać w prezentacji. Jeśli osoba o nastawieniu zadaniowym oraz taka, która zwraca większą uwagę na dobre relacje z ludźmi, potrafią się wzajemnie uzupełniać, to mogą być dobrym duetem w prezentacji programu wraz ze wszystkimi jego komplikacjami i niuansami. Gdy podąża to za naturalnymi cechami charakteru mówców, unikniemy podejrzeń o manipulację i o stosowanie strategii „na dobrego i złego glinę”. Osoby o różnym nastawieniu powinny się uzupełniać niczym chirurg i anestezjolog w prowadzonej operacji. Ważne jest, by osoby te nie konkurowały ze sobą, by rozumiały wzajemnie swoje role i wzajemnie się wspierały.

Przekonanie innych do debaty to złożony problem, trudny element komunikacji społecznej. Niniejszy rozdział miał uświadomić czytelnikowi, jak dalece skomplikowane jest to zadanie. Jest to zresztą komplikacja bardzo typowa dla wszystkich przypadków komunikacji pomiędzy ludźmi. Komunikowanie – zwłaszcza na poziomie strategicznym – nie poddaje się przełożeniu na proste algorytmy. Jest bliższe sztuce niż inżynierii. Jest kwestią wrażliwości i ma bardzo nikłe oparcie w matematycznych wzorach. To jest problemem dla osób, które – jak autor tego rozdziału – bardzo sobie cenią analizę twardych danych. Jednak od wiedzy o tym, jak często inni popełniają dany błąd, ważniejsze może być to, żebyśmy sami nie popełnili go ani razu.

Przygotowanie szczegółów przekazu informacyjnego

(pytania kontrolne):

- Kto przygotowuje listę najbardziej kłopotliwych pytań i odpowiedzi na nie?
- Jak będą zbierane przykłady, opowieści i anegdoty przydatne w komunikacji bezpośredniej?
- Kto będzie prezentował temat przed poszczególnymi gremiami?

Dlatego w moich rozważaniach powtarzają się stale podobne motywy: szacunek dla odbiorcy, zainteresowanie jego punktem widzenia (niekiedy nie oczywistym), unikanie bezrefleksyjnej ekspresji i bezwolnego podążania za

własnymi przyzwyczajeniami. Jeśli skłonność do takiego nastawienia będzie skutkiem lektury tego rozdziału, okaże się on pożyteczny. Może zrównoważy to zawód tych, którzy spodziewali się technicznych „sztuczek”, pozwalających wyjść cało z każdej opresji. Nawet gdyby sztuczki w komunikacji społecznej miały pozytywne skutki, to na pewno nie pozwolą na uniknięcie groźnych raf, które pojawiają się, gdy ludzie zaczynają rozmawiać o sprawach naprawdę dla nich ważnych. Tu od sztuczek ważniejsza jest świadomość niewidocznych umysłowych prądów i syreniego śpiewu nadmiernych uproszczeń.

Bibliografia

Czapiński J., *Optymiści i ryzykanci. Polskie paradoksy*, w: M. Drogosz (red.), *Jak Polacy przegrywają, jak Polacy wygrywają*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2005.

Flis J., *Samorządowe Public Relations*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007.

Flis J., *Uspołecznienie strategii rozwoju regionalnego*, w: M. Zawicki, S. Mazur, J. Bober (red.), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2004.

Guy Peters B., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 1999.

Heath R., *Ukryta moc reklamy*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2006.

Moore C.W., *Mediacje. Praktyczne strategie rozwiązywania konfliktów*, Oficyna Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.

Ołędzki J., Tworzydło D. (red.), *Public Relations. Znaczenie społeczne i kierunki rozwoju*, Warszawa 2006.

Oliver S., *Strategia public relations*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2005.

Rozwadowska B., *Public Relations. Teoria, praktyka, perspektywy*, Studio EMKA, Warszawa 2002.

Szmatka J., *Małe struktury społeczne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1989.

Waslander S., Pater C., van der Weide M., *Markets in Education: An Analytical Review of Empirical Research on Market Mechanisms in Education*, OECD Education Working Papers, 2010, No 52, OECD Publishing.

ROZDZIAŁ 5

KONFLIKTY W PROCESIE RACJONALIZACJI SIECI SZKÓŁ

Kazimierz Kloc

5.1. Wstęp

Na początku każdego roku, na łamach prasy, wiadomości agencyjnych i stronach internetowych pojawia się wiele informacji na temat likwidacji szkół. Nasilenie się informacji na ten temat w pierwszych dwóch miesiącach roku jest spowodowane zapisami w ustawie o systemie oświaty. Artykuł 59 ustawy zobowiązuje organ prowadzący szkoły, aby co najmniej na sześć miesięcy przed terminem jej likwidacji zawiadomić o tym zamiarze rodziców uczniów, kuratora oświaty i organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Tym samym termin zgłoszenia zamiaru likwidacji szkoły od września danego roku upływa z końcem lutego. Większość rad gmin, powiatów i miast podejmuje takie uchwały w styczniu i lutym każdego roku.

Uchwała o zamiarze likwidacji wywołuje reakcje zainteresowanych osób, lokalnych środowisk i instytucji, które najczęściej polegają na obronie szkoły. Z tego powodu wiadomości te pojawiają się zazwyczaj w kontekście protestów i konfliktów. Na ich podstawie można odnieść wrażenie, że powstaje nowy społeczny front walki z władzami centralnymi i samorządowymi. Takie sytuacje, jak każdy konflikt społeczny, wywołują silne emocje. Pod adresem władz centralnych pojawiają się oskarżenia o świadome „niszczenie oświaty” „niszczenie szkół” i „ogłupianie narodu”. Władzom samorządowym zarzuca się, że w niewłaściwych miejscach szukają oszczędności w budżecie. Władzom lokalnym wytyka się arogancję w stosunku do wyborców, wysokie płace wójtów i burmistrzów oraz koszty płac rosnącej armii urzędników szczebla samorządowego włącznie z sugestiami działań korupcyjnych (dotyczących na ogół przeznaczenia budynków po likwidowanych szkołach).

Na zebraniach wiejskich, zorganizowanych spotkaniach w szkołach, posiedzeniach rad władz samorządowych toczą się gorące i burzliwe debaty przeciwników likwidacji danej szkoły z przedstawicielami władz gminy lub miasta. Z emocjonalnych na ogół wypowiedzi adwersarzy trudno określić, jakie wartości są reprezentowane i broniące przez obie (lub więcej) strony konfliktu. Trudno jest w każdym przypadku określić interesy, jakie strony reprezentują.

Równoległe władze samorządowe podejmują próby racjonalnego wytłumaczenia podejmowanych decyzji, wiążąc je z konsolidacją sieci szkół. Najczęściej wskazuje się na zmiany demograficzne, czyli widoczny proces zmniejszania się liczby dzieci i młodzieży w wieku szkolnym. Niż demograficzny wymusza zmiany w sieci i liczbie placówek szkolnych na każdym poziomie kształcenia. Obok argumentu demograficznego pojawia się także inny sposób tłumaczenia działań samorządów – chodzi o problemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego prowadzących szkoły na swoim terenie. Powszechnie podkreśla się fakt, że subwencja oświatowa (tj. część oświatowa subwencji ogólnej), jaką otrzymują samorządy z budżetu państwa, nie wystarcza na utrzymanie systemu szkolnego na terenie gminy lub powiatu. Samorządy skarżą się, że muszą coraz więcej dopłacać z własnej kieszeni do zadań związanych z edukacją. Oświata jako pozycja budżetu stanowi największą część wydatków gminy lub powiatu. Kosztowne decyzje podejmowane na szczeblu państwa – jak na przykład wzrost płac nauczycieli – nie są rekompensowane odpowiednim wzrostem subwencji oświatowej, która jest wyliczana w stosunku do liczby uczniów. W tej sytuacji sama subwencja nie wystarcza nawet na wynagrodzenia nauczycieli zagwarantowane Kartą nauczyciela. Samorządy, które są zmuszone do szukania oszczędności w swoich budżetach, najczęściej widzą te możliwości w konsolidacji sieci szkół. Jako główny argument na rzecz konsolidacji na swoim obszarze działania wykorzystują zachodzące obecnie procesy demograficzne.

Mało kto zwraca uwagę na fakt, że likwidacja szkoły wcale nie musi oznaczać pogorszenia (a często oznacza polepszenie) warunków nauki dla dzieci. Dla zainteresowanych nie jest też oczywiste, że sama decyzja o likwidacji szkoły publicznej nie wystarczy i nie musi oznaczać jej zamknięcia.

Celem tego rozdziału jest bliższa analiza konfliktów powstałych na tle procesu racjonalizacji sieci szkół, określenia skali i przyczyn tego zjawiska, identyfikacja poszczególnych aktorów i ich interesów oraz sposobów ich rozwiązywania. Rozdział składa się z trzech części.

Część pierwsza (5.2) oparta jest na danych statystycznych. Przedstawiono tu liczbowy obraz zmian, jakie zaszły w ostatnich 10 latach w liczebności szkół na poszczególnych szczeblach kształcenia w stosunku do liczby uczniów. Zebrane dane dotyczą głównie szczebla szkół podstawowych (gdzie nastąpiły największe zmiany w sieci szkół) i częściowo gimnazjalnych (gdzie pomimo spadku liczby uczniów liczba szkół rosła systematycznie przez całe dziesięciolecie).

Część druga (5.3) koncentruje się na szczegółowym opisie trzech prób likwidacji szkół oraz konfliktów, jakie na tym tle powstały. Dobór opisanych przypadków był celowy. Wszystkie sytuacje zdarzyły się w 2011 roku. Pierwszy przypadek w małej gminie wiejskiej, drugi w dużej metropolii, trzeci dotyczył miasta średniej wielkości. Opisane sytuacje prezentują najbardziej charakterystyczne problemy i zachowania stron w konfliktach powstałych na tle likwidacji szkół w mieście i na wsi.

Część trzecia (5.4) rozdziału stanowi syntetyczny opis zachowań uczestników konfliktów w trakcie działań związanych z racjonalizacją sieci szkół. Opis obejmuje takich aktorów, jak: władze JST (wykonawcze i uchwałodawcze), dyrektorzy i nauczyciele, rodzice, kuratorzy, związki zawodowe nauczycieli. Opisano w niej styl dialogu i argumentacji stron oraz stworzony został model konfliktu i jego przebieg. W zakończeniu zostały sformułowane wnioski dotyczące sposobu prowadzenia działań związanych z racjonalizacją sieci szkół przez samorządy lokalne.

5.2. Zmiany sieci szkół w Polsce w ciągu ostatnich 10 lat

5.2.1. Tendencje demograficzne z lat 1990–2010 i prognoza na dziesięciolecie 2010–2020

W Polsce w ciągu ostatnich dwudziestu lat zaszły istotne zmiany demograficzne. Przejawiają się one w spadku liczby zawieranych małżeństw oraz liczby urodzeń i jednoczesnym wydłużaniu średniego okresu życia. Przemiany demograficzne mają i będą miały doniosłe znaczenie ze względu na zmiany proporcji między ludnością w wieku przedprodukcyjnym, wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym. Procesy demograficzne mają i będą miały także duże znaczenie dla edukacji. Od 20 lat trwa bowiem proces zmniejszania się liczby uczestników systemu edukacji, będący konsekwencją spadku urodzeń. Wskaźniki przyrostu naturalnego w ostatnich 10 latach oscylują wokół zera.

TABELA 14. PRZYROST NATURALNY LUDNOŚCI W POLSCE (NA TYS. OSÓB)
W WYBRANYCH LATACH

	1990	2000	2003	2007	2009
Ogółem	4,1	0,3	-0,4	0,3	0,9
Miasto	2,9	-0,4	-0,7	0,0	0,6
Wieś	6,1	1,4	0,2	0,8	1,2

Źródło: I. Buchowicz, *Edukacja wobec zmian demograficznych w Polsce*, w: J. Osiński (red. nauk.), *Współczesne problemy demograficzne. Rzeczywistość i mity. Ujęcie krajowe, regionalne i globalne*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011, s. 182.

Konsekwencje spadku liczby urodzeń są już odczuwalne na wszystkich poziomach edukacji. Prognozy stworzone w cyklu 5-letnim wskazują, że po okresie dalszego zmniejszania się liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym w latach 2010–2015, nastąpi jej częściowy wzrost w latach 2015–2020, aby później ponownie gwałtownie się obniżyć.

TABELA 15. PRZYROST/UBYTEK LUDNOŚCI W WIEKU 0–17 LAT
W PROGNOZACH GUS 2008

Okresy prognozy	2010–2015	2015–2020	2020–2025	2025–2030
Przyrost/ubytok (w tys.)	- 189	41	- 142	- 564

Źródło: *Problemy demograficzne Polski i ich skutki ekonomiczne*. Raport z pierwszego posiedzenia Narodowej Rady Rozwoju, Warszawa 2010, s. 45.

Z prognozy ludnościowej wynika, że po wieloletnim okresie spadku liczby dzieci i młodzieży w wieku od 0 do 17 lat w dekadzie 2010–2020 zacznie ich przybywać. W drugiej połowie prognozowanego dziesięciolecia proces ten będzie dotyczył głównie miast. W mniejszym stopniu będzie widoczny na wsi⁹⁰. Przy ogólnie pesymistycznych długofalowych prognozach demograficznych, w najbliższych kilku latach sytuacja w szkolnictwie poprawi się pod względem liczby uczniów na kolejnych poziomach edukacji.

⁹⁰ *Problemy demograficzne Polski i ich skutki ekonomiczne*. Raport z pierwszego posiedzenia Narodowej Rady Rozwoju, Warszawa 2010, s. 182–183.

5.2.2. Zmiany w sieci szkół w ciągu ostatnich 10 lat

Od połowy lat 80. XX wieku obserwujemy w Polsce proces zmniejszania się populacji dzieci. Od początków lat 90. zaczyna się on odbijać na liczbie dzieci i młodzieży wchodzącej do systemu edukacji szkolnej. W pierwszej kolejności spadek liczby uczniów dotknął szkolnictwo szczebla podstawowego. W roku szkolnym 1990/91 w szkołach podstawowych uczyło się 5287 tys. uczniów. W dziesięć lat później, w roku szkolnym 2000/01, liczba uczniów uczęszczających do szkół podstawowych zmniejszyła się o blisko 2 mln i osiągnęła liczbę 3220 tys. uczniów. W tym samym okresie liczba szkół podstawowych zmniejszyła się z 20 533 do 16 766. Oznacza to że w ciągu ostatnich 10 lat ubiegłego stulecia zostało zlikwidowanych 3767 szkół szczebla podstawowego.

Proces spadku liczby uczniów i liczby szkół podstawowych trwał w pierwszym dziesięcioleciu XXI wieku. W porównaniu z rokiem szkolnym 2001/02, w dziesięć lat później, w roku szkolnym 2010/11, liczba uczniów szkół podstawowych zmniejszyła się o 913 tys., a liczba szkół zmalała o 2844.

TABELA 16. LICZBA SZKÓŁ PODSTAWOWYCH I LICZBA UCZNIÓW
W LATACH 2001/02–2010/11

Lata szkolne	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11
Liczba szkół	15 836	15 593 (-243)	15 344 (-249)	14 765 (-579)	14 572 (-193)	14 503 (-69)	14 330 (-173)	14 067 (-263)	13 68 (-99)	13 922 (-46)
Liczba uczniów w tys.	3 105	2 883	2 855	2 723	2 602	2 484	2 375	2 294	2 234	2 191

Uwaga: W nawiasach podano spadek liczby szkół w stosunku do poprzedniego roku szkolnego.

Źródło: *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2010/2011*, wyd. GUS, s. 138.

Tempo spadku liczby uczniów w latach 2001–2010 było szybsze niż tempo zmniejszania się liczby szkół. W porównaniu z rokiem szkolnym 2001/02, w dziesięć lat później, w roku szkolnym 2010/11, liczba uczniów szkół podstawowych zmniejszyła się o 30%, podczas gdy liczba szkół spadła o 18%. W rezultacie musiała się zmniejszyć średnia liczba uczniów przypadająca na szkołę.

W wyniku opisanych zmian demograficznych i zmian w sieci szkół podstawowych zmniejszyła się średnia wielkość oddziału szkolnego. W roku szkolnym 2010/11 wynosiła ona 22 uczniów na oddział w mieście i 15 na wsi.

TABELA 17. ŚREDNIA LICZBA UCZNIÓW PRZYPADAJĄCA NA SZKOŁĘ PODSTAWOWĄ W LATACH SZKOLNYCH 2003/04 i 2010/11

Rok szkolny	Ogółem	Miasto	Wieś
2003/04	193	387	114
2010/11	165	325	96

Uwaga: Bez szkół specjalnych.

Źródło: *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2010/11*, wyd. GUS, s. 63.

Bardzo powoli zmniejsza się zatrudnienie nauczycieli w szkołach podstawowych. Pomiędzy rokiem 2005/06 a 2010/11 liczba nauczycieli szkół podstawowych zmniejszyła się o 6%. W roku 2010/11 średnia liczba uczniów przypadająca na nauczyciela w szkołach podstawowych w mieście wynosiła 15, a na wsi 11. Przyniesione dane świadczą o tym, że w stosunku do tempa zmian demograficznych proces zmian w sieci szkół podstawowych przebiega w tempie wolniejszym.

Przesuwający się niż demograficzny przepłynął do nowo powstałego systemu szkół gimnazjalnych. Nie spowodowało to jednak zmniejszenia liczby szkół gimnazjalnych w systemie szkolnym. Przeciwnie – w ciągu 10 lat, od roku 2000/01 do roku 2010/11, liczba gimnazjów wzrosła z 6295 do 7278. W tym samym czasie liczba uczniów systematycznie malała z 1743 tys. w roku szkolnym 2001/02 do 1261 tys. w roku szkolnym 2010/11. Oznacza to, że przy spadku liczby uczniów o 482 tys. liczba tych szkół wzrosła o 983. Nie występowały istotne różnice między wzrostem liczby szkół gimnazjalnych w mieście i na wsi.

TABELA 18. LICZBA GIMNAZJÓW ORAZ LICZBA UCZNIÓW W LATACH SZKOLNYCH 2001/02–2010/11

	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11
Liczba szkół	6 423	6 609 (+186)	6 927 (+318)	6 980 (+53)	7 031 (+51)	7 076 (+45)	7 142 (+66)	7 204 (+62)	7 244 (+40)	7 278 (+34)
Liczba uczniów w tys.	1 743	1 709	1 681	1 648	1 596	1 528	1 453	1 381	1 322	1 261

Uwaga: W nawiasach podano roczny przyrost szkół.

Źródło: *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2010/2011*, wyd. GUS, s. 138.

TABELA 19. GIMNAZJA W MIASTACH I NA WSI
W LATACH SZKOLNYCH 2005/06–2010/11

Rok szkolny	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11
Ogółem	6 225	6 256 (+31)	6 326 (+70)	6 380 (+54)	6 423 (+43)	6 456 (+33)
Miasto	2 983	2 994 (+11)	3 035 (+41)	3 060 (+25)	3 088 (+28)	3 103 (+15)
Wieś	3 242	3 262 (+20)	3 291 (+29)	3 320 (+29)	3 335 (+15)	3 353 (+18)

Uwaga: Dla dzieci i młodzieży, z wyłączeniem szkół specjalnych.

Źródło: *Oświata i wychowanie*, roczniki 2005/06–2010/11, wyd. GUS.

Przy systematycznym wzroście liczby gimnazjów i jednoczesnym spadku liczby uczniów, zmniejszyła się średnia liczba uczniów przypadająca na jedno gimnazjum, podobnie jak w szkołach podstawowych.

TABELA 20. ŚREDNIA LICZBA UCZNIÓW PRZYPADAJĄCA NA JEDNO GIMNAZJUM
W LATACH SZKOLNYCH 2003/04 i 2010/11

Rok szkolny	Ogółem	Miasto	Wieś
2003/04	269	365	177
2010/11	191	254	132

Uwaga: Bez szkół specjalnych.

Źródło: *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2010/2011*, wyd. GUS, s. 66.

Obecnie (rok 2011/12) skutki niżu demograficznego zaczyna odczuwać szkolnictwo ponadgimnazjalne. Nie jest to jeszcze tak dotkliwe jak w przypadku szkół podstawowych i gimnazjalnych. Ponadto w szkolnictwie ponadgimnazjalnym duży wpływ na wzrost lub spadek liczby uczniów mają wybory określonego typu szkół. Na ten szczebel szkolnictwa składają się szkoły przysposabiające do pracy, szkoły zasadnicze zawodowe, szkoły ogólnokształcące (licea i licea profilowane), technika i szkoły policealne. W okresie ostatnich 10 lat w wyniku wyborów szkół dokonywanych przez młodzież wzrosła liczba liceów ogólnokształcących (w roku 2010/11 było ich ogółem 2447), a spadła liczba szkół zawodowych i techników. Ogólna liczba uczącej się młodzieży we wszystkich typach szkół

ponadgimnazjalnych spadła z 2055 tys. w roku szkolnym 2001/02 do 1764 tys. w roku szkolnym 2010/11. Spadek liczby uczniów w ciągu 10 lat rządu 291 tys. jest niższy niż w gimnazjach (482 tys.) i szkołach podstawowych (913 tys.).

Ogólną sytuację szkolnictwa tego szczebla poprawia wysoki udział szkół dla dorosłych. W roku szkolnym 2010/11 liczba liceów ogólnokształcących dla dorosłych (2599) była nieznacznie wyższa od liczby liceów dla młodzieży (2447). Tak duża liczba szkół licealnych dla dorosłych zwiększała ogólną liczbę uczniów szkół tego typu o 218 tys. uczniów. Liczba ta równoważyła w 70% dziesięcioletni spadek ogólnej liczby młodzieży uczącej się w szkołach ponadgimnazjalnych. Jednocześnie charakterystyczne jest to, że duża część szkół ponadgimnazjalnych dla dorosłych to szkoły prywatne. Spośród ogólnokształcących szkół licealnych dla dorosłych tylko 605 było prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, a blisko 2000 znajdowało się w rękach prywatnych. Na ogólną liczbę 975 zasadniczych szkół zawodowych, techników i liceów profilowanych tylko 496 prowadziły jednostki samorządu terytorialnego; pozostałe blisko 50% znajdowało się w rękach prywatnych.

Powyższe dane świadczą o tym, że sektor szkół ponadgimnazjalnych nie objęły jeszcze procesy restrukturyzacji wymuszone zmianami demograficznymi. Przemiany sektora ponadgimnazjalnego przebiegały do tej pory pod wpływem wyborów uczniów oraz utrzymującego się rynkowego popytu na usługi edukacyjne ze strony dorosłej społeczności.

Reforma szkolnictwa ponadgimnazjalnego, w tym szkolnictwa zawodowego, wkracza do tych szkół od 1 września 2012 roku. W tej sytuacji samorządy od początku 2012 r. przystąpiły do porządkowania sieci szkół ponadgimnazjalnych. Do końca lutego 2012 r. zgłoszono w skali kraju zamiar likwidacji 1800 placówek oświatowych. Zdecydowana większość dotyczy liceów ogólnokształcących i liceów uzupełniających, techników i techników uzupełniających, szkół zawodowych, liceów profilowanych i szkół policealnych. Znaczna część proponowanych likwidacji dotyczy szkół, które już nie istnieją, ponieważ od kilku lat nie prowadzono w nich naboru. Nowa ustawa o szkolnictwie zawodowym wymusiła remanent sieci szkół ponadgimnazjalnych i wyeliminowanie z niej wielu „martwych” szkół.

Zarysowana wyżej charakterystyka szkolnictwa uzasadnia tezę, że największe przemiany pod względem racjonalizacji sieci szkół nastąpiły na poziomie szkolnictwa podstawowego. W najbliższym czasie proces ten przeniesie się na poziom szkolnictwa gimnazjalnego, aby następnie – za trzy lub cztery lata – przekształcić szkolnictwo ponadgimnazjalne.

Obraz przekształceń szkolnictwa szczebla podstawowego i częściowo gimnazjalnego w ostatnich 10 latach przedstawiają tabele 21–24.

TABELA 21. SZKOŁY PODSTAWOWE W LATACH SZKOLNYCH 2001/02–2010/11

	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11
Ogółem	15 836	15 593	15 344	14 765	14 582	14 511	14 336	14 072	13 972	13 927
		(-243)	(-249)	(-579)	(-193)	(- 69)	(-173)	(-263)	(-99)	(-46)
Szkoły publiczne	15405	15 140	14 886	14 267	14 057	13 964	13 764	13 455	13 335	13 275
		(-265)	(-254)	(-619)	(-210)	(- 93)	(-200)	(-309)	(-120)	(- 60)
Szkoły niepubliczne	431	453	458	498	525	547	572	617	637	652
		(+ 22)	(+ 5)	(+ 40)	(+ 27)	(+ 22)	(+ 25)	(+ 45)	(+ 20)	(+ 15)
Szkoły prowadzone przez JST	15216	14 926	14 652	13 997	13 751	13 648	13 452	13 134	12 995	12 923
		(-290)	(-274)	(-655)	(-246)	(-103)	(-196)	(-318)	(-139)	(-72)
Szkoły prowadzone przez organizacje społeczne i stowarzyszenia	363	389	420	472	502	506	521	559	593	602
		(+ 26)	(+ 31)	(+ 52)	(+ 30)	(+ 4)	(+ 15)	(+ 38)	(+ 34)	(+ 9)
Pozostałe szkoły, tj. prowadzone przez inne podmioty, w tym organy centralne, organizacje wyznaniowe i osoby fizyczne	257	278	272	296	329	357	363	379	384	402
		(+21)	(-6)	(+24)	(+33)	(+28)	(+6)	(+16)	(+5)	(+18)

Uwaga: Podział na szkoły publiczne i niepubliczne nie pokrywa się z klasyfikacją szkół według jednostek prowadzących. W nawiasach oznaczono spadek lub wzrost liczby szkół w stosunku do poprzedniego roku szkolnego. Źródło: *Oświata i wychowanie*, roczniki od roku szkolnego 2001/02 do 2010/11, wyd. GUS. Dane dotyczące wzrostu lub spadku liczby szkół – obliczenia własne.

Z przedstawionych tabel (16 i 21) wynika, że tempo likwidacji szkół podstawowych w pierwszej dekadzie XXI wieku stopniowo się zmniejsza. Roczny rekord likwidacji szkół przypadł na połowę dekady (2004/05), kiedy to w jed-

nym roku zostało zamkniętych ponad 600 jednostek publicznych podległych samorządom terytorialnym. W następnych latach stosunkowo dużo szkół zostało zamkniętych w roku szkolnym 2008/09 – ponad 300. Od tego momentu w kolejnych latach liczba likwidowanych szkół znacznie spada osiągając w ubiegłym roku szkolnym (2010/11) wskaźnik dwucyfrowy.

W tabeli 22 przedstawiony został proces likwidacji szkół podstawowych w podziale na wieś i miasto. Wynika z niej, że tylko w latach 2002/03 i 2004/05 liczba zlikwidowanych szkół w miastach przekroczyła liczbę zlikwidowanych szkół na wsi. W pozostałych latach liczba szkół zamykanych na wsiach zdecydowanie przeważała nad liczbą szkół zamykanych w miastach. Od roku 2005/06 pojawia się nowe zjawisko. Liczba szkół podstawowych zamykanych w miastach wyraźnie spada. Natomiast w ostatnim pięcioleciu liczba szkół podstawowych w miastach zaczyna rosnąć. Wzrost szkół podstawowych oscyluje od kilkunastu do ponad trzydziestu rocznie. Równolegle zmniejsza się corocznie liczba szkół likwidowanych na wsiach. Trudno jednoznacznie ocenić, czy jest to zjawisko trwałe. Na zachowania samorządów na wsiach w odniesieniu do szkół ma wpływ sytuacja budżetowa gmin. Motyw ten działa w znacznym stopniu niezależnie od procesów demograficznych. W miastach na okresowe odwrócenie trendu może mieć coraz większy wpływ zjawisko echa demograficznego. W jego wyniku w najbliższych kilku latach wzrastać będzie, szczególnie w miastach, liczba dzieci w wieku szkolnym.

TABELA 22. SZKOŁY PODSTAWOWE DLA W PODZIALE NA WIEŚ I MIASTO
W LATACH SZKOLNYCH 2001/02–2010/11

Lata szkolne	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11
Ogółem	15 079	14 810 (-269)	14 565 (-245)	13 995 (-570)	13 800 (-195)	13 725 (- 75)	13 540 (-185)	13 291 (-249)	13 191 (-100)	13 142 (- 49)
Wieś	10 624	10 510 (-114)	10 323 (-187)	10 110 (-213)	9 927 (-183)	9 840 (- 87)	9 624 (-216)	9 388 (-236)	9 270 (-118)	9 202 (- 68)
Miasto	4 455	4 300 (-155)	4 242 (- 58)	3 885 (-357)	3 873 (- 12)	3 885 (+ 12)	3 916 (+ 31)	3 903 (- 13)	3 921 (+ 18)	3 940 (+ 19)

Uwaga: Bez szkół specjalnych. W nawiasach oznaczono wzrost lub spadek w stosunku do poprzedniego roku szkolnego.
Źródło: *Oświata i wychowanie*, roczniki z lat szkolnych 2001/02–2010/11, wyd. GUS.

Jednocześnie przez całe dziesięciolecie systematycznie rośnie udział niepublicznych szkół podstawowych w ogólnej liczbie szkół tego szczebla. Każdego roku liczba szkół niepublicznych zwiększa się w tempie od 15 do 40 placówek

rocznie. Wśród podmiotów tworzących szkoły niepubliczne najważniejszą rolę odgrywają organizacje społeczne i stowarzyszenia. Prowadzą one obecnie około 600 szkół podstawowych. Ich liczba rośnie rocznie średnio o około 30 szkół. Sektor prywatny w niewielkim stopniu uczestniczy w zakładaniu i prowadzeniu szkół podstawowych. Udział różnych niepublicznych szkół podstawowych w ogólnej liczbie szkół tego typu zbliżył się do 7%. Jednak liczba uczniów uczących się w szkołach niepublicznych jest w ujęciu procentowym o połowę niższa niż liczba założonych lub przejętych przez nie szkół. Osiągnęła ona w ostatnim roku szkolnym pułap 3%. Ta dysproporcja wynika z faktu, że organizacje społeczne i stowarzyszenia przejmują z reguły małe wiejskie szkoły z liczbą uczniów znacznie poniżej 70 na jedną szkołę.

Rośnie także udział szkół niepublicznych (w tym sektora prywatnego) w segmencie szkół gimnazjalnych. W ciągu 10 lat wzrósł on z 8% szkół i 1,5% liczby uczniów do 10,3% ogółu szkół gimnazjalnych, w których uczy się 4,3% gimnazjalistów. Dodając do tego jeszcze bardziej rozwinięty sektor szkół niepublicznych na poziomie ponadgimnazjalnym (szczególnie szkolnictwa dla dorosłych), otrzymamy obraz znacznego i zwiększającego się udziału podmiotów niepublicznych w systemie szkolnym. Ma to poważny wpływ na sytuację nauczycieli. Szkoły niepubliczne zatrudniały w roku szkolnym 2010/11 – 8,4% całej kadry nauczycielskiej⁹¹.

TABELA 23. UDZIAŁ SZKÓŁ NIEPUBLICZNYCH W SZKOLNICTWIE PODSTAWOWYM I GIMNAZJALNYM W LATACH SZKOLNYCH 2001/02–2010/11 (%)

Lata szkolne	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11
SP	3,7	4,0	4,2	4,9	5,3	5,6	5,8	6,3	6,7	6,9
uczniowie SP	1,2	1,3	1,4	1,7	1,9	2,0	2,3	2,6	2,8	3,0
G	8,1	8,3	8,5	8,6	8,9	9,1	9,4	9,7	10,0	10,3
uczniowie G	1,5	1,8	2,1	2,3	2,6	2,9	3,3	3,6	3,9	4,3

Źródło: *Oświata i wychowanie*, roczniki z lat szkolnych 2001/02–2010/11, wyd. GUS.

Z przytoczonych powyżej (w tabelach 16–23) danych statystycznych wynika, że proces restrukturyzacji sieci szkół trwający (od momentu wprowadzenia reformy szkolnictwa w roku 1999) już 12 lat nie został jeszcze zakończony.

⁹¹ *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2010/11*, GUS, s. 120.

Można ocenić, że w skali całego kraju i na wszystkich poziomach kształcenia znajduje się on w połowie drogi. Jest on najbardziej zaawansowany w odniesieniu do szkolnictwa podstawowego. W przypadku gimnazjów ma odrębny przebieg, co omawiamy dalej. Jeśli chodzi o szkoły ponadgimnazjalne, to restrukturyzacja znajduje się w początkowej fazie, warto jednak zauważyć, że w przypadku tych szkół nie musi ona przebiegać w formie tak ostrych cięć, jak to następowało w szkołach podstawowych.

TABELA 24. LICZBA GIMNAZJÓW W LATACH SZKOLNYCH 2005/06–2010/11

Lata szkolne	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11
Ogółem	7 161	7 213	7 264	7 334	7 392	7 442
Dla dzieci i młodzieży (bez szkół specjalnych)	6 225	6 256	6 326	6 380	6 423	6 456
Dla dorosłych	130	137	122	130	148	164
Gimnazja publiczne ogółem	6 595	6 629	6 670	6 705	6 723	6 744
Dla dzieci i młodzieży (bez szkół specjalnych)	5 712	5 738	5 796	5 828	5 853	5 874
Dla dorosłych	110	106	91	89	93	93
Gimnazja niepubliczne ogółem	566	584	594	629	669	698
Dla dzieci i młodzieży (bez szkół specjalnych)	513	518	530	552	570	582
Dla dorosłych	20	31	31	41	55	71
Gimnazja prowadzone przez organizacje społeczne i stowarzyszenia	306	333	349	364	387	403
Gimnazja prowadzone przez organizacje wyznaniowe	120	124	116	126	124	125
Pozostałe	197	226	243	258	278	300

Źródło: *Oświata i wychowanie*, roczniki z lat 2005/06–2010/11, wyd. GUS.

Obecnie liczba szkół gimnazjalnych jest o połowę niższa niż szkół podstawowych. Gimnazja powstawały licznie po roku 1999 w wyniku reformy szkolnictwa, a w ostatnich latach tempo wzrostu ich liczby wyraźnie się zmniejsza.

Dotychczasowy systematyczny wzrost ich liczby prowadził do nasycenia sieci szkół gimnazjami odpowiednio do aktualnej liczby uczniów. Spadek liczby uczniów wchodzących do szkół gimnazjalnych będzie prowadzić do stopniowych zmian w ich sieci. Obecnie jest czas na spokojne przygotowanie zmian i następnie skuteczne ich wprowadzenie.

Inaczej przebiega i będzie dalej przebiegać proces restrukturyzacji szkół na poziomie ponadgimnazjalnym. Wchodzący do nich uczniowie (młodzież i dorośli) będą dokonywać wyborów różnych typów szkół. Decyzje będą podejmowane ze względu na wybór przyszłego zawodu lub na planowane podjęcie studiów. Ukształtowanie i zmiany sieci szkół na tym poziomie zależne są od sytuacji na rynku pracy oraz od poziomu nauczania. Weryfikacja będzie więc miała bardziej „rynkowy” i „jakościowy” charakter.

5.3. Trzy studia przypadku racjonalizacji sieci szkół

5.3.1. Przypadek I – Wieś Kozuchów. Próba likwidacji szkoły podstawowej w gminie wiejskiej, zakończona utworzeniem szkoły niepublicznej prowadzonej przez założone na wsi stowarzyszenie

Gmina Bielany jest typową gminą wiejską w powiecie Sokołów Podlaski. Jest położona we wschodniej części województwa mazowieckiego. Od zachodu graniczy z gminą Liw, od wschodu z gminami Repki i Paprotnia, od południa z gminami Mokobody i Suchożebry, a od północy z gminą Sokołów Podlaski. Ośrodkiem gminy jest wieś Bielany.

Ogólna powierzchnia gminy wynosi około 11 tys. ha. Jest to gmina typowo rolnicza. Użytki rolne zajmują około trzy czwarte powierzchni, lasy niecałą jedną piątą obszaru gminy. Pozostałe grunty wynoszą zaledwie około 5%. Na terenie gminy nie ma zakładów przemysłowych. Ludność gminy liczy prawie 4 tys. mieszkańców (3963) zamieszkałych w 29 sołectwach.

Poszczególne wsie w gminie mają długą tradycję historyczną. Pięć miejscowości, w których funkcjonowały szkoły, odwołuje się do tradycji sięgającej XV wieku. Były one wówczas zasiedlone przez drobną szlachtę (rycerzy). Najstarsza parafia powstała w XV wieku i mieściła się we wsi Kozuchów. Szkolnictwo na terenie obecnej gminy zaczęło się rozwijać pod koniec XVIII wieku. We wsi Rozbity Kamień powstała w 1791 roku szkoła pod patronatem Komisji Edukacji Narodowej.

Do 2002 r. w gminie działało pięć szkół. W tymże roku władze gminy postanowiły zamknąć trzy najmniejsze szkoły podstawowe i niebawem zostały zamknięte dwie z nich (we wsiach Wojewódka i Patrykozy). Nauczyciele z obu zlikwidowanych szkół przeszli do pozostałych szkół publicznych w gminie. Uczniowie przeszli do szkoły w Bielanych. Nie było specjalnych protestów ze strony nauczycieli lub środowiska wiejskiego. Przy likwidacji tych szkół największy problem stanowił nowy budynek zlikwidowanej szkoły w Petrykozach; ostatecznie w 2004 roku budynek został sprzedany.

Trzecią planowaną wówczas do likwidacji jednostką była szkoła we wsi Kożuchów. Była ona największa spośród trzech szkół podstawowych zaplanowanych do zamknięcia. Ostatecznie władze gminy zdecydowały się wówczas ją pozostawić. Szkoła ta funkcjonowała od początku lat 70. XX wieku w starym budynku. W latach 80. została rozbudowana przy aktywnej pomocy mieszkańców wsi.

Od 2003 roku w gminie działały trzy szkoły publiczne. Największa to szkoła w Bielanych; był to zespół szkół obejmujący podstawówkę, gimnazjum i pełne przedszkole. W 2011 r. do szkoły w Bielanych uczęszczało 250 uczniów; na jeden oddział szkoły przypadało poniżej 25 uczniów (od 13 do 25). Drugą pod względem liczby uczniów była szkoła w Rozbitym Kamieniu. Obejmowała ona również podstawówkę, gimnazjum oraz jeden oddział przedszkolny; uczęszczało do niej około 150 uczniów. Tu również oddziały szkolne były znacznie poniżej 25 uczniów. Trzecią funkcjonującą szkołą publiczną była szkoła podstawowa w Kożuchowie. W 2011 roku uczyło się w niej 47 uczniów w klasach 1–6. Kilkunastu uczniów pochodziło z sąsiedniej gminy Repki.

TABELA 25. PLAN WYDATKÓW GMINY BIELANY NA TRZY SZKOŁY PUBLICZNE
W 2011 R. (W TYS. ZŁ)

Szkoła w miejscowości	Bielany	Rozbity Kamień	Kożuchów
Plan wydatków gminy	2 019	1 535	443
Środki pochodzące z subwencji oświatowej	1 575	1 016	291
Środki własne gminy	444	519	152
Plan wynagrodzeń z pochodnymi	1 729	1 300	372

Źródło: BIP Gmina Bielany.

Ponieważ wszystkie szkoły publiczne w gminie funkcjonowały przy niepełnych oddziałach, otrzymana subwencja oświatowa nie wystarczała na pokrycie wynagrodzeń dla nauczycieli.

Główna korekta, jakiej dokonano w planie dochodów gminy w 2011 roku dotyczyła wysokości środków z subwencji oświatowej, która została zmniejszona o 168 tys. zł z powodu mniejszej niż planowano liczby uczniów.

Sprawa likwidacji szkoły w Kożuchowie wróciła w roku szkolnym 2010/11. W tym samym roku ukończono największą inwestycję oświatową w gminie. Była to budowa Hali Sportowej przy Zespole Oświatowym w Bielanych. Inwestycja, której planowany koszt wynosił 2500 tys. zł, została sfinansowana w 85% z Funduszu Rozwoju Województwa Mazowieckiego i w 15% ze środków własnych gminy. W wyniku zbudowania Hali Sportowej dodatkowo uwolniły się dwie klasy lekcyjne w budynku szkoły. Planowano przeznaczyć je na klasy pierwsze dla sześciolatków, przy założeniu utrzymania dla nich obowiązku rozpoczęcia nauki szkolnej w 2012 roku.

W tej sytuacji władze gminy postanowiły zgłosić projekt uchwały o zamiarze likwidacji szkoły w Kożuchowie. W posiedzeniu rady gminy 21 lutego 2011 roku uczestniczyli mieszkańcy wsi Kożuchów i Kożuchówek. Na posiedzeniu zgłoszony został wniosek, aby szkoła w Kożuchowie została zamknięta rok później, tj. z dniem 31 sierpnia 2012 roku (w uzasadnieniu tego wniosku radny, który go zgłosił, podał możliwość założenia stowarzyszenia, które przejmie prowadzenie szkoły). Wniosek został odrzucony, a przegłosowano uchwałę o zamiarze likwidacji szkoły w roku 2011. Głównym argumentem za likwidacją szkoły była rosnąca do 1,5 mln zł kwota, którą gmina musiałaby dopłacać rocznie do subwencji oświatowej. Wzrost dopłaty wynikał głównie ze wzrostu płac nauczycieli (dopłata gminy do oświaty podniosłaby się z tego powodu o ponad 500 tys. zł). W sprawie możliwości założenia stowarzyszenia radni uznali, że jeżeli mieszkańcy będą wystarczająco zdeterminowani, to zdążą założyć stowarzyszenie, które przejmie szkołę.

Decyzję o likwidacji szkoły w Kożuchowie podjęto na następnym posiedzeniu Rady Gminy, dnia 27 kwietnia 2011 roku; realizacja decyzji miała przynieść oszczędności w budżecie gminy w wysokości około 200 tys. zł rocznie. Planowano, że dzieci ze zlikwidowanej szkoły przejdą do szkoły w Bielanych lub Rozbitym Kamieniu. Przewodniczący Rady Gminy przedstawiając projekt uchwały zaznaczył, że „rada nie ma zastrzeżeń co do nauczania w tej szkole. Jedyną przesłanką, która decyduje o okoliczności likwidacji szkoły, są tylko względy ekonomiczne”. Stwierdził także, że gmina nie zapewni pracy nauczycielom w

innych placówkach. Na obu sesjach rady gminy aktywnie bronili szkoły obecni na posiedzeniu mieszkańcy wsi. W podsumowaniu dyskusji wójt gminy stwierdził, że „najbogatsze gminy również likwidują, zamykają szkoły. Wystarczy tylko zmienić niektóre zapisy w Karcie nauczyciela, a szkoły by zostały [...] jeśli nie zmienimy struktury szkół, to za rok będziemy płacić jeszcze więcej...”.

Uchwalony w lutym 2011 roku zamiar likwidacji szkoły spowodował narodziny pierwszej inicjatywy przejęcia jej przez dotychczasową dyrektorkę oraz kadrę nauczycielską. Aktywność tej grupy szybko jednak wygasła. W ocenie tej inicjatywy społeczność wsi i władze gminy różniły się. W środowisku wiejskim uważano, że była to działalność pozorna. Władze gminy twierdziły, że odstąpienie od pomysłu wynikało z przeprowadzonych analiz – okazało się po prostu, że nie ma szans na utrzymanie szkoły. Władze gminy i radni przeprowadzili spotkania z mieszkańcami (rodzicami uczniów), informując ich o zamiarze likwidacji szkoły. Mówiono zarówno o możliwości przejęcia dzieci przez szkołę w Bielanych, jak i o możliwości założenia stowarzyszenia. Ponieważ ani dyrekcja, ani nauczyciele w Kozuchowie nie podjęli się założenia stowarzyszenia, najbardziej oczekiwanym przez władze gminy rozwiązaniem była zgoda rodziców uczniów na przeniesienie dzieci do szkoły w Bielanych.

Jednak wiosną 2011 roku pojawiła się nowa grupa inicjatorów, mieszkańców wsi, którzy założyli stowarzyszenie „Nasza Szkoła w Kozuchowie”. Stowarzyszenie powstało w pośpiechu, bez wsparcia ze strony władz gminy. W skład stowarzyszenia liczącego 38 osób weszli zarówno rodzice dzieci, które uczęszczały do szkoły w Kozuchowie, jak i mieszkańcy, których dzieci szkołę już ukończyły. Stowarzyszenie nawiązało kontakt z Federacją Inicjatyw Oświatowych, udzielającą między innymi pomocy przy zakładaniu stowarzyszeń przejmujących małe szkoły wiejskie.

Grupa liderów stowarzyszenia od początku uważała, że spotkała się „biernym oporem” zarówno ze strony władz gminy, jak i dyrekcji szkoły w Kozuchowie. Z kolei władze gminy uważały, że stowarzyszenie przyjęło założenie, że władze gminy są ich wrogiem. W rezultacie konflikt od początku toczył się na linii: stowarzyszenie „Nasza Szkoła w Kozuchowie” – władze gminy Bielany. Pierwszy jego etap dotyczył formy (publicznej lub niepublicznej), w jakiej będzie dalej prowadzona szkoła w Kozuchowie.

Władze gminy Bielany zakładały, że inicjatywa przejęcia szkoły przez stowarzyszenie nie uda się. Przeprowadziły więc zgodnie z prawem proces likwidacji szkoły, zwalniając nauczycieli i wypłacając im należne odprawy. Z punktu widzenia władz gminy likwidowano małą i stosunkowo kosztowną szkołę, gdzie

płace nauczycielskie obłożone były wieloma dodatkami i dużą liczbą ponadwymiarowych godzin.

Nowe stowarzyszenie zwróciło się do gminy o zawarcie umowy użyczenia budynku szkoły. Oznaczało to, że budynek szkoły mógłby być wykorzystywany na inne dodatkowe cele realizowane przez stowarzyszenie. Także w tym przypadku władze gminy odmówiły, wskazując na możliwość wydzierżawienia budynku szkoły za symboliczną złotówkę, ale dopiero po złożeniu kompletu dokumentów wymaganych przy założeniu szkoły niepublicznej. Oznaczało to, że budynek będzie mógł być użytkowany wyłącznie na prowadzenie szkoły.

Przez całą wiosnę strony podtrzymywały swoje stanowiska. W rezultacie do końca czerwca sprawa przejęcia szkoły przez stowarzyszenie nie stanęła na sesji rady gminy Bielany. Natomiast dla rodziców dzieci, które uczęszczały do szkoły w Kożuchowie, dyrektor szkoły w Bielanych przygotował konkurencyjną ofertę kształcenia. Podkreślano w niej korzyści wynikające z zapisania dzieci do szkoły w Bielanych (dodatkowe zajęcia sportowe, dodatkowy język obcy, szeroki zakres zajęć pozalekcyjnych, wycieczki, stołówka, dowóz uczniów autobusem, bezpieczeństwo w szkole). Oferta ta została przekazana wszystkim rodzicom dzieci ze szkoły w Kożuchowie.

Na początku lipca przedstawiciele stowarzyszenia zwrócili się do Przewodniczącego Rady Gminy z prośbą o ponowne przedyskutowanie na komisjach gminnych kwestii przekazania stowarzyszeniu budynku szkoły w Kożuchowie. Zgoda radnych została uwarunkowana wystąpieniem stowarzyszenia o wydzierżawienie budynku i utworzenie w nim niepublicznej szkoły podstawowej.

Na zorganizowanym spotkaniu doszło do konfrontacji między przedstawicielami stowarzyszenia a wójtem i radnymi w sprawie typu szkoły, którą chcieli utworzyć stowarzyszenie (szkoła publiczna) i formy przejęcia budynku i działki (użyczenie nieruchomości). Radni potwierdzili, że warunkiem wydzierżawienia budynku będzie utworzenie przez stowarzyszenie niepublicznej szkoły podstawowej. Burzliwą dyskusję wywołało odczytanie projektu umowy użyczenia przygotowanego przez stowarzyszenie, w którym szczegółowo regulowano kwestię odpowiedzialności za teren działki, na którym stoi szkoła i jednocześnie prywatny dom byłej dyrektor szkoły. W projekcie przewidywano obowiązki i odpowiedzialność prywatnych mieszkańców za teren szkoły, dostęp do drogi, odśnieżanie, utrzymanie zieleni itd. Przeciwno takim zapisom w proponowanej umowie użyczenia zaprotestowała była dyrektor szkoły podstawowej, a protest ten został poparty przez wójta i radnych.

W dniu 7 lipca 2011 roku została zwołana Nadzwyczajna Sesja Rady Gminy. Plan posiedzenia przewidywał podjęcie uchwały w sprawie wydzierżawienia budynku szkoły. Po burzliwej dyskusji i apelach radnych do członków stowarzyszenia osiągnięto wreszcie porozumienie. Stowarzyszenie zdecydowało się na założenie niepublicznej szkoły podstawowej z klasami I–VI; wystąpiło także o zgodę na prowadzenie przedszkola. Radni podjęli uchwałę, wyrażając zgodę na wydzierżawienie nieruchomości z przeznaczeniem wyłącznie na prowadzenie Niepublicznej Szkoły Podstawowej w Koźuchowie za symboliczną złotówkę; nie zgodzili się na prowadzenie pełnego przedszkola w budynku szkoły, ale – wbrew stanowisku wójta – przyznali szkole prawo prowadzenia klasy „0”.

Wójt gminy po zakończonej sesji rady skomentował podjęte decyzje w sposób następujący: „Moim zdaniem zakładanie Niepublicznej Szkoły Podstawowej w Koźuchowie niesie za sobą ogromne ryzyko jej [nie]właściwego funkcjonowania (zabezpieczenie finansowe stowarzyszenia oraz właściwa oferta edukacyjna). Moim obowiązkiem jest zapewnić wszystkich rodziców i dzieci z obwodu szkolnego Koźuchów, iż w przypadku chęci uczęszczania ich dzieci do Zespołu Oświatowego w Bielanych lub w przypadku rezygnacji stowarzyszenia z prowadzenia Niepublicznej Szkoły Podstawowej w Koźuchowie, z wszelką odpowiedzialnością przyjmujemy dzieci do Zespołu Oświatowego w Bielanych [...] Zachęcamy rodziców do przemyślenia naszej oferty”⁹².

Utworzenie Niepublicznej Szkoły w Koźuchowie rozpoczęło następny etap konfliktu między stowarzyszeniem a władzami gminy. W zasadzie każda sprawa związana z działalnością wywoływała nowe problemy. I tak na przykład, władze gminy podkreślały przekazanie stowarzyszeniu wyposażenia budynku, a ponadto pozostawienie 1500 litrów oleju grzewczego. Natomiast nowa dyrektorka szkoły powołana przez stowarzyszenie twierdziła, że stan budynku po deszczowym lecie był bardzo zły, a władze gminy przekazały go bez dokumentacji. Także przy przekazywaniu sprzętu gmina zawyżała wycenę niektórych sprzętów (np. komputera stacjonarnego), brakowało spisu książek w bibliotece. Gmina zabrała ponadto ze szkoły zmywarkę, termosy i elementy wyposażenia placu zabaw (domek).

Najważniejszym jednak problemem w relacjach między stowarzyszeniem a gminą stała się sprawa dotacji pochodzącej z subwencji oświatowej. Już na lipcowym posiedzeniu rady gminy skarbnik zapowiadał problemy związane z brakiem środków w budżecie na potrzeby szkoły w Koźuchowie. Wypłata

⁹² „Gazeta Sokołowska” nr 16 z 29 lipca 2011 r., s. 17.

odszkodowań zwalnianym nauczycielom wyczerpała środki przeznaczone na tę szkołę. Ponadto skarbnik powołał się na ustawę o systemie oświaty, gdzie w art. 90 pkt 3 stwierdza się, że gmina ma obowiązek przekazać stowarzyszeniu dotację pod warunkiem, że złoży ono do 30 września roku poprzedzającego przyznanie dotacji informację o liczbie dzieci, które będą uczęszczać do szkoły. Dopiero wówczas gmina ma obowiązek przekazania dotacji od stycznia następnego roku. Była to zapowiedź odmowy wypłacenia dotacji dla szkoły w Kożuchowie przez pierwsze cztery miesiące roku szkolnego 2011/12. Tego stanowiska będzie się konsekwentnie trzymał wójt gminy w następnych miesiącach.

Taka sytuacja spowodowała kłopoty z kompletowaniem kadry nauczycielskiej do nowo utworzonej szkoły niepublicznej. Z poprzedniego zespołu na pracę w szkole zdecydowała się tylko jedna osoba. Pozostali nauczyciele są nowi i część z nich jest powiązana ze stowarzyszeniem. Dla trzech nowych nauczycieli jest to pierwsza praca. Ponadto wszyscy nauczyciele zostali formalnie zatrudnieni na połowach etatów i na podstawie kodeksu pracy. Za punkt odniesienia przyjęto minimalne wynagrodzenie krajowe, co dla nauczycieli ze stażem oznaczało 2–3-krotny spadek wynagrodzenia. Nawet tak niskie wynagrodzenia nie mogły być wypłacane od września do grudnia 2011 roku z powodu braku dotacji z gminy. Dopiero od stycznia 2012 roku władze gminy obiecały przekazywać miesięcznie ponad 20 tys. zł dotacji miesięcznie, obliczonej według liczby uczniów (7200 zł na każdego ucznia rocznie).

Szkoła rozpoczęła nowy rok szkolny z liczbą 35 uczniów (30 dzieci to uczniowie klas I–VI i 5 dzieci w klasie „0”). Nauczyciele przez cztery miesiące pracowali bez wynagrodzeń. Na pozostałe koszty działalności (głównie koszty ogrzewania i elektryczności) składali się mieszkańcy wsi. Najważniejszą sprawą był zakup oleju opałowego, ponieważ 1500 litrów pozostawionych przez gminę szybko się skończyło.

Zaistniałą sytuację społeczność wiejska interpretuje jako „zemstę gminy za to, że nie chcieliśmy, żeby nasze dzieci dojeżdżały do szkoły w Rozbitym Kamieniu”⁹³. Integracja społeczności w obronie własnej szkoły wyraża się nie tylko pracą społeczną na rzecz szkoły, finansowaniem bieżących kosztów, lecz także swoistym ostracyzmem wobec rodziców jednego dziecka, które zostało przepisane do szkoły w Bielanych.

Niechęć mieszkańców Kożuchowa do władz gminy Bielany pogłębia na dodatek fakt, że w sąsiedniej gminie, Jabłonna Lacka, w tym samym czasie i na

⁹³ J. Pycka, *Chłodno, głodno, za to u siebie*, „Tygodnik Siedlecki”, 27 listopada 2011 r.

identycznych warunkach powstała szkoła we wsi Czekanów. Powołane przez mieszkańców „Stowarzyszenie na rzecz rozwoju wsi Czekanów” od września 2011 r. prowadzi szkołę podstawową i spotyka się z podobnymi problemami jak szkoła w Kozuchowie (nowi nauczyciele zatrudnieni na części etatów na podstawie kodeksu pracy, poszukiwanie sponsorów i darczyńców). Zasadnicza różnica w sytuacji obu szkół polega na tym, że szkoła w Czekanowie od początku swego istnienia otrzymuje dotację z gminy. Dyrektor szkoły w Czekanowie przyznaje, że gmina „nie wystawiła ich do wiatru”. „Teoretycznie gdyby gmina nie chciała nam w roku 2011 nic przekazać, to mogłaby zasłonić się przepisami i odmówić. To nie byłoby jednak w porządku”⁹⁴.

Po doświadczeniach przy zakładaniu szkoły niepublicznej uwagi pani prezes stowarzyszenia w Kozuchowie były następujące: Federacja Inicjatyw Oświatowych prowadziła nas krok po kroku; z władzą należy „rozmawiać” tylko za pośrednictwem oficjalnych pism.

Natomiast końcowe uwagi sekretarza gminy brzmiały: „dobrze, że nie mamy więcej małych szkół. Optymalnym rozwiązaniem jest jedna podstawowa szkoła i jedno gimnazjum w gminie”. Jeśli powstaje szkoła niepubliczna, należy: trzymać się obowiązujących procedur prawnych; jak najmniej spotkań i dyskusji – to nic nie daje.

Emocje związane z konfliktem o szkołę w Kozuchowie kryją racjonalne przyczyny biernego (lub negatywnego) stosunku władz gminy do przejęcia przez stowarzyszenie małej szkoły. Dla wójta i budżetu oświatowego gminy likwidacja szkoły oznacza zwiększenie się liczby uczniów w pozostałych szkołach publicznych (oraz wzrost liczby uczniów w oddziałach). Ta sytuacja korzystnie wpłynęłaby na budżet gminy: subwencja oświatowa do dyspozycji gminy pozostałaby bez zmian przy jednoczesnym zmniejszeniu się liczby szkół. Zmniejszyłby się dodatkowy udział gminy w wydatkach na oświatę (przy utrzymaniu dotychczasowych płac nauczycieli zgodnie z Kartą nauczyciela). Uwolnione środki można byłoby przeznaczyć na inne cele inwestycyjne lub finansować dodatkowe cele oświatowe. Natomiast powstanie szkoły niepublicznej przyczynia się tylko do zmniejszenia dodatkowych dopłat gminy do tej konkretnie szkoły. Szkoła ta jednak otrzymuje dotacje należne jej z tytułu liczby uczniów, czyli w dalszym ciągu korzysta ze środków pochodzących z subwencji oświatowej. Krótko mówiąc, powstanie szkoły niepublicznej na terenie gminy przynosi znacznie mniejsze oszczędności w wydatkach gminy na oświatę niż oszczędno-

⁹⁴ J. Pycka, *Dwie szkoły, dwa światy*, „Tygodnik Siedlecki”, 8 stycznia 2012 r., s. 10.

ści wynikające z przejścia wszystkich uczniów z likwidowanej szkoły przez inne szkoły publiczne w gminie. Ponadto lokalne stowarzyszenia przejmujące szkoły mogą być uciążliwe – zdaniem wójtów – gdyż stale oczekują pomocy materialnej lub organizacyjnej od władz gminy (czyli ponoszenia dodatkowych kosztów przez gminę).

Kolejnym problemem skłaniającym wójtów do oporu może być budynek szkoły. Wójtowie wolą zatrzymać budynki likwidowanej szkoły publicznej niż przekazywać je szkole niepublicznej. Jeżeli budynek jest atrakcyjny i dobrze położony na terenie gminy, to staje się opłacalne prowadzenie w nim działalności gospodarczej, dzierżawa na cele komercyjne lub sprzedaż. Każde wymienione rozwiązanie przynosi gminie większe korzyści finansowe niż wydzierżawienie budynku stowarzyszeniu oświatowemu za symboliczną złotówkę.

5.3.2. Przypadek II – Gdańsk. Próba likwidacji szkoły podstawowej zakończona brakiem zgody radnych na jej likwidację

Gdańsk jest miastem o 1000-letniej historii, liczącym blisko pół miliona mieszkańców. Jest to jeden z najważniejszych polskich ośrodków gospodarczych, kulturalnych, naukowych i turystycznych. Z wymienionych względów jest to także jeden z najzamożniejszych regionów w Polsce. Liczba mieszkańców w okresie ostatnich 10 lat (od 2000 r. do 2010 r.) zasadniczo się nie zmieniała. Natomiast przyrost naturalny w latach 2000–2007 zmniejszał się; dodatnie wskaźniki przyrostu naturalnego pojawiły się dopiero w latach 2008–2010.

TABELA 26. ZMIANY LICZBY MIESZKAŃCÓW GDAŃSKA W LATACH 2000–2010

Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Liczba mieszkańców (w tys.)	456,6	455,5	461,7	461	459,1	458,1	456,7	455,7	455,6	456,6	457
Przyrost naturalny na 1000 osób	-1,3	-0,3	-1,2	-0,8	-0,9	0,0	-0,2	-0,1	0,8	1,2	1,1

Źródło: strona internetowa Urzędu Miasta Gdańska.

Podstawowymi wyznacznikami polityki zmian w sieci szkół w Gdańsku stała się prognoza demograficzna i kierunki rozwoju i rozbudowy miasta. Oba czynniki wpływają zarówno na likwidację, jak i tworzenie nowych szkół w starych i nowych dzielnicach miasta. Sytuacja demograficzna bezpośrednio wpływała

na zmniejszanie się ogólnej liczby uczniów w szkołach gdańskich. W ostatnich pięciu latach zmniejszyła się ona o ponad 8 tysięcy.

TABELA 27. ZMIANY LICZBY UCZNIÓW W RÓŻNYCH TYPAH SZKÓŁ
W GDAŃSKU W LATACH 2006–2011

	2006/07	2010/11	Różnica 2006–2011
Szkoły podstawowe	25 025	22 862	- 2163
Gimnazja	13 861	11 238	-2623
Licea ogólnokształcące	9 488	7 963	-1525
Technika	5 998	5 529	-469
Licea profilowane	1 726	253	-1473
Zasadnicze szkoły zawodowe	1 460	1 519	+59
Razem	57 558	49 364	-8194

Źródło: *Propozycja zmian w sieci gdańskich placówek oświatowych na lata 2011–2014. Prognoza liczby uczniów w poszczególnych typach szkół*. Materiał powielony, s. 3.

W rezultacie zmniejszania się liczby dzieci w wieku szkolnym oraz rozbudowy miasta w ostatnich pięciu latach zlikwidowano trzy szkoły podstawowe i utworzono jedną szkołę podstawową; zlikwidowano dwa gimnazja i utworzono dwa gimnazja; zlikwidowano cztery licea i utworzono dwa licea. Jednocześnie z prognozy demograficznej wynika, że liczba uczniów pierwszego etapu edukacyjnego (klasy I–III) do roku 2014 będzie rosnąć, a od roku 2015 zacznie spadać. Liczba uczniów w klasach IV–VI będzie dalej maleć. Podobna malejąca tendencja wystąpi w szkołach gimnazjalnych i licealnych. Dopiero od 2017 roku można się spodziewać stopniowego wzrostu liczby uczniów w wieku gimnazjalnym.

Niezależnie od procesów demograficznych władze Gdańska uznały edukację za swój priorytet. Długofalowa strategia rozwoju oświaty w Gdańsku została opracowana w 2003 roku; opublikowano wówczas dokument pt. „Gdańszczanin 2020. Model gdańskiej oświaty samorządowej – kierunki zmian i zamierzenia na lata 2004–2020”. Był to obszerny 160-stronicowy materiał, który zawierał m.in. propozycje standardów edukacyjnych i oceny jakości szkół, zapewnienie środków na zajęcia pozalekcyjne i pozaszkolne, przekazanie większej samodzielności dyrektorom placówek oświatowych, zagwarantowanie środków

finansowych itd. oraz określał wskaźniki funkcjonowania poszczególnych typów szkół (w tym liczbę dzieci w oddziałach szkolnych, naukę dwóch języków, opiekę specjalistyczną, prawo swobodnego wyboru szkoły przez rodziców dla dziecka). W dokumencie opracowano także standardy dotyczące bazy materialnej szkoły oraz kompetencji i umiejętności „nauczyciela XXI wieku” i „dyrektora XXI wieku”. Ponadto zamieszczono „Kryteria restrukturyzacji sieci przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów”. Zostały one podzielone na dwie części: baza placówki oraz dane i prognozy demograficzne. Kryteria odnoszące się do bazy placówki nie były zbyt precyzyjne. W części tej połączono wymierne i konkretne informacje (np. koszty poniesione na statystycznego ucznia, własność budynku, koszty jego utrzymania, stan techniczny budynku) z elementami trudnymi do precyzyjnego ujęcia (np. „bezpieczna droga do szkoły”; „czy baza szkoły zapewnia optymalne warunki kształcenia”; „jaki skutki społeczne niesie likwidacja placówki, (szczególnie w dzielnicach zagrożonych patologią)” itp. Kryteria odnoszące się do demografii były mniej liczne, ale bardziej konkretne. Zwracano uwagę na to, czy z danych demograficznych wynika, że placówka w najbliższych latach będzie wykorzystana poniżej 70%; czy w obrębie dzielnicy powstają nowe obiekty mieszkalne, co może zmienić prognozy demograficzne; czy w placówce i jakim zakresie znajdują się dzieci z danego rejonu.

Materiał ten jest obecnie przepracowywany i aktualizowany w związku ze zmianami w oświacie. Przygotowywany jest dokument pt. „Gdańszczanin 2030”, który jest konsultowany z nauczycielami, radnymi, związkami zawodowymi i forum rodziców. Będzie z niego wynikać program restrukturyzacji sieci szkół na lata 2014–2018. Zakłada się, że proces ten ma się opierać na precyzyjnych kryteriach z uwzględnieniem funkcji spełnianych przez te placówki dla środowiska lokalnego. Zakłada się, że dopracowane precyzyjne kryteria szczególnie w kwestiach wskaźników ekonomicznych (finansowych) będą spełniać rolę „wczesnego ostrzegania” w przypadku zbliżania się danej szkoły „do progu opłacalności”. Rozszerzone mają też być możliwości przekazywania szkół publicznych w ręce innych podmiotów.

Polityka oświatowa i edukacyjna w Gdańsku dotyczy ponad 450 szkół i placówek oświatowo-wychowawczych, w których pracuje około 6500 nauczycieli i do których uczęszcza blisko 50 tys. uczniów. Przytoczone dane oraz założenia polityki edukacyjnej Gdańska wpływają decydująco na wielkość i strukturę wydatków budżetowych miasta. Największą ich część stanowią wydatki na oświatę, wychowanie i edukacyjną opiekę wychowawczą. W latach 2006–2010 władze miasta przeznaczyły na ten cel 2 miliardy 761 mln zł, co stanowiło 30,78%

ogółu wydatków. W ostatnich pięciu latach wydatki na ten cel kształtowały się następująco – tabela 28.

TABELA 28. WYDATKI NA OŚWIATĘ, WYCHOWANIE I EDUKACYJNĄ OPIEKĘ WYCHOWAWCZĄ W GDAŃSKU W LATACH 2006–2010 (W MLN ZŁ)

	2006	2007	2008	2009	2010
Ogółem wydatki budżetu	1419	1642	1804	1978	2127
Oświata, wychowanie, opieka wychowawcza	469,8	508,9	569,5	591,6	621,7
% budżetu	33	31	31	29	29

Źródło: *Polityka edukacyjna miasta Gdańska*, materiał powielony Wydziału Edukacji.

Gdańsk należy do tych metropolitalnych miast, w których dopłata władz miasta do subwencji oświatowej z budżetu państwa należy do najwyższych w Polsce. W 2009 roku Gdańsk znajdował się na drugim miejscu (po Warszawie) pod względem stosunku wydatków bieżących na edukację do otrzymywanej części oświatowej subwencji ogólnej.

TABELA 29. WYDATKI BIEŻĄCE NA OŚWIATĘ I WYCHOWANIE ORAZ EDUKACYJNĄ OPIEKĘ WYCHOWAWCZĄ W GDAŃSKU W LATACH 2004–2010 (W MLN ZŁ)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Wydatki bieżące	421,2	441,2	466,8	487,5	539,8	583,7	612,1
Środki z subwencji oświatowej	236,5	249,8	250,5	263,8	295,4	331,0	344,6
Środki z budżetu miasta	184,6	191,4	216,3	237,8	244,4	252,6	267,5
% budżetu	43	43	46	48	45	43	43

Źródło: *Polityka edukacyjna miasta Gdańska*, materiał powielony Wydziału Edukacji.

Gdańsk zajmował też najwyższe miejsca (pierwsze lub drugie na przemian z Warszawą) pod względem wysokości kosztów kształcenia przypadających na jednego ucznia w szkołach podstawowych, gimnazjach i liceach. Średni roczny koszt kształcenia ucznia w szkole podstawowej w Gdańsku wyniósł w 2010

roku 9068 zł, w gimnazjum 8539 zł, a w szkole ponadgimnazjalnej 6327 zł. Ta wyliczona średnia stała się jednym z punktów odniesienia przy uzasadnianiu decyzji likwidacji szkoły, w której koszty kształcenia ucznia w widoczny sposób ją przekraczały.

W 2011 roku podjęto decyzje o likwidacji sześciu szkół w Gdańsku. Pięć szkół zamierzano zlikwidować z dniem 30 września 2012 roku, przenosząc uczniów do innych szkół. Były to dwie szkoły podstawowe, jedno gimnazjum, jeden zespół szkół budowlano-architektonicznych oraz zespół szkół, w skład którego wchodziło technikum i szkoła zawodowa. Podjęto także decyzję o likwidacji kolejnego gimnazjum przez wygaszenie do 2014 roku (brak naboru). Szkoły zaplanowane do likwidacji od 2012 roku kosztowały miasto w 2010 roku łącznie ponad 11 mln zł rocznie.

Kryteria brane pod uwagę przy decyzjach o likwidacji były następujące: a) szkoły o małej liczbie uczniów, w których dodatkowo liczba dzieci w ostatnich latach znacznie się zmniejszyła (liczba uczniów, liczba oddziałów, średnia liczba uczniów w oddziale), b) prognoza demograficzna dla rejonu, w którym znajduje się szkoła, c) koszty kształcenia ucznia (wysokie lub powyżej średniego kosztu kształcenia w danym typie szkół), d) średni wynik sprawdzianów lub egzaminów w stosunku do średniego wyniku w mieście i wynikające z tego miejsce szkoły w rankingu wyników. Niekiedy dodatkowym argumentem było niewykorzystanie budynku, w którym znajdowała się szkoła. W każdym przypadku starano się też określić korzyści wynikające ze zmiany. Wykazywano więc, że uczniowie zostaną przeniesieni do szkół o lepszym wyposażeniu (np. boisko, lepsza sala gimnastyczna, kuchnia, stołówka, lepsza świetlica itp.). Podstawowym wynikiem tych działań miało być jednak zmniejszenie kosztów.

Wśród szkół przewidzianych do likwidacji znajdowała się szkoła podstawowa nr 27 im. Dzieci Zjednoczonej Europy. Szkoła mieściła się w budynku dawnej szkoły niemieckiej (działającej tu w latach 1911–1945). Po wojnie została rozbudowana w dwóch etapach. W połowie lat 70. XX wieku dobudowano salę gimnastyczną, a w latach 90. zbudowano dużą salę sportową oraz stołówkę i kuchnię. W latach 80. w budynku szkoły uczyło się około 700 dzieci w systemie trzymianowym. W latach 90. liczba uczniów zmniejszyła się do 400. W następnych latach spadek liczby uczniów nie został zahamowany. W roku szkolnym 2006/07 uczyło się w tej szkole już tylko 210 uczniów. W dwa lata później (2008/09) liczba uczniów spadła do 178. W następnych trzech latach spadek liczby uczniów został zahamowany i stan liczebny pozostawał prawie bez zmian na poziomie 173–174 dzieci. Z taką liczbą uczniów SP nr 27 stała

się jedną z najmniejszych podstawówek w Gdańsku; liczba oddziałów spadła do 9, a liczba uczniów w oddziale wynosiła średnio 19. W tej sytuacji szkoła spełniała pierwsze dwa kryteria kwalifikujące ją do likwidacji: mała liczba uczniów (poniżej 200) i niekorzystna dla rejonu Gdańska-Wrzeszcza prognoza demograficzna (tym bardziej że w bliskiej okolicy działają jeszcze dwie większe szkoły podstawowe). Uczniowie mieli zostać przeniesieni do znajdującej się w pobliżu szkoły nr 39, w której uczyło się 314 uczniów.

Była to już druga próba likwidacji tej szkoły. W planach programu „Gdańszczanin 2020” zamierzano zlikwidować tę szkołę w 2007 roku, a uczniów rozdzielić do dwóch sąsiednich szkół podstawowych. Wówczas szkołę uratowały plany budowy w jej pobliżu osiedla mieszkaniowego we Wrzeszczu. Prywatny inwestor, który zakupił wówczas tereny po byłym poligonie wojskowym, miał zamiar wybudować osiedle na 4 tys. mieszkańców. Odkonstatał się spotkanie przedstawicieli władz miasta, inwestora i władz szkoły, na którym inwestor potwierdził swoje plany i obiecał wybudowanie drogi i remont szkoły. W tej sytuacji miasto wycofało się z planów likwidacji. Niebawem ze swoich planów wycofał się także inwestor; odsprzedał działkę, a na terenie, gdzie miało stanąć osiedle, nic się do tej pory nie dzieje.

W tej sytuacji szkoła ponownie znalazła się na liście do likwidacji. W czerwcu 2011 roku radni przegłosowali przygotowaną przez Wydział Edukacji uchwałę intencyjną o zamiarze likwidacji ośmiu szkół z dniem 30 sierpnia 2012 roku (w tym SP nr 27). Czerwcowe posiedzenie rady było burzliwe; brali w nim udział rodzice uczniów z przewidywanych do likwidacji szkół. Przed urzędem demonstrowała młodzież, nauczyciele i rodzice z zaplanowanego do likwidacji Zespołu Szkół Budowlanych i Architektonicznych. Na sesji radni PiS zgłosili wniosek o wycofanie przygotowanych uchwał i „wysłuchanie ludzi”. W odpowiedzi radny PO stwierdził, „że uchwały intencyjne przewidujące likwidację służą dyskusji”. Opinia ta ucieszyła zgromadzonych rodziców, którzy uznali, że „w końcu zacznie się dyskusja z nami”.

Uchwały zostały poddane pod głosowanie na więcej niż rok przed planowaną likwidacją szkół (ustawa określa minimalny termin 6 miesięcy, co powoduje, że uchwały takie są najczęściej głosowane na początku każdego roku kalendarzowego). Tym razem głosowanie odbyło się wcześniej, co władze miasta uzasadniały zgłoszonymi w poprzednich latach uwagami radnych o tym, że projekty uchwał zgłaszane są zbyt późno. Odmiennie ocenił ten fakt dyrektor SP nr 27. Jego zdaniem wcześniejsze zgłoszenie zamiaru likwidacji i upublicznienie tej informacji miało wpłynąć na brak naboru do wskazanych szkół, co

stanowiłoby potwierdzenie słuszności decyzji o likwidacji. Oceniał, że w przypadku jego szkoły oznaczało to utratę około 20 dzieci, czyli dalszy spadek liczby uczniów – do 157.

Z materiałów przygotowanych przez Wydział Edukacji wynikało, że szkoła nr 27 jest mała (173 uczniów) w porównaniu ze szkołą, do której zamierzano przenieść uczniów (314 uczniów). Z danych z ostatnich czterech lat widoczne było zahamowanie tempa spadku liczby uczniów w szkole zaplanowanej do likwidacji. Nie zmieniało to faktu, że stopień wykorzystania miejsc w szkole spadł poniżej 50% (z 364 do 173). Z wyliczeń władz miasta wynikało, że dopłaca ono do szkoły ponad milion złotych rocznie powyżej przypadającej szkole kwoty z subwencji oświatowej. Koszt kształcenia jednego ucznia był też o ponad tysiąc złotych rocznie wyższy niż średnia w szkołach podstawowych Gdańska. Szkoła, do której zamierzano przenieść dzieci, miała średni koszt kształcenia ucznia niższy o kilkaset złotych, ale ciągle powyżej średniego kosztu w Gdańsku. Na korzyść SP nr 27 przemawiała natomiast widoczna poprawa wyników sprawdzianu szóstoklasistów. W roku szkolnym 2006/07 średni wynik w szkole był poniżej średniego wyniku w mieście, co plasowało szkołę w ostatniej dziesiątce szkół podstawowych w Gdańsku. Trzy lata później, w roku szkolnym 2009/10, średni wynik sprawdzianu w szkole był znacznie powyżej średniego wyniku w mieście, co pozwoliło szkole znaleźć się w pierwszej dziesiątce szkół podstawowych w Gdańsku. Szkoła, do której zamierzano przenieść dzieci, osiągała wyniki poniżej średniej miejskiej, co sytuowało ją w środku rankingu. W podsumowaniu uzasadnienia likwidacji szkoły przygotowanego przez Wydział Edukacji dla radnych podano dwa powody: a) zmniejszająca się liczba uczniów i b) ponad 50% uczniów spoza rejonu. Na tej podstawie radni wiosną 2011 r. roku podjęli uchwałę o zamiarze likwidacji SP nr 27 z końcem sierpnia 2012 roku.

Materiały z posiedzenia rady miasta trafiły do szkoły dzięki rodzicom uczniów. Władze szkoły zakwestionowały zawarte w nich niektóre dane. Po pierwsze, zakwestionowano tempo spadku liczby uczniów (według dyrekcji szkoły w ciągu ostatnich trzech lat liczba uczniów zmniejszyła się tylko o 5). Po drugie, zakwestionowano 50% udział dzieci spoza rejonu (według dyrekcji szkoły jest w niej 40 uczniów spoza rejonu, czyli 23% ogólnej liczby). Po trzecie, koszt kształcenia obliczony przez Wydział Edukacji nie uwzględniał dochodów budżetowych szkoły wynoszących blisko 500 zł na jednego ucznia; uwzględnienie tej kwoty powodowało, że koszt kształcenia ucznia w tej szkole był niższy niż w szkole, do której zamierzano przenieść dzieci. Dy-

rekcja szkoły podkreślała także dodatkowe walory budynku: pełnowymiarowa hala sportowa z widownią oraz nowoczesna stołówka i kuchnia wybudowane w latach 90.

W tej sytuacji inicjatywę dalszego działania przejęła grupa rodziców (około sześciu osób) poparta przez większość rodziców uczniów oraz dyrekcję i kadre nauczycielską. Co ciekawe, byli to rodzice dzieci dowożonych do szkoły (czyli spoza rejonu). Świadomie wybrali oni dla swoich dzieci szkołę mniejszą niż ta w ich rejonie. Teraz tę cichą, spokojną i małą szkołę musieliby zamienić na typową szkołę rejonową. Aby do tego nie dopuścić, stworzyli nieformalny „zespół kryzysowy”, który między majem a listopadem 2011 roku pracował nad strategią i prowadził działania w obronie szkoły.

Najważniejsze polegały na dotarciu do wszystkich radnych. Dzięki kontaktom i znajomościom aktywnych rodziców zapraszano radnych do szkoły, gdzie prostowano nieścisłe informacje i pokazywano szkołę. Skupiono się głównie na radnych z Platformy Obywatelskiej wychodząc z założenia, że PO ma większość w radzie miasta, a opozycja, czyli PiS, i tak będzie głosować przeciwko likwidacji szkół. Przekazywano informacje o sytuacji szkoły (jej atutach i przewagach) do mediów. Najważniejszym i spektakularnym rezultatem kampanii obrony szkoły w mediach był artykuł dziennikarza Michała Tuska w lokalnym dodatku „Gazety Wyborczej”, opublikowany na początku roku szkolnego 2011/12⁹⁵. Autor artykułu koncentrował się w nim na błędnych argumentach władz miasta wobec planowanej do likwidacji szkoły. W zakończeniu dodatkowo opublikowanego komentarza M. Tusk napisał: „Nie twierdzę, że SP nr 27 powinna zostać. Jeśli jednak za jej zamknięciem mają przemawiać tak słabe argumenty – to prędzej wolę płacić swoje podatki na tę szkołę, choćby i w większości pustą, niż na pensje urzędników, którzy te argumenty przygotowali”⁹⁶.

Najważniejszym elementem obrony szkoły było podważenie głównego argumentu merytorycznego – prognozy demograficznej, z której wynikało, że w tym rejonie miasta (Gdańsk-Wrzeszcz) liczba uczniów będzie się zmniejszać. Władze miasta argumentowały, że w rejonie o zmniejszającej się liczbie dzieci są cztery szkoły podstawowe, w połowie puste. Wydawało się, że likwidacja co najmniej jednej szkoły (najmniejszej, czyli SP nr 27) jest sensownym posunięciem. Komitet obrony szkoły zwrócił się o zrobienie ekspertyzy demogra-

⁹⁵ M. Tusk, *Szkoła złych argumentów* „Gazeta Wyborcza”, dodatek lokalny: „Gazeta Trójmiasto”, 30 sierpnia 2011 r.

⁹⁶ M. Tusk, *Po co ściemniać? Komentarz*, tamże.

ficznej do pracowników Uniwersytetu Gdańskiego. Niestety, nikt z ośrodka gdańskiego nie podjął się tego zadania (ponieważ wcześniej na zlecenie władz miasta została przez nich opracowana ekspertyza, z której wynikał spadek liczby dzieci w rejonie). Ekspertyzę demograficzną przygotował specjalista z Poznania; wynikało z niej, że w wyniku inwestycji mieszkaniowych w okolicy – zrealizowanych i zamierzonych – przy założeniu, że 15% populacji będą stanowić dzieci, liczba przyszłych uczniów okolicznych szkół będzie wzrastać. Ekspertyzę tę poparli radni dzielnicy Gdańsk-Wrzeszcz, przedstawiając materiały, z których wynikało że liczba mieszkańców Wrzeszcza wzrośnie w najbliższych latach o ponad 10 tysięcy. Wątpliwości co do słuszności takich wniosków ma Wydział Edukacji Urzędu Miejskiego, ponieważ budowane w okolicy mieszkania mają w większości charakter luksusowy i pod wynajem; może to oznaczać, że założenie o proporcjonalnej do liczby nowych mieszkańców liczbie dzieci są mocno przesadzone. Mówiąc krótko: zdaniem władz „z tych inwestycji nie będzie dzieci”.

W dalszych dyskusjach używano argumentów dotyczących położenia budynku szkoły i innych inwestycji wokół niego. Władze miasta wskazały, że z budynkiem szkoły sąsiaduje duży cmentarz oraz PG Arena. Z tych powodów budowane są w pobliżu nowe arterie drogowe. Szkoła miała się znaleźć między dwiema dwupasmowymi jezdniami, co nie jest dobre ze względu na bezpieczeństwo dzieci. obrońcy szkoły w odpowiedzi podkreślali, że jeszcze bliżej nowych arterii jest położona szkoła, do której dzieci miały przejść.

Wszystkie wymienione argumenty i działania obrońców szkoły zaowocowały decyzją radnych PO, podjętą przed listopadową sesją rady, że będą głosować przeciwko likwidacji SP nr 27. Jak widać, radni zmienili swoje zdanie sformułowane w czerwcowej uchwale o zamiarze likwidacji szkoły. Uznali natomiast, że poprą pozostałe wnioski dotyczące likwidacji szkół. Zasugerowano władzom miasta, aby z listopadowej sesji rady wycofać wniosek dotyczący szkoły nr 27. Władze miasta postawiły jednak wniosek, razem z innymi, pod głosowanie. Głosowanie przebiegło zgodnie z założeniami i szkoła podstawowa nr 27 ocalała. Wynik głosowania władze miasta uznały za odroczenie nieuchronnego ich zdaniem zamknięcia szkoły za 2–3 lata; przyszłość tej szkoły będzie zależała od naboru w kolejnym roku szkolnym.

Dotychczasowa historia SP nr 27 w Gdańsku jest dowodem na to, że w określonych warunkach do zamknięcia szkoły nie wystarczy zarzut, że jest mała i kosztowna. Ponadto historia tej szkoły jest dobrą instrukcją działań dla obrońców szkół.

Władze miasta podkreślają nowy sposób działania radnych w związku z przeprowadzeniem procedury restrukturyzacji sieci szkół. W poprzednich latach decyzje o likwidacji szkół nie wywoływały takiego oporu; główne decyzje zapadały na posiedzeniach rady, na których radni raczej wysłuchiwali argumentów, nie przejawiając własnej aktywności. W nowej radzie pojawiła się grupa młodych aktywnych radnych, którzy oczekują głębszych analiz i pełniejszych materiałów.

W poprzednich latach spotkania organizowane w szkołach nie były liczne. Teraz w przypadku szkoły nr 27 spotkanie rodziców z wiceprezydent miasta zgromadziło blisko 200 osób. W ostatnich latach znacznie zwiększyła się liczba spotkań z zainteresowanymi grupami (rodzice i nauczyciele). Doszedł nowy obowiązek konsultacji z lokalnymi środowiskami (na osiedlach). Rośnie także liczba adresatów listów protestacyjnych (rozpoczyna się zwykle od prezydenta, premiera, rzecznika praw obywatelskich, rzecznika praw dziecka). Znacznie większy problem związany jest obecnie z nauczycielami. W poprzednich latach nauczyciele z likwidowanych szkół znajdowali zatrudnienie w innych szkołach, za pośrednictwem Wydziału Edukacji Urzędu Miejskiego. Od 2010 r. Wydział Edukacji nie ma dla nich żadnych propozycji przejścia do innej szkoły.

W nowych warunkach działania władze miasta i wydział edukacji koncentrują się na opracowaniu precyzyjnych ekonomicznych kryteriów likwidacji lub łączenia szkół. Przewidują w przyszłości więcej spotkań z rodzicami uczniów szkół przeznaczonych do likwidacji oraz wcześniejsze zapoznanie się młodzieży ze szkołami, które mają zostać połączone. Zakładają także spotkania z mediami, które poza funkcją informacyjną mają wpłynąć na spokojniejsze i łagodniejsze relacjonowanie tych trudnych problemów.

Opracowywany obecnie kolejny program restrukturyzacji szkół obejmuje lata 2014–2018, jest więc związany z następną kadencją władz samorządowych. Władze miasta twierdzą, że ze względu na cykl wyborczy procesy likwidacji szkół należy przeprowadzać w pierwszym lub drugim roku kadencji. Wcześniejsze opracowanie działań pozwoli przyzwyczaić zainteresowaną społeczność do przygotowywanych zmian.

Ważną kwestią w przypadku Gdańska jest przeznaczenie budynków po zlikwidowanych szkołach. W części są to stare budynki położone w centrum lub blisko centrum miasta. Takie lokalizacje są atrakcyjne dla prywatnych inwestorów. Zasada, jakiej chce przestrzegać wydział edukacji, to: „szkoła za szkołą”. Polegać ma ona na tym, że prywatny inwestor kupując budynek zlikwidowanej szkoły, zobowiązuje się do zbudowania nowej szkoły we wskazanym miejscu.

5.3.3. Przypadek III – Puławy. Projekt reorganizacji sieci szkół niezrealizowany w wyniku protestu przeciw przeniesieniu szkoły podstawowej

Puławy są miastem średniej wielkości; w 2010 roku liczyły 48,5 tys. mieszkańców. Jest to spory ośrodek przemysłowy (przemysł chemiczny, budowlany, farmaceutyczny), naukowy (pięć instytutów naukowo-badawczych) i turystyczno-kulturalny (trójkąt Kazimierz Dolny–Puławy–Nałęczów). Powojenną historię miasta zdominowała decyzja zlokalizowania tu Zakładów Azotowych. Zapadła ona w 1960 roku, gdy miasto liczyło 14 tys. mieszkańców. Zbudowany w 1966 roku zakład jest największym producentem nawozów sztucznych w Polsce. Powstanie zakładów zmieniło charakter miasta: z małego miasta Puławy stały się miastem przemysłowym o szybko wzrastającej liczbie ludności. W roku 1999 liczba mieszkańców Puław osiągnęła 54 tys.

Do połowy lat 90. XX wieku Puławy charakteryzował stosunkowo wysoki przyrost naturalny. Rokrocznie w mieście rodziło się około 800 dzieci. Poczynając od końca lat 90. liczba nowo narodzonych puławian spadła poniżej 500 rocznie. W okresie ostatniego dziesięciolecia liczba ta oscyluje pomiędzy 420 a 460 rocznie. Oznacza to, że w ciągu ostatnich 20 lat przyrost naturalny w mieście zmniejszył się o połowę.

Równoległe do zmian demograficznych reforma szkolnictwa spowodowała konieczność zmiany sieci szkół i utworzenia gimnazjów. Początkowo powstało pięć gimnazjów. Dwa gimnazja zostały umieszczone przy szkołach podstawowych, a dwa przy szkołach licealnych. Jednocześnie „wygaszone” zostały dwie szkoły podstawowe i jedno liceum. Niezależnie od tych zmian w sektorze publicznym, powstało siedem szkół niepublicznych.

Oświata i wychowanie stanowi największą część wydatków z budżetu miasta. I tak na przykład, w roku 2009 wydatki bieżące budżetu wynosiły około 110 mln zł. W tej kwocie udział wydatków na oświatę i wychowanie wyniósł 45 mln. Wydatki na oświatę i wychowanie w 2010 roku wzrosły do 52 mln zł. Z tej kwoty blisko 42 mln przeznaczono na szkoły, a pozostałą kwotę 10 mln na przedszkola. Plan na rok 2012 zakłada prawie 54 mln zł wydatków. Udział subwencji oświatowej w całości wydatków na oświatę oscyluje w ostatnich 10 latach od 51% do 68%. W 2007 roku proporcje środków otrzymywanych z budżetu państwa do środków własnych miasta wynosiły 49 do 51, co było spowodowane dużymi nakładami inwestycyjnymi w trzech szkołach publicznych (m.in. budowa boiska). W 2010 roku proporcje te wynosiły 65 do 35. W Puławach podobnie jak w innych samorządach lokalnych subwencja oświatowa nie pokrywała

koniecznych wydatków na płace i pochodne. Wysokość dopłat z tego tytułu oscyluje w kolejnych latach pomiędzy dwoma a trzema milionami złotych. W planie na 2012 roku przewiduje się, że subwencja w 85% pokryje płace w szkolnictwie publicznym.

W 2011 roku Gmina Miasto Puławy była organem prowadzącym dla 7 szkół podstawowych, 4 gimnazjów i 2 liceów ogólnokształcących (nie licząc przedszkoli). W 13 szkołach publicznych pracowało 702 nauczycieli (w tym 153 zatrudnionych na części etatu) i 338 pracowników niepedagogicznych. W szkołach prowadzonych przez miasto uczyło się ponad 5500 uczniów. Ponadto w mieście funkcjonowało kilkanaście niepublicznych placówek szkolnych. Do szkół niepublicznych wszystkich szczebli uczęszczało blisko 450 uczniów.

Cechą charakterystyczną polityki oświatowej miasta w ostatnich 10 latach był fakt, że nie zlikwidowano żadnej szkoły. Podejmowano jedynie decyzje prowadzące do wygaszania niektórych szkół. Polityka ta znalazła uznanie i poparcie ze strony związków nauczycielskich. Symbolicznym tego wyrazem było trzykrotne przyznanie przez ZNP władzom miasta statuetki „Samorząd przyjazny oświacie”.

Od połowy ostatniego dziesięciolecia coraz wyraźniej nasilały się negatywne tendencje demograficzne. Bezpośrednim ich skutkiem było znaczne zmniejszenie liczby uczniów w poszczególnych typach szkół.

TABELA 30. LICZBA UCZNIÓW W POSZCZEGÓLNYCH TYPACH SZKÓŁ
W PUŁAWACH W LATACH SZKOLNYCH 2004/05–2010/11

	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11
Szkoły podstawowe	3 325	3 229	3 065	2 960	2 878	2 822	2 743
Gimnazja	2 149	1 959	1 807	1 701	1 642	1 530	1 461
Licea	1 011	960	933	926	883	886	853

Źródło: Materiały Wydziału Edukacji i Sportu miasta Puławy oraz *Informacja Prezydenta miasta Puławy o stanie realizacji zadań oświatowych gminy Miasta Puławy za rok szkolny 2010/11*.

Jak wynika z przytoczonych danych, w ciągu ostatnich sześciu lat liczba uczniów w publicznych szkołach Puław zmniejszyła się o 1438. Najbardziej spadła liczba gimnazjalistów (688), a następnie uczniów szkół podstawowych (582). Prognoza liczby uczniów na następne pięć lat – do roku szkolnego 2016/17 – pokazuje, że tempo spadku liczby uczniów wyraźnie osłabnie. Liczba uczniów

szkół podstawowych może się zmniejszyć o około 180, a uczniów gimnazjów niewiele ponad 200.

Jak wspomniano, w Puławach funkcjonowały cztery gimnazja – dwa przy szkołach podstawowych i dwa przy szkołach licealnych. Kilkuletnia praktyka pokazała, że nabór do gimnazjów usytuowanych przy szkołach podstawowych spadał, natomiast do gimnazjów umieszczonych przy liceach utrzymywał się na stałym poziomie. W tej sytuacji Urząd Miasta uznał, że konieczna jest reorganizacja polegająca na zmniejszeniu liczby gimnazjów do trzech. Postanowiono połączyć dwa gimnazja umieszczone do tej pory przy szkołach podstawowych. Ich siedzibą (po połączeniu) miał się stać budynek szkoły podstawowej nr 3. Dzieci z tej szkoły zamierzano przenieść do sąsiedniej szkoły podstawowej nr 10. Wszystkim nauczycielom zatrudnionym w tych szkołach gwarantowano dalsze zatrudnienie. Za tymi zmianami przemawiały argumenty demograficzne oraz rozmieszczenie sieci szkół w rejonie. Przeznaczony dla gimnazjum budynek (czyli siedziba szkoły podstawowej nr 3) jest usytuowany w pobliżu dwóch szkół podstawowych.

Projekt zmian zamierzano wprowadzić w życie w 2008 roku. Na etapie planowania zmian władze miasta przeprowadziły rozmowy w kuratorium i zasięgnęły opinii związków zawodowych. Gdy rozpoczęto konsultacje społeczne, napotkano zdecydowany sprzeciw dyrekcji, nauczycieli i rodziców dzieci ze szkoły podstawowej nr 3. Powstał komitet protestacyjny, który podjął działania polegające na zbieraniu podpisów pod protestem przeciwko likwidacji szkoły, rozplakatowywaniu informacji o likwidacji szkoły, zorganizowaniu marszu protestacyjnego, zainteresowaniu problemem mediów. W krótkim czasie zebrano kilka tysięcy podpisów i zorganizowano demonstrację pod Urzędem Miasta. W tej sytuacji władze miasta czasowo zrezygnowały z realizacji projektu zmian.

Przyczyny skuteczności protestu były łatwe do zrozumienia. Szkoła podstawowa nr 3 osiągnęła w ostatnich latach pozycję najlepszej szkoły podstawowej w Puławach. Jeszcze w latach 90. XX wieku była stosunkowo słaba, co wynikało z naboru uczniów głównie z jej rejonu, zamieszkanego przez biedniejsze grupy społeczne. Nowa dyrekcja znacznie poprawiła wyposażenie i poziom nauczania. Ponadto zaczęła przyjmować dzieci spoza rejonu, stosując zasady naboru oparte na selekcji. Szkoła stała się modna i „elitarna”. Kształciła dzieci z rodzin prawników, lekarzy i urzędników. Selekcja przyjmowanych uczniów doprowadziła do tego, że udział dzieci z rejonu spadł do 35%. W roku szkolnym 2010/11 uczyło się w niej 490 uczniów, co umieszczało ją na trzeciej pozycji spośród

7 szkół podstawowych w Puławach. Wyniki sprawdzianów uczniów VI klasy w szkole podstawowej nr 3 były najwyższe wśród szkół podstawowych w mieście (w roku szkolnym 2010/11 średni wynik wyniósł 29,53 punktów przy średniej dla miasta niższej o prawie 3 punkty).

Projekt zmian w sieci szkół powrócił w 2011 roku. Komisja oświaty i władze miasta zorganizowały spotkania w poszczególnych szkołach mające zaznajomić rodziców z planami zmian sieci szkół w Puławach. Przedstawiany na spotkaniach projekt był szerszy niż propozycje z 2008 roku. Zaprezentowano go w formie alternatywnych rozwiązań obejmujących zmiany i łączenia szkół podstawowych, gimnazjów i liceów. Jednym z elementów projektu było powtórzenie propozycji połączenia szkół podstawowych nr 3 i nr 10. Spotkanie w szkole nr 3 miało burzliwy przebieg. Przewodniczący Rady Miasta stwierdził: „... ze swej strony mogę zapewnić, że od września 2011 r. szkoła będzie funkcjonować na takich samych zasadach jak do tej pory. Nie zmienia to jednak faktu, że w ciągu najbliższych tygodni lub miesięcy pojawi się projekt związany *stricte* z Państwa szkołą. Nie złożę dziś deklaracji, że szkoła od września 2012 r. będzie funkcjonowała w sposób niezmieniony”. Przewodnicząca Rady Rodziców podsumowała spotkanie w sposób następujący: „Nie otrzymaliśmy żadnej konkretnej, merytorycznej odpowiedzi. Nasze pytania dotyczące likwidacji szkoły spotkały się z odpowiedzią, że mamy być spokojni, bo jeszcze nic nie zostało ustalone. Na tę chwilę możemy pracować nad tym, aby wszyscy radni usłyszeli nasze argumenty w tej sprawie i czekać na oficjalne rezultaty”⁹⁷.

Spotkania w kolejnych szkołach miały podobnie burzliwy przebieg. Władze miasta podkreślały na nich, że prezentacja projektu ma charakter informacyjny oraz że decyzje nie zostały podjęte. Wiceprezydent miasta podkreślała, że tematy są trudne zarówno dla urzędu, jak i rodziców oraz nauczycieli. Apelowwała, aby wspólnie dojść do rozwiązania optymalnego, dzięki któremu szkoły mogłyby funkcjonować przez najbliższe lata. Z drugiej strony padały sugestie, jakoby spotkania były tylko formalnością, a decyzje zostały już dawno podjęte. Przeciwnicy likwidacji szkoły podstawowej nr 3 (rodzice, dyrekcja, nauczyciele) powtórzyli formy akcji protestacyjnej sprzed dwóch lat (zbierano podpisy mieszkańców, wywieszano plakaty, angażowano media).

W październiku 2011 roku odbyła się sesja rady miasta poświęcona puławskiej oświacie. W trakcie sesji, na którą przybyli także rodzice dzieci z zagrożonych zmianą szkół, przedstawiono historię i zasługi puławskiej oświaty. W pro-

⁹⁷ W. Antosz, *Puławy: rodzice bronią szkoły podstawowej nr 3*, www.mmpulawy.pl 28.02.2011.

gramie obrad nie znalazł się punkt dotyczący planowanej restrukturyzacji sieci szkół oraz likwidacji szkoły podstawowej nr 3. Przedstawiciele rodziców dzieci z szkoły nr 3 podziękowali radnym za postawę: „wiem, że na Państwa były czynione różne naciski, nie tylko partyjne, ale również klubowe, ale jednak okazaliście się ludźmi, którzy potrafią się przeciwstawić”. Wiceprezydent miasta, która nadzorowała prace zespołu, podsumowała te podziękowania następująco: „Myślę, że nie jest to ważne, co komu zawdzięczamy i kto kogo naciskał, bo to nie to miejsce, nie ten czas i nieprawda. Ja ze swej strony chciałam przeprosić wszystkich tych, którzy na te zmiany czekali, ale się ich nie doczekają”. Zapewniła jednocześnie, że do lutego 2012 r. nowa koncepcja nie będzie opracowywana (czyli do ostatecznego terminu zgłoszenia zmian, tak aby mogły wejść w życie od nowego roku szkolnego 2012/13).

Władze miasta zrezygnowały z głosowania, obawiając się przegranej. W skład rady miasta wchodzi 23 radnych. W głosowaniach radnych istotną rolę odgrywają podziały polityczne. Koalicję większościową w mieście tworzy Porozumienie Samorządowe Prawicy Puławskiej (8 członków) i radni PO (6 członków). Opozycja, czyli klub radnych PiS, dysponuje 8 mandatami i Lewica 1 mandatem. Pod względem zawodowym 12 członków rady to nauczyciele. Istniało duże prawdopodobieństwo, że kilku radnych koalicji może głosować przeciw zmianom. W tej sytuacji Prezydent miasta nie wprowadził na sesję rady kwestii zmian w systemie szkolnym. Przyjęto „niepisane” rozwiązanie, że dwa gimnazja umieszczone wspólnie z szkołami podstawowymi wymrą w sposób naturalny w wyniku spadającego naboru uczniów.

Rezygnacja z planowanych reform w sieci szkół oznaczała w praktyce dalsze kontynuowanie ewolucyjnych przekształceń. Wiążące się z tym wyższe koszty funkcjonowania oświaty w Puławach nie mają dla budżetu miasta zasadniczego znaczenia. Miasto jest relatywnie bogate i koszty zaniechania reformy sieci szkół są tu możliwe do zaakceptowania.

5.4. Charakterystyka konfliktów w procesie racjonalizacji sieci szkół

5.4.1. Podstawy prawne

Kwestia restrukturyzacji sieci szkół przez samorządy została uregulowana w ustawie o systemie oświaty. Ustawa ta, uchwalona w 1991 roku, funkcjonuje w praktyce dwudziesty rok. W tym okresie podlegała wielokrotnym nowelizacjom. Dwie ostatnie nowelizacje nastąpiły w 2009 i 2011 roku.

W świetle obowiązujących obecnie zapisów restrukturyzację sieci szkół w gminie samorząd może podejmować w formie:

- likwidacji szkoły,
- przekazania szkoły do dalszej działalności w ręce stowarzyszenia lub osoby fizycznej,
- tworzenia zespołów szkół.

Sytuacje te reguluje ustawa w sposób następujący:

Likwidacja szkoły (art. 59 ust.1): „Szkoła publiczna [...] może być zlikwidowana z końcem roku szkolnego przez organ prowadzący szkołę, po zapewnieniu przez ten organ uczniom możliwości kontynuowania nauki w innej szkole publicznej tego samego typu, a także odpowiednio o tym samym lub zbliżonym profilu kształcenia ogólnozawodowego albo kształcącej w tym samym lub zbliżonym zawodzie. Organ prowadzący jest zobowiązany, co najmniej na 6 miesięcy przed terminem likwidacji, zawiadomić o zamiarze likwidacji szkoły: rodziców uczniów [...] właściwego kuratora oświaty oraz organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego właściwej do prowadzenia szkół danego typu”.

Ponadto likwidacja szkoły wymaga konsultacji ze związkami zawodowymi. Do zaopiniowania przez związki zawodowe wystarczy przedstawić projekt uchwały o zamiarze likwidacji szkoły lub projekt uchwały o likwidacji szkoły.

Przekazanie szkoły (art. 5 ust. 5g): „Jednostka samorządu terytorialnego, będąca organem prowadzącym szkołę liczącą nie więcej niż 70 uczniów, na podstawie uchwały organu stanowiącego tej jednostki oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny, może przekazać, w drodze umowy, osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej, prowadzenie takiej szkoły”.

Przekazanie szkoły na przykład stowarzyszeniu rodziców następuje na podstawie uchwały rady gminy lub powiatu.

Zobowiązania władz samorządowych wobec utworzonych szkół niepublicznych:

- **art. 80 ust. 3h:** „Szkoła lub placówka publiczna przekazana do prowadzenia osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej na podstawie umowy [...] otrzymuje dotacje [...] od dnia przekazania szkoły lub placówki”.

- **art. 90 ust. 2a:** „Dotacje dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświato-

wej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego [...] pod warunkiem że osoba prowadząca szkołę poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji”.

Utworzenie zespołu szkół (art. 62 ust.1): „Organ prowadzący szkoły różnych typów lub placówki może je połączyć w zespół. Połączenie nie narusza odrębności rad pedagogicznych, rad rodziców, rad szkół lub placówek i samorządów uczniowskich poszczególnych szkół lub placówek, o ile statut zespołu nie stanowi inaczej”.

5.4.2. Konflikt – główni aktorzy i ich role

Władze jednostki samorządu terytorialnego

Problemy gmin i innych jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do oświaty są powszechne (uniwersalne). Samorządy otrzymując od państwa subwencję oświatową (tj. część oświatową subwencji ogólnej), chciałyby jak najmniej dopłacać do kosztów utrzymania oświaty na swoim terenie. Tendencja, jaka kształtuje się w ostatnich 10 latach, jest dokładnie odwrotna. Samorządy ponoszą wysokie koszty utrzymania budynków szkół. Rosną także koszty wynagrodzeń nauczycieli (np. przerzucony w poprzednich latach na samorządy 7% wzrost płac lub 3,8% wzrost płac w roku 2012). Samorządy ponoszą również koszty dodatków motywacyjnych do płac i rocznych urlopów zdrowotnych dla nauczycieli w celu poratowania zdrowia. Jednocześnie wraz z rosnącymi kosztami od wielu lat maleje liczba dzieci uczęszczających do szkół. Liczba nauczycieli pozostaje natomiast bez istotnych zmian. W praktyce oznacza to, że gminy z roku na rok ponoszą coraz większe koszty utrzymania systemu oświaty.

Strategia, jaką może przyjąć samorząd, polega na wyborze między dwiema postawami:

1. Czekać i dopłacać. Ta postawa łączy się zwykle z postulatami zmian w ustawach i rozporządzeniach, na które gmina nie ma wpływu (zmian w Karcie nauczyciela, zmian w wysokości i sposobie obliczania subwencji oświatowej).

2. Przeprowadzić reorganizację oświaty na swoim terenie. Może ona polegać na następujących działaniach:

- wprowadzenie stopniowych zmian (np. wygaszanie placówek oświatowych);
- wprowadzenie radykalnych zmian (np. likwidacja najmniejszych szkół i centralizacja sieci szkół);

- wprowadzenie rozwiązań zastępczych (np. przekazanie placówek planowanych do zamknięcia innym podmiotom – stowarzyszeniom, osobom fizycznym);
- wprowadzanie radykalnych oszczędności w podległych szkołach publicznych i wydatkach na ich rzecz z strony gminy; oszczędności te mogą być skutkiem następujących działań prowadzonych w zróżnicowanych kombinacjach, zależnie od lokalnych okoliczności i warunków:
 - a) przeniesienie biblioteki publicznej (gminnej) do biblioteki szkolnej i umieszczenie obu na terenie szkoły,
 - b) zastąpienie stołówek w szkołach usługami firm cateringowych,
 - c) zmniejszanie zatrudnienia ochrony i szersze stosowanie monitoringu szkół,
 - d) ograniczanie ilości zajęć pozalekcyjnych,
 - e) domaganie się od nauczycieli dłuższej obecności w pracy (w szkole) niż to wynika z Karty nauczyciela,
 - f) domaganie się większego pensum dla pedagogów, psychologów, logopedów i doradców metodycznych,
 - g) ograniczanie dodatków płacowych – np. mieszkaniowych, wiejskich,
 - h) łączenie szkół w zespoły (np. połączenie przedszkola, szkoły podstawowej i gimnazjum w jeden podmiot, co przynosi oszczędności w liczbie stanowisk dyrektorskich, a także obsługi administracyjnej),
 - i) *outsourcing* usług edukacyjnych (programy edukacyjne finansowane przez samorząd prowadziłyby organizacje pozarządowe).

Dla wójtów najprostszym (co nie znaczy, że zawsze racjonalnym) rozwiązaniem jest radykalna likwidacja rozdrobnienia oświaty na terenie gminy.

Takie rozwiązanie przyjęto w wielu wiejskich gminach w latach ubiegłych. Także obecnie jest ono stosowane, szczególnie tam, gdzie zasadniczych zmian w sieci szkół do tej pory nie przeprowadzono. Przykładem może być sytuacja w gminie Kozłów w Małopolsce. W 2011 roku samorząd postanowił zlikwidować sześć małych szkół (w których uczyło się od 27 do 73 dzieci) i dowozić wszystkich uczniów do jednej zbiorczej szkoły. W wyniku tej restrukturyzacji poziom nauczania miał wzrosnąć, a koszty, jakie gmina dodatkowo przeznaczała na oświatę (szacunkowo około 1 mln zł ponad subwencję oświatową), miały spaść. Duża część zatrudnionych nauczycieli miała zostać zwolniona lub przejść na emeryturę. Budynki po zlikwidowanych szkołach zamierzano

wystawić na sprzedaż⁹⁸. Zarysowany plan udało się władzom gminy w znacznym stopniu przeprowadzić. W 2011 roku uruchomiono w siedzibie gminy nową szkołę podstawową zbudowaną za blisko 4,5 mln zł (dofinansowanie z Funduszu Rozwoju Województwa wynosiło blisko 3 mln zł). Dawną szkołę podstawową przejęło w pełni gimnazjum. Zlikwidowano pięć z sześciu zaplanowanych do likwidacji szkół. Największa szkoła podstawowa z wyznaczonych do likwidacji, we wsi Kępie, została przekształcona w filię nowej szkoły podstawowej w siedzibie gminy. Działa w niej klasa „0” i klasy od I do III. Dzieci z pozostałych zlikwidowanych szkół (w pięciu wsiach) są dowożone do szkoły w siedzibie gminy.

Działania stopniowe, czyli likwidacja szkół poprzez wygaszanie, możliwe są tam, gdzie samorząd może ponosić stosunkowo wysokie koszty takiej operacji. W kolejnych latach procesu wygaszania szkoły (czyli braku naboru nowych uczniów) koszty jej utrzymania prawie się nie zmniejszają. Ten łagodny sposób działania ma ten minus, że jest kosztowny. Jeżeli jest stosowany jako jedyna metoda restrukturyzacji sieci szkół, to stać na niego tylko gminy relatywnie bogatsze. Taka forma likwidacji szkoły ma natomiast jedną istotną przewagę nad innymi formami: pozwala na ogół uniknąć protestów rodziców i nauczycieli.

Coraz większego znaczenia w działaniach wójtów nabiera polityka przekazywania szkół w ręce różnorodnych stowarzyszeń lub osób fizycznych. Skłania ich do tego kompromisowy charakter tego rozwiązania. Po pierwsze, z tego tytułu w budżecie samorządu pojawiają się pewne oszczędności. Przekazując szkołę stowarzyszeniu samorząd może uzyskać oszczędności dlatego, że nie ponosi wydatków ze środków własnych na utrzymanie tej szkoły, tj. wydatków, które wcześniej ponosił, dokładając środki własne do subwencji oświatowej. Po drugie, rozwiązanie to pozwala wyjść władzom samorządowym „z twarzą” wobec lokalnych środowisk. Konflikt lokalny związany z zamiarem likwidacji szkoły kończy się satysfakcjonującym rozwiązaniem dla obu stron (władzy samorządowej i społeczności lokalnej). Osobami najbardziej poszkodowanymi na zmianie charakteru szkoły są nauczyciele.

Obok decyzji o likwidacji szkół, najwięcej emocji w ostatnim czasie przynoszą próby poczynienia oszczędności w wydatkach samorządów na rzecz podległych im szkół publicznych. Szczególnym tego przykładem była próba skłonienia nauczycieli, aby swoją pracę przez osiem godzin dziennie wykonywali na miejscu w szkole. Wójt gminy, który wystąpił z taką inicjatywą, powołał

⁹⁸ M. Olszewski, *Wiejskie domino*, „Tygodnik Powszechny” 29 marca 2011 r.

się na art. 42 ust. 1 Karty nauczyciela: „Czas pracy nauczyciela zatrudnionego w pełnym wymiarze zajęć nie może przekraczać 40 godzin na tydzień”. W tym samym artykule w ustępie 3 określony został tygodniowy wymiar godzin dydaktycznych dla poszczególnych stanowisk i typów szkół. Dla nauczycieli wszystkich typów szkół wynosi on 18 godzin. Po ostatniej nowelizacji Karty nauczyciela doszły jeszcze dwie godziny tygodniowo zajęć poza pensum dydaktycznym (tzw. godziny karciane). W sumie nauczyciel jest obowiązany przepracować 20 godzin ewidencjonowanych. Następne 20 godzin są czasem nieewidencjonowanym i powinny być wykorzystane zgodnie z potrzebami szkoły. Jest to czas na sprawdzanie prac, samokształcenie, przygotowanie się do lekcji, a także dodatkowe zajęcia pozalekcyjne (kółka zainteresowań, szkolne kluby sportowe, zajęcia wyrównawcze). W praktyce – w opinii wielu wójtów – nauczyciele w szkołach publicznych nie poświęcają wystarczająco dużo pozostałego czasu pracy na zajęcia z dziećmi (indywidualne, pozalekcyjne, kółka zainteresowań). Nauczyciele po wykonaniu pensum dydaktycznego z reguły podejmują się pracy w innych szkołach i instytucjach oświatowych. Gminy tymczasem obok opłacania etatu nauczycielskiego ponoszą dodatkowe koszty, opłacając pozalekcyjne zajęcia dodatkowe. Sytuacja ta stała się podstawą postulatu, aby nauczyciele spędzali w szkole pełne 40 godzin pracy tygodniowo.

Ponadto problem ten – według wójta gminy – polega na tzw. średniej płacowej nauczycieli (według której ma być wypłacone wyrównanie, niezależnie od wkładu pracy wnoszonego przez nauczyciela). Zgodnie z obliczeniami wójta gminy tzw. średnia płacowa nauczyciela odpowiada 18 godzinom pensum i 6 godzinom ponadwymiarowym. Przy takim rozłożeniu czasu pracy gmina nie musiałaby wypłacać wyrównania (czyli dodatku uzupełniającego). Ponieważ nauczyciele w gminie w warunkach niżu demograficznego pracują wyłącznie przez godziny pensum, to gmina za brakujące im 6 godzin dydaktyki (do średniej płacowej nauczycieli) musi wypłacać dodatek uzupełniający. Ta sytuacja leżała u podstaw propozycji, aby nauczyciele przebywali w szkole 8 godzin dziennie⁹⁹.

Propozycja ta spotkała się ze zdecydowaną reakcją ZNP. Działania wójta „nauczyciele, a także dyrektorzy szkół odebrali jako jednoznaczny brak zaufania ze strony organu prowadzącego”. Skrytykowano „administracyjno-biurokratyczne podejście do nauczycielskiej pracy [...] która polega na wzajemnym zaufaniu i wspólnym działaniu dla dobra dziecka, a tego w żadne normy godzinowe ująć się nie da”. Wreszcie wspomniano wójtowi gminy, że

⁹⁹ Gmina Repki. *Zreformować oświatę*, „Gazeta Sokołowska” 23 listopada 2011 r.

za organizację pracy szkoły odpowiada jej dyrektor i nie powinien być w swej roli ograniczany¹⁰⁰.

Każda z wymienionych form działania wójtów i prezydentów miast może naruszyć utrwaloną strukturę interesów różnych grup społecznych i zawodowych, wywołując niezadowolenie i opór, prowadząc do konfliktu.

Radni

Na zachowania radnych w sprawach szkół ma wpływ wiele czynników. Są one jednak zróżnicowane w zależności od charakteru i wielkości gminy. W małych gminach wiejskich rada jest upolityczniona zwykle tylko w niewielkim stopniu. Ponad przynależność partyjną przedkłada się reprezentację lokalnych interesów. Wpływ mieszkańców gminy na radnych ma charakter sąsiedzki. W średnich miastach barwy partyjne zaczynają dzielić radnych na kluby. Jednak w takich przypadkach poza aktualnym podziałem politycznym istnieje wiele ugrupowań samorządowych, które w radzie odgrywają znaczną rolę. W dużych miastach stopień upolitycznienia radnych jeszcze bardziej rośnie.

W układzie wiejskim i w małych gminach nacisk na radnych wywiera społeczność lokalna (wsi, okolicy, sąsiednich osad). Czasami jest ona na tyle skuteczna, że radni pod wpływem perswazji sąsiadów, pomimo że poparli zmiany w sieci szkół zgodnie z zaproponowanymi przez wójta projektami, przy kolejnym głosowaniu wycofują swoje poparcie i głosują przeciw. Dla losów decyzji ma także znaczenie wybór odpowiedniego momentu w toku kadencji radnych. Najlepszym okresem jest pierwsza połowa czteroletniej kadencji, jednak nie sam początek pracy. Radnym potrzebny jest pewien czas na „oswojenie się” z myślą o koniecznych zmianach.

Wójtowie pełniący dłużej swoją funkcję zwracają uwagę, że na zachowania radnych ma wpływa ich doświadczenie w pracy w radzie. Radni wybrani po raz pierwszy czują się bardziej reprezentantami swoich środowisk niż reprezentantami całej gminy. Stopniowo uczą się swojej nowej roli, a dłuższy czas pracy w radzie zmienia ich spojrzenie na sprawy gminy jako całości. Taka zmiana nastawienia jest na ogół krytycznie oceniana przez społeczność lokalną. Jeżeli radny popiera niekorzystne dla danej wsi projekty, to – zdaniem tej społeczności – ulega naciskom wójta lub nawet jego obietnicom czy groźbom. Zazwyczaj jednak nawet dłuższy czas pracy w radzie nie skłoni radnego do głosowania za

¹⁰⁰ H. Drachal, *Eksperyment. Jak w Repkach wójt gminy dyscyplinuje nauczycieli*, „Głos Nauczycielski” nr 48, 30 listopada 2011 r., s. 11.

likwidacją szkoły w swojej wsi. Jest to niezależne od słuszności argumentów merytorycznych leżących u podstaw takiej propozycji.

W średnich i dużych miastach przynależność do partii lub do lokalnego ugrupowania wyborczego zaczyna mieć coraz większy wpływ na zachowania radnych. Mniejszy nacisk najbliższego środowiska pozwala radnym w większym stopniu działać zgodnie z sytuacją ugrupowania w układzie władzy lokalnej. Znaczenie ma fakt, czy przedstawiciele danej partii (bądź ugrupowania) znajdują się w składzie koalicji rządzącej w danym samorządzie czy też w opozycji. Jeżeli znajdują się w opozycji, to zawsze głosują „przeciw”, nawet przeciw sensownym projektom. Na szczeblach samorządu powstają układy koalicyjne o różnych konfiguracjach lokalnych ugrupowań i partii.

Jeżeli opozycyjne w parlamencie ugrupowanie polityczne współrzędzi w danym mieście, to może dojść do paradoksalnych sytuacji. Przykładem może być to, co zdarzyło się w Łodzi w 2011 roku. Wiceprezydent miasta z ramienia PiS, odpowiedzialny za edukację, opracował program zamknięcia 19 szkół w mieście, a radni, w tym także z ugrupowania PiS, poparli ten projekt. W tym samym czasie PiS w Sejmie zarzucił PO przeprowadzanie „rzezi szkół”. W odpowiedzi przedstawiciel rządu powołał się na przykład Łodzi. W rezultacie struktury tej partii w mieście zostały przez władze PiS rozwiązane.

Innego rodzaju paradoksalna sytuacja miała miejsce w Chełmie w 2012 roku. W mieście rządzi koalicja dwóch stowarzyszeń lokalnych i PSL. Radni z PiS i PO są w opozycji. Władze miasta zgłosiły projekt uchwały o zamiarze likwidacji dwóch szkół. Radni PO wnioskowali na początku o przełożenie sesji, następnie o zdjęcie obu uchwał z porządku obrad. Kiedy oba wnioski nie zostały przyjęte, wówczas radny PiS zgłosił wniosek o dwutygodniową przerwę w obradach. Po odrzuceniu także i tego wniosku opozycji i przeprowadzeniu (gorącej) dyskusji w sprawie likwidacji szkół, przystąpiono do głosowania. Aby uniemożliwić przyjęcie uchwał, radni opozycyjni z PiS i PO postanowili opuścić salę. Tak się jednak złożyło, że dwaj radni opozycyjni z PiS brali udział w obu głosowaniach (każdy z nich w jednym), ponieważ nie zdążyli opuścić w porę sali. Zagłosowali „przeciw”. Dzięki temu głosowanie było ważne: „za” głosowało 11 radnych koalicji, a jeden głos „przeciw” zapewniał kworum. Za swoje zachowanie radny PiS zapłacił wykluczeniem z klubu PiS.

Nauczyciele i dyrektorzy szkół

Dyrektorzy przewidzianych do likwidacji szkół często inspirują rodziców do wyrażenia negatywnej opinii o planowanych zmianach. Rzadko jednak stają

na czele frontu walki o utrzymanie szkoły. Jeżeli władze lokalne mają dla nich atrakcyjne propozycje dalszego zatrudnienia, to nie podejmują aktywności w obronie szkoły. Natomiast w przypadku narastającego konfliktu są w pierwszej kolejności namawiani do przejścia i poprowadzenia szkoły jako jednostki niepublicznej.

Sytuacja nauczycieli na pozór wygląda dość dobrze. W szkołach publicznych prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego są objęci Kartą nauczyciela. Daje ona tej grupie zawodowej wiele przywilejów, określając jednocześnie czas pracy (pensum dydaktyczne) i wysokość wynagrodzeń. Do niedawna gmina oferowała na ogół nowe miejsca pracy w przypadku likwidacji szkoły. Ta wygodna sytuacja zawodowa zaczęła się jednak zmieniać w skali kraju mniej więcej od roku 2010. Władze samorządowe przestały oferować nauczycielom zwalnianym z likwidowanych szkół nowe miejsca pracy, czyli możliwości zatrudnienia w innych szkołach prowadzonych przez samorządy. W tej sytuacji rozwiązaniem może być zatrudnienie w sektorze szkół niepublicznych prowadzonych przez stowarzyszenia oraz osoby fizyczne (np. przez poprzednich dyrektorów szkół publicznych). Każda niepubliczna szkoła może zawierać umowy z nauczycielami na różnych warunkach. Jednak wspólnym mianownikiem dla takiej formy zatrudnienia jest utrata przywilejów wynikających z Karty nauczyciela. W szkołach niepublicznych nauczyciele są zatrudniani na podstawie kodeksu pracy. Takie zatrudnienie oznacza spadek płacy. Najniższym punktem odniesienia staje się krajowe minimum płacy, które obecnie (2012 r.) wynosi 1500 zł miesięcznie. W miejsce licznych dodatków wchodzi najwyżej kwartalna premia o uznaniowej wysokości. Kolejną konsekwencją jest zwiększenie liczby godzin dydaktycznych i godzin zajęć w szkole (znacznie ponad pensum określone w Karcie nauczyciela). Ponadto następuje utrata wielu przywilejów (urlopy wakacyjne, ferie w trakcie roku szkolnego, urlopy roczne dla podratowania zdrowia). Zdarza się, że nauczyciele zatrudniani są na czas określony od września do czerwca, co oznacza, że nie otrzymują wynagrodzenia za okres letnich wakacji. Często są także przypadki zatrudniania na część etatu.

Sytuacje większości nauczycieli zatrudnionych poza szkołami prowadzonymi przez samorząd syntetycznie streszcza tytuł wywiadu udzielonego przez nauczycielkę ze szkoły niepublicznej: „Pracuję więcej, zarabiam mniej”. Wśród pozytywnych stron pracy w szkole niepublicznej wymienia się silniejszą motywację do prowadzenia zajęć, większą kreatywność i szersze pole do realizacji

własnych ambicji. „W niepublicznej szkole więcej ode mnie zależy, piszemy projekty, szukamy pieniędzy na działania z dziećmi, jesteśmy traktowani poważnie i po partnersku”. Jednak wymienione pozytywy nie zmieniają poczucia frustracji nauczycieli zatrudnionych w szkołach niepublicznych: „Jestem wkurzona – mam to samo wykształcenie, wysilam się więcej, a zarabiam tysiąc złotych mniej niż koledzy, tylko dlatego że oni pracują w szkole gminnej”¹⁰¹. W sumie nauczyciele stają się coraz bardziej zagrożoną w swych dotychczasowych przywilejach grupą zawodową. Już blisko 8,5% zatrudnionych jest poza Kartą nauczyciela. Zagrożenie ich dotychczasowej sytuacji wynika także z różnych działań podejmowanych przez wójtów gmin, którzy coraz częściej poszukują nowych możliwości oszczędzania na wydatkach oświatowych. Dla nich główne koszty oświaty kryją się w płacach nauczycielskich, których nie jest w stanie pokryć otrzymywana subwencja oświatowa.

Rodzice uczniów

Rodzice dzieci uczęszczających do wiejskich szkół są grupą społeczną, która w wyniku likwidacji szkoły może stracić więcej niż tylko szkołę dla swoich pociech. Tracą także instytucję, która w ich środowisku odgrywała rolę ośrodka kultury. Rodzice dzieci uczęszczających do szkół miejskich są pod tym względem mniej stratni. Szkoła, do której uczęszczają ich dzieci, jest tylko szkołą.

Stopień zaangażowania rodziców i społeczności lokalnej w obronę szkół jest bardzo zróżnicowany. W większości przypadków nie następuje „samoistna mobilizacja” tej grupy społecznej. Często inspiracja do obrony szkoły wychodzi od dyrekcji i nauczycieli zagrożonych placówek. Mobilizacja ta jest tym skuteczniejsza, im lepsza szkoła zostaje zagrożona likwidacją. Podstawowe kryterium podawane jako powód likwidacji szkoły – mała i ze zmniejszającą się liczbą uczniów – nie jest dla rodziców przekonujące. Na wsiach to właśnie „mała, ale własna” szkoła stanowi wartość dla społeczności. W miastach mała szkoła też jest ceniona – często osiąga stosunkowo dobre wyniki nauczania i zapewnia „rodzinną” atmosferę. Przeniesienie dzieci do większej szkoły odbiera rodzicom poczucie bezpieczeństwa dla ich pociech. Ta sytuacja mobilizuje rodziców do zgłoszenia protestu i zaangażowania się w obronę placówki.

Sposoby działania rodziców są zróżnicowane. Pełna lista obejmuje: pisanie listów protestacyjnych, zbieranie podpisów w obronie szkoły, liczny i aktywny udział w zebraniach informacyjnych organizowanych w szkołach przez władze

¹⁰¹ *Pracuję więcej, zarabiam mniej*, „Gazeta Wyborcza”, wyd. sobotnio-niedzielne 21–22 stycznia 2012 r.

samorządowe, aktywny udział w sesjach rad poświęconych likwidacji ich szkoły, inspirowanie publikacji prasowych, organizowanie pikiet i przemarszów pod budynki władz samorządowych, okupacja budynku szkoły, zaskarżanie uchwał samorządu do sądów administracyjnych (zazwyczaj z powodu niespełnienia warunku i obowiązku poinformowania ich o zamiarze likwidacji szkoły), inicjowanie oddzielnych spotkań z radnymi.

Tak liczne możliwości działania powodują, że władze samorządowe coraz częściej pozostawiają rodzicom inicjatywę przy stworzeniu stowarzyszenia, które mogłoby przejąć szkołę. Jeśli jednak władze samorządowe same wskazują stowarzyszenie, które może przejąć szkołę, wywołuje to podejrzliwość rodziców.

Kuratoria

Kuratorzy do 2010 roku mieli prawo udzielania bądź nieudzielania zgody na likwidację szkół. W latach 2005–2009 wydali około 12% negatywnych opinii dotyczących tych spraw. W 2010 roku, po zmianie przepisów ustawy o systemie oświaty, kuratorzy utracili to prawo. Zgodnie z nowymi przepisami kurator oświaty ma jedynie kompetencje do opiniowania rozstrzygnięć organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Opinia kuratora nie jest wiążąca. Po tej zmianie wskaźnik negatywnych opinii w 2010 roku zmniejszył się do 7%. W nowych warunkach działania kuratorzy – broniąc swoich pozycji – namawiają wójtów do wczesnego przeprowadzenia szerokich konsultacji społecznych. Charakterystyczna dla środowiska jest wypowiedź lubelskiego kuratora oświaty, który stwierdził: „Zawsze uprzedzamy, by w przypadku jakichkolwiek zmian organizacyjnych szkoły, wójtowie rozmawiali z radą pedagogiczną i rodzicami, prosili ich o opinie, wysłuchali ich argumentacji. Zgoda rady pedagogicznej, rady rodziców i związków zawodowych na przekształcenie małej szkoły jest dla wielu samorządów bardzo ważna. Podobnie jak opinia kuratora. Jest im łatwiej podjąć decyzję. Jeśli opinia jest negatywna, zaczynają się zastanawiać, że może jednak tej uchwały nie przyjmować, poszukać innego rozwiązania”¹⁰².

Przy restrukturyzacji sieci szkół pozostawiono kuratorium jedną kompetencję stanowiącą. Dotyczy ona sytuacji połączenia w zespół szkoły podstawowej i gimnazjum. W art. 65 ust. 5b określono, że takie połączenie „wymaga pozy-

¹⁰² *Likwidacja to ostateczność*, wywiad z Krzysztofem Babiszem, lubelskim kuratorem oświaty, „Głos Nauczycielski” nr 6, 9 lutego 2011 r.

tywnej opinii kuratora oświaty”. W tej sytuacji kuratorzy nie zawsze zgadzają się z argumentacją władz samorządowych o oszczędnościach płynących z takiej reorganizacji. Oceniają, że takie połączenie może być niekorzystne dla uczniów, zwłaszcza szkół podstawowych¹⁰³.

Związki zawodowe

Związki zawodowe nauczycieli są ogólnie przeciwne realizowanej przez władze polityce restrukturyzacji szkół. Ich możliwości działania w procesie restrukturyzacji szkół zostały ograniczone do wydawania opinii w sprawie zamiaru likwidacji szkoły. W związku z tym skoncentrowały się one na obronie Karty nauczyciela i krytyce skutków oddania polityki restrukturyzacji szkół w ręce samorządów. Kiedy w 2009 roku trwały prace nad zmianami w ustawie o systemie oświaty, mającymi na celu uproszczenie procedur przejmowania małych szkół przez fundacje i stowarzyszenia, ZNP zorganizowało akcję pod hasłem „Nie damy popsuć naszej szkoły”. Zdaniem działaczy związkowych, gminy likwidując lub przekazując małe szkoły stowarzyszeniom przyczyniają się do drastycznego obniżenia jakości nauczania.

W grudniu 2011 roku Zarząd Główny ZNP opublikował Pakt dla Edukacji. Jest to programowy dokument, który zawiera propozycje kierunków zmian odpowiednich – zdaniem ZNP – dla edukacji. Poddano w nim krytyce oddawanie zadań administracji publicznej „innym podmiotom prawnym czy stowarzyszeniom”. Politykę tę nazwano „neoliberalnym paradygmatem” prowadzącym do komercjalizacji oświaty. Jest ona zaprzeczeniem konstytucyjnej zasady upowszechnienia oświaty i zapewnienia wszystkim obywatelom dostępu do bezpłatnej edukacji. Rekomendacje ZNP dotyczyły:

- utrzymania obowiązujących zapisów ustawowych ograniczających możliwość przekazywania szkół;
- przywrócenia obowiązku uzyskania przez JST zgody kuratora oświaty i placówek oświatowych;
- realizacji ogólnopolskich programów promocji dobrych praktyk w prowadzeniu publicznych szkół samorządowych.

Związek bronił pozycji dyrektora szkoły i jego ustawowych zadań, podkreślając, że obecnie jest on „swoistym zakładnikiem organu prowadzącego”. Re-

¹⁰³ Zob. D. Frey, *Gmina nie decyduje o łączeniu szkół*, „Rzeczpospolita” 23 stycznia 2012 r., dodatek Samorząd, s. C7.

komendował „spójną koncepcję reformy nadzoru pedagogicznego”, „zwiększenie wydatków na oświatę w przeliczeniu na jednego ucznia co najmniej do średniego poziomu w krajach OECD”, „uwzględnienie w algorytmie podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla samorządów wszystkich zadań realizowanych przez szkołę”. ZNP podkreślał konieczność utrzymania małych szkół w ramach jednostek prowadzonych przez JST. W tym celu postulował „wprowadzenie dodatkowej wagi do algorytmu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla szkół liczących poniżej 70 uczniów w celu zwiększenia dochodów JST prowadzących małe szkoły”. W swoich rekomendacjach protestował przeciwko oszczędnościom wprowadzanym przez gminy w kosztach działalności szkoły. Dotyczyło to na przykład ustawowego zagwarantowania funkcjonowania biblioteki szkolnej jako jednej z pracowni szkolnych, określenia maksymalnej liczby uczniów w oddziałach, zahamowania procesu likwidacji stołówek szkolnych.

Szczególny nacisk został położony na obronę Karty nauczyciela w drodze uregulowania w niej zasad zatrudniania i zwalniania nauczycieli, maksymalnego wymiaru pensum dydaktycznego, gwarantowania minimalnej wysokości wynagrodzenia zasadniczego oraz dodatków (określanych na poziomie organów prowadzących), przysługujących nauczycielom świadczeń pracowniczych. W jednym punkcie ZNP ujął się za uregulowaniem w Karcie nauczyciela stosunków służbowych nauczycieli zatrudnionych w placówkach niepublicznych. Dotyczyło to zasad nawiązywania i rozwiązywania stosunków pracy.

W publicznych dyskusjach wokół Karty nauczyciela, przewodniczący ZNP Sławomir Broniarz stwierdził: „Szkoła bez Karty grozi obniżenie jakości kształcenia, gorsze warunki pracy i umowy czasowe dla nauczycieli”¹⁰⁴.

NSZZ „Solidarność” (sekcja oświatowa związku) także była i jest krytyczna wobec zmian w ustawie o systemie oświaty dających możliwość przekształcania szkół. Zdaniem działaczy związkowych wraz z przekazaniem jednostkom samorządu terytorialnego szerokich uprawnień państwo stopniowo pozbywa się odpowiedzialności za oświatę. Jednocześnie rząd, przekazując coraz szersze uprawnienia samorządom, nie zwiększył im środków niezbędnych do realizacji tych zadań. W rezultacie kondycja finansowa samorządów jest bardzo różna. W zależności od tej sytuacji może powstać tyle systemów oświatowych, ile samorządów. Przekształcenia odbywają się kosztem uczniów i nauczycieli. Nauczyciele wykonujący ten sam zawód i realizujący te same zadania i mający te same obowiązki mają różny status prawny. W szkołach niepublicznych warunki

¹⁰⁴ S. Broniarz, *Szkoła bez Karty będzie gorsza*, „Gazeta Wyborcza” 23 lutego 2012 r.

pracy nauczycieli ulegają znacznemu pogorszeniu: wydłuża im się czas pracy, zmniejsza wynagrodzenie, nie zapewnia pensum dydaktycznego w jednej szkole, zmuszając do jeżdżenia po kilku szkołach, co uniemożliwia zaangażowanie nauczyciela w pracę pozalekcyjną z uczniem. W sumie „Solidarność” jest na ogół przeciw projektom likwidacji szkół lub przejmowania ich przez osoby fizyczne i stowarzyszenia.

5.4.3. Modele konfliktów wokół restrukturyzacji sieci szkół i charakterystyka prowadzonego dialogu

Skala zjawiska likwidacji szkół i związanych z tym konfliktów może być oszacowana na podstawie ankiety przeprowadzonej w ramach prac zespołu badawczego projektu *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*. Badania przeprowadzono w 320 gminach. W badanej grupie przeważały gminy wiejskie (204) i miejsko-wiejskie (77). Na pytanie, czy w gminie ostatnich 5 latach zaistniała potrzeba zamknięcia szkoły, twierdząco odpowiedziało 95 przedstawicieli JST, co stanowiło 30% badanej próby. Pomimo zadeklarowania takiej potrzeby tylko w 72 gminach przygotowano plany zamknięcia szkół (23%). W 22 przypadkach wycofano się z zamiaru likwidacji ze względu na uznanie argumentów, że szkoła jest jedynym ośrodkiem kultury w miejscowości, oraz obaw przed negatywną reakcją społeczną. Znacznie rzadziej wymieniano jako powód zaniechania likwidacji ochronę miejsc pracy dla nauczycieli lub niechęć do obciążania dzieci dojazdami do szkół. W 72 gminach, w których przygotowano plany likwidacji, za główne kryterium przyjęto „wysokie koszty utrzymania szkoły” (82% wskazań). Minimalną rolę jako kryterium odegrały „niezadowolające wyniki egzaminów zewnętrznych” (4,7% wskazań) i „niskie kwalifikacje kadry nauczycielskiej” (2,5% wskazań). W przypadku 72 JST, które przygotowały plany likwidacji szkół, w 52 udało się je w pełni zrealizować (ponad 70%). Natomiast w 20 przypadkach z planów się wycofano całkowicie lub częściowo. Głównym powodem odstąpienia od ich realizacji były interwencje radnych (blisko 50% wskazań) i protesty rodziców (blisko 40% wskazań). Można przyjąć, że były to sytuacje głośnego lokalnie konfliktu. Sytuacje takie zdarzyły się w 6% badanych gmin. W sześciu przypadkach wymieniono jednocześnie trzy powody: interwencje radnych, protest rodziców i protest nauczycieli. Można przyjąć z dużym prawdopodobieństwem, że te sześć przypadków (2% badanych gmin) zostało nagłośnionych w skali lokalnej, wojewódzkiej i być może centralnej.

MODEL 1

Model 1 można porównać z działaniami o charakterze „pospolitego ruszenia”.

Negatywna reakcja pojawia się przy okazji spotkań inicjowanych przez władze informujące o swoich zamierzeniach. Na spotkaniach, które odbywają się w szkole, wójt (władze gminy) wyjaśniają przyczyny, dla których konieczna jest restrukturyzacja szkół. Pokazują wysokość dopłat z budżetu gminy na utrzymanie szkół. Odwołują się do argumentów finansowych w powiązaniu z sytuacją demograficzną. Winą za powstałą sytuację obarczają władze centralne, które zwiększając zadania samorządów, nie gwarantują jednocześnie wystarczającej ilości środków na ich realizację. Ta argumentacja poparta jest konkretnymi liczbami obrazującymi stan budżetu, udział w nim wydatków oświatowych oraz skalę innych potrzeb w gminie. Prezentowane stanowisko można nazwać „racjonalnością ograniczoną”. Jest ona bowiem ograniczona warunkami brzegowymi, na które pojedynczy samorząd nie ma wpływu (wysokość subwencji ogólnej i zobowiązania z tytułu Karty nauczyciela).

Dyskusja, jaką inicjują zainteresowani mieszkańcy, narzuca inny styl rozmowy. Z ich strony pojawiają się głównie argumenty emocjonalne. Zarzucają oni swojej władzy złe gospodarowanie, niszczenie dorobku i wartości wytworzonych przez mieszkańców (szkoła). Argumenty emocjonalne często przeradzają się w zarzuty i ataki personalne na przedstawicieli władz. W takiej dyskusji ujawnia się stopień frustracji przedstawicieli społeczności lokalnej. Dyskusja prowadzona w taki sposób może się następnie powtórzyć na posiedzeniu rady gminy przy podejmowaniu uchwał dotyczących planowanych zmian w sieci szkół. W tym momencie spór rozstrzygają radni, którzy w większości sytuacji przyjmują „racjonalny” punkt widzenia.

W modelu pierwszym sprzeciw wobec planowanych zmian nie przekształca się zorganizowany opór i „pospolite ruszenie” rozchodzi się do domów.

Na podstawie przytoczonych wyników ankiety można stwierdzić, że procesy restrukturyzacji sieci szkół przeprowadzane przez samorząd terytorialny przebiegają w większości przypadków bez głośnych konfliktów. Wiele takich sytuacji, choć wywołuje niezadowolenie społeczności lokalnej, nie przekształca się w czynny protest. Może to wynikać z pozycji lidera, jaką pełni wójt czy prezydent miasta wobec tej społeczności. Taki rzeczywisty lider ma za sobą radę, która jest już doświadczona i uzgadnia z władzami wykonawczymi programy zmian w kontek-

ście całościowych interesów gminy lub miasta. Projekty zmian, które przedstawia wójt lub prezydent, są akceptowane przez radę. Społeczność lokalna jest pasywna i nie ma wśród niej uznanych autorytetów, konkurencyjnych wobec władz lokalnych. W takich warunkach restrukturyzacja szkół nie wywołuje gorących emocji. Tylko w około jednej trzeciej sytuacji realizowanych zmian w sieci szkół pojawia się jakaś forma protestu ze strony rodziców, mieszkańców czy nauczycieli.

MODEL 2

Model 2 można porównać z działaniami przeprowadzanymi przez „regularną armię”.

Żywiółowa reakcja „pospolitego ruszenia” przeciwników proponowanych zmian przekształca się w protest, w którym zaczynają ze sobą współpracować różne grupy społeczne (rodzice, nauczyciele, lokalne organizacje). Protest zostaje wsparty przez struktury formalne (np. rady rodziców, dyrektorzy szkół) oraz lokalne autorytety. Protestującym sprzyjają często lokalne media, informując o zaistniałym konflikcie. Ważną rolę mogą odegrać organizacje pozarządowe specjalizujące się w udzielaniu pomocy prawnej i merytorycznej przy próbach utrzymania szkół. Rosnący stopień organizacji protestujących przypomina efekt „kuli śnieżnej”. Jednak obok dotychczasowego stylu argumentacji opartej na emocjach pojawia się dyskusja o wartościach i konkretnych alternatywnych rozwiązaniach. W gronie protestujących kształtuje się nieformalna grupa liderów, w skład której wchodzi zorientowani w sprawach gminy przedstawiciele różnych środowisk i zawodów. Grupa ta planuje działania i często proponuje własne rozwiązania spornego problemu. Z jednej strony szuka się merytorycznych argumentów osłabiających wymowę „racjonalnej argumentacji” władz, z drugiej strony wskazuje się na możliwość oszczędności w innych obszarach działalności JST.

Zwiększona presja na radnych doprowadza do konfrontacji, której skutkiem może być rezygnacja władz z proponowanych zmian w danym roku lub odrzucenie przez radnych części lub całości proponowanych uchwał.

Kiedy konflikt już się pojawi, to z reguły ma swoją specyfikę, uwarunkowania i przebieg. Składają się na to dotychczasowe działania i doświadczenie władz gminy, układ sił społecznych w radzie, rola i pozycja lokalnych liderów, charakterystyka szkół i postawy głównych aktorów. Niezależnie jednak od zróżnicowanej specyfiki lokalnej można próbować stworzyć dwa modele konfliktów, które znajdują potwierdzenie w wielu sytuacjach.

Pomiędzy dwoma skrajnymi modelami konfliktu mieści się kilka rozwiązań pośrednich (o charakterze kompromisowym), które mogą polegać na założeniu szkoły niepublicznej albo stopniowym wygaszaniu planowanych do likwidacji szkół.

Kiedy konflikt już trwa, to jedynym sposobem jego rozwiązania staje się rozmowa zainteresowanych stron. W przypadku konfliktów wokół likwidacji szkół rozmowy i negocjacje są bardzo trudne. Jedną z przyczyn jest fakt, że dialog toczy się na różnych poziomach i z użyciem odmiennych stylów argumentacji.

- Argumenty odwołujące się do racjonalności.
Dyskusja odwołująca się do racjonalności zaczyna się do pytań: „Na co nas stać?” i „Co wybrać przy istniejących ograniczeniach?”. Ten rodzaj argumentów przedstawiają władze samorządowe, które stają wobec konieczności dokonywania wyborów, mając ograniczone możliwości zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej. W przypadku racjonalizacji sieci szkół tego typu argumenty odwołują się do stanu finansów samorządów, rosnącego udziału wydatków na oświatę i zmniejszającej się liczby dzieci w wieku szkolnym. Chodzi o ukazanie, że w tej sytuacji utrzymywanie bez zmian infrastruktury szkół w gminie lub w mieście jest działaniem nieracjonalnym. Z innego punktu widzenia racjonalność oznacza także tworzenie alternatywnych rozwiązań, które otwierają pole do negocjacji i pozwalają na kompromisowe decyzje. Nie jest postępowaniem racjonalnym twarde trzymanie się własnego stanowiska i nieprzyjmowanie rozsądnych argumentów drugiej strony. W tym drugim znaczeniu termin „racjonalność” prowadzi obie strony sporów wokół restrukturyzacji szkół do wniosku, że powinny się jeszcze wiele nauczyć. Dialog oparty na racjonalnych argumentach jest dialogiem najbardziej obiecującym i pożądanym.
- Argumenty odwołujące się do emocji.
Emocje ujawniają się po obu stronach powstałego konfliktu. Najbardziej agresywny charakter ma „lament polityczny” przeciwników obecnych rządów. Jest on widoczny na forach internetowych i pojawia się na spotkaniach władz samorządowych z mieszkańcami. Padają tam oskarżenia o świadome „niszczenie oświaty” „niszczenie szkół” i „ogłupianie narodu”. Emocje ujawniają się również w odniesieniu do przedstawicieli władz lokalnych. Są oni oskarżani o złe gospodarowanie, wysokie pensje, aż po podejrzenia o korupcję. Dyskusja prowadzona z użyciem tego typu argumentów jest dla dialogu najbardziej niszcząca i uniemożliwia jakiegokolwiek porozumienie.

- Argumenty odwołujące się do wartości.

W konfliktach wokół restrukturyzacji szkół dominują dwa odmienne sposoby rozumienia takich wartości, jak „dobro ucznia” i „dobra szkoła”. Dla protestujących przeciwko likwidacji małych szkół (i przeciwników restrukturyzacji sieci szkół) wartością jest szkoła położona „tuż obok” i traktowana jako „swoja”. Zapewnia ona spokój rodzicom i bezpieczeństwo dzieciom oraz gwarantuje ścisłą więź między nauczycielami, dziećmi i rodzicami. Więź ta zostaje zerwana, gdy dziecko dojeżdża do innej miejscowości, funkcjonuje w „obcym” środowisku i jest traktowane formalnie przez „innych” nauczycieli. Na wsiach szkoła jest czymś więcej niż tylko miejscem nauki. Jej wartość polega na tym, że jest to także lokalne centrum kultury. W tym sposobie myślenia mała szkoła w mieście lub na wsi nie oznacza automatycznie niższej jakości wykształcenia. Małe szkoły zapewniają bliższą więź nauczyciela z uczniem i bardziej sprzyjają rozwijaniu indywidualnych zdolności.

Dla zwolenników restrukturyzacji sieci szkół wartością jest szkoła „nowoczesna”, oferująca uczniom różne możliwości rozwijania umiejętności i zainteresowań. Pożądana jest szkoła, w której nie będzie łączonych klas i rozwijać się będzie zdrowa rywalizacja pomiędzy uczniami. Szkoła z szerokim zapleczem nowoczesnej infrastruktury (boiska, baseny, sale gimnastyczne, klasy przedmiotowe, bogata biblioteka). Realizacja „dobra ucznia” w takiej szkole jest możliwa w wyniku zaoferowania szerokiej i zróżnicowanej oferty kształcenia programowego i pozalekcyjnego.

W dyskusjach toczących się z użyciem takich argumentów charakterystyczna jest „idealizacja” wyznawanego systemu wartości. Dialog taki można prowadzić pod warunkiem, że strony zrelatywizują swój idealistyczny obraz. Tymczasem każda ze skonfliktowanych stron widzi ten dialog inaczej.

W oczach władz samorządowych sposób prowadzenia dialogu przez stronę społeczną wygląda następująco:

- rozmowy toczą się przy przyjęciu strategii wygrany/przegryany,
- strona społeczna nie słucha i nie stara się zrozumieć racjonalnych argumentów,
- strona społeczna reaguje emocjonalnie,
- rozmówcy koncentrują się na obaleniu argumentów, odwołując się do symbolicznych wartości
- rozmówcy nie dążą do kompromisu, tylko do wygrania bitwy.

Natomiast w oczach strony społecznej dialog, który prowadzi władza, wygląda następująco:

- zaprosić (mieszkańców, rodziców, nauczycieli) na spotkanie,
- poinformować o przygotowanych decyzjach,
- ewentualnie wysłuchać opinii,
- zignorować to, co mówi druga strona.

Wspólnym mianownikiem obu opisów sposobu prowadzenia dialogu przez stronę przeciwną jest zarzucany wzajemnie brak komunikacji zwrotnej i koncentracja każdej strony na obronie własnego stanowiska. Ten sposób prowadzenia negocjacji (dialogu) został nazwany w literaturze negocjacyjnej strategią pozycyjną. Jest ona rekomendowana tylko wówczas, gdy spotkanie stron ma charakter jednorazowy i strony nie będą ze sobą powiązane w przyszłości (lokalnie, środowiskowo, zawodowo).

Innym sposobem prowadzenia negocjacji i dialogu jest strategia problemowa. Polega ona na identyfikacji interesów stron i wspólnym poszukiwaniu pól porozumienia lub kompromisu. Sposób prowadzenia dialogu polega na zrozumieniu stanowiska drugiej strony i wspólnym poszukiwaniu sposobów zaspokojenia interesów obu stron. Trudnym do osiągnięcia warunkiem prowadzenia takich rozmów jest zgoda na ten sposób prowadzenia negocjacji przez obie strony.

5.5. Rekomendacje dla samorządów

Kiedy na wsiach pojawia się problem racjonalizacji sieci szkół, podstawowym argumentem władz samorządowych jest odwołanie się do sytuacji finansowej gminy. Znacznie rzadziej jest używany argument demograficzny, związany ze zmniejszającą się liczbą uczniów. Chociaż obie przyczyny są ze sobą nierozdzielnie splecione, to kolejność argumentacji w gminach wiejskich zaczyna się na ogół od sprawy budżetu gminy i rosnącego udziału wydatków oświatowych. To bardziej konieczność poczynienia oszczędności w budżecie gminy zmusza do podjęcia działań racjonalizacji sieci szkół niż demografia. Ponadto sposób podziału subwencji oświatowej powoduje, że im mniejsza szkoła publiczna, tym większe koszty ponosi sama gmina, aby wywiązać się z nałożonych na nią obowiązków.

Typowa argumentacja władz gminy przy podjęciu zamiaru likwidacji szkoły polega na pokazaniu w budżecie gminy udziału wydatków na oświatę, wielkości

otrzymywanej subwencji, a następnie udziału samych wynagrodzeń dla nauczycieli w stosunku do wielkości tej subwencji. Dodatkowo ilustruje się to pokazaniem liczby nauczycieli i liczby dzieci w szkołach. Końcowa konkluzja polega na wykazaniu rosnącej kwoty środków własnych gminy w utrzymaniu dotychczasowej sieci szkół. Ponieważ małe szkoły kosztują proporcjonalnie najwięcej (choć nie w kosztach absolutnych), wyciągany jest z tej prezentacji wniosek, że należy zlikwidować najmniejsze lub wszystkie małe szkoły na terenie gminy.

Drugim argumentem władz lokalnych jest odwołanie się do jakości szkół, warunków i poziomu nauczania. Parafrazując znaną sentencję, można powiedzieć, że władze gminy zaczynają głosić zasadę „duże jest piękne”. Przenosząc tą zasadę na szkoły, pragną konsolidować szkolnictwo na terenie gminy. Teoretycznie optymalne byłoby rozwiązanie polegające na pozostawieniu w gminie jednej szkoły podstawowej i jednego gimnazjum. Zgodnie z tą logiką stwierdzają, że mała szkoła nie tylko jest kosztowna, ale także słaba w nauczaniu i wyposażeniu materialnym. W małej wiejskiej szkole trudniej utrzymać wysoki poziom nauczania. Na przykład mało liczne i łączone klasy nie sprzyjają rozwijaniu umiejętności rywalizacji i podnoszeniu poziomu i ambicji uczniów. Małe szkoły na wsiach nie są w stanie zapewnić uczniom dodatkowych możliwości rozwijania zainteresowań, ponieważ nie mogą zaoferować szerszego wachlarza zajęć pozalekcyjnych. Natomiast duże (jak na warunki wiejskie) i doinwestowane szkoły, do których dzieci będą dowożone, są w stanie zapewnić wyższy poziom nauczania w oddziałach i klasach wypełniających normy. Duża szkoła oferuje też na ogół dobre warunki zajęć szkolnych (sale przedmiotowe), sportowych (odpowiednie sale gimnastyczne i boiska), warunki bytowe (stołówka) oraz wiele dodatkowych zajęć pozalekcyjnych i organizowanych imprez.

Zupełnie inaczej oceniają tą sytuację zwolennicy pozostawienia małych szkół na wsiach. Dla nich podstawową wartością jest „nasza szkoła”. W gorących dyskusjach toczących się na spotkaniach w szkołach wiejskich oraz posiedzeniach komisji i rad gmin formułowane są ogólne zarzuty o złym gospodarowaniu budżetem. Odrzuca się argumentację drugiej strony o konieczności innych inwestycji (np. remontu drogi), twierdząc, że „droga nie jest najważniejsza”. Często spotykanym argumentem za pozostawieniem szkoły jest podkreślenie wkładu społeczności wiejskiej w budowę, remonty czy sprzątanie budynku szkoły. Proponuje się w zamian zamknięcie innej szkoły w gminie, co jest wyrazem lokalnych antagonizmów.

Najważniejszym jednak argumentem za utrzymaniem małej wiejskiej szkoły są dwa stwierdzenia. Pierwsze to wygoda uczęszczania do szkoły blisko domu,

dobra wzajemna znajomość uczniów, rodziców i nauczycieli, kontrola społeczna i bezpieczeństwo małych dzieci. Uczniowie bezpośrednio po zajęciach szkolnych mogą wracać do domów i znajdują się pod stałą kontrolą znajomych mieszkańców. Drugie to podkreślenie faktu, że szkoła na wsi spełnia jednocześnie rolę ośrodka kultury dla wszystkich w okolicy. Jest to miejsce publiczne, gdzie mogą się odbywać spotkania lokalnych stowarzyszeń, zawody sportowe i imprezy kulturalne. Likwidacja takiej szkoły pozbawia wieś wielu możliwości awansu kulturowego nie tylko uczniów, ale także dorosłych mieszkańców. Likwidacja szkoły we wsi oznacza perspektywicznie degradację kulturową, migrację młodych mieszkańców do większych ośrodków, w których szkoły funkcjonują. Sytuacja ta została dobrze zobrazowana w często powtarzanym stwierdzeniu: „Gdy nie ma szkoły – wieś umiera”.

Wzgląd na uznawane wartości sprawia, że społeczności lokalnej nie przekonują argumenty drugiej strony o lepszych warunkach nauki w zbiorczej szkole czy też o organizacji przez gminę wygodnego transportu dla uczniów. Obie strony inaczej rozumieją „dobro dziecka”. Wartości społeczności lokalnej są bardziej tradycyjne (konserwatywne). Na ich rzecz przemawiają doświadczenia szkolne rodziców dzieci i ich dziadków, którzy na ogół uczyli się w małych wiejskich szkołach, w poczuciu bezpieczeństwa, jakie daje „lokalna ojczyzna”. Bliskość szkoły umożliwia kontrolę dzieci i ich jak najszybszy powrót do domu, gdzie mogły pomagać przy prowadzeniu gospodarstwa. Nauczyciele byli dobrze znani rodzicom dzieci i mieszkańcom wsi, nierzadko byli także lokalnymi autorytetami. Na te wartości nakładała się ponadto kulturotwórcza rola szkoły wobec mieszkańców wsi.

Inaczej wygląda sytuacja w miastach. Z reguły plany restrukturyzacji sieci szkół mają tam charakter zmiany kompleksowej. Racjonalizacja sieci w mieście jest postrzegana jako działanie planowe, rozłożone w czasie i porządkujące istniejącą infrastrukturę szkół publicznych na różnych poziomach kształcenia. Na szczeblu podstawowym, w związku ze zmniejszającą się liczbą uczniów, władze miasta dążą do łączenia mniejszych szkół w rejonach. Geograficzna racjonalizacja sieci staje się podstawowym argumentem władz za likwidacją lub połączeniem szkół. W miastach pojawia się jednak nowy czynnik, który zakłóca przyjętą logikę działań. Jest nim reputacja szkoły i łącząca się z tym większa łatwość wyboru szkoły niezwiązanej z rejonizacją. Czynnik ten zaczyna odgrywać rolę już na poziomie szkół podstawowych i jego znaczenie rośnie wraz z przechodzeniem na wyższe poziomy edukacji.

Małe szkoły w miastach są znacznie większe od małych i średnich szkół na wsiach. Standard ich wyposażenia z reguły nie odbiega od warunków material-

nych w innych szkołach. Jeżeli taka szkoła osiąga dobre wyniki na tle innych szkół w mieście, to staje się magnesem przyciągającym dzieci z dalszych rejonów miasta. W ten sposób motyw racjonalizacji oparty na argumentach demograficznych i geograficznych może się okazać nietrafny w związku z wypracowaną przez lata pozycją szkoły w mieście. Im lepsza reputacja, tym pewniejszy staje się konflikt i prawdopodobieństwo podjęcia przez rodziców i nauczycieli akcji obrony szkoły przed likwidacją.

Ogólnie można stwierdzić, że tempo zmian demograficznych jest szybsze niż postępujący proces racjonalizacji sieci szkół. W ubiegłych latach poszczególne samorządy w różnym stopniu przeprowadziły zmiany w oświacie na swoim terenie. Część samorządów dokonała głębokich zmian w ubiegłych dwóch dziesięcioleciach. Wówczas były one jeszcze mało bolesne dla rodziców i nauczycieli. W rezultacie stosunkowo niewiele wiązało się z tym konfliktów. Samorządy, które tego nie zrobiły, znajdują się w coraz trudniejszej sytuacji, ponieważ muszą obecnie podejmować działania w gorszych warunkach. Przede wszystkim pogarsza się sytuacja na rynku pracy dla nauczycieli i dyrektorów szkół. Zapadającym decyzjom o likwidacji szkół nie towarzyszą już propozycje dalszego zatrudnienia nauczycieli w innych placówkach oświatowych. Samorządy poszukujące oszczędności w swoich budżetach zaczynają ograniczać wydatki na oświatę. Jednocześnie będą zapewne postulować takie zmiany w Karcie Nauczyciela, które się okażą korzystne dla ich sytuacji finansowej. Prawdopodobne zmiany będą oznaczać większą niż do tej pory redukcję etatów nauczycielskich. Sytuacja ta zmobilizuje nauczycielskie związki zawodowe do obrony dotychczasowych warunków pracy i zatrudnienia.

Na podstawie prognoz demograficznych można przewidzieć, że w najbliższych kilku latach poprawi się sytuacja w szkołach podstawowych. Zjawisko echa demograficznego zwiększy o około 40 tys. liczbę dzieci wchodzących do systemu szkolnego. W tym samym czasie problem restrukturyzacji sieci szkół przeniesie się na wyższe szczeble szkolnictwa. W 2012 roku nasili się proces remanentów szkół na poziomie ponadgimnazjalnym. Będzie on jednak przebiegać łagodniej, ponieważ część przewidywanych do likwidacji szkół nie prowadzi już naborów, a zatem sposób ich likwidacji przybierze zapewne formę „wygaszania”. Na poziomie szkół ponadgimnazjalnych decydujące znaczenie ma reputacja szkoły, jej poziom nauczania i rynkowy popyt na określony typ wykształcenia; rejonizacja i centralizacja nie będą odgrywać takiej roli, jak w szkolnictwie podstawowym i gimnazjalnym.

Długoterminowe prognozy demograficzne przewidują dalszy spadek liczby dzieci wchodzących do systemu szkolnego. Oznacza to, że proces restruktury-

zacji sieci szkolnictwa będzie musiał postępować dalej. Z tego powodu ważne staje się długookresowe przygotowanie planów sieci szkół i wcześniejsze ich konsultowanie w ramach społeczności lokalnych. Tylko takie działanie może zminimalizować liczbę możliwych konfliktów.

W przedstawionym wyżej tekście zawarto szereg ocen i postulatów pod adresem stron znajdujących się w konflikcie w związku z problemem racjonalizacji sieci szkół przez samorządy. Końcowe uwagi można podzielić na dwie grupy: idealistyczne i pragmatyczne.

Do uwag idealistycznych można zaliczyć postulat, aby problemy oświaty na szczeblu samorządowym miały jak najmniej związków z polityką i podziałami partyjnymi. Szczególnie na szczeblu samorządów jest to czynnik, który dodatkowo i niepotrzebnie komplikuje możliwość sensownego dialogu między władzą samorządową a społecznością lokalną.

Druga idealistyczna uwaga dotyczy konieczności wsparcia samorządów lokalnych przez rząd przy rozwiązywaniu problemów oświaty i szkolnictwa. Wsparcie to może polegać na ułatwieniu i zdywersyfikowaniu możliwości przejmowania szkół przez podmioty niepubliczne. Pomocne byłyby także pewne preferencje w algorytmie podziału subwencji oświatowej dla małych szkół wiejskich.

Trzecia uwaga ogólna dotyczy Karty nauczyciela. Wydaje się niezbędne przyjęcie przez nauczycielskie związki zawodowe elastycznego podejścia do jej obecnego kształtu. Od fundamentalnej obrony każdego słowa i cyfry zapisanej w tej ustawie trzeba przejść do ustalenia priorytetów i rozwiązań kompromisowych, szczególnie w obszarze etatowego pensum dydaktycznego. Zmiany w Karcie nauczyciela będą miały bezpośredni wpływ na budżety samorządów i w konsekwencji na stosunek do małych szkół. Istotne jest także wsparcie nauczycieli w szkołach niepublicznych pod względem warunków ich zatrudnienia.

Rekomendacje pragmatyczne dla samorządów w procesie restrukturyzacji szkół mają charakter ogólny. Władze samorządowe powinny w większym stopniu sprzyjać przejmowaniu zaplanowanych do likwidacji szkół przez lokalne stowarzyszenia i osoby fizyczne. Jest to rozwiązanie kompromisowe. Nie przyniesie ono wprawdzie oczekiwanych przez samorząd korzyści finansowych z tytułu likwidacji szkoły i centralizacji sieci szkół w gminie, jednak zachowuje się w ten sposób podmiot i związany z nim potencjał, czyli szkołę. Może ona dalej skutecznie pełnić swoją funkcję, rozwijać się i doskonalić. Może też w sposób naturalny po jakimś okresie funkcjonowania ulec likwidacji. W tym drugim przypadku nie będzie temu towarzyszyć lokalny konflikt społeczny.

Władze samorządowe powinny przygotowywać plany restrukturyzacji sieci szkół z możliwie długim wyprzedzeniem. Nie powinien to być program wymuszony głównie przez obecny stan finansów gminy czy powiatu. Projekt restrukturyzacji powinien być skorelowany z planem zagospodarowania przestrzennego oraz długofalową prognozą demograficzną. Wcześniejsze przygotowanie i ogłoszenie takiego planu sprzyjać będzie spokojnej dyskusji społecznej oraz możliwości jego weryfikacji. Społeczności lokalnej i zainteresowanym grupom zawodowym przy przyjęciu dłuższej perspektywy łatwiej zaakceptować proponowane rozwiązania lub przygotować się do zaproponowania innych rozwiązań (spokojne przejście szkoły przez stworzone lokalne stowarzyszenie lub dyrekcję i nauczycieli danej szkoły).

W przypadku likwidacji szkoły bardzo ważne dla społeczności lokalnej (wsi, dzielnic, miasta) będzie przeznaczenie budynku po dawnej szkole. Jeżeli władze zaproponują atrakcyjne rozwiązanie, które przyniesie korzyści lokalnej społeczności, znacznie ułatwi to porozumienie w sytuacji pojawienia się protestów. Jest to realizacja podstawowej zasady w każdych negocjacjach: „coś za coś”.

Bibliografia

Antosz V., *Puławy: rodzice bronią szkoły podstawowej nr 3*, www.mmpulawy.pl 28.02.2011.

Babisz K., *Likwidacja to ostateczność*, „Głos Nauczycielski” nr 6 z 9 lutego 2011 r.

Broniarz S., *Szkoła bez Karty będzie gorsza*, „Gazeta Wyborcza” z 23 lutego 2012 r.

Buchowicz I., *Edukacja wobec zmian demograficznych w Polsce*, w: J. Osiński (red.), *Współczesne problemy demograficzne. Rzeczywistość i mity. Ujęcie krajowe, regionalne i globalne*; Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.

Bukowska G., Siwińska-Gorzelałak J., *Czy samorząd lokalny może i powinien wspierać konkurencję w dziedzinie edukacji*, w: J. Kleer (red.), *Samorząd lokalny. Od teorii do badań empirycznych*, CeDeWu. Warszawa 2009.

Drachal H., *Eksperyment. Jak w Repkach wójt gminy dyscyplinuje nauczycieli*, „Głos Nauczycielski” nr 48 z 30 listopada 2011 r.

Dzieniszewska-Naroska K., *Proces komunikacji między grupami protestu a władzą lokalną na przykładzie referendów szkolnych*, w: B. Lewenstein, M. Dutkiewicz (red.), *Lokalny dialog obywatelski. Refleksje i doświadczenia*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011.

Frey D., *Gmina nie decyduje o łączeniu szkół*, „Rzeczpospolita”, dodatek „Samorząd” z 23 stycznia 2012 r.

Gmina Repki: Zreformować oświatę, „Gazeta Sokołowska” z 23 listopada 2011.

Główny Urząd Statystyczny, *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2010/2011*, Warszawa 2011.

Główny Urząd Statystyczny, *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2009/2010*, Warszawa 2010.

Główny Urząd Statystyczny, *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2008/2009*, Warszawa 2009.

Główny Urząd Statystyczny, *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2007/2008*, Warszawa 2008.

Główny Urząd Statystyczny, *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2006/2007*, Warszawa 2007.

Główny Urząd Statystyczny, *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2005/2006*, Warszawa 2006.

Główny Urząd Statystyczny, *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2004/2005*, Warszawa 2005.

Główny Urząd Statystyczny, *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2003/2004*, Warszawa 2004.

Główny Urząd Statystyczny, *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2002/2003*, Warszawa 2003.

Główny Urząd Statystyczny, *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2001/2002*, Warszawa 2002.

Informacja Prezydenta miasta Puławy o stanie realizacji zadań oświatowych gminy Miasta Puławy za rok szkolny 2010/11, Miasto Puławy, 2011.

Legutko-Kobus P., *Rola lidera lokalnego w rozwoju gminy*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i prace”, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie; 2011, nr 2, Warszawa.

Mała szkoła zmienia oświatę, „Wspólnota”. Pismo Samorządu Terytorialnego, nr 4/1062 z 28 stycznia 2012 r.

Problemy demograficzne Polski i ich skutki ekonomiczne. Raport z pierwszego posiedzenia Narodowej Rady Rozwoju, Warszawa 2010.

- Olszewski M., *Wiejskie domino*, „Tygodnik Powszechny” z 29 marca 2011 r.
O szkołach, „Gazeta Sokołowska” z 29 lipca 2011 r.
- Pracuję więcej, zarabiam mniej*, „Gazeta Wyborcza” z 21–22 stycznia 2012 r.
- Pycka J., *Chłodno, głodno, za to u siebie*, „Tygodnik Siedlecki” z 27 listopada 2011 r.
- Pycka J., *Dwie szkoły, dwa światy* „Tygodnik Siedlecki” z 8 stycznia 2012 r
- Śmiechowicz J., *Ewolucja wydatków jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na tle procesu decentralizacji zadań publicznych*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011.
- Tusk M., *Szkoła złych argumentów*, „Gazeta Wyborcza”, dodatek „Gazeta Trójmiasto” z 30 sierpnia z 2011 r.
- Tusk M., *Po co ściemniać? Komentarz* „Gazeta Wyborcza”, dodatek „Gazeta Trójmiasto” z 30 sierpnia 2011 r.
- Ratujemy małe szkoły*, „Wspólnota”. Pismo Samorządu Terytorialnego, nr 39/1045 z 24 września 2011 r.
- Znowelizowana Karta nauczyciela po zmianach z 9 czerwca 2011 r., Wydawnictwo empi M. Pietraszewskiego s.c., Poznań 2011.
- Znowelizowana ustawa o systemie oświaty po zmianach z 9 czerwca 2011 r., Wydawnictwo empi M. Pietraszewskiego s.c., Poznań 2011.

PROCES
PRZYGOTOWYWANIA
STRATEGII
OŚWIATOWYCH

6.1. Wstęp

Planowanie jest ważnym, chociaż nie zawsze docenianym narzędziem zarządzania. Może się odnosić zarówno do spraw bieżących, jak i bliższej lub dalszej przyszłości. Może dotyczyć zwykłego zarządzania i mieć na celu poprawę jego efektywności, może też dotyczyć spraw strategicznych – wtedy jego celem będzie przeprowadzenie fundamentalnych zmian.

Planowanie towarzyszy nam w różnych dziedzinach naszej życiowej działalności, od planowania codziennych zajęć, osobistego rozwoju, przyszłości rodziny, po planowanie zawodowe, w instytucji, w której pracujemy lub którą zarządzamy.

Celowość planowania spraw bieżących nie jest zwykle kwestionowana, ale gdy mówimy o planowaniu długoterminowym czy strategicznym, to pojawiają się pewne wątpliwości. Często argumentuje się, że trudno jest przewidzieć, co się będzie działo za kilka lat, że czynniki zewnętrzne szybko się zmieniają, wreszcie, że nie mamy wystarczającej ilości informacji, żeby można było opracować plan, a ponadto – w natłoku bieżących zadań – brak na to czasu.

Szczególnie skomplikowane jest planowanie w samorządach. Jeśli zgodzić się z tym, że samorząd to wspólnota mieszkańców, a nie administracja, to mamy do czynienia z tysiącami indywidualnych celów poszczególnych mieszkańców, członków społeczności samorządowej. Jak znaleźć wypadkową tych celów i określić wspólny cel społeczności samorządowej? Jak wypracować konsensus odpowiadający całej tej społeczności? Trzeba też pamiętać o specyfice procesu decyzyjnego w samorządzie, gdzie burmistrz/starosta i rada podejmują decyzje w okresie ograniczonym do czasu trwania kadencji, a lokalna społeczność ocenia ich pracę w wyborach co cztery lata, podejmując decyzje personalne.

Oświata jest szczególnie trudną dziedziną planowania w samorządzie. Ogólny cel wydaje się jasny, przynajmniej dla grupy odbiorców tej usługi – uczniów i ich rodziców, którym zależy na zdobyciu jak najlepszego wykształcenia, dającego podstawy do dalszego kształcenia i oczekiwanego rozwoju zawodowego i osobowego. Ale jakie jest to „najlepsze wykształcenie”, co się za tym kryje, jaka wiedza i umiejętności są najistotniejsze, to już trudniej stwierdzić (choć próbują to oficjalnie określić podstawa programowa i programy nauczania). Równie trudne jest określenie efektywnego sposobu realizacji programu nauczania lub wybór tych wątków i treści, które w edukacji są najważniejsze. W przypadku strategii oświatowych wyborów jest wiele. Czy należy położyć nacisk na konkretną dziedzinę, jak nauka języków obcych czy sprawność fizyczna? Czy zależy nam bardziej na naukach ścisłych czy naukach humanistycznych i sztuce? Jak rozwijać zdolności innowacyjne uczniów? Jak zapewnić równy dostęp do oświaty wszystkim grupom społecznym? Każdy z tych wyborów powinien uzyskać akceptację osób zainteresowanych, co też jest niełatwe.

Dodatkowa trudność w planowaniu w oświacie wynika z faktu, że mamy w tej dziedzinie do czynienia z dualizmem kompetencyjnym, gdyż obok samorządu – organu prowadzącego szkoły i przedszkola – istnieje też organ sprawujący nadzór pedagogiczny – kurator oświaty. Wprawdzie zakres kompetencji obu tych organów jest różny, to jednak bez ich dobrego porozumienia i współdziałania trudno sobie wyobrazić wypracowanie skutecznej strategii.

Innym problemem jest sama metodologia opracowywania strategii. Jest wiele doświadczeń w tym zakresie, ale jest też wiele przykładów niezadowolenia z wyników opracowywania strategii, a szczególnie z rezultatów wdrażania strategii.

Jak widać z powyższych rozważań, samorządy stoją przed wieloma dylematami zarówno w samym planowaniu strategicznym, jak i wykorzystaniu go jako skutecznego narzędzia zarządzania strategicznego. Na wiele pytań i wątpliwości nie ma jasnej i jednoznacznej odpowiedzi. W tej sytuacji należy, jak sądzimy, odwołać się do uniwersalnych doświadczeń w opracowywaniu strategii rozwoju; mamy nadzieję, że w ten sposób da się uporządkować specyficzną problematykę oświatową i przynajmniej częściowo pomóc pracownikom samorządów.

Wykaz podstawowych terminów używanych tym rozdziale:

Komitet strategiczny – powołany z przedstawicieli organizacji najważniejszych dla oświaty oraz z osób indywidualnych (specjalistów); celem komitetu jest opracowanie strategii oświatowej.

Komitet sterujący – złożony z 5–7 osób; „sztab” procesu opracowywania strategii; jego zadaniem jest bieżące zarządzanie ww. procesem.

Sekretariat – osoba lub grupa osób (do 3) odpowiedzialna za logistykę ww. procesu.

Uczestnicy oświaty – osoby ściśle związane z oświatą, jak uczniowie, rodzice, nauczyciele, dyrektorzy szkół, zarządzający oświatą, tworzący politykę oświatową.

Wnioski z analiz – najistotniejsze wnioski z różnych analiz dotyczących oświaty, od budżetu oświatowego, przez raport o stanie oświaty, po wyniki egzaminów zewnętrznych (testów) czy ankietowania.

Struktura SWOT – informacje uporządkowane według czterech elementów analizy SWOT (1 – mocne strony, 2 – słabe strony, 3 – szanse, 4 – zagrożenia), której przypisane są wnioski z analiz.

Zagadnienia krytyczne – zagadnienia w formie pytań, sformułowane na podstawie wniosków wpisanych w strukturę SWOT, istotne dla dalszych rozważań (czasami określane jako „pytania krytyczne”).

Zagadnienia strategiczne – najistotniejsze zagadnienia wybrane z listy zagadnień krytycznych (czasami określane jako „pytania strategiczne”).

Cele strategiczne – cele określone na podstawie zagadnień strategicznych.

Cele operacyjne – cele osiągane na drodze do celów strategicznych, określone również na podstawie zagadnień strategicznych (czasami określane jako cele „podrzędne”).

Działania strategiczne – konkretne działania, w wyniku których osiągnęte będą cele operacyjne (czasami określane jako „projekty strategiczne” lub „interwencje”).

6.2. Oświata w strategiach samorządów

Wprawdzie niniejsza publikacja jest z założenia poradnikiem do przygotowania strategii oświatowej, mamy jednak nadzieję, że będzie pomocna również i tym samorządom, które zdecydują się zajmować planowaniem w oświacie w ramach ogólnej strategii rozwoju JST. Strategie oświatowe w gminach i powiatach zo-

stały szczegółowo opisane w dwóch wcześniejszych opracowaniach – Rafała Stanka¹⁰⁵ i Davida Tofta¹⁰⁶, przygotowanych w ramach projektu *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*. W niniejszym rozdziale przyjrzymy się różnym innym strategiom samorządowym, w tym ogólnym strategiom rozwoju, w których także podejmowana jest tematyka edukacji. Takie strategie ogólne są również dobrą „legitymacją” do zajmowania się reformowaniem systemu edukacji.

W zasadzie większość samorządów w Polsce ma dzisiaj opracowaną strategię rozwoju. W niektórych przypadkach są to ogólne strategie rozwoju, obejmujące różne dziedziny działalności samorządu, w innych są to strategie „zawężone” do rozwoju gospodarczego (w tych przykładach samorzady wychodzą, i słusznie, z założenia, że rozwój gospodarczy jest motorem rozwoju innych dziedzin życia). Różne były i są motywacje samorządów podejmujących wysiłek opracowania takich strategii. Niekiedy samorzady postąpiły zgodnie z modą i, w pewnym sensie, oczekiwaniami, że wypada i należy posiadać strategię rozwoju (można powiedzieć, że jest to „w dobrym tonie”). W innych przypadkach bezpośrednim powodem opracowania była konieczność posiadania takiego dokumentu jako „podkładki” w procesie aplikowania o środki pomocowe (wówczas trzeba było wykazać związek z innymi strategiami, jak strategię europejskie, krajowe czy wojewódzkie¹⁰⁷).

Dla wielu jednak samorządów motywacją do opracowania strategii była prawdziwa potrzeba posiadania dokumentu wyznaczającego kierunek rozwoju, a co jeszcze ważniejsze, kierunek działania czy nawet konkretne działania. W tym przypadku strategia rzeczywiście była wykorzystana jako narzędzie zarządzania strategicznego.

Dokumenty strategiczne mają różne formy i różne stopnie uszczegółowienia. Jeśli chodzi o zawartość, to czasami zawierają one zbyt dużo celów i zamierzeń. Dzieje się tak dlatego, że w procesie opracowywania strategii zazwyczaj nie dokonuje się faktycznego wyboru strategicznych zagadnień (co jest najtrud-

¹⁰⁵ R. Stanek, *Analiza gminnych strategii oświatowych*. Raport na zamówienie Uniwersytetu Warszawskiego w ramach projektu *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*, Warszawa 2010.

¹⁰⁶ D. Toft, *Analiza powiatowych strategii oświatowych*. Raport na zamówienie Uniwersytetu Warszawskiego w ramach projektu *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*, Warszawa 2010.

¹⁰⁷ Tamże.

niejszym etapem procesu), tylko akceptuje prawie wszystkie pomysły. Powstaje wtedy „inwentaryzacja” większości zagadnień. Takie dokumenty strategiczne trzeba raczej nazwać programami rozwoju niż strategiami, gdyż odnoszą się do niemal wszystkich dziedzin w sferze działalności samorządu, a nie dokonują wyboru tych najważniejszych.

Jak już wspomnieliśmy, są różne podejścia do opracowywania strategii oświatowych. Niektóre samorządy opracowują ogólne strategie rozwoju, w których oświata jest jednym z głównych obszarów strategicznych. Taki dokument zawiera często nawet bardzo szczegółowe działania w obszarze oświaty.

W innych przypadkach ogólna strategia nie odnosi się w wystarczającym stopniu do oświaty i zachodzi konieczność (i istnieje taka praktyka) opracowania bardziej szczegółowej, wyodrębnionej strategii dotyczącej samej tylko oświaty. Jednocześnie trzeba pamiętać, że strategia oświatowa (jeśli opracowywana jest osobno) powinna być ściśle powiązana z ogólnymi planami i celami rozwoju, co pozwoli uniknąć zbyt „branżowego” podejścia do oświaty. Takie umocowanie strategii oświatowej ułatwia też później dyskusje o przeznaczeniu środków budżetowych na realizację poszczególnych projektów strategicznych.

Dla celów niniejszego opracowania przeanalizowano ponad dziesięć wybranych ogólnych strategii rozwoju samorządów różnej wielkości¹⁰⁸. W każdym prawie przypadku analizowanych ogólnych strategii rozwoju, edukacja jest zagadnieniem, które jest ważnym elementem tego dokumentu. Jej obecność zaznacza się silnie w rozdziale dotyczącym diagnozy przygotowywanej do opracowania strategii, choć oczywiście różne są stopnie szczegółowości zawartych w tym rozdziale informacji. Czasami są to proste dane na temat liczby szkół, infrastruktury szkolnej, uczniów itp., czasami są to bardziej pogłębione analizy stanu oświaty i jej wyników. Prawie w każdej ogólnej strategii informacje dotyczące stanu oświaty są uwzględniane w analizie SWOT, zarówno wśród stron słabych, jak i silnych.

Bardzo często elementy oświaty są częścią wizji rozwoju czy misji samorządu. Edukacja jest nierzadko jednym z oddzielnych celów strategicznych albo elementem innego, bardziej ogólnego celu. Na koniec trzeba stwierdzić, że w wielu strategiach określone są konkretne działania na rzecz oświaty, choć zasa-

¹⁰⁸ Konin, Kołobrzeg (gmina), Bydgoszcz, Żelów, Ustrzyki, Żuławy i Mierzeja (Lokalna Grupa Działania), Słupsk (gmina), Modliborzyce, Jelenia Góra, Brusy, Dobrze, Niedzwica Duża, Żukowo.

mi są to działania dodatkowe, nieodnoszące się do bieżącego zarządzania oświatą. Ciekawy przykład strategii oświatowej¹⁰⁹ przytoczony jest w aneksie 1.

6.3. Przygotowanie do procesu opracowywania strategii oświatowej

Jak już wspominaliśmy, samorządy mają wiele doświadczeń z planowaniem strategicznym, ale często są rozczarowane efektywnością tego narzędzia. Nie zawsze bowiem prowadzi ono do pożądanych rezultatów. Czasami rozczarowanie wynika z błędnego przeświadczenia, że **planowanie strategiczne** jest uniwersalnym remedium na bieżące problemy i wystarczy mieć strategię, żeby zarządzać strategicznie. Brak oczekiwanych rezultatów powoduje, że tak często spotykamy się z krytyką planowania strategicznego.

Dlaczego więc nie zawsze planowanie strategiczne daje oczekiwane rezultaty i nie jest wystarczającym warunkiem zarządzania strategicznego? Dla uproszczenia zacznijmy od ogólnego scharakteryzowania głównych warunków powodzenia planowania strategicznego, po którym oczekuje się, że zapewni zarządzanie strategiczne. Ilustruje to poniższy schemat.

Główne warunki powodzenia planowania i zarządzania strategicznego w oświacie

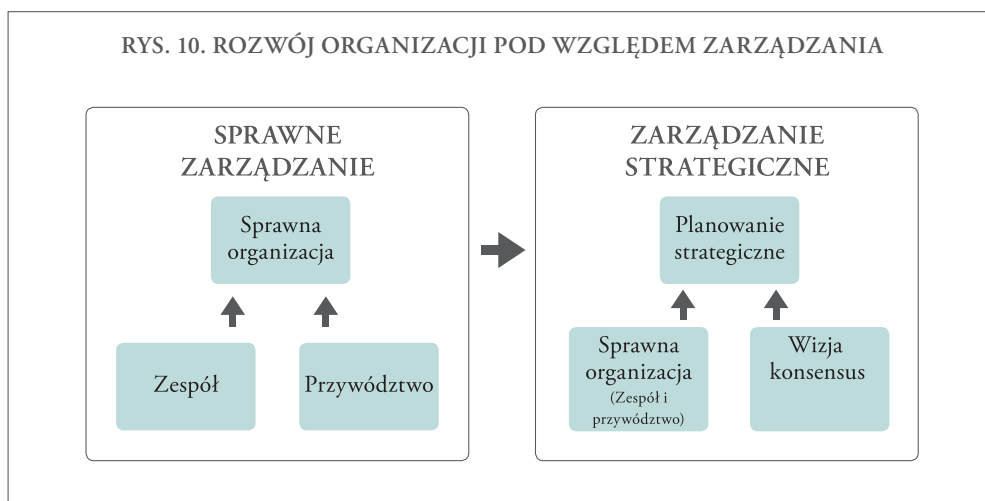
- Sprawna organizacja, zdolna do efektywnego zarządzania, w pierwszej kolejności – bieżącymi sprawami.
- Przywództwo, rozumiane jako skuteczne kierowanie organizacją (zespołem), jako główna rola władz samorządowych w dążeniu do poprawy jakości oświaty oraz gotowość do zreformowania systemu oświaty (czyli przywództwo na poziomie władzy ustawodawczej i wykonawczej).
- Konsensus uczestników oświaty co do wizji oświaty, z poszanowaniem opinii wszystkich uczestników procesu planowania.

Chociaż sformułowane powyżej warunki wydają się dość jasne, to trzeba zaznaczyć, że są one ze sobą powiązane, wpływają na siebie nawzajem i wystę-

¹⁰⁹ D. Toft, *Analiza powiatowych...*

pują w różnych konfiguracjach. Spróbujmy się im bliżej przyjrzeć i opisać ich powiązania.

Aby lepiej zrozumieć istotę planowania i zarządzania strategicznego, trzeba zwrócić uwagę na ewolucję organizacji, którą ilustruje poniższy schemat. W pierwszym etapie organizacja musi osiągnąć poziom sprawnego zarządzania, potem dopiero powinna się zająć planowaniem strategicznym, umożliwiającym zarządzanie strategiczne. Można w dużym uproszczeniu powiedzieć, że **zarządzanie strategiczne to zdolność organizacji do skutecznego realizowania wizji i osiągnięcia celów strategicznych przy optymalnym wykorzystaniu zasobów, mająca na względzie wysoki stopień zaspokojenia oczekiwań mieszkańców (efekt zewnętrzny) i wysoki stopień satysfakcji pracowników (efekt wewnętrzny).**



Teraz, gdy już znamy powiązania pomiędzy poszczególnymi elementami, przyjrzyjmy się poszczególnym elementom zarządzania strategicznego (prawy element powyższego schematu).

Sprawna organizacja

Sprawna organizacja, jak ilustruje schemat na rys. 11, opiera się na odpowiednim przywództwie oraz na zespole profesjonalnych urzędników.

Mówiąc o sprawnej organizacji, mamy na myśli m.in. takie zagadnienia, jak:

- odpowiednia do zadań struktura organizacyjna (w ramach której funkcjonuje zespół);

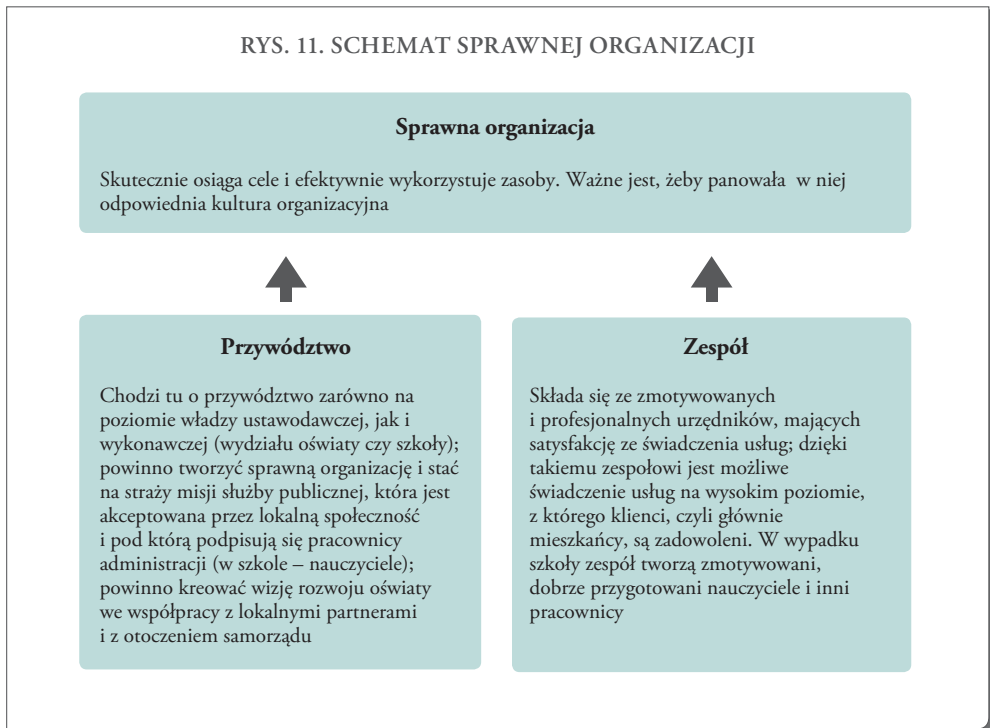
- sprawne systemy i procedury działania, w tym na przykład regularne spotkania i analizowanie, jak funkcjonuje system oświaty;
- strategie i programy prowadzące do osiągnięcia celów strategicznych w danej dziedzinie; wdrożone specjalistyczne narzędzia zarządzania.

Przywództwo

Mówiąc o przywództwie, mamy na myśli m.in.:

- odpowiedzialność za ciągłą pracę nad wizją oświaty (pamiętamy, że jest to konsensus różnych uczestników oświaty, więc istotne jest tu przewodzenie dialogowi);
- kształtowanie partnerskiej współpracy wewnątrz społeczności oraz z zewnętrznymi partnerami;
- dbałość o misję służby publicznej.

RYS. 11. SCHEMAT SPRAWNEJ ORGANIZACJI



Odpowiednie przywództwo jest motorem wszystkich działań. Od niego zależy stworzenie sprawnej organizacji, w tym profesjonalnego i zmotywowanego zespołu, jak również przejście w zarządzaniu do poziomu planowania strategicznego i zarządzania strategicznego. Dlatego tak istotny jest wybór

przywódcy zarówno na poziomie władzy wykonawczej, jak i ustawodawczej. Czy to w przypadku rady, czy w przypadku burmistrza czy starosty, wybór zależy bezpośrednio bądź pośrednio od samych mieszkańców. W przypadku zaś „przywódcy” wydziału oświaty, wybór zależy w dużej mierze od burmistrza lub starosty. Jeśli zaś chodzi o wybór dyrektora szkoły, to przedstawiciel samorządu jest członkiem komisji konkursowej, dokonującej wyboru dyrektora; w praktyce samorząd może czasem mieć na ten wybór duży wpływ. W każdym z tych przypadków, jeśli na stanowisko zostanie wybrany odpowiedni **lider**, łatwiej będzie stworzyć sprawną organizację i łatwiej będzie sprawnie realizować zarówno zadania bieżące, jak i przejść na poziom działania strategicznego.

Lider musi mieć do dyspozycji odpowiedni, profesjonalny **zespół**. Bez zespołu nie ma możliwości zarządzania, czy to bieżącego, czy strategicznego. Dobry zespół powinien działać w zgodzie z misją służby publicznej, mieć dobrą motywację i ugruntowane techniki współpracy. Dzięki takiemu zespołowi jest możliwe świadczenie usług na wysokim poziomie. Dotyczy to nie tylko wydziału oświaty, ale też i każdej szkoły.

Wspomnieliśmy już, że **planowanie strategiczne** jest ważnym, ale niewystarczającym warunkiem zarządzania strategicznego. Przeprowadzenie procesu planowania strategicznego nie oznacza, że zarządzanie automatycznie nabiera cech zarządzania strategicznego. Wieloletnie doświadczenia pokazują, że najpierw organizacja musi osiągnąć dobrą sprawność organizacyjną (wynikającą z odpowiedniego przywództwa i profesjonalnego zespołu), potem dopiero jest kolej na bardziej wyrafinowane narzędzie, jakim jest planowanie strategiczne prowadzące do zarządzania strategicznego. Element planowania strategicznego został szczegółowo opisany w następnej części rozdziału.

Konsensus

Gotowość do dialogu ze wszystkimi uczestnikami oświaty i doprowadzenia do konsensusu co do wizji oświaty jest kolejnym ważnym elementem postępowania. Dialog jest niezbędny, określenie bowiem, jaki powinien być system oświaty, jego cele i sposób mierzenia rezultatów, jest szczególnie trudne. Do spełnienia tego warunku konieczne jest odpowiednie przywództwo, o którym wspomnieliśmy wcześniej, gdyż tylko odpowiedni lider jest w stanie stworzyć efektywną organizację i przewodzić w dialogu.

Trzeba tu podkreślić, że szeroki konsensus społeczny musi zostać poprzedzony wypracowaniem konsensusu między władzą ustawodawczą a wykonawczą, gdyż nie zawsze mamy do czynienia z efektywnym współdziałaniem admi-

nistracji samorządowej i rady. Do tego dochodzi jeszcze problem kadencyjności władz samorządowych. O tym, jak zapewnić współdziałanie i jak neutralizować negatywny wpływ kadencyjności, piszemy później.

Konsensus lub, inaczej, **kontrakt społeczny** dotyczący wizji oświaty to świadoma zgoda na to, czym powinna być oświata i na jakich wartościach ma się opierać. Aby w wyniku otwartego dialogu taką zgodę uzyskać, niezbędne jest zrozumienie wizji oświaty przez wszystkie grupy społeczne, których dotyczy. Tak wypracowana wizja, oparta na konsensusie i określonych wartościach, jest też sposobem nacisku na instytucje odpowiedzialne za oświatę, żeby tę wizję nie tylko współdefiniowały, ale i realizowały. A jeśli wizja ma być realizowana, to musi być możliwe poddawanie jej ocenie. Nie jest łatwo oceniać wizję poprzez wskaźniki, gdyż zwykle jest ona sformułowana ogólnie, za pomocą pojęć abstrakcyjnych. Oczywiście, konkretne sformułowanie nie jest niepodważalne i wobec tego (a może właśnie dlatego) potrzebne są narzędzia jej okresowej oceny i uaktualniania. W dalszej części rozdziału (w opisie etapów opracowania strategii) podpowiemy, jakie narzędzia można zastosować, aby zrozumieć i oceniać tak, wydawałoby się, abstrakcyjny element strategii.

Z wizją łączy się nierozzerwalnie misja, w naszym opracowaniu rozumiana jako rola danego organu czy grupy w realizacji wizji. Najczęściej opracowuje się tylko misję samorządu jako organu prowadzącego szkoły i zarządzającego oświatą, zatracając tym samym istotę samorządności; utworzenie władz samorządowych nie zdejmuje bowiem z innych grup społeczności prawa, a może też i obowiązku troski o to, żeby dana dziedzina dobrze funkcjonowała. Z konsensusu na temat wizji oświaty wynika, że nie możemy się tylko zawęzić do misji samorządu, bo realizacja wizji jest również wspólną sprawą różnych „umawiających się” grup. Tak więc, swoją misję w realizacji wizji oświaty ma samorząd (poprzez swój wydział oświaty), ale mają też pedagodzy oraz rodzice.

6.4. Opracowanie i wdrożenie strategii oświatowej

W tej części omówimy główne etapy procesu opracowania i wdrażania strategii. Rozważania te nie mają ambicji konkurowania z naukowymi opracowaniami na temat planowania strategicznego i opierają się w większości na praktycznym doświadczeniu autora. Mają na celu zwrócenie uwagi na niektóre konkretne problemy wynikające z różnych doświadczeń samorządów w zakresie przygotowywania strategii i jej wdrażania. Celem rozdziału jest dostarczenie propozycji i

wskazówek, które będą mogły być wykorzystane w praktyce na różnych etapach tego procesu.



Ponieważ z doświadczenia polskich samorządów wynika, że wdrożenie uzgodnionej i przyjętej przez radę JST strategii oświatowej jest zadaniem łatwiejszym, jeśli strategia jest dobrze przygotowana, w poniższych wskazówkach nacisk zostanie położony przede wszystkim na prace przygotowawcze i opracowanie dokumentu.

6.4.1. Prace przygotowawcze

Zanim przystąpimy do opracowywania strategii oświatowej, musimy się do tego procesu przygotować i podjąć kilka ważnych decyzji. Dotyczą one przyjęcia wspólnego podejścia do opracowania strategii, w tym zapewnienia jej wsparcia, również wsparcia politycznego, poprzez udział cenionych przez społeczność osób w procesie przygotowań. Dotyczą także uzyskania wsparcia merytorycznego ze strony zewnętrznych ekspertów (o ich udziale piszemy obszerniej w końcowej części tego rozdziału).

Opracowanie strategii wymaga współdziałania wielu szczebli samorządu, instytucji i organizacji, a zwłaszcza osób najważniejszych w lokalnym systemie zarządzania oświatą. Nie wolno także zapomnieć o miejscowej społeczności (czyli odbiorcach usługi oświatowej), która dzięki mechanizmom uspołecznienia procesu strategicznego ma szansę wziąć udział w opracowywaniu strategii. Trzeba pamiętać, że celem opracowania strategii oświatowej jest znalezienie nie tylko efektywnego, ale przede wszystkim wykonalnego i realistycznego sposobu

organizacji i zarządzania oświatą w danym samorządzie. Cóż bowiem z tego, że opracujemy idealną strategię z przemyślanymi działaniami, popartymi wyliczeniami efektywności, jeśli nie będziemy w stanie jej wdrożyć?

Zastanawiając się na tym, kto powinien współdziałać w opracowaniu strategii, a potem też w jej realizacji, warto wziąć pod uwagę zarówno te organizacje czy grupy osób, które są żywotnie zainteresowane zmianami, jak i te, które wolą utrzymanie *status quo*. Wszyscy oni powinni zostać zaproszeni do udziału w procesie. Dzięki uspołecznieniu procesu szansa na uzyskanie konsensusu i stworzenie realistycznej strategii znacznie rośnie. Lepiej bowiem opracować strategię mniej ambitną, merytorycznie słabszą, ale osiągnąć konsensus co do jej wdrożenia, niż ryzykować późniejsze wstrzymanie realizacji strategii w wyniku protestów rodziców lub nauczycieli, czy oporu grupy radnych.

Należy zacząć od zapewnienia poparcia politycznego rady gminy czy powiatu, a co najmniej ich wpływowych członków, szczególnie zainteresowanych oświatą. Udział radnych jest bardzo ważny dla zapewnienia przychylności rady w wypracowaniu konsensusu, bo to rada będzie podejmowała najważniejsze decyzje polityczne. Trzeba pamiętać, że to poparcie będzie ważne przy podejmowaniu decyzji o przeznaczeniu środków finansowych na realizację strategii oświatowej.

Warto postarać się również, aby burmistrz (starosta) lub co najmniej wiceburmistrz (wicestarosta) byli przekonani do zmian w oświacie; staną się wówczas rzeczywistymi liderami zmian w tej dziedzinie. Dobrze też mieć pewność, że dyrektor wydziału oświaty, zarządzający na bieżąco zadaniami oświatowymi, także jest gotowy ponieść wysiłek reformowania oświaty i podjąć się nowych, dodatkowych i często trudnych zadań. Gdy na tym stanowisku zatrudniona jest osoba ambitna i niebojąca się wyzwań, która ma wystarczająco dużo swobody, a przy tym dobrze współpracuje z burmistrzem czy starostą, możemy się spodziewać przychylności samorządu i dobrej aury dla zmian.

Czy zatem konieczne jest, aby to właśnie samorząd był inicjatorem i głównym organizatorem opracowania strategii? W przeważającej większości przypadków tak się właśnie dzieje, ale nie musi to być regułą. Czasem inicjatywa może wyjść od grupy aktywnych rodziców i innych lokalnych liderów, którzy rozumieją znaczenie nowoczesnej oświaty i którym po prostu zależy, aby ich dzieci miały dostęp do oświaty na najwyższym poziomie. Mimo to udział samorządu w opracowaniu strategii i w takim podejściu jest oczywiście nieodzowny, nie wspominając już o samym wdrażaniu strategii.

Oprócz władz szkolnych różnego szczebla, w procesie przygotowania strategii powinny brać udział grupy, których ewentualne zmiany mogą dotknąć

najbardziej – dyrektorzy szkół i nauczyciele. Nie można zapomnieć o przedstawicielstwie uczniów i ich rodziców (najlepiej, gdy reprezentowane są obie grupy). Warto też zaprosić organizacje pozarządowe działające w gminie bądź powiecie, a zajmujące się oświatą, oraz instytucje nadzorujące program nauczania jak kuratoria.

Jeśli chodzi o konkretne osoby, które powinny zostać zaproszone, to można się posłużyć „kluczem stanowisk” i zapraszać osoby na odpowiednich stanowiskach funkcyjnych; jednocześnie warto też próbować zidentyfikować nieformalnych liderów, osoby cieszące się szacunkiem, jak również i takie, które mają swoje, czasami kontrowersyjne zdanie i dobitnie wyrażają swój pogląd na sprawę oświaty. Polityka izolowania takich osób może na dłuższą metę zwrócić się przeciwko nam, gdyż to właśnie oni mogą w przyszłości być największymi oponentami strategii. Być może ich zaproszenie utrudni prowadzenie dyskusji, jednak zastosowanie właściwego podejścia, w tym przyjęcie jasnych zasad uczestnictwa w procesie i profesjonalne moderowanie spotkań, może ograniczyć to ryzyko.

Skład zespołu opracowującego strategię oświatową zależy od tego, czy chcemy zasadniczo zmienić podejście do realizacji zadań oświatowych, czy tylko poprawić aktualny sposób zarządzania oświatą. Jeśli mamy do czynienia z tym drugim typem planowania, proporcjonalnie więcej członków zespołu powinno reprezentować organ zarządzający oświatą, choć nawet i w tym przypadku nie można pominąć odbiorców i wykonawców zadań oświatowych. Jeśli jednak chcemy budować faktyczną strategię oświatową z nową wizją, to proporcjonalnie większą reprezentację powinny stanowić osoby bezpośrednio zainteresowane rezultatami tej reformy.

Pierwszym krokiem jest powołanie komisji lub zespołu, którego zadaniem będzie przygotowanie i opracowanie strategii oświatowej, składającego się z ww. kluczowych dla oświaty osób. Zespół ten miewa różne nazwy w różnych samorządach, na potrzeby niniejszego rozdziału przyjmiemy nazwę: **komitet strategiczny**.

Obok udziału w kolejnych etapach procesu strategicznego, głównym zadaniem komitetu jest zapewnienie kontaktu z członkami społeczności lokalnej i reprezentowanie ich opinii. Dobór odpowiedniego składu komitetu strategicznego jest od początku kluczem do sukcesu. Tabela poniżej ilustruje proponowany jego skład. Wprawdzie ogólna charakterystyka wskazanych osób będzie podobna w różnych samorządach, ale w każdej społeczności wybór będzie się różnił. Komitet daje lokalnym liderom i ważnym dla społeczności osobom

szansę wzięcia udziału w procesie opracowywania strategii, toteż można żywić nadzieję, że będą oni także gotowi współpracować w procesie jej wdrażania, a co najmniej że będą tę strategię rozumieć (jeśli nie pomogą, to przynajmniej nie będą przeszkadzać).

Decydując się na szeroką reprezentację społeczności lokalnej w Komitecie, uwzględniamy jeszcze jeden ważny aspekt zagadnienia: przyjęty przez wielu konsensus i akceptowana powszechnie strategia stwarzają większe szanse na to, że realizacja planu nie zostanie zaniechana w momencie zmiany kadencji władz samorządowych.

Instytucje i osoby, które powinny zostać zaproszone do udziału w pracach komitetu strategicznego:

- Przedstawiciele samorządu, w tym burmistrz (starosta) lub jego zastępca odpowiedzialny za sprawy oświaty, dyrektor wydziału oświaty, radni zajmujący się w radzie oświatą (członkowie komisji oświaty).
- Dyrektorzy szkół oraz najbardziej energiczni i innowacyjni nauczyciele (również przedstawiciele nauczycielskich związków zawodowych).
- Przedstawiciele rodziców, szczególnie członkowie rad rodziców, oraz osoby aktywne na spotkaniach rodziców.
- Organizacje publiczne i pozarządowe związane z edukacją i młodzieżą, mogące odegrać jakąś rolę w działaniach na rzecz oświaty.
- Przedstawiciele uczniów, organizacji uczniowskich.
- Dziennikarze lokalni, szczególnie zajmujący się problematyką oświatową.
- Inni lokalni liderzy, którzy mogą mieć wpływ na oświatę lub na wdrażanie zmian w społeczności lokalnej.
- Kuratoria i inne organizacje nadzorcze.
- Poradnia psychologiczno-pedagogiczna.
- Ośrodek pomocy społecznej.
- Lokalna policja bądź straż miejska.
- Lokalni pracodawcy, Urząd Pracy.
- Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli.
- Inne regionalne instytucje zajmujące się oświatą.
- Zewnętrzni eksperci zajmujący się edukacją (np. z wyższych uczelni, sąsiednich gmin).

Trzeba pamiętać, że przejrzysty i otwarty proces przygotowań w tak szerokim składzie będzie wymagać dużo więcej zabiegów i wysiłków niż w wąskiej grupie. Niełatwe będzie uzgadnianie stanowisk i uwzględnianie rozbieżnych interesów, ale w ostatecznym rozrachunku da to większą szansę na osiągnięcie konsensusu. Zapraszając lokalnych liderów oświaty, możemy się przynajmniej ustrzec przed zarzutami, że strategia została opracowana przez wąską grupę osób i w tajemnicy. Oczywiście, trzeba ustalić rozsądne ograniczenie liczbowe komitetu, gdyż spotkania w zbyt dużej grupie stają się nieefektywne i trudne do moderowania. Dobrze byłoby zastosować na poszczególnych etapach procesu przygotowywania strategii zróżnicowane metody pośredniego uczestnictwa w procesie, jak na przykład ankietowanie, grupy fokusowe czy spotkania informacyjne.

Ważnym elementem przygotowania do procesu strategicznego jest przeprowadzenie spotkań informacyjnych ze społecznością lokalną, szczególnie ze środowiskami związanymi z oświatą. Przedstawimy zainteresowanym osobom uzasadnienie zamiaru przystąpienia do opracowania strategii oświaty i zapoznamy je z przewidywanym trybem i zakresem prac. Dzięki takim spotkaniom można uniknąć zaskoczenia, a często nawet uzyskać wstępne poparcie procesu. Rodzaj i zakres spotkań będzie zależał od czasu, jakim dysponujemy. Mogą to być na przykład:

- spotkania z grupami nauczycieli,
- dodatkowa informacja na spotkaniach rodziców,
- dyskusje z uczniami,
- grupy fokusowe zorganizowane dla wsparcia procesu,
- ankietowanie, na przykład ankieta satysfakcji przeprowadzona wśród uczniów, nauczycieli i rodziców (ten bardzo efektywny sposób wymaga sporego zaangażowania, jednak przy dobrej organizacji ankietę można przeprowadzić sprawnie i bez większych kosztów),
- współpraca ze środkami masowego przekazu,
- opracowanie i rozpowszechnienie materiałów promocyjnych.

Od determinacji i zdolności organizacyjnej samorządu (a czasami od zasobności budżetu) zależy, które z tych narzędzi zostaną zastosowane w trakcie procesu przygotowań. W większych samorządach często łatwiej będzie zorganizować i sfinansować szerokie badania ankietowe, za to w mniejszych bardziej celowe (i wykonalne) mogą być grupy fokusowe. Wcześniejsze badania ankietowe czy dyskusje w ramach grup fokusowych mogą dostarczyć przydatnych informacji i opinii do wykorzystania w trakcie analizy sytuacji w oświacie.

Dobłą praktyką jest wykorzystanie przygotowawczego procesu do zidentyfikowania ambitnych i innowacyjnych osób – tych, które będą się wyróżniały w dyskusjach. Warto je później zaprosić do udziału w pracach komitetu strategicznego bądź w inny sposób włączyć do procesu.

Na koniec warto podkreślić, jak ważne dla sprawnego przeprowadzenia procesu strategicznego jest stworzenie różnych roboczych ciał, trafnie dobranych pod względem personalnym.

Głównym zespołem jest wspomniany już **komitet strategiczny**, który powinien liczyć około 30 osób. Jest to raczej maksymalna liczebność komitetu, ponieważ skuteczne zarządzanie większym zespołem jest utrudnione (choć nie niemożliwe dla doświadczonego moderatora). W zależności o wielkości danego samorządu, różny może być skład komitetu. W większych społecznościach będzie można zaprosić tylko przedstawicieli istotnych dla procesu instytucji, w mniejszych natomiast samorządach, dzięki mniejszej liczbie instytucji, będą mogły być zaproszone również osoby indywidualne.

Oprócz komitetu strategicznego warto stworzyć mniejszy zespół (5–7 osób), który na bieżąco będzie się zajmował zarządzaniem całym procesem. Zespół ten to **komitet sterujący**, który spełnia, używając języka wojskowego, funkcję sztabu procesu. Członkowie tego komitetu sterującego powinni być w stanie poświęcić swej działalności dużo więcej czasu niż członkowie komitetu strategicznego. Najczęściej będą to osoby pracujące w urzędzie; w składzie komitetu sterującego powinien się znaleźć co najmniej wiceburmistrz czy wicestarosta.

Ważnym organem jest też **sekretariat**, odpowiedzialny za całą logistykę procesu. Sekretariat zazwyczaj powstaje przez oddelegowanie do tego zadania od jednej do trzech osób (w zależności od potrzeb) z administracji samorządowej. Obsługa logistyczna będzie m.in. polegała na organizowaniu spotkań, rozsyłaniu materiałów i przechowywaniu dokumentów.

Trzeba pamiętać, że proces opracowywania strategii wymaga zarówno zaangażowania ludzi, jak i środków finansowych, które trzeba zawczasu zapewnić. Na ogół środki wyznacza się w budżecie administracji samorządowej.

Zarówno rozpoczęcie procesu opracowywania strategii oświatowej, jak i powołanie członków komitetu strategicznego powinny się odbyć w oficjalny sposób, to znaczy na mocy decyzji burmistrza (starosty) albo rady (gminy, powiatu). Nominacje powinny zostać sformułowane w taki sposób, aby otrzymujące je osoby poczuły się zaszczycone, a jednocześnie zobligowane do odpowiedzialności. Decyzja o powołaniu komitetu strategicznego, a także poszczególne nominacje powinny zawierać opisane skrótowo cele procesu strategicznego, jego

etapy, funkcje poszczególnych jego uczestników, przewidywane ramy czasowe oraz środki przeznaczone na całość przedsięwzięcia.

TABELA 31. ORGANY PROCESU STRATEGICZNEGO

Nazwa	Liczba członków
Komitet strategiczny	25–30 osób
Komitet sterujący (sztab procesu)	5–7 osób
Sekretariat	1–3 osób

6.4.2. Praca komitetu strategicznego

Metodologie procesu opracowywania strategii, w tym pracy komitetu strategicznego, są dość podobne do siebie. W każdej takiej metodologii prace zazwyczaj zaczynają się od zbierania informacji, porządkowania ich, a następnie dokonania, na ich podstawie, analizy aktualnej sytuacji. Jednym z najbardziej popularnych narzędzi służących do tych operacji jest tzw. analiza SWOT, dzięki której łatwo jest uporządkować zagadnienia i dokonać analizy.

Na początku procesu określa się też **wizję**, czyli oczekiwany stan oświaty w przyszłości, i jednocześnie **misję**, czyli rolę danej instytucji w realizacji wizji. W różnych podejściach różnie opisuje się kolejność wymienionych wyżej etapów – czasami określenie wizji i misji jest pierwszym etapem, a czasami następuje po etapie diagnozy. Następnie wyznaczane są, z wykorzystaniem analizy sytuacji, **cele strategiczne i operacyjne**, jakie należy osiągnąć, aby tę wizję zrealizować. Na koniec procesu definiuje się **działania**, które w najbardziej efektywny sposób doprowadzą do osiągnięcia celów.

Łatwo jest, oczywiście, mówić ogólnie o tych etapach procesu, trudniej jednak szczegółowo je zrealizować, zwłaszcza w dynamicznych warunkach panujących w grupie osób o różnych poglądach, różnym stanie wiedzy i zróżnicowanych osobowościach. W tej części chcemy nie tylko opisać te etapy, ale i przekazać szczegółowe porady, jak ten proces można praktycznie przeprowadzić. Przedstawiając każdy etap, opisujemy, co w jego trakcie należy robić, a na końcu rozdziału wyjaśniamy zasady moderowania procesu. Zaczynamy od skrótowej prezentacji tych etapów (rys.13):

RYS. 13. ETAPY PRZYGOTOWYWANIA STRATEGII

ETAP 1	Wizja a misja	Opracowanie i objaśnienie znaczenia elementów wizji oświaty, misji różnych uczestników oświaty w realizacji strategii oraz określenie wskaźników oceny realizacji
ETAP 2	Analiza sytuacji	Gromadzenie i analiza informacji z wykorzystaniem różnych istniejących dokumentów i danych. Główne wnioski są zawarte w dokumencie „Podsumowanie najważniejszych wniosków z analiz”
ETAP 3	Podsumowanie SWOT*	Wybór głównych informacji z „Podsumowania najważniejszych wniosków z analiz”, określenie, do jakiej części SWOT powinny być przyporządkowane (silna czy słaba strona, szansa czy zagrożenie), następnie umieszczenie danej informacji w odpowiedniej części struktury SWOT
ETAP 4	Zagadnienia krytyczne	Określenie krytycznych zagadnień dla rozwoju oświaty, sformułowanych w formie pytań, na podstawie wszystkich elementów SWOT (wykorzystanie mocnej strony, ograniczanie słabości, wykorzystanie szansy lub redukcja wpływu zagrożenia); zagadnienia krytyczne są następnie strukturalizowane w dziedziny i poddziedziny, co ułatwia zrozumienie „co i na co ma wpływ”
ETAP 5	Zagadnienia strategiczne	Wybór zagadnień strategicznych, czyli tych, które mają największy wpływ na rozwój oświaty, następuje na podstawie jasnego przedstawienia zagadnień krytycznych w formie struktury dziedzin i poddziedzin. Wybrane zagadnienia strategiczne tworzą końcową strukturę strategii i są przeformułowane w cele strategiczne i operacyjne (podlegają jeszcze dalszym dyskusjom i poprawkom)
ETAP 6	Działania	Określenie sposobów osiągnięcia celów; w procesie klasycznej burzy mózgów i potem oceny zgłoszonych pomysłów następuje wybór najbardziej efektywnych i zarazem wykonalnych działań. Na koniec tego etapu poszczególne działania są analizowane pod kątem kosztów i zysków oraz opisywane są podstawowe elementy działań, jak etapy wdrażania, konieczne zasoby, osoby odpowiedzialne itp.

* Określenia „podsumowanie SWOT” używamy celowo, aby odróżnić je od sformułowania „analiza SWOT”, ponieważ w procesie strategicznym analizę SWOT prowadzi się – niestety często – w oderwaniu od analizy informacji (albo wykorzystanie tej analizy jest utrudnione z powodu nadmiaru informacji). Podczas warsztatów członkowie komitetu strategicznego proszeni są, w trakcie zwykłej dyskusji, o określenie poszczególnych elementów SWOT dla oświaty. Otrzymujemy wtedy wynik odzwierciedlający to, co uczestnicy myślą, a niekoniecznie to, co jest faktem wynikającym z analizy materiału. W proponowanym tutaj podejściu wcześniejsze podsumowanie najważniejszych wniosków z analiz (w postaci punktów) umożliwia uczestnikom ocenę faktów i to te fakty właśnie są przyporządkowane elementom SWOT, a nie subiektywne wyobrażenia uczestników.

Przedstawiamy każdy z tych etapów w szczegółach.

ETAP PIERWSZY – opracowanie wizji i misji

Znaczenie etapu polegającego na opracowywaniu wizji oświaty często nie jest do końca rozumiane, a przez to bywa niedoceniane przez samorządy. To tu powinno dojść do konsensusu różnych grup osób kluczowych dla oświaty, od pracowników samorządu (administracja i rada), przez pedagogów po uczniów i ich rodziców. To właśnie wizja powinna stać się swoistą umową społeczną, która zyskuje aprobatę ogółu i która jest podstawą do zgody na konkretne działania i przeznaczanie środków finansowych. Dlatego warto poświęcić czas temu etapowi. Opracowując wizję, musimy sobie wyobrazić, do czego zmierzamy, czyli jaka jest nasza wizja oświaty w przyszłości. Istotne jest, aby przeprowadzić etap określenia wizji, zanim zaczniemy analizować sytuację, bo myśląc o wizji, trzeba się oderwać od rzeczywistości. Jeśli będziemy budować wizję tylko na podstawie obecnej sytuacji i jej problemów, trudno będzie stworzyć coś odmiennego od aktualnego stanu rzeczy. Na jej urealnienie, po zderzeniu z analizą sytuacji, przyjdzie czas później.

Ważne jest, żeby wizja była jasna i zrozumiała. Chociaż, jak wcześniej pisaliśmy, powszechnie uważa się, że wizja to element abstrakcyjny, to jednak wizja (tak jak cele czy działania) może być jasno zdefiniowana i można ją określić wskaźnikami. W tym celu należy ją podzielić na pojedyncze elementy składowe i każdy taki element opisać, po czym określić wskaźniki, jakimi da się te elementy ocenić.

Jeśli wizja oświaty jest konsensem różnych uczestników oświaty, a nie tylko abstrakcyjnym stwierdzeniem, wtedy łatwiej uzyskać deklaracje rzeczywistego wsparcia jej realizacji. I nie dotyczy to tylko, choć jest najistotniejsze, władz samorządowych, ale też pedagogów i rodziców.

Poniżej przedstawiamy propozycję podziału wizji na elementy składowe, odwołując się do przykładu konkretnego miasta. Podajemy przykładowe (hipotetyczne) znaczenie niektórych elementów (oryginalna strategia nie opisuje wizji w ten sposób). Ponadto proponujemy zestaw wskaźników, z których można wybrać wskaźniki odpowiednie do oceny realizacji wizji.

Należy podkreślić, że tworzona w trakcie procesu strategicznego wizja, szczególnie jeśli jest konsensem różnych kluczowych dla oświaty grup, wychodzi poza ramy strategii, zwłaszcza w zakresie jej realizacji. Wszyscy uczestnicy procesu podejmują bowiem – oprócz swojego bezpośredniego udziału w realizacji strategii – wiele innych, niezależnych działań na rzecz wspólnej wizji. Można więc powiedzieć, że wizja oświaty jest realizowana nie tylko przez wdrażanie strategii oświatowej (choć tu ma miejsce koncentracja i mobilizacja więk-

szości wysiłków), ale również przez inne działania, wynikające ze szczegółowych planów związanych z zarządzaniem oświatą. Mogą to być codzienne działania administracji samorządowej czy szkolnej, działania rodziców czy działania innych organizacji (zarówno rządowych, jak i pozarządowych).

Strategia rozwoju Jeleniej Góry

Jelenia Góra jest nowoczesnym, europejskim miastem, o wielu funkcjach regionalnych i ponadregionalnych, stanowiącym jeden z głównych ośrodków rozwoju Dolnego Śląska. Jest to miasto, którego rozwój opiera się na takich dziedzinach, jak: turystyka, przemysł, funkcje uzdrowiskowe, szkolnictwo wyższe, usługi, handel i inne dziedziny działalności. Dysponuje bogatą i powszechnie dostępną infrastrukturą techniczną oraz społeczną. Przyjazne dla przedsiębiorczości i rozwoju rynku pracy. Bezpieczne, estetyczne i czyste. Stwarza możliwości samorealizacji zawodowej, kulturalnej i sportowo-rekreacyjnej mieszkańców. Wzrasta w poszanowaniu zasad ekorozwoju. Zarządzane jest w sposób skuteczny i efektywny – korzysta z dobrodziejstw długoterminowego planowania i zarządzania strategicznego.

Wizja rozwoju oświaty – zaczerpnięta ze strategii rozwoju Jeleniej Góry; zob. strona internetowa: http://jeleniagora.pl/pdf/strategia_rozwoju.pdf

Trzeba pamiętać, że samorząd nie ma monopolu na aktywne działania. Mądrość samorządu polega właśnie na moderowaniu różnych prac, mających na celu określenie wspólnej wizji oświaty i stworzenie korzystnego środowiska dla jej rozwoju. W wyniku równoległych działań systemowych samorządu oraz autonomicznej aktywności innych uczestników procesu rozwój oświaty postępuje w pewnej mierze samodzielnie.

Jeśli na przykład stworzymy warunki do działania szkół niepublicznych czy organizacji pozarządowych w zakresie edukacji, oferta oświatowa ma szansę dodatkowo się poszerzyć i wzbogacić (choć ważne będzie tu stałe monitorowanie przez samorząd). Tak więc w realizację wizji oświaty zaangażowany jest nie tylko samorząd, ale i inne organizacje, często wykorzystujące w tym celu własne środki finansowe i zasoby ludzkie.

Innym aspektem tej swoistej „niezależności” wizji jest fakt, że horyzont czasowy wizji jest zwykle dłuższy niż samej strategii. O ile obecne strategie oświatowe powinny mieć zakres 3–5 lat, o tyle wizje oświaty często opracowywane są na dłuższy okres – 10, a nawet 15 lat.

TABELA 32. WIZJA ROZWOJU MIASTA – PROPOZYCJA PODZIAŁU NA ELEMENTY SKŁADOWE NA PRZYKŁADZIE JELENIEJ GÓRY

Elementy składowe	Znaczenie elementu	Proponowane wskaźniki
„... jest nowoczesnym europejskim miastem, o wielu funkcjach regionalnych i ponadregionalnych...”	Wśród innych usług miasto oferuje regionowi pełną gamę usług oświatowych na wysokim poziomie, świadczonych przez nowoczesne szkoły średnie i zawodowe, do których dostęp jest równy dla uczniów z różnych środowisk i o różnym statusie społecznym; oferta szkół wyższych jest przeznaczona dla studentów z różnych regionów	Zmiany w liczbie szkół średnich czy liczbie uczniów, szczególnie spoza miasta (z regionu), czy w strukturze pochodzenia uczniów; mechanizmy niwelujące bariery pochodzenia; zmiany liczby uczelni wyższych; zmiany liczby studentów spoza regionu; zmiany w ocenie szkół w rankingach szkół i uczelni wyższych
„... rozwój [miasta] opiera się na takich dziedzinach, jak: turystyka, przemysł, funkcje uzdrowiskowe, szkolnictwo wyższe, usługi, handel i inne dziedziny działalności”	W mieście funkcjonują różne uczelnie wyższe, oferujące wiele kierunków studiowania na wysokim poziomie; uczelnie mają doskonałą renomę w regionie i w całym kraju, co powoduje, że studiowanie w Jeleniej Górze stało się bardzo popularne. Miasto oferuje bogatą infrastrukturę dla studiującej młodzieży, od zakwaterowania w domach studenckich po wynajem na bogatym rynku nieruchomości; oferuje ciekawą ofertę handlową, dostosowaną do potrzeb młodzieży studiującej, oraz szeroką ofertę rozrywkową dla młodzieży	Zmiany w liczbie uczelni wyższych; zmiany oferowanych kierunków i miejsc na uczelniach; zmiany w liczbie ofert zakwaterowania dla studentów, w liczbie jednostek specjalistycznej sieci handlowej i usługowej dla studentów czy w liczbie jednostek oferujących rozrywkę dla młodzieży; zmiany w dochodach z tej gałęzi gospodarki
„Dysponuje bogatą i powszechnie dostępną infrastrukturą techniczną oraz społeczną”	Infrastruktura szkolnictwa w mieście charakteryzuje się bogatą siecią szkół podstawowych, średnich i wyższych, w których poziom nauczania jest wysoki, a szanse dostępu do nich są wyrównane, szczególnie jeśli chodzi o szkoły podstawowe i średnie. Budynek szkolny mają wysoki standard techniczny oraz pełne nowoczesne wyposażenie	Zmiany w liczbie szkół i w ich wyposażeniu; zmiany w strukturze pochodzenia uczniów

Kiedy określimy wizję, należy również określić misję. Trzeba zaznaczyć, że opinie na temat tego, czym jest i co powinna zawierać misja, różnią się znacznie. Według niektórych w misji mogą być sprecyzowane, przykładowo, podstawowe wartości organizacji, zasady działania czy intencje organizacji (np. działanie transparentne i profesjonalne). Według innych, misja to rola organizacji i ogólny cel strategii. W naszej publikacji przyjęliśmy, że misja określa rolę organizacji w realizacji wizji.

Misja powiatu kwidzyńskiego w zakresie oświaty

Zapewnienie wysokiej jakości edukacji dostosowanej do potrzeb rynku pracy poprzez stworzenie sprzyjających warunków i skutecznych narzędzi do rozwoju lokalnych szkół i placówek.

Misja powiatu kwidzyńskiego w zakresie oświaty – zob. strona internetowa (http://www.powiatkwidzynski.pl/uploads/files/documents/news/edukacja/aktualnosci/polityka_oswiatowa_pow_kwidzynskiego.pdf), dyskusje grup fokusowych.

TABELA 33. PRZYKŁAD MISJI W ZAKRESIE OŚWIATY Z PODZIAŁEM NA TRZY GRUPY UCZESTNIKÓW

Grupa	Charakterystyka misji grupy
Społeczność samorządowa (rodzice uczniów)	<p>Misją społeczności rodziców jest taki wpływ na kształt i jakość systemu oświaty samorządowej, aby był on na jak najwyższym poziomie i zapewniał równe szanse dostępu do edukacji, a przez to tworzył jak najlepsze warunki indywidualnego rozwoju dzieci. W tym celu należy wykorzystywać samorządne mechanizmy, w odniesieniu do całej gminy lub w ramach samego systemu oświaty, tj.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • demokratyczne wybieranie przedstawicieli do władz gminy, • demokratyczne wybieranie przedstawicieli do rad rodziców, • bezpośrednie, aktywne, partnerskie zaangażowanie w różne sfery działalności oświatowej gminy czy szkoły, • aktywny udział w kształceniu swoich dzieci
Władze samorządowe (osoby zarządzające sprawami oświaty)	<p>Misją władz samorządowych jest tworzenie optymalnego środowiska dla oświaty, zapewniającego warunki do kształcenia i rozwoju wszystkim członkom społeczności gminnej, aby możliwe było realizowanie wizji rozwoju gminy wynikającej z indywidualnych dążeń jej obywateli. Działania władz gminy zapewniają wyrównanie szans, dbanie o zdrowie fizyczne i psychiczne uczniów oraz dostarczenie niezbędnej wiedzy i umiejętności do funkcjonowania w świecie szybko zmieniających się warunków, w tym umożliwienie ciągłego uczenia się. W tym celu władze samorządowe dążą do optymalnego i efektywnego zarządzania oświatą z wykorzystaniem wewnętrznych i zewnętrznych zasobów (w tym współpracy ze wszystkimi uczestnikami oświaty), stale doskonaląc sposób zarządzania oświatą</p>
Pedagodzy (dyrektorzy szkół, nauczyciele, wychowawcy i inni pracownicy oświaty)	<p>Misja pedagogów polega na tym, by wykorzystując swoją wiedzę, umiejętności i zaangażowanie, współtworzyć i współrealizować system oświaty samorządowej zgodnie ze wspólnie określoną wizją tego systemu. W związku z pełnioną funkcją powinni stale monitorować działanie systemu i proponować zmiany zmierzające do poprawy jego efektywności w realizacji wizji oświaty, a jeśli to konieczne – do zmiany tej wizji</p>

Wspomnieliśmy już, że misja może być określona nie tylko w odniesieniu do samorządu, ale też do całej społeczności lokalnej czy innych ważnych dla

oświaty grup. Takie podejście wynika z opisanego wcześniej osiągnięcia konsensusu co do wizji oświaty. Jeśli wypracowano wspólną wizję, to każda grupa uczestników oświaty powinna mieć swoją misję w realizacji tej wizji.

Jeśli mówimy o roli różnych grup, to powinniśmy się również zastanowić nad sposobem monitorowania i oceniania tej roli. Można to zrobić analogicznie jak w przypadku wizji bowiem misje także można podzielić na elementy, opisać je i określić wskaźniki oceniające realizację tych elementów. Poniżej przedstawiamy przykład misji ze strategii oświatowej powiatu kwidzyńskiego (tu misja rozumiana jest jako rola i ogólny cel). Ponadto, dla podkreślenia roli różnych grup w realizacji wspólnej wizji oświaty (w ramach konsensusu), przedstawiamy także hipotetyczne, przykładowe misje tych grup.

ETAP DRUGI – zgromadzenie i przetworzenie informacji o oświacie

Zgromadzenie i przetworzenie informacji umożliwiających zrozumienie sytuacji oświaty i sformułowanie wniosków jest bardzo ważnym początkowym etapem procesu strategicznego. Zakładamy, że mamy do czynienia ze sprawną organizacją, więc nie powinno być problemów z zebraniem podstawowych informacji. Informacje o oświacie mogą pochodzić z różnych gotowych opracowań, jak arkusze organizacyjne szkół czy *Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych*. Mogą to być, na przykład, informacje na temat liczebności klas, liczby uczniów i nauczycieli oraz innych pracowników, czasu nauczania, wyposażenia szkół, kosztów bieżących itp., analizy wyników egzaminów zewnętrznych, analizy edukacyjnej wartości dodanej, analizy kosztów, analizy trendów demograficznych, analizy wyboru szkół przez uczniów (zarówno wyboru szkół poza rejonem zamieszkania, jak i ewentualnego odchodzenia do systemu szkół prywatnych).

Należy podkreślić, że pisząc o analizie informacji, mamy na myśli nie tylko suche dane, ale głównie porównania analogicznych informacji w różnych okresach i porównania ich z podobnymi systemami (wynikami) w innych samorządach; tylko takie bowiem porównania dadzą nam pełny obraz i umożliwią wyciągnięcie wniosków. Trzeba więc nie tylko zebrać i pogrupować dane, ale przede wszystkim przeprowadzić analizę porównawczą i analizę trendów. Potrzebne zatem będzie, na przykład, określenie trendu w ostatnich paru latach albo porównanie ze sobą szkół tego samego typu. Przykładowo, nie wystarczy informacja o tym, ilu mamy uczniów, ważne jest, jak liczba ta się zmieniała w określonym czasie (np. w pięciu ostatnich latach).

Co warto analizować, żeby zrozumieć sytuację w oświacie

- Efektywność wykorzystania zasobów, w tym środków finansowych; jakie są koszty poszczególnych elementów systemu oświatowego; jakie koszty rosną, jakie maleją i dlaczego.
- Skuteczność systemu oświatowego; jakie są rezultaty egzaminów zewnętrznych (testów); jakie szkoły są wybierane przez absolwentów kontynuujących edukację (czy mamy te informacje); które szkoły są szczególnie popularne i dlaczego; czy uczniowie i rodzice są zadowoleni z funkcjonowania systemu; czy występują problemy społeczne w szkołach; czy są różnice w poziomie nauczania pomiędzy różnymi przedmiotami.
- Czy system daje równe szanse wszystkim uczniom? Czy szkoły pomagają uczniom z trudnościami w zdefiniowaniu ich szans rozwojowych, czy powielają istniejące społeczne podziały; czy niepełnosprawni mają dostęp do potrzebnych im usług; czy szkoły opiekują się utalentowanymi uczniami.
- Jakie są wskaźniki scholaryzacji przedszkolnej.
- Jaki jest poziom kadry zarządzającej szkołami i kadry pedagogicznej.
- Jaki jest stan wyposażenia szkół należących do samorządowego systemu oświaty.

Oprócz podstawowych informacji można zebrać również inne – uzupełniające, dodatkowe. Ponieważ jest to zadanie żmudne, warto do jego wykonania zaangażować członków komitetu strategicznego. Część z nich, na przykład, może zająć się przeprowadzeniem ankietowania. Ma to szczególne znaczenie wtedy, gdy nie jest możliwe zatrudnienie specjalnych ankieterów. W ten sposób można bez ponoszenia kosztów pozyskać potrzebne informacje. Dzięki ankietom możemy zdobyć cenne opinie różnych grup osób związanych z edukacją (nauczyciele, uczniowie, rodzice) na temat aktualnego stanu oświaty, oceny skuteczności systemu oświatowego, stopnia zadowolenia czy oczekiwanych zmian.

Ważnym elementem analizy sytuacji jest analiza środowiska zewnętrznego, z którego mogą wynikać ważne okoliczności – zarówno możliwości rozwoju, jak i zagrożenia. Trzeba pamiętać, że choć mówimy o strategii lokalnej, to nie można jej opracować, a potem wdrażać w oderwaniu od dokumentów wyższego rzędu, takich jak strategię oświatową powiatu czy województwa, jak programy

czy strategię krajową i europejską¹¹⁰. Przykładem może tu być polityka państwa w zakresie rozszerzenia zakresu nauczania przedszkolnego, którą samorząd musi wziąć pod uwagę w swoich rozważaniach. Dlatego analiza tych strategii (jako elementu „zewnętrznych warunków”) jest bardzo istotna. Elementem analizy zewnętrznej jest też zdobycie, na przykład, wiedzy o systemie oświaty w pobliskim mieście albo w sąsiednim powiecie, bowiem z tego będzie wynikała ocena konkurencyjności własnego systemu oświatowego.

Opracowywanie strategii oświatowej. Proponowane źródła informacji:

- Analizy demograficzne
- Struktura geograficzna szkół
- Stan techniczny szkół (wyposażenie)
- Arkusze organizacyjne szkół
- Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych za kolejne lata
- Koszty utrzymania szkół, w tym dowozu uczniów
- Wyniki egzaminów zewnętrznych; wyniki badania edukacyjnej wartości dodanej
- Opinie nauczycieli, rodziców i uczniów (ankietowanie)
- Analizy i opracowania zewnętrzne
- Analiza wpływu zewnętrznego środowiska i okoliczności spoza systemu oświaty
- Raporty policji na temat przestępczości
- Raporty ośrodka pomocy społecznej na temat problemów socjalnych
- Informacja z rynku nieruchomości (gdzie jest rozwój, gdzie rosną, a gdzie spadają ceny nieruchomości)
- Analiza dalszych etapów edukacji absolwentów (szkoły publiczne, szkoły niepubliczne, szkoły poza systemem lokalnej oświaty)
- Analiza losów absolwentów (zgodność wybranego zawodu z wykształceniem uzyskanym w szkołach JST)
- Inne odpowiednie opracowania dotyczące JST

Jednym ze sposobów pełnego wykorzystania wniosków z analiz przez komitet strategiczny jest przygotowanie wyciągu najważniejszych informacji w po-

¹¹⁰ *Strategia Lizbońska, Narodowy Plan Rozwoju 2007–2013, Raport – Polska 2030, programy MEN, strategię wojewódzkie i powiatowe, Wieloletnia Prognoza Finansowa, Wieloletni Plan Inwestycyjny.*

staci dokumentu, który roboczo nazywamy „Podsumowaniem najważniejszych wniosków z analiz”. Ten kilku- lub kilkunastostronicowy dokument zawiera najważniejsze wnioski, przygotowane w formie punktów, tak żeby łatwiej było je przedstawić, omówić i wykorzystać w dalszej pracy. Najlepiej, kiedy punkty te są zgrupowane odpowiednio do różnych obszarów, na przykład dotyczących finansowania oświaty, sieci szkolnej, wyników nauczania, potencjału kadry, wyrównania szans itp. Wyobraźmy sobie bowiem sytuację, w której członkowie komitetu strategicznego zamiast takiego krótkiego podsumowania otrzymaliby do dyskusji kilkudziesięciostronicowy materiał. Dyskusja nad tak obszernym materiałem byłaby praktycznie niewykonalna z powodu nadmiaru informacji.

Dlatego dobrze jest zawczasu należycie przygotować materiał do dyskusji. Trzeba też pamiętać, że na tym etapie dokonujemy tylko analizy sytuacji. Możemy więc zamieszczać wnioski z tej analizy, a nie jest to jeszcze czas na rekomendacje konkretnych działań. Istotny jest obiektywizm wniosków, co ułatwi ich zaakceptowanie przez komitet strategiczny.

Proces przygotowania strategii to stopniowe zawężanie informacji i zagadnień do tych najważniejszych (pod koniec tej części przedstawiamy schemat ilustrujący, jak następuje to zawężanie). Chodzi o to, by wybrać najistotniejsze elementy z ogólnego, nierzadko bardzo obszernego zasobu dostępnych informacji. Dlatego wspomniany dokument powinien być ograniczony objętościowo; ponieważ redukcja nie jest jeszcze znaczna, nie ma wielkiego ryzyka, że coś ważnego zostanie na tym etapie pominięte.

Opracowanie tego dokumentu jest jednak dość pracochłonne; powinno zostać powierzone komitetowi sterującemu i wykonane przed spotkaniem całego komitetu strategicznego. Jest to materiał roboczy, toteż można go uzupełnić o nowe tezy w trakcie spotkania komitetu strategicznego.

Przykład dokumentu

„Podsumowania najważniejszych wniosków z analiz”

- Z różnych form wychowania przedszkolnego na terenie gminy korzystało 88% dzieci w wieku od 3 do 6 lat. W grupie dzieci od 3 do 5 lat do przedszkoli uczęszczało 74%, w tym 60% trzylatków, 78% czterolatków, 86% pięciolatków (stan na 31.03.2011, SIO). Dla porównania, z SIO wynika, że w roku szkolnym 201/11 w skali kraju wychowaniem przedszkolnym było objętych 59,7 % dzieci (w tym 45,7% trzylatków, 59,4% czterolatków i 74,8% pięciolatków).
- Struktura przedszkoli w gminie jest efektywna pod względem organi-

zacyjnym i finansowym. Organizacyjnie: wskazuje na to bardzo wysoki (88%) współczynnik scholaryzacji dzieci w wieku przedszkolnym. Finansowo: gmina przekazała przedszkolom publicznym w roku 2010 dotację w wysokości 426,28 zł miesięcznie, to jest 5 115,36 zł rocznie. W kraju koszty dotacji wynosiły 6375 zł, w Wielkopolsce – 6157 zł, w gminach o podobnych dochodach na 1 mieszkańca – 6509 zł.

- Przeciętna liczba uczniów w oddziale w szkołach podstawowych w gminie wynosiła 20,43. Analogiczna liczba w kraju wynosiła 18,9, w Wielkopolsce – 19,12, w gminach o podobnych dochodach na jednego mieszkańca – 21,00.
- Przeciętna liczba uczniów w oddziale w gimnazjach w gminie wynosiła 27,05. Analogiczna liczba w kraju wynosiła 23,19, w Wielkopolsce – 22,88, w gminach o podobnych dochodach na jednego mieszkańca – 24,13.
- Liczba uczniów przypadających na jeden etat nauczycielski w szkołach podstawowych w gminie wynosiła 10,66. Analogiczna liczba w kraju wynosiła 8,99, w Wielkopolsce – 9,22, w gminach o podobnych dochodach na jednego mieszkańca – 9,66.
- Liczba uczniów przypadających na jeden etat nauczycielski w gimnazjach w gminie wynosiła 10,47. Analogiczna liczba w kraju wynosiła 9,14, w Wielkopolsce – 9,04, w gminach o podobnych dochodach na jednego mieszkańca – 9,19.
- Liczba etatów nauczycielskich przypadających na jeden oddział w szkołach podstawowych w gminie wynosiła 1,92. Analogiczna liczba w kraju wynosi 2,10, w Wielkopolsce – 2,07, w gminach o podobnych dochodach na jednego mieszkańca – 2,17.
- Liczba etatów nauczycielskich przypadających na jeden oddział w gimnazjach w gminie wynosi 2,58. Analogiczna liczba w kraju wynosi 2,54, w Wielkopolsce – 2,53, w gminach o podobnych dochodach na jednego mieszkańca – 2,63.
- W roku 2011 można zaobserwować spore różnice w wyborze szkoły ponadgimnazjalnej przez absolwentów Gimnazjum nr 1 i Gimnazjum nr 2. Absolwenci Gimnazjum nr 1 w większości (64 uczniów z 83) wybierali szkoły zawodowe i tylko połowa uczniów (47) wybrała szkoły kończące się maturą. W przypadku Gimnazjum nr 2 aż 76 uczniów z 78 wybrało szkołę przygotowującą do egzaminu maturalnego. W tym 52 uczniów kontynuuje naukę w liceum ogólnokształcącym, a 24 w technikum. Wybory absolwentów pokazują dużą różnicę między gimnazjami.

(Opracowano na podstawie *Informacji o stanie realizacji zadań oświatowych w gminie Murowana Goślina za rok szkolny 2010/11*)

ETAP TRZECI – podsumowanie najważniejszych wniosków z analiz w strukturze SWOT

Po określeniu wizji i misji oraz opracowaniu dokumentu „Podsumowanie najważniejszych wniosków z analiz” możemy przystąpić do kolejnego kroku.

W trakcie trzeciego etapu komitet strategiczny dokonuje przeglądu ww. „Podsumowania”, wybiera najważniejsze wnioski i przyporządkowuje je odpowiednim elementom struktury SWOT. Celem tego etapu jest zarówno dalsza redukcja liczby zagadnień, jak i uporządkowanie ich w klarownej strukturze SWOT, która ułatwia zrozumienie całej sytuacji oświaty.

Etap wyboru zagadnień (wniosków z analiz danych) i uporządkowania w strukturze SWOT jest bardzo ważny, ponieważ od dobrego zrozumienia i ujęcia wniosków zależy wartość tego, co otrzymamy na końcu procesu strategicznego. Warto się skupić na jasnym sformułowaniu wniosków wyciągniętych na podstawie wszystkich elementów SWOT. Należy zwrócić uwagę na mocne strony i szanse, gdyż położenie nadmiernego nacisku na słabe strony (problemy) oraz zagrożenia (rodzaje ryzyka) spowoduje, że przygotowywana strategia ograniczy się do „poprawiania” istniejącej rzeczywistości i będzie miała charakter „zachowawczy”. Warto więc zadbać o to, żeby w ramach analizy SWOT określić wyraźnie mocne strony (zasoby do wykorzystania) i szanse (możliwości rozwoju), gdyż właśnie ich wykorzystanie pozwoli na stworzenie strategii znacznie zmieniającej aktualny lokalny system oświaty.

ETAP CZWARTY – definiowanie zagadnień krytycznych

W trakcie czwartego etapu uczestnicy procesu, wykorzystując podsumowanie sytuacji oświaty w formie SWOT, określają krytyczne zagadnienia oświaty, czyli definiują, mówiąc kolokwialnie, „czym należałoby się zająć”, żeby poprawić stan oświaty. Wybór zagadnień krytycznych to – innymi słowy – wybór tych silnych stron oraz szans, tych słabych stron oraz zagrożeń, w stosunku do których należałoby podjąć działania. Na tym etapie nadal bierzemy pod uwagę szeroki wachlarz punktów, przygotowany w etapie poprzednim. Krytyczne zagadnienia najlepiej jest ująć w formę pytań, na przykład:

- „Jak najlepiej wykorzystać dobrą bazę sportową miasta?” (jeśli w mocnych stronach pojawiła się informacja, że miasto posiada dobrą bazę sportową).
- „Jak się uchronić przed zwiększającą się agresją i przestępczością w szkołach?” (może się odnosić do słabości lub zagrożenia wynikającego z ogólnej tendencji).

- „Jak najlepiej wykorzystać potencjał stowarzyszenia rodziców?” (jeśli w mocnych stronach zidentyfikowaliśmy grupę oddanych rodziców, gotowych do wniesienia swojego wkładu w rozwój edukacji).

Krytyczne zagadnienia powinny się odnosić do wszystkich obszarów SWOT. Na tym etapie nie jest ważne, czy znamy już odpowiedzi na sformułowane pytania.

Wskazówki co do wyboru zagadnień krytycznych

Przy tym wyborze należy:

- wybierać zagadnienia, które są logicznie powiązane z wizją oświaty;
- wykorzystywać wewnętrzne mocne strony służące rozwojowi (np. dobrze wykształconą kadrę nauczycielską);
- zajmować się wewnętrznymi słabościami (np. nieracjonalną siecią szkół);
- budować na zewnętrznych szansach rozwoju (wykorzystywać np. krajowe programy wspierające edukację);
- ograniczać wpływ zagrożeń (takich jak np. częste zmiany polityki oświatowej).

RYS. 14. PRZYKŁAD STRUKTURY ZAGADNIEŃ KRYTYCZNYCH

INFRASTRUKTURA SZKOLNA			
Budynki szkolne	Boiska i obiekty sportowe	Wyposażenie sal lekcyjnych	(...)
Jak zmniejszyć koszty ogrzewania w budynkach szkolnych?	Jak zapewnić dostęp uczniom do basenu?	Jak lepiej wykorzystać sale komputerowe?	(...)
(...)	Jak lepiej wykorzystać stadion miejski dla celów szkolnych?	Jak zapewnić szkołom wyposażenie do nauczania geografii?	(...)
(...)	(...)	(...)	(...)

Kolejnym zadaniem w ramach tego etapu jest grupowanie tak zdefiniowanych krytycznych zagadnień w różne obszary i podobszary. Pomoże to w lepszym zrozumieniu najistotniejszych spraw i całej sytuacji w oświacie. Jeden z

obszarów może, na przykład, dotyczyć infrastruktury technicznej z podobszarami odnoszącymi się do obiektów sportowych, systemów ogrzewania, wyposażenia sali lekcyjnych itp. Poniżej przykład takiego obszaru i podobszarów.

ETAP PIĄTY – formułowanie zagadnień i celów strategicznych

Etap piąty jest tworzeniem faktycznej strategii – wyborem znacznie ograniczonej liczby zagadnień strategicznych na podstawie wybranych wcześniej, na poprzednim etapie, zagadnień krytycznych.

Na tym etapie procesu dokonujemy ostatecznego zawężenia zestawu zagadnień krytycznych poprzez wybór najważniejszych z nich, a więc takich, które najbardziej odzwierciedlają lokalne priorytety, a zarazem najlepiej odnoszą się do określonej wcześniej wizji rozwoju oświaty. Dlatego wybrane zagadnienia krytyczne nazywamy od tego momentu zagadnieniami strategicznymi.

Wskazówki co do wyboru zagadnień strategicznych

Przy tym wyborze należy się upewnić, czy:

- zagadnienie ma znaczny wpływ na rozwój oświaty;
- pominięcie danego zagadnienia będzie miało negatywne konsekwencje w przyszłości;
- zagadnienie strategiczne leży w zakresie możliwości działania samorządu i może być mierzone obiektywnymi wskaźnikami;
- samorząd jest organizacyjnie i finansowo zdolny do zajęcia się danym zagadnieniem;
- szerokie grono mieszkańców popiera zajęcie się danym zagadnieniem (lub jest szansa na uzyskanie szerokiego poparcia);
- zagadnienie dotyczy najbardziej obiecujących szans rozwoju;
- zagadnienie ograniczy negatywny wpływ istotnego zagrożenia.

Po wyborze zagadnień strategicznych następuje ich przeformułowanie na **cele strategiczne** i **cele operacyjne**. Ponieważ zagadnienia strategiczne mogą dotyczyć różnego poziomu szczegółowości (niektóre bardziej ogólne, inne bardziej szczegółowe), to zazwyczaj można niektóre z wybranych zagadnień przeformułować na cele strategiczne, inne zaś na podległe im cele operacyjne. Powstaje w ten sposób **struktura strategii**: cele strategiczne i przyporządkowane im cele operacyjne.

Należy dążyć do wyboru ograniczonej liczby celów strategicznych (na przykład 3 do 5), w ramach których można określić po kilka celów operacyjnych. Wybór ten musi być oczywiście poprzedzony poważną debatą, która doprowadzi do przyjęcia konsensusu co do końcowego schematu.

Od tego, jakie zagadnienia strategiczne zostaną wybrane (i jak sformułowane) oraz jakie cele zostaną określone, zależy w dużej mierze jakość całej strategii. Istotne jest, żeby wybrać jak najbardziej konkretne zagadnienia, a co za tym idzie, konkretne cele strategiczne i operacyjne. W tej sytuacji łatwiej będzie określić, jakie działania doprowadzą nas do osiągnięcia wybranych celów. Inaczej mówiąc, żeby otrzymać dobre odpowiedzi, trzeba zadać dobre pytania.

Jeśli na przykład wybralibyśmy jako zagadnienie strategiczne „poziom nauczania” (albo, używając proponowanej formy, „Jak poprawić poziom nauczania?”), to musimy zdawać sobie sprawę, że przy takim poziomie ogólności zagadnienia cel strategiczny także będzie bardzo ogólny. Niełatwo będzie później określić konkretne działania poprawiające niezdefiniowany precyzyjnie poziom nauczania, bo nie znamy charakteryzujących go szczegółów (poziom nauczania – czego, kogo, gdzie). Trudno jest też zrozumieć powód niesatysfakcjonującego poziomu nauczania.

Warto przenieść rozważania dotyczące strategii na poziom o większej szczegółowości i określić, na przykład, przyczyny niesatysfakcjonującego poziomu nauczania. Na podstawie takiej szczegółowej wiedzy musimy zdefiniować, w miarę szczegółowo, zagadnienia strategiczne czy cele strategiczne i operacyjne. Jeśli cele określimy bardziej szczegółowo, wtedy łatwiej będzie o znalezienie pomysłów na konkretne działania zmierzające do ich osiągnięcia.

ETAP SZÓSTY – wybór działań zmierzających do osiągnięcia celów i zrealizowania wizji

Na ostatnim etapie musimy znaleźć odpowiedzi na sformułowane wcześniej, w formie pytań, zagadnienia strategiczne. Konieczne jest powiązanie celów z działaniami, a więc określenie sposobu realizacji strategii. Jest to „etap prawdy”, gdyż stosunkowo łatwo wyznaczyć jakiś cel, a dużo trudniej znaleźć efektywne i wykonalne działania (zamiennie używane są określenia: projekty czy interwencje), czyli odpowiedzieć na pytanie, co należy zrobić, żeby dany cel osiągnąć. Czasami zdarza się, że nie jesteśmy w stanie znaleźć działania logicznie powiązanego z wcześniej wyznaczonym celem i w tej sytuacji możemy nawet, w skrajnym wypadku, zrezygnować z tego celu. Nie ma bowiem sensu utrzymanie w dokumencie strategicznym takiego celu, którego nie jesteśmy w stanie osiągnąć, albo wokół którego skupimy niepowiązane z nim działania.

Jedną ze znanych technik szukania odpowiedzi na pytania (zagadnienia) strategiczne jest „burza mózgów”, której celem jest wygenerowanie pomysłów na różne możliwe działania. Trzeba pamiętać o zasadach prowadzenia burzy mózgów, czyli na przykład o tym, że nie należy oceniać pomysłów na etapie ich powstawania. Należy tak poprowadzić burzę mózgów, żeby aktywny udział w niej wzięli wszyscy członkowie komitetu strategicznego. Można też wykorzystać pomysły na działania zaproponowane w dyskusjach z udziałem innych osób, niebędących członkami komitetu, jak dyrektorzy szkół lub członkowie organizacji pozarządowych. Wtedy taki pomysł powinien być zgłoszony, na przykład za pośrednictwem jednego z członków komitetu, i zanotowany na planszy rejestrującej pomysły. Istotne jest też, aby i na tym etapie skorzystać z pomocy ekspertów zewnętrznych, umożliwić im udział w burzy mózgów, gdzie również będą mogli proponować swoje pomysły na działania.

Kryteria wyboru działań strategicznych

Preferować należy takie działania, które:

- umożliwiają osiągnięcie strategicznych celów w najbardziej efektywny sposób (analiza zysków i kosztów);
- mają naturalnych „liderów projektu” (osoby gotowe wziąć za nie odpowiedzialność) i „instytucjonalny dom” (instytucję, która będzie nimi zarządzać);
- są stosunkowo proste i łatwe do wdrożenia, nie wymagają złożonych uzgodnień ani angażowania wielu instytucji i osób;
- są możliwe do wdrożenia dzięki:
 - zdolności do sfinansowania projektu (przynajmniej wstępnie określone źródła środków),
 - potencjałowi organizacyjnemu (dzięki sprawności organizacyjnej),
 - potencjałowi merytorycznemu (osoby z odpowiednią wiedzą i doświadczeniem);
- pozwolą szybko dużej grupie odbiorców odczuć korzyści z działania;
- rezultaty będzie można zmierzyć za pomocą obiektywnych i niepodlegających dyskusjom wskaźników.

Nie można zapomnieć o jeszcze jednym istotnym kryterium wyboru projektów. Wiąże się ono z tzw. zasadą kręgu wpływu, a więc ograniczenia działań

do obszaru, na który samorząd bądź inni uczestnicy procesu mają bezpośredni bądź pośredni wpływ. Wybór działań (projektów) należy zawęzić nawet wtedy, gdy granice kręgu wpływu są dość płynne. Czasami się zdarza, że w trakcie procesu generowania pomysłów na działania uczestnicy zaczynają sugerować, co mógłby zrobić rząd albo sejm, odnosząc się na przykład do potrzeb zmian w ustawodawstwie. Nie ma to nic wspólnego z planowaniem lokalnej strategii. Samorząd nie ma praktycznie wpływu na ustawodawstwo, poza możliwością lobbowania o zmiany w prawie razem z innymi organizacjami samorządowymi.

TABELA 34. ETAPY PRZYGOTOWANIA STRATEGII OŚWIATOWEJ
– WYBÓR NAJWAŻNIEJSZYCH ZAGADNIENI

	Nazwa etapu	Rezultaty etapu	Przykładowa liczba elementów
1	Wizja i misja		
2	Analiza sytuacji	Raporty, opracowania i inne materiały analityczne „Podsumowanie najważniejszych wniosków z analiz”	Od kilkudziesięciu do kilkuset stron opracowań Kilka do kilkunastu stron z 75–150* wnioskami (punktami)
3	Podsumowanie SWOT	Zredukowana liczba wniosków przyporządkowanych poszczególnym elementom struktury SWOT	50–100 wniosków wpisanych w strukturę SWOT
4	Zagadnienia krytyczne	Najważniejsze zagadnienia w formie pytań, reprezentujące wszystkie cztery kategorie SWOT	30–60 zagadnień zgrupowanych w strukturze 4–5 głównych obszarów i podporządkowanych im podobszarów
5	Zagadnienia strategiczne	Zagadnienia krytyczne stają się zagadnieniami strategicznymi; powstaje schemat celów strategicznych i operacyjnych, których osiągnięcie będzie realizacją określonej wizji oświaty	8–12 zagadnień strategicznych, przeformułowanych w 3–5 celów strategicznych, z których każdy obejmuje 1–3 celów operacyjnych
6	Działania	Najbardziej efektywne i realne działania prowadzące do osiągnięcia celów operacyjnych, następnie celów strategicznych i do zrealizowania wizji oświaty	1–3 działań przyporządkowanych każdemu celowi operacyjnemu Razem: 10–20 działań (strategicznych)

* Liczby podane w tabeli mają charakter orientacyjny.

Trzeba też pamiętać, że na pewne sfery oświaty samorząd ma wpływ bezpośredni, na przykład na kształt sieci szkolnej, a na inne tylko wpływ pośredni. Dobrym przykładem jest tu proces nauczania, który zależy bezpośrednio od nauczycieli i dyrektorów szkół, na który jednak samorząd może mieć wpływ pośredni poprzez na przykład odpowiednie finansowanie doskonalenia zawo-

dowego nauczycieli lub akceptację dodatkowych etatów w szkole (pedagoga lub psychologa). Dzięki tym możliwościom również proces nauczania może się znaleźć w „kręgu wpływu” samorządu.

Po zakończeniu burzy mózgów komitet strategiczny dokonuje oceny pomysłów na działania. Często z powodu braku czasu (burza mózgów jest żmudną pracą) w trakcie spotkania komitetu udaje się dokonać tylko wstępnej oceny; końcowy proces oceny przeprowadzony jest zazwyczaj przez komitet sterujący. Pierwszym krokiem powinno być grupowanie podobnych pomysłów, drugim dopiero ich ocena. W wyniku tego procesu następuje określenie konkretnych działań (projektów), wybór najlepszych, a potem, po wyborze, wszystkich potrzebnych szczegółów projektów, czyli etapów wdrożenia, osób odpowiedzialnych, wskaźników, potrzebnych zasobów itp.

Z wyborem projektów wiąże się jeszcze jeden aspekt sprawy. Wprawdzie jednym z kryteriów jest posiadanie środków do realizacji projektów, jednakże czasami, w przypadku szczególnie ważnych projektów, trzeba wybrać bardziej ambitny, to znaczy umieścić projekt w strategii, mimo że obecnie brakuje nań środków. Będzie to mobilizowało do poszukiwania możliwości jego realizacji. Przede wszystkim jednak należy wykorzystywać wszystkie dostępne możliwości usprawniania oświaty, zwłaszcza niewymagające środków finansowych, i decydować się nawet na proste projekty, które często wymagają tylko pewnych zmian organizacyjnych.

Warto też pamiętać o uwzględnianiu działań, które można wdrożyć bardzo szybko, a przez to uzyskać szybkie efekty i udowodnić efektywność całej strategii oświatowej.

Po zakończeniu wszystkich etapów prac przygotowawczych następuje faza opracowania końcowego szkicu dokumentu strategii, który potem jeszcze jest dyskutowany przez cały komitet strategiczny. O tym piszemy w następnej części.

Opisując poszczególne etapy przygotowań, wspominaliśmy, że w miarę realizacji procesu następuje stopniowe zawężanie liczby zagadnień. W podsumowaniu rozważań prześledźmy, jak w trakcie procesu przygotowywania strategii oświatowej następuje stopniowy wybór (i redukcja) zagadnień branych pod uwagę. Inaczej mówiąc, jak z mnogości informacji (zagadnień) w materiałach analitycznych dochodzi do wyboru tych zagadnień, które stają się celami strategicznymi i operacyjnymi, oraz działań prowadzących do celu.

6.4.3. Strategia i jej wdrożenie

Po zakończeniu pracy komitetu strategicznego następuje opracowanie strategii jako oficjalnego dokumentu samorządu. Możliwe są różne podejścia do jego struktury, ale najistotniejsze jest utrzymanie logiki dokumentu, tak żeby było jasne, jakie cele strategiczne realizują wizję oświaty, jak się osiąga cele strategiczne za pośrednictwem celów operacyjnych, wreszcie, jakie działania przyczyniają się do osiągnięcia celów operacyjnych.

W tej części publikacji prezentujemy wskazówki dotyczące samego dokumentu strategii oraz omawiamy różne aspekty wdrażania strategii, w tym monitorowanie, ocenę i uaktualnianie. Na koniec przedstawiamy sugestie co do udziału ekspertów zewnętrznych.

Struktura dokumentu

Wybór rodzaju i struktury dokumentu strategii oświatowej wynika z celu, do którego chcemy ten dokument wykorzystać.

Najistotniejszy jest główny dokument strategiczny. Tu na wstępie można opisać podstawę procesu strategicznego, podać informacje o tym, kto go zainicjował i kto prowadził, jak również, kto brał w nim udział. Można też zamieścić krótką informację o przebiegu procesu strategicznego.

Następnym ważnym elementem jest diagnoza. W niektórych strategiach zamieszcza się całą diagnozę, w innych tylko zestawienie najważniejszych tez diagnozy w postaci SWOT. W pierwszym przypadku dokument nabiera wagi (także dosłownie), staje się dłuższy i trudniejszy do czytania. W drugim przypadku, jeśli nie zamieszczamy całej diagnozy, warto podać choćby jej skrótowe podsumowanie, tak aby czytelnik mógł podążać za logicznym ciągiem decyzji strategicznych. Bez podsumowania analizy sytuacji trudno byłoby bowiem zrozumieć wybór celów strategicznych.

Kolejnym elementem dokumentu strategii jest opis celów strategicznych i celów operacyjnych. W niektórych dokumentach na tym kończy się dokument strategii, a co najwyżej dodana jest wzmianka, że będą prowadzone prace nad planem wdrożenia. W innych przypadkach w dokumencie zamieszcza się również listę działań, czasem z dość szczegółowym opisem i uzasadnieniem czy nawet harmonogramem i wstępną analizą kosztów i korzyści. Niektórzy uważają, że plan wdrożenia nie powinien być częścią strategii. Jednakże strategia bez opisanego działań często pozostaje dość abstrakcyjnym dokumentem i uczestnicy procesu mogą być rozczarowani rezultatem swojej pracy. To, co się dla nich

naprawdę liczy, to rodzaj działań zaplanowanych do wdrożenia. Doświadczenie niektórych samorządów mówi też, że dokument bez planu wdrożenia i określenia konkretnych działań nie jest wprowadzany w życie. Dzieje się tak zwłaszcza wtedy, gdy następuje zmiana kadencji i nowe władze nie podejmują przedwcześnie zakończonej pracy nad strategią. Dlatego warto w dokumencie strategicznym umieścić rozdział opisujący wdrażanie strategii, planowane działania i ich etapy, a także monitorowanie realizacji strategii.

Oczywiście na każdym z tych etapów – czy to celów strategicznych, czy operacyjnych, czy działań – konieczne jest określenie wskaźników monitorowania.

Przykład struktury dokumentu strategicznego

Polityka oświatowa powiatu kwidzyńskiego – strategia na lata 2010–2015

- I. Wprowadzenie.
 - II. Raport o stanie oświaty w powiecie kwidzyńskim.
 - III. Analiza SWOT.
 - IV. Misja. Model absolwenta, nauczyciela, dyrektora.
 - V. Priorytety oświatowe, cele, zadania.
 - Priorytet 1. Podniesienie efektywności kształcenia.
 - Priorytet 2. Wyrównywanie szans edukacyjnych. Dostosowanie oferty edukacyjnej do potrzeb dzieci i młodzieży szczególnej troski.
 - Priorytet 3. Poprawa jakości i efektywności zarządzania oświatą.
 - Priorytet 4. Reorganizacja i modernizacja bazy placówek oświatowo-wychowawczych.
 - Priorytet 5. Dostosowanie oferty edukacyjnej do potrzeb rynku pracy i aspiracji młodzieży.
 - Priorytet 6. Aktywny udział w realizacji programów Unii Europejskiej oraz programów innych instytucji na rzecz rozwoju edukacji.
 - VI. Harmonogram działań.
 - VII. Źródła finansowania zadań planowanych w ramach strategii.
 - VIII. Monitorowanie wdrażania strategii.
- Załącznik nr 1: Prognoza demograficzna.

Załącznik nr 2: Liczba oddziałów i średnia liczba uczniów w oddziale w szkołach i placówkach powiatu kwidzyńskiego.

Załącznik nr 3: Etaty pedagogiczne „nielekcyjne” oraz ich średnia na ucznia szkoły/placówki.

Załącznik nr 4: Etaty administracji i obsługi oraz ich średnia na ucznia (słuchacza) szkoły/placówki.

Załącznik nr 5: Planowane inwestycje oświatowe w powiecie kwidzyńskim.

Oprócz głównego dokumentu strategicznego, który jest zatwierdzany przez radę, potrzebny jest też ciekawie napisany, skrótowy dokument (często w postaci broszury), służący do informowania szerszej grupy odbiorców. Jest to szczególnie istotne, jeśli poważnie traktujemy potrzebę promocji strategii wśród mieszkańców. Taka broszura powinna zawierać tylko podstawowe informacje, przede wszystkim odpowiednio uzasadnione cele strategiczne i wybrane działania. Warto, mimo niewielkiej zwykle objętości broszury, dodać krótki opis działań, bo to jest informacja najbardziej potrzebna mieszkańcom, żeby zrozumieć istotę strategii i jej możliwe skutki.

Wewnętrzna spójność strategii

Wspomnieliśmy już wcześniej o konieczności utrzymania logicznej struktury strategii. Kłopoty z logiczną strukturą najczęściej następują wtedy, gdy metodyka opracowywania strategii nie jest spójna i uporządkowana. Jeśli poszczególne etapy są realizowane w logicznej kolejności, tak jak proponujemy, i są spójne, tzn. rezultat jednego etapu jest faktycznie wykorzystywany w pracach kolejnego etapu, spójność strategii będzie zapewniona.

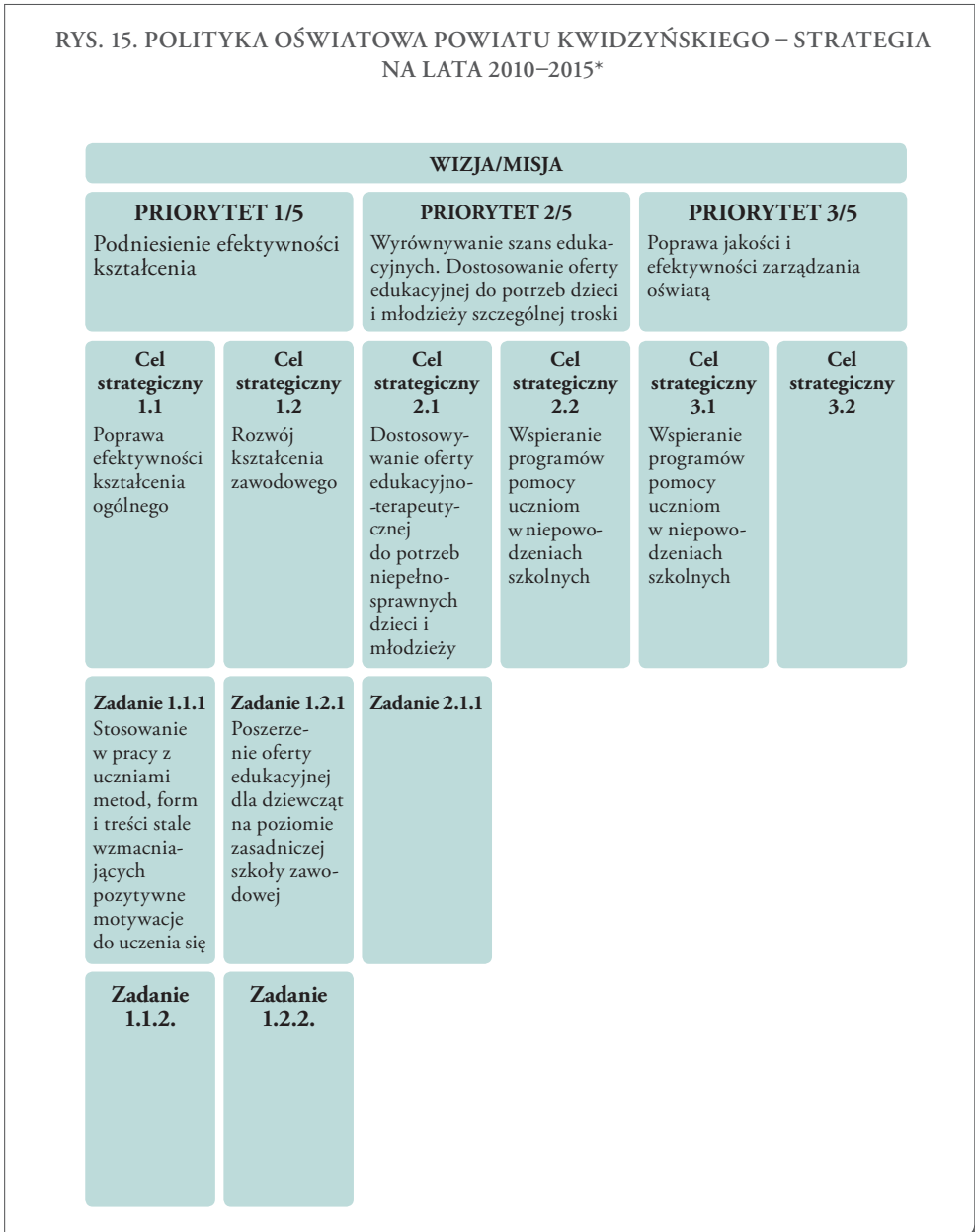
Elementy strategii układają się w określoną hierarchię, która – idąc od ogółu do szczegółu – zaczyna się od wizji rozwoju. Wizję, jak wcześniej pisaliśmy, można dokładniej przedstawić przez opisanie jej elementów i dodanie wskaźników.

Następne w hierarchii są cele strategiczne (będące, inaczej mówiąc, priorytetami), które muszą być powiązane z wizją, czyli ją w sposób optymalny realizować. Przekonanie, że są to optymalne kierunki, wynika z analizy sytuacji. Cele strategiczne osiąga się przez podległe im cele operacyjne.

Wreszcie, cele operacyjne są osiągnięte dzięki działaniom wybranym na podstawie odpowiednich kryteriów. Strukturę strategii i jej logiczne powiązania

wewnętrzne można przedstawić, śledząc kolejno elementy strategii. Poniżej prezentujemy schemat przedstawiający wybrane elementy przykładowej strategii oświatowej powiatu kwidzyńskiego.

RYS. 15. POLITYKA OŚWIATOWA POWIATU KWIDZYŃSKIEGO – STRATEGIA NA LATA 2010–2015*



* Wybrano fragmenty strategii: 3 z 5 priorytetów oraz tylko niektóre cele i działania. Niektóre elementy terminologii są inne niż proponowane w niniejszej publikacji.

Wskaźniki

Strategia stanie się nic nieznaczącym dokumentem, jeśli nie będzie realizowana, a jej realizacja nie będzie monitorowana. Monitorowanie wdrażania strategii może być jakościowe i ilościowe. To pierwsze związane jest z oceną procesu wdrażania, a zwłaszcza z decyzjami dotyczącymi zmiany wybranych elementów strategii, takich jak działania, cele operacyjne bądź nawet cele strategiczne. Gotowość do zmiany ważnych elementów strategii jest istotną sprawą, ponieważ stale zmieniają się warunki i okoliczności realizacji strategii. Trzeba je brać pod uwagę i w razie potrzeby aktualizować nie tylko wybrane działania, ale również, przy radykalnych zmianach warunków, pozostałe elementy strategii. W skrajnych przypadkach nawet wizja może ulec zmianie.

Monitorowanie ilościowe dokonuje się za pomocą wskaźników, a więc liczbowych mierników opisujących stan oświaty. Najważniejsze wskaźniki powinny zostać opisane w samej strategii. Wskaźniki powinny być jasne i zrozumiałe oraz bezpośrednio powiązane z celami strategicznymi. Wykorzystanie wskaźników budzących wątpliwości lub dyskusje może prowadzić do niepotrzebnych sporów metodologicznych, które najlepiej jest rozstrzygnąć, zanim strategia zacznie być realizowana.

Liczba wykorzystywanych wskaźników jest od dawna przedmiotem dyskusji samorządowców i ekspertów. Mamy do czynienia z tendencją do stosowania przesadnie dużej liczby wskaźników, często takich, dla których pozyskanie informacji jest trudne i często kosztowne. Bywa też, że wskaźniki są zbyt proste i nie wystarczają do oceny wdrażania strategii. Jak znaleźć odpowiednie rozwiązanie?

Wydaje się, że najważniejszym kryterium wyboru powinna być możliwość skutecznego monitorowania wdrażania strategii aż do końca całego procesu. Skuteczność oznacza, że dla każdego celu strategicznego i operacyjnego informacja pochodząca ze wskaźników ma wystarczać do oceny, czy osiągnięty postęp jest dla samorządu zadowalający. Możliwość monitorowania do końca oznacza, że nie dopuści się do sytuacji, w której monitoring zostanie zaniechany z powodu zbyt wysokich kosztów finansowych i zbyt wielkiego wysiłku ludzi w tę czynność zaangażowanych. Decyzja o wyborze wskaźników i procedurach ich mierzenia (a więc częstotliwości, sposobach publikacji i oceny itp.) powinna być podjęta przez cały komitet strategiczny.

Istotnym elementem gwarantującym skuteczne monitorowanie jest wybranie osoby odpowiedzialnej za zbieranie informacji potrzebnych do oceny wskaźników. Do odpowiedniego monitorowania przydatne jest również wdrożenie systemu zarządzania informacją opartego na wiarygodnej bazie informacji.

Przykłady wskaźników charakteryzujących cele oświatowe

Rozszerzenie zakresu nauczania przedszkolnego:

- scholaryzacja przedszkolna,
- rozkład geograficzny przedszkoli i ich dostępność dla dzieci.

Poprawa poziomu nauczania w szkołach wiejskich:

- wyniki egzaminów zewnętrznych i edukacyjna wartość dodana,
- kontynuacja nauki przez absolwentów.

Wyrównanie szans dla uczniów pochodzących z rodzin patologicznych:

- frekwencja uczniów,
- udział uczniów przerywających naukę w trakcie roku szkolnego lub niepromowanych,
- udział uczniów z rodzin objętych opieką społeczną,
- międzyszkolne różnicowanie (odchylenia standardowe) wyników egzaminów zewnętrznych.

Analiza ekonomiczna

Analiza ekonomiczna jest ważnym elementem decyzji strategicznych, choć nie zawsze łatwo ją przeprowadzić. Wcześniej, opisując szósty etap opracowywania strategii, zwróciliśmy uwagę na kryteria wyboru działań; jednym z nich jest dostępność środków na realizację konkretnego działania. Dlatego należy przeprowadzić przynajmniej wstępną analizę ekonomiczną każdego rozważanego działania, żeby mieć świadomość, jakie koszty łączą się z jego realizacją, oraz żeby łatwiej potem powiązać strategię z budżetem JST.

Analiza ekonomiczna jest szczególnie potrzebna, kiedy celem strategicznym jest zreformowanie organizacji systemu oświaty, jak na przykład zmiana sieci szkół.

Typowym dylematem w procesie opracowania strategii może być albo utrzymanie mniejszych szkół w wielu miejscowościach, albo skoncentrowanie uczniów w kilku większych szkołach. W takiej sytuacji trzeba dokładnie policzyć zyski i koszty różnych wariantów, licząc nie tylko koszty utrzymania samych szkół czy koszty dowozu, ale i koszty oraz skutki uboczne. Istotne są między innymi skutki uboczne wynikające z dużej koncentracji uczniów i wynikających z tego trudności wychowawczych, a może i zwiększonej agresji czy nawet przestępczości. Przykład ten pokazuje, że analizę finansową należy zawsze

uzupełnić analizą wpływu przygotowanych zmian na funkcjonowanie szkół i placówek oświatowych, wykraczającą poza czynniki czysto budżetowe.

W przypadku innych celów strategicznych taką analizę można przeprowadzić na poziomie samych działań, co daje lepszą orientację w temacie, gdyż dopiero na tym poziomie możemy oszacować koszty wdrożenia konkretnego działania. Nie zawsze jednak da się przeprowadzić bardzo wyrafinowaną, wielowariantową i szczegółową analizę. Mimo to warto przeprowadzić przynajmniej proste porównanie kosztów i zysków, aby wyrobić sobie wstępny pogląd na temat efektywności danego działania.

Głównym celem analizy finansowej jest określenie przyszłych kosztów wszystkich zaplanowanych w strategii działań. Taki kosztorys pozwoli na wpisanie do corocznego budżetu samorządu środków niezbędnych do ich sfinansowania.

Finansowanie

Częstym argumentem używanym przeciwko opracowywaniu strategii oświatowej jest brak środków finansowych w budżecie JST. Nic dziwnego – finanse są stałą bolączką każdego samorządu, bez względu na zasobność jego budżetu. Skoro i tak nie ma środków, głosi ta argumentacja, to nie tracmy czasu na mrzonki.

Trzeba jednak przypomnieć, że każdy samorząd dysponuje odpowiednim budżetem oświatowym, w którym wprawdzie spora część to koszty stałe, jednakże jest i część, którą można bardziej swobodnie dysponować. Dokładna analiza wykorzystania budżetu oświatowego (w ramach zbierania i przetwarzania informacji) może doprowadzić do ciekawych wniosków i wykazać możliwości finansowania projektów strategicznych. Gotowość przeznaczania środków JST (zarówno z budżetu oświatowego, jak i z ogólnych środków budżetowych) zależy od stopnia zaangażowania rady w prace nad strategią. Jeśli rada jest jednym z filarów społecznego konsensusu w sprawie wizji oświaty i jest na bieżąco informowana o postępie prac nad strategią, to łatwiejsze będzie przekonanie jej do przeznaczania środków budżetowych na realizację strategii oświatowej.

A jeśli mimo takich starań będzie brakowało środków, to weźmy pod uwagę, że – choć to może brzmieć kontrowersyjnie – nie zawsze do realizacji strategii potrzebne są środki finansowe. Wiele można osiągnąć przez lepsze wykorzystanie obecnych zasobów systemu szkolnego, zmiany organizacyjne lub wykorzystanie pozabudżetowych środków.

Zacznijmy jednak od środków budżetowych. Mamy tu dwa możliwe scenariusze.

Pierwszy z nich zakłada oszczędności z wdrożenia niektórych działań. Jeśli nasze działania strategiczne przyniosą oszczędności, to możemy je wykorzystać na inne działania w obszarze oświaty. Osiągnąwszy konsensus co do racjonalizacji sieci szkół, która przyniesie nam oszczędności, możemy od razu w ramach tego konsensusu zawrzeć warunki, że „wypracowane” fundusze pozostaną w oświacie, na przykład na podniesienie kwalifikacji nauczycieli i na doposażenie szkół. Ciekawym rozwiązaniem mógłby być fundusz stypendialny dla nauczycieli na doksztalcanie w celu poprawy jakości procesu nauczania. Przy takiej „umowie społecznej” być może będzie łatwiej uzyskać ten konsensus. Trzeba jednak pamiętać, że nierzadko oszczędności ze zreformowania sieci szkół pojawiają się dopiero po jakimś czasie i trzeba uwzględnić ten fakt w planowaniu odpowiednich przepływów finansowych.

W drugim scenariuszu zakładamy brak oszczędności. Wówczas przyjęcie strategii oświatowej oznacza, że oświata staje się jednym z celów strategicznych samorządu, który powinien być gotowy finansować ten cel ze swoich środków budżetowych. Innymi słowy, oświata staje się jednym z ogólnych priorytetów samorządu i w związku z tym zasługuje na priorytetowe traktowanie w budżecie.

Dla zapewnienia finansowania strategii, przypominamy, ważne jest budowanie od samego początku koalicji na rzecz jej wdrożenia. Osoby kluczowe w radzie i administracji samorządowej powinny być od początku zaangażowane w opracowywanie strategii. Rada powinna co jakiś czas otrzymywać sprawozdanie z postępu prac. Podobnie i społeczność lokalna powinna być na bieżąco informowana o postępie prac, aby w sytuacji gdy dochodzi do uchwalenia strategii, wywierała nacisk na władze samorządowe, domagając się przeznaczenia środków na jej realizację.

A co w przypadku, gdy rzeczywiście nie ma wystarczających środków budżetowych? Wtedy pozostają nam jeszcze środki ludzkie. Wbrew pozorom wiele można zdziałać samymi działaniami organizacyjnymi. Jest wiele przykładów działań tylko organizacyjnych, które doprowadziły do dobrych rezultatów. Trzeba też pamiętać, że największym sprzymierzeńcem poprawy jakości oświaty są jej klienci – rodzice uczniów. Tkwi w tej grupie ogromny potencjał. Odpowiednio pokierowani, traktowani jak partnerzy, gotowi są wiele poświęcić dla dobra swoich dzieci. Zresztą dotyczy to nie tylko pracy społecznej, ale i własnie funduszy. Wiele szkół pokazało już, jak wiele można we współpracy z rodzicami i biznesem poprawić w szkołach.

Na koniec pozostają nam inne środki pozabudżetowe. Tutaj największe znaczenie mają środki bezzwrotne zawarte w programach operacyjnych finan-

Przykład działania niewymagającego dużych funduszy – Forum Nauczycielskie

Zelów, gmina miejsko-wiejska w powiecie bełchatowskim

Jednym z celów strategicznych strategii rozwoju Zelowa (na lata 2001-2010) była poprawa jakości nauczania. Z powodu braku środków budżetowych nie można było realizować wielu z rozważanych działań. Ponieważ jednak wiele dyskusji poświęcono nowoczesnym technikom nauczania, postanowiono wybrać do realizacji jedno z działań wymagających niewielkich kosztów finansowych – Forum Nauczycielskie. Inicjatywa polega na okresowych spotkaniach nauczycieli w celu prezentacji ciekawych, często ich własnych, autorskich metod nauczania. Inaczej mówiąc, zaplanowano stworzenie platformy do wymiany doświadczeń w stosowaniu nowoczesnych narzędzi nauczania.

sowanych ze środków unijnych. Zwłaszcza Program Operacyjny Kapitał Ludzki (POKL) zawiera silne preferencje dla projektów oświatowych, a co za tym idzie – ich finansowania. Trzeba jednak tutaj przestrzec samorządy przed bezkrytyczną pogonią za środkami pozabudżetowymi. Udział w projektach operacyjnych UE wymaga z reguły wkładu własnego, toteż projekt, do którego przystępujemy, ma się przyczynić do naszych własnych celów strategicznych i wizji rozwoju. Nie warto tracić ani środków (jako wkładu własnego), ani energii na realizowanie czegoś co *de facto* nie przystaje do naszych planów. Nie można dopuścić, by dostępność środków unijnych dyktowała lokalne priorytety oświatowe.

Wdrażanie i ewaluacja

Aby skutecznie wdrażać strategię, nie wystarczą tylko dobre intencje, polityczna wola wdrożenia i dostępne fundusze. Konieczne jest stworzenie odpowiedniego systemu wdrażania, składającego się z różnych poziomów.

- Najistotniejszy jest tu poziom operacyjny. Nie wystarczy stwierdzić, że wydział oświaty jest odpowiedzialny za wdrożenie strategii, gdyż wydział ten ma wiele codziennych zadań wynikających z bieżącego zarządzania oświatą. Konieczne jest wyznaczenie osób odpowiedzialnych za wdrożenie strategii oświatowej. Powinno to znaleźć odzwierciedlenie w opisie stanowisk pracy, a osoby wyznaczone powinny być zwolnione na odpowiedni czas z innych bieżących obowiązków. Innym rozwiązaniem jest stworzenie specjalnej ko-

mórki strategicznej, która będzie się zajmowała wdrażaniem strategii, w tym bieżącym zarządzaniem wdrażaniem projektów (można się posłużyć przykładem firm komercyjnych, w których często powołuje się specjalną komórkę do działań strategicznych). Komórka taka może zdobyć umiejętności aplikowania o środki zewnętrzne i dzięki temu może nawet być dla samorządu „dochodowa”. Ważne jest uniknięcie niepotrzebnej konkurencji tej komórki z wydziałem oświaty.

- Na drugim biegunie systemu powinien być organ polityczny, czyli rada. Ponieważ rada zajmuje się różnymi zagadnieniami, nie może zbyt wiele czasu poświęcić oświacie. Powinna jednak przynajmniej raz w roku otrzymać raport z realizacji strategii oświatowej oraz obligatoryjną *Informację o stanie realizacji zadań oświatowych*. Jeśli jest taka potrzeba, powinna wtedy zająć się też zmianami w polityce oświatowej bądź uaktualnić strategię oświatową czy inne związane z tym programy.
- Pomiędzy tymi dwoma poziomami (operacyjnym i politycznym) jest luka, która powinna zostać wypełniona przez organ doradczy. Może to być po prostu komisja oświaty albo, stworzona pod egidą komisji, rada oświaty, której członkami byłiby przedstawiciele zarówno organu politycznego (rady), jak i kluczowe dla oświaty osoby ze środowiska lokalnego. Rada może powstać z przekształcenia dotychczasowego komitetu strategicznego, który strategię przygotował. Taka rada miałaby szanse częściej monitorować i oceniać postępy realizacji strategii i reagować na różne sytuacje.

Wracając do wizji oświaty, rozumianej jako konsensus różnych uczestników oświaty, należy podkreślić jedną z najważniejszych funkcji rady oświaty i rady gminy (czy powiatu). Chodzi o stałe monitorowanie realizacji wspólnej wizji i jej uaktualnianie, gdy zajdzie taka potrzeba. Powinno to funkcjonować jak w „uczącej się organizacji”. Nie można bowiem uznać wizji za aksjomat i ją „ślepo” realizować; trzeba być gotowym na uaktualnienia i zmiany, a nawet na budowanie kolejnego konsensusu.

Do skutecznego wdrożenia potrzebne są szczegółowe plany działań (projektów). W procesie opracowywania strategii często przygotowuje się jedynie ogólne założenia działań, w tym uproszczone tabele z podstawowymi elementami składowymi. Jest to wystarczające, żeby zrozumieć istotę projektu, ale za mało, żeby go wdrożyć. Bardzo istotnym kryterium wyboru danego projektu były założenia realizacyjne, w tym istnienie lidera czy grupy gotowej do wdrożenia projektu. Lider powinien być głównym autorem opracowania szczegółów

RYS. 16. ELEMENTY SYSTEMU KOORDYNACJI I MONITOROWANIA WE WDRAŻANIU STRATEGII OŚWIATOWEJ

<p>POZIOM POLITYCZNY:</p> <p>Rada Gminy/Powiatu</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Raz w roku otrzymuje, dyskutuje i przyjmuje Informację o stanie realizacji zadań oświatowych oraz raport z realizacji strategii oświatowej. • Uaktualnia, w razie potrzeby, lokalną politykę i programy oświatowe.
<p>POZIOM DORADCZY:</p> <p>Rada Oświatowa albo rozszerzona Komisja Oświaty</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dokonuje, najlepiej comiesięcznie (nie rzadziej jednak niż raz na kwartał), przeglądu sytuacji w oświacie i ocenia skuteczność osiągania celów strategicznych w realizowaniu strategii oświatowej. • Jeśli jest to niezbędne, rekomenduje działania organom i organizacjom realizującym strategię oświatową. • Otrzymuje szkice Informacji o stanie realizacji zadań oświatowych i rocznego raportu z realizacji strategii, opiniuje je i zatwierdza do prezentacji Radzie Gminy/Powiatu . • Rekomenduje Radzie Gminy/Powiatu zmiany w polityce oświatowej, uaktualnienia strategii oświatowej i inne programy.
<p>POZIOM OPERACYJNY:</p> <p>Wydział Oświaty lub specjalnie powołana komórka organizacyjna</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Wdraża lub koordynuje wdrażanie działań strategicznych zapisanych w strategii oświatowej (wykonywane również przez inne organizacje). • Monitoruje, gromadzi i przetwarza informacje konieczne do oceny realizacji wizji, osiągania celów strategicznych i operacyjnych oraz do działań strategicznych. • Opracowuje raporty dla Rady Gminy/Powiatu (Rady Oświatowej i/lub Komisji Oświaty) • Wdraża rekomendacje Rady Gminy/Powiatu i Rady Oświatowej.

planu, harmonogramu i budżetu danego działania. Warto zatem pamiętać o poniższych czynnikach skutecznego wdrożenia strategii:

- Jasne powiązanie strategii oświatowej z ogólnymi celami rozwojowymi wspólnoty samorządowej, zdefiniowanymi w ogólnej strategii rozwoju.
- Opracowanie spójnej, opartej na rzetelnej analizie, strategii oświatowej, gdzie istnieją logiczne powiązania pomiędzy wizją oświaty, celami strategicznymi i operacyjnymi a działaniami, i gdzie przewidziano określone wskaźniki oceny realizacji.
- Zdefiniowanie źródeł finansowania potrzebnych do wdrożenia projektów strategii, w tym powiązanie z budżetem i wieloletnim planem inwestycyjnym.

- Stworzenie organizacyjnego systemu wdrażania, składającego się z komórki zarządzania operacyjnego, organu doradczego i politycznego (rady).
- Określenie, dla każdego projektu, lidera i organizacji odpowiedzialnej za jego wdrożenie (samorządowej, pozarządowej, może i prywatnej).
- Określenie szczegółów projektów, w tym etapów wdrażania, potrzebnych zasobów, osób odpowiedzialnych.
- Wypromowanie strategii, tak aby każda organizacja wiedziała o jej istnieniu i mogła ją wykorzystać przy definiowaniu swoich planów.

6.4.4. Udział zewnętrznych ekspertów

Według niektórych krytyków prowadzenie uspołecznionego procesu opracowywania i wdrażania strategii oświatowej może zaowocować strategią nie w pełni profesjonalną, z nie całkiem optymalną ścieżką rozwoju. Podkreślaliśmy jednak wcześniej, że jedną z głównych wartości takiego podejścia jest osiągnięcie konsensusu różnych uczestników oświaty co do wizji oświaty. Nie tracąc z oczu tej istotnej wartości uspołecznienia procesu, można jednak zapewnić profesjonalizm strategii, od analizy sytuacji, przez moderowanie procesu (czy udział w nim), po opracowanie końcowego dokumentu. Aby zapewnić profesjonalizm procesu strategicznego i wynikającego zeń dokumentu strategicznego, warto rozważyć udział zewnętrznych ekspertów we wsparciu różnych aspektów procesu.

Zacznijmy od analizy sytuacji. Zakładamy, że większość informacji znajduje się w dostępnych opracowaniach, takich jak *Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych* czy arkusze organizacyjne. Są to jednak często tylko pojedyncze informacje i niejednokrotnie zachodzi potrzeba, żeby je przeanalizować i w jasny sposób przedstawić do dyskusji. Na etapie analizy zewnętrzna pomoc może się przydać także przy zdobywaniu dodatkowych informacji, szczególnie przy uzyskiwaniu opinii od innych uczestników oświaty (fakt, że eksperci są „spoza układu”, daje większe szanse na szczere opinie).

Innym trudnym, jeśli nie najtrudniejszym zadaniem jest moderowanie spotkań komitetu strategicznego. Bez fachowego prowadzenia spotkań dyskusje schodzą często na poboczne wątki, skupiają się na nieważnych detalach lub prowadzą do ostrych konfliktów. Następuje rozczarowanie i maleje frekwencja na kolejnych spotkaniach. Dla efektywności spotkań ważne jest, aby metodyka procesu i jej etapy były od samego początku jasne i zrozumiałe dla wszystkich. Eksperci mogą pomóc w przedstawieniu procesu w postaci przejrzystego schematu.

Jak ułatwić zrozumienie procesu przygotowywania strategii oświatowej?

Jednym z narzędzi ułatwiających zrozumienie całości procesu jest opracowanie schematu procesu z uwidocznieniem jego etapów i poszczególnych działań, najlepiej w odpowiedniej, przejrzystej formie graficznej. W przygotowaniu takiego schematu mogą pomóc zewnętrzni eksperci. Warto często wracać do tego schematu i wykorzystywać go jako „mapę działań”, wskazując na kolejnych etapach, w jakim punkcie w danej chwili proces się znajduje (jak na etapy przygotowań zaprezentowane na rysunku 13 w podrozdz. 6.4.2.)

Profesjonalność strategii w zakresie merytorycznym można zapewnić też poprzez stworzenie panelu zewnętrznych ekspertów w trakcie spotkań komitetu strategicznego. Eksperti mogą stanowić dodatkową grupę na spotkaniach (zazwyczaj siedzą trochę z boku) w celu recenzowania na bieżąco procesu i jego wyników oraz reagowania w strategicznych momentach. Jeśli, na przykład, w trakcie dyskusji nad „wnioskami z analiz” i wyborem najważniejszych wniosków do zapisania w SWOT zostaną pominięte jakieś ważne zagadnienia, to po zakończeniu pracy grupowej eksperci mogą zaproponować dopisanie tych ważnych, ich zdaniem, a pominiętych zagadnień. Podobnie jest z rozstrzygnięciem częstych dylematów, czy dane zagadnienie jest mocną stroną czy szansą, albo słabą stroną czy zagrożeniem (co w dyskusji często jest mylone). Podobnie na etapie określania krytycznych zagadnień – eksperci powinni mieć prawo określić dodatkowe krytyczne zagadnienia i zaproponować zapisanie ich w uzgodnionej strukturze tych zagadnień.

Bardzo ważną rolę zewnętrzni eksperci mogą również odegrać na etapie wyboru i strukturalizowania zagadnień strategicznych. Ponieważ struktura ta powstaje w trakcie warsztatów i jest potrzebna w następnej ich fazie (tj. burzy mózgów), konieczne jest szybkie wypracowanie logicznej struktury na podstawie dość surowego materiału (listy zagadnień strategicznych) stworzonego przez uczestników. Ten moment ma zasadnicze znaczenie, bo powstaje wówczas prawie końcowa strategia. Pomoc zewnętrznych ekspertów może się okazać bardzo ważna, ponieważ moderator – zajęty moderowaniem spotkania – ma ograniczone możliwości, aby dopracować tę strukturę samemu. Eksperti mogą też zainicjować dyskusję, jeśli jakieś ważne zagadnienie nie zostało uwzględnione w strategii.

Należy zwrócić uwagę na to, by eksperci zewnętrzni reagowali tylko w strategicznych momentach i w sposób nienarzucający swoich poglądów. Nie powinni „zawładnąć” spotkaniem i przeszkadzać moderatorowi w prowadzeniu dyskusji. W praktyce, jeśli chcą coś dodać, zgłaszają chęć wypowiedzenia się, ale to moderator powinien decydować o momencie, kiedy to może nastąpić. Interwencje ekspertów powinny być krótkie, dotyczące sedna sprawy, bez długich wywodów teoretycznych.

Rola zewnętrznych ekspertów podczas warsztatów planowania strategicznego (wskazówki dla ekspertów)

Cel:

Celem zespołu zewnętrznych ekspertów jest wsparcie komitetu strategicznego podczas warsztatów planowania strategicznego i zapewnienie profesjonalnego rezultatu procesu; eksperci obserwują proces i reagują w krytycznych momentach.

Szczegółowe zadania:

1. Podczas wybierania najważniejszych wniosków z analiz i organizowania ich w strukturze SWOT:
 - gdy uczestnicy pracują w grupach – zaznaczenie własnych priorytetów na swojej liście „wniosków z analiz” (można też dodać dodatkowe wnioski, których nie ma w zestawieniu);
 - po zakończeniu pracy grupy – zaproponowanie uzupełnień, jeśli coś ważnego z zestawienia zostało pominięte; dodanie brakującego wniosku;
 - zaproponowanie zupełnie nowego wniosku, jeśli jest on, zdaniem eksperta, istotny dla całej analizy.
2. Podczas wyboru zagadnień krytycznych:
 - obserwowanie, jakie zagadnienia krytyczne są wybierane przez członków grup i przygotowanie własnego wyboru brakujących, ważnych zagadnień;
 - reagowanie na wybrane i zaprezentowane zagadnienia krytyczne, jeśli są niejasne;
 - zaproponowanie innych zagadnień krytycznych, które są istotne, ale nie zostały uwzględnione w wyborze.

Ostatnim etapem, na którym przyda się pomoc fachowa, jest opracowanie dokumentu strategicznego. Jest to zadanie komitetu sterującego, ale zwykle na

końcu procesu członkom komitetu trudno zmobilizować się do jeszcze jednego wysiłku i samodzielnie wykonać pracę wymagającą szczególnej koncentracji, jaką jest staranne przygotowanie materiałów w formie ostatecznego dokumentu. Pomoc ekspertów w tym momencie może się okazać niezbędna.

Aneks 1. Elementy strategii oświatowej powiatu kwidzyńskiego

Polityka oświatowa powiatu kwidzyńskiego – strategia na lata 2010–2015

Poniżej przedstawione są wybrane elementy strategii oświatowej powiatu kwidzyńskiego, układające się w logiczną całość, począwszy od misji po szczegółowe zadania. Strategia zawiera bardzo ciekawe podejście do wizji oświaty w przyszłości; ten punkt odniesienia został scharakteryzowany poprzez oczekiwaną sylwetkę absolwenta, nauczyciela i dyrektora szkoły. Opisane zostały ich pożądane cechy i umiejętności.

Autorzy strategii oświatowej powiatu kwidzyńskiego, dążąc do realizacji swej wizji ustalają priorytety oświatowe. Priorytety z kolei są realizowane przez określone cele strategiczne. Wprawdzie z dokumentu jasno to nie wynika, ale najprawdopodobniej priorytety i cele strategiczne zostały wyznaczone na podstawie analizy sytuacji i jej podsumowania w analizie SWOT.

Osiągnięciu każdego celu strategicznego służą konkretne zadania (czyli działania). W dokumencie strategii każde zadanie jest opisane w karcie zawierającej m.in. wskaźniki kontroli jego wykonania. I chociaż „karta zadania” nie pokazuje wszystkich szczegółów, wystarcza to do zrozumienia istoty zadania. Zauważmy, że strategia byłaby bardziej przekonująca, gdyby opis zadania zawierał również wskazanie osoby odpowiedzialnej i szacunkowe zasoby potrzebne do jego realizacji.

Misja powiatu w zakresie oświaty

Zapewnienie wysokiej jakości edukacji dostosowanej do potrzeb rynku pracy poprzez stworzenie sprzyjających warunków i skutecznych narzędzi do rozwoju lokalnych szkół i placówek.

Wizja oświaty wyrażona opisem oczekiwanych cech uczestników oświaty

TABELA 35. MODEL DYREKTORA

Cechy niezbędne	Cechy pożądane	Umiejętności
<ul style="list-style-type: none"> • życzliwy, odpowiedzialny • gotowy do rozwoju i uczenia się • posiada zdolności przywódcze • oddziela problemy osobiste od zawodowych, nawiązuje prawidłowe relacje z ludźmi • prezentuje twórczą postawę 	<ul style="list-style-type: none"> • wysoki poziom energii • umiejętność zjednywania sobie ludzi • poczucie humoru • zdolności adaptacyjne • intuicja 	<ul style="list-style-type: none"> • umiejętności praktyczne (m.in. znajomość przepisów prawa) • umiejętności społeczne (m.in. kierowanie zespołem) • umiejętności koncepcyjne (m.in. tworzenie wizji rozwoju placówki)

TABELA 36. MODEL NAUCZYCIELA

Cechy osobowości	Umiejętności
<ul style="list-style-type: none"> • komunikatywny – potrafi nawiązywać właściwe relacje interpersonalne • sprawiedliwy • opanowany • wyrozumiały i życzliwy • odpowiedzialny • stanowczy • kreatywny • będący autorytetem dla uczniów 	<ul style="list-style-type: none"> • posiada wiedzę i potrafi ją rzetelnie przekazywać • nieustannie doskonali wiedzę i umiejętności • wykorzystuje atrakcyjne formy i metody pracy • potrafi nauczyć uczniów wykorzystywania wiedzy w praktyce • posługuje się nowoczesną technologią komunikacyjną i informacyjną • skutecznie rozwiązuje problemy • jest wychowawcą, umie wpajać normy i wartości • jest animatorem, opiekunem, dobrym doradcą

TABELA 37. MODEL ABSOLWENTA

Cechy niezbędne	Umiejętności niezbędne	Umiejętności pożądane
<ul style="list-style-type: none"> • aktywny, przedsiębiorczy • zdolny sprostać wymaganiom konkurencji w gospodarce rynkowej • uczciwy, samodzielny, dyspozycyjny, lojalny, kulturalny, kreatywny, pomysłowy, komunikatywny • umiejętnie pracujący w zespole 	<ul style="list-style-type: none"> • posiada konkretne umiejętności praktyczne, pozwalające na wykonywanie pracy wysokiej jakości • posiada kompetencje matematyczne i podstawowe naukowo-techniczne • zna i umiejętnie wykorzystuje programy komputerowe (Microsoft Office, AutoCAD) • umie porozumiewać się w języku ojczystym i w językach obcych • posiada wiedzę i umiejętności niezbędne do kontynuowania kształcenia na kolejnym etapie edukacyjnym • posiada kompetencje społeczne i obywatelskie 	<ul style="list-style-type: none"> • posiada dodatkowe umiejętności i kwalifikacje (np. prawo jazdy, uprawnienia SEP, uprawnienia spawalnicze, obsługa kas fiskalnych) • zna co najmniej dwa języki obce

Priorytety oświatowe

- Podniesienie efektywności kształcenia.
- Wyrównywanie szans edukacyjnych. Dostosowanie oferty edukacyjnej do potrzeb dzieci i młodzieży szczególnej troski.
- Poprawa jakości i efektywności zarządzania oświatą.
- Reorganizacja i modernizacja bazy placówek oświatowo-wychowawczych.
- Dostosowanie oferty edukacyjnej do potrzeb rynku pracy i aspiracji młodzieży.
- Aktywny udział w realizacji programów Unii Europejskiej oraz programów innych instytucji na rzecz rozwoju edukacji.

TABELA 38. CELE I ZADANIA ZWIĄZANE Z PODNIESIENIEM EFEKTYWNOŚCI KSZTAŁCENIA NA PRZYKŁADZIE POWIATU KWIDZYŃSKIEGO

Cele strategiczne	Zadania
Poprawa efektywności kształcenia ogólnego	Stosowanie w pracy z uczniami metod, form i treści stale wzmacniających pozytywne motywacje do uczenia się Badanie osiągnięć uczniów w trakcie cyklu kształcenia Opracowanie i realizowanie w szkołach programów pracy z uczniami zdolnymi Wzmocnienie działań związanych z egzekwowaniem realizacji obowiązku nauki
Rozwój kształcenia zawodowego	Poszerzenie oferty edukacyjnej dla dziewcząt na poziomie zasadniczej szkoły zawodowej Utworzenie w CKP ośrodków egzaminacyjnych dla zawodów, w których kształcą się młodzież w powiecie
Włączenie lokalnych pracodawców w kształcenie zawodowe	Udział pracodawców w kształceniu zawodowym młodzieży i doskonaleniu zawodowym nauczycieli
Poprawa efektywności kształcenia zawodowego	Wprowadzenie efektywniejszych sposobów nauczania
Zwiększenie efektywności doskonalenia nauczycieli i doradztwa metodycznego	Organizowanie szkoleń i warsztatów dla nauczycieli oraz konsultacji z doradcami metodycznymi Korzystanie ze szkoleń i kursów odbywających się <i>on-line</i>
Rozwijanie współpracy z uczelniami	Wspomaganie uczniów i szkół w korzystaniu z oferty promocyjnej wyższych uczelni

Każdy z priorytetów oświatowych jest realizowany przez określone cele strategiczne i wypełnianie zadań. Poniżej podajemy konkretne przykłady zawarte w strategii powiatu kwidzyńskiego.

RYS. 17. KARTA ZADAŃ (PRZYKŁAD OPISU ZADANIA)

Priorytet 1:

Podniesienie efektywności kształcenia

Cel strategiczny 1.1:

Poprawa efektywności kształcenia ogólnego

Zadanie 1.1.1:

Stosowanie w pracy z uczniami metod, form i treści stale wzmacniających pozytywne motywacje do uczenia się

Opis zadania i planowane przedsięwzięcia:

Przygotowanie młodego człowieka do życia w społeczeństwie jest trudne i wymaga aktywnej postawy zarówno od nauczyciela, jak i od ucznia. Najistotniejsza w procesie nauczania, decydująca o sukcesie stosowanych metod, jest skuteczna komunikacja pomiędzy uczniem i nauczycielem. W procesie nauczania jest miejsce zarówno na pogłębianie wiedzy merytorycznej, jak i na rozwijanie umiejętności niezbędnych w codziennym życiu. Praca z uczniami nie może polegać jedynie na nauczaniu odtwórczym, stawiającym schematycznie skonstruowane problemy, lecz ma pobudzać do kreatywnego myślenia. Uczniowie powinni mieć szansę na rozwijanie swoich umiejętności społecznych i twórczych – w różnorodnych dziedzinach w szkole i poza szkołą.

W tym celu przewiduje się realizację następujących przedsięwzięć:

1. Wyposażenie uczniów w umiejętności i techniki skutecznego uczenia się.
2. Stosowanie w pracy z uczniami metod aktywizujących: nauczanie – uczenie się problemowe, stosowanie gier dydaktycznych, opracowywanie zadań i problemów na podstawie dodatkowej literatury, praca metodą projektu, zachęcanie do czytania fachowych czasopism, indywidualizacja tempa i treści uczenia się, organizowanie festiwalu nauki w szkole, coroczna organizacja wyjazdów dla uczniów na wystawy i festiwale nauki, pokazy i seminaria.
3. Całoroczna, systematyczna praca nauczycieli ukierunkowana na uświadomienie uczniom:
 - konieczności zaplanowanego, samodzielnego uczenia się,
 - istnienia różnych typów pamięci i różnych stylów uczenia się, notowania i metod zapamiętywania.
4. Wspieranie szkół w zakresie realizacji innowacji pedagogicznych i programów autorskich.
5. Zorganizowanie współpracy odnoszącej się do wspólnego oddziaływania edukacyjnego nauczycieli gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych.
6. Nawiązanie współpracy z uczelniami, głównie z Trójmiasta oraz Torunia – organizowanie spotkań i warsztatów z przedstawicielami wyższych uczelni.

Wskaźniki realizacji zadania / zakładane rezultaty:

- losy absolwentów,
- wysokie wyniki w egzaminach zewnętrznych.

Aneks 2. Kilka uwag na temat moderowania procesu

Proces planowania strategicznego realizuje się w serii spotkań warsztatowych. Pomiędzy tymi spotkaniami sekretariat i komitet sterujący dokonują podsumowań wcześniejszych warsztatów i wykonują prace przygotowawcze do następnych. Etapy pracy nad strategią mogą być podzielone w różny sposób, należy jednak pamiętać o tym, że każde spotkanie powinno doprowadzić do konkretnego rezultatu, będącego wkładem do następnego etapu.

Przedstawiamy propozycję podziału spotkań i kilka wskazówek metodycznych, które ułatwią zrozumienie poszczególnych etapów, a być może pomogą moderować cały proces.

Warsztat 1

Po pracach przygotowawczych następuje pierwszy warsztat, który jest poświęcony zainauguowaniu pracy, czyli zapoznaniu członków z metodologią i zadaniami. Warto na to spotkanie przygotować schemat blokowy procesu strategicznego i go zaprezentować. Materiał ten powinien być wykorzystywany na różnych etapach procesu i służyć jako „mapa” procesu, ułatwiająca jego zrozumienie i pokazująca aktualny stan realizacji. Takie zrozumienie zwiększa motywację do udziału w procesie. W trakcie tego spotkania należy rozdać uczestnikom zadania odnoszące się do zbierania informacji, na przykład analizy egzaminów zewnętrznych (testów), oceny infrastruktury, budżetu oświatowego czy ankietowania.

Po opracowaniu tych danych komitet sterujący powinien je podsumować, tworząc dokument „Podsumowanie najważniejszych wniosków z analiz”; jest to materiał do wykorzystania na kolejnych warsztatach.

Można też na pierwszym spotkaniu zaprezentować pierwszy szkic „Podsumowania”, przygotowany na podstawie dostępnych wcześniej materiałów, tak żeby uczestnicy lepiej rozumieli, jaki materiał będzie na podstawie ich pracy tworzony. Wskazane jest też przeprowadzenie wcześniejszych rozmów z osobami ważnymi dla lokalnej oświaty i umieszczenie w ww. wstępnym materiale informacji uzyskanych od naszych rozmówców. Wykorzystanie tych informacji będzie dobrym sygnałem, że potrzebne są różne źródła materiałów do analizy.

Na pierwszym warsztacie można też wspólnie zacząć opracowywać analizę środowiska zewnętrznego.

Warsztat 2

Podczas drugiego warsztatu uczestnicy pracują nad wcześniej przygotowanym „Podsumowaniem najważniejszych wniosków z analiz” i grupują najważniejsze wnioski w strukturze SWOT, a następnie określają krytyczne zagrożenia.

Praca nad wnioskami odbywa się w ten sposób, że uczestnicy, podzieleni na grupy (najlepiej 3- lub 5-osobowe), dostają wydrukowany wcześniej materiał (ww. „Podsumowanie”), by wspólnie w grupie przedyskutować znaczenie poszczególnych wniosków, zaznaczając te, które uważają za ważne. Po zakończeniu pracy grupowej moderator prowadzi sesję plenarną i czyta po kolei wnioski zawarte w „Podsumowaniu”. Każda grupa deleguje jedną osobę, żeby informowała, na przykład przez podniesienie ręki, czy grupa uznała czytany właśnie wniosek za ważny. Jeśli większość grup uznaje wniosek za ważny, wniosek ten jest zapisywany w odpowiedniej rubryce SWOT. W trakcie dyskusji plenarnej podejmowana jest także decyzja co do przydzielenia wniosku do konkretnej części struktury SWOT (mocna strona, słabość, szansa, zagrożenie). W ten sposób wszystkie uzgodnione najważniejsze wnioski zostają przyporządkowane różnym częściom struktury SWOT, a około 20–30% informacji zostaje zredukowanych.

Kolejna część tego etapu – wybór zagadnień krytycznych – przebiega również w grupie. Każda grupa proszona jest o podejście do wywieszonych na ścianie plansz SWOT (na których poprzednio zapisywane były wnioski z analizy) i wybór zagadnienia, które uznaje za krytyczne. Każda grupa zapisuje wybrane przez siebie zagadnienia krytyczne w formie pytań, pojedynczo na karteczkach samoprzylepnych.

Po zakończeniu tego zadania, poszczególne grupy wracają na swoje miejsca i prezentują wybrane przez siebie zagadnienia, a moderator wstępnie strukturalizuje je na papierowych planszach. Na koniec następuje wspólne przegrupowywanie tych zagadnień w obszary i podobszary. Po warsztatach komitet sterujący przełączy się i uzupełni strukturę zagadnień krytycznych.

Warsztat 3

W trakcie trzeciego warsztatu uczestnicy określają zagrożenia strategiczne i metodą „burzy mózgów” wypracowują możliwe działania.

Komitet sterujący, przygotowując się do tego zadania po zakończonym poprzednim warsztacie, dopracowuje strukturę krytycznych zagadnień. Ten wła-

śnie materiał jest prezentowany komitetowi strategicznemu na początku trzeciego warsztatu.

Każda grupa proszona jest o wybór – spośród umieszczonych na planszach zagadnień krytycznych – określonej liczby (na przykład do 15) zagadnień, które od tego momentu będziemy nazywać zagadnieniami strategicznymi. Następnie grupy pracują razem i każda z nich przedstawia swój wybór zagadnień strategicznych. Są one porównywane i te, które się powtarzają, stają się elementami głównej struktury strategii. Na tym etapie dopuszczalna, a nawet wskazana jest dyskusja nad końcowym wyborem; głosowanie nie powinno być mechanizmem decydującym. Jeśli więc ktoś na tym etapie ma bardzo ważne argumenty za włączeniem konkretnego dodatkowego zagadnienia i reszta komitetu je przyjmie, to możliwe są jeszcze zmiany w ostatecznej strukturze.

Po zamknięciu dyskusji nad strukturą celów strategicznych i operacyjnych (bo strategiczne zagadnienia stają się celami strategicznymi i operacyjnymi), przychodzi kolej na znalezienie odpowiedzi na postawione pytania. Trzeba dodać, że im lepiej zdiagnozujemy przyczynę problemu, czyli im precyzyjniej określimy zagadnienie strategiczne (cel), tym łatwiej i konkretniej będziemy w stanie odpowiedzieć na pytanie, jak ten cel osiągnąć.

Odpowiedzi na pytania, czyli pomysłów na odpowiednie działania, szukamy metodą „burzy mózgów”. Warto przypomnieć sobie, na czym polega ta metoda. Do zilustrowania zasad i „rozgrzania” uczestników można przeprowadzić próbę na przykładzie jakiegoś prostego zadania (pokazujemy np. pustą plastikową butelkę na wodę i zadajemy pytanie: Jak można wykorzystać pustą plastikową butelkę?). Pomysły zapisujemy na planszy.

Każdy cel, zapisany w formie pytania, umieszczamy na osobnej planszy papierowej i wieszamy ją na ścianie. Prosimy grupę o generowanie pomysłów, a następnie każdy pomysł, zgodnie z zasadami sesji, zapisujemy na planszy. Kiedy już pula pomysłów się wyczerpie, przystępujemy do pracy nad następną planszą z kolejnym pytaniem.

Następny etap to wstępna ocena pomysłów. W tym celu każdy uczestnik otrzymuje 3–5 samoprzylepnych małych kropek, które może przykleić w pobliżu pomysłów, które uważa za najlepsze. Ważne jest, aby przypomnieć uczestnikom kryteria wyboru działań (projektów).

Po zakończeniu warsztatów komitet sterujący dokonuje końcowej oceny pomysłów i opracowuje pierwszy szkic dokumentu strategii.

Warsztat 4

Pierwszy szkic strategii i proponowany wybór działań zostają zaprezentowane komitetowi strategicznemu podczas czwartego warsztatu; teraz odbywa się ostateczna dyskusja nad przyjętymi elementami strategii. Warto na tym etapie przypomnieć całą „ścieżkę” strategiczną, bo zdarza się, że w ostatnim momencie uczestnicy procesu próbują uwzględnić w strategii jakiś nowy pomysł. Trzeba zachować ostrożność na tym etapie, bo łatwo wrócić do punktu wyjścia i pogрузić się w dyskusji o podstawowych priorytetach. Nie oznacza to jednak, że można zlekceważyć poważne uwagi. Po często burzliwej dyskusji (tu profesjonalne moderowanie jest szczególnie ważne) następuje ostateczne przyjęcie szkicu strategii.

Na koniec, po wszystkich warsztatach i pracy komitetu strategicznego, komitet sterujący dopracowuje ostateczny dokument strategii, aby można go było przedstawić radzie do zatwierdzenia

Bibliografia

Chmura K., Orozobekov A., *Handbook on How to Manage Local Economic Development. Decentralization and Local Government Program in the Kyrgyz Republic*, United States Agency for International Development, 2009.

Kamiński B., Chmura K. *Materiały szkoleniowe. prezentacje*, United States Agency for International Development (USAID), 2000.

Materiały analityczne i strategie polskich samorządów: Murowana Goślina, Konin, Jelenia Góra, Powiat Kwidzyński.

Materiały Sektora Zarządzania Strategicznego wypracowane w ramach *Programu Partnerstwa dla Samorządu Lokalnego* (LGPP).

Stanek R., *Analiza gminnych strategii oświatowych*. Raport na zamówienie Uniwersytetu Warszawskiego w ramach projektu *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*, Warszawa 2010.

Toft D., *Analiza powiatowych strategii oświatowych*. Raport na zamówienie Uniwersytetu Warszawskiego w ramach projektu *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*, Warszawa 2010.

ROZDZIAŁ 7
WOKÓŁ STRATEGII
OŚWIATOWYCH.
POLSKIE I AMERYKAŃSKIE
DEBATY
O STRATEGICZNYCH
PROBLEMACH EDUKACJI

Anthony Levitas

7.1. Wstęp

W rozdziale tym dowodzimy, że w Polsce potrzebne jest sproblematyzowane, pragmatyczne podejście do reformy szkolnictwa na poziomie lokalnym. W czym rzecz, wyjaśniamy sukcesywnie, w kolejnych częściach rozdziału. Najpierw poddajemy krytycznej analizie dwa konkurencyjne modele reformy oświatowej wyłaniające się z amerykańskiej i polskiej literatury dotyczącej *New Public Management*, nowego zarządzania w sektorze publicznym (dalej – NPM). Następnie omawiamy skrótowo teoretyczne podstawy pragmatycznego podejścia do reformy sektora publicznego. I na koniec pokazujemy, co mogłoby ono oznaczać dla polskich samorządów pragnących reformować oświatę w pierwszych dziesięcioleciach XXI wieku.

Rozpoczynamy od analizy tego, co nazywamy „populistycznym” nurtem NPM w reformie edukacji. Według literatury przedmiotu testy i swobodny wybór szkoły, czyli konkurencyjność, to najlepszy sposób na wyegzekwowanie od polityków, urzędników i pracowników oświaty odpowiedzialności za poprawę jakości nauczania. Naszym zdaniem brak przekonujących dowodów, że konkurencja podnosi jakość nauczania, wiele zaś wskazuje, że testy służące nagradzaniu lub karaniu szkół i nauczycieli mają wiele niekorzystnych skutków. Wydaje się też, że literatura ta zakłada bardzo uproszczoną wizję samej istoty kształcenia.

Następnie analizujemy nurt NPM, który nazwaliśmy „proceduralnym”, oraz próby wdrożenia w sektorze oświatowym planowania strategicznego i budżetu zadaniowego. Jak w wersji populistycznej, tak i w tym przypadku literatura przedmiotu skupia się na znalezieniu mechanizmów pozwalających politykom i obywatelom rozliczać nauczycieli z wyników nauczania. W tym nurcie jest

jednak dużo więcej zrozumienia dla wielorakich, ważnych funkcji, jakie pełni szkoła, i tego, że nie jest wcale oczywiste, ku jakim celom miałyby dążyć system oświatowy ani jak mierzyć postęp w ich osiągnięciu. W swoich rozważaniach autorzy skupiają się na wskazaniu proceduralnych etapów pozwalających zainteresowanym stronom wyznaczać konkretne, wymierne cele strategiczne (zadania). Doceniamy użyteczność metodologicznego bogactwa tej perspektywy i słuszne dostrzeżenie różnorodności celów, jednak w praktyce nacisk na wieloetapowe procedury i kurczowe trzymanie się przyjętych planów/budżetów z precyzyjnie określonymi celami i wskaźnikami sprawia, że często wszystko to załamuje się pod własnym ciężarem.

Obie koncepcje ukazują sobie nawzajem, jak w lustrzanym odbiciu, własne słabości. Wersja „populistyczna” przyjmuje naiwnie jednostronną definicję strategicznych celów szkolnictwa i nadmiernie ufa testom i konkurencji jako gwarancji sukcesu. Wersja „proceduralna” zaś uznaje pluralizm celów, ale wiąże zbyt duże nadzieje na reformy z formalnymi procedurami, których trudno ściśle przestrzegać i które często owocują planem/budżetem zbyt rozbudowanym, by go skutecznie wdrażać, albo zbyt ogólnym, by wskazywać poszczególne etapy zmian.

W dalszej części próbujemy umiejscowić te dylematy na tle tradycji amerykańskiego pragmatyzmu – który jest w istocie teorią ewolucyjnego uczenia się – przymierzając go do twardych realiów reformy szkolnictwa. Dla pragmatystów ludzie są przede wszystkim istotami społecznymi, które nie wiedzą niczego na pewno, a mimo to jakoś potrafią uczyć się od siebie nawzajem w toku wspólnego rozwiązywania problemów. Modelowym tego przykładem – i wielką tajemnicą – jest język, który wyczarowujemy wspólnie z niczego, którego słowa i struktury mają stałe, zwyczajowe i oczywiste dla nas zastosowania i który – w obliczu nowych wyzwań – stale modyfikujemy, wzbogacając o nowe znaczenia. Innymi słowy, dla pragmatystów uczenie się, podobnie jak język, jest – chcemy tego czy nie – czymś, czego używamy na co dzień, za wykorzystanie czego jesteśmy odpowiedzialni i co rozwija się zależnie od tego, jak trafnie zdefiniujemy stojące przed nami problemy. Niezbędny jest świadomy namysł nad tymi wyzwaniami, zbiorowa refleksja, która wzbogaci język – a zarazem edukację – o nowe pojęcia i kategorie niezbędne do tego, byśmy mogli przejść do kolejnych, pilnych problemów.

Zważywszy na zainteresowanie pragmatyzmu językiem i procesem uczenia się, nie dziwi doniosła rola, jaką w tej teorii od początku przypisywano pedagogice. Nas jednak interesują przede wszystkim praktyczne implikacje pragmatycznego modelu uczenia się dla zmian organizacyjnych, a w szczególności reformy systemu szkolnictwa.

Trzy zasady pragmatyczne mają wedle nas szczególne znaczenie

Pierwsza, że **skuteczna organizacja** wymaga społeczności, która w tym samym momencie angażuje się w dążenie do wspólnego celu i jest głęboko świadoma prowizorycznego, eksperymentalnego charakteru swojej wiedzy.

Druga zasada to przeświadczenie, że **przyjęcie udanej strategii** wynika raczej z ciągłego doskonalenia i poprawiania naszych zwyczajów i praktyk niż z wielkiego, tworzonego od zera projektu.

I trzecia zasada, najważniejsza, że **dokonanie zmiany** wymaga krytycznej refleksji i wspólnego rozważenia problemów, które mamy rozwiązać, oraz rutynowych (zwyczajowych) praktyk instytucji, które stworzymy i wykorzystujemy.

Na koniec próbujemy się zastanowić, co te zasady mogą na początku XXI wieku oznaczać dla reformy polskiej oświaty. Zaczynamy od bezspornych, wędług nas, ogólnych obserwacji na temat obecnej sytuacji: że w złożonych, wieloszczeblowych systemach demokratycznych za jakość nauczania odpowiadają wspólnie władze centralne i lokalne, szkoły, rodziny i uczniowie; że Polska ma jeden z najbardziej zdecentralizowanych i „urynkowionych” systemów szkolnictwa w Europie i że duża część odpowiedzialności za jego rozwój, w tym za jakość nauczania, spoczywa na samorządach; wreszcie, że Polska wychodzi na decentralizacji, jak dotąd, całkiem niezłe i mimo problemów polska oświata żegluguje śmiało na porywistych wiatrach demokratyzacji i postkomunistycznej transformacji.

Ale droga przed nami jeszcze długa, a dalszy postęp wymaga wspólnego zrozumienia na każdym szczeblu najpoważniejszych problemów, które stoją przed polską edukacją. Skupiamy się na trzech kwestiach.

Po pierwsze, obowiązujące przepisy nie określają jednoznacznie odpowiedzialności władz różnych szczebli za finansowanie szkół i jakość edukacji. Niejasne prawo pozwala łatwo zrzucić winę na innych, konieczne jest więc ujednoznacznienie przepisów umożliwiające konstruktywną, partnerską współpracę wszystkich zainteresowanych – nie tylko między różnymi szczeblami władzy, ale między samorządami i szkołami, między wszystkimi zainteresowanymi stronami, w tym zwłaszcza rodzicami, którzy najbardziej odczuwają sukcesy i porażki tych wspólnych przedsięwzięć.

Po drugie, możliwość wyboru szkoły w połączeniu z postępującym rozwarstwianiem się społeczeństwa i tradycyjnym zróżnicowaniem miasto–wieś to jako-

ściowo nowe wyzwanie dla polskiego szkolnictwa. Niesprostanie temu wyzwaniu może sprawić, że szkoły będą powielały lub wręcz pogłębiały istniejące podziały społeczne, które powinny niwelować. W tym kontekście wydaje się, że dla egalitaryzacji systemu szczególnie znaczenie ma upowszechnianie – zwłaszcza na wsi – edukacji przedszkolnej i rozszerzenie jej programu. **Uważamy też, że testy i konkurencja między szkołami, pomyślane jako mechanizm zwiększania odpowiedzialności polityków, urzędników i pracowników oświaty za wyniki, mniej służą podnoszeniu poziomu kształcenia niż szerzenie etosu odpowiedzialności w instytucjach sektora publicznego i w społeczeństwie.** Nie chcemy przez to powiedzieć, że testy są niepotrzebne ani że należałoby ograniczyć możliwość wyboru szkoły; podkreślamy tylko, że zbytne poleganie na tych mechanizmach nie jest *panaceum* na wszystkie bolączki polskiego szkolnictwa.

Wynika z tego trzecia kwestia, być może najważniejsza – nieodzowność wzajemnego zaufania wszystkich stron zaangażowanych w edukację. Testy mogą to zaufanie podważyć i uniemożliwić zgodną współpracę, bez czego szkoła nigdy nie uzna swojej odpowiedzialności za sukces życiowy dzieci, którym ma służyć. Według nas etos odpowiedzialności zaczyna się od uznania, że „dobra edukacja” służy wielu celom naraz i że na dobrą sprawę nie mamy precyzyjnych mierników sukcesu. Sukces wymaga instytucjonalizacji stałego dialogu społecznego i zróżnicowanej, publicznej weryfikacji tego, czy obrana polityka i realizowane programy spełniają pokładane w nich nadzieje.

W końcowej części pracy prezentujemy propozycje usprawnienia zarządzania przez samorządy szkołami umożliwiające skuteczne zmiany instytucjonalne. Metody i narzędzia proponowane w opracowaniach na temat NPM przedstawiamy w kontekście pragmatycznej teorii ewolucyjnego uczenia się, ciągłego doskonalenia i związku między poprawą zachowań zwyczajowych a umiejętnością rozwiązywania nowych problemów. W tym duchu omawiamy też rolę arkusza organizacyjnego w konstruowaniu dobrego budżetu, zasady efektywnego stosowania wskaźników, norm i testów do oceny własnej skuteczności oraz narzędzia i metody umożliwiające podjęcie konstruktywnego dialogu społecznego¹¹¹.

¹¹¹ Chciałbym podziękować Sergiuszowi Kowalskiemu za jego nieocenioną pomoc przy tłumaczeniu 7 rozdziału niniejszej książki oraz złożyć podziękowania całemu zespołowi projektu *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym* – Janowi Herczyńskiemu, Mikołajowi Herbstowi, Anecie Sobotce, Joannie Kielan i Ryszardowi Gieleckiemu oraz wielu samorządowcom, dyrektorom szkół, ekspertom od edukacji, którzy wzięli udział w naszych grupach dyskusyjnych. Bez ich wiedzy i wysiłku napisanie tego byłoby niemożliwe. Jestem wdzięczny Agnieszce Kopańskiej, Tomaszowi Potkańskiemu, Richardowi Woodwardowi, Marii Jackl oraz Janowi Herczyńskiemu za krytyczne komentarze do pierwszych wersji tego rozdziału.

7.2. Testy i wybór szkoły: „populistyczna” wersja NPM

Przez ostatnie trzydzieści lat w dyskusjach o reformie sektora publicznego dominowała koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (NPM). Literatura na ten temat jest bogata, jednak sama koncepcja kruszy się, a w czasopiśmie poświęconych administracji publicznej wzywa się na całym świecie do „wyjścia poza formułę NPM”. Szczegółowy opis kariery i upadku NPM, na pewno ciekawy, wykraczałby poza ramy tej pracy. Ograniczymy się do możliwie krótkiego opisu dwóch nurtów NPM, prezentującego główne dylematy reformy szkolnictwa.

Nowe zarządzanie w sektorze publicznym narodziło się w latach 80. XX wieku wraz z thatcheryzmem i reaganizmem. Ideologicznym impulsem było przekonanie, że państwo opiekuńcze wymknęło się spod kontroli obywateli, a rozrośnięta biurokracja sektora publicznego uniezależniła się od nadzorujących ją polityków i stała się niesprawna w stopniu uniemożliwiającym świadczenie usług społeczeństwu po rozsądnej cenie. Rozwiązaniem – wedle zwolenników NPM – miało być „uzdrowienie” zarządzania przez wdrożenie w sektorze publicznym metod sektora prywatnego. Miały one umożliwić politykom rozliczanie dostarczycieli świadczeń publicznych z efektywności ich działań i przywrócić im władzę nad rozpasaną biurokacją. Zarazem miały dać obywatelom – już nie klientom, tylko konsumentom – możliwość wyboru, co także oddolnie dyscyplinowałoby publicznych usługodawców.

W dziedzinie oświaty idee te szybko skryształizowały się wokół dwóch narzędzi – wyboru szkoły i testów. Główne argumenty za wyborem przedstawił już w połowie lat 50. XX wieku. Milton Friedman, ale realną siłę zyskały one po publikacji w 1990 r. książki *Politics, Markets and America's Schools* Johna Chubba i Terry'ego Moe. Ich zdaniem realną reformę oświaty w Ameryce uniemożliwiają, broniąc swych interesów, związki nauczycieli, stowarzyszenia dyrektorów szkół, wydawnictwa edukacyjne oraz władze stanowe i lokalne. Instytucje te trzeba wedle nich zlikwidować i zastąpić systemem *de facto* okrojonym z wyższych szczebli organizacyjnych. Zamiast tego należy wprowadzić minimalne kryteria merytoryczne ukończenia szkoły, standardy zdrowia i bezpieczeństwa oraz obowiązków dyplomów nauczycielskich, a także wymóg pełnego i rzetelnego relacjonowania poczynąń szkół. Szkoły miałyby z kolei swobodę organizowania się wedle własnej koncepcji i życzeń rodziców. Co najważniejsze, rodzice uczniów dostaliby bony pokrywające koszty nauki dzieci – do wykorzystania w szkołach publicznych lub prywatnych. Krótko mówiąc, nadzieje na reformę pokładano

w obywatelach, którzy jako konsumenci dokonają wyboru zmuszającego szkoły do większego wysiłku.

Chubb i Moe nie wiązali idei wyboru z testami, ale szybko zrobili to za nich inni¹¹². Testy uznano powszechnie za najlepsze narzędzie podnoszenia sprawności rynku oświatowego, który zwolennicy wyboru chcieli stworzyć. Główna myśl była kusząco prosta – podstawowym celem szkoły jest nauczanie, którego jakość odzwierciedlają wyniki uczniów pozwalające ocenić poziom szkoły, a więc nauczycieli. Wyniki zaś najłatwiej zmierzyć za pomocą testów – jednokowych lub przynajmniej analogicznych na każdym poziomie nauczania. Publikowanie wyników da rodzicom i uczniom informacje, których potrzebują, by podjąć świadomą decyzję o wyborze szkoły, a rynek z czasem wyeliminuje słabsze i pozostałe zmusi do starań o coraz lepsze rezultaty.

W wyniku takiego rozumowania i takiej praktyki testy stały się drugim – nazwijmy je „populistycznym” obliczem NPM – populistycznym dlatego, że umożliwienie rodzicom i uczniom wyboru szkoły jest niewątpliwie atrakcyjne politycznie, i dlatego, że intuicyjnie atrakcyjna jest możliwość rozliczania szkół i nauczycieli z wyników¹¹³. Wszystko to brzmiało dobrze, ale brak było dowodów, że swobodny wybór szkoły i testy są skuteczniejszym niż inne instrumentem reformy systemu.

Przyjrzyjmy się wyborowi szkoły. Warto wspomnieć o dwóch osobliwościach amerykańskiej debaty o wyborze, sprawiających, że wylano w niej aż tyle jadu. Po pierwsze, konstytucyjny rozdział Kościołów od państwa uniemożliwia powszechną w wielu krajach praktykę publicznego dotowania szkół wyznaniowych. Po drugie, głównym źródłem finansowania amerykańskich szkół były, tradycyjnie, lokalne podatki od nieruchomości¹¹⁴. To kolejna różnica między USA a większością innych krajów, gdzie szkoły są zwykle finansowane bezpośrednio

¹¹² J. Chubb i M. Terry piszą (*Politics, Markets and America's Schools*, Brookings Institution Press, Washington D.C. 1990): „Jeżeli chodzi o efektywność, szkoły są kontrolowane oddolnie przez rodziców i uczniów, którzy są bezpośrednimi odbiorcami świadczeń edukacyjnych i mają prawo wyboru” (*When it comes to performance, schools are held accountable from below by parents and students who directly experience their services and are free to choose*), s. 217–225.

¹¹³ Najlepszy opis sposobu, w jaki testowanie i wybór szkoły zdominowały wizję reformy szkolnictwa w Ameryce, przedstawia Diane Ravitch w swej pracy z 2010 r. (*The Death and Life of the Great American School System: How Testing and Choice are Undermining Education*, Perseus Books, Philadelphia). Ravitch, jedna z czołowych amerykańskich historyczek oświaty, przez wiele lat była gorącą zwolenniczką egzaminowania i wyboru szkoły. Jej ostra krytyka tej koncepcji zaskoczyła amerykańską społeczność pracowników oświaty, a echa jej krytyki nadal pobrzmiwają w całym środowisku.

¹¹⁴ W systemie tym powołuje się niezależne, wybierane demokratycznie rady szkół, które mają prawo nakładać podatki od nieruchomości. Również Kanada finansuje szkoły z lokalnych podatków od nieruchomości.

z budżetu centralnego albo przez transfery ze szczebla centralnego na lokalny¹¹⁵.

Finansowanie z podatków lokalnych oznacza, że amerykańscy uczniowie mogą uczęszczać do szkół tylko według rejonizacji. Oznacza też duże nakłady na ucznia w bogatszych samorządach i mniejsze w biedniejszych¹¹⁶. W latach 60. i 70. XX wieku różnice te zaostrzyły się, kiedy bogatsi wyprowadzali się na przedmieścia (*white flight*, ucieczka białych z centrów miast), żeby – jak często mówili wprost – lepiej uczyć dzieci „za nasze podatki”. W rezultacie od lat 80. i 90. XX wieku najgorętszymi zwolennikami wyboru stały się mniejszości, które – schwytane w pułapkę upadającego szkolnictwa wielkomiejskich gett – chciały posyłać dzieci do innych placówek, zwłaszcza do względnie tanich i o wiele lepszych szkół katolickich, które jednak wedle konstytucji USA nie mają prawa korzystać ze środków publicznych.

Amerykański spór przesłania nam to, że w wielu krajach uczniowie mają faktyczną swobodę wyboru. W europejskich szkołach podstawowych zwykle, jeśli są miejsca, nie obowiązuje rejonizacja i nie ma jej w większości europejskich szkół średnich. Obowiązują natomiast egzaminy wstępne. W wielu europejskich krajach szkoły kościelne dostają dotacje publiczne i nie muszą pobierać czesnego¹¹⁷.

Jak na ironię, bardzo amerykańska idea urynkowania szkolnictwa w celu podniesienia poziomu nauczania zyskała w minionym dwudziestolecu spore

¹¹⁵ W bardziej scentralizowanym europejskim systemie finansowania szkół podział na okręgi nie jest tak sztywny, jak w USA, bo szkoły nie są bezpośrednio powiązane z lokalnymi podatkami. W wielu krajach, m.in. w Polsce, samorzady mogą uzupełniać subwencję oświatową otrzymywaną z budżetu centralnego przychodami z innych źródeł. W krajach skandynawskich samorzady finansują oświatę przede wszystkim z podatków lokalnych, jednak głównym źródłem jest lokalny podatek dochodowy od osób fizycznych, a nie podatek od nieruchomości.

¹¹⁶ Przez ostatnich 30 lat sądy konstytucyjne w różnych stanach orzekały, że różnice w wydatkach przypadających na ucznia naruszają (stanowe) przepisy konstytucyjne dotyczące równości obywateli wobec prawa. W ten sposób sądy nakazały władzom stanowym podjęcie działań ograniczających te różnice. W rezultacie ograniczono wydatki w bogatszych okręgach, stworzono finansowane przez stany programy wyrównujące szanse i/lub ponownie scentralizowano finansowanie szkół. Tendencja do ponownej centralizacji finansowania szkół na poziomie stanu nabrała tempa w wyniku pewnych inicjatyw politycznych – najsłynniejszą była tzw. Proposition 13, przyjęta w stanie Kalifornia – mających na celu ograniczenie wzrostu podatku od nieruchomości. Zob. Ch. Roelke et al., *School Finance Litigation: the Promises and Limitations of the Third Wave*, „Peabody Journal of Education”, 2004, vol. 79, nr 2, oraz J.S. Liebman i Ch. Sabel, *A Public Laboratory that Dewey Never Imagined: The Emerging Model of Public School Governance And Legal Reform*, „Review of Law and Social Change”, 2003, vol. 28, nr 2.

¹¹⁷ We Flandrii konstytucja definiuje swobodny wybór szkoły w taki sposób, że w każdym okręgu musi znajdować się przynajmniej jedna religijna i jedna świecka „szkoła publiczna”.

uznanie w Europie i wiele krajów, w tym Polska, poszło nawet dużo dalej niż USA w jej wdrażaniu. Niektóre kraje wprowadziły, jak w USA, bony edukacyjne dla ubogich uczniów i mniejszości, a inne – szersze programy zapewniające szkołom społecznym (niepublicznym i nieprywatnym, podobnym do amerykańskich *charter schools*) ten sam poziom finansowania na głowę ucznia. Z kolei jeszcze inne pozwalają przeznaczać środki przypadające na ucznia w szkole publicznej na pokrycie czesnego w szkole prywatnej.

Najbardziej radykalny eksperyment wdrożyła Szwecja. Od wczesnych lat 90. XX wieku zniesiono tam niemal wszystkie ograniczenia – uczniowie mogą bez względu na miejsce zamieszkania uczęszczać do dowolnej szkoły publicznej lub niepublicznej, także prywatnej szkoły nastawionej na zysk, nie płacąc za naukę. Zapewniły to dwa przepisy. Po pierwsze, samorządy lokalne pokrywają całe koszty edukacji podstawowej i średniej, i muszą zapewnić wszystkim szkołom publicznym i niepublicznym, także z innych okręgów administracyjnych, takie same jak dotacje na ucznia, w ich rejonie. Po drugie, „niezależne” szkoły nastawione na zysk nie mogą pobierać czesnego¹¹⁸. Z punktu widzenia rodziców oznacza to brak różnic i ograniczeń w wyborze szkoły publicznej bądź prywatnej, a dla szkół oznacza to konkurencję na tym samym polu¹¹⁹.

Jednak urynkowienie szwedzkiego szkolnictwa przyniosło społeczeństwu rozczarowanie. Przede wszystkim, jak dowodzą badania, przez minione 20 lat rosło socjalno-ekonomiczne rozwarstwienie szkół, i choć trwają dyskusje, w jakim stopniu jest to skutkiem urynkowienia, a w jakim głębszych przemian społecznych, wyniki te zaskoczyły szwedzką opinię publiczną¹²⁰. Ponadto niepokój budzi fakt, że urynkowieniu oświaty w Szwecji towarzyszył spadek wyników nauczania obserwowany na międzynarodowych i krajowych egzaminach, chociaż nie jest jasne, co jest tego powodem. Niepokój ten sprawił, że

¹¹⁸ A. Björklund, P. Edin, P. Fredriksson, A. Krueger (*The Market Comes to Education in Sweden: An Evaluation of Sweden's Surprising School Reforms*, New York 2005) piszą: mimo że szkoły niepubliczne nastawione na zysk nie mogą pobierać opłat, nastąpił znaczny wzrost liczby podmiotów prywatnych prowadzących szkoły: 7% uczniów szkół podstawowych i 30% uczniów szkół średnich z dużych miast uczęszcza do szkół niepublicznych.

¹¹⁹ Polska nie jest daleko w tyle w porównaniu ze Szwecją, jeżeli chodzi o wybór szkół i konkurencję między szkołami. W Polsce samorządy lokalne muszą przekazywać szkołom społecznym i prywatnym tę samą ilość środków finansowych na ucznia, jaką otrzymują z budżetu w formie subwencji oświatowej (zazwyczaj jest to od 70 do 80% wszystkich wydatków na ten cel), nie ma też praktycznie żadnych ograniczeń dotyczących wysyłania dziecka do szkoły publicznej poza miejscem zamieszkania. Te zasady sprawiają, że polski system oświaty jest jednym z najbardziej urynkowionych na świecie.

¹²⁰ Skolverket (National Agency for Education), *What influences Educational Achievement in Swedish Schools? A Systematic Review and Summary Analysis*, Stockholm 2010.

w ostatnich wyborach parlamentarnych postulaty reformy edukacyjnej odegrały w Szwecji tak ważną rolę. Rząd wdraża reformy zmierzające do uzyskania większej kontroli nad oświatą¹²¹. Nasuwa się nieodparcie następujący wniosek: trudno na podstawie tych danych, a przynajmniej wyników testów, stwierdzić, że międzyszkolna rywalizacja podniosła w Szwecji jakość nauczania.

Także z niedawnej analizy wtórnej OECD (ponad 200 badań oddziaływania mechanizmów rynkowych na oświatę) wynika, że mało jest powodów do wiary w istotny wpływ wyboru szkoły na jakość nauczania. Bogaty i wnikliwy raport OECD wskazuje, że urynkowienie ma znikomy wpływ (zarówno pozytywny, jak negatywny) na jakość kształcenia mierzoną wynikami testów, budżetem szkoły i nowatorskimi metodami nauczania¹²². Tam, gdzie na niewielkim terenie działa wiele szkół, a warunki społeczno-ekonomiczne są stosunkowo jednorodne, można obserwować niewielką poprawę. Niektóre badania wykazały też poprawę wyników testów dzieci znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, które zyskały możliwość wyboru lepszej szkoły. Jednak w innych przypadkach wyniki testów były takie same lub gorsze, być może na skutek zaostrzania się podziałów klasowych i etnicznych, jakie nastąpiły w wyniku możliwości wyboru szkoły. Faktycznie większość badań wykazała, że urynkowienie dość konsekwentnie zwiększa rozwarstwienie społeczno-ekonomiczne i etniczne szkół. Nie ma żadnych dowodów na to, że konkurencja szkół prowadzi do obniżania kosztów, i bardzo mało, że zwiększa innowacyjność kształcenia.

Co najciekawsze, badanie OECD próbuje odpowiedzieć na pytanie, dlaczego efekty urynkowienia są tak znikome mimo tak wielkiego politycznego wysiłku zainwestowanego w zmiany i naukową podbudowę całej koncepcji. Raport wskazuje trzy przyczyny tej sytuacji.

- Po pierwsze, rynki edukacyjne mają ograniczony zakres i głębokość, ponieważ w wielu miejscach istnieje niewiele szkół, które często są od siebie bar-

¹²¹ A. Björklund et al., *The Market Comes...*; Skolverket, *What influences Educational Achievement...*. Warto dodać, że urynkowieniu systemu oświaty w Szwecji towarzyszyło zmniejszenie wymogów programowych i duże ograniczenie liczby testów, ponieważ uważano, że swobodny wybór szkół i konkurencja między szkołami wystarczą do podniesienia poziomu nauczania. Normy programowe i egzaminy były uznawane za ograniczenie autonomii szkół, obniżające ich zdolność do skutecznego reagowania na potrzeby uczniów.

¹²² S. Waslander, C. Pater, M. van der Weide, *Markets in Education: An Analytical Review Of Empirical Research On Market Mechanisms In Education*, OECD Working Papers on Education 2010, No. 52. Każda osoba zainteresowana wpływem swobodnego wyboru szkoły na jakość kształcenia powinna przeczytać ten raport w całości. Link do polskiej wersji: <http://www.ore.edu.pl>, zakładka „Zarządzanie oświatą”.

dzo oddalone. Innymi słowy, rynki edukacyjne są lokalne, a zakres realnego wyboru jest często mocno ograniczony.

- Po drugie, w obrębie lokalnych rynków edukacyjnych szkoły są klasyfikowane i postrzegane według jasno określonej hierarchii, którą trudno zmienić. Hierarchia ta częściowo zależy od reputacji, która w pewnym stopniu wynika z realnej jakości kształcenia. Jednak często wizerunek szkoły zależy raczej od klasy społecznej i pochodzenia etnicznego jej uczniów, czyli nie jest realnym wskaźnikiem jakości nauczania. Szkoły zajmujące czołowe miejsca w tej klasyfikacji odczuwają niewielką presję ze strony konkurencji i często nie widzą powodów do dalszego rozwoju. Szkoły na samym dole hierarchii mogą podlegać presji konkurencyjnej, ale ze względu na podziały etniczne i klasowe jest ona często zbyt słaba, by wpłynąć na wyniki.
- Po trzecie, reakcje szkół na presję konkurencyjną – w tej mierze, w jakiej w ogóle ma ona miejsce – nie polegają na poprawie jakości podstawowych funkcji edukacyjnych. Zamiast tego szkoły poświęcają energię i zasoby na reklamę czy rozbudowę zaplecza sportowego i komputerowego oraz opracowują specjalne programy mające przyciągnąć konkretne grupy uczniów.

Skoro urynkowanie zwykle nie spełnia pokładanych w nim oczekiwań, co można powiedzieć o drugim elemencie populistycznej wersji NPM, jakim są testy? Uwagę zwracają trzy powiązane problemy. Pierwszy to techniczne trudności z opracowaniem „dobrych” testów. Drugim jest wpływ testów decydujących na praktyki szkół i nauczycieli. Wreszcie trzeci problem dotyczy tego, czy testy w ogóle mierzą to, co wedle naszych oczekiwań ma być przedmiotem nauczania. Zaczniemy od technicznych trudności z konstruowaniem „dobrych” testów¹²³.

W szybko rosnącym gronie specjalistów panuje zgoda co do tego, że standaryzowane testy powinny mierzyć umiejętności i kompetencje uczniów, a nie zakres czy głębię ich wiedzy w różnych dziedzinach. To bardzo rozsądne podej-

¹²³ Literatura na temat testów stosowanych w edukacji jest bardzo bogata i wciąż się rozwija. Większość danych została zaczerpnięta z badań D. Koretza, *Measuring Up: What Education Testing Really Tells Us*, Cambridge, MA 2008. Jego opracowanie jest szczególnie wymowne, ponieważ przez ostatnich 30 lat był jednym z głównych specjalistów amerykańskich w dziedzinie testowania w edukacji. Wyczerpująca dyskusja nad wybranymi aspektami tego problemu w odniesieniu do egzaminów międzynarodowych i ich użycia do diagnozowania polskiego systemu oświaty znajduje się w opracowaniach M. Jakubowskiego (*Międzynarodowe badania umiejętności uczniów a badania w Polsce*, w: *Badania międzynarodowe i wzory zagraniczne w diagnostyce edukacyjnej*, Kielce 2009) oraz A. Pokropka (*Zrównywanie wyników egzaminów zewnętrznych w kontekście międzynarodowym*, Kraków 2011; *Matura z języka polskiego: Wybrane problemy psychometryczne*, Kraków 2011).

ście, jednak w praktyce trudno określić, jakie pytania należy zadawać, większość bowiem umiejętności i kompetencji wymaga wcześniejszego opanowania określonych partii wiedzy. Dlatego trudno powiązać testy z programem szkolnym i określić, kiedy uczniowie powinni opanować dane obszary wiedzy, umiejętności i kompetencji. Szczególnie trudno o to w krajach, które nie wprowadziły jednolitych programów nauczania dla poszczególnych klas. Ale nawet tam, gdzie programy takie wprowadzono, problem nie znika, ponieważ nadal trzeba godzić system testów dających porównywalne wyniki ze swobodą decydowania przez szkołę, czego i kiedy uczyć.

Zagwarantowanie z roku na rok wyrównanego poziomu trudności testów nastęrcza poważnych kłopotów technicznych. Chodzi tu zwłaszcza o tzw. skalowanie, wymagające rozbudowanego aparatu statystycznego, zapewniające utrzymanie niezmiennego poziomu trudności – bez tego nie można byłoby wykorzystywać testów do porównywania wyników nauczycieli i szkół na przestrzeni lat¹²⁴. Wreszcie, co może najważniejsze, z wielu powodów nawet „dobre” testy nie gwarantują sensownych wniosków co do efektywności nauczycieli i szkół. Dekady testowania nauczyły przynajmniej jednej rzeczy – że wyniki zależą przede wszystkim od pozycji społeczno-ekonomicznej uczniów, a zwłaszcza wykształcenia rodziców. Dlatego potrzebne są skomplikowane metody statystyczne pozwalające oddzielić faktyczny wpływ szkoły i nauczycieli na wyniki testów od znacznie silniejszych czynników „pozaszkolnych”, związanych z pozycją społeczno-ekonomiczną uczniów. Metody te wymagają mnóstwa danych i są drogie, a na wyniki mogą wpływać nawet małe zmiany badanej populacji¹²⁵.

¹²⁴ W rzeczywistości skalowanie testów – czyli sprawianie, aby były porównywalne w czasie – wymaga użycia standardowej dystrybucji (krzywa Gaussa) poprawnych i niepoprawnych odpowiedzi na poszczególne pytania. To oznacza, że wyskalowane testy zawsze wykryją dobrych i złych uczniów, coś co brzmi logicznie, ale wywołało ogromną i burzliwą debatę w społeczności specjalistów. W skrócie, jedna grupa ekspertów twierdzi, że taka konstrukcja testów nie tylko stygmatyzuje uczniów, nauczycieli i szkoły o niskich wynikach, ale też nie mówi nam tego, co chcemy wiedzieć: jeżeli edukacja polega na nabywaniu umiejętności i kompetencji, nie powinniśmy standaryzować czy raportować wyników w sposób, który musi wykazać, że niektórzy uczniowie, nauczyciele i szkoły mają bardzo dobre, a niektórzy bardzo złe wyniki. Zamiast tego powinniśmy przedstawiać raporty mówiące o tym, ilu uczniów uzyskało umiejętności i kompetencje, które badamy. W rezultacie określenie, czym jest dobry wynik testu, jest tematem burzliwych debat, często o charakterze politycznym. Sprawia to również, że wyniki testów są trudne do zinterpretowania przez społeczeństwo. Wyczerpująca dyskusja na temat tych kwestii znajduje się w opracowaniu D. Koretza, *Measuring Up...*, s. 179–215.

¹²⁵ Stosowaną w Polsce miarą określającą przyrost wiedzy ucznia jest edukacyjna wartość dodana (EWD), pod względem metodologicznym wskaźnik również bardzo złożony. Omówienie zastosowania EWD w Polsce przedstawiają: R. Dolata (red.), *Edukacyjna wartość dodana jako metoda oceny efektywności*

Podsumowując, trudne technicznie jest konstruowanie testów sprawdzających to, o co nam chodzi, powiązanie ich z programami nauczania, skalowanie zapewniające porównywalność w czasie i oddzielenie wpływu na wyniki środowiska od tego, jak faktycznie uczą szkoły i nauczyciele. Jednak wszystkie te problemy błędną w porównaniu z tym, co dzieje się, kiedy wykorzystuje się testy (nieważne, dobre czy złe) do nagradzania lub karania szkół i nauczycieli za wyniki nauczania – **im częściej na podstawie testów rozlicza się szkoły i nauczycieli z poziomu nauczania, tym większa jest ich skłonność do zachowań zakłócających wiarygodność testów.**

Problemy te dobrze ilustruje sytuacja w USA po przyjęciu w 2003 r. ustawy – Liczy się każde dziecko (*No Child Left Behind Act*, NCLB). Uzależnia ona dotacje z budżetu centralnego na oświatę od wprowadzenia przez władze stanowe i lokalne standaryzowanych testów do oceny wyników szkół. Innymi słowy, aby dostawać federalne wsparcie finansowe (ok. 10–15% budżetu), władze stanowe i lokalne musiały opracować i wdrożyć standardowe procedury testowania na wszystkich poziomach nauczania, określić kryteria oceny biegłości uczniów, publikować wyniki testów i podejmować działania naprawcze w przypadku szkół „upadających”, łącznie z ich zamykaniem. W rezultacie standardowe testy, już stosowane w większości stanów, przestały być narzędziem diagnostycznym, zamieniając się w grę o wysoką stawkę, z poważnymi konsekwencjami dla losów nauczycieli i szkół.

Z dzisiejszej perspektywy reakcja nauczycieli i szkół wydaje się łatwa do przewidzenia. W wielu okręgach znikwały takie przedmioty, jak sztuka, muzyka, wychowanie fizyczne i języki obce, bo szkoły skupiały się na przedmiotach testowanych – matematyce, angielskim i naukach ścisłych¹²⁶. Nauczyciele poświęcali więcej czasu uczeniu umiejętności rozwiązywania testów, zwłaszcza z pytaniami zamkniętymi¹²⁷. Szkoły zachęcały uczniów słabszych, żeby w dniu testu zostali w domu, a kuratorzy naciskali na instytucje prowadzące testy, by co roku zmieniały poziom trudności i progi zaliczeniowe. Zdarzały się nawet

nauczania na podstawie wyników egzaminów zewnętrznych, CKE, Warszawa 2007; F. Kulon, P. Majkut, *Interpretacja trzyletnich wskaźników edukacyjnej wartości dodanej*, XV Konferencja Diagnostyki Edukacyjnej, Kielce 2009; T. Żółtak, *Edukacyjna wartość dodana dla nauczycieli w Polsce: ograniczenia, możliwości, perspektywy*, XVI Konferencja Diagnostyki Edukacyjnej, Toruń 2010.

¹²⁶ To zachowanie najlepiej wyraża się w stwierdzeniu: „Uważaj, co mierzysz, bo to, co mierzysz, wpłynie na to, co będziesz robić”. Można to uznać za efekt prawa Campbella.

¹²⁷ Dostosowywanie nauczania do testu nie jest z założenia złym pomysłem, jeśli jesteśmy pewni, że uczniowie nabędą wtedy wartościową wiedzę i umiejętności.

oczywiste skandale, czyli coraz częstsze przyłapywanie nauczycieli i dyrekcji na fałszowaniu wyników. Ale nawet po wykluczeniu jawnych oszustw amerykańscy badacze nie potrafią wyjaśnić, dlaczego wyniki najważniejszych, zleczanych w ramach NCLB testów różnią się znacznie od pozostałych ani dlaczego w skali czasowej układają się one w nieregularny wzór nagłych wzrostów i spadków¹²⁸.

Zachowanie nauczycieli i szkół po wprowadzeniu NCLB opisuje znane w naukach społecznych prawo Campbella: „Im częściej wykorzystujemy jakiś ilościowy wskaźnik społeczny przy podejmowaniu decyzji zbiorowych, tym bardziej staje się on podatny na fałszowanie i tym większa szansa, że zniekształci i wypaczy on procesy społeczne, które miał mierzyć”. Mamy więc teoretyczne potwierdzenie ograniczonej użyteczności testów jako instrumentu promowania reformy szkolnictwa i wiele dowodów wskazujących na ich przeciwnskuteczność.

Nie chcemy przez to powiedzieć, że testy nie są potrzebne do utrzymania i podnoszenia poziomu szkolnictwa. Wręcz przeciwnie, testy – zwłaszcza dobre – odgrywają zasadniczą rolę w diagnozowaniu problemów uczniów z nauką i analizowaniu efektywności różnych strategii pedagogicznych. Jednak wykorzystywanie ich w celach diagnostycznych jest czymś zupełnie innym niż robienie z nich narzędzia do wynagradzania lub karania pracowników oświaty¹²⁹.

Jest jeszcze jeden powód ograniczonego zaufania do testów jako instrumentu podnoszenia poziomu nauczania. Chcemy zwykle, żeby szkoły realizowały więcej celów, niż jesteśmy to w stanie rzetelnie przetestować, a przynajmniej przetestować w sposób umożliwiający wiarygodne porównanie wyników różnych szkół. Zależy nam na tym, by szkoły nie tylko uczyły dzieci matematyki, biologii i języków, ale też wpajały im cnoty obywatelskie, uczyły obcowania ze sztuką, rozwijały codzienne nawyki pomagające żyć zdrowo i produktywnie. W pewnym sensie największą słabością testów, a co za tym idzie, populistycznego projektu reformy szkolnictwa, jest nieznośnie naiwna, ale bardzo atrakcyjna idea, że można łatwo i jednoznacznie zdefiniować cele edukacji, a wskaźnikami efektywności można wyciosać jak dłutem kształt idealnej szkoły.

¹²⁸ D. Ravitch, *The Death and Life of the Great American School System: How Testing and Choice are Undermining Education*, Perseus Books, Philadelphia, PA 2010; D. Koretz, *Measuring Up...*

¹²⁹ Na przykład w fińskich szkołach (powszechnie uznawanych za należące do najlepszych na świecie) nieustannie prowadzi się testy, ale wyłącznie w celach diagnostycznych. Ch. Sabel i J. Zeitlin (*Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU*, „European Law Journal” 2008, nr 3, s. 271–327) przedstawiają omówienie tego problemu oraz różnice między wykorzystywaniem testów do celów diagnostycznych i rozliczeniowych.

7.3. Budżet zadaniowy i planowanie strategiczne: „proceduralna” wersja NPM

Wykorzystanie mechanizmów rynkowych i testów do rozliczania szkół i nauczycieli (a co za tym idzie – samorządów) z jakości kształcenia to najbardziej radykalna próba przeszczepienia metod sektora prywatnego na grunt oświaty. Jednak próby wykorzystania tych metod do rozliczania instytucji sektora publicznego z wyników szkół były dużo bardziej zróżnicowane. W dalszym ciągu omawiamy, znów w dużym skrócie, dwa inne pomysły NPM – budżet zadaniowy i planowanie strategiczne.

Inaczej niż przy testach, zwolennicy budżetu zadaniowego i planowania strategicznego nie twierdzą, że cele edukacji można zdefiniować za pomocą kilku prostych wskaźników. Wręcz przeciwnie, obie koncepcje uwzględniają wielość zadań, jakie realizuje szkoła, i to że cele edukacji wymykają się łatwym definicjom. Inaczej też niż przy wyborze szkoły, nie chodzi o to, żeby korzystając z oddziaływania zewnętrznej konkurencji, rozliczać nauczycieli z rezultatów, tylko o wewnętrzne procedury i praktyki zmuszające dyrekcję do sprecyzowania celów i kryteriów, które pozwolą zarządzać systemem i oceniać jego funkcjonowanie.

Mimo bogactwa metodologicznego obu koncepcji – planowania strategicznego i budżetu zadaniowego – rozumianych jako instrumenty poprawy funkcjonowania sektora publicznego i poziomu szkół, w obu przypadkach zasadnicze podejście jest zaskakująco podobne¹³⁰. **W obu mamy do czynienia z linearnym procesem z wyraźnymi etapami**, które należy realizować zgodnie z harmonogramem i regularnie powtarzać. **W obu planowanie oddzielone jest od wdrażania i w obu oczekuje się, że będzie ono kompleksowe** – oparte na szczegółowej analizie sytuacji danej placówki i (zmieniającego się) środowiska, w którym ona funkcjonuje. Centralnym elementem obu jest taka lub inna wersja wszechobecnej dziś procedury SWOT¹³¹, w ramach której podmioty poddają wszechstronnej analizie własne postępowanie – swoje mocne i słabe

¹³⁰ Co ciekawe, obie techniki wywodzą się z systemu planowania, programowania i budżetowania opracowanego przez Departament Obrony USA pod koniec lat 50. XX wieku. Ten system z kolei był pod silnym wpływem technik planowania opracowywanych na poziomie centralnym oraz – co bardzo możliwe – wyścigu kosmicznego, który rozpoczął się po wystartowaniu Sputnika. Zob. R.D. Young, *Perspectives on Strategic Planning in the Public Sector*, Institute for Public Service and Policy Research, Columbia, University of South Carolina 2003 (http://www.ipspr.sc.edu/publication_ele.asp).

¹³¹ Zob. przypis 15 w rozdz. 2.

strony – jak też uwarunkowania zewnętrzne – szanse i zagrożenia. Oczekuje się, że analizując, czyli rozkładając na czynniki pierwsze, własne praktyki i wyzwania zewnętrzne, podmioty lepiej zrozumieją, jak sprostać tym wyzwaniom i jak przełożyć wyniki analizy na konkretny plan działania, którego realizację można będzie śledzić dzięki ilościowym wskaźnikom efektywności. Wszystkie kompleksowe cele, działania i wskaźniki powinny zostać zebrane w dokumencie (planie/budżecie), który zawiera rozpisane w czasie główne czynności wszystkich zaangażowanych podmiotów.

Są oczywiście pewne różnice. Zwolennicy planowania strategicznego – zwłaszcza w sektorze publicznym – kładą zwykle większy nacisk na zaangażowanie społeczne w cały proces, podczas gdy specjaliści od budżetu zadaniowego podkreślają wagę konsultacji społecznych na początku procesu, celem ustalenia, które świadczenia publiczne wymagają najpilniejszych korekt. Z kolei mierzenie skuteczności w wielu wersjach koncepcji planowania strategicznego w sektorze publicznym odgrywa niewielką rolę, w odróżnieniu od budżetu zadaniowego, gdzie jest centralnym elementem koncepcji. Ramy czasowe budżetu zadaniowego są też wyraźniej powiązane z kalendarzem, a związki z budżetem są bardziej oczywiste, mimo że w teorii planowanie strategiczne też powinno dążyć do jak najściślejszego powiązania planów strategicznych i budżetów długoterminowych.

Zróznicowanie obu koncepcji jest na tyle duże, że można je nawet nazwać „szkołami”, chociaż różnice dotyczą zwykle podobnych kwestii. W literaturze obu debatuje się na temat właściwego użycia takich terminów, jak „cel”, „zamierzenie”, „wizja”, „misja” czy „strategia”. Co istotniejsze, w obu szkołach doszło do sporów między praktykami – jedni uważali, że przed przystąpieniem do analizy SWOT zainteresowane osoby i grupy powinny przedstawić wstępną wersję „misji” czy „wizji”, drudzy zaś, że należy je sformułować dopiero na podstawie analizy. W obu też szkołach jedni przywiązują większą wagę do podziału całego procesu na etapy i wyposażenia uczestników w niezbędne narzędzia i techniki, drudzy zaś kładą mniejszy nacisk na mechanizm operacji, podkreślając znaczenie kultury organizacyjnej i zaangażowania we wspólne dążenie do wytkniętego celu. W opracowaniach obu szkół widać powolne, ale konsekwentne odchodzenie od procedur/wskaźników i rosnące zainteresowanie powiązaniem między kulturą organizacji, wizją i zaangażowaniem (do wątku tego wrócimy w następnej części).

Tak czy inaczej, zwracają uwagę niewątpliwe, uderzające podobieństwa tego, jak obie szkoły rozumieją właściwą metodologię konstruowania „dobrego budżetu” i „dobrego planowania”. Jak stwierdził Aaron Wildavsky, szukanie

wad tych bardzo racjonalnych procedur stopniowego podnoszenia sprawności instytucji przypomina trochę krytykowanie „macierzyństwa, którego wartość jest dla każdego oczywista”¹³². **Mimo to realne, praktyczne korzyści z obu metod** – metod rozumianych jako sformalizowany, stopniowy proces formułowania jasno określonych celów, dobrze zdefiniowanych wskaźników skuteczności i kompleksowych, zintegrowanych planów działania – **to nadal kwestia jak najbardziej otwarta**.

Przyjrzyjmy się najpierw powstawaniu budżetu zadaniowego. W tej kwestii jednego możemy być pewni: władze lokalne miały trudności z wdrażaniem budżetu zadaniowego z prawdziwego zdarzenia, i to mimo wieloletniej promocji i mimo że w niektórych przypadkach przepisy prawa wymagały, by budżet przewidywał jasno określone cele i wskaźniki skuteczności. Jak pisze w niniejszym tomie Agnieszka Kopańska, badania władz lokalnych w Unii Europejskiej i Ameryce Północnej wskazują na bardzo ograniczone zastosowanie tych metod¹³³. W UE tylko 50% samorządów poinformowało, że uzależnia **jakikolwiek** wydatki od wskaźników skuteczności, i tylko 20%, że stosuje je w odniesieniu do co najmniej 80% swoich wydatków. Wyniki sondażu w Ameryce Północnej były podobne – tylko 15% mniejszych samorządów (poniżej 10 tys. mieszkańców) i 40% większych stwierdza w raportach, że opiera budżet na wskaźnikach efektywności.

Jednak nawet te dane są podejrzane, bo studia przypadku (*case studies*) wskazują, że wiele samorządów uwzględnia w budżecie wskaźniki skuteczności, ale nie wykorzystuje ich do modyfikowania planowanych wydatków na następne lata ani nie rozlicza systematycznie pracowników z ich osiągnięć. Najczęściej stosuje się wskaźniki mierzące koszty jednostkowe świadczeń, pomija zaś bardziej skomplikowane – i ważniejsze – które mierzą ich jakość. Ponieważ w praktyce budżetem zadaniowym rzadko obejmuje się całość wydatków – co więcej, wskaźniki mogą się pojawić „w budżecie”, ale nie są stosowane zgodnie z regułami sztuki i różnią się czasem znacznie pod względem treści i znaczenia – trudno o wiarygodną ocenę tego, czy nawet „prawidłowo wdrażany” budżet zadaniowy działałby jak należy. Ale jedno wydaje się pewne, jak zauważył pewien obserwator zjawiska, tworzenie budżetu zadaniowego to „w teorii niebo, w praktyce piekło”¹³⁴.

¹³² „Motherhood whose virtues are obvious to All”, zob. A. Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, 2nd ed., Little Brown, Boston, MA 1974.

¹³³ Zob. A. Kopańska, rozdział 3.

¹³⁴ „Heaven in theory, and hell in practice”, R. Herzog, cyt. za A. Kopańska, rozdz. 3.

Z naszej wiedzy o sytuacji w Polsce wyłania się podobny obraz. Jak dotąd ledwie garstka samorządów stosuje tę metodę, a i one są na wczesnym etapie wdrażania. Wywiady z urzędnikami tych samorządów, które zaszły najdalej we wdrażaniu systematycznej oceny jakości szkolnictwa, sugerują, że dużo jeszcze zostało do zrobienia¹³⁵. Urzędnicy są na ogół zadowoleni z efektu swych prób rozdzielenia wydatków edukacyjnych na programy zdefiniowane jaśniej, niż dopuszczałaby budżetowa klasyfikacja. Uważają też, że koszt i trud skomputeryzowania księgowości – niezbędny, by śledzić wydatki zgodnie z nowymi programami – opłacił się i dostarcza im znacznie więcej informacji o tym, jak wydają pieniądze w różnych obszarach systemu.

Jak dotąd jednak używa się tych systemów wyłącznie do analizy kosztów jednostkowych różnych komponentów systemu kształcenia; nikt we władzach lokalnych, z kim rozmawialiśmy, nie podjął dotąd poważniejszych prób wypracowania wskaźników skuteczności pozwalających ocenić jakość lub efektywność wydatków¹³⁶. Poza tym nawet kiedy samorzady oceniają koszty jednostkowe świadczeń, nie wykorzystują tych ocen (przynajmniej nie wprost) przy wyznaczaniu celów i rozliczaniu tych, którzy odpowiadają za ich realizację.

Przyjrzyjmy się teraz efektywności planowania strategicznego, które w praktyce okazało się dużo bardziej popularne. W sektorze prywatnym planowanie strategiczne stosowane jest od niemal pół wieku, a liczba publikacji na ten temat jest ogromna. Istnieje wiele jego modeli (modele Ansoffa, Steinera i Brysona, planowanie elastyczne, planowanie otwarte itd.) i niezliczone armie konsultantów ds. planowania strategicznego, których jedynym zadaniem jest wspieranie firm w jego wdrażaniu. Jednak mimo wielkiej jego popularności i gotowości firm do wydawania ogromnych pieniędzy na ten cel, trwa debata pod hasłem: „Czy planowanie strategiczne naprawdę się opłaca?”.

Zwolennicy planowania strategicznego dowodzą zwykle jego skuteczności,

¹³⁵ Grupy fokusowe w ramach projektu *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym* z 2011 roku. Zob. też J. Filas, *Proces budżetowy w oświacie*, w: M. Herbst (red.), *Finansowanie oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 3, Warszawa 2012; A. Kopańska, *Budżet zadaniowy...*

¹³⁶ Polscy eksperci zdają sobie sprawę, że tak naprawdę nie próbują oceniać skuteczności finansowanych programów, ale ich koszty jednostkowe. W konsekwencji orędownicy tych praktyk określają je jako „budżetowanie z wykorzystaniem układu zadaniowego” (*Task Based Budgeting – TBB*). Mimo to uznaje się, że TBB jest pierwszym krokiem w kierunku prawdziwego budżetowania zadaniowego. Zob. J. Filas, A. Levitas, M. Piszczak, *Local Government Budgeting and Finance Reform in Poland 1990–1999*, Budapest 2003, w: M. Hogue (red.), *Local Government Budgeting in Central and Eastern Europe*.

przytaczając analizy przypadków, w których miało ono przynieść oszałamiający sukces. Publikacje takie ukazują się regularnie w czasopismach na temat biznesu i zarządzania na całym świecie. Nie brak zarazem przykładów spektakularnych porażek, jak choćby General Motors i IBM, które otarły się o prawdziwą katastrofę tuż po tym, jak strategiczne planowanie ogłosiło je światu jako wzór biznesowych cnót i dalekowzroczności¹³⁷. Można też wyliczać prosperujące spółki, w których planowanie strategiczne zdaje się mieć słabe związki z odniesionym sukcesem, albo gdzie wiąże się bardziej z wewnętrzną walką polityczną niż z budowaniem nowych strategii biznesowych.

Badania związku planowania strategicznego w firmach ze skutecznością, przeprowadzone na dużej próbie, dały również niejednoznaczne wyniki. Wiele poważnych problemów metodologicznych wiąże się z ustaleniem, czy to, co firma nazywa planowaniem strategicznym, rzeczywiście nim jest, oraz – co najważniejsze – czy istnieje związek przyczynowo-skutkowy między „tym czymś” a sukcesem finansowym. Co ciekawe, mimo usilnych prób rozwiązania metodologicznych dylematów, w najpoważniejszym z tych badań nie stwierdzono wyraźnych związków przyczynowo-skutkowych między planowaniem strategicznym a długofalowym sukcesem finansowym. Nawet gdy odkryto związek przyczynowo-skutkowy, okazał się on znikomy – i to mimo tego, że wielu badaczy biorących udział w przedsięwzięciu spodziewało się odkryć wyraźne zalety tej metody. Po 17 latach jedna z grup badawczych oznajmiła, że praktyczne korzyści z planowania strategicznego są „wątpliwą, nierozwiązaną kwestią”¹³⁸.

Jeszcze poważniejsze problemy metodologiczne wiążą się z oceną realnego wpływu sformalizowanego planowania strategicznego na sektor publiczny. Nie mamy w tym przypadku pojedynczego wskaźnika wyników (głównie finansowych), który pozwoliłby ocenić, czy proces „zadziałał”. Wielość celów strategicznych instytucji sektora publicznego w połączeniu z problemami, jakich nastęrcza kontrolowanie tego, co uznaje się za planowanie strategiczne, nasuwa poważne wątpliwości co do szans zebrania wiarygodnych danych panelowych o skuteczności tej metody.

Nie ma jednak wątpliwości, że planowanie strategiczne zyskało na szczeblu lokalnym dużo większą popularność niż budżet zadaniowy. W USA wiele stanów wymaga, by samorządy przeprowadzały szkolenia w zakresie planowania strate-

¹³⁷ H. Mintzberg, *The Rise and Fall of Strategic Planning*, The Free Press, New York 1994.

¹³⁸ „A problematic and unresolved issue” – J. Pierce, E. Freeman, R. Robinson, *The Tenuous Link Between Formal Strategic Planning and Financial Performance*, „Academy of Management Review”, 1987, vol. XII, No 4, s. 671.

gicznego i opracowywały plany strategiczne uwzględniające wskaźniki skuteczności. W ostatnim dziesięcioleciu w wielu krajach europejskich (w tym w Polsce) wprowadzono przepisy obligujące lub zachęcające samorzady do opracowywania planów strategicznych¹³⁹. W 2006 r. UE zaleciła, by wszystkie władze lokalne wprowadzały na swoim terenie elementy planowania strategicznego¹⁴⁰.

Trudno ocenić, ile samorządów lokalnych w Europie wzięło sobie te zalecenia do serca, ale można chyba mówić o tendencji wzrostowej. Z badań amerykańskich wynika, że ok. 40–50% władz lokalnych w USA stosuje formalne planowanie strategiczne. Przykładowo, spośród wszystkich powiatów powyżej 25 tys. mieszkańców w amerykańskim stanie Georgia 44% w minionych pięciu latach wprowadzało jakieś formy planowania strategicznego¹⁴¹. Wśród tych, które planowanie to stosowały, 50% deklarowało zadowolenie, a 30% duże zadowolenie – razem zadowolonych było 80%. Znaczna większość, bo ponad 70%, uznała, że planowanie strategiczne pomogło im wypracować „wizję na przyszłość”, „cele i zamierzenia” oraz „plany działania”, a także „rozpoznać potrzeby i problemy różnych środowisk”. Jednak niecała połowa respondentów stwierdziła, że przy ocenie realizacji planów korzysta ze wskaźników skuteczności i tyle samo przyznało, że korzysta z nich, oceniając wykonanie budżetu rocznego i pracę urzędników. Innymi słowy, wprowadzanie technicznie trudniejszych i politycznie kłopotliwych elementów planowania strategicznego przychodzi z oporami.

Niemniej około połowa respondentów stwierdziła, że plany strategiczne pomogły im zrealizować ponad 50% założonych celów, chociaż w większości były to cele miękkie, związane raczej z poprawą codziennego funkcjonowania niż z ewidentnym wzrostem jakości świadczeń. W celu pełnego rozpoznania sprawy autorzy badania przeprowadzili analizę regresji, by ustalić, w jakiej mierze wskazywane wymiary sukcesu da się wyjaśnić pięcioma zespółami zmiennych. Okazało się, że 17% wiązało się z większym zaangażowaniem zainteresowanych grup, 9% z opracowaniem planów działania i oceną ich wykonalności, 28% z

¹³⁹ Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz.U. Nr 48, poz. 550).

¹⁴⁰ Dokument referencyjny z Toledo w sprawie zintegrowanej rewitalizacji obszarów miejskich i jej strategicznego potencjału w zakresie inteligentniejszego i bardziej zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich sprzyjającego włączeniu społecznemu w Europie, June 22, 2010 (http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_regionalna/rozwoj_miast/rozwoj_miast_w_UE/Documents/Dokument_Referencyjny_Toledo.pdf).

¹⁴¹ Th.H. Poister, G. Streib, *Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after Two Decades*, „Public Administration Review” styczeń/luty 2005, vol. 65, No 1.

powiązaniem planów strategicznych z nowymi inwestycjami, 32% z ustaleniem celów dla poszczególnych działów i oceną na ich podstawie szefów tych działów, a 24% ze śledzeniem i wykorzystywaniem danych o skuteczności.

Wyniki te sugerują istnienie związku między planowaniem strategicznym a poprawą jakości zarządzania w sektorze publicznym. Dowodzą też, że dwie najtrudniejsze fazy tego procesu – wykorzystywanie danych o efektywności do oceny pracowników i nadzorowania procesu wdrożenia – mają duży wpływ na całościowy sukces. Ale należy pamiętać, że wymiary sukcesu określali sami badani i że urzędnicy z powiatów, które dużo zainwestowały w planowanie strategiczne, na pewno z większym prawdopodobieństwem niż inni stwierdzą, że udało się osiągnąć zakładane cele. Jak też wspomnieliśmy, **większość wskaźników sukcesu wiąże się z ulepszeniami proceduralnymi, a nie „twardymi” wskaźnikami poprawy jakości świadczeń. W rezultacie zupełnie nie wiadomo, jakie korzyści daje planowanie strategiczne, a także, co równie ważne, jakie elementy tego procesu za nie odpowiadają.** Poza tym, jak stwierdzają autorzy badania, „formalne planowanie strategiczne nie jest jeszcze w USA stałą, standardową praktyką na szczeblu lokalnym”, mimo że od piętnastu lat planowanie to jest głównym punktem reformy zarządzania w sektorze publicznym. Autorzy szacują, prawdopodobnie zawiązując nieco dane, że około 20% większych jednostek terytorialnych w USA stosuje systematycznie formalne planowanie strategiczne.

Jeszcze mniej klarowny obraz wyłania się z danych, jakimi dysponujemy na temat planowania strategicznego w Polsce – na szczeblu lokalnym, w szczególności w edukacji.

Z jednej strony, urzędnicy samorządowi przedstawiają chętnie swoje doświadczenia z planowaniem strategicznym w bardzo pozytywnym świetle. Podobnie jak ich amerykańscy koledzy, piszą zwykle w raportach, że planowanie strategiczne pomogło im wciągnąć do współpracy społeczności lokalne, opracować wizje strategiczne, programy i plany działania. W wielu gminach i powiatach planowanie strategiczne przyniosło bez wątpienia konkretne, namacalne korzyści, zwłaszcza – tak jak w Ameryce – w dziedzinie koordynacji i finansowania inwestycji kapitałowych. Można chyba obiektywnie stwierdzić, że planowanie strategiczne łączy się w Polsce z próbami demokratyzacji procesów planowania na szczeblu lokalnym i – przynajmniej w przypadku inwestycji – z podniesieniem jakości tych procesów.

Z drugiej jednak strony, wyniki szczegółowych badań nad planowaniem strategicznym w Polsce nasuwają poważne wątpliwości. Często brak wyraźnego

związku między diagnozami SWOT a opracowywaniem celów strategicznych¹⁴². Plan działania często przypomina listę pobożnych życzeń poszczególnych wydziałów czy zainteresowanych grup, a nie skoordynowane działania mające rozwiązywać problemy rozpoznane w analitycznej fazie planowania¹⁴³. Często projektuje się działania bez szacunku kosztów, a gdy podaje się szacunki, to zdarza się, że bez związku z budżetem – chyba że, chodzi o inwestycje w nowe obiekty. Wiele planów strategicznych tworzy się głównie po to, żeby zapewnić dostęp sektora publicznego do grantów, m.in. funduszy UE, a wszystkie kwestie dotyczące wdrożenia uzależnia się zwykle od tego, czy uda się te fundusze uzyskać¹⁴⁴. Wreszcie, polskie plany strategiczne nie uwzględniają wskaźników skuteczności, a jeśli uwzględniają, to rzadko stosują w praktyce.

Podsumowując, niewiele twardych argumentów potwierdza opinię, że budżet zadaniowy i planowanie strategiczne przyczyniają się do realnej poprawy efektywności organizacyjnej w Polsce i w innych krajach. Nie znaczy to, że odmawiamy użyteczności wielu instrumentom należącym do ich repertuaru. Wprost przeciwnie, uważamy, że **z wielu powodów trudno przecenić rolę zaangażowania różnych środowisk w dążenie do osiągnięcia celów publicznych**. Uważamy też, że systematyczna analiza problemów dużych i małych, a także ocena skuteczności podejmowanych działań, to szansa na podniesienie efektywności sektora publicznego, a zwłaszcza lepsze wyniki szkolnictwa.

Sądźmy jednocześnie, że budżet zadaniowy i planowanie strategiczne – rozumiane jako sformalizowane i rozpisane na punkty procedury, które mają wyznaczać jasno określone cele, dobrze zdefiniowane wskaźniki skuteczności i kompleksowe, zintegrowane plany działania – okazały się nie tylko trudne w realizacji, ale i nie przyniosły oczekiwanych korzyści. Pytanie, dlaczego?

Podstawowe odpowiedzi są według nas dwie. Pierwsza dotyczy naszych ograniczonych możliwości przewidywania przyszłości¹⁴⁵, a konkretniej, formułowania strategii. Zgodnie z podstawowym założeniem koncepcji planowania

¹⁴² A. Sobotka, *Strategie oświatowe polskich samorządów*, rozdz. 2.

¹⁴³ R. Stanek, *Analiza gminnych strategii oświatowych* (Raport na zamówienie Uniwersytetu Warszawskiego, przygotowany w ramach projektu *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*), Warszawa 2010); D. Toft, *Analiza powiatowych strategii oświatowych* (Raport na zamówienie Uniwersytetu Warszawskiego, przygotowany w ramach projektu *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*), Warszawa 2010.

¹⁴⁴ P. Swianiewicz, *Samorządowe strategie rozwoju regionalnego i lokalnego: kto ich potrzebuje i w jakim celu?* Raport dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, 2011.

¹⁴⁵ Według słynnego stwierdzenia Petera Druckera: „o przyszłości wiemy jedno – na pewno będzie inna”.

strategicznego i budżetu zadaniowego, dobre strategie formułuje się w toku racjonalnego procesu, którego uczestnicy odrywają się od codziennych zajęć, spotykają wielokrotnie i analizują wszelkie dostępne dane o bieżącej sytuacji oraz możliwych przyszłych wydarzeniach, po czym decydują, jakie podjąć działania. W tym sensie formułowanie strategii przypomina opracowywanie planu bitwy przez armię, która ma zdobyć wzgórze, zna teren, wie, kto siedzi w bunkrze i jakim sprzętem dysponuje, a pogoda jest dobra.

Takie myślenie o strategii ma sens, kiedy jesteśmy przekonani, że warunki, w których działamy, są stabilne. Jednak zdarza to się niezwykle rzadko. Pogoda jest zmienna, często też usuwa się nam grunt pod nogami. Wprawdzie wiemy, dokąd zmierzamy, ale rzadko mamy pewność, które wzgórze powinniśmy zdobyć. Co gorsza, jesteśmy w dużej mierze swoim największym wrogiem. Dlatego udane strategie, zwłaszcza w dziedzinie życia publicznego, nie są owocem wielkich planów i sformalizowanych procedur – rodzą się krok za krokiem drogą prób i błędów, czyli metodą uczenia się przez praktykę (*learning by doing*). Nie oznacza to, że nieważne są analizy i zbiorowy namysł. Wręcz przeciwnie, mają one kluczowe znaczenie w procesie wyciągania wniosków i uczenia się, o czym będzie mowa dalej. Innymi słowy, uważamy, że dobre strategie nie schodzą z taśmy produkcyjnej jako gotowy towar.

Druga odpowiedź wiąże się z pierwszą, ale jest bardziej prozaiczna. Mówiąc najkrócej, większość złożonych organizacji, zwłaszcza w sektorze publicznym, spełnia wiele różnych funkcji i realizuje różne zadania, a ich cele zmieniają się zależnie od czasu i miejsca, bywają też sprzeczne. Na przykład chcemy, żeby szkoły dobrze uczyły nasze dzieci, ale mamy prawo różnić się w kwestii tego, co jest pod względem formy i treści dobrą edukacją. Oczekujemy wyrównania szans społecznie upośledzonych, ale też pomocy dla najzdolniejszych w odnośzeniu sukcesów. Chcemy, by szkoły kształtowały dobrych polskich obywateli, ale też dobrych obywateli Europy i całego szybko globalizującego się świata. Chcemy, by były najlepsze, ale nie zgadzamy się co do tego, ile to powinno kosztować i kto ma za to zapłacić. Krótko mówiąc, próbujemy stale uzgadniać różne sprzeczne cele, których względnej wartości nie da się sprowadzić do kilku porównywalnych wskaźników. Innymi słowy, **możemy z niejakim powodzeniem formułować wspólnie rozsądne cele, ale nigdy nie uda się nam zredukować ich do jakiegoś wspólnego mianownika.**

Wielość sprzecznych celów ma swoje praktyczne konsekwencje. Oznacza na przykład, że jest niemal nieskończenie wiele dopuszczalnych wskaźników mie-

rzących odległość do wytkniętego celu. Próba uwzględnienia wszystkich, jakkolwiek rzetelna i wytrwała, byłaby pracą syzyfową. To jedna z przyczyn sprawiających, że wysiłki te załamują się pod własnym ciężarem. A przede wszystkim, jak już wspominaliśmy, nie ma wskaźników „niewinnych” – im bardziej skupiamy się na którymś, tym ważniejsze wydają się związane z nim cele. Nie możemy oceniać wszystkiego, a jednocześnie, im bardziej koncentrujemy się na jednym wskaźniku, aby wynagrodzić lub ocenić jakiś podmiot, tym bardziej ryzykujemy nadmierne uprzywilejowanie danego zestawu celów i, jak w przypadku testów, zniekształcamy zachowania ludzi, których efektywność chcemy zwiększyć.

Nie oznacza to, że wskaźniki skuteczności są złe. Są niezbędne do ciągłego uczenia się, co jest warunkiem sukcesu instytucji publicznych. Jednak idea rozliczania – centralny element NPM, jest nieprzekonująca, wadliwa i z zasady błędna, gdyż mówi, że mamy oceniać wszystko, co się da (a to byłoby ciężarem nie do podźwignięcia), a zarazem mamy wykorzystywać wszystko, co da się zmierzyć, do rozliczania pracowników z wyników (to, jak wiemy, może mieć niebezpieczne konsekwencje). Co najważniejsze, odwraca naszą uwagę od trudnego i delikatnego zadania równoważenia sprzecznych celów, których względnej wartości nie da się zmierzyć tą samą miarą. **Sztuka polega nie tyle na wykorzystywaniu wskaźników skuteczności do rozliczania instytucji, ile na tworzeniu instytucji odpowiedzialnych, które korzystają ze wskaźników jako podstawy podejmowanych decyzji**, nie łudząc się, że kilka wskaźników da im pełny obraz, ani że wszystko, co ważne, faktycznie da się zmierzyć.

7.4. Ku pragmatycznej teorii reformy sektora publicznego

Na początku poprzedniego podrozdziału stwierdziliśmy, że koncepcja NPM zaczyna się kruszyć. Sugerowaliśmy też, że ten sam los spotkał dyskusję na temat planowania strategicznego i budżetu zadaniowego. Czas połączyć te dwa spostrzeżenia. Otóż literatura na temat budżetu zadaniowego powoli i niechętnie odchodzi od naiwnego modelu rozliczeniowego, który początkowo był jej istotą. Zmianę tę ilustruje niedawne pojawienie się sformułowania *performance informed budgeting*, w którym słowo *informed* łągodzi wpływ wskaźników na budżet i formy „rozliczenia” pracowników. Jednocześnie w literaturze o planowaniu strategicznym dotychczasowy akcent na proceduralne elementy metodologii planowania przenosi się niepostrzeżenie na rolę kultury organizacji w przemianach instytucjonalnych.

Warto umiejscowić te zmiany na innym tle teoretycznym, jakim jest literatura na temat pragmatyzmu. Koncepcja ta wywodzi się z prac grupy amerykańskich filozofów i pedagogów, którzy na początku XX wieku zainteresowali się tym, jak przebiega proces uczenia się i jak wobec tego powinniśmy organizować nasze instytucje¹⁴⁶. W minionym dwudziestoleciu doszło do istnej eksplozji prób pogłębienia i rozbudowania tej teorii. Te najnowsze podejmowane są na gruncie multidyscyplinarnym, m.in. w politologii, organizacji przedsiębiorstw, socjologii i teorii prawa. Wszystkie te koncepcje, wychodząc od rozwijanej przez pragmatystów teorii ewolucyjnego uczenia się, dowodzą, że rosnąca złożoność szybko zmieniającego się świata, który stworzyliśmy, zmusza firmy i instytucje publiczne do przybierania form organizacyjnych, które ułatwiają ciągłe korekty, eksperymentowanie i uczenie się refleksyjne (*reflexive learning*)¹⁴⁷. Naszym celem nie jest krytyczny przegląd literatury przedmiotu, tylko zestawienie głównych idei pragmatycznego podejścia do zmian instytucjonalnych z wcześniejszą krytyką NPM. Następnie spróbujemy pokazać, jak wychodząc od tych idei, można by przeformułować debatę o reformie edukacji i zarządzania oświatą w Polsce.

Główna myśl pragmatyzmu jest taka, że ludzie uczą się najlepiej, wspólnie rozwiązując problemy, gdyż w ten właśnie sposób rozwijają repertuar zdolności, pojęć i praktyk pozwalających radzić sobie z wyzwaniami ciągle zmieniającego się świata¹⁴⁸.

Metaforą ewolucyjnego uczenia się, które wykorzystuje doświadczenie – uczenia się poprzez działanie i wspólne wiązanie teorii z praktyką – jest geniusz i tajemnica naszych zdolności językowych. Język nie jest wynikiem planowania ani niczym wynalazkiem – powstaje i rozwija się w ciągłym, wspólnym użytkowaniu. Jego reguły wydają się ustalone, a słowa mają przyjęte powszechnie znaczenia, którymi posługujemy się na co dzień zupełnie bezrefleksyjnie. Jednak znaczenia i struktury są nieustannie modyfikowane w toku interakcji w

¹⁴⁶ Ojcowie założyciele filozofii pragmatycznej to John Dewey, Charles Pierce, George Herbert Mead i William James.

¹⁴⁷ Zob. na przykład: G. Berk i D. Galvan, *How People Experience and Change Institutions. A Field Guide to Creative Secretism*, „Theory and Society” 38, 2009 nr 6, s. 543–580; A. Fung, *Empowered Participation. Reinventing Urban Democracy*, Princeton University Press, Princeton NJ 2007; Ch. Sabel, *Design, Deliberation, and Democracy: On the New Pragmatism of Firms and Public Institutions*, European University Institute, Florence 1995; Ch. Sabel, J. Zeitlin, *Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU*, „European Law Journal” 2008, nr 3, s. 271–327; Ph. Selznick, *Law, Society and Industrial Justice*, Russel Sage Foundation, New York 1969.

¹⁴⁸ Powyższe podsumowanie jest oparte przede wszystkim na doskonałym wprowadzeniu do pragmatyzmu jako filozofii publicznej według Christophera Ansella (*Pragmatist Democracy: Evolutionary Learning as Public Philosophy*, Oxford University Press, New York 2011)

stale zmieniającym się świecie – ledwie przypiszemy słowom i regułom jakieś znaczenia i zastosowanie, zaraz wymyślamy nowe lub modyfikujemy istniejące.

Język jest więc naraz czymś i zmiennym, i spontanicznym, podlegającym zasadom, i zasady łamiącym, zmienianym przez kontekst i od niego zależnym. Według pragmatystów uczymy się najskuteczniej, patrząc krytycznie na zastaną wiedzę w kontekście nowych problemów. Utarta, zwyczajowa wiedza przekształca się w nową wiedzę i nowe zwyczaje, kiedy wspólna refleksja doprowadzi do eksperymentalnego sprawdzenia nowych koncepcji i praktyk. Innymi słowy, **uczenie się jest procesem zespołowym, podyktowanym koniecznością rozwiązywania problemów, wspartym krytyczną refleksją i eksperymentowaniem.**

Ponieważ wiemy, że nadajemy coraz to nowe znaczenia i zastosowania słowom i zwrotom, wiemy też, że nasza wiedza jest zawodna, w pewnym sensie prowizoryczna. Co więcej, ponieważ wiemy, że jesteśmy „autorami” języka, którym mówimy, wiemy też, że granice między podmiotem i przedmiotem, teorią i praktyką, faktem i interpretacją są o wiele bardziej płynne, niż zwykle – nawykowo – zakładamy. Wreszcie sama świadomość uczenia się jako procesu ewolucyjnego i świadomość prowizoryczności wiedzy sprawiają, że – jak to ujął Christopher Ansell – „z najbardziej wyszukaną formą relacji zwrotnej mamy do czynienia wtedy, gdy jednostki lub grupy widzą, jak ich wybory wpływają na rozwój ich charakterów i umiejętności”¹⁴⁹.

Pragmatyczna teoria ewolucyjnego uczenia się (*evolutionary learning*) próbuje znieść wiele obecnych w zachodniej tradycji dualistycznych opozycji. Jest konserwatywna i postępową jednocześnie. Z jednej strony – wymaga głębokiego szacunku dla wiedzy zastanej, tj. języka, znaczeń, zastosowań i praktyk wypracowanych w toku wspólnego rozwiązywania problemów. Postępujemy, tak jak postępujemy, bo było to skuteczne, a ze sprawdzonych schematów rezygnujemy na własne ryzyko. Według pragmatystów postęp zawdzięczamy w dużej mierze – jak w japońskich firmach¹⁵⁰ – stopniowemu doskonaleniu rutynowych procesów, dostrajaniu naszych zwyczajów. Z drugiej jednak strony pragmatyzm jest głęboko postępowy, bo każe nieustannie kwestionować utarte

¹⁴⁹ „... that the most sophisticated form of reflexivity occurs when individuals or groups come to appreciate how their choices shape the subsequent development of their own character and competencies” (Ch. Ansell, *Pragmatist Democracy*, s. 11).

¹⁵⁰ Ch. Sabel, *Learning by Monitoring: The Institutions of Economic Development*, w: *The Handbook of Economic Sociology*, red. R. Hollingsworth i R. Boyer, Cambridge University Press, Cambridge, UK 1994.

reguły w obliczu nowych problemów, zakłada, że rozwiązywanie problemów jest działaniem zespołowym, które wymaga wielostronnych konsultacji i zmusza do myślenia o dokonywanych wyborach w kategoriach odpowiedzialności za przyszłość.

Pragmatyzm próbuje też godzić myślenie dedukcyjne z syntetycznym. Według pragmatystów rozwiązywanie problemów oznacza nieustanne przechodzenie od analitycznego rozbioru problemu na czynniki pierwsze do ich syntetycznej rekonfiguracji w nowym układzie, zależnym od szerszego zewnętrznego kontekstu. Przykładowo, opracowanie i skorygowanie działań mających poprawić wyniki w nauce dzieci społecznie upośledzonych wymaga analizy takich elementów, jak wyniki testów, frekwencja w szkole i wydatki na głowę ucznia. Jednocześnie należy podjąć próbę syntetycznego ujęcia skomplikowanych okoliczności tych niepowodzeń, jak społeczne wykluczenie i klasowo-etniczne rozwarstwienie.

Co więcej, same próby syntetycznego ujęcia owych okoliczności wymagają analitycznego rozbioru i rekonfiguracji. Badania Romana Dolaty nad wpływem rozwarstwienia szkół na wyniki uczniów sugerują, że podział uczniów według sytuacji społeczno-ekonomicznej w szkołach miejskich ma większy wpływ na wyniki testów niż podział uczniów na mieszkańców miast i wsi¹⁵¹. Dlaczego tak jest, nie wiadomo. Jeżeli przypuszczamy, że przyczyną tych różnic jest skrajne ubóstwo, względna zamożność lub nakłady na głowę ucznia, możemy porównać (analiza, rozkład na czynniki) nasilenie tych zjawisk w obu przypadkach. Ale możemy też przewartościować nasze postrzeganie statusu społeczno-ekonomicznego i dowodzić – jak się dziś przyjęło – że prawdziwym problemem jest nie tyle status społeczno-ekonomiczny, ile nasze psychologiczne do niego podejście – niższe oczekiwania ubogich rodzin wobec swoich dzieci i/lub niższe oczekiwania nauczycieli wobec dzieci z ubogich rodzin.

Uzbrojeni w nowe koncepcje, możemy raz jeszcze „zdekomponować” problem, próbując ustalić, który z nowych komponentów odpowiada za różnice między uczniami ze wsi i miast. Może się okazać, że oczekiwania rodziców są niskie w obu przypadkach, ale oczekiwania nauczycieli – z powodów, których nadal nie znamy – są niższe w miastach. Może to sugerować podjęcie strategicznych działań mających na celu zmianę postaw nauczycieli, co może zadziałać lub nie. Dla pragmatystów rozwiązywanie problemów polega zawsze na ekspe-

¹⁵¹ R. Dolata, *Szkola – segregacje – nierówności*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008, s. 53–97.

rymentowaniu i zawsze wymaga oscylowania między analitycznym rozpisaniem problemu a jego syntetyczną rekonfiguracją w formie nowych idei i pojęć. Inaczej mówiąc, jak już ustaliliśmy w przypadku zarządzania strategicznego, samo rozłożenie problemu na czynniki nie umożliwia strategicznej syntezy. Ale próby strategicznej syntezy bez analitycznych podstaw są płytkie i prowadzą donikąd. Źródłem dobrej strategii nie jest więc rygorystyczna analiza ani całościowa intuicja, ale praktyka, która obejmuje oba pola rozumowania.

Także w teorii organizacji pragmatyści próbują przezwyciężyć dualizm centralizacja/decentralizacja. Uważają, że w rzeczywistości nie chodzi o podział obowiązków między różne poziomy zarządzania czy szczeble organizacji, tylko o poczucie wspólnego celu umożliwiające otwarte dyskusowanie problemów, wspólne projektowanie prowizorycznych rozwiązań i racjonalne dzielenie obowiązków. Według pragmatystów idea nie polega na tym, żeby przydzielić raz na zawsze obowiązki poszczególnym elementom systemu, tylko na stworzeniu systemu, w którym zaangażowani uczestnicy dokonują racjonalnej oceny, kto jest w stanie najlepiej wykonać dane zadanie w zależności od umiejętności i okoliczności.

Zastanówmy się, przykładowo, nad szkoleniem nauczycieli. W niektórych sytuacjach może się tym zajmować dyrektor szkoły, na przykład w sytuacji, kiedy uczniowie zdolnego, ale mało doświadczonego nauczyciela matematyki informują go o problemach. W innych sytuacjach, kiedy uczniowie z całego okręgu osiągają słabe wyniki w konkretnym sprawdzianie ze zrozumienia tekstu, działania naprawcze mogą rozważyć samorzady. A kiedy z debaty toczącej się w zainteresowanym środowisku wyniknie, że wielu nauczycielom określonych przedmiotów brakuje pewnych umiejętności – na przykład umiejętności prowadzenia klas łączonych czy też nauczania biologii, chemii i fizyki w piątej klasie w ramach zintegrowanego programu nauki o przyrodzie – najlepiej, gdy odpowiedzialność za realizację tych programów przejmą władze centralne.

Zauważmy wreszcie, że zrozumienie prowizoryczności wiedzy skłania pragmatystów do szczególnego nacisku na korzystanie z wzorców i wskaźników porównawczych do oceny skuteczności konkretnych strategii rozwiązywania problemów. Jednak w odróżnieniu od budżetu zadaniowego i planowania strategicznego, wzorce i wskaźniki nie służą im do nagradzania i karania. Takie ich wykorzystanie osłabiłoby wspólne zaangażowanie we wspólny cel, co jest istotą pragmatycznego projektu. W projekcie tym wskaźniki skuteczności potrzebne są do tego, by proces doskonalenia, eksperymentowania i zbiorowego namysłu nie zбочył na manowce.

Podsumowując, normatywny projekt pragmatyzmu zmusza przede wszystkim do uznania, że nasza wiedza o świecie jest niekompletna i z natury tymczasowa, a problemy, które rozwiązujemy, złożone i trudne do zdefiniowania. Pragmatyzm wymaga wspólnego definiowania i rozwiązywania problemów w świecie przecinających się interesów i różnorodnych celów, gdzie wspólna odpowiedzialność skazana jest na rywalizację z partykularnymi interesami i różnymi wyobrażeniami tego, co „dobre”. Wymaga, dalej, dyscypliny pozwalającej doskonalić nasze praktyki i umiejętności, na przemian, analitycznego rozkładu na czynniki i ich syntetycznej rekonfiguracji. Wreszcie, wymaga od nas elastyczności i gotowości przegrupowywania indywidualnych i zbiorowych obowiązków, a także odwagi przyjrzenia się skutkom własnych działań i otwartego przedyskutowania porażek.

To dość przytłaczający – ba, utopijny projekt. Jeśli jednak zaakceptujemy podstawowy dla niego językowy model uczenia się, pragmatyczna podstawa wobec świata okaże się naraz i opisem rzeczywistości, i wyzwaniem. Jeżeli bowiem wierzymy, że słowa i struktury gramatyczne, którymi się posługujemy, nie zostały zaplanowane ani zaprojektowane, tylko rodzą się w zbiorowym kontakcie ze światem, i jeżeli wiemy, że stale zmieniamy ich znaczenia i zastosowania, następnym logicznym krokiem będzie uwierzenie, że opłaci się nam tworzyć instytucje bardziej nastawione na samoocenę, pracę zespołową i rozwiązywanie problemów.

7.5. Podstawy pragmatycznego myślenia o reformie polskiej oświaty

7.5.1. Wprowadzenie do tematu

W tym rozdziale prezentujemy pewne konsekwencje zastosowania pragmatycznego modelu zmiany instytucjonalnej do reformy szkolnictwa we współczesnej Polsce. Rozważania nasze obracać będą się wokół dwóch pytań:

- Jak wzmocnić wspólne zaangażowanie w podniesienie poziomu szkolnictwa?
- Jak zmienić (poprawić) nasze nawyki odnośnie do funkcjonowania szkół?

Z pragmatycznego punktu widzenia pytania te są ściśle powiązane, celem bowiem powinien być system, w którym doskonalenie nawyków umacnia

wspólne poczucie celu, a wzmocnione poczucie celu umożliwia krytyczne spojrzenie na nasze nawyki i wspólne ich doskonalenie.

Pytania te warto byłoby zadać urzędnikom i pedagogom na szczeblu krajowym, lokalnym i szkolnym, nie mówiąc już o rodzicach i innych niezależnych grupach i organizacjach zajmujących się oświatą w Polsce, jednakże jest to niewykonalne. Jednocześnie trzeba wziąć pod uwagę, że oczekując pełniejszej odpowiedzi z któregoś z tych szczebli pomijałibyśmy relacje między nimi – relacje, których nie wolno naszym zdaniem ignorować, jeżeli istotnie postęp zależy od wzmocnienia wspólnego poczucia celu – a jak za chwilę zobaczymy, wiele naszych zwyczajów dotyczy relacji między tymi szczeblami. Dlatego dalsze rozważania nie są, z konieczności, ani wyczerpującym omówieniem wymienionych kwestii na którymkolwiek szczeblu, ani równie wyczerpującą prezentacją wszystkich kwestii oddziałujących na wszystkie szczeble.

Ograniczymy się do naświetlenia kilku problemów praktycznych, naszym zdaniem szczególnie ważnych i rozpatrywanych zwykle w oderwaniu. Pragniemy spojrzeć na nie w kontekście umacniania wspólnoty celu i uzdrawiania nawyków. Mamy nadzieję, że uda się tak je przeformułować, by urzędnicy i pedagodzy dostrzegli w nich elementy szerszej struktury.

Zacniemy od trzech kwestii prawnych, których rozstrzygnięcie jest warunkiem efektywniejszej współpracy urzędników i pracowników oświaty na szczeblu centralnym, lokalnym i szkolnym. Rozważymy: 1) czy słuszne jest, by władze centralne brały na siebie wyłączną odpowiedzialność za poziom nauczania i nadzorowanie szkolnej pedagogiki; 2) jakie koszty powinna pokryć subwencja oświatowa; 3) jaka powinna być rola Karty nauczyciela w regulowaniu zarobków i warunków pracy nauczycieli. Dyskusja o tych sprawach skupia się z oczywistych względów na szczeblu centralnym, ale jej celem jest wyjaśnienie, dlaczego kwestie te blokują odpowiedzialne zachowania na wszystkich szczeblach systemu.

Następnie przyjrzymy się splotowi problemów związanych z postępującym urynkowaniem polskiego szkolnictwa, wyzwaniom i szansom, jakie ta sytuacja stwarza samorządom, oraz konsekwencjom konstruktywnego użycia standaryzowanych testów. Skupimy się głównie na szczeblu lokalnym, ale w kontekście zmian systemowych wpływających na szkoły i wymagających nowych regulacji centralnych. Na koniec przyjrzymy się bliżej temu, co mogą zrobić samorzady, by usprawnić zarządzanie szkolnictwem.

Opierając się na dotychczasowych ustaleniach co do planowania strategicznego i budżetu zadaniowego, zastanowimy się, na jakich działaniach powinny

się koncentrować samorządy, skoro, jak dowodziliśmy, korzyści z planowania strategicznego są wątpliwe, a budżet zadaniowy jest za dużym obciążeniem, by go stosować w praktyce. Mamy w tej kwestii własne zdanie.

Uważamy, że samorządy powinny się skupić na opracowywaniu schematów budżetowych i informacji, które pozwolą im lepiej rozumieć, co się dzieje w szkołach na ich terenie, umożliwią systematyczne porównywanie funkcjonowania i wyników tych szkół, a także ich porównanie ze szkolnictwem w innych samorządach, wreszcie, co niemniej ważne, pomogą wytworzyć stałe mechanizmy zapewniające autentyczne zaangażowanie władz, szkół i rodziców w budowanie poczucia współodpowiedzialności za reformę na poziomie lokalnym i trafniejsze rozpoznawanie problemów, które należy rozwiązać.

7.5.2. Sukcesy i trudności decentralizacji oświaty w Polsce

Na początku lat 90. XX wieku Polska rozpoczęła radykalną przebudowę państwa. Osia przebudowy było powołanie demokratycznie wybieranych samorządów wyposażonych w uprawnienia i zasoby finansowe niezbędne do podstawowych świadczeń publicznych. Największym, najbardziej złożonym i najkosztowniejszym zadaniem im powierzonym było zarządzanie praktycznie wszystkimi szkołami i pozaszkolnymi instytucjami edukacyjnymi podstawowego i średniego szczebla wraz z finansowaniem ich działalności. Proces decentralizacji oświaty postępował etapami przez dziesięć lat i zakończył się w 1999 roku.

Jak dotąd, decentralizacja w Polsce okazała się niezwykle sukcesem. Gminy, powiaty i województwa kontrolują budżety i finansują około 20 tys. szkół i pozaszkolnych instytucji edukacyjnych. Samorządy zaangażowały się mocno w poprawę stanu technicznego wszystkich tych instytucji. Bez wątpienia polskie szkoły są teraz czystsze, ładniejsze, cieplejsze i lepiej wyposażone niż kiedykolwiek dotąd. Zgodnie z ogólnokrajową polityką oświatową, gminy od zera stworzyły racjonalną sieć gimnazjów. Wychodząc naprzeciw zapotrzebowaniu rodziców i uczniów na bardziej ogólnokształcącą szkołę średnią, przekształcono szkoły zawodowe w licea. Ostatnio samorządy rozszerzyły działania na przedszkola i intensywnie wykorzystują fundusze unijne przeznaczone na poprawę warunków nauczania.

Ogromna większość samorządów finansuje programy edukacyjne wykraczające poza podstawy programowe wymagane przez rząd i rozszerza oferty pozaszkolnych usług pedagogicznych i niepedagogicznych. W odróżnieniu od innych krajów, które zdecentralizowały oświatę, upolitycznienie pracy szkół

i procesu wyboru dyrektorów jest w Polsce zjawiskiem rzadkim. Przesunięcie na szczebel lokalny odpowiedzialności za codzienne zarządzanie i finansowanie szkół pozwoliło Ministerstwu Edukacji Narodowej skoncentrować się na reformie programów, usprawnieniu standaryzowanych testów i opracowaniu nowego systemu jakościowej oceny szkół. Największe wrażenie budzi jednak to, że samorządy uzupełniają regularnie, z własnych środków, o ok. 20%, kwoty wydatków publicznych przeznaczonych na edukację podstawową i średnią.

Co więcej, wszystko to nastąpiło w czasie, kiedy polscy uczniowie osiąga- li coraz lepsze wyniki w różnych międzynarodowych konkursach. Nie można oczywiście przypisać tego samej decentralizacji. Trudno jednak twierdzić, że decentralizacja zaszkodziła. Słysząc poważne głosy domagające się większej niezależności szkół od samorządów i/lub poszerzenia możliwości wyboru szkoły, ale mało kto nawołuje do oddania szkół z powrotem pod kontrolę państwa.

Mimo udanej decentralizacji, na horyzoncie rysuje się wiele poważnych problemów. Polskim samorządom nie udało się dostosować zatrudnienia nauczycieli i sieci szkół do gwałtownego spadku liczby uczniów, który nastąpił w ostatnich 20 latach i który będzie się utrzymywać przez kolejnych 20 lat mimo niewielkiego wzrostu liczby urodzeń od 2007 roku. Populacja dzieci w wieku szkolnym (3–18 lat) najprawdopodobniej spadnie z ok. 690 tys. w 2007 r. do ok. 520 tys. w 2035 r., czyli więcej niż o 30%¹⁵².

Od 2002 r. zapisy do szkół podstawowych i gimnazjów spadały jeszcze gwałtowniej – odpowiednio o 28% i 24%¹⁵³ – i ta fala przetacza się teraz przez szkoły średnie. Zatrudnienie nauczycieli zmniejszyło się jednak tylko o 8%¹⁵⁴, a liczba uczniów przypadających na jednego nauczyciela w Polsce należy do najniższych w Europie¹⁵⁵. Poza tym wielkość klas w szkołach podstawowych należy do najniższych w OECD. Problemy te występują najostrej na wsi i przy okazji zamykania małych szkół. Miasta także borykają się z podobnymi kłopotami i

¹⁵² GUS, *Prognoza ludności na lata 2008–2035*, Warszawa 2009, s. 265. Według GUS do 2035 r. populacja dzieci w wieku 3–6 lat spadnie o ok. 25%, w wieku 7–12 lat o ok. 30%, w wieku 13–15 lat o ok. 35% i w wieku 16–18 lat o ok. 40%.

¹⁵³ Instytut Badań Edukacyjnych, *Spoleczeństwo w drodze do wiedzy: Raport o stanie edukacji 2010*, Warszawa 2011, s. 44–49.

¹⁵⁴ Między 2002 r. a 2007 r. całkowita liczba uczniów uczęszczających do szkół podstawowych i średnich spadła o 16,9%, podczas gdy całkowita liczba nauczycieli zmniejszyła się tylko o 5,6%. Po 2007 r. spadek liczby uczniów i nauczycieli przyspieszył, ale nie mamy dokładnych danych za okres po 2007 r. – zob. M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości*, EUROREG/Wydawnictwa Naukowe Scholar, Warszawa 2009, s. 178–179.

¹⁵⁵ Instytut Badań Edukacyjnych, *Spoleczeństwo...*, s. 182–183.

mimo wyjątków większość małych i dużych jednostek administracyjnych ma istotne problemy z odchudzaniem szkolnictwa.

Te trudności są całkowicie zrozumiałe. Zwalnianie nauczycieli i zamykanie szkół to niewdzięczne zadanie, zawsze trudne z politycznych względów. Co ciekawe, zmniejszenie w wyniku tych trudności liczebności klas mogło się przyczynić do poprawy wyników polskich uczniów na egzaminach międzynarodowych. Jednak z uwagi na trudności demograficzne czekające Polskę w następnym dwudziestoleciu racjonalizacja sieci szkół będzie musiała przyspieszyć, bo koszty nadmiernego zatrudnienia i niewykorzystania infrastruktury to strata zasobów tak potrzebnych w innych częściach systemu, na przykład w przedszkolach. Mimo szybkiego wzrostu liczby dzieci uczęszczających w ostatnich latach do przedszkoli, Polska ma nadal najniższy w Europie wskaźnik uczestnictwa dzieci w wieku 3–5 lat w edukacji przedszkolnej.

Chociaż niewątpliwie widać poważne zaangażowanie wielu samorządów w usprawnienie zarządzania i finansowanie szkół, zebrane dane wskazują nieodmiennie, że ogromna większość z nich to bierni, pozbawieni inicjatywy menedżerowie. Owszem, radzą sobie dobrze z budowaniem infrastruktury, płacą za godziny lekcyjne i inne świadczenia więcej niż wymaga tego rząd¹⁵⁶. Ale większość z nich nadal ustala budżety dla szkół na podstawie dotychczasowych nakładów. Przykładowo, z badań wynika, że 63% powiatów i gmin oraz 44% miast na prawach powiatu projektuje budżety edukacyjne na podstawie ubiegłorocznych kosztów. Oznacza to, że większość z nich nie zwraca uwagi na to, jak szkoły wydają otrzymane pieniądze. Traktują praktycznie wszystkie wydatki na edukację jak koszty stałe, nad którymi nie mają właściwie żadnej kontroli.

Niewiele samorządów ma też jasno określoną politykę edukacyjną. W badaniu na próbie reprezentatywnej tylko 22% z nich deklarowało, że dysponuje wydzieloną dokumentacją określającą średnio- i długoterminową polityką edukacyjną, chociaż 44% stwierdziło, że jest ona zawarta w ogólnych planach strategicznych¹⁵⁷. Przegląd dokumentacji dowodzi, że wiele planów przygotowano nie jako wytyczne polityki lokalnej, tylko żeby zdobyć granty. Co więcej, jak już wspomnieliśmy, zdecydowana większość z nich wygląda jak lista życzeń czy próśb o dodatkowe fundusze luźno związanych z budżetem i równie niejasno z ogólnymi celami zawartymi w tychże dokumentach. *Informacje oświatowe o*

¹⁵⁶ Gotowość władz do płacenia za dodatkowe godziny nauczania częściowo wynika z niechęci do racjonalizacji zatrudnienia.

¹⁵⁷ A. Sobotka, *Strategie oświatowe...*

stanie edukacji na terenie JST, które samorządy zgodnie z prawem zobowiązane są przedstawić corocznie, to zwykle długie listy surowych danych. Rzadko korzysta się ze wskaźników, które pozwoliłyby śledzić zmiany trendów lub porównywać podobne typy szkół. Jeszcze rzadziej autorzy raportów odnoszą zamieszczane informacje do celów polityki edukacyjnej lub opatrują je przypisami do jakichkolwiek szerszych dokumentów programowych¹⁵⁸.

Tymczasem grupy fokusowe, wywiady i badania wskazują, że na liście priorytetów władz lokalnych kwestie edukacyjne zajmują podrzędne miejsce, mimo że właśnie edukacja pochłania największą część ich budżetu. Przykładowo, badanie w 100 samorządach wykazało, że dla burmistrzów i radnych kwestie związane ze szkołami i przedszkolami są niemal zawsze mniej ważne od dróg lokalnych, problemów urbanistycznych, opłat administracyjnych czy nawet instytucji kulturalnych¹⁵⁹. Samorządy, owszem, reagują na potrzebę rozszerzenia edukacji przedszkolnej, ale zwykle są to reakcje chaotyczne, nastawione bardziej na pozyskanie funduszy niż działania ukierunkowane na jasno wytyczony cel bądź wspólne próby określenia potrzeb¹⁶⁰.

Dwie zdecydowanie najczęstsze odpowiedzi na pytanie o przeszkody w formułowaniu strategicznych planów edukacyjnych to brak środków koniecznych do realizacji jakichkolwiek istotnych zadań w sektorze i niestabilność polityki rządu, sprawiająca, że wszelkie działania będą i tak bezowocne. Pierwsza odpowiedź sugeruje, że samorządy uważają się raczej za fundatorów niż zarządców oświaty. Druga też nie jest przekonująca; wprawdzie w kilku kwestiach polityka centralna była istotnie niekonsekwentna – na przykład co do obniżenia wieku szkolnego z 7 do 6 lat – ale wydaje się, że prawdziwe przyczyny problemów, którymi zajmujemy się za chwilę, były inne. Mimo że wiele samorządów uważa, iż odgrywa ważną rolę w podnoszeniu jakości swych szkół, równie wiele nadal podkreśla, że zgodnie z literą prawa ich zadaniem nie jest zajmowanie się tym, co się dzieje w szkołach, bo za to odpowiada rząd.

Wskazując słabości, nie sugerujemy, że dotyczy to wszystkich. Różnice między samorządami pod względem postaw, praktyk i zdolności menedżerskich, ja-

¹⁵⁸ Na podstawie szczegółowego przeglądu raportów przeprowadzonego w ramach programu w 2010 r.

¹⁵⁹ P. Swianiewicz, J. Krukowska, M. Lackowska-Madurowicz, J. Łukomska *Polityka samorządów gminnych w zakresie opieki przedszkolnej*, w: P. Swianiewicz (red.), *Edukacja przedszkolna*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, t. 4, Uniwersytet Warszawski, ICM, Warszawa 2012.

¹⁶⁰ Tamże; W. Marchlewski *Organizacja wychowania przedszkolnego na terenach wiejskich* (Raport na zamówienie Uniwersytetu Warszawskiego, przygotowany w ramach projektu *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*), Warszawa 2011.

kie wnoszą do szkół, są kolosalne. Niektóre z tych słabości wiążą się z pewnością z brakiem doświadczenia. W końcu samorządy zajmują się edukacją dopiero od 20 lat. Poza tym zarządzanie szkołami zawsze jest trudne, zwłaszcza w toku głębokich przekształceń społeczno-gospodarczych i demograficznych.

Jak można się spodziewać, większe jednostki administracyjne radzą sobie lepiej i chętniej patrzą na oświatę systemowo, próbując formułować bardziej spójną politykę edukacyjną. Poza tym wiele samorządów podjęło ogromny wysiłek, by sprawdzić i zrozumieć, co dzieje się w podległych im szkołach, zrationalizować wydatki i poprawić wyniki kształcenia. Ogólne wrażenie jest jednak nadal takie, że większość samorządów patrzy na szkoły z dystansem – gotowe są przekazać im dodatkowe fundusze i przywiązują ogromną wagę do tego, by były bezpieczne, czyste i dobrze wyposażone, ale niechętnie biorą pełną odpowiedzialność za niewdzięczne zadanie reorganizacji. Konstruowanie budżetu w tym sektorze polega zwykle na korekcie zeszłorocznych wydatków o parę procent w dół lub w górę, w zależności od sytuacji finansowej na danym terenie. Poza tym, jak pisaliśmy, tylko nieliczne samorządy przyjęły jasną politykę edukacyjną wiążącą działania z celami i zamiarami.

Ogólny bilans decentralizacji edukacji jest jednak nadal dodatni. Jak się wydaje, trzy poważne kwestie prawne powstrzymują samorządy przed pełnym zaangażowaniem w zarządzanie edukacją. Poniżej piszemy kolejno o każdej z nich.

7.5.3. Ograniczenie wpływu samorządów na szkoły

Prawo oświatowe wyraźnie ogranicza możliwości nadzoru i kontroli szkół przez samorządy lokalne do kwestii administracyjno-finansowych. Według tych przepisów szkoły otoczone są niewidzialnym murem, który ma uniemożliwiać samorządom wtrącanie się w tok nauczania, będący w wyłącznej gestii Ministerstwa Edukacji Narodowej. Do niedawna kuratorzy MEN mieli prawo blokować decyzje samorządów w sprawie zamykania szkół. Mogli też korygować decyzje samorządów w sprawie liczebności klas i podziału godzin, odrzucając plany (arkusze organizacyjne), które szkoły przygotowują dla władz lokalnych wraz z projektem budżetu, które te, jako organ finansujący, mogą zmieniać¹⁶¹.

Zasady te odzwierciedlają fakt, że autorami decentralizacji szkolnictwa w Polsce nie byli pedagodzy, tylko reformatorzy, których głównym celem był

¹⁶¹ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. z 2007 r.), art. 34a.

demontaż komunistycznego państwa. W latach 90. XX wieku ministerstwo edukacji skupiło się na restrukturyzacji programów nauczania, opracowywaniu standardów nowych podręczników i wprowadzaniu standaryzowanych testów. Jak w większości krajów, urzędnicy MEN nie wykazywali większego zainteresowania zarządzaniem i finansowaniem szkół. Jeśli zwracali uwagę na decentralizację, budziła w nich niepokój, m.in. nie całkiem bezzasadne obawy przed wykorzystaniem przez samorządy nowych uprawnień do upolitycznienia szkół¹⁶². Sytuacja pod tym względem niewiele się zmieniła do dziś: mimo że rząd nie ma już prawa weta wobec decyzji samorządów w sprawie zamykania szkół i (*de facto*) budżetu, rozporządzenie MEN z 2009 r. ustanawiające nowy system jakościowej oceny szkół w ogóle nie odnosi się do roli samorządów. Krótko mówiąc, ministerstwo nadal uważa, że polskie szkoły będą lepiej działać, jeżeli władze lokalne nie będą mieszać się w proces nauczania¹⁶³.

Przeświadczenie, że władze lokalne powinny ignorować kwestie nauczania, a co za tym idzie sprawę jakości szkół – choć płacą za nie i choć wyborcy uważają je za odpowiedzialne za ich funkcjonowanie – to nie tylko fikcja, ale fikcja niebezpieczna. Fikcja dlatego, że finanse i zarządzanie mają ogromny wpływ na poziom szkół, a samorządy udowodniły, że są gotowe przeznaczać poważne środki nie tylko na remonty budynków, ale i na zapewnianie uczniom dostępu do dodatkowych świadczeń edukacyjnych. Niektóre poszły nawet dalej i płacą za dodatkowe testy diagnostyczne, za badania postaw rodziców, nauczycieli i uczniów oraz za projekty dokształcania nauczycieli.

Jest to też fikcja niebezpieczna, idzie za nią bowiem sugestia, że urzędnicy lokalni nie powinni w ogóle przejmować się poziomem szkół. Przepisy prawa uniemożliwiające samorządom angażowanie się w nadzór pedagogiczny są często wykorzystywane na poziomie lokalnym do blokowania dofinansowania szkół, zwłaszcza w przypadku programów mających zwiększyć efektywność nauczania. Typowa odpowiedź brzmi: „prawo mówi, że odpowiadamy za dobry stan szkół – ale to, co dzieje się na lekcjach, to już sprawa rządu”.

¹⁶² Omówienie tego problemu przedstawiają A. Levitas, J. Herczyński, *Decentralization, Local Governments and Education Reform and Finance in Poland: 1990–1999*, w: K. Davey (red.), *Balancing National and Local Responsibilities: Education Management and Finance in Four Central European Countries*, Open Society Institute, Local Government Initiative, Budapest 2002, s. 113–191.

¹⁶³ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 października 2009 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego (Dz.U. nr 168 poz. 1324). Warto też wspomnieć, że publikacja MEN opisująca nowy system i wyjaśniająca charakter i cele oceny jakościowej w ogóle nie odnosi się do samorządów. Zob. G. Mazurkiewicz (red.), *Ewaluacja w nadzorze pedagogicznym: Konteksty*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010.

Z oczywistych względów takie podejście (i przepisy, które są jego źródłem) nie sprzyja wspólnemu zaangażowaniu w podnoszenie poziomu szkolnictwa. Wręcz przeciwnie, podtrzymuje złudzenie, że w wielopoziomowym systemie zarządzania oświatą odpowiedzialność za poziom szkół spoczywa na jednym tylko, najwyższym, szczeblu zarządzania. Tymczasem w systemie takim odpowiedzialność za poziom szkół musi się rozkładać na wszystkie szczeble. Wprawdzie samorządy nie mają prawa ingerować w rutynowe działania szkół, ale władze centralne powinny potwierdzić jednoznacznie ich rolę w poprawie jakości kształcenia, włączyć je w nowy system oceny szkół i przebić okienka w murze odgradzającym je od szkoły, co umożliwiłoby szersze zaangażowanie w podnoszenie ich poziomu.

7.5.4. Subwencja oświatowa i Karta nauczyciela

Kolejne dwa odrębne, ale ściśle powiązane ze sobą problemy prawne to subwencja oświatowa i Karta nauczyciela. Oba ograniczają wspólne zaangażowanie różnych szczebli zarządzania w podnoszenie poziomu szkolnictwa. Powodują liczne kłopoty, bo wiążą się z pieniędzmi i interesami materialnymi. Aby zrozumieć oba te problemy, najlepiej cofnąć się do końca lat 90. XX wieku i tzw. drugiej fazy decentralizacji.

W Ministerstwie Edukacji Narodowej toczyła się wówczas debata o tym, jak wyliczać kwoty potrzebne samorządom do zarządzania szkołami. Jedni proponowali wyliczać je oddolnie, wyceniając poszczególne elementy składające się na koszt edukacji ucznia w różnych klasach. Wyliczenia takie za każdym razem dawały kwotę znacznie wyższą od tej, jaką rząd dotychczas wydawał na szkoły. Inni¹⁶⁴ proponowali, by uznać aktualną kwotę przeznaczaną na oświatę za daną „z góry” i skupić się na wypracowaniu algorytmu, którego wynikiem będzie kwota na ucznia mniej więcej przypominająca obecną dystrybucję środków w ramach systemu. Wymagało to określenia średnich kosztów dla różnych typów szkół¹⁶⁵, a następnie dostosowania tych średnich do różnych JST za pomocą współczynników (wag) pozwalających uchwycić różnice średniej liczebności klasy w szkołach w różnych okręgach. Najważniejszym problemem były duże

¹⁶⁴ Wypada ujawnić, że autor niniejszej pracy był zaangażowany w prace drugiej grupy i współpracował z MEN nad wypracowaniem pierwszej wersji algorytmu pozwalającego na wyliczenie subwencji oświatowej. Opis całego procesu podają A. Levitas, J. Herczyński, *Decentralization...*

¹⁶⁵ Nie tylko szkół podstawowych i liceów, ale też tysiąca szkół specjalnych i zawodowych, które były finansowane przez ministerstwa inne niż MEN.

różnice (o ok. 30%) rozmiarów klas w miejskich i wiejskich szkołach podstawowych.

W końcu ministerstwo wybrało drugą strategię. Nowy system alokacji subwencji oświatowej wszedł w życie w 2000 r. wraz z decentralizacją szkół średnich do szczebla powiatów i miast na prawach powiatów. Jednak od początku widoczne były dwa fundamentalne problemy, które nie zyskały rozwiązania.

Pierwszy z nich wynika z tego, iż MEN nigdy nie ogłosiło, że wykorzystane w algorytmie wagi dla szkół na terenach wiejskich i miejskich były *de facto* oparte na średniej wielkości klas szkolnych. Innymi słowy, ministerstwo nigdy nie stwierdziło jasno, że kalkulacja subwencji korzysta z konkretnych założeń co do średniej wielkości klas w szkołach wiejskich i miejskich¹⁶⁶.

Gdyby te założenia były jawne, samorządy dysponowałyby normą, na podstawie której mogłyby porównywać faktyczną wielkość klas z wielkością postulowaną, której MEN używa do wyliczania subwencji. Wielkość postulowana stanowiłaby standard, do którego samorządy próbowałyby dostosować system szkół. Innymi słowy, mówiąc samorządom, na jakiej podstawie wyliczana jest subwencja, rząd informowałby, że suma ta ma pokryć podstawowe koszty szkół o klasach liczących X czy Y uczniów, w zależności od typu szkoły i jej lokalizacji, a do nich należy pokrywanie dodatkowych kosztów lub zgarnianie tego, co zaoszczędzą na niestandardowej organizacji szkół¹⁶⁷.

Ministerstwo nie podało tych danych, gdyż byłoby to jednoznaczne z ujawnieniem, że w Polsce jest zbyt wielu nauczycieli i rząd nie jest w stanie ich opłacić. Ministerstwo wiedziało, że taka deklaracja wywołałaby silny opór, głównie ze strony związków zawodowych nauczycieli, ale też samorządów. Dlatego postanowiło milczeć. Unik pozwolił zachować spokój społeczny, ale pozbawił też zainteresowane strony istotnych informacji o konsekwencjach przyszłych

¹⁶⁶ W nowelizacji Karty nauczyciela z 2000 r. stwierdza się, że MEN określa „w drodze rozporządzenia, standardy zatrudnienia nauczycieli, biorąc pod uwagę w szczególności liczbę nauczycieli na oddział, liczbę uczniów w oddziale oraz liczbę obowiązkowych zajęć dla uczniów i wychowanków w poszczególnych typach i rodzajach szkół” (art. 1 ust. 24 pkt 9 ustawy z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 19, poz. 239). W rzeczywistości jednak MEN nigdy nie wydało takiego rozporządzenia i parę lat później ten przepis został z Karty skreślony.

¹⁶⁷ Poza poinformowaniem samorządów o standardowej liczebności klas wykorzystywanej do wyliczania subwencji, ministerstwo mogło też nałożyć ograniczenia co do maksymalnej liczebności klas, aby uniemożliwić samorządom tworzenie klas zbyt dużych dla zapewnienia odpowiedniej jakości kształcenia. Z danych wynika, że samorządy nie są skłonne stosować takich rozwiązań.

działań lub ich zaniechania. Samorządowi i związkowi zawodowemu pozwolono wierzyć, że rząd będzie płacił za wszystkich zatrudnionych nauczycieli. Jednocześnie rząd nabrał przekonania, że samorzady z własnej inicjatywy zredukują liczbę nauczycieli, ponieważ subwencja nie pokryje kosztów ich pracy.

Bez „zakotwiczenia” kalkulacji subwencji oświatowej w jakimś zestawie wskaźników normatywnych ani samorzady, ani rząd nie były w stanie ocenić swojej odpowiedzialności finansowej. Zamiast wspólnie ustalać plany na przyszłość, obie strony zaczęły oskarżać się nawzajem. Rząd groził palcem samorządowi, mówiąc: „wasze koszty są zbyt wysokie, bo nie chcecie zracjonalizować sieci szkół”. A samorząd odpowiadał: „dotacje są za niskie, bo nie pokrywają podstawowych kosztów utrzymania szkół”¹⁶⁸. I obie strony miały rację. Rezultatem jest zbyt powolne dostosowanie zatrudnienia nauczycieli i sieci szkół do niżu demograficznego, które musi przyspieszyć w najbliższej przyszłości, a więc w czasie kryzysu finansowego.

Niestety, ten problem wiąże się głęboko z kolejnym trudnym dziedzictwem decentralizacji – napięciem między finansowaniem i zarządzaniem szkołami przez samorzady a zachowaniem centralnej kontroli nad zarobkami i warunkami pracy nauczycieli w ramach Karty nauczyciela. Ten problem był najwyraźniej widoczny w 2000 r., czyli w pierwszym roku obowiązywania nowej subwencji oświatowej. Jej wartość wyliczono na podstawie aktualnych kosztów, ale jednocześnie rząd przyjął nową ustawę, zwiększającą znacznie wynagrodzenia nauczycieli i zmieniającą mechanizmy awansu zawodowego. Podwyżki weszły w życie w połowie pierwszego roku obowiązywania subwencji i samorzady natychmiast stwierdziły, że nie są w stanie opłacić nauczycieli. Co gorsza, trudno było określić wysokość niedoboru w poszczególnych samorządach, ponieważ nowe zasady przyniosły nieprzewidywalne zmiany dystrybucji kosztów zatrudnienia wśród samorządów (w różnych miejscach nauczyciele dostawali podwyżki w różnym tempie). Nieunikniony kryzys kosztował ministra edukacji posadę i jest powszechnie znany jako „błąd Handkego”.

Pragnąc tymczasowo opanować sytuację, rząd podniósł subwencję oświatową. Ministerstwo zastosowało też nowe wagi algorytmu, uzależniające przekazywane samorządom kwoty od odsetka zatrudnionych nauczycieli w czterech

¹⁶⁸ Bardziej szczegółowe omówienie potrzeb i wyzwań związanych z opracowaniem standardów koniecznych do „osadzenia” subwencji oświatowej przedstawiają M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *Finansowanie oświaty...*, s. 32–66.

kategoriach przewidzianych w nowym systemie wynagrodzeń¹⁶⁹. Nowe wagi i ciągłe podwyższanie subwencji oświatowej, by pokryć koszty podwyżek płac awansujących nauczycieli, pozwoliły systemowi przetrwać jako tako dziesięć lat bez wyraźnego załamania. Nie wypracowano jednak żadnych trwałych rozwiązań wiążących subwencje z konkretnymi zmiennymi; nie ma więc nadal mechanizmu zmniejszającego napięcie wynikające z decentralizacji systemu finansowania szkolnictwa przy jednoczesnym centralnym ustalaniu wynagrodzeń i warunków pracy nauczycieli.

Zagrożenia, jakie rodzą te nierozwiązane problemy, nawarstwiają się wraz z rosnącą presją fiskalną na rząd wywołaną światowym kryzysem gospodarczym. Krótko mówiąc, rząd coraz mniej chętnie uzupełnia corocznie subwencję oświatową, by w pełni rekompensować samorządom rosnące koszty związane z niżem demograficznym i awansem nauczycieli. To z kolei wywiera coraz większą presję na samorzady, zmuszając je do redukcji zatrudnienia nauczycieli i zamykania szkół. W tej sytuacji mniejsze samorzady wiejskie, którym ciężiej dostosować się do niżu demograficznego bez konieczności zamykania szkół, coraz częściej domagają się powrotu do finansowania szkół przez państwo. Ale podstawowym oczekiwaniem samorządów jest reforma Karty nauczyciela i wypracowanie norm określających, co powinna pokrywać subwencja oświatowa.

Żądanie ustanowienia norm czy standardów wiąże się bez wątpienia z nadzieją na wzrost subwencji. Większość samorządów rozumie, że w najbliższej przyszłości nie jest to prawdopodobne z uwagi na kryzys finansowy. Domagają się więc standardów, bo wiedzą, że bez nich trudno wyjaśnić rodzicom i nauczycielom, jak ograniczone jest ich pole manewru. Innymi słowy, samorzady mówią rządowi: „to, że nie umiecie sprecyzować naszych wzajemnych zobowiązań, utrudnia nam rzetelną rozmowę z rodzicami o dalszych działaniach”.

Równie ważny postulat samorządów dotyczy podwyższenia pensum nauczycieli i wyraźnego zaznaczenia w Karcie nauczyciela, że nauczyciele zatrudnieni na pełny etat powinni pracować 40 godzin tygodniowo i większość tego czasu spędzać w szkole. I te wymagania wiążą się głównie z chęcią ograniczania kosztów, zwłaszcza że limit godzin, jakie polscy nauczyciele muszą spędzić w

¹⁶⁹ Warto dodać, że te wagi podwałyby zasadę wyliczania kwoty na ucznia, ponieważ fundusze były teraz przyznawane – przynajmniej częściowo – na podstawie liczby nauczycieli z różnych kategorii zatrudnianych przez dany samorząd. Zob. M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *Finansowanie oświaty...*, s. 178–228.

klasie, należy do najniższych w Europie¹⁷⁰. Jednak w grę wchodzi też inne czynniki. Wielu urzędników samorządowych i dyrektorzy szkół dobrze wiedzą, że krótki czas, jaki polscy nauczyciele spędzają w szkołach, bardzo utrudnia pracę zespołową i współdziałanie tak potrzebne do dobrego kształcenia, a nieodzowne w pracy z dziećmi specjalnej troski lub z trudnych środowisk¹⁷¹.

Jak dotąd jednak, rząd nie był w stanie uzgodnić ze związkami zawodowymi nauczycieli zasadniczych reform Karty nauczyciela. Mimo ponawianych obietnic nie opracował też standardów wyliczania subwencji oświatowej¹⁷². Relacje między rządem, związkami nauczycieli i samorządami zaczynają przypominać „czarną dziurę”, w której nikną bez śladu sporadyczne próby zreformowania Karty nauczyciela i normatywnego „zakotwiczenia” subwencji oświatowej. Można tylko zgadywać, jak długo utrzyma się ta sytuacja. Tymczasem nasilają się wzajemne frustracje i rodząca je presja finansowa.

Pojawiają się też propozycje przecięcia tego węzła gordyjskiego przez wprowadzenie radykalnie nowych rozwiązań. Jedno z nich polegałoby na całkowitym zniesieniu subwencji oświatowej, zamiast której samorządy otrzymywałyby większą część podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT)¹⁷³. Autorzy pomysłu mają nadzieję uciąć w ten sposób spór o to, co subwencja powinna, a czego nie powinna obejmować, i zakończyć ciągłą walkę o alokację pieniędzy. Samorządy dysponowałyby większymi pieniędzmi pochodzącymi z PIT, a to, ile z nich przeznaczą na edukację, zależałoby od ich wyłącznej decyzji.

Na pierwszy rzut oka pomysł wydaje się atrakcyjny. Nie ma jednak szans na powodzenie, przynajmniej nie zgodnie z intencją autorów, bo niemożliwe jest ustalenie tego samego udziału w dochodach z PIT pozwalającego wszystkim samorządom sfinansować szkoły. Większe, miejskie samorządy, które generują więcej podatków i mniej płacą za ucznia (ze względu na większe szkoły i klasy) będą potrzebowały stosunkowo niewielkiej części podatku z PIT na sfinanso-

¹⁷⁰ Instytut Badań Edukacyjnych, *Spoleczeństwo...*, s. 189.

¹⁷¹ Ch. Sabel, A-L. Saxenian, R. Miettinen, P.H. Kristensen i J. Hautamäki, *Individualized Service Provision in the New Welfare State: Lessons from Special Education in Finland*, SITRA, Helsinki 2010.

¹⁷² Wnioski Komisji Wspólnej ds. Międzyrządowych, listopad 2009. Od półtora roku rząd prowadzi badania dotyczące czasu pracy nauczycieli. W teorii wyniki tych badań mają pozwolić na dalsze prowadzenie dialogu z zainteresowanymi partnerami. Jednak niedawno Ministerstwo Edukacji Narodowej oficjalnie deklarowało, że nie przewiduje poważnych zmian w Karcie w tej kadencji rządu, jednocześnie stwierdzając, że rząd jest otwarty na inicjatywę poselską w tym zakresie.

¹⁷³ W. Misiąg i M. Tomalak, *Koncepcja nowego systemu finansowego samorządu terytorialnego*, IBnGR, niepublikowana ekspertyza opracowana na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2010.

wanie szkół. Lecz w innych przypadkach będzie inaczej. W większości małych gmin wiejskich na sfinansowanie szkół nie starczyłoby nawet 100% podatku z PIT, bo za mało osób pracuje tam zarobkowo, a mniejsze klasy zawsze zwiększają koszty.

Dlatego wdrożenie tej propozycji wymagałoby normatywnej kalkulacji kosztów edukacji jednego ucznia w różnych miejscach i różnych typach szkół, celem ustalenia podstawowego udziału w przychodach z PIT i wprowadzenia mechanizmu wyrównawczego, umożliwiającego funkcjonowanie systemu. Ponieważ jednak dokładnie te same kalkulacje potrzebne są do „zakotwiczenia” subwencji, propozycja ta nie rozwiązuje problemu, który miała rozwiązać. Może natomiast sprawić, że wyliczenia będą mniej widoczne, więc i mniej zrozumiałe, co jeszcze bardziej zaciemni udział rządu w finansowaniu oświaty. Ujmując rzecz pragmatycznie, propozycja nie spełni oczekiwań, utrudni natomiast racjonalną debatę o tym, co trzeba zrobić.

Jednocześnie coraz głośniej się mówi o całkowitym zniesieniu Karty nauczyciela i przekazaniu samorządom decyzji co do zarobków i warunków pracy nauczycieli. I ta propozycja na pierwszy rzut oka wydaje się atrakcyjna. Skoro przekazaliśmy odpowiedzialność za finanse i zarządzanie samorządom, po co utrzymywać scentralizowany system regulacji zatrudnienia, zwłaszcza że może on wywołać dalsze katastrofy w rodzaju „błędu Handkego”? Odpowiedź – przynajmniej w praktyce – jest mniej oczywista niż w przypadku propozycji zniesienia subwencji oświatowej. Przyda się spojrzenie na problem z perspektywy pragmatycznej, wystarczy bowiem odwołać się do szacunku dla zwyczajów, by wykazać, że zniesienie Karty nauczyciela byłoby nierozważne.

Najprościej rzecz ujmując, związki nauczycieli i centralny system negocjowania wynagrodzeń są ważnymi elementami systemu oświaty w większości krajów. Dotyczy to również krajów o silnie zdecentralizowanych systemach, chociaż różny jest zakres swobody samorządów w modyfikowaniu centralnie ustalanych zasad. W niektórych przypadkach – na przykład w Szwecji – głównymi negocjatorami są związki samorządów. Główny powód jest zupełnie prozaiczny – gdyby samorzady lub, powiedzmy, szkoły musiały indywidualnie uzgadniać z nauczycielami płace i warunki pracy, pochłonęłyby to za dużo czasu i energii, na czym ucierpiałaby edukacyjna misja szkół. Aby uniknąć tych problemów, stosuje się jakąś formę negocjacji centralnych. Trudno sobie wyobrazić, dlaczego Polska miałaby być wyjątkiem. W tym momencie nierozsądnie byłoby zakładać, że wciąż młode i rozwijające się związki samorządów mogłyby podjąć się w Polsce tego zadania.

Co więcej, wiele osób jest bardzo krytycznie nastawionych do związków nauczycieli, aczkolwiek nie ma przekonujących dowodów, że siła związków zawodowych ma bezpośrednio – negatywne – przełożenie na jakość kształcenia. W wielu najlepiej działających systemach szkolnictwa, np. w Finlandii, związki zawodowe są silne i odgrywają ważną rolę w pielęgnowaniu i rozwijaniu etosu odpowiedzialności zawodowej, który wielu pedagogów (i pragmatystów) uznaje za decydujący warunek dobrego nauczania. Oczywiście nie zawsze tak jest, a związki często zażarcie bronią przestarzałych zasad, praktyk i zwyczajów. Czy tak właśnie jest w Polsce? Czy związki nauczycieli uznały obecne pensum i liczbę godzin, jakie nauczyciele spędzają w szkołach, za nienegocjowalne?

Jak dotąd do tego nie doszło. Ale władzom centralnym, władzom lokalnym i związkom nauczycieli nie udało się też osiągnąć większych postępów w rozwiązywaniu dwóch niezwykle ważnych problemów strukturalnych, które od początku są zmorą procesu decentralizacji. Co gorsza, niż demograficzny i awans nauczycieli wywierają rosnącą presję finansową na słabe elementy systemu. A co najważniejsze, wskutek niedoprecyzowania zasad wyliczania subwencji i braku rozsądnego kompromisu w kwestii Karty nauczyciela nie wiadomo, kto jest za co odpowiedzialny w ramach systemu, trudniej też wszystkim zainteresowanym angażować się w osiągnięcie wspólnego celu, jakim jest podniesienie poziomu polskich szkół.

Rozwiązanie tego problemu wykracza, rzecz jasna, poza ramy niniejszego rozdziału. Ale możemy przynajmniej wskazać najbardziej obiecujący kierunek. Z jednej strony należy zmodyfikować Kartę nauczyciela, podnieść pensum i zwiększyć liczbę godzin, które nauczyciele mają spędzać w szkołach. Z drugiej – należy „zakotwiczyć” subwencję w kosztach wynagrodzenia za sumę godzin dydaktycznych wynikającą z ustalanych centralnie programów nauczania na wszystkich etapach edukacji przedszkolnej, podstawowej i średniej, przy określonej, wzorcowej wielkości klas. Ustalenie właściwego (z finansowego punktu widzenia) kompromisu wymaga poważnych empirycznych studiów i negocjacji trójstronnych między rządem, samorządami i związkami zawodowymi nauczycieli. Istota kompromisu powinna być jasna – nauczyciele będą pracować dłużej, co trochę obniży koszty subwencji, które jednak prawdopodobnie nieco wzrosną z uwagi na wynagrodzenia dla nauczycieli przedszkolnych; samorzady wydadzą mniej ze środków własnych na przedszkola, ale ostatecznie stracą, bo subwencja nie będzie pokrywać pozapłacowych kosztów operacyjnych.

7.5.5. Zarządzanie swobodnym wyborem szkoły i urynkowaniem

Przyjrzyjmy się teraz wyzwaniom wynikającym z radykalnego poszerzenia możliwości wyboru szkoły, towarzyszącego trwającej od dwóch dekad decentralizacji. Możliwości te wzrosły z dwóch powodów:

- dzięki poszerzeniu wyboru w oświacie publicznej,
- dzięki dotowaniu konkurencji między szkołami publicznymi i niepublicznymi.

Pierwszy sprawia, że rodzice mogą posłać dzieci do dowolnej publicznej szkoły podstawowej lub gimnazjum, pod warunkiem że szkoła ta – także poza miejscem zamieszkania – ma wolne miejsca. Mogą posłać dziecko do dowolnej publicznej szkoły ponadgimnazjalnej, pod warunkiem że spełnia określone przez szkołę wymagania. Drugi to obowiązek samorządów przekazywania niepublicznym szkołom podstawowym i średnim 100% przypadającej na ucznia subwencji, jaką dostają od rządu na wszystkich uczniów tego szczebla. Obowiązek ten obejmuje przekazywanie placówkom niepublicznym 75% średnich kosztów na dziecko w publicznych przedszkolach.

Łącznie obie te zmiany znacznie zwiększyły konkurencję między szkołami, zwłaszcza publicznymi, tworząc, szczególnie w większych JST, lokalny rynek edukacyjny. W latach 2002–2010 liczba uczniów uczęszczających do szkół podstawowych poza rejonem wzrosła z 15 do 24%, a do gimnazjów poza rejonem – z 16 do 27%¹⁷⁴. Te liczby zapewne nie oddają skali zjawiska w dużych miastach, gdzie według *case studies* już na początku zeszłej dekady ponad 20% uczniów gimnazjów uczęszczało do szkół poza swoim rejonem¹⁷⁵. Można więc rozsądnie przyjąć, że w dużych miastach jeden na trzech uczniów gimnazjum nie uczęszcza obecnie do szkoły w miejscu zamieszkania. Mniej widoczny jest wzrost popularności szkół niepublicznych (w tym prywatnych). W skali kraju ok. 5% uczniów uczęszcza do niepublicznych liceów (w 2002 r. – 4%), a ok. 4% do niepublicznych gimnazjów i szkół zawodowych (wcześniej 7%). Wzrosły też zapisy do niepublicznych szkół podstawowych – od 2% w 2002 r. do ok. 3% w 2010 roku.¹⁷⁶

¹⁷⁴ Instytut Badań Edukacyjnych, *Spoleczeństwo...*, s. 59.

¹⁷⁵ Cytat za R. Dolata, *Szkola – segregacje...*, s. 258.

¹⁷⁶ GUS, *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2010/2011*, s. 173.

Niewiele prowadzonych badań dotyczyło wpływu swobodnego wyboru szkoły na rozwarstwienie społeczno-ekonomiczne i wyniki testów w Polsce. Najciekawsze wskazują, że w latach 90. XX wieku wybór szkół nasilił ich rozwarstwienie społeczno-ekonomiczne, ale w ostatniej dekadzie trend ten uległ spowolnieniu. Wskazują też, że choć rozwarstwienie to w polskich szkołach przewyższa średnią dla krajów postkomunistycznych, jest ono nadal dużo niższe niż w Ameryce Łacińskiej. Niemniej testy międzynarodowe wykazały istnienie w Polsce ogromnych różnic między uczniami liceów ogólnokształcących, szkół zawodowych, techników i liceów profilowanych¹⁷⁷. Coraz więcej twardych danych wskazuje też na polaryzację gimnazjów, zwłaszcza w miastach. Roman Dolata stwierdził na przykład, że aż 25% różnic w wynikach standaryzowanych testów, które uczniowie przechodzą po 2 klasie gimnazjum, można wyjaśnić różnicami społeczno-ekonomicznymi między szkołami. Co więcej, tendencja ta nasila się¹⁷⁸.

Dowodzi to, że przynajmniej w obszarach miejskich jedne szkoły skupiają dobrych uczniów i dobrych nauczycieli, podczas gdy inne ulegają wyjąłowieniu. Na pytanie, czy w minionych 10 latach obserwowali wzrost liczby „bardzo słabych szkół”, twierdząco odpowiedziała jedna trzecia kierowników wydziałów oświaty w miastach na prawach powiatu – trzykrotnie więcej niż w innych okręgach¹⁷⁹. Tendencje te należy uważnie monitorować (zwłaszcza na szczeblu miast), ponieważ doświadczenia amerykańskie wskazują, że ratowanie upadających szkół w centrach miast to kosztowne i często niewykonalne zadanie.

Rozważania powyższe prowadzą do następującego wniosku praktycznego: **samorządy powinny śledzić, ilu uczniów wybiera szkoły spoza miejsca zamieszkania, i zwracać szczególną uwagę na rejony szkół podstawowych i gimnazjów, które „eksportują” wyjątkowo dużo uczniów.** Powinny też zestawiać wyniki testów w poszczególnych szkołach ze wskaźnikami migracji

¹⁷⁷ R. Dolata, *Szkoła – segregacje...*, s. 64–75.

¹⁷⁸ Tamże, s. 85–91. Warto zauważyć, że według badania G. Bukowskiej i J. Siwińskiej konkurencja między szkołami doprowadziła do poprawy wyników testów w Polsce. Jednak to badanie jest problematyczne z wielu względów. Po pierwsze, analizuje średnie wyniki testów w gminach, a nie w poszczególnych szkołach. Po drugie, wyniki nie są zbyt przekonujące – konkurencja spowodowała znaczną poprawę wyników w gminach miejskich i w gminach mieszanych, ale w największych gminach (gdzie konkurencja powinna być najmocniejsza) wyniki się pogorszyły. Po trzecie, zmienna wykorzystywana do pomiaru konkurencyjności (łączna liczba szkół w gminie) była raczej związana z dużą liczbą szkół wiejskich, które nie są tak naprawdę częścią rynku, więc wnioski auterek wydają się wątpliwe.

¹⁷⁹ Odpowiedzi na reprezentatywną ankietę przeprowadzoną w ramach projektu *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*.

„do” i „z”. Analizy mogą wskazywać na ucieczkę ze słabych szkół, co pozwoli zastanowić się nad stosowną interwencją. Ale mogą też pokazać, że dotyczy to szkół o całkiem dobrych wynikach, co wymagałoby zupełnie innych działań powstrzymujących proces „wyjaławiania”.

Samorządy powinny też uważać, by nie wpaść w pułapkę tego, co nazwalibyśmy populistycznym nurtem NPM. Jak pamiętamy, idea połączenia wyboru szkoły z testami celem podniesienia poziomu szkolnictwa jest niezwykle atrakcyjna politycznie – zwłaszcza gdy obiecuje się zrównać wydatki na każdego ucznia. Naszym zdaniem, realne jest niebezpieczeństwo, że kiedy niż demograficzny i rygory finansowe zmuszą samorządy do racjonalizacji szkolnictwa, rozwiążą tę kwadraturę koła, wprowadzając bony edukacyjne. System bonów – przynajmniej taki, który ściśle respektuje zasadę, że na każdego ucznia przypada dokładnie taka sama kwota¹⁸⁰ – wepchnie wszystkie szkoły w te same ramy budżetowe, co będzie pozornie prostym rozwiązaniem politycznie skomplikowanego problemu ograniczania kosztów przez wybiórcze cięcia. Można też usprawiedliwiać bony jako sposób na zwiększenie konkurencyjności, a więc podniesienie poziomu szkół. Innymi słowy, jest to kuszące rozwiązanie na czas kryzysu finansowego, bo pozwala urzędnikom unikać selektywnych oszczędności i dowodzić, że bony to instrument zwiększania efektywności i równości.

Ta sama presja fiskalno-demograficzna prawdopodobnie skłoni samorządy do większej otwartości na ideę prywatyzacji szkół publicznych. Dziś fundacjom lub stowarzyszeniom można przekazywać tylko szkoły publiczne poniżej 70 uczniów. Nie mogą potem pobierać chesnego, ale nie muszą przestrzegać wszystkich przepisów Karty nauczyciela, więc mogą przeżyć z ustalonych centralnie i wypłacanych przez samorządy subwencji na ucznia.

Samorządy wiejskie, które do niedawna chciały zamykać szkoły, często sprzeciwiały się ich uspołecznieniu (lub prywatyzacji) – oszczędzają wprawdzie na różnicy między subwencją a wszelkimi dodatkowymi kwotami, które im uprzednio przekazywały, ale koszt w przeliczeniu na jednego ucznia w ich szkołach nie spada, ponieważ uczniowie sprywatyzowanych szkół nie podejmują nauki w innych, większych szkołach prowadzonych przez JST. Podejście samorządowców zmienia się obecnie wskutek presji finansowej i trudności po-

¹⁸⁰ Warto zauważyć, że większość polskich samorządów lokalnych stosujących „bony edukacyjne” nie przestrzega ściśle tej zasady. Zamiast tego zazwyczaj stosują bazową stawkę na ucznia, którą zwiększają za pomocą różnych współczynników, takich jak koszt urządzeń i programów specjalnych. A. Chaber, *Bon edukacyjny: kontrowersje i realia, praca magisterska*, Uniwersytet Warszawski, 2000, s. 80–90.

litycznych związanych z zamykaniem szkół. W rezultacie przekazanie szkół stowarzyszeniom staje się coraz bardziej atrakcyjnym rozwiązaniem. Wiele tych szkół radzi sobie całkiem dobrze, powstało też wiele fundacji, które zarządzają nimi wspólnie z rodzicami. To bardzo pozytywne zjawisko, dobrze świadczące o aktywności mieszkańców. Jednak samorządy łatwo i szybko zapominają o usamodzielniających się szkołach, a to stwarza dwojakie problemy. Po pierwsze, niektóre z tych szkół nie radzą sobie za dobrze, zwłaszcza gdy przestają do nich uczęszczać dzieci z tych rodzin, które wcześniej walczyły o ich przetrwanie. Po drugie, większość uczniów przechodzi do szkół publicznych na wyższym etapie nauczania, a jeżeli dana szkoła nie była prowadzona dobrze, są oni w gorszym od innych położeniu.

Warto też zauważyć, że nacisk na racjonalizację systemu szkolnego spowodował niedawno, że niektóre miasta zaczęły się domagać ułatwienia przekazywania szkół samorządowych osobom trzecim. Postulat ten można odczytywać jako wyraz trudności towarzyszących zamykaniu szkół publicznych i rosnącej frustracji samorządów związanych z Kartą nauczyciela. I chociaż nie ma zasadniczych powodów, by nie wspierać powstawania niezależnych szkół niepublicznych, są powody do ostrożności w kwestii zwiększenia liczebności szkół publicznych podlegających takiemu przekształceniu. Nie ma wątpliwości, że związki nauczycielskie odbiorą natychmiast ten ruch jako kolejną próbę ograniczenia ich wpływów, co z pewnością nie pomoże w kompleksowej reformie Karty nauczyciela i subwencji oświatowej. A na dłuższą metę nie jest też jasne, czy wyparcie związków ze szkół niepublicznych uczyni z nich lepsze miejsce do pobierania nauk.

Nieco inne problemy wiążą się z edukacją przedszkolną. Rozszerzenie dostępu do niej wymaga uwzględnienia tego sektora w subwencji oświatowej, a także otwarcia go na prywatnych usługodawców. W wielu krajach zarządzane prywatnie, finansowane (lub dofinansowywane) publicznie przedszkola odgrywają ważną rolę w tej części rynku edukacyjnego. Nieliczne samorządy zdały sobie z tego sprawę i zachęcają do tworzenia na ich terenie prywatnych przedszkoli, również dlatego, że są prawnie zobowiązane do przekazywania prywatnym przedszkolom tylko 75% tego, co wydają na dziecko w przedszkolach publicznych. Mimo to zdecydowana większość samorządów nie wypracowała spójnej polityki zachęcającej prywatnych usługodawców do zakładania przedszkoli, a nawet, jak się zdaje, mają do nich negatywny stosunek¹⁸¹. Stosunek ten musi

¹⁸¹ P. Swianiewicz, J. Krukowska, M. Lackowska-Madurowicz, J. Łukomska *Polityka samorządów ...*

się zmienić, jeżeli ma wzrosnąć dostęp do edukacji przedszkolnej, zwłaszcza dla 3–5-latków i zwłaszcza w uboższych warstwach społeczeństwa, gdzie potrzeba jest największa. Jednak samorządy muszą uznać prywatnych usługodawców za część całego systemu, czyli rozwijać promujące ich programy, ale też monitorować jakość świadczeń i sprawdzać, czy swoją społeczno-edukacyjną rolę realizują na odpowiednim poziomie.

Podsumowując, **wybór szkoły, rynki edukacyjne i prywatyzacja to nowe elementy edukacyjnego krajobrazu Polski**, stwarzające nowe szanse i nowe wyzwania dla samorządów. Samorządy muszą rozumieć te procesy i oprzeć się pokusie uznania prywatyzacji i urynkowania za automatyczną gwarancję niższych kosztów i wyższej jakości. Nie znaczy to, że nie powinny eksperymentować z jednym i drugim. Z pewnością są sytuacje, kiedy rozszerzenie wyboru i prywatyzacja instytucji szkolnych i pozaszkolnych mogą poprawić jakość świadczeń i obniżyć koszty. **Eksperymenty te nie powinny być jednak próbą ucieczki od polityki – czytaj: odpowiedzialności.** Powinny być natomiast przemyślanym staraniem o trafne rozwiązywanie konkretnych, lokalnych problemów w oświacie. Tak czy inaczej samorządy powinny uważnie monitorować to, jak wybór szkoły, urynkowanie i prywatyzacja kształtują profil szkół, jak wpływają na wyniki testów i perspektywy życiowe uczniów.

7.6. Poprawa umiejętności, zwyczajów i praktyk

W pierwszych częściach rozdziału przedstawiliśmy argumenty teoretyczne i praktyczne uzasadniające naszą podejrzliwość wobec planowania strategicznego i budżetu zadaniowego jako metod reformowania szkolnictwa. W przypadku planowania strategicznego staraliśmy się wykazać, że oddzielenie planu od realizacji i założenie, że strategia jest wynikiem jednorazowego, linearnego procesu analitycznego rozkładu na czynniki – to niezrozumienie tego, na czym naprawdę polega uczenie się. W przypadku budżetu zadaniowego dowodziliśmy, że wielość konkurencyjnych celów – sytuacja typowa dla instytucji sektora publicznego – i chęć opracowania wskaźników efektywności, które pozwolą rozliczyć każdego ze wszystkiego, to syzyfowe przedsięwzięcie, które albo załamie się pod własnym ciężarem, albo stworzy negatywne motywacje, rozliczając ludzi z tego, co najłatwiej zmierzyć.

Proponujemy zastąpić te metody pragmatycznym podejściem do zmiany instytucjonalnej. Opiera się ono na teorii ewolucyjnego uczenia się, która na-

kazuje skupić uwagę na usprawnianiu naszych praktyk przez poddanie tego, co robimy, stałej, krytycznej analizie. Dowodzimy, innymi słowy, że należy działać wspólnie, starając się działać coraz lepiej.

Skuteczne strategie instytucjonalnej zmiany wyłaniają się ze stopniowego ulepszania naszych praktyk, a nie z wielkich planów, instytucje zaś, którym wychodzi to najlepiej, tworzone są przez ludzi, których łączy zaangażowanie we wspólny cel, a nie tych, którzy próbują rozliczać się nawzajem wedle – z konieczności wybiórczych i zaburzających działanie – wskaźników.

W tym rozdziale omawiamy schematy i praktyki najważniejsze, naszym zdaniem, w pracy samorządów i ich wydziałów oświaty. Wiele tych schematów już teraz znają i wykorzystują ich pracownicy. Wiele z nich to narzędzia i techniki zaczerpnięte z planowania strategicznego bądź z metod tworzenia budżetu zadaniowego. Naszym celem nie jest szczegółowe omówienie tych schematów ani sugerowanie, że któraś z tych metod to magiczna różdżka umożliwiająca udaną reformę szkolnictwa. Wręcz przeciwnie, celem naszym jest zaprezentowanie „konstelacji” praktyk i „przestrzeni zarządzania”, którym winny uważnie się przyjrzeć lokalne samorządy i wydziały oświaty.

7.6.1. Lepsze procedury budżetowe

Niektóre samorządy włożyły dużo trudu w poprawę sposobu tworzenia budżetów szkół. Jednak większość nie zrobiła wiele i nadal przygotowuje budżety szkolne i oświatowe korygując w górę lub w dół zeszlęczone wydatki w zależności od swojej kondycji finansowej i zmian w prawie krajowym¹⁸². Takie powielanie starego budżetu jest w szkolnictwie wygodne i zrozumiałe, bo większość kosztów jest powtarzalna i niemal niezmienna z roku na rok. Jest to jednak naprawdę fatalna praktyka i to z dwóch powodów – zarówno finansowego, jak i związanego z zarządzaniem. Finansowo jest to złe, bo z czasem prośby o dofinansowanie z lat poprzednich włączane są do budżetu lat następnych, co rozdyma koszty i często powoduje niepożądane dysproporcje między budżetami różnych szkół. Ze względu na zarządzanie jest to złe, bo oznacza, że urzędnicy samorządowi nie przywiązują wagi do tego, jak szkoły wydają pieniądze, ani jak organizują nauczanie – a zatem niewiele wiedzą o tym, jak szkoły funkcjonują jako organizacje.

¹⁸² Zob. J. Filas, *Proces budżetowy w oświacie*, w: M. Herbst (red.), *Finansowanie oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, t. 3, Uniwersytet Warszawski, ICM, Warszawa 2012.

Pierwszy i najważniejszy krok w kierunku lepszego budżetu w oświacie to tzw. arkusz organizacji pracy szkoły, czyli **arkusz organizacyjny**. Arkusz określa, jak szkoła chce organizować pracę, a przyjęcie go przez samorząd stanowi w zasadzie zobowiązanie do zapłaty za wyszczególnione pozycje. Jednak treść arkuszy jest dość swobodnie zdefiniowana w rozporządzeniach ministerstwa, więc do samorządów należy decyzja o strukturze i zawartości.

Opisanie wszystkich właściwości dobrego arkusza czy omówienie całego procesu konstruowania budżetu wykracza poza ramy tego opracowania. Chcemy tylko wskazać jego podstawowe cechy i wyjaśnić, dlaczego jest to narzędzie tak ważne dla zrozumienia (i kontrolowania) tego, co się dzieje w szkołach¹⁸³.

Przed wszystkim arkusz powinien być określony uchwałą władz lokalnych i wyposażony w instrukcje jego wypełniania. Minimum informacji w arkuszu to:

- liczba uczniów w każdej klasie, w tym uczniów ze specjalnymi wymaganiami i korzystających z pomocy socjalnej,
- liczba godzin dydaktycznych przeznaczonych na realizację ogólnokrajowego programu nauczania, rozpisana na przedmioty, lata i nauczycieli,
- informacja o płacach nauczycieli,
- spis nadgodzin dydaktycznych i innych według kategorii,
- liczba stanowisk i roboczogodzin kierowniczych i administracyjnych wraz z zarobkami,
- podstawowe informacje o technicznych parametrach placówki wraz z szacunkową wyceną kosztów stałych poza kosztami pracy (jak ogrzewanie, elektryczność, woda, środki czyszczące itd.).

Innymi słowy, dobrze skonstruowany arkusz nie tylko umożliwia urzędnikom samorządowym łatwą ocenę struktury kosztów szkoły, ale informuje też, za ile godzin ponadprogramowych płaci samorząd, jacy uczniowie uczęszczają do danej szkoły i w jaki sposób organizuje ona zajęcia, świadczenia dodatkowe i prace administracyjne.

Arkusze powinny być przygotowane i składane w wersji elektronicznej, która umożliwi wyliczenie wszystkich kosztów według kategorii. Charakter tych kategorii będzie różny w różnych samorządach, zależnie od liczby, charakteru i typu ich szkół. Jednak minimum to:

¹⁸³ Tamże szerokie omówienie arkuszy i procesu budżetowania w oświacie.

- godziny dydaktyczne przeznaczone na realizację programów ogólnokrajowych,
- nadgodziny, zajęcia pozaszkolne,
- inne usługi pedagogiczne i pozapedagogiczne,
- funkcje kierownicze i administracyjne,
- pozostałe koszty operacyjne.

Arkusze w wersji elektronicznej należy przechowywać w prostej bazie danych pozwalającej urzędnikom samorządowym na szybkie porównanie struktury kosztów w różnych szkołach oraz usług, które szkoły świadczą sobie nawzajem, również w kolejnych latach. Innymi słowy, arkusze i baza danych, w której są umieszczone, powinny umożliwić wyliczenie całego szeregu wskaźników, takich jak: średnia wielkość klasy czy liczba uczniów przypadająca na nauczyciela, liczba nadgodzin dydaktycznych i etatów niepedagogicznych w stosunku do liczby uczniów, a także pozapłacowe koszty operacyjne na metr kwadratowy i koszty administracyjne na ucznia.

W zależności od rozmiaru JST organizacją i analizą danych powinna się zajmować jedna lub więcej osób. Powinny one znać Excel, a ich głównym zadaniem będzie analiza danych i szukanie odpowiedzi na pytanie, dlaczego struktura kosztów i zatrudnienia są różne w różnych szkołach. Odpowiedzi przez nich dostarczone powinny umożliwić urzędnikom opracowanie strategii wyrównywania warunków i świadczeń oferowanych przez różne szkoły i/lub zapewnienia im w uzasadnionych przypadkach dodatkowych środków. W rozporządzeniu władz lokalnych odnośnie do arkusza i instrukcji jego wypełniania powinny się znaleźć reguły określające ich stanowisko w kwestiach podstawowych, takich jak: minimalna wielkość klas czy maksymalna liczba godzin administracyjnych lub dodatkowych godzin zajęć uzupełniających.

Najlepiej, by arkusz był nie tylko wypełniany elektronicznie i przechowywany w bazie danych, ale też podłączony do lokalnego systemu księgowania i budżetu. Stworzenie takiego powiązania wymaga czasu i pieniędzy, chociaż systemy informatyczne, które na to pozwalają, są coraz bardziej dostępne na polskim rynku i można je stosunkowo łatwo zainstalować. To, czy ma to sens, zależy oczywiście od wielkości JST i liczby szkół na danym terenie. W większych samorządach taka inwestycja nie tylko ma sens, ale jest wręcz konieczna, żeby wysiłki związane z tworzeniem budżetu nie polegały na zbieraniu danych i negocjowaniu ze szkołami, tylko na rzeczywistej analizie budżetu. Tak czy inaczej, system ten umożliwi władzom lokalnym szybki i bardziej szczegółowy niż w zwykłej klasyfikacji budżetowej wgląd w wydatki szkoły (jak nadgodziny

z matematyki czy godziny administracyjne), co więcej, ułatwi sprawozdawczość zgodną z centralnymi standardami. Systemy te stworzą też platformę do ewentualnych prób budowania budżetu zadaniowego.

Według nas radykalne usprawnienie rutynowego zarządzania nie wymaga forsowania schematów budżetu zadaniowego. Nie ma też potrzeby szukania tych, których następnie rozliczymy ze wszystkich wskaźników, jakie potrafimy wygenerować – jak pisaliśmy, byłoby to wręcz przeciwskuteczne. Jednak samorządy muszą odejść od tworzenia budżetu na podstawie zeszłorocznych danych i przyjrzeć się uważniej temu, jak naprawdę szkoły organizują sobie pracę, bo bez dokładnego zrozumienia organizacji szkół nie można sensownie rozdzielać funduszy ani podejmować przemyślanych decyzji o sposobie wydatkowania pieniędzy czy organizowania procesu dydaktycznego w sposób podnoszący poziom kształcenia. Pierwszym, najważniejszym krokiem w dobrą stronę byłoby bardzo poważne potraktowanie narzędzia będącego podstawą tego procesu – arkusza organizacyjnego.

7.6.2. Analiza porównawcza, wskaźniki skuteczności i wyniki testów

Większość polskich samorządów powinna podjąć, działając w tym samym duchu, pracę nad wykorzystywaniem (analizą) innych ważnych dla edukacji danych. Może się to przyczynić do znacznie lepszego zarządzania oświatą. Oto cztery najważniejsze rodzaje informacji, które należy wziąć pod uwagę.

- Dane dotyczące uczniów, nauczycieli, budynków i usług, które szkoły przekazują rządowi przez System Informacji Oświatowej (SIO) oraz te, które zbierają, ale nie zawsze raportują (jak frekwencja czy oceny).
- Dane GUS i systemu opieki zdrowotnej o trendach demograficznych.
- Wyniki standaryzowanych testów i wyliczenie edukacyjnej wartości dodanej (EWD) przez Centralną Komisję Egzaminacyjną.
- Dane społeczno-ekonomiczne zbierane i przygotowywane przez inne organy samorządowe, które mogą (choć nie muszą) trafiać na szczebel centralny, ale oddziałują na szkolnictwo.

Szczegółowe omówienie wszystkich tych danych jest niemożliwe i niewskazane. Po pierwsze, rodzaj danych, które są (lub mogą być) najbardziej potrzebne samorządom, zależy od wielkości JST i od stosowanych w nich systemów zarządzania

informacjami. Po drugie, co istotniejsze, to, na jakich danych powinny się skupiać samorządy, zależy w dużej mierze od tego, z jakimi realnymi, doraźnymi problemami muszą się borykać. Dlatego ograniczymy się tu do paru uwag ogólnych odnoszących się do tego, jak gromadzić i zarządzać danymi, oraz paru uwag szczegółowych w kwestii takich danych, które wydają się coraz ważniejsze dla Polski.

Zacznijmy od tych informacji, które szkoły przekazują rządowi poprzez SIO. Pierwsza obserwacja jest taka, że wiele samorządów nie przywiązuje do nich zbytnej wagi i nie przechowuje ich w sposób umożliwiający łatwe wykorzystanie. Raz jeszcze podkreślmy znaczenie opracowywania i przechowywania arkuszy, które pozwalają zamieniać surowe dane dla SIO we wskaźniki i normy umożliwiające porównania różnych szkół w różnych okręgach i czasach. Wyliczenie tych wskaźników to zasadniczy krok do przekształcenia morza liczb w użyteczne informacje. A umiejętności zbierania i analizy danych potrzebne do tego celu są dokładnie takie same, jak w przypadku analizy budżetu.

Oznacza to, że w mniejszych samorządach ta sama osoba może się zająć oboma zadaniami naraz, w większych zaś osoby te powinny współpracować. W świecie idealnym urzędnicy analizujący dane budżetowe i dane ze szkół powinni szybko przekładać wskaźniki na łatwe dla laików tabele i wykresy. Trzeba docenić ich pracę, która ma kluczowe znaczenie dla efektywnej komunikacji wydziałów oświatowych z innymi władzami lokalnymi i ze społeczeństwem.

Dane, które szkoły przygotowują dla SIO i inne, które zbierają, ale nie zawsze przekazują (np. o frekwencji), pozwalają wyliczyć mnóstwo wskaźników. W ramach projektu *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym* powstało opracowanie opisujące wskaźniki edukacyjne, będące dobrą podstawą do zastanowienia się, które typy wskaźników są najbardziej użyteczne w różnych społecznościach lokalnych¹⁸⁴. W tym samym nurcie refleksji opublikowano podręcznik dla samorządów na temat przygotowywania rocznych raportów edukacyjnych, opisujący, jak to robić i do czego przydają się różne wskaźniki¹⁸⁵.

¹⁸⁴ J. Herczyński, *Wskaźniki oświatowe*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, t. 6, Uniwersytet Warszawski, ICM, Warszawa 2012. W ramach projektu przygotowano też system internetowy umożliwiający samorządom porównywanie 24 kluczowych wskaźników z innymi samorządami o podobnej wielkości i porównywalnej zamożności na różnych poziomach – krajowym, regionalnym i lokalnym. System powinien być już dostępny w chwili publikacji niniejszej pracy (www.wskazniki.ore.edu.pl).

¹⁸⁵ J. Herczyński (red.), *Informacje oświatowe*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, t. 5, Uniwersytet Warszawski, ICM, Warszawa 2012.

Urzędnicy odpowiedzialni za edukację będą musieli starannie wybierać takie wskaźniki, których śledzenie i porównywanie będzie najciekawsze. Nie mamy dla nich prostych recept, ale mamy trzy rady.

- Po pierwsze, najlepiej zacząć od wskaźników związanych z najpoważniejszymi problemami na danym terenie, na przykład z niżem demograficznym, rosnącymi kosztami, różnymi wynikami testów w różnych szkołach czy wymaganiami rodziców co do zwiększenia ilości usług danego rodzaju.
- Po drugie, należy zatrudnić (lub wyszkolić) dociekliwych analityków budżetu otwartych na nowe tendencje, porównujących dane i analizujących nietypowe przypadki.
- Po trzecie, należy przyjąć zasadę systematycznego analizowania nietypowych przypadków i nowych trendów – omawianie tych danych winno stać się rutynowym zwyczajem na forum samorządu, między nim a szkołami i w otwartych społecznych konsultacjach.

Jest dziś sprawą zasadniczą, by polskie samorzady przywiązywały najwyższą wagę do zmian demograficznych. Minimum to gromadzenie danych o narodzinach w minionych sześciu latach i zaprojektowanie na tej podstawie, ile dzieci rozpocznie naukę w kolejnych latach. Należy prześledzić, jak przemieszcza się w czasie obserwowana populacja (kohorta) uczniów. Ale nie tylko te informacje mają znaczenie. Wydziały oświatowe muszą uważnie śledzić liczbę uczniów uczęszczających do szkół w innych JST i uczniów z innych JST uczących się w ich szkołach. W większych samorządach, zwłaszcza sąsiadujących z metropoliami, wydziały te powinny też współpracować z innymi wydziałami władz lokalnych, śledząc, co dzieje się w nowo powstających osiedlach i na rynku nieruchomości, by móc rzetelnie oceniać trendy rozwojowe, które mogą mieć wpływ na zapotrzebowanie na edukację w danym regionie i/lub geograficzną dystrybucję tego zapotrzebowania.

Warto wspomnieć, że dane o migracji dzieci między szkołami i okręgami, dane o trendach na rynku nieruchomości, o bezrobociu i przestępczości mogą być dla samorządów krytycznym sygnałem o nadchodzących problemach rozwarstwienia społecznego i nierówności dotyczących ich szkoły. Dzielnice, gdzie tanieją nieruchomości, gdzie rośnie przestępczość i bezrobocie, miewają zwykle problemy ze szkołami. Najpierw to wagary i coraz więcej uczniów przyłapanych na narkotykach i drobnej przestępczości, potem – gorsze wyniki testów. Śledzenie tych tendencji i współpraca między poszczególnymi wydziałami

mają kluczowe znaczenie dla działań zapobiegawczych. Zważywszy na szybkie zmiany społeczno-ekonomiczne, dobre „planowanie strategiczne” ma w wielu regionach sens, jeżeli śledzi się już zachodzące zmiany i na ich podstawie planuje działania naprawcze, a nie projektuje nową świetlaną przyszłość.

Wreszcie, biorąc pod uwagę badania, poczyńmy parę uwag o testach i wykorzystywaniu ich wyników. Jak pisaliśmy, testy to wątpliwe narzędzie oceny poziomu szkół, bo nie zawsze sprawdzają one to, co według nas uczniowie powinni wiedzieć, ponieważ trudno je wyskalować w czasie, a na wyniki ma wpływ nie tylko efektywność nauczycieli i szkół, ale też środowisko społeczno-ekonomiczne dzieci. Chociaż opinia publiczna czeka na wyniki testów i obserwuje je z uwagą, nie zawsze pomagają one podjąć rodzicom dobre decyzje o wyborze szkoły dla swoich dzieci.

Testy są zarazem jedynym narzędziem, jakim możemy weryfikować umiejętności i kompetencje nabywane przez dzieci w różnych szkołach i w różnych kontekstach społecznych. W Polsce testy edukacyjne są wciąż na wczesnym etapie i choć poprawia się poziom merytoryczny testów standaryzowanych, nadal są poważne problemy z zachowaniem wyrównanego poziomu trudności w kolejnych latach. Dlatego nawet najlepszy miernik diagnozowania szkół – EWD nie jest doskonały¹⁸⁶. Wyniki testów należy traktować z dużą ostrożnością.

A oto kilka zdroworozsądkowych uwag na temat tego, co „ostrożność” winna oznaczać w praktyce. Przede wszystkim wyniki testów nie powinny być wykorzystywane przez samorządy do tworzenia rankingów szkół, które miałyby pomóc rodzicom i uczniom zdecydować, która szkoła jest lepsza, a która gorsza. Nie oznacza to, że nie powinno się publikować informacji o wynikach testów; nie należy też zakazywać innym tworzenia rankingów. Bez względu na destruktywność (lub konstruktywność) takich działań, nie można im zapobiec w otwartym i demokratycznym społeczeństwie. Jednak samorządy lokalne powinny konsekwentnie przestrzegać opinii publicznej przed naiwnym założeniem, że testy mówią wszystko, co chcielibyśmy wiedzieć o działalności szkoły, i wskazują, która z nich jest najlepsza dla naszego dziecka.

Nie jest to oczywiście łatwe. Przede wszystkim wymaga wyjaśnienia, dlaczego testy nie są w pełni wiarygodne. Wymaga też, co jeszcze bardziej kłopotliwe, po-

¹⁸⁶ Omówienie EWD przedstawia E. Stożek: *Refleksyjny praktyk wobec edukacyjnej wartości dodanej*, XIV Konferencja Diagnostyki Edukacyjnej, Opole 2008, i *EWD w ręku dyrektora szkoły*, „Dyrektor Szkoły”, Akademia Zarządzania 3, 2009/2010.

ruszenia drażliwych kwestii społecznych, tj. podziałów społecznych, które mają największy wpływ na wyniki testów. Trzeba przy tym udowodnić opinii publicznej, że władze lokalne traktują testy poważnie i wykorzystują je do diagnozowania problemów szkół. Wreszcie, co może najważniejsze, należy usytuować wyniki testów w szerszym kontekście skuteczności szkoły i całościowej jej działalności.

Krótko mówiąc, poważna dyskusja o wynikach testów wymaga tego, by władze lokalne *znały* swoje szkoły. Dużą część tej wiedzy mogą pozyskać rutynowo, wykorzystując systemy gromadzenia i korelacji różnych wskaźników, które są regularnie analizowane przez wyszkolony personel i omawiane na różnych forach. W odniesieniu do testów oznacza to, że wydziały oświaty muszą umieć przedstawić krótki profil każdej szkoły na swoim terenie, prezentując nie tylko wyniki testów na przestrzeni czasu, ale też najważniejsze wskaźniki, pokazujące, jak szkoła jest zorganizowana, jakie dodatkowe świadczenia oferuje, jakie zasoby otrzymuje i jakich uczniów kształci.

Dobrze zorganizowane dane ilościowe są niesłychanie ważne, ale *prawdziwa* znajomość szkoły wymaga czegoś więcej – wymaga konsekwentnego docierania do cichej wiedzy (*tacit knowledge*) o niej i do opinii wszystkich zainteresowanych, tak od wewnątrz, jak i z zewnątrz, **wymaga wnikliwego poznania jej problemów oraz aspiracji i oczekiwań nauczycieli, rodziców i uczniów**. Aby więc *znać* swoją szkołę, trzeba umieć o niej *rozmawiać*. Zastanówmy się, jak się za to zabrać.

7.6.3. Dialog społeczny i debata

Dowodziliśmy wcześniej, że formalne planowanie strategiczne często chybia celu, bo oddziela etap planowania od realizacji zadań i zakłada, że strategia wyłania się spontanicznie z mechanicznego rozłożenia problemów na części składowe. Stwierdziliśmy też jednak, że instrumenty planowania strategicznego okazują się często bardzo przydatne – zwłaszcza te, które pomagają społecznościami zdefiniować problemy i wyartykułować aspiracje.

Zestawmy te instrumenty z zamysłem pragmatystów, którzy chcieli, żeby odpowiedzialne (w każdym sensie tego słowa) społeczności, wyposażone w umiejętności, wiedzę i stosowne kompetencje, rozważały wspólnie przyszłe konsekwencje swoich działań. Mówiąc najprościej, chodzi o podstawowe zasady pozwalające różnym grupom (społecznościom) rozsądnie rozmawiać (debatować) o tym, co się dzieje w ich szkołach (wskazanie problemu i sformułowanie celu), i o tym, jak poprawić sytuację (racjonalne eksperymentowanie).

Po pierwsze, trzeba zrozumieć, że szkoła działa na styku różnych, częściowo odrębnych, a częściowo zazębiających się społeczności. Grupa rodziców jest zwykle niespójna i raczej niechętna angażowaniu się, dopóki nie pojawi się jakiś problem (jak zamknięcie szkoły, przemoc w szkole), który ją zmobilizuje. Grupa nauczycieli i dyrektorów szkół, przeciwnie, jest zwarta i dynamiczna, ale zwykle zamknięta w swoim świecie. Są też inni, wiele instytucji i osób, którym dobro szkół bardzo leży na sercu, lecz którzy nie angażują się na co dzień w ich działalność. Są wreszcie władze lokalne i pracownicy wydziałów oświaty – społeczność, na której barkach spoczywa duża część odpowiedzialności za organizowanie przestrzeni dialogu. Oni właśnie powinni inicjować, animować i podtrzymywać konstruktywny dialog w ramach i pomiędzy tymi społecznościami.

Po drugie, władze lokalne i urzędnicy oświatowi muszą być przygotowani do pełnienia tej roli. Jak wiemy, większość tego przygotowania to rutynowa analiza danych finansowych, społeczno-ekonomicznych i innych związanych z wynikami szkoły. Stwierdziliśmy też jednak, że zorientowanie się, które z tych danych są najważniejsze, wymaga dyskusji i ponownych analiz. Twarde dane zapowiadają problemy, ale prawdziwe zrozumienie ich istoty i rozwiązanie wymaga rozmowy i współpracy. To klasyczny problem jajka i kury – co było pierwsze? Jak wszcząć otwarty, konstruktywny dialog między społecznościami?

Urzędnicy wchodzący do sali z przygotowanym pakietem wskaźników w ręku i obwieszczający, że to właśnie one ukazują najwyraźniej najważniejszy problem, który mamy rozwiązać, spotkają się podejrzliwością i nieufnością, co podważa sens całego przedsięwzięcia. Ale spotkania zwoływane po to, żeby ludzie wypowiadali się na dowolne, niesprecyzowane tematy, zwykle nie prowadzą do niczego i zniechęcają do dalszego udziału, bo ludzie uznają to za stratę czasu. W ujęciu praktycznym i konstruktywnym dialog społeczny powinien się skupiać na konkretnej obserwacji, kwestii czy diagnozie, a celem powinno być dowiedzenie się od uczestników, czy ich zdaniem ta sprawa jest ważna. Jeżeli nie, to co jest ważniejsze. A jeżeli tak, to co można z nią zrobić i czego jeszcze musimy się o niej dowiedzieć.

Po trzecie, czas to pieniądz, niebezpieczne jest więc jego marnowanie, zakładanie, że nic nie kosztuje. Jeżeli chcemy, żeby dyrektorzy i nauczyciele omawiali regularnie problemy, przed którymi staje szkoła, musimy wygospodarować na to czas w ich grafiku. Jeżeli chcemy, żeby różne wydziały władz lokalnych spotykały się regularnie i wspólnie omawiały problemy szkół, musimy wbudować to w harmonogram ich zajęć, uznać za część zadań służbowych i, co może najważniejsze, sprawić, żeby tak to potraktowali ich przełożeni. Ważne jest tworzenie

nie przestrzeni dla dyskusji, ale równie ważne wydaje się unikanie formalizmu. Bardzo często najbardziej konstruktywne rozmowy mają charakter nieformalny – toczą się przy posiłku lub są prowadzone rotacyjne przez pracowników, którzy sami wybierają interesujący lub ważny według nich temat dyskusji.

Włączanie rodziców w konstruktywny dialog o szkole to szczególne wyzwanie, bo tę społeczność najtrudniej zmobilizować. Często nie wykazują oni zainteresowania i przychodzą na spotkania tylko wtedy, kiedy pojawia się konkretny problem dotyczący ich dzieci. **Budowanie kultury rodzicielskiego zaangażowania jest chyba największym długofalowym wyzwaniem, przed którym stoi polska oświata.** Oczywiście duża część odpowiedzialności spoczywa na barkach nauczycieli i dyrektorów szkół. Samorządy odgrywają jednak istotną rolę w mobilizowaniu rodziców. Po pierwsze, powinny wyjaśniać dyrektorom i nauczycielom, że zaangażowanie rodziców w życie ich szkół jest jednym z kryteriów ich oceny. Po drugie, powinny zapewnić szkołom zasoby konieczne do organizacji imprez i działań zbliżających rodziców do szkół. Wreszcie po trzecie, powinny próbować dowiedzieć się, co sądzą o nich rodzice, nauczyciele i uczniowie.

Jest wiele narzędzi i technik, jakich można użyć. Wiele samorządów zaczyna stosować systematycznie różne narzędzia badawcze do pobierania informacji o szkole od nauczycieli, rodziców i uczniów. Na przykład Związek Miast Polskich opracował standardowy instrument badawczy dla szkół, który można zastosować niewielkim (własnym) nakładem. Inne samorządy włączyły te instrumenty w bardziej rozbudowane (i kosztowniejsze) programy samooceny. Programami tymi zarządzają zwykle niezależne firmy i naukowcy, a składają się na nie zwykle różne instrumenty badawcze, wywiady i grupy fokusowe. Następnie wnioski przedstawiane są i omawiane na profesjonalnie prowadzonym spotkaniu zainteresowanych stron – wskazuje się, co kto może zrobić, żeby rozwiązać rozpoznane problemy.

Inne samorządy wynajmują analityków, którzy używając specjalnych testów dowiadują się regularnie i szczegółowo, jakie umiejętności i wiedzę zyskują dzieci w szkole. Wyniki te wykorzystują następnie w toczącej się w środowisku edukacyjnym dyskusji o tym, jak podnieść poziom szkolnictwa. Inne samorządy wynajmują niezależnych specjalistów, którzy mają za zadanie przeanalizować całe szkolnictwo bądź jego część, na przykład w kontekście zmian demograficznych, oraz przygotować wyniki w formie, która da sposobność zaangażowania całej społeczności w dyskusję o możliwych rozwiązaniach.

Wszystko to bardzo przypomina metody planowania strategicznego. Główna różnica polega na tym, że ich użycie nie powinno być jednorazowym zastosowaniem zewnętrznej metodologii abstrahującej od codziennych realiów szkolnictwa. Wprost przeciwnie, należy je jak najściślej powiązać z rutynową strategią zarządzania szkołami przez władze lokalne. To, które z nich są najodpowiedniejsze dla danej społeczności, zależy oczywiście od jej rozmiaru i charakteru problemów i zasobów, jakie może ona na to poświęcić.

Bez wątplenia brak stałego zaangażowania zainteresowanych stron w permanentny dialog społeczny jest niemal stuprocentową gwarancją porażki. Nie ma szans na rozwiązanie palących problemów, takich jak niź demograficzny, opustoszenie szkół w wielkomiejskich centrach czy dramatycznie niskie niekiedy wyniki testów. A kiedy zorientujemy się, co nam grozi, będzie już za późno.

Bibliografia

Ansell Ch., *Pragmatist Democracy: Evolutionary Learning as Public Philosophy*, Oxford University Press, New York 2011.

Berk G., Galvan D., *How People Experience and Change Institutions. A Field Guide to Creative Sycretism*, „Theory and Society” 38, 2009, nr 6.

Beckett-Camarata J., *An Examination Of The Effect Of Strategic Planning And Economic Development On U.S. Local Government Financial Performance*, Kent State Ohio: International Symposium on Economic Development, 2003.

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

Björklund A., Edin P.-A., Fredriksson P., Krueger A., *The Market Comes to Education in Sweden: An Evaluation of Sweden's Surprising School Reforms*, The Russell Sage Foundation, New York 2005.

Bryson J.M., *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, wyd. 2, popr., Jossey-Bass, CA, San Francisco 1995.

Bukowska G. i Siwińska-Gorzela J., *School competition and the quality of education: introducing market incentives into public services: The case of Poland*, „Economics of Transition”, 2011, vol. 19 (nr 1).

Chaber A., *Bon edukacyjny: kontrowersje i realia*, praca magisterska, Uniwersytet Warszawski, 2000.

Chubb J., Moe T., *Politics, Markets and America's Schools*, Brookings Institution Press, Washington D.C. 1990.

Campbell D.T., *Assessing the Impact of Planned Social Change*, w: G. M. Lyons (red.), *Social Research and Public Policies: The Dartmouth OECD Conference*, Public Affairs Center, Dartmouth College, Hanover NH 1975.

Dolata R.(red.), *Edukacyjna wartość dodana jako metoda oceny efektywności nauczania na podstawie wyników egzaminów zewnętrznych*, CKE, Warszawa 2007.

Dolata R., *Szkoła – segregacje – nierówności*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008.

Filas J., *Proces budżetowy w oświacie*, w: M. Herbst (red.), *Finansowanie oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, t. 3, Uniwersytet Warszawski, ICM, Warszawa 2012.

Filas J., Levitas A., Piszczak M., *Local Government Budgeting and Finance Reform in Poland 1990–1999*, w: M. Hogue (red.), *Local Government Budgeting in Central and Eastern Europe*, Open Society Institute, Local Government Initiative, Budapest 2003.

Fung A., *Empowered Participation. Reinventing Urban Democracy*, Princeton University Press, Princeton NJ 2007.

Friedman M., *The Role of Government in Education, in Economics and the Public Interest*, R. A. Solo (red.), Rutgers University Press, New Brunswick NJ 1955.

Główny Urząd Statystyczny, *Prognoza ludności na lata 2008–2035*, Warszawa 2009.

Haggert S.A., *Program Budgeting for School District Planning*, Education Technology Publications, Englewood Cliffs NJ 1972.

Herbst M., Herczyński J., Levitas A., *Finansowanie oświaty w Polsce: diagnoza, dylematy, możliwości*, EUROREG/Wydawnictwa Naukowe Scholar, Warszawa 2009.

Herczyński J., *Wskaźniki oświatowe*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, t. 5, Uniwersytet Warszawski, ICM, Warszawa 2012.

Herczyński J. (red.), *Informacje oświatowe*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, t. 4, Uniwersytet Warszawski, ICM, Warszawa 2012.

Instytut Badań Edukacyjnych, *Spółeczeństwo w drodze do wiedzy: Raport o Stanie Edukacji 2010*, Warszawa 2011.

Instytut Spraw Publicznych, *Zmiany w systemie oświaty: Wyniki badań empirycznych*, Warszawa 2002.

Jakubowski M., *Międzynarodowe badania umiejętności uczniów a badania w Polsce*, w: *Badania międzynarodowe i wzory zagraniczne w diagnostyce edukacyjnej*, XV Konferencja Diagnostyki Edukacyjnej, Kielce 2009.

Kopańska A., *Budżet zadaniowy w oświacie*, rozdział 3 w niniejszej książce.

Koretz D., *Measuring Up: What Educational Testing Really Tells Us*, Harvard University Press, Cambridge MA 2008.

Kulon F., Majkut P., *Interpretacja trzyletnich wskaźników edukacyjnej wartości dodanej*, XV Konferencja Diagnostyki Edukacyjnej, Kielce 2009.

Liebman J. S., Sabel Ch. F., *A Public Laboratory that Dewey Never Imagined: The Emerging Model of Public School Governance And Legal Reform*, "Review of Law and Social Change" 2003, vol. 28, No 2.

Levitas A., Herczyński J., *Decentralization, Local Governments and Education Reform and Finance in Poland: 1990–1999*, w: K. Davey (red.), *Balancing National and Local Responsibilities: Education Management and Finance in Four Central European Countries*, Open Society Institute, Local Government Initiative, Budapest 2002.

Marchlewski W., *Organizacja wychowania przedszkolnego na terenach wiejskich*. Raport na zamówienie Uniwersytetu Warszawskiego, przygotowany w ramach projektu *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*, Warszawa 2011.

Mazurkiewicz G. (red.), *Ewaluacja w nadzorze pedagogicznym: Konteksty*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010.

Mintzberg H., *The Rise and Fall of Strategic Planning*, The Free Press, New York 1994.

Misiąg W. i Tomalak M., *Koncepcja nowego systemu finansowego samorządu terytorialnego*, IBnGR, niepublikowana ekspertyza opracowana na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2010.

Osborn D., Gaebler T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Penguin Book, London 1992.

Pierce J., Freeman E., Robinson R., *The Tenuous Link Between Formal Strategic Planning and Financial Performance*, *Academy of Management Review* 1987, vol. XII, nr 4.

Poister Theodore H., Streib Gregory, *Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after Two Decades* „Public Administration Review” styczeń/luty 2005, vol. 65, nr 1.

Pokropek A., *Zrównywanie wyników egzaminów zewnętrznych w kontekście międzynarodowym*, XVII Konferencja Diagnostyki Edukacyjnej, Kraków 2011.

Pokropek A., *Matura z języka polskiego: Wybrane problemy psychometryczne*, XVII Konferencja Diagnostyki Edukacyjnej, Kraków 2011.

Ravitch D., *The Death and Life of the Great American School System: How Testing and Choice are Undermining Education*, Perseus Books, Philadelphia PA 2010.

Roelke Ch., Green P., Zielewski E., *School Finance Litigation, the Promises and Limitation of the Third Wave*, „Peabody Journal of Education” 2004, vol. 79, nr 2.

Sabel Ch. F., *Learning by Monitoring: The Institutions of Economic Development*, w: *The Handbook of Economic Sociology*, R. Hollingsworth i R. Boyer (red.), Cambridge University Press, Cambridge UK 1994.

Sabel Charles F., *Design, Deliberation, and Democracy: On the New Pragmatism of Firms and Public Institutions*, European University Institute, Florence 1995.

Sabel Ch., Saxenian A.-L., Miettinen R., Kristensen P. H. i Hautamäki J., *Individualized Service Provision in the New Welfare State: Lessons from Special Education in Finland*, SITRA, Helsinki 2010.

Sabel Ch., Zeitlin J., *Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU*, „European Law Journal” 2008, nr 3.

Selznick P., *Law, Society and Industrial Justice*, Russel Sage Foundation, New York 1969.

Siegel D., *Government Budgeting and Models of the Policy-Making Process*, „Optimum” 1977, VII, 1.

Skolverket (National Agency for Education), *What influences Educational Achievement in Swedish Schools? A Systematic Review and Summary Analysis*, Stockholm 2010.

Sobotka A., *Strategie oświatowe polskich samorządów*, rozdział 2 w niniejszej książce.

Stanek R., *Analiza gminnych strategii oświatowych*. Raport na zamówienie Uniwersytetu Warszawskiego, przygotowany w ramach projektu *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*, Warszawa 2010.

Stożek E., *EWD w ręku dyrektora szkoły*, „Dyrektor Szkoły”, Akademia Zarządzania 3, 2009/2010.

Stożek E., *Refleksyjny praktyk wobec edukacyjnej wartości dodanej*, XIV Konferencja Diagnostyki Edukacyjnej, Opole 2008.

Swianiewicz P., *Samorządowe strategie rozwoju regionalnego i lokalnego: kto ich potrzebuje i w jakim celu?* Raport dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, 2011.

Swianiewicz P., Krukowska J., Lackowska-Madurowicz M., Łukomska J., *Polityka samorządów gminnych w zakresie opieki przedszkolnej* w: P. Swianiewicz (red.), *Edukacja przedszkolna*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, t. 4, Uniwersytet Warszawski, ICM, Warszawa 2012.

Toft D., *Analiza powiatowych strategii oświatowych*. Raport na zamówienie Uniwersytetu Warszawskiego, przygotowany w ramach projektu *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*, Warszawa 2010.

Young R. D., *Perspectives on Strategic Planning in the Public Sector*, Institute for Public Service and Policy Research, Columbia, University of South Carolina 2003. http://www.ipspr.sc.edu/publication_ele.asp

Waslander S., Pater C. van der Weide M., *Markets in Education: An Analytical Review Of Empirical Research On Market Mechanisms In Education*, OECD Working Papers on Education No 52, Paris 2010 (<http://www.eric.ed.gov/PDFS/ED529579.pdf>).

Wildavsky A., *The Politics of the Budgetary Process*, 2nd ed., Little Brown, Boston MA 1974.

Żółtak T., *Edukacyjna wartość dodana dla nauczycieli w Polsce: ograniczenia, możliwości, perspektywy*, XVI Konferencja Diagnostyki Edukacyjnej, Toruń 2010.

Przepisy prawne

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. nr 95, poz. 425), tekst jednolity z 31 lipca 2007.

Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz.U. nr 48, poz. 550).

Ustawa z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 19, poz. 239).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim (Dz.U. nr 142, poz. 1590).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 października 2009 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego (Dz.U. nr 168, poz. 1324).

Dokument referencyjny z Toledo w sprawie zintegrowanej rewitalizacji obszarów miejskich i jej strategicznego potencjału w zakresie inteligentniejszego i bardziej zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich sprzyjającego włączeniu społecznemu w Europie, 22/06/2010, http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_regionalna/rozwoj_miast/rozwoj_miast_w_UE/Documents/Dokument_Referencyjny_Toledo.pdf.

ZAŁĄCZNIK

BADANIA PRZEPROWADZONE PRZEZ ZESPÓŁ UW

W trakcie projektu *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym* Zespół UW przeprowadził dwa duże badania na temat zarządzania oświatą przez samorządy – grupy fokusowe oraz ogólnopolską ankietę. Autorzy poszczególnych rozdziałów Biblioteczki Oświaty Samorządowej wykorzystali opracowane transkrypty z grup i wyniki ankiety; posłużyły im zarówno do wyciągnięcia wniosków i przygotowania rekomendacji dla samorządów, jak i do własnych, pogłębianych badań. Poniżej prezentujemy metodologię obu badań.

Grupy fokusowe

Od czerwca 2010 r. do grudnia 2011 r. Zespół UW zorganizował 28 grup fokusowych, tj. moderowanych dyskusji eksperckich. Ich celem było zidentyfikowanie problemów i trudności w zakresie zarządzania lokalnym systemem oświatowym oraz wyłonienie przykładów dobrych praktyk.

Każda grupa zajmowała się oddzielnym tematem, a w przypadku niektórych tematów zorganizowano kilka grup z udziałem przedstawicieli JST różnej wielkości. Uczestnicy dyskusji byli wybierani przez eksperta ds. grup fokusowych, który po wstępnym rozpoznaniu internetowym i telefonicznym zapraszał ich do Warszawy. Dyskusje wszystkich grup fokusowych były przeprowadzone, zgodnie z wcześniej przygotowanym scenariuszem, przez wykwalifikowanego moderatora, dbającego o aktywny udział każdego uczestnika. Dyskusje trwały cztery godziny, uczestniczyło w nich od 4 do 6 osób. Byli to przede wszystkim pracownicy różnych szczebli samorządu, w niektórych grupach brali także udział przedstawiciele kuratoriów oświaty, poradni psychologiczno-pedagogicznych oraz organizacji pozarządowych. Powstałe z dyskusji eksperckich transkrypty posłużyły przygotowaniu raportów, które są dostępne na stronie internetowej projektu.

Przeprowadzono następujące dyskusje eksperckie:

1. Potrzeby informacyjne organizacji pozarządowych w zakresie oświaty.
2. Potrzeby informacyjne małych gmin w zakresie oświaty.
3. Potrzeby informacyjne dużych gmin w zakresie oświaty.
4. Organizacja opieki psychologiczno-pedagogicznej – dyskusja z dyrektorami szkół.
5. Organizacja opieki psychologiczno-pedagogicznej – dyskusja z dyrektorami poradni.
6. Organizacja opieki psychologiczno-pedagogicznej – dyskusja z pracownikami powiatów.
7. Strategie oświatowe małych gmin.
8. Strategie oświatowe powiatów.
9. Strategie oświatowe miast na prawach powiatu.
10. Modele zarządzania oświatą w dużych JST.
11. Modele zarządzania oświatą w małych JST.
12. Monitorowanie pracy szkół.
13. Budżet zadaniowy w oświacie.
14. Software’owe wsparcie zarządzania oświatą.
15. Proces budżetowania w oświacie w dużych i średnich JST.
16. Proces budżetowania w oświacie w małych gminach.
17. Opłaty rodziców za przedszkola.
18. Relacje między samorządami a dyrektorami szkół – dyskusja z pracownikami samorządów.
19. Relacje między samorządami a dyrektorami szkół – dyskusja z dyrektorami szkół.
20. Kontrola zarządcza w oświacie.
21. Miejsce przedszkoli w polityce gminnej – małe JST.
22. Miejsce przedszkoli w polityce gminnej – średnie i duże JST.
23. Regulaminy płacowe.
24. Inne formy wychowania przedszkolnego.
25. Likwidacja szkół.
26. Rola kuratoriów w zarządzaniu oświatą.
27. Ewaluacja zewnętrzna w oświacie.
28. Zarządzanie oświatą w samorządach województw.

Ankieta ogólnopolska

Ankieta została przygotowana przez Zespół UW, a następnie zrealizowana przez firmę badania opinii publicznej Millward Brown SMG/KRC. Badanie zostało przeprowadzone na ogólnopolskiej reprezentatywnej próbie 320 gmin dobieranych w sposób losowy. Losowanie przeprowadzono w ramach dwóch warstw:

- województwa,
- typu administracyjnego gminy (miejsko-wiejska, wiejska, miejska – niebędąca miastem na prawach powiatu, miasto na prawach powiatu).

Oznacza to, że ankieta jest reprezentatywna zarówno pod względem rozkładu przestrzennego, jak i typu samorządu. Strukturę wylosowanej próby przedstawia tabela 39.

TABELA 39. STRUKTURA WYLOSOWANEJ PRÓBY

Nazwa województwa	Typ gminy				
	Razem	Gmina miejska	Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska	Miasto na prawach powiatu
Dolnośląskie	24	8	8	7	1
Kujawsko-pomorskie	19	4	5	9	1
Lubelskie	25	5	3	16	1
Lubuskie	11	2	4	4	1
Łódzkie	22	5	3	13	1
Małopolskie	22	4	6	11	1
Mazowieckie	38	8	7	22	1
Opolskie	8	1	4	3	
Podkarpackie	19	4	4	10	1
Podlaskie	14	3	3	7	1
Pomorskie	17	6	2	8	1

Śląskie	30	13	3	9	5
Świętokrzyskie	11	1	3	7	
Warmińsko-mazurskie	15	4	4	6	1
Wielkopolskie	29	5	12	11	1
Zachodniopomorskie	16	3	7	5	1
Razem	320	76	78	148	18

Ankieta została przeprowadzona na przełomie czerwca i lipca 2011 r. metodą CAPI (*Computer Assisted Personal Interviewing*). Technika ta polega na bezpośrednim przeprowadzeniu wywiadu w miejscu pracy respondenta. Ankieter odczytuje pytania wyświetlające się na monitorze laptopa i zaznacza wskazane odpowiedzi. Przeważająca większość pytań miała charakter zamknięty. Respondentami były osoby, w których kompetencji znajdowały się sprawy związane z zarządzaniem oświatą na terenie gminy. W miastach i w większych gminach wiejskich był to zazwyczaj kierownik wydziału ds. oświaty, w przypadku małych gmin wiejskich wójt lub sekretarz gminy.

Ankieta zawierała 78 pytań i 120 zmiennych podzielonych na 6 obszarów tematycznych. Strukturę ankiety przedstawia tabela 40.

TABELA 40. STRUKTURA ANKIETY

Tematy ankiety		Liczba pytań	Liczba zmiennych
A.	Polityka oświatowa i planowanie strategiczne	15	23
B.	Modele zarządzania oświatą	12	22
C.	Regulaminy płacowe	12	12
D.	Finansowanie oświaty	9	13
E.	Opieka przedszkolna	27	44
F.	Komunikacja społeczna w obszarze oświaty	3	6

Obszerny raport zbiorczy z wynikami ankiety znajduje się na stronie internetowej projektu: www.ore.edu.pl.

NOTY O AUTORACH

STRATEGIE OŚWIATOWE

Krzysztof Chmura

Od przeszło 30 lat zajmuje się zagadnieniami samorządowymi, zaczynając od zdobycia praktycznego doświadczenia jako wiceburmistrz Zelowa w pierwszej kadencji (1990–1994), a następnie jako konsultant pracujący na rzecz polskich i zagranicznych organizacji doradczych. Specjalizuje się w zagadnieniach planowania strategicznego, głównie planowania lokalnego rozwoju gospodarczego, a także uczestnictwa społeczności w procesie decyzyjnym w samorządzie, w tym w obszarze oświaty. Ostatnio pracował w projektach doradczych na Ukrainie, w Chorwacji, Kirgistanie, Afganistanie i Kosowie.

Jarosław Flis

Pracownik Wydziału Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego, doktor zarządzania. W latach 1993–97 był rzecznikiem prasowym prezydenta miasta Krakowa, następnie pracował jako doradca w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego oraz w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Był ekspertem w Programie Rozwoju Instytucjonalnego, prowadzonym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Jest autorem książki „Samorządowe Public Relations”.

Jan Herczyński

Koordynator projektu *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*, adiunkt w Interdyscyplinarnym Centrum Modelowania Uniwersytetu Warszawskiego. Wraz z Mikołajem Herbstem i Anthony’em Levitasem współautor monografii *Finansowanie oświaty w Polsce: Diagnoza, dylematy, możliwości* (2011). Autor analiz zarządzania i finansowania oświaty albańskiej, bułgarskiej, gruzińskiej, kirgiskiej, kosowskiej, litewskiej, macedońskiej, mołdawskiej, rumuńskiej, serbskiej i ukraińskiej.

Kazimierz Kloc

Profesor w Katedrze Historii Myśli Ekonomicznej Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Prowadzi badania nad zmianą systemu centralnego planowania, w tym badania społecznych konsekwencji transformacji, konfliktów i sporów zbiorowych. Autor kilkudziesięciu publikacji. Wykładowca akademicki, doradca i mediator w sprawach negocjacji, rozwiązywania konfliktów i w sporach zbiorowych pracy.

Agnieszka Kopańska

Adiunkt na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego. Starszy specjalista ds. badań w Zespole Ekonomii Edukacji Instytutu Badań Edukacyjnych. Autorka szeregu opracowań zarówno naukowych, jak i praktycznych dotyczących samorządu terytorialnego.

Anthony Levitas

Ekspert w zakresie finansów publicznych, samorządów i oświaty, autor licznych raportów i analiz w dziedzinie finansowania samorządów. Uczestniczył w projektach w Polsce, Albanii, Armenii, Bośni i Hercegowinie, Kosowie, Macedonii, Rosji, Serbii oraz Turcji. Wraz z Janem Herczyńskim i Mikołajem Herbstem współautor monografii *Finansowanie oświaty w Polsce. Diagnoza, dylematy, możliwości* (2011).

Aneta Sobotka

Asystent ds. badań w projekcie *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*. Ukończyła kierunek gospodarka przestrzenna na Uniwersytecie Warszawskim (specjalizacja planowanie strategiczne rozwoju regionalnego i lokalnego) oraz zarządzanie w Szkole Głównej Handlowej.

Biblioteczka Oświaty Samorządowej

Publikacja jest współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Biblioteczka Oświaty Samorządowej to seria sześciu publikacji przeznaczonych dla jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Obejmuje główne obszary zarządzania oświatą przez gminy, powiaty i województwa:

- Oświatowe strategie polskich samorządów
- Zarządzanie oświatą na poziomie lokalnym
- Finansowanie oświaty przez samorządy
- Polityka gmin w obszarze edukacji przedszkolnej
- Przygotowywanie informacji o stanie realizacji zadań oświatowych
- Oświatowe wskaźniki odniesienia

Biblioteczka ma ułatwić samorządom rozpoznanie problemów oświaty oraz zachęcić do odpowiedzialnego i strategicznego myślenia o prowadzonych szkołach i placówkach. Zawarte w kolejnych tomach **Biblioteczki** rozdziały mają dwojaki charakter. Z jednej strony, opierając się na badaniach terenowych i ankietowych oraz licznych dyskusjach z samorządowcami, identyfikują obecne problemy i dylematy stojące przed organami prowadzącymi, dokumentują przyjęte przez samorządy rozwiązania zarządcze, z drugiej zaś proponują szereg rekomendacji w zakresie zarządzania lokalnymi systemami oświaty, prezentują nowe modele i rozwiązania, propagują przykłady dobrych praktyk. Niewątpliwym atutem serii jest różnorodność spojrzeń na oświatę – poszczególne rozdziały zostały napisane przez ekspertów z Uniwersytetu Warszawskiego, Szkoły Głównej Handlowej, Uniwersytetu Jagiellońskiego, Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej, przez przedstawicieli firm świadczących usługi dla samorządów, a także, co najważniejsze – przez doświadczonych samorządowców.

Mamy nadzieję, że **Biblioteczka Oświaty Samorządowej** będzie stanowić wartościowe źródło wiedzy o zarządzaniu oświatą na szczeblu lokalnym, skłoni Czytelników do namysłu i refleksji oraz zainspiruje do wdrażania nowych rozwiązań.

W okresie ostatnich 20. lat Polska przekazała demokratycznie wybranym samorządom odpowiedzialność za zarządzanie i finansowanie szkół i placówek oświatowych. Jednocześnie znacznie rozszerzyła uprawnienia rodziców i uczniów do swobodnego wyboru szkoły, zarówno publicznej, jak i niepublicznej. W rezultacie Polska posiada obecnie jeden z najbardziej zdecentralizowanych i urynkowionych systemów szkolnych w Europie. Jednostki samorządu terytorialnego jako organy prowadzące szkoły stoją wobec bezprecedensowych wyzwań strategicznych i zarządczych. Niniejszy tom **Biblioteczki** omawia te wyzwania, jak również przedstawia techniki i narzędzia, pozwalające samorządom poprawić strategiczne zarządzanie lokalnym systemem oświatowym.



Interdyscyplinarne Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego
Uniwersytet Warszawski, ul. Pawińskiego 5a, 02-106 Warszawa

ISBN: 978-83-63490-02-7

Publikacja rozpowszechniana bezpłatnie.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

