



Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym

ANALIZA POWIATOWYCH STRATEGII OŚWIATOWYCH

David Toft

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



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Identyfikacja strategii

- Analiza: powiaty ziemskie (**314**) i grodzkie (**65**) we wszystkich województwach
- Zasada: w każdym województwie – przynajmniej jedna strategia
 - Analiza wszystkich BIP - praktycznie niemożliwa ze względu na: liczbę powiatów i ograniczony czas; strategie czasem „ukryte” jako załącznik do uchwały RP – konieczne stałoby się przeszukanie wszystkich uchwał - niemożliwe
- Przeszukanie: zasobów internetowych poprzez wpisywanie w wyszukiwarke kombinacji określeń związanych ze strategią i oświatą
- Weryfikacja: każdego dokumentu poprzez dotarcie do materiału źródłowego (uchwała RP); w razie wątpliwości - kontakt z powiatem
- Identyfikacja: **19** aktualnych powiatowych dokumentów oświatowych, spełniających kryteria bycia „strategiami” lub „programami / kierunkami” rozwoju oświaty
- Uzupełnienie: projekty / propozycje strategii (**2**); części oświatowe ogólnych powiatowych strategii rozwoju (**9**); dokumenty strategiczne, które utraciły aktualność (**1**); dokument, który nie jest powiatową strategią – autor PUP (**1**)
- **EFEKT**: raport obejmuje **32 powiatowe dokumenty strategiczne odnoszące się do oświaty**
- Wizyty terenowe w **8** powiatach



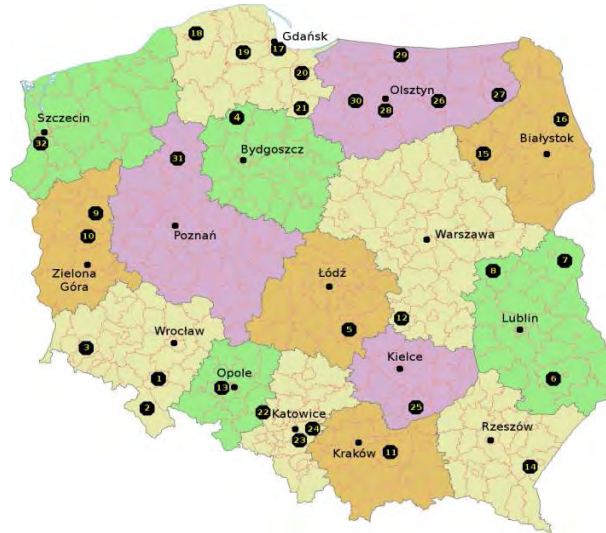
Metodologia pracy

- Dla każdego dokumentu - analiza **25** zagadnień (pytań), w tym:
 - **8** ogólnych dotyczących struktury dokumentu i warsztatu
 - **17** szczegółowych dotyczących zawartości merytorycznej
 - Zagadnienia wyczerpują problematykę zarządzania oświatą w powiatach
 - Efekt analizy:
 - Fiszki dla każdego dokumentu (wszystkie pytania) – umożliwiają porównanie dokumentów oświatowych
 - Fiszki dla każdego pytania (wszystkie dokumenty) – umożliwiają porównanie poszczególnych zagadnień
 - Badania terenowe: w 8 powiatach zebrano odpowiedzi na 11 pytań dotyczących sposobu przygotowania i wdrażania strategii



Charakterystyka ogólna

- Rozkład terytorialny powiatów z analizowanymi strategiami oświatowymi



- Wykonanie: większość - urzędy powiatowe i ich jedn. org. ; **4** - jednostki zewnętrzne (**1** - firmę konsultingową, **3** - jednostki związane z oświatą lub rynkiem pracy). Fakt, kto przygotował dokument nie przekłada się na jego jakość
- Kiedy powstał dokument:
 - w 2005 lub wcześniej – nie mogły brać pod uwagę finansowania z UE (**15**)
 - w 2009 lub później – mogły brać pod uwagę problem 6-latków w szkołach (**4**)



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Charakterystyka szczegółowa – cele strategiczne

Najczęściej sformułowane cele	ilość
Poprawa jakości/poziomu szkolnictwa/kształcenia/opieki	12
Modernizacja/rozbudowa/reorganizacja bazy/infrastruktury oświatowej	9
Wyrównanie szans edukacyjnych	8
Poprawa dostępności do usług edukacyjnych/poprawa stanu edukacji społeczeństwa/rozwój edukacji/podniesienie poziomu edukacji społeczeństwa	7
Dostosowanie kształcenia do rynku pracy	7
Kształtowanie postaw obywatelskich/patriotycznych/prospołecznych/przedsiębiorczości/wspieranie rozwoju psychicznego i fizycznego	6
Rozwój kształcenia ustawicznego	6
Poprawa efektywności zarządzania oświatą	5
Rozwój konkretnych umiejętności (języki, komputer, „kluczowe” umiejętności)	4
Uzyskiwanie funduszy zewnętrznych na cele oświatowe/rozwijanie współpracy międzynarodowej w dziedzinie edukacji	4
Zwiększanie poziomu/doskonalenie finansowania szkół i placówek oświatowych	2



Finansowanie, w tym z UE

- Strategie zazwyczaj bardzo ogólnie odnoszą się do możliwości finansowych JST, budżetów powiatowych i pozyskania środków ze źródeł zewnętrznych (w tym UE).
- Zadania inwestycyjne - konkretne kwoty (**4** strategie), inne zadania – konkretne kwoty (**5** strategii).
- Praktyka - budżety oświatowe przygotowywane są corocznie.
- Część strategii była przygotowana przed 2005 i nie zawiera zapisów dot. finansowania z UE.
- Strategie często planują finansowanie wielu zamierzeń wyłącznie lub w powiązaniu ze środkami z UE, co oznacza, że w przypadku ich niezyskania plany te mogą nie zostać zrealizowane.
- 2 sposoby uwzględniania środków z UE w strategiach:
 - potencjalne źródło finansowania przedsięwzięć/zadań lub:
 - zdobywanie środków z UE jako zadanie samo w sobie (udział w/korzystanie z programów UE).
- Strategie rzadko są przygotowywane z uwzględnieniem kosztów i korzyści czy analizy efektywności (2)



Analiza i diagnoza

Dane wyjściowe, osiągnięte rezultaty:

- **18** strategii opiera się bezpośrednio o dane wyjściowe i/lub osiągnięte rezultaty.
- Dane przedstawione są najczęściej w części analitycznej i brakuje bezpośredniego ich przełożenia na formułowane cele
- Najbardziej popularne dane wyjściowe dotyczą: szkół, uczniów i nauczycieli
- Najbardziej popularne osiągnięte rezultaty dotyczą wyników testów, egzaminów, matur

Tendencje demograficzne i społeczno-ekonomiczne:

- **23** dokumenty nawiązują do tendencji demograficznych i społeczno-ekonomicznych; wiele jest bardzo ogólnikowych
- Tendencje demograficzne najczęściej opisywane w części analitycznej; prawie zawsze dotyczą wyłącznie analizy urodzeń oraz prognoz naborów do szkół oraz liczebności uczniów
- Tendencje społeczno-ekonomiczne, to najczęściej analiza rynków pracy, bezrobocia, trendów gospodarczych



Rynek pracy

- Większość (**27**) dokumentów strategicznych posiada zapisy strategiczne dotyczące powiązania szkolnictwa zawodowego z rynkiem pracy, ale tylko **3** przedstawiają dogłębną analizę tego zagadnienia.
- **Jest powszechna świadomość rozdźwięku pomiędzy popytem a podażą na rynku pracy.**
- **17** strategii nawiązuje do problemu przestarzałych szkół zawodowych i przewiduje ich modernizację, przekształcenie lub zastąpienie przez inne typy placówek.
- Połowa dokumentów przewiduje współpracę z PUP, który:
 - bierze udział w reorientacji zawodowej,
 - dostosowaniu profili kształcenia do rynku pracy,
 - jest instytucją odpowiedzialną za wdrożenie właściwych merytorycznie zadań związanych z rynkiem pracy (**4**).



Kształcenie nauczycieli, dyrektorów

- **25** dokumentów - zapisy dotyczące poprawy poziomu kadry nauczycielskiej (25) i/lub dyrektorów (7).
- Część dokumentów (**7**) - jedynie ogólne zapisy dotyczące doksztalcania, podnoszenia kwalifikacji, efektywności, doskonalenia kadr.
- Nauczyciele: **9** dokumentów - zapisy dotyczące systemowego wsparcia nauczycieli; **3** - badanie i monitorowanie potrzeb kształcenia nauczycieli, **6** - finansowy system motywacyjny, **2** - pomoc przy pisaniu wniosków o dofinansowanie z UE, **2** - umożliwienie uzyskania kwalifikacji do uczenia 3-4 przedmiotów.
- Dyrektorzy: wsparcie dla dyrektorów ma dość ogólnikowy i mało konkretny charakter.



Różnice w poziomie szkół

- Tylko **10** strategii posiada zapisy uwzględniające różnice w poziomie szkół. Zapisy te znajdują się głównie w analizie.
- Głównie dotyczą one:
 - kwalifikacji kadry,
 - liczebności oddziałów,
 - ilości dzieci przypadających na 1 nauczyciela,
 - wyników testów (w tym EWD) oraz
 - bazy lokalowej.
- W **2** przypadkach zagadnienie to znalazło odzwierciedlenie w celach i zadaniach w części strategicznej.



Kształcenie ustawiczne

- **19** dokumentów strategicznych zajmuje się problematyką kształcenia ustawicznego dorosłych.
 - Rozwój kształcenia ustawicznego/kształcenia zawodowego dla dorosłych jako priorytet/kierunek/cel - 6
 - Tworzenie warunków/możliwości kształcenia ustawicznego - 4
 - Tworzenie/planowanie systemu edukacji przez całe życie - 2
 - Promowanie/propagowanie idei kształcenia przez całe życie - 4
 - Rozwój, stworzenie, modernizacja instytucji – centra kształcenia ustawicznego – 5
- Większość zapisów dotyczących kształcenia ustawicznego jest dość szeroka, obejmuje kilka zadań a nawet konkretnych działań.



Usługi specjalne

- **Niepełnosprawni**: w większości dokumentów; zagadnienie potraktowane bardzo szeroko i szczegółowo.
- Ogólne hasło: „wyrównanie szans edukacyjnych” obejmuje m.in. rozwój systemów szkolnictwa specjalnego, racjonalizację sieci szkół pod kątem potrzeb niepełnosprawnych, wspieranie działań zwiększających dostęp niepełnosprawnych do edukacji, rozwój kształcenia integracyjnego, doskonalenie systemu szkolnictwa specjalnego, tworzenie warunków dla rozwoju szkolnictwa specjalnego.
- **2** dokumenty - wsparcie dla nauczycieli zajmujących się uczniami o specjalnych potrzebach edukacyjnych (SPE), **6** - likwidacja barier architektonicznych, dostosowanie bazy sportowej.
- **Uzdolnieni**: **11** dokumentów - szeroko rozumiane „wsparcie” poprzez: systemy motywacyjne (stypendia, nagrody, finansowanie indywidualnego programu i toku nauki), promowanie osiągnięć, tworzenie warunków dla pełnego rozwoju i uwzględniania szczególnych potrzeb, wspieranie nauczycieli.
- **Młodzież trudna**: **4** dokumenty: rozbudowa i modernizacja specjalnego ośrodka szkolno-wychowawczego, wspieranie specjalnych projektów i programów.
- Żadna strategia nie podejmuje problemu uczniów należących do **mniejszości narodowych i etnicznych** (może nie ma takiej potrzeby).



Monitoring

- W **22** przypadkach dokumenty strategiczne nawiązują do możliwości monitorowania postępu realizacji celów, poprzez:
 - wskazanie harmonogramu (wówczas możliwe jest monitorowanie wykonania zadań w systemie zrealizowane/niezrealizowane rok po roku – **1**),
 - zamieszczenie listy planowanych zadań inwestycyjnych (monitorowanie jest najłatwiejsze – inwestycja jest albo nie jest zrealizowana) (**7**)
 - wskazanie narzędzi monitoringu (np. raporty ewaluacyjne)
 - zamieszczenie mierników, wskaźników, ocen, źródeł weryfikacji – w bardzo zróżnicowany jakościowo sposób (dla priorytetów/celów – **4**, dla zadań – **5**)
- Waga wskaźników i mierników zależy od tego, czy dotyczą one priorytetów / celów (duży stopień ogólności), czy poszczególnych zadań (duża szczegółowość i wiarygodność monitoringu).
- Niektóre dokumenty strategiczne ogólnie przewidują monitorowanie, jednakże bez konkretnych odniesień do poszczególnych zadań.



6-latki w szkole

- Tylko **4** strategie (w tym 1 projekt) uwzględniły konsekwencje decyzji o obniżeniu wieku szkolnego do lat sześciu lub ewentualny wzrost liczby dzieci uczęszczających do szkół i placówek wychowania przedszkolnego.
- Wynika to z faktu, że większość strategii była przygotowywana w czasie, gdy reforma nie była jeszcze ogłoszona i dlatego zagadnienie było bezprzedmiotowe.
- Tylko **2** strategie (Jaworzno i Słupsk) zajmują się problematyką 6-latków dość szczegółowo i zawierają zapisy w postaci zadań (Jaworzno) i celów (szczegółowego i operacyjnego) dotyczących przygotowania szkół (i rodziców) do przyjęcia dzieci sześciolatek.



Słabe i mocne strony

<i>Słabe strony</i>	<i>Częstotliwość</i>
Ogólnikowość celów; brak rozpisania na działania, zadania	16
Brak możliwości monitorowania realizacji (brak wskaźników, mierników, harmonogramu)	13
Brak lub słaba analiza	12
Słaba redakcja, dokument niejasny, niespójny, chaotyczny, brak spisu treści	10
Brak odniesienia do finansowania	6
Brak analizy SWOT	5
Brak powiązania między priorytetami/celami/zadaniami; nielogiczne ułożenie celów itp.	4
Zbyt duże oparcie się o fundusze UE	3
Brak korelacji pomiędzy częścią analityczną i strategiczną	3
Brak opisu tendencji społeczno-ekonomicznych	3
Niezrozumiałość opisu celów	2
Brak odniesienia do strategii wyższego szczebla	2
<i>Mocne strony</i>	
Dobrze, przejrzystość opisane/rozpisane cele	10
Dobrze przeprowadzona analiza	5
Ciekawe rozwiązania	4
Możliwość racjonalnego monitorowania realizacji	2
Dobra redakcja dokumentu	2



Analiza dokumentów – wnioski

- Analizowane dokumenty mają różny charakter, są to: pełne strategie, kierunki/programy oraz części oświatowe ogólnych strategii rozwoju
- Dokumenty dotyczą różnych segmentów oświatowych: powiaty ziemskie – szkolnictwo ponadgimnazjalne; powiaty grodzkie – całość szkolnictwa
 - **Z powyższych powodów porównanie dokumentów jest utrudnione**
- Jakość dokumentów jest generalnie dość niska. Głównymi powodami mogą być:
 - Brak odpowiedniej motywacji, aby przygotować dobry jakościowo dokument. Nie ma przepisów zmuszających powiaty do przygotowania oświatowych dokumentów planistycznych, czy promujący te JST, które takie dokumenty przygotowały.
 - Brak dobrych praktyk, wzorów, standardów. Autorzy strategii są zdani na swoje własne umiejętności przygotowując strategię. Stąd zauważalne są braki warsztatowe.
 - Czynnik ludzki: przygotowanie dobrej strategii zależy od tego, jakimi zasobami ludzkimi dysponuje JST oraz od różnych wymagań co do standardów wykonania i warunków zaakceptowania strategii.
 - Zidentyfikowano wiele dobrych praktyk i przykładów, które mogą być przydatne przy tworzeniu wzoru dobrej strategii



Wizyty terenowe - wnioski

- Wizyty pokazały, że przy motywacji i determinacji strategie są przygotowywane, uchwalane i wdrażane bez poważniejszych problemów
- Posiadanie strategii jest uznane przez powiaty jako bardzo pomocne przy uzyskiwaniu finansowania dla zadań oświatowych – zarówno z budżetu JST jak i źródeł zewnętrznych
- Pomimo występowania wspólnych problemów oświatowych niezależnie od wielkości i charakteru powiatu, sposób opracowania dokumentu dla powiatu ziemskiego i grodzkiego powinien być inny, co wynika z różnic w charakterze zarządzanych placówek oświatowych i ich ilości w powiatach ziemskich i grodzkich (te ostatnie bardziej przypominają gminy).
- Powiaty wskazały na potrzebę współpracy z odpowiednimi instytucjami z innych JST oraz wsparcia technicznego przy tworzeniu dokumentu (wzorów dokumentu) – przygotowano zarys wzoru strategii



Zarys strategii

- Przygotowania

- Powołanie zespołu do stworzenia dokumentu strategicznego, składającego się z przedstawicieli merytorycznych interesariuszy;
- Podział zadań pomiędzy poszczególnych członków zespołu + harmonogram zadań związanych z powstawaniem dokumentu.

- Składniki (rozdziały) strategii

- Diagnoza – powinna być szczegółowa, kompleksowa i aktualna;
- Analiza – najlepiej SWOT;
- Planowanie strategiczne – zapisy w układzie: Priorytety (ew.) - Cel strategiczny - Cel operacyjny – Zadanie (w tym: czas realizacji, odpowiedzialni, wskaźniki rezultatu, źródła finansowania).

- Monitoring i ewaluacja

- Dobrym rozwiązaniem jest tworzenie raportu z realizacji strategii oświatowej w powiecie.

