



PEDAGOGICZNE

2023, 13, 1: 137–149

p-ISSN 2083-6325; e-ISSN 2449-7142

DOI <http://doi.org/10.21697/fp.2023.1.10>

This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY-ND 4.0 International) license • <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0>



ELŻBIETA GOZDOWSKA¹

Szkoła Wyższa im. Pawła Włodkowica w Płocku, Polska

ORCID [0000-0001-7414-7302](https://orcid.org/0000-0001-7414-7302)

Zgłoszono: 26.02.2023; zrecenzowano: 23.04.2023; zaakceptowano do druku: 30.04.2023

O SKUTKACH DEWASTOWANIA OŚWIATY PUBLICZNEJ W POLSCE. REKOMENDOWANE ZMIANY

ABOUT THE EFFECTS OF DEVASTATION OF PUBLIC EDUCATION SYSTEM IN POLAND. RECOMMENDED CHANGES

Abstract: The article presents the findings of a research study conducted on the functioning of local education systems. The research was carried out in various local governments that exhibit diversity in terms of region, size, population rate, spatial arrangements, and income. The study identified key factors influencing the functioning of these local education systems, such as the lack of a long-term developmental vision for the Polish education system, the influence of Polish laws, and the financing of educational tasks, which are dependent on central policies. These factors restrict the independence and autonomy of local councils, which serve as the governing authorities for public schools and educational institutions. Based on the author's analysis of the research findings, several recommendations have been proposed for the future of the Polish public education system. These recommendations will be subject to further discussion and deliberation among researchers in this field.

Keywords: public education system, the research over of the education systems, effects of devastation of public education system in Poland, recommended changes

Streszczenie: Artykuł przedstawia wyniki badań, dotyczących funkcjonowania lokalnych systemów oświaty, które zostały przeprowadzone w gminach zróżnicowanych pod względem regionu, wielkości, rodzaju, poziomu zaludnienia, układu przestrzennego i dochodów. W wyniku badań ustalono, że szczególnie istotne uwarunkowania dla funkcjonowania lokalnej oświaty publicznej, takie jak brak długofalowej koncepcji rozwoju polskiego systemu oświaty, stanowiące prawo oraz finansowanie zadań oświatowych, są uzależnione od polityki na szczeblu centralnym i ograniczają samodzielność samorządu terytorialnego jako organu

¹ **Elżbieta Gozdowska**, dr n. hum. w zakresie pedagogiki. Zainteresowania naukowo-badawcze: oświata publiczna, uspołecznienie oświaty, polityka oświatowa samorządu terytorialnego, zarządzanie w oświacie. Wydział Pedagogiczny Szkoły Wyższej im. Pawła Włodkowica w Płocku. Adres e-mail: egozd@inteia.pl.

prowadzącego publiczne szkoły i placówki oświatowe. Efektem namysłu autorki nad wynikami badań są rekomendacje dotyczące przyszłości oświaty publicznej w Polsce, podejmujące dyskusję z badaczami tej tematyki.

Słowa kluczowe: oświata publiczna, badania oświatowe, skutki dewastowania oświaty publicznej w Polsce, rekomendowane zmiany

Wprowadzenie

Oświata jest niewątpliwie jednym z najważniejszych dóbr społecznych, którego zapewnienie należy do klasycznych zadań współczesnego państwa (Kurzyńska-Chmiel 2017, s. 395). W Polsce w latach 90. XX wieku – w wyniku reformy administracji publicznej – szkoły publiczne i placówki oświatowe przekazano do prowadzenia nowo utworzonym samorządom terytorialnym, które odtąd stały się ich właścicielami i podmiotami prowadzącymi. Działania samorządów na rzecz edukacji młodego pokolenia Polaków są sprawą szczególnie ważną, społecznie doniosłą i dlatego wartą gruntownego zbadania. Dotychczasowe badania w obszarze zarządzania oświatą przez samorządy są jednak nieliczne. Stosunkowo niedawno – bo w 2012 r. – Sylwia Sysko-Romańczuk i Piotr Zaborek podjęli próbę zidentyfikowania modeli zarządzania oświatą w polskich samorządach. Przeprowadzona przez tych autorów analiza ilościowa oparta na wynikach badania ankietowego doprowadziła do wyróżnienia sześciu modeli, które zostały szczegółowo scharakteryzowane, także pod kątem prawdopodobieństwa ich wystąpienia w różnych typach gmin. W nawiązaniu do tej pracy Agnieszka Niedźwiecka (2012) zbadła przypadki gmin reprezentujących poszczególne modele zarządzania i przeanalizowała spójność postaw tamtejszych samorządów. Innym źródłem wiedzy na ten temat mogą być publikacje Biblioteczki Oświaty Samorządowej (2012), w których autorzy, opierając się na badaniach terenowych i ankietowych oraz licznych dyskusjach z samorządowcami, identyfikują problemy i dylematy stojące przed organami prowadzącymi, dokumentują przyjęte przez samorządy rozwiązania zarządcze, jak również przedstawiają wiele propozycji dotyczących zarządzania lokalnymi systemami oświaty.

Funkcjonowanie lokalnych systemów oświaty w świetle badań własnych

Mając na względzie dotychczasowy stan wiedzy na temat zarządzania oświatą przez samorządy przeprowadziłam badania dotyczące funkcjonowania lokalnych systemów oświaty, ze szczególnym uwzględnieniem uwarunkowań decyzji podejmowanych przez władze samorządowe². Wybrałam do badań okres – lata

² Badanie zrealizowałam w ramach projektu naukowego „Lokalne systemy edukacji – studium sześciu gmin” w Zakładzie Polityki Edukacyjnej Akademii Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej w Warszawie.

2009/2010 do 2014/2015 – w którym samorząd terytorialny posiadał relatywnie największy zakres samodzielności w wykonywaniu publicznych zadań oświatowych. Przedmiotem moich badań uczyniłam sześć lokalnych systemów oświaty funkcjonujących w gminach zróżnicowanych pod względem regionu (położone w województwach: kujawsko-pomorskim, mazowieckim, pomorskim, warmińsko-mazurskim), wielkości, rodzaju, poziomu zaludnienia, układu przestrzennego i dochodów. Kluczowym pojęciem opisującym przedmiot badań jest pojęcie systemu jako zestawu składników, między którymi zachodzą wzajemne stosunki i gdzie każdy składnik połączony jest z każdym innym bezpośrednio lub pośrednio (Ackoff 1973, s. 143-161). Zasadnicze dla opisu przedmiotu badań jest również założenie, że oświata (edukacja) rozumiana jako ogół procesów prowadzących do rozwoju człowieka (Okoń 1995, s. 64; Kunowski 2000, s. 165; Lewowicki 1997, s. 16) jest uniwersalnym i akceptowanym przez wszystkich celem, a cel ten może być osiągnięty w przestrzeni publicznej przez system działania określany mianem systemu oświaty.

Istotnym elementem systemu oświaty w Polsce jest samorząd terytorialny. Od 1 stycznia 1999 r. funkcjonują w naszym kraju, obok utworzonego w 1990 r. samorządu gminy, dwa inne rodzaje samorządu terytorialnego: samorząd powiatu i samorząd województwa. Każdy z nich ma określone kompetencje względem instytucji kształcących obywateli. Samorządy terytorialne są organami prowadzącymi dla różnych typów publicznych szkół i placówek oświatowych. Ich przyporządkowanie określa przepisy prawa oświatowego. Gminy są organem prowadzącym dla przedszkoli i szkół podstawowych (od 1 września 1999 r. do 31 sierpnia 2019 r. prowadziły też gimnazja). Z kolei powiaty skupiają się głównie na prowadzeniu szkół i placówek oświatowych dających wykształcenie ponadgimnazjalne bądź średnie, zaś samorządy województw prowadzą zakłady kształcenia i placówki doskonalenia nauczycieli oraz szkoły i placówki o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym. Pozwala to na wskazanie – dla potrzeb moich badań – gminnych, powiatowych i wojewódzkich systemów oświatowych, stanowiących podsystemy względem polskiego systemu oświaty. Przedmiot moich badań – gminne systemy oświaty – nazywam również lokalnymi systemami oświaty i określeń tych używam zamiennie.

W skład lokalnego systemu oświaty wchodzi:

1. decycent systemowy (organy samorządu gminy wykonujące funkcje właścicielskie) składający się z: rady gminy będącej organem stanowiącym i kontrolnym samorządu gminnego i wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) będącego organem wykonawczym gminy;
2. elementy zgrupowane wokół decydenta systemowego zmieniające się pod wpływem decyzji podejmowanych przez niego – szkoły i placówki oświatowe, dla których gmina jest organem prowadzącym;
3. kurator oświaty będący organem sprawującym nadzór pedagogiczny;

4. rada oświatowa³ – nieobligatoryjny organ społeczny o charakterze opiniodawczym i doradczym w stosunku do organu stanowiącego i wykonawczego samorządu gminy.

Założyłam, że lokalne systemy oświaty zmieniają się pod wpływem decyzji podejmowanych przez organy samorządu (władze samorządowe), zaś decyzje władz samorządowych są reakcją na zmiany zachodzące w otoczeniu tych systemów.

W objętych badaniem latach 2009/2010 – 2014/2015 samorządy posiadały relatywnie duży zakres swobody decyzyjnej w wykonywaniu zadań wynikających z pełnienia funkcji organu prowadzącego dla publicznych szkół i placówek oświatowych. W 2009 r. dokonano istotnych zmian legislacyjnych (Ustawa z 19.03.2009 o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw), w wyniku których ograniczono kompetencje kuratora oświaty, pozbawiając go wpływu na zmiany dokonywane w sieciach szkół publicznych. Odtąd rola organu nadzoru pedagogicznego sprowadzała się do opiniowania planów sieci szkół publicznych oraz planów likwidacji lub przekształcenia szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Opinie te nie miały jednak charakteru wiążącego, a więc samorządy mogły swobodnie decydować o kształcie sieci szkolnej na swoim terenie. Kurator oświaty nie był zobowiązany do opiniowania arkusza organizacji szkół i placówek, miał znacznie mniejszy wpływ na wybór dyrektora szkoły (zwiększono liczbę przedstawicieli organu prowadzącego szkołę lub placówkę w składzie komisji konkursowych) oraz ocenę jego pracy. Do wyłącznej kompetencji samorządu należało teraz „zatwierdzenie” arkusza organizacyjnego szkoły, jak również wybór dyrektora, którym, po dokonanych zmianach, mogła zostać „osoba niebędąca nauczycielem”.

Uwarunkowań decyzji zmieniających lokalne systemy oświaty poszukiwałam w ich otoczeniu. Otoczeniem systemu nazywam wszystko to, co występuje na zewnątrz systemu i wywiera wpływ na jego działanie lub samo temu wpływowi podlega (Frąckiewicz, Leon 2001, s. 14). Analiza struktur otoczenia lokalnych systemów oświaty pozwoliła wziąć pod uwagę te same kategorie, którymi Krzysztof Oblój (2001, s. 108-109) posługuje się w generalnej segmentacji otoczenia, dostosowując je jednocześnie do potrzeb prowadzonych badań: zrezygnowałam z wyróżnienia uwarunkowań technologicznych, pojęcie „uwarunkowania polityczno-prawne” rozbiłam na dwie części oraz wprowadziłam pojęcie „uwarunkowań pedagogicznych”. Zabieg ten pozwolił na uwzględnienie specyfiki badanego obszaru, bez zmiany założeń klasyfikacji K. Oblója. Należy jednak zaznaczyć, że podział ten nie jest ostry, poszczególne segmenty często zachodzą na siebie, a zdarzenia w jednym segmencie wpływają na trendy i zdarzenia w innych.

3 W żądanej z badanych gmin nie funkcjonował ten organ społecznej kontroli. Rady oświatowe utworzono w zaledwie kilku dużych miastach (np. Katowice 2003, Zielona Góra 2003, Gdańsk 2007, Kołobrzeg 2007, Warszawa 2019) i w kilku mniejszych (np. Siemianowice Śląskie 2003, Jelcz Laskowice 2003, Pyrzyce 2007, Wiązowna 2007, Piaseczno 2012).

Dla potrzeb badań przyjąłem, że są to uwarunkowania: polityczne, pedagogiczne, społeczne, prawne, demograficzne i ekonomiczne. Jednocześnie ustaliłem, że pojęcie „uwarunkowania polityczne” obejmuje swym zasięgiem następujące kwestie:

- pozycję edukacji wśród zadań realizowanych przez gminę,
- posiadanie bądź nieposiadanie przez samorząd dokumentu strategicznego, definiującego lokalną politykę oświatową,
- problematykę wpływu polityki oświatowej na poziomie centralnym (brak długofalowej koncepcji rozwoju polskiego systemu oświaty) na decyzje podejmowane przez władze samorządowe w związku z funkcjonowaniem lokalnego systemu oświaty.

Poprzez „uwarunkowania pedagogiczne” rozumiem zagadnienia odnoszące się do procesu kształcenia w szkołach i placówkach oświatowych, dla których gmina jest organem prowadzącym (podstawy programowe, jakość pracy nauczycieli i dyrektorów, zróżnicowane potrzeby edukacyjne oraz wyniki pracy szkół określone na podstawie egzaminów zewnętrznych), zaś „uwarunkowania społeczne” dotyczą kwestii związanych z oczekiwaniami społeczeństwa wobec systemu, czyli dostępności szkół dla najmłodszych mieszkańców gminy oraz adekwatnych warunków kształcenia. „Uwarunkowania prawne” dotyczą istniejącego w oświacie podziału kompetencji pomiędzy organ prowadzący (jednostkę samorządu terytorialnego) i organ sprawujący nadzór pedagogiczny (kuratora oświaty) oraz wpływu obowiązującego prawa, przede wszystkim ustawy o systemie oświaty (po zmianach ustawy prawo oświatowe) i Karty Nauczyciela na decyzje podejmowane przez władze gminne związane z funkcjonowaniem lokalnego systemu oświaty. Termin „uwarunkowania demograficzne” odnosi się do struktury demograficznej ludności zamieszkującej teren gminy oraz wpływu zmian stanu liczebnego ludności w wieku szkolnym na planowanie i realizację zadań oświatowych. Natomiast pojęcie „uwarunkowania ekonomiczne” oznacza zagadnienia związane z finansowaniem tych zadań. Uwarunkowania nazywam również przesłankami i określeń tych używam zamiennie.

Przyjęte założenia upoważniały mnie do sformułowania następującego problemu badawczego: Jakie uwarunkowania miały zasadnicze znaczenie przy podejmowaniu przez władze samorządowe decyzji zmieniających lokalne systemy oświaty? Ustaliłem, że zmienną niezależną są uwarunkowania (polityczne, pedagogiczne, społeczne, prawne, demograficzne, ekonomiczne), natomiast zmienną zależną – decyzje władz samorządowych zmieniające lokalne systemy oświaty.

Podczas prowadzenia badań zastosowałam metodę studium przypadku, której głównym celem jest jak najlepsze zobrazowanie pewnego przypadku bądź kilku przypadków. Jedną z definicji określa studium przypadku jako:

podejście jakościowe, w którym badacz poddaje analizie ograniczony system (przypadek) lub kilka ograniczonych systemów (przypadków) z uwzględnieniem aspektu czasowego, stosując szczegółowe i pogłębione procedury

zbierania danych o różnorodnym charakterze (np. obserwacji, wywiadów, materiałów audiowizualnych, dokumentów, raportów), w wyniku czego uzyskuje opis przypadku oraz wiele wątków ogólnych wyłonionych na podstawie przypadku (Creswell 2007, s. 73).

Moje badania przeprowadziłam opierając się na sześciu przypadkach. Zastosowałam w nich klasyczne techniki jakościowe: analizę dokumentów zastanych, dotyczących decyzji podjętych przez władze samorządowe w sprawach oświaty; wywiady ankietowe i indywidualne wywiady pogłębione, przeprowadzone z przedstawicielami władz samorządowych i osobami zajmującymi się problematyką oświatową w poszczególnych urzędach gminnych. Wywiady te stanowiły, obok analizy dokumentów, główne źródło informacji na temat uwarunkowań decyzji podejmowanych przez władze samorządowe w sprawach oświaty. Pomimo braku możliwości generalizacji statystycznej, wnioski ze studium przypadku mogą mieć charakter teoretyczny, ponieważ pozwalają na stworzenie pewnej typologii albo wzbogacenie wiedzy teoretycznej o zjawiska określonego rodzaju (Strumińska-Kurta, Koładkiewicz 2012, s. 9-10).

Badania potwierdziły, że w analizowanych latach lokalne systemy oświaty zmieniały się w następstwie decyzji podejmowanych przez władze samorządowe, w reakcji na zmiany zachodzące w ich otoczeniu. Dobór celowy, jaki zastosowałam w badaniach, pozwolił na prześledzenie różnych przesłanek decyzji władz samorządowych w kwestii funkcjonowania lokalnych systemów oświaty, ale – co należy podkreślić – temat nie został do końca wyczerpany. Z uwagi na mało diagnozowany problem, prezentowane badania miały przede wszystkim charakter rozpoznawczy i powinny stanowić asumpt do dyskusji oraz dalszych pogłębionych badań i analiz. Niemniej jednak studia empiryczne sześciu gminnych systemów oświaty udzieliły odpowiedzi na pytanie dotyczące uwarunkowań decyzji podejmowanych przez władze samorządowe w analizowanych latach. Chociaż dotyczą one lat 2009/2010 – 2014/2015 są wciąż aktualne. Na podstawie wniosków uzyskanych z analizy przypadków stworzyłam katalog uwarunkowań, mających zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania gminnej oświaty publicznej. Do uwarunkowań tych należą:

- brak długofalowej koncepcji rozwoju polskiego systemu oświaty, orientującej rządową politykę edukacyjną na poziomie centralnym oraz samorządową politykę edukacyjną na poziomie lokalnym,
- niestabilność zasad podziału kompetencji w zarządzaniu systemem oświaty pomiędzy administracją rządową i samorządem terytorialnym,
- prawo oświatowe ograniczające autonomię samorządów, przy czym największe pod tym względem ograniczenie stanowi Karta Nauczyciela, regulująca (minimalny) poziom wynagrodzeń oraz zasady zatrudniania nauczycieli szkół samorządowych,
- niedoskonały sposób naliczania i podziału środków przekazywanych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach części oświatowej subwencji ogólnej, będącej podstawowym źródłem finansowania szkół i placówek oświatowych,

- sytuacja demograficzna,
- oczekiwania społeczne związane z dostępnością szkół samorządowych oraz adekwatnymi warunkami kształcenia.

Wyniki badań powinny wzbudzać głęboki niepokój – samorząd terytorialny, stanowiący od trzech dekad, obok centralnej administracji publicznej, podstawę funkcjonowania naszego państwa, wciąż nie ma ugruntowanej pozycji i właściwego systemu wsparcia. Szczególnie istotne przesłanki decyzji władz samorządowych w kwestii funkcjonowania lokalnych systemów oświaty – takie jak brak długofalowej koncepcji rozwoju polskiego systemu oświaty, stanowione prawo oraz finansowanie zadań oświatowych – są uzależnione od polityki na szczeblu centralnym i ograniczają samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jako organów prowadzących szkoły. Można dostrzec w tym odchodzenie od konstytucyjnej zasady subsydiarności, uznanej w naukach o polityce za jedną z podstaw organizacji państwa demokratycznego. Subsydiarność należy wiązać z próbą najbardziej racjonalnego ustalenia granic samodzielności mniejszych od państwa podmiotów w realizacji zadań publicznych, w tym oświatowych (Kurzyńska-Chmiel 2017, s. 400). Zgodnie z tą zasadą państwo nie powinno być jednostką nadrzędną w stosunku do instytucji i organizacji działających w jego ramach i służących obywatelom, lecz ograniczyć się do działań pomocniczych (Regulski 2005, s. 21).

Ważną rolę w procesie podejmowania decyzji o kształcie sieci szkolnej, szczególnie w gminach o charakterze wiejskim, odgrywały także przesłanki demograficzne i społeczne. Uczestnicy badań wypowiedzieli się na ten temat w sposób kompetentny i z poczuciem sprawstwa. A pojawiające się niekiedy istotne i nagłe przeszkody traktowali jako wyzwania, które realizowali w poczuciu misji publicznej, odczuwając satysfakcję z ich pokonania. Niezwykle zaskakujący jest natomiast fakt, że władze badanych gmin, podejmując decyzje dotyczące lokalnych systemów oświaty nie uwzględniały przesłanek pedagogicznych. Wykazywały one pewne zainteresowanie pracą podlegających im szkół, ale nie poświęcały jej zbyt wiele uwagi. Warto tu nadmienić, że coraz częściej odpowiedzialność za jakość oświaty wymuszają na samorządach rodzice, którzy w przypadku problemów w szkole, w pierwszej kolejności zwracają się do gminy jako organu prowadzącego.

Rekomendacje dotyczące przyszłości oświaty publicznej w Polsce

Efektom namysłu autorki nad wynikami badań są rekomendacje dotyczące przyszłości oświaty publicznej w Polsce. Można je w skrócie przedstawić jako postulowaną przez Bogusława Śliwerskiego (2015, s. 17-51) „...konieczność powrotu do subsydiarnej roli państwa w publicznej edukacji szkolnej dzieci i młodzieży”. Autor ten słusznie zauważa, że zmiana obecnego, autokratycznego i etatystycznego sposobu zarządzania systemem oświaty na demokratyczny i autonomiczny wymaga dalszej decentralizacji i poszerzenia kompetencji struktur samorządowych w oświacie oraz rozszerzenia zakresu kontroli społecznej w tym obszarze (Śliwerski

2020, s. 205). Przeobrażenia te wiążą się z koniecznością zmian w makropolityce oświatowej, w tym samoograniczenia władztwa państwowego i przekazania samorządowi kompetencji wraz ze zobiektywizowanymi środkami finansowymi (Ibidem).

Od czasu wprowadzenia reformy administracji publicznej kompetencje w oświacie są podzielone pomiędzy samorząd terytorialny i kuratora oświaty („przedłużone ramię” władzy państwowej). Jednostki samorządu terytorialnego jako organy prowadzące szkoły i placówki oświatowe odpowiadają za sprawy ekonomiczne, kadrowe i organizacyjne, kuratorzy zaś za poziom pracy dydaktyczno-wychowawczej (jakość kształcenia). Oczywiście, obie sfery działań, przypisane dwóm różnym administracjom, często wzajemnie na siebie zachodzą, co wymaga wypracowania precyzyjnych zasad współpracy. W praktyce, pomiędzy obydwoma organami dochodzi jednak do kompetencyjnej rywalizacji, skutkującej kontrproduktywną polityką zarządzania oświatą. W dodatku w latach 2015-2016 wprowadzono regulacje prawne, które dają kuratorom kontrolę nad zmianami w samorządowej sieci szkół oraz zwiększają ich rolę przy obsadzaniu stanowisk dyrektorów placówek oświatowych. W latach 2021-2022 resort edukacji pod kierownictwem ministra Przemysława Czarnka dwukrotnie podejmował próby nowelizacji prawa oświatowego, m.in. w celu zwiększenia kompetencji kuratorów oświaty. Obie nowele zawetował jednak prezydent. Przejmowanie przez administrację rządową praw i obowiązków przekazanych poprzednio władzom lokalnym i regionalnym wyraźnie wskazuje, że zmiany idą w kierunku recentralizacji.

Ten centralistyczny trend można odwrócić jedynie poprzez pogłębienie procesu decentralizacji i przekazanie pełni władzy oświatowej samorządom. Model organizacji systemu oświaty, w którym kurator, zgodnie z odziedziczoną po poprzednim systemie kontrolną i nadrzędną funkcją organów państwa, zatwierdza arkusz organizacyjny szkoły oraz za pośrednictwem wizytatorów nadzoruje pracę nauczycieli i przekazuje im uwagi krytyczne oraz zalecenia – stał się kompletnie anachroniczny. Polscy nauczyciele są dzisiaj jedną z najlepiej wykształconych grup zawodowych, zaś dyrektorzy lepiej potrafią oceniać ich pracę i osiągnąć efekty niż pracownicy kuratoriów. Jednocześnie samorządy, jako organy prowadzące szkoły, lepiej rozumieją ich organizacyjne i budżetowe potrzeby niż przedstawiciele władz centralnych. Jednostki samorządu terytorialnego powinny więc samodzielnie decydować we wszystkich sprawach związanych z organizacją sieci szkół oraz z jakością nauczania. Samorządy oraz szkoły powinny mieć również większą autonomię w zakresie kształtowania programów nauczania. Od wielu lat obserwujemy w tej sferze stopniowy przyrost regulacji centralnych, które w sposób znaczący ograniczają autonomię szkół. Na poziomie centralnym powinno zaś pozostać ustalanie narodowego *curriculum* oraz prowadzenie egzaminów zewnętrznych.

Kwestią w istotny sposób powiązaną z ww. zmianami jest poddanie polityki oświatowej kontroli społecznej na wszystkich poziomach samorządności. B. Śliwerski wskazuje, że cel ten można osiągnąć, wykorzystując istniejące już

rozwiązania prawne w tym zakresie, a mianowicie Sejm RP powinien powołać Krajową Radę Oświatową, która będzie miała swoje odzwierciedlenie strukturalne w województwach, powiatach i gminach (Śliwerski 2020, s. 205). Należy jednak podkreślić, że aktualne regulacje prawne w sposób nadmiernie zinstytucjonalizowany określają kwestie udziału organizacji społecznych w strukturach oświaty publicznej, dlatego należałoby je zmodyfikować (Gozdowska, Uryga 2015). W świetle obowiązującego prawa powołanie Krajowej Rady Oświatowej jest uzależnione od wniosku co najmniej czterech wojewódzkich rad oświatowych. Zapis ten istnieje w niezmienionej postaci od roku 1991, mimo że wojewódzkie rady oświatowe zastąpiono radami oświatowymi o zupełnie innym statusie. Ponieważ samorządowe rady oświatowe działające na poziomie gmin, powiatów i województw są sobie równe (tzn. nie ma między nimi żadnej podległości), powołanie Krajowej Rady Oświatowej powinno być uzależnione od wniosku pewnej liczby tych rad, niezależnie od rodzaju jednostki samorządu terytorialnego, z jakim są związane.

Kolejną propozycją jest modyfikacja zapisów Ustawy – Prawo oświatowe w punkcie dotyczącym powoływania rad oświatowych. Aktualna regulacja ustawowa dotycząca powołania samorządowej rady oświatowej podporządkowuje ją całkowicie organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, który nie tylko decyduje o „być albo nie być” owej rady, ale także rozstrzyga o jej składzie i trybie działania. Jeżeli chcemy, aby samorządowe rady oświatowe miały rzeczywście demokratyzujący wpływ na system oświaty, należy przyznać im prawo do opracowywania regulaminu swojego działania (jakie np. posiadają rady szkoły). Konieczna jest także ustawowa regulacja gwarantująca uczestnictwo w radach wszystkim stronom zaangażowanym w sprawy oświaty. Pożądane byłoby również wprowadzenie ustawowego zapisu umożliwiającego tworzenie rad samorządowych z oddolnych inicjatyw społecznych. Inną propozycją jest wzmocnienie pozycji rady szkoły (na wzór odpowiedników w innych krajach Unii Europejskiej) poprzez zwiększenie jej wpływu na wybór dyrektora. Pełni on bowiem, zdaniem Stefana M. Kwiatkowskiego (2006, s. 37-45), szczególną funkcję. Trzydzieści lat istnienia oświaty samorządowej pokazuje, że nadmierne podporządkowanie szkół (a w szczególności ich dyrektorów) zarówno władzy samorządowej, jak i kuratorowi oświaty, narusza ich autonomię. Dlatego znaczący głos w tej sprawie powinna mieć rada szkoły, którą tworzą nauczyciele, uczniowie i ich rodzice. Wszak to do nich należy szkoła publiczna!

Samorządy powinny też otrzymać stosowne zabezpieczenia finansowe. Głównym źródłem finansowania oświaty samorządowej jest subwencja oświatowa kierowana z budżetu państwa do jednostek samorządu terytorialnego. W założeniu miała ona pokrywać bieżące koszty funkcjonowania szkół i placówek oświatowych. W ocenie samorządów wysokość subwencji jest zbyt niska w stosunku do kosztów rzeczywistych, co powoduje konieczność dokładania do niej z dochodów własnych. Resort edukacji uważa natomiast, że środki przekazywane samorządom są wystarczające, pokrywają też wszelkie dodatkowe koszty wynikające z inicjatyw

rządowych. Kwestii tej nie można rozstrzygnąć na gruncie obowiązujących regulacji, ponieważ wielkość środków przeznaczanych z budżetu państwa na subwencję oświatową ustalana jest odgórnie, nie zaś na podstawie kalkulacji faktycznych kosztów zadań oświatowych. Bezspornym pozostaje jednak fakt, że subwencja oświatowa w coraz mniejszym stopniu pokrywa wydatki, które miała finansować. W dodatku z biegiem lat coraz mniejsza część produktu krajowego brutto jest przeznaczana na subwencję oświatową⁴. Środowiska samorządowe, eksperci, jak również kontrolerzy NIK od wielu lat wysuwają więc postulat zdefiniowania standardów oświatowych. Pomogłoby to uporządkować sferę finansów (wielkość subwencji oświatowej wynikałaby z kalkulacji faktycznych kosztów zadań) i jasno określić zakres odpowiedzialności rządu i samorządu za finansowanie oświaty. Do tej pory w polskim systemie oświaty nie wprowadzono bowiem pełnej standaryzacji zadań.

Niezależnie od problemów związanych z łączną wysokością subwencji oświatowej oraz sposobem jej ustalania, sam podział środków pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego budzi wątpliwości. W powszechnej opinii algorytm podziału subwencji ustalany corocznie przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania jest nadmiernie skomplikowany: zależy od ponad 70 wskaźników przypisywanych do uczniów różnych typów szkół oraz dalszych kilkudziesięciu wskaźników różnicujących wysokość subwencji w zależności od liczby i wynagrodzenia nauczycieli. Taka konstrukcja algorytmu utrudnia jego interpretację. Utrzymując obecny mechanizm finansowania oświaty, skazani jesteśmy zatem na sytuację, w której rząd i samorządy będą obwiniać się nawzajem o problemy związane z finansowaniem szkół. W dodatku problemy te będą się zapewne pogłębiać w związku z drastycznie pogarszającą się sytuacją finansową w samorządach na skutek pandemii Covidu, wojny u granic Polski, wzrostu cen towarów i usług, a także zmian w podatkach, skutkujących obniżeniem dochodów własnych samorządów. Jednocześnie nauczyciele oczekują wzrostu płac, co w ich sytuacji jest w pełni uzasadnione. W obliczu tych wyzwań zmiana mechanizmu finansowania oświaty wydaje się nieodzowna.

Interesującą propozycję finansowania oświaty samorządowej przedstawili autorzy raportu pod redakcją Dawida Sześciły pt. *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo* (2019). W ich ocenie receptą na trudną sytuację jest zwiększenie decentralizacji i uproszczenie mechanizmów finansowania. Zaproponowany przez nich nowy model finansowania oświaty samorządowej opiera się na zniesieniu subwencji oświatowej w obecnym kształcie i finansowaniu zadań oświatowych samorządu z dwóch odrębnych źródeł: 1) dotacji celowej z budżetu państwa przeznaczonej wyłącznie na ujednolicone i podwyższone wynagrodzenia zasadnicze nauczycieli; 2) powiększonych dochodów własnych (PIT komunalny, nowy podatek

4 O ile w roku 2004 subwencja oświatowa stanowiła 2,72 proc. PKB, w roku 2012 – jeszcze 2,42 proc. PKB, to w roku 2021 spadła do 1,98 proc. PKB (Senat RP, Druk nr 78).

od nieruchomości) przeznaczonych na prowadzenie placówek szkolnych, inwestycje oraz dodatkowe wynagrodzenia dla kadry nauczycielskiej. Uzależnienie finansowania kosztów innych niż wynagrodzenia zasadnicze nauczycieli od dochodów własnych samorządów rodzi jednak obawy, że poziom usług edukacyjnych będzie znacząco zróżnicowany i w dużej mierze uzależniony od zamożności danego samorządu. Dlatego też zdecydowanie lepszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie subwencji uzupełniającej, czyli transferu z budżetu centralnego na pokrycie kosztów innych niż wynagrodzenia nauczycielskie. Środki przekazywane samorządom powinny jednak w całości pokrywać utrzymanie szkół i placówek oświatowych, łącznie z placówkami wychowania przedszkolnego. Zapewnienie wysokiej jakości wczesnej edukacji ma bowiem niebagatelne znaczenie z punktu widzenia wyrównywania szans edukacyjnych (Delors, 1998).

Finansowanie samorządowej oświaty powinno być także lepiej dopasowane do ponoszonych wydatków. Konieczna jest zatem rzetelna ocena kosztów przeprowadzona na szczeblu centralnym w dialogu z samorządami. Wprowadzenie powszechnie obowiązujących standardów dotyczących warunków nauczania, wraz z oszacowaniem ich kosztów, i wykorzystanie tych standardów przy podziale subwencji, zapewni większą transparentność w zakresie powiązania zadań oświatowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego ze środkami finansowymi przeznaczanymi na ich realizację. Nowy model finansowania oświaty powinien też uwzględniać zróżnicowanie środowisk społecznych, ekonomicznych i kulturowych, w jakich funkcjonują szkoły.

Niebagatelne znaczenie miałyby też stworzenie długofalowej koncepcji rozwoju polskiego systemu oświaty, która kształtowałaby rządową politykę edukacyjną na poziomie centralnym oraz samorządową politykę edukacyjną na poziomie lokalnym. Środowiska pedagogiczne od lat bezskutecznie apelują o opracowanie całościowej koncepcji przemian oświaty i o przedstawienie długofalowej polityki edukacyjnej (Lewowicki, 2002, s. 22). Brak takiej polityki powoduje chaos w poczynaniach zarówno środowisk oświatowych, jak i administracji państwowej oraz samorządowej. Przedstawiciele partii politycznych (nawet przeciwstawnych sobie) powinni więc za wszelką cenę doprowadzić do konsensusu wokół spraw edukacji. Można tu za Andrzejem Janowskim (2000, s. 12) przypomnieć – znane z amerykańskiego dyskursu publicznego w sprawach edukacyjnych – określenia *non-partizan* czyli bezpartyjny lub *bipartizan* czyli obupartyjny, zachęcając przeciwników politycznych do zajęcia wspólnego stanowiska. Ponadpartyjny konsensus w sprawie kierunku zmian oraz długofalowe, strategiczne myślenie o polskiej edukacji są nam dzisiaj jako społeczeństwu bezwzględnie potrzebne. Dalsza decentralizacja i rozszerzenie zakresu kontroli społecznej w polskiej oświacie publicznej oraz właściwe jej finansowanie mogą podnieść jakość działań oświatowych i pedagogicznych, jak również sprawić, że oświata stanie się dobrem wspólnym całego społeczeństwa.

Bibliografia

- Ackoff R.L. (1973). *O systemie pojęć systemowych*. „Prakseologia”, nr 2, s. 143-161.
- Creswell J.W. (2007). *Qualitative Inquiry and Research Design. Choosing Among Five Approaches*, Thousand Oaks: Sage Publications.
- Delors J. (1998). *Edukacja. W niej jest ukryty skarb. Raport dla UNESCO, Międzynarodowej Komisji do spraw Edukacji dla XXI wieku*. tłum. Rabczuk W., Warszawa: Stowarzyszenie Oświatowców Polskich.
- Frąckiewicz J., Leon J. (2001). *Systemy sprawnego działania: teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Antyk Marcin Dybowski.
- Gozdowska E. Uryga D. (2015). *Rada Oświatowa w opiniach władz samorządowych i środowisk związanych z lokalną edukacją. Raport z badania*. Warszawa: Ośrodek Rozwoju Edukacji.
- Janowski A. (2000). *Szkoła obywatelska – Amerykańskie doświadczenia – Polskie potrzeby*. Warszawa: Fundacja Innowacja.
- Kunowski S. (2000). *Podstawy współczesnej pedagogiki*. Warszawa: Wydawnictwo Salezjańskie.
- Kurzyna-Chmiel D. (2017). *Podział zadań publicznych między administrację rządową a samorząd terytorialny – przykłady oświatowe*. W: Dolnicki B. (red.). *Sposoby realizacji zadań publicznych*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kwiatkowski S.M. (2006). *Dyrektor placówki oświatowej jako przywódca*. W: Michalak M. (red.). *Przywództwo w szkole*. Kraków: Oficyna Wydawnicza Impuls.
- Lewowicki T. (1997). *Przemiany oświaty: szkice o ideach i praktyce edukacyjnej*. Warszawa: Wydawnictwo Akademickie „Żak”.
- Lewowicki T. (2002). *Polityka oświatowa – od demona przeszłości, poprzez chaos okresu przemian ustrojowych – ku nowej polityce edukacyjnej*. W: Kwiecińska R., Kowal S. (red.). *Edukacyjne drogi i bezdroża*. Kraków: Wydawnictwo Naukowe Akademii Pedagogicznej.
- Niedźwiedzka A. (2012). *Modele zarządzania oświatą – studia przypadków*. W: Herbst M. (red.). *Zarządzanie oświatą. Biblioteczka Oświaty samorządowej 2*. Warszawa: Ośrodek Rozwoju Edukacji.
- Obłój K. (2001). *Strategia organizacji*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Okoń W. (1995). *Nowy słownik pedagogiczny*. Warszawa: Wydawnictwo Akademickie „Żak”.
- Regulski J. (2005). *Samorządna Polska*. Warszawa: Wydawnictwo Rosner i Wspólnicy.
- Senat RP. Druk nr 787, dostępny na: <https://www.senat.gov.pl/prace/druki/record,12365.html> (otwarty 10.09.2022).
- Strumińska-Kurta M., Koładkiewicz I. (2012). *Studium przypadku*. W: Jemielniak D. (red.). *Badania jakościowe. Metody i narzędzia*. t. 2. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Sysko-Romańczuk S., Zaborek P., Niedźwiedzka A. (2012). *Modele zarządzania oświatą w polskich samorządach*. W: Herbst M. (red.). *Zarządzanie oświatą. Biblioteczka Oświaty samorządowej 2*. Warszawa: Ośrodek Rozwoju Edukacji.

- Śliwerski B. (2015). *O konieczności powrotu do subsydiarnej roli państwa w publicznej edukacji szkolnej dzieci i młodzieży*. „Pedagogika Społeczna”, nr 3, s. 17-52.
- Śliwerski B. (2020). *(Kontr-) rewolucja oświatowa. Studium z polityki prawicowych reform edukacyjnych*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Sześciło D. (red.). (2019). *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Ustawa z 9.03.2009 o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Dz.U. 2009, nr 56 poz. 458.