

Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym

ANALIZA GMINNYCH STRATEGII OŚWIATOWYCH

Rafał Stanek

Projekt systemowy realizowany przez Ośrodek Rozwoju Edukacji w Warszawie
w partnerstwie z Uniwersytetem Warszawskim, w ramach Priorytetu III, Działania
3.1, Poddziałania 3.1.2 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007-2013



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Metodologia pracy

- Analizowano gminne strategie oświatowe, uchwalone jako samodzielne dokumenty a nie część strategii ogólnych (rozwoju gospodarczego);
- Analizowano gminy wiejskie, miejsko-wiejskie i miejskie bez miast na prawach powiatu;
- Nie były brane pod uwagę raporty o stanie oświaty, chyba, że – jak w kilku przypadkach – pod względem merytorycznym były to diagnozy stanu oświaty i można je było potraktować jako część dokumentu strategicznego (uzupełniały go);
- Zebrano 62 dokumentów strategii oświatowych;
- Wybór do analizy i szczegółowa analiza 36 z nich;
- Wizyty terenowe w 5 gminach;

Sposób pracy

- Analiza dokumentów pod kątem odpowiedzi na 21 pytań badawczych, rozbudowanych o 14 pytań dodatkowych, pojawiających się w trakcie analizy.
- Pytania dotyczyły zarówno struktury dokumentu strategicznego jak też jego zawartości merytorycznej.
- Część pytań miała charakter złożony, zatem ogółem uzyskano odpowiedzi na 18 pytań dotyczących struktury oraz 30 pytań dotyczących zawartości merytorycznej.
- W 5 wizytowanych gminach zebrano odpowiedzi na 11 pytań badawczych dotyczących wizyt terenowych.

Charakterystyka ogólna

- Większość wybranych do analizy szczegółowej 36 dokumentów strategicznych charakteryzowało się częściową kompletnością, t.j. dokument zawierał diagnozę, analizę SWOT, definicję wizji i misji, definicję celów strategicznych i operacyjnych oraz działań lub przynajmniej zdecydowaną większość tych elementów.
- Fakt występowania poszczególnych elementów struktury dokumentu strategicznego nie oznaczał jednak ani poprawności jego budowy ani kompletności.

Charakterystyka ogólna

- Większość strategii została opracowana przez gminy we własnym zakresie jednak część gmin zdecydowała się zlecić większość lub część prac nad strategią podmiotowi zewnętrznemu.
- Najczęściej zlecane było opracowanie diagnozy, ale również prowadzenie warsztatów strategicznych, organizowanie spotkań a rzadko napisanie całego dokumentu.
- Organizacją zewnętrzną były firmy doradcze lub organizacje pozarządowe, z których dwie się powtarzały: : Fundacja Rozwoju Dzieci im. J. A. Komeńskiego oraz Centrum Edukacji Obywatelskiej w ramach programu POST (Polityka Oświatowa Samorządu Terytorialnego)
- Trzeba zaznaczyć, iż wynikiem działań zarówno Fundacji jak i programu POST nie zawsze było powstanie gminnej strategii oświaty, często był to zapis kierunków czy głównych założeń zmian, które nie były przez nas analizowane.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



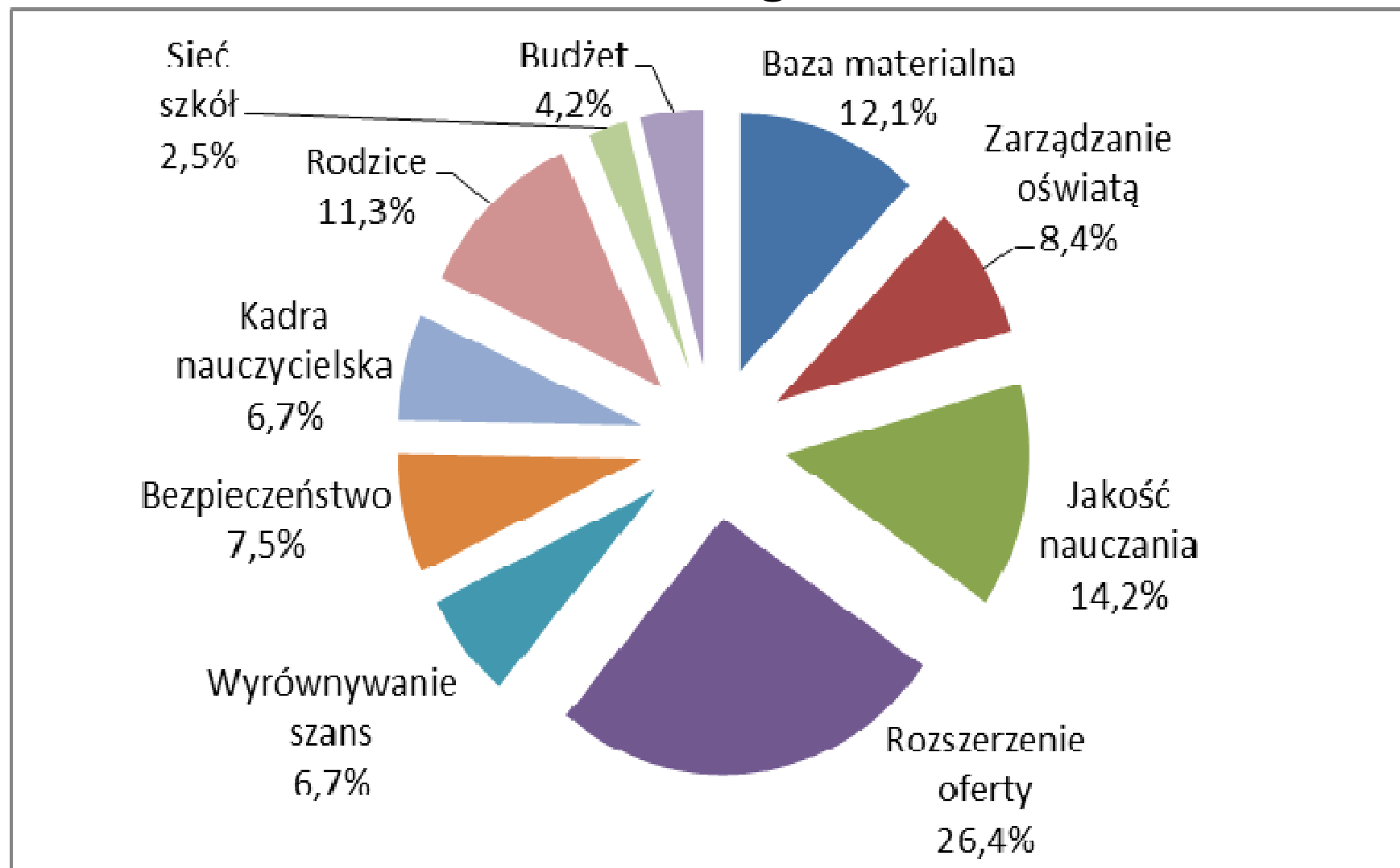
UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Charakterystyka szczegółowa – cele strategiczne

- W badanych 36 gminnych strategiach oświatowych zostało sformułowanych ponad 200 celów strategicznych. Wśród nich najczęściej powtarzały się cele:
 - związane z rozszerzeniem oferty edukacyjnej (63 cele),
 - z poprawą jakości nauczania (34 cele),
 - z ulepszaniem bazy materialnej szkół (29 celów).
- Stosunkowo rzadko (10 razy) pojawiały się cele związane z budżetem (pozyskiwanie dodatkowych środków, racjonalizacja wydatków).
- Najrzadziej pojawiały się cele związane z racjonalizacją sieci szkół (6 razy), mimo że w większość diagnoz stwierdzano, że sieć szkół jest niedostosowana do warunków demograficznych.

Cele strategiczne



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Charakterystyka szczegółowa

- Spośród badanych 36 dokumentów tylko w 14 znalazło się powiązanie działań z możliwościami finansowymi JST, 19 dokumentów zawierało powiązanie działań z budżetem a 21 - z możliwościami pozyskania środków ze źródeł zewnętrznych.
- Większość analizowanych dokumentów nie zawierało uszeregowania celów strategicznych w kolejności priorytetów, a w żadnym z analizowanych dokumentów nie znalazł się wybór priorytetów strategii przy użyciu „analizy kosztów i korzyści” / „analizy efektywności”. Przyczyn braku takiej analizy należy wiązać z tym, że mało analizowanych dokumentów zawierało w części diagnostycznej pełną analizę kosztów funkcjonowania szkół.

Charakterystyka szczegółowa - diagnoza

- Większość analizowanych dokumentów (29) zostało opartych na danych wyjściowych (jakość obiektów, liczebność klas, czas nauczania, formalne kwalifikacje kadry nauczycielskiej itp.) jednak różny był stopień powiązania pomiędzy danymi wyjściowymi a proponowanymi celami i działaniami.
- Często diagnoza była bardzo obszerna, zawierająca dużo danych, ale pomimo to cele strategiczne były od tej diagnozy oderwane.
- Stopień oparcia na osiąganym rezultatach (np. wyniki testów, poziom zadowolenia interesariuszy, spadek absencji lub liczby niepowodzeń szkolnych, wzrost zatrudnienia, wysoka pozycja w rankingu szkół itp.) był już dużo mniejszy - tylko 11 dokumentów zawierało dane o osiąganym rezultatach, przy czym były to wyłącznie wyniki egzaminów.
- Tendencje demograficzne, społeczno-ekonomiczne oraz na rynku pracy zostały uwzględnione w mniej niż połowie (17) badanych strategii.



Charakterystyka szczegółowa – różnice między szkołami

- Strategie rzadko analizują wyniki nauczania – analiza taka znalazła się tylko w 13 strategiach. Stoi to w sprzeczności z faktem, że drugim pod względem częstości występowania celem strategicznym było podniesienie jakości nauczania. Jednym z argumentów była niechęć rankingowania szkół. Tymczasem głównym celem diagnozy jakości nauczania jest zidentyfikowanie gdzie (w których placówkach) i jakiego typu problemy występują i sformułowanie celów i działań zmierzających do poprawy sytuacji.
- Strategie rzadko zawierają analizę kosztów funkcjonowania szkół choć prawie zawsze odnoszą się do ogólnych kosztów funkcjonowania oświaty i przeważnie porównują te koszty z otrzymaną subwencją oświatową. Tylko w 3 strategiach przeprowadzono pełną analizę kosztów funkcjonowania szkół z podziałem na poszczególne placówki oraz próbowano definiować wskaźniki z tym związane.
- Żaden z badanych dokumentów w definiowaniu celów strategicznych i operacyjnych nie uwzględniał różnic w poziomie szkół i związanych z tym wydatkach (oprócz planów inwestycyjnych, które były partykularne).

Problem 6-latków

- Tylko 5 gmin uwzględniło konsekwencje decyzji o obniżeniu wieku szkolnego do lat sześciu lub ewentualny wzrost liczby dzieci uczęszczających do szkół i placówek wychowania przedszkolnego. Wynika to z 2 przyczyn:
 - Po pierwsze: decyzja o obniżeniu wieku szkolnego jest w kontekście tworzenia strategii decyzją stosunkowo nową. Duża liczba analizowanych strategii była opracowana przed (niektóre zaraz po) pojawieniem się tej decyzji.
 - Po drugie: analizowane gminy w większości dysponowały małymi szkołami (wiejskimi), których utrzymanie jest nieuzasadnione ekonomicznie, ale gminy nie chcą ich likwidować ze względów społecznych. Dla takich gmin obniżenie wieku szkolnego spowoduje nie tylko problemy, ale również poprawę kosztów jednostkowych funkcjonowania małych szkół a w konsekwencji lepsze uzasadnienie ich utrzymania.



Charakterystyka szczegółowa - monitoring

- W połowie badanych dokumentów (18) określono sposoby monitoringu strategii, jednak różny był zakres proponowanych danych i instrumentów.
- Często dane te nie były w ogóle sprecyzowane, a jako jedno z działań wymieniano opracowanie systemu monitoringu strategii.
- Znaczna część dokumentów proponowała bardzo ogólne metody monitoringu.
- Mało jest strategii, w których określono wskaźniki osiągnięcia celów umożliwiające skuteczny monitoring oraz strategii, w których zaproponowano jakieś mechanizmy monitoringu. Tylko w 9 strategiach zdefiniowano wskaźniki osiągnięcia celów a w 6 określono konkretne mechanizmy monitoringu.

Charakterystyka szczegółowa – jakość definiowania celów i działań

- Tylko nieco ponad połowa (19 na 36) strategii definiowała działania, które były powiązane z celami strategicznymi.
- Stosunkowo często problemy, które pojawiały się w diagnozie nie znajdują odzwierciedlenia w definiowanych celach strategicznych.
- Dokumenty te sprawiają wrażenie niepowiązanych lub słabo powiązanych opracowań: diagnozy, analizy SWOT, celów (strategicznymi i operacyjnymi) oraz działań.



Struktura dokumentu

- Z dotychczasowego omówienia można wywnioskować, iż znaczna część strategii posiada wiele niedoskonałości odnośnie struktury dokumentu strategicznego.
- O ile z punktu widzenia planowania strategicznego takie podejście nie jest modelowe, o tyle z punktu widzenia poszczególnych gmin mogła istnieć potrzeba zebrania w całość potrzeb poszczególnych placówek.
- Dokumenty te być może nie mają charakteru dokumentu strategicznego, nie proponują głębokich zmian, ale mogą być gminom potrzebne w bardzo różnych celach:
 - pozyskanie środków zewnętrznych,
 - dokument diagnostyczny do stosowania we wnioskach o dofinansowanie,
 - uzyskanie zgody Rady Gminy na przeprowadzenie zmian,
 - pozyskanie zgody samych szkół.

Zawartość merytoryczna

- Część pytań badawczych dotyczyła zawartości merytorycznej i ich analiza pozwala stwierdzić, że zwykle zawartość merytoryczna jest lepsza od samej struktury dokumentu,
- Jednak istnieje (słaba 0,4) korelacja pomiędzy jakością struktury dokumentu a jakością zawartości merytorycznej



Podsumowanie

- Lista gminnych strategii oświatowych w pełnym rozumieniu tego słowa (jako dokumentów strategicznych), opracowanych w celu dokonania zmian, jest znacznie węższa niż analizowane 36 dokumentów.
- Strategie oświatowe często wyglądają jakby się składały z kilku niepowiązanych lub słabo powiązanych ze sobą opracowań.
- Część gmin stara się raczej agregować potrzeby poszczególnych placówek szkolnych. Nie znaczy to, że gminy te nie dostrzegają ogólnych problemów, jednak starają się je rozwiązywać poza strategią oświaty.
- Przeprowadzone rozmowy potwierdzają również, że gminom brakuje dobrych przykładów strategii oświatowych.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

