

Anna Tutaj (ORCID: 0000-0002-6170-2458)

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Wałbrzychu, Instytut Społeczno-Prawny, Wałbrzych, Polska,  
e-mail: tutaj@wb.home.pl

Wojciech Tutaj (ORCID: 0000-0000-4398-4789)

Instytut Maxa Webera w Jedlinie Zdroju, Jedlina Zdrój, Polska, e-mail: w.tutaj@imw.edu.pl

# Strategie oświatowe w zrównoważonym rozwoju jednostki samorządu terytorialnego

## Educational strategies for the sustainable development of a local government unit

### STRESZCZENIE

Polityka oświatowa polskich miast jest jednym z najważniejszych aspektów ich rozwoju. Może ona zdecydować o sukcesie demograficznym, społecznym i kulturowym oraz ekonomicznym mieszkańców. Jest ona jednak nadal marginalizowana. Oświatę traktuje się w budżetach miast jako obciążenie ekonomiczne. Niewiele uwagi poświęca się kapitałowi, jaki niesie ze sobą rozwój oświaty dla potencjalnego rozwoju miast. Autorzy sygnalizują potrzebę koncentrowania uwagi władz municypalnych na tym ważnym aspekcie rozwoju regionu.

**Słowa kluczowe:** strategie oświatowe, polityka oświatowa, szkolnictwo polskie po 1989.

### WPROWADZENIE

Przemiany ustrojowe, zapoczątkowane w Polsce przed ponad trzydziestoma laty obradami okrągłego stołu, uczyniły Polskę nie tylko państwem demokratycznym, ale także niezwykle dynamicznie się rozwijającym. Nie byłoby tego postępu, gdyby nie przeprowadzona w Polsce znacząca reforma systemu oświatowego z 1999 roku. Rok 1999 w Polsce nie bez powodu połączył wielką reformę samorządową z drugą znaczącą reformą oświaty. Zapaść cywilizacyjną, którą pozostawił stan szkolnictwa z poprzedniego ustroju, społeczeństwo polskie nadrabiało latami. Reforma systemu oświaty z 1999 roku była częścią przygotowań wejścia Polski do Unii Europejskiej. Dotyczyła ona przede wszystkim decentralizacji zarządzania oświatą poprzez przekazanie uprawnień samorządom szkół i

### ABSTRACT

Educational policy of Polish cities is one of the most important aspects of their development. It can determine the demographic, social and cultural, and economic success of the citizens. However, it is still marginalized. Education is seen in city budgets as an economic load. Low attention is focused on the capital that the development of education brings with it for the potential development of cities. The authors signal the need to focus the attention of municipal authorities on this important aspect of the region's development.

**Keywords:** educational strategies, education policy, Polish education after 1989.

placówek oświatowo-wychowawczych. Zmieniała też strukturę systemu szkolnego, przywracając: historyczny 6-letni cykl kształcenia w szkole podstawowej, przedwojenną tradycję gimnazjów (trzyletnich) oraz wprowadzając trzyletnie licea ogólnokształcące i czteroletnie technika. Struktura ta miała ułatwić realizację kolejnych celów, wytyczonych przez program rozwoju edukacji w krajach członkowskich Unii Europejskiej (przyjęty przez ministrów edukacji krajów UE 14 lutego 2002 r.), czyli zapewnienie kompatybilności systemów edukacji państw członkowskich tak, aby umożliwić obywatelom swobodny wybór miejsca kształcenia oraz uznawać, poprzez jednolitość/ porównywalność systemu kształcenia, kwalifikacje szkolne i zawodowe uzyskane w różnych państ-

wach UE. Zasadniczymi celami, przyjętego wtedy dokumentu, było otwarcie Europy na współpracę, „na różnych poziomach edukacji dla uczniów, nauczycieli, studentów, nauczycieli akademickich i naukowców z całego świata” dla obopólnych korzyści (Barszczewski i inni, 2014, s. 126).

## WYNIKI I WNIOSKI Z BADAŃ

Wg projektu pt. Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym, strategią oświatową nazwano „oddzielny dokument strategiczny, definiujący lokalną politykę oświatową”; może on być nazwany również programem rozwoju oświaty, planem polityki oświatowej, polityką edukacyjną, modelem zarządzania oświatą, itd. (Sobotka, 2012, s. 41). Dokumenty te coraz częściej są narzędziem planowania ogólnej strategii rozwoju jednostek samorządu terytorialnego (JST), najczęściej są przygotowywane przez lokalne wydziały oświaty. Do 2012 roku aż 40% miast powiatowych posiadało oddzielną strategię oświatową, a w pozostałych 50% strategia oświatowa była częścią ogólnej strategii rozwoju. Głównym motywem tworzenia strategii oświatowych przez polskie samorzady lokalne była potrzeba uporządkowania spraw oświatowych oraz ubieganie się o finansowe środki z funduszy Unii Europejskiej. Wśród innych przyczyn powstania strategii oświatowych wymieniano potrzebę powiadomienia społeczności lokalnych o przyjętych priorytetach, skłonienie samorządów lokalnych do przyjęcia określonej polityki oświatowej oraz wsparcie dla dyrektorów szkół w przygotowaniu koncepcji pracy szkoły (Sobotka, 2012, s. 44-45). Według w/w danych do 2012 roku najwięcej polskich gmin, posiadających strategię oświatową, znajdowało się na Dolnym Śląsku. Wprowadzanie strategii oświatowych wynika m.in. z szerokiego zakresu zadań i dużej ilości szkół prowadzonych przez miasta (Sobotka, 2012, s. 43). Do najbardziej znaczących barier planowania strategicznego w oświacie zalicza się zmieniająca, niestabilna polityka państwa, brak środków finansowych oraz kadencyjność władz samorządowych, utrudniające perspektywiczne planowanie i realizację założonych w strategiach działań (Sobotka, 2012, s. 47). Jest nią również obiektywna i bardzo istotna rozbieżność – dualizm kompetencyjny, polegający na tym, że samorzady lokalne prowadzą finansowo i organizacyjnie szkoły i przedszkola, natomiast nadzór pedagogiczny, czyli nadzór nad kierunkami i jakością kształcenia, zależy od kuratorów oświaty, podporządkowanych centralnemu Ministerstwu Oświaty.

Pomimo, że polityka oświatowa ma ogromne znaczenie dla rozwoju społeczności lokalnych, nie jest ona traktowana z odpowiednim zaangażowaniem przez władze lokalne. Strategie oświatowe, o ile są profesjonalnie przygotowane, powinny zawierać (Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli w Zielonej Górze, b.d.):

- część sprawozdawczą ze stanu realizacji dotychczasowych zadań oświatowych, obejmującą wieloletnią analizę realizacji zadań oświatowych oraz funkcjonowania lokalnej sieci szkół i placówek oświatowych pod kątem ekonomicznym

oraz jakości kształcenia, a także ewentualnego potencjału rozwojowego i rezerw w obrębie gminy lub powiatu,

- analizę jakościową i ilościową w oparciu o rzetelne wskaźniki pozyskane z różnych źródeł polskich i międzynarodowych instytucji. Na przykład, Główny Urząd Statystyczny (przez Bank Danych Lokalnych); System Informacji Oświatowej; System Ewaluacji Oświaty; Edukacyjna Wartość Dodana; Okręgowa Komisja Egzaminacyjna; System Analiz Samorządowych; Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów (Programme for International Student Assessment, PISA). Także dane mogą być pobierane z własnych, lokalnych badań sondażowych, wywiadów oraz analizy lokalnych dokumentów,

- analizę gminnej/powiatowej sieci szkół, prognozy demograficzne dotyczące dzieci i młodzieży w wieku szkolnym,

- analizę sposobów wykorzystywania środków budżetu przeznaczonych na oświatę,

- analizę opłacalności przekazywania wybranych zadań gminy/powiatu, związanych z prowadzeniem placówek oświatowych i szkół, podmiotom zewnętrznym (outsourcing),

- analizę kosztów obsługi finansowo-księgowej szkół i placówek oświatowych,

- rekomendacje dotyczące modernizacji i aktualizacji oferty edukacyjnej, doskonalenia kadry nauczycielskiej oraz zarządzającej oraz rozwoju bazy edukacyjnej,

- rekomendacje dotyczące kierunków polityki oświatowej w gminie/powiecie w zakresie racjonalizacji sieci szkół i placówek oraz wydatków finansowych, związanych z utrzymaniem sieci szkół i placówek oświatowych.

Opracowanie strategii oświatowych składa się z kilkunastu najważniejszych elementów, m.in. (Utracka, b.d.): określenia misji i wizji zmiany wprowadzonej nową strategią, diagnozy obecnej sytuacji, na podstawie analizy wcześniejszych, kilkuletnich działań, analizy SWOT, ustalenia priorytetów, celów strategicznych, celów głównych, określenia/ sprecyzowania/ skonkretyzowania zadań i działań, określenia wskaźników zmian, wskazania źródeł finansowania, wyznaczenia i zaangażowania interesariuszy, wskazania wykonawców, ustalenia precyzyjnego harmonogramu/ terminów realizacji kolejnych zadań, zasad przeprowadzania systematycznego monitoringu oraz ewaluacji wdrożonej strategii, ewentualnego przeprowadzenia korekty i weryfikacji. W szczegółach autorzy projektów badań nad strategią oświatową proponują taką kolejność działań:

1. **Analizę strategiczną**, opartą na analizie wskaźników, która ma zawierać: opis uwarunkowań otoczenia lokalnej oświaty, tj. charakterystykę społeczno-ekonomiczną gminy/powiatu, diagnozę aktualnego stanu lokalnej oświaty, zawierającą opis stanu demograficznego oraz jego prognozy, opis sieci przedszkolnej i szkolnej, aktywność w zakresie oświaty dorosłych, osiągnięcia uczniów, finansowanie oświaty, stan i kwalifikacje kadry, opis bazy materialnej, wskaźniki jakości

kształcenia na podstawie takich danych, jak EWD (Edukacyjna Wartość Dodana, czyli wyniki egzaminów cząstkowych i końcowych), wyniki CKE (Centralna Komisja Egzaminacyjna – podsumowanie wyników egzaminów w skali regionalnej i ogólnokrajowej), SAS (System Analiz Samorządowych), SIO (System Informacji Oświatowe), itd. (Herczyński, 2012). Zasadniczą częścią analizy strategicznej, opracowaną na podstawie w/w elementów, jest analiza SWOT, która w tym przypadku dzieli czynniki wpływające na bieżącą i przyszłą sytuację oświaty w Jednostkach Samorządów Terytorialnych. Wymieniane są tu czynniki zewnętrzne i wewnętrzne, warunkujące rozwój oświaty oraz wywierające negatywny i pozytywny wpływ na ten rozwój, czyli szanse i zagrożenia oraz mocne i słabe strony dotychczasowych działań oraz wprowadzanych zmian (Utracka, b.d.).

**2. Planowanie i formułowanie strategii**, które określają misję, czyli najogólniejszą koncepcję działania, wspólne z interesariuszami; są to zobowiązania do realizacji oraz wizja zmian, tzn. obraz pożądanego stanu, który uwzględni lokalne uwarunkowania i będzie zarazem motywujący do podjęcia działań.

**3. Ustalenie sposobów osiągnięcia celów strategicznych**, czyli opracowanie sposobów realizacji głównych zadań-działań wg procedury: ustalenie celów strategicznych i operacyjnych, ustalenie mierników oraz wskaźników osiągnięcia celu, określenie pożądanego poziomu osiągnięcia celu z uzasadnieniem (czyli wartość pożądana wskaźnika), ustalenie, jakie inicjatywy są niezbędne do osiągnięcia celu, czyli plan i harmonogram realizacji (Utracka, b.d.).

W obszarach planowania strategicznego w oświacie powinno uwzględnić się m.in.: jakość nauczania, kadre, oczekiwania rodziców, wyrównywanie szans edukacyjnych, rozszerzanie oferty edukacyjnej, indywidualizację procesu kształcenia, oczekiwania lokalnego rynku pracy, prognozy rozwoju gospodarczego oraz demograficznego, bazę materialną, sposób zarządzania oświatą, bezpieczeństwo, sieć szkoleną (Herczyński, 2012, s. 17-19; Utracka, b.d.). Tak przygotowana strategia powinna mieć starannie oszacowane koszty realizacji planowanych działań oraz ustalenie źródeł ich finansowania. Konieczne jest przeprowadzenie nad projektem dyskusji i konsultacji zainteresowanych stron. Kluczowym momentem jest podjęcie uchwały Jednostek Samorządu Terytorialnego o przyjęciu strategii, a następnie upowszechnienie informacji o przyjęciu strategii rozwoju oświaty, opracowanie procedur monitorowania, kontroli i ewaluacji dla przyjętej strategii, przydział obowiązków i zadań, z bezwzględny pilnowaniem, aby zostały one powierzone właściwym, kompetentnym jednostkom, uwzględniając element motywujący do realizacji strategii. Ostatnim, na tym etapie, działaniem jest formalne przyjęcie dokumentów wykonawczych, czyli wydanie zarządzeń (Utracka, b.d.). Wdrażanie strategii musi odbywać się z dokładnym ustaleniem harmonogramu, czyli terminami i osobami odpowiedzialnymi. Skuteczność wprowadzanych

zmian zależy od przyjętych procedur monitorowania realizacji, dla których niezbędne jest systematyczne pozyskiwanie danych oraz ich dokumentowanie, porównywanie wskaźników wykonanych z planowanymi, wnioskowanie na ich podstawie. Następnie, dla lokalnej polityki oświatowej, niezbędne jest udostępnienie wyników interesariuszom, zarówno wskaźników, wniosków, jak i rekomendacji. Ostatecznie, na podstawie wskaźników, odbywać powinno się wprowadzenie modyfikacji, korekty planu i sposobu realizacji przyjętej strategii oświatowej (Utracka, b.d.).

Najczęściej popełnianymi błędami w budowaniu strategii oświatowych są (Chmura, b.d., s. 6; Utracka, b.d.):

- brak wnikliwej, analitycznej wiedzy na temat rzeczywistej sytuacji oświaty, przy dominującym zawierzaniu wskaźnikom lub koncentracji wyłącznie na nich, albo zbyt ogólnie, nieprecyzyjnie formułowanym i nieweryfikowalnym celem, trudno mierzalnym;
- cele nie są formułowane na podstawie diagnozy poprzedzającej tworzenie strategii, a działania nie są spójne z przyjętymi celami;
- nieuwzględnianie strategii wyższego szczebla: powiatowych, wojewódzkich, krajowych;
- brak spójności pomiędzy polityką oświatową gminy/powiatu a innymi działaniami samorządów lokalnych, np. na poziomie polityki społecznej, infrastruktury, aktywności instytucji kultury, itd.;
- brak powiązań pomiędzy ogólnymi planami i celami w przyjętych strategiach rozwoju gminy/powiatu, co może spowodować dominację ujęcia "branżowego" lub dominację innych celów gminy i ogólnikowość przyjętej strategii oświatowej, przez co niektóre strategie przypominają bardziej ogólne programy rozwoju niż plan działań, uporządkowany według wskazanych wyżej obszarów;
- ogólnikowość w planowaniu strategicznym, bez uwzględniania konsekwencji finansowych;
- w ogóle ogólnikowość wyznaczanych celów;
- zbyt ogólnikowe podejście do wskaźników; marginalne kontrolowanie realizacji wdrażania i ewaluacji strategii.

Chcąc opracować i wdrożyć strategię, w tym również oświatową, trzeba dysponować sprawną organizacją, zdolną do efektywnego działania, w pierwszej kolejności efektywnego zarządzania bieżącymi sprawami (po tym można rozpoznać zdolność i gotowość do podjęcia się realizacji budowy i wdrażania strategii). Drugim istotnym warunkiem jest przywództwo, czyli zdolność i kompetencje do kierowania tak rozległym obszarem przygotowań i realizacji, a także motywacja, przekonanie do konieczności wprowadzenia nowej wizji i realizacji nowych celów, a więc kompetencje na poziomie ustawodawczym i wykonawczym. Po trzecie, koniecznym warunkiem przygotowania i wprowadzenia w życie nowej strategii jest konsensus, umiejętność współpracy i rozumienie potrzeb wspólnoty lokalnej przez wszystkich interesariuszy podejmowanego przedsięwzięcia (Chmura, 2012, s. 7-9). Dlatego warto przeanalizować, które grupy spośród

lokalnej społeczności są zainteresowane wprowadzeniem zmian, poprawą jakości kształcenia, efektywności działania oświaty, a które opowiedzą się za utrzymaniem status quo. Zaproszenie do współpracy powinno być jednakowo skierowane do wszystkich zainteresowanych oraz wstępnie niezainteresowanych, w celu pozyskania dotychczas nieaktywnych mieszkańców i środowisk. Komitet strategiczny, powołany dla przedyskutowania wstępnych celów strategii rozwoju edukacji, powinien składać się (Chmura, b.d., s. 14): z przedstawicieli samorządu, w tym przede wszystkim odpowiedzialnych za sprawy oświaty, radnych zasiadających w radzie/komisji oświaty, dyrektorów szkół i najbardziej zaangażowanych, innowacyjnych nauczycieli, przedstawicieli rodziców, przedstawicieli uczniów oraz organizacji uczniowskich, przedstawicieli organizacji pozarządowych, szczególnie związanych z edukacją; lokalnych liderów; przedstawicieli kuratorium i wizytatorów, przedstawicieli poradni psychologiczno-pedagogicznych, przedstawicieli ośrodków pomocy społecznej, przedstawicieli lokalnej policji, straży miejskiej, lokalnych pracodawców oraz reprezentantów urzędu pracy, przedstawicieli Ośrodka Doskonalenia Nauczycieli, przedstawicieli innych regionalnych instytucji zajmujących się oświatą oraz zewnętrznych ekspertów, np. wyższych uczelni, sąsiednich gmin, organizacji pozarządowych ogólnokrajowych, zajmujących się jakością i organizacją kształcenia.

## ZAKOŃCZENIE

Strategie rozwojowe mają charakter prognozy i planowania; są często dokumentami o charakterze ogólnym. Co więcej, dokumenty o długookresowej perspektywie mają charakter życzeniowy. Podejmowane działania i plany są, jak dotychczas, efektem konsultacji społecznych, wyrazem potrzeb środowisk lokalnych i branżowych. Na dodatek strategie te niejednokrotnie są zbyt ogólnikowe, to jednak określają one kierunki oczekiwań i możliwych tendencji rozwojowych, a zatem wymagań budżetowych. Dlatego pełnią istotną rolę w

opracowaniu planów finansowych miast, regionów czy całego państwa. Dodatkowo, nawet w przypadku, gdy nie wszystkie cele mogą zostać zrealizowane, to zostają one poddane dyskusji i są doprecyzowane. Stopień ogólności zmniejsza się z każdym poziomem administracji samorządowej.

## LITERATURA:

- Barszczewski, J., Gawroński, K., Szmigiel, M. K., & Trancygier-Koczek, Z. (2014). *System oświaty w Polsce i Europie – w ujęciu prawnym*. Wolters Kluwer Polska.
- Chmura, K. (b.d.). *Przygotowanie strategii oświatowych*. Uniwersytet Warszawski. [https://www.ore.edu.pl/images/files/POWER/zarzadzanie\\_oswiata/materialy\\_pomocnicze/Przygotowanie%20strategii%20o%20C5%9Bwiatowych%20-%20raport.pdf](https://www.ore.edu.pl/images/files/POWER/zarzadzanie_oswiata/materialy_pomocnicze/Przygotowanie%20strategii%20o%20C5%9Bwiatowych%20-%20raport.pdf)
- Hejnicka-Bezwińska, H. (1996). *Zarys historii wychowania. Cz. 4, (1944-1989): (oświata i pedagogika pomiędzy dwoma kryzysami)*. Wydawnictwo Pedagogiczne ZNP.
- Herczyński, J. (2012). *Biblioteczka Oświaty Samorządowej. Wskaźniki oświatowe (T. 6)*. Wydawnictwo ICM. [http://www.bc.ore.edu.pl/Content/256/Wskazniki\\_oswiatowe.pdf](http://www.bc.ore.edu.pl/Content/256/Wskazniki_oswiatowe.pdf)
- Levitas, A. (Red.). (2012). *Strategie oświatowe*. Wydawnictwo ICM. [http://www.bc.ore.edu.pl/Content/249/bos\\_strategie+owiatowe.pdf](http://www.bc.ore.edu.pl/Content/249/bos_strategie+owiatowe.pdf)
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (2013). *Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju*. Monitor Polski. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20130000121>
- Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli w Zielonej Górze. (n.d.). *Oferta ODN w zakresie wsparcia samorządów w obszarze edukacji*. <https://odn.zgora.pl/oferta-edukacyjna/samorzady/>.
- Sobotka, A. (2012). *Strategie oświatowe polskich samorządów*. W: A. Levitas (Red.), *Strategie oświatowe* (ss. 40-71). Wydawnictwo ICM. [http://www.bc.ore.edu.pl/Content/249/bos\\_strategie+owiatowe.pdf](http://www.bc.ore.edu.pl/Content/249/bos_strategie+owiatowe.pdf)
- Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego. (2013). *Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020*. [https://umwd.dolnyslask.pl/fileadmin/user\\_upload/Rozwoj\\_regionalny/SRWD/SRWD\\_2020-final.pdf](https://umwd.dolnyslask.pl/fileadmin/user_upload/Rozwoj_regionalny/SRWD/SRWD_2020-final.pdf)
- Urząd miasta Łodzi (2013). *Polityka rozwoju edukacji miasta Łodzi 2020+*. [https://uml.lodz.pl/files/public/user\\_upload/Polityka\\_rozwoju\\_educacji\\_2020\\_.pdf](https://uml.lodz.pl/files/public/user_upload/Polityka_rozwoju_educacji_2020_.pdf)
- Utracka, M. (b.d.). *Strategia rozwoju oświaty jako narzędzie zarządzania strategicznego*. <https://docplayer.pl/40929992-Zarzadzania-strategicznego.html>