

POWIATOWE STRATEGIE OŚWIATOWE

STRESZCZENIE RAPORTU

David Toft

1 Wstęp

Na zlecenie Uniwersytetu Warszawskiego w II połowie 2010 r. przeprowadzona została analiza powiatowych strategii rozwoju oświaty, której celem było wskazanie silnych i słabych stron tych dokumentów wraz ze stworzeniem bazy dobrych praktyk. Analiza dotyczyła powiatów ziemskich oraz grodzkich.

Gromadzenie materiałów do badań odbyło się głównie przez analizę stron internetowych powiatów i dokumentów dostępnych on-line, co następnie było weryfikowane przez przegląd BIP i bezpośredni kontakt z powiatami. Na podstawie przeprowadzonej identyfikacji materiałów do badań okazało się, że praktyka posiadania oświatowych dokumentów strategicznych przez powiaty jest niewielka. Na łączną liczbę 379 powiatów, zidentyfikowano tylko **19** aktualnych strategii / programów oświatowych o charakterze odrębnych dokumentów (**5 %** wszystkich powiatów w Polsce). Pozyskanie większej liczby dokumentów było niemal niemożliwe, można więc założyć, że w Polsce maksymalnie 20-30 powiatów posiada strategie oświatowe opracowane i uchwalone w postaci osobnych dokumentów. Liczbę analizowanych dokumentów uzupełniono częściami oświatowymi powiatowych strategii rozwoju, projektami strategii, 1 dokumentem, który utracił aktualność i 1 dokumentem nie będący strategią powiatową (autor: PUP).

Większość dokumentów zostało przygotowanych przez Urzędy Powiatowe oraz jednostki organizacyjne powiatu; **4** dokumenty zostały wykonane przez jednostki zewnętrzne, z tym że tylko **1** przez firmę konsultingową a **3** przez jednostki związane z oświatą lub rynkiem pracy.

Przeanalizowano dokumenty pod względem okresów czasu, kiedy powstały oraz okresów ich obowiązywania, co ma znaczenie dla możliwości finansowania z funduszy unijnych (dokumenty przygotowane w 2005 r. lub wcześniej - jest ich 15), lub przy analizie dokumentów grodzkich pod względem zagadnienia 6-latków rozpoczynających edukację – dotyczy dokumentów przygotowanych w 2009 r. lub później – jest ich 5).

2 Analiza dokumentów – zagadnienia ogólne i szczegółowe

W ramach raportu przeanalizowano zebrane strategie pod kątem zagadnień o charakterze ogólnym (strukturalnym, warsztatowym) i szczegółowym (merytorycznym). Poniżej przedstawiono zestawienie najbardziej reprezentatywnych wniosków.

Najczęściej formułowane cele strategiczne obejmują:

<i>Poprawa jakości/poziomu szkolnictwa/kształcenia/opieki</i>	12
<i>Modernizacja/rozbudowa/reorganizacja bazy/infrastruktury oświatowej</i>	9
<i>Wyrównanie szans edukacyjnych</i>	8
<i>Poprawa dostępności do usług edukacyjnych/poprawa stanu edukacji społeczeństwa/rozwój edukacji/podniesienie poziomu edukacji społeczeństwa</i>	7
<i>Dostosowanie kształcenia do rynku pracy</i>	7
<i>Kształtowanie postaw obywatelskich/patriotycznych/prospołecznych/</i>	6

Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym

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

<i>przedsiębiorczości/wspieranie rozwoju psychicznego i fizycznego</i>	
<i>Rozwój kształcenia ustawicznego</i>	6
<i>Poprawa efektywności zarządzania oświatą</i>	5
<i>Rozwój konkretnych umiejętności (języki, komputer, „kluczowe” umiejętności)</i>	4
<i>Uzyskiwanie funduszy zewnętrznych na cele oświatowe/rozwijanie współpracy międzynarodowej w dziedzinie edukacji</i>	4
<i>Zwiększanie poziomu/doskonalenie finansowania szkół i placówek oświatowych</i>	2

Większość (22) dokumentów posiadała plany, które zostały rozpisane jako odrębne działania. Ich szczegółowość jest jednak bardzo różnorodna.

Strategie zazwyczaj bardzo ogólnie odnoszą się do możliwości finansowych JST, budżetów powiatowych oraz możliwości pozyskania środków ze źródeł zewnętrznych (w tym UE). Najczęściej występuje tylko ogólne odniesienie do potencjalnych źródeł finansowania. W przypadku zadań inwestycyjnych, 4 strategie przewidują konkretne kwoty, a w przypadku innych zadań – 5 strategii. Strategie często planują finansowanie wielu zamierzeń wyłącznie lub w powiązaniu ze środkami z UE, co oznacza, że w przypadku ich nieuzyskania plany te mogą nie zostać zrealizowane.

Strategie zasadniczo nie są przygotowywane z uwzględnieniem kosztów i korzyści czy analizy efektywności; ma to miejsce tylko w 2 przypadkach.

Większość (22) dokumentów strategicznych nawiązuje do możliwości monitorowania postępu realizacji celów, jednakże praktyczne monitorowanie (ze względu na mało realistyczne wskaźniki) jest możliwe tylko w niewielu przypadkach.

Strategie stosunkowo rzadko oparte są bezpośrednio o dane wyjściowe i/lub osiągnięte rezultaty (18). Dane te przedstawione są najczęściej w części analitycznej i brakuje bezpośredniego ich przełożenia na formułowane cele. Najbardziej popularnymi danymi wyjściowymi są dane dotyczące szkół, uczniów i nauczycieli, natomiast dane dotyczące osiągniętych rezultatów to wyniki: testów, egzaminów, matur.

Analizowane dokumenty w 23 przypadkach nawiązują do tendencji demograficznych i społeczno-ekonomicznych. Wiele traktuje to zagadnienie jednak bardzo ogólnikowo. Tendencje demograficzne najczęściej opisywane są w części analitycznej dokumentów strategicznych i prawie zawsze dotyczą wyłącznie analizy urodzeń oraz prognoz naborów do szkół oraz liczebności uczniów, natomiast tendencje społeczno-ekonomiczne, to analiza takich zagadnień jak rynki pracy, bezrobocie, trendy gospodarcze.

Większość dokumentów strategicznych posiada zapisy strategiczne dotyczące powiązania szkolnictwa zawodowego z rynkiem pracy, choć niewiele (3) przedstawia dogłębną analizę tego zagadnienia. Około połowa (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. PUP bierze udział w reorientacji zawodowej, dostosowaniu profili kształcenia do rynku pracy. W 4 przypadkach PUP jest instytucją odpowiedzialną za wdrożenie właściwych merytorycznie zadań związanych z rynkiem pracy.

Tylko 10 strategii posiada zapisy uwzględniające różnice w poziomie szkół, które znajdują się przeważnie 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.



Strategie bardzo często (25) ustosunkowują się do zagadnienia poprawy poziomu kadry nauczycielskiej i/lub dyrektorów, często jednak odnośne zapisy mają charakter ogólnikowy i hasłowy.

Powiaty dostrzegają konieczność zaspokojenia potrzeb uczniów niepełnosprawnych i robią to w 23 dokumentach w szeroki i szczegółowy sposób. Najczęstszym zapisem jest „wyrównanie szans edukacyjnych”. W jednej trzeciej analizowanych dokumentów znajdują się zapisy dotyczące wspierania uczniów szczególnie uzdolnionych.

W 19 dokumentach znajdują się zapisy dotyczące problematyki kształcenia ustawicznego dorosłych, w większości w sposób dość szczegółowy. Jest to dość dobrze potraktowana dziedzina oświatowa.

Konsultacje z rodzicami i społecznością lokalną są przewidziane w 14 strategiach, jednakże dość ogólnie, na zasadzie zadeklarowanej współpracy czy partycypacji w procesie edukacyjnym.

Powiaty dostrzegają też zagadnienie funkcjonowania szkół niepublicznych w systemie edukacyjnym (13 przypadków). Przedstawiana jest zazwyczaj analiza szkół niepublicznych natomiast najczęściej nie jest jasne, czy również cele strategiczne odnoszą się do tego segmentu szkół.

Około połowa dokumentów zajmuje się problematyką bezpieczeństwa i zdrowia uczniów w szkołach. Najczęściej formułowany zapis dotyczący bezpieczeństwa to „zwiększanie / podnoszenie poziomu bezpieczeństwa w placówkach oświatowych”. W zakresie problematyki zdrowia zapisy dokumentów strategicznych obejmują głównie działania mające na celu profilaktykę prozdrowotną oraz promocję odpowiednich postaw (w ramach programów i projektów).

Dwie trzecie dokumentów zajmuje się zagadnieniami komputeryzacji i informatyzacji – zarówno dla procesu kształcenia (11) jak i procesu zarządzania (2).

Bardzo niewiele strategii zajmuje się problematyką sześciolatków, które rozpoczynać będą obowiązkową edukację szkolną od 2012 r. Wynika to z faktu, że większość strategii była przygotowywana w czasach, gdy reforma nie była jeszcze ogłoszona i dlatego zagadnienie było bezprzedmiotowe. Tylko 2 strategie zajmują się tą problematyką dość szczegółowo i zawierają odpowiednie zapisy.

3 Podsumowanie analizy dokumentów i wnioski

Na zakończenie prac analitycznych zestawiono mocne i słabe strony strategii i dokonano próby identyfikacji przyczyn powszechnie dość niskiej jakości dokumentów strategicznych. Uwagi te mają do pewnego stopnia subiektywny charakter. Przyczyną tego jest fakt, że analiza samego dokumentu, bez rzeczywistego kontekstu jego tworzenia, realizacji i monitoringu może w mniejszym lub większym stopniu zniekształcać jego postrzeganie. Najczęściej występujące słabe i mocne strony przedstawione są w poniższej tabeli.

<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

Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym

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

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, przejrzyste opisane/rozpisane cele	10
Dobrze przeprowadzona analiza	5
Ciekawe rozwiązania	4
Możliwość racjonalnego monitorowania realizacji	2
Dobra redakcja dokumentu	2

Zastanawiające jest dlaczego większość analizowanych strategii jest nie najwyższej jakości i co jest tego powodem. Wydaje się, że głównymi przyczynami tego stanu rzeczy mogą być:

1. Brak odpowiednio silnej motywacji, aby przygotować dobry jakościowo dokument. Nie istnieją przepisy, które zmuszają powiaty do przygotowania dokumentów planistycznych odnoszących się do oświaty czy w jakikolwiek sposób promujących te powiaty, które takie dokumenty przygotowały. Wydaje się zatem, że przygotowanie strategii jest efektem zrozumienia faktu, że jej posiadanie jest pomocne dla prowadzenia polityki oświatowej, natomiast często ich jakość jest elementem drugorzędym.
2. Brak dobrych praktyk, wzorów, standardów. Autorzy strategii byli generalnie zdani na swoje własne umiejętności przygotowując strategię. Stąd zauważalne są braki warsztatowe.
3. Czynniki ludzkie: przygotowanie dobrej strategii zależy od tego, jakimi zasobami ludzkimi dysponowano przy opracowaniu strategii oraz od różnych wymagań co do standardów wykonania i warunków zaakceptowania strategii.

Przedstawiono również zestawienie dobrych praktyk i dobrych przykładów w odniesieniu do analizowanych zagadnień. Zawiera je poniższa tabela.



Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym

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

Zagadnienie	Dokument z powiatu:
Cele strategiczne	Tychy, Tuchola
Plany jako odrębne działania	Tychy; Kwidzyn, Świebodzin, Ełk, Kartuzy (wszystkie: dobre rozpisanie celów)
Powiązanie z możliwościami finansowymi JST i z budżetem /środkami zewnętrznymi	Jaworzno (dokładne koszty funkcjonowania oświaty); Przemysł (koszty + źródła); Słupsk (wariantowa kalkulacja); Kwidzyn
Wybór z uwzględnieniem „analizy kosztów i korzyści”/„analizy efektywności”?	Ostróda (jedyna strategia); Słupsk (warianty kosztowe w Roz. „Wskaźnik organizacyjny”, str. 71)
Monitorowanie postępu	Gliwice, Kartuzy (źródła weryfikacji); Kwidzyn; Łomża; Tychy; Biała Podlaska; Malbork (mierniki i wskaźniki sukcesu); Olsztyn
Oparcie o dane wyjściowe / osiągnięte rezultaty	Mrągowo (zestawienie absolwentów i bezrobotnych wg zawodów); Słupsk (dobra redakcja); Kwidzyn
Uwzględnienie dokumentów strategicznych wyższego szczebla	Przemysł (dobre, szczegółowe ustosunkowanie się do strategii); Malbork
Uwzględnienie tendencji demograficznych i społeczno-ekonomicznych	Słupsk (dobra analiza demograficzna); Ełk; Gliwice
Zmiany na rynku pracy i zmiana popytu na pracowników z innymi kwalifikacjami	Przemysł (monitoring rynku pracy p. 1.1.11); Kwidzyn / Malbork; Bartoszyce (dobre ujęcie celu); Tuchola, Bochnia
Uwzględnienie różnic poziomu szkół	Przemysł (tabele i wykresy na końcu strategii); Słupsk; Ełk
Problem przestarzałych szkół zawodowych	Gliwice; Świebodzin (warunki racjonalizacji sieci szkół)
Poprawa poziomu kadry nauczycielskiej i dyrektorów szkół	Bartoszyce; ew. Szczecin; Świebodzin
Dostęp do usług specjalnych dla uczniów szczególnie uzdolnionych, niepełnosprawnych, trudnych	Przemysł (całość zagadnienia – sposoby realizacji celów)
Kształcenie dorosłych i dostęp do kształcenia ustawicznego	Kwidzyn; Busko Zdrój
Konsultacje z rodzicami i społecznością lokalną	Kartuzy (szerokie zaangażowanie rodziców); Świebodzin
Uwzględnienie strategii gmin / województwa	Przemysł (szczegółowe nawiązanie do strategii wojewódzkiej); Międzyrzecz (charakterystyka szkolnictwa gminnego)
Szkoły niepubliczne	Gdańsk (Roz. 8); Przemysł (sposoby realizacji celu 1.7); Szczecin; Świebodzin
Środki z funduszy unijnych	Piła (racjonalne wykorzystanie funduszy); Przemysł; Tychy; Ostróda; Busko Zdrój
Bezpieczeństwo i zdrowie uczniów w szkołach	Przemysł (sposoby realizacji celu 2.5 i 2.10); Bartoszyce; Tychy
Komputeryzacja i informatyzacja	Dzierżoniów (szeroki zakres); Szczecin (konkretne zadania)
Współpraca z Urzędami Pracy	Mrągowo; Tychy
6-latki w szkołach	Jaworzno (bo nowa strategia); Słupsk
Analiza SWOT – wagowanie elementów	Dzierżoniów; Kwidzyn
Weryfikacja celów – ankiety w szkołach	Ełk
Standardy edukacji dla przedszkola	Gdańsk



<i>Zagadnienie</i>	<i>Dokument z powiatu:</i>
Model dyrektora/nauczyciela/absolwenta	Gdańsk; Kwidzyn
Mapa procesu wdrażania strategii	Gliwice (rys. 6)
Modele i standardy edukacyjne	Opole (str. 6)
Karty zadań do realizacji	Łomża
Ankiety dla interesariuszy (mierniki i wskaźniki sukcesu)	Malbork
Symulacja rozwiązań oświatowych (warianty)	Ostróda
Opis systemu oświaty	Kwidzyn
Harmonogram	Kwidzyn
Standardy organizacji jednostek oświatowych	Przemysł (roz. X)

4 Wizyty terenowe

W ramach wizyt terenowych przeanalizowano 8 dokumentów strategicznych z następujących powiatów: Bartoszyce, Busko Zdrój, Ełk, Gliwice, Przemysł, Świebodzin, Tuchola i Tychy pod kątem specyficznych zagadnień (11 pytań) związanych z przygotowaniem, uchwaleniem i wdrożeniem strategii. Wnioski z analizy tych zagadnień przedstawione są poniżej.

Głównymi potrzebami leżącymi u podstaw stworzenia strategii w powiecie były: usystematyzowanie działań dotyczących oświaty, poprawa zarządzania systemem edukacyjnym oraz pomoc szkołom i placówkom oświatowym w wytyczeniu własnych strategii i planów działania.

Prawie wszystkie powiaty do prac nad strategiami zaangażowały przedstawicieli środowisk związanych z systemem oświaty, w tym urzędu powiatowego, placówek szkolnych i oświatowych, organizacji kształcenia nauczycieli, rad rodziców, PUP, organizacji pracodawców, związków zawodowych, instytucji opieki społecznej i innych.

Problemy przy opracowaniu strategii można podzielić na trzy grupy:

- Emocjonalne – opór przed zmianami, brak skupienia się na konkretach, uszczegółowienie celów powodowało brak zgody co do ich akceptacji;
- Finansowe – brak środków na ekspertów zewnętrznych dla obiektywnej weryfikacji strategii; konfrontacja potrzeb dyrektorów szkół z możliwościami budżetowymi powiatu; priorytetyzacja zadań inwestycyjnych (harmonogram);
- Dotyczące kształtu dokumentu – ustalenie celów strategicznych; ustalenie formy dokumentu; przygotowanie diagnozy; rozbieżności co do zapisów strategii odnoszących się do oświaty.

Zazwyczaj strategie były przyjmowane bez żadnych lub większych problemów. W większości powiatów proces przygotowania strategii i jego wdrażania nie został zinstytucjonalizowany. Powoływane zespoły były jednorazowe i miały za zadanie jedynie opracowanie strategii.

We wszystkich powiatach podstawowym narzędziem monitoringu jest coroczny raport, przygotowywany przez wydziały edukacji lub przez zespół ds. monitoringu przedstawiany organom stojącym wyżej w hierarchii administracyjnej (Rada, Zarząd). Raporty te są zazwyczaj upubliczniane.

We wszystkich przypadkach budżet na realizację zadań wynikających ze strategii jest ustalany w ramach corocznych budżetów powiatowych, a posiadanie strategii bardzo pomaga w uzyskiwaniu odpowiednich funduszy na cele oświatowe, zarówno z budżetów powiatowych jak i funduszy zewnętrznych (dotacje, pożyczki).

Żaden z powiatów nie przewidywał zagrożenia nie zrealizowania zadań wynikających ze strategii, a szanse realizacji były oceniane wysoko lub bardzo wysoko. Podstawowe zagrożenie to możliwość braku odpowiedniego finansowania.

5 Podsumowanie i wnioski z badań terenowych

Wizyty wykazały, że powiaty potrzebują współpracy z odpowiednikami (osobami / instytucjami) w innych powiatach oraz wsparcia technicznego przy tworzeniu strategii (wzorów dokumentów).

Pomimo występowania wspólnych problemów, z jakimi boryka się oświata niezależnie od wielkości i charakteru powiatu, sposób opracowania dokumentu dla powiatu ziemskiego i grodzkiego powinien być inny. Wynika to z różnic w charakterze zarządzanych placówek oświatowych i ich ilości w powiatach ziemskich i grodzkich (te ostatnie bardziej przypominają gminy).

W powiatach ziemskich (w szczególności małych) możliwe jest dokładne sprecyzowanie zadań, jakie dotyczą każdej jednostki, dlatego zaproponowano, aby w tych powiatach skrócić czas obowiązywania strategii do np. 3 lat i przygotowywać dokument o charakterze programu / planu rozwoju lub rozbudować część oświatową w ogólnej strategii rozwoju powiatu z załącznikiem w postaci planu / programu oświatowego z listą zadań i harmonogramem oraz wskaźnikami realizacji.

Dla powiatów grodzkich najlepszym rozwiązaniem wydaje się przygotowanie dokumentu strategicznego o wyznaczonych celach ogólnych i zadaniach, natomiast corocznie ustalany budżet zadaniowy wyznaczałby placówki, w których realizowane byłyby zadania opisane w strategii.

Wizyty terenowe pozwoliły na zapoznanie się z procesem tworzenia dokumentów strategicznych oraz ich wpływem na zarządzanie oświatą w danej JST. W trakcie spotkań rozmówcy potwierdzali, że bardzo pomocnym przy tworzeniu takiego dokumentu byłoby opracowanie wzoru dokumentu np. w formie opisu, instrukcji wraz z przykładami celów, zadań, wskaźników pokazujące dobre praktyki przy tworzeniu tak strategii. Dlatego konsultant przedstawił propozycję dotyczącą przygotowania strategii oświatowej.

6 Propozycje dotyczące formułowania strategii

W oparciu o analizę zebranych dokumentów oraz konsultacje w trakcie wizyt terenowych w wybranych powiatach, przygotowano przykładowy przebieg tworzenia dokumentu strategicznego.

Przygotowania

Pierwszym etapem budowy strategii powinno być powołanie zespołu do stworzenia dokumentu strategicznego. Zespół taki powinien składać się z przedstawicieli merytorycznych interesariuszy.

Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym

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

Powinien powstać podział zadań pomiędzy poszczególnych członków zespołu, a także należy stworzyć szczegółowy harmonogram zadań związanych z powstawaniem dokumentu, co znakomicie może usprawnić pracę.

Składniki (rozdziały) strategii

Strategia powinna składać się z następujących działań:

- Diagnostyka – powinna być szczegółowa, kompleksowa i aktualna;
- Analiza – najlepiej SWOT;
- Planowanie strategiczne – zapisy dobrze jest podzielić w układzie: Priorytety (ewentualnie) - Cel strategiczny - Cel operacyjny – Zadanie (z przewidzianym czasem realizacji, odpowiedzialnymi, wskaźnikami rezultatu, źródłami finansowania).

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

