

Kazimierz Przyszczypkowski

Polityka oświatowa samorządów

Education policy of the local governments in Poland: The aim of this article is to overview the development of the local governments' long-term education strategies. In Poland local authorities are responsible for the management of the schools, therefore all initiatives aimed at improving the efficiency and effectiveness of the educational system depend heavily on their ability to finance and implement the required changes. The author examines the goals and tasks of the Polish local governments in the field of education policy and identify major challenges. He also reflects on the role of local educational partnership.

* Prof. zw. dr hab., pedagog, kierownik Zakładu Polityki Oświatowej i Edukacji Obywatelskiej na Wydziale Studiów Edukacyjnych Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu; e-mail: k.przysz@amu.edu.pl

Wstęp

Zawarte w poniższym artykule omówienie zagadnienia polityki oświatowej samorządów oparto nie tylko na analizach prawa oświatowego, ale przede wszystkim odwołano się do różnego rodzaju badań pokazujących rzeczywistość oświaty samorządowej. W rozważaniach wykorzystane zostały w szczególności własne badania autora, przeprowadzone w różnych zespołach badawczych w latach 2000–2010¹. Ważnym źródłem informacji były też raporty Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej w Poznaniu dotyczące wyników sprawdzianu w szkołach podstawowych i egzaminów w gimnazjach w województwie wielkopolskim oraz dokumenty programowe samo-

¹ Są to przede wszystkim raporty: *Edukacja – przeciwdziałanie bezrobociu i rozwój przedsiębiorczości* (2001), *Diagnoza stanu oświaty w województwie wielkopolskim* (2002), *Strategia rozwoju oświaty w województwie wielkopolskim* (2002), *Polityka oświatowa dla Poznania* (2006) i *Analiza problemów przygotowania, przeprowadzenia i oceny wyników egzaminów zewnętrznych dla szkół podstawowych, gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych* (ekspertyza – 2009). Ostatni z wymienionych raportów dotyczy województwa wielkopolskiego.

rządów, takie jak: *Polityka oświatowa miasta stołecznego Warszawy na lata 2004–2007*, *Polityka edukacyjna Szczecina*, która jest załącznikiem do *Strategii rozwoju Szczecina*, *Model gdańskiej oświaty samorządowej – Gdańszczanin 2020* oraz różnego rodzaju materiały z województwa opolskiego dotyczące „Opolskiej debaty o edukacji” z roku 2008. Wykorzystano również materiały z urzędów wojewódzkich z lat 2002–2006, w których poruszano problemy oświaty samorządowej.

Dla prowadzonych w artykule rozważań za podstawowe uznano pytania o to, jakie są bariery leżące na drodze do uspołecznienia oświaty i jakiego rodzaju strategię są dominujące w stanowieniu o lokalnej oświacie?

W tekście dużo miejsca poświęcono zagadnieniu partnerstwa edukacyjnego. Wydaje się ono bardzo ważne m.in. z punktu widzenia diagnozowania lokalnych potrzeb edukacyjnych oraz problemów, z jakimi borykają się szkoły. Partnerstwo może ułatwić wybór priorytetów oświatowych i budowę takich relacji w społeczności, które pomogą je realizować. Innymi słowy, partnerstwo edukacyjne sprzyja prowadzeniu polityki edukacyjnej, rozumianej jako określanie lokalnych priorytetów oświatowych, i opracowywanie zgodnego z nimi wieloletniego planu działań i decyzji finansowych.

Rola i zadania samorządów w zreformowanym systemie oświatowym

Od początku transformacji ustrojowej w Polsce zakładano „usamorządowanie” oświaty. Świadomość konieczności tego typu zmiany istniała znacznie wcześniej. W latach 70. i 80. XX wieku, jeszcze w ramach opozycji politycznej, formułowano postulaty „uwolnienia” oświaty od państwa. Wówczas pojawiły się niezależne formy edukacyjne, które stanowiły swoiste „wyspy wolności” w ramach nieakceptowanego powszechnie systemu politycznego². Zmiana ustrojowa stworzyła szansę nadania oświacie społecznego wymiaru. Wskazywano na to, że na szczeblu lokalnym lepiej widzieć zarówno potrzeby, jak i problemy edukacyjne, łatwiej też sobie z nimi radzić. Z drugiej strony zadania oświatowe mogą też aktywizować społeczność lokalną, sprzyjąc budowaniu więzi. Samorządowy model oświaty powinien stymulować rozwój samorządności, a szerzej – rozwój lokalny.

Reformowanie oświaty w Polsce rozpoczęło się wraz ze zmianą systemową w Polsce i od początku jednym z najważniejszych jego celów było przejęcie placówek oświatowych przez samorządy lokalne. W roku 1991

² K. Przyszczykowski, *Opozycja polityczna w Polsce – Wyzwania dla edukacji. Pomiedzy oporem, emancypacją a transformacją*, Wydawnictwo Edytor, Toruń–Poznań 1993.

przyjęto nową ustawę o systemie oświaty, zgodnie z którą od 1992 r. istniała prawna możliwość przejmowania prowadzenia szkół przez gminy. Do roku 1996, kiedy było to już obligatoryjne, uczyniło tak tylko 20% gmin. Potrzebny był okres przygotowawczy, w którym doskonalono samorządowy model zarządzania oświatą, znowelizowano ustawę o systemie oświaty m.in. w celu oddzielenia kompetencji organu prowadzącego i nadzorującego³.

Proces usamorządowania oświaty napotykał na trudności (związane także z kryzysem gospodarczym i trudną sytuacją materialną oświaty i samorządów), formalnie w pełni dokonał się jednak wraz z regulacjami przyjętymi w 1999 r. związanymi zarówno z reformą edukacji, jak i reformą samorządową. Samorzady lokalne stały się wtedy podstawowymi organami prowadzącymi dla wszystkich szkół i placówek oświatowych, a prowadzenie szkół stało się ich zadaniem własnym. Ministerstwo Edukacji Narodowej i kuratoria oświaty pełniły głównie nadzór merytoryczny nad szkołami i placówkami oświatowymi. Decentralizacja zarządzania oświatą wiązała się z podziałem kompetencji samorządów i administracji rządowej przy podejmowaniu decyzji w wielu szczegółowych kwestiach, takich jak np. wybór dyrektorów szkół. Określono też pola koniecznego współdziałania i uzgodnień, konsultacji np. w kwestii kształtowania sieci szkolnej. Ten podział kompetencji był i jest przedmiotem sporów i, co za tym idzie, zmian (w 2003 r. zwiększono kompetencje kuratorów, w 2009 r. je zmniejszono).

Ogólne główne zadania samorządu lokalnego sprowadzają się do:

- samodzielnego określania sieci publicznych przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjalnych, a także granic ich obwodów,
- nadzoru nad kontrolą spełniania obowiązku szkolnego dzieci i młodzieży w wieku 3–18 lat,
- współpracy z organami nadzoru pedagogicznego w zakresie ustalonym ustawą o systemie oświaty i wykonywania zaleceń kuratora oświaty,
- prowadzenia polityki kadrowej wobec dyrektorów szkół podstawowych, gimnazjów, szkół ponadgimnazjalnych, przedszkoli i placówek oświatowych,
- zatwierdzania corocznych projektów arkuszy organizacyjnych szkół podstawowych, gimnazjów, szkół ponadgimnazjalnych, przedszkoli i placówek oświatowych,
- opracowania wniosków w zakresie utrzymywania przedszkoli, szkół i placówek oświatowych oraz zapewnienia im lokalowych i material-

³ Por. J. Gęsiński, *Uwarunkowania tworzenia oświaty samorządowej* [w:] *Samorządowy model oświaty. Koncepcje i realia*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2001.

- nych warunków realizacji ich zadań statutowych, także likwidacja tych jednostek,
- wykonywania prac dotyczących realizacji kompetencji organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego w zakresie przygotowywania projektu budżetu, nadzoru nad jego realizacją i przestrzegania dyscypliny budżetowej w jednostkach oświatowych.

Realizacja zadań oświatowych stała się jednym z najważniejszych wyzwań dla samorządów. Samorządy wykorzystując instrumenty prawne i finansowe, mogą wpływać na jakość kształcenia i materialny status szkół – m.in. w formie uchwał przyjmują regulaminy wynagradzania nauczycieli, zasady dofinansowania ich doskonalenia zawodowego, odpowiadają za zapewnienie warunków działania szkół i placówek i mogą ustalać lokalne standardy edukacyjne, dotyczące np. maksymalnej liczby uczniów w oddziałach szkolnych.

Obecnie ważnym deklarowanym celem rządu jest dalsze zwiększenie kompetencji i odpowiedzialności samorządów w dziedzinie oświaty. Znalazło to wyraz w nowelizacji ustawy o systemie oświaty z 2009 r.⁴. Ogranicza ona rolę kuratora oświaty w procesie podejmowania decyzji dotyczących samorządowej oświaty. Wprowadzono też przepis, który może być interpretowany jako przyczynek do sprawowania przez samorządy także pewnej merytorycznej kontroli nad szkołami i do stymulowania lokalnej debaty o jakości kształcenia w szkołach czy stopniu zaspokojenia potrzeb edukacyjnych. Organy wykonawcze samorządów zobowiązano bowiem do przedstawiania corocznie organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego informacji o stanie realizacji zadań za poprzedni rok szkolny, w tym o wynikach sprawdzianu i egzaminów. Należy nadmienić, że wykorzystanie danych okręgowych komisji egzaminacyjnych dla celów kształtowania polityki edukacyjnej jest przedsięwzięciem trudnym. Jak wskazały analizy, istnieje zagrożenie, że rozumienie „filozofii” tych egzaminów przez poszczególne podmioty edukacji będzie nieprawidłowe, co utrudnia konfrontowanie założeń teoretycznych egzaminów z praktycznym ich wykorzystaniem i uniemożliwia redukcję pojawiających się błędów⁵. W sumie jednak niewątpliwie zmiany te mają w konsekwencji przyczynić się do wzrostu w jednostkach samorządu te-

⁴ Ustawa z 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 56, poz. 458.

⁵ A. Brzezińska, K. Przyszczypkowski (red.), *Analiza problemów przygotowania, przeprowadzenia i oceny wyników sprawdzianu i egzaminów zewnętrznych dla szkół podstawowych, gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych*, ekspertyza, Poznań 2009.

rytorialnego świadomości problemów szkół i podejmowania w tym zakresie konkretnych działań.

Polityka oświatowa samorządów lokalnych polega na określeniu lokalnych priorytetów oświatowych i opracowaniu zgodnego z nimi wieloletniego planu działań i decyzji finansowych. Bardzo ważnym jej przedmiotem jest konstruowanie i modernizacja sieci szkół i placówek oświatowych, a także w pewnej mierze określenie modelu ich pracy (istnieją możliwości np. rozszerzania zakresu działania, w tym budowanie szkoły otwartej, zmiany profilu kształcenia). Jest to niewątpliwie zadanie, które szczególnie z warunkach niżu demograficznego wymaga rozstrzygnięcia wielu dylematów związanych z analizą zarówno skutków finansowych, jak i społecznych likwidacji szkół i placówek.

Samorządy nie są zobowiązane do przygotowywania dokumentów programowych określających długofalową politykę oświatową, lecz część z nich to czyni. Wydaje się, że wymagane obecnie prawem sporządzanie informacji o stanie realizacji zadań oświatowych, w tym o efektach kształcenia w jednostkach samorządu terytorialnego, może być pomocne w formułowaniu lokalnej polityki oświatowej i monitorowaniu jej rezultatów.

Jednocześnie polityka oświatowa powinna być zgodna z oczekiwaniami i sugestiami lokalnej społeczności, powinna zmierzać do zaspokojenia jej potrzeb. W tworzeniu samorządowej polityki oświatowej ważny staje się nie tylko wybór kierunków rozwoju oświaty, ale także społeczny proces prowadzący do tego wyboru. Pożądane jest tworzenie i realizowanie lokalnej polityki oświatowej służącej rozwojowi lokalnemu i zwiększaniu szans życiowych i zawodowych uczniów. Podkreśla się, że udział w jej opracowywaniu powinni mieć lokalni liderzy instytucji publicznych, pozarządowych, gospodarczych oraz rodzice uczniów⁶. Idea lokalności w oświacie wyraża się najpełniej w partnerstwie edukacyjnym.

Problemy oświaty samorządowej w świetle badań

Znaczenie partnerstwa edukacyjnego w samorządowej polityce oświatowej

Celem partnerstwa edukacyjnego jest włączenie jak najszerszej grupy osób i instytucji w proces stanowienia o lokalnej oświacie. W praktyce oznacza to zmianę wzajemnych relacji między szkołą, rodzicami uczniów a środowiskiem lokalnym i lokalnymi władzami. W partnerstwie edukacyj-

⁶ *Jak dobrze uczyć i oceniać w szkole samorządowej?*, „Gazeta Szkolna” 2007, nr 24–25.

nym chodzi o stworzenie przestrzeni dla współpracy⁷. Ważne jest zarówno wypracowanie celów oświatowych, jak i permanentne monitorowanie ich realizacji⁸. Zawsze istotnym elementem partnerstwa jest wymiana opinii, informacji, umiejętności. Partnerstwo edukacyjne ma różne wymiary, bowiem może dotyczyć wzajemnych relacji różnych podmiotów, w tym np. relacji szkoła – rodzice, szkoła – władze lokalne⁹. Budowanie partnerskich relacji w układzie szkoła – rodzice – urzędnicy (czy szerzej: władze lokalne) jest procesem związanym także ze zmianami postaw i mentalności.

Spójrzmy więc, jak ten problem przedstawia się z perspektywy różnych badań dotyczących polityki oświatowej samorządów. Dwa zagadnienia uznać należy za podstawowe, a mianowicie partnerstwo dotyczące jakości nauczania i partnerstwo dotyczące problemów wychowawczych.

Partnerstwo różnych kręgów społecznych (czy też podmiotów decydujących o edukacji) w stanowieniu o oświacie staje się szczególnie ważne w sytuacji znaczących różnic rozwoju społeczno-gospodarczego pomiędzy różnymi regionami w Polsce (czy społecznościami lokalnymi w ramach określonych regionów). W części z nich występują złe warunki społeczno-gospodarcze, które nie pozostają bez wpływu na efektywność oświaty.

Problem partnerstwa edukacyjnego, wyrażającego się m.in. w przekraczaniu w oświacie lokalnego wymiaru, nabiera swojego znaczenia w sytuacji wyraźnych związków pomiędzy „kapitałem rodzinnym” a wynikami egzaminu humanistycznego oraz związków „kapitału regionalnego” z wynikami egzaminów z przedmiotów matematyczno-przyrodniczych¹⁰.

Konsekwencje tych związków nie pozostają bez wpływu na postrzeganie przez młodzież dostępności do szkół. Młodzież ocenia dostępność nie tyle w perspektywie przestrzennej (fizyczna bliskość szkół), co wiąże z jakością kształcenia we własnej szkole. Niska jakość kształcenia uniemożliwia w opinii młodzieży dostęp do szkół zgodnie z ich własnymi zainteresowaniami. Wykazały to m.in. badania Piotra Boćko w środowiskach po-

⁷ M. Mendel, *Edukacja społeczna. Partnerstwo rodziny, szkoły i gminy w perspektywie amerykańskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2001, s. 53–74.

⁸ J. Strzemieczny, A. Szeniański, *Poradnik dla zespołów prowadzących Politykę Oświatową Samorządu Terytorialnego*, Centrum Edukacji Obywatelskiej, Warszawa 2005.

⁹ A. Frąckowiak, *Partnerstwo edukacyjne – istota i możliwość realizacji* [w:] F. Berezniński, K. Denek (red. naukowa) *Edukacja Jutra XI Tatrzańskie seminarium naukowe 2005 r.*, [http://www.autonom.edu.pl/publikacje/ed-jutra-11_\(2005\).pdf](http://www.autonom.edu.pl/publikacje/ed-jutra-11_(2005).pdf) [dostęp: 5 lipca 2010 r.].

¹⁰ Związki te znalazły swoje potwierdzenie w badaniach przeprowadzonych przez Klub Obywatelski na sześcioklasistach i gimnazjalistach wiosną 2002 r., a także aktualnie – w roku 2010.

pegeerowskich¹¹. Młodzież w konsekwencji jest skazana na szkoły w swoim regionie.

Dlaczego tak się dzieje? Nie jest realizowana idea partnerstwa edukacyjnego, co jest szczególnie zastanawiające na poziomie relacji szkół i nauczycieli z samorządem lokalnym. Brak takiego partnerstwa podkreśliło w Poznaniu 91,4% badanych szkół, w miastach powyżej 10 tys. mieszkańców 56,1%, w miastach poniżej 10 tys. mieszkańców 44,0% i na wsiach 53,8%¹².

W swoich badaniach P. Boćko stwierdza, że mimo dużego odsetka rodziców akceptujących szkołę w środowisku popegeerowskim współpracy między szkołą a rodzicami prawie w ogóle nie ma albo ogranicza się ona wyłącznie do wywiadówek, mimo że około połowa uczniów ma problemy z nauką w szkole. Tylko 7% nauczycieli zapoznało się z warunkami życia tej młodzieży. Nauczycielom nieznaną jest więc sytuacja rodzinna („kapitał rodziny”) ich uczniów, a rodzicom – oczekiwania szkoły wobec ich dzieci¹³.

Problem braku partnerstwa pomiędzy szkołą a rodziną nabiera szczególnego znaczenia w środowiskach „nieobecnych w szkole”. Są to uczniowie z problemami wychowawczymi i dydaktycznymi oraz rodzice w małym stopniu zainteresowani ich losem. Takich rodzin, jak twierdzi P. Boćko, w środowiskach popegeerowskich jest bardzo wiele. Szkoła dla tej grupy osób jest „środowiskiem niezrozumiałym i obcym”, niepodlegającym ocenie. Brak partnerstwa pomiędzy szkołą i rodzicami w tych środowiskach w konsekwencji wypiera dzieci i młodzież poza obszar edukacji.

Większość młodzieży gimnazjalnej z tych środowisk (około 84,0%) uważa, że szkoła nie ma wpływu na ich przyszłość¹⁴, a analizy Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej (dalej: OKE) w Poznaniu wskazują, że niska jakość kształcenia jest wartością stałą w określonych regionach czy określonych szkołach.

Partnerstwo edukacyjne mogłoby się stać ważnym elementem w procesie kształtowania wysokiej jakości kształcenia. Pozwala bowiem na uchwycenie słabych i mocnych stron procesu kształcenia w poszczególnych szkołach. Wskazuje na kierunki pracy, a przede wszystkim uświadamia, że problemy kształcenia (także i wychowania) zróżnicowane są ze względu na specyfikę otoczenia szkoły. Szkoła staje się tym bardziej samorządowa, im bardziej wpisuje się w ideę partnerstwa edukacyjnego zarówno ze wszystkimi podmiotami oświaty, jak i z otoczeniem społecznym. Szczególnie ważne

¹¹ P. Boćko, *Wież popegeerowska, jako zdeorganizowane środowisko wychowawcze*, 2010, nieopublikowana rozprawa doktorska.

¹² *Diagnoza stanu oświaty w województwie wielkopolskim*, współautor K. Przyszczypkowski, Sejmik Województwa Wielkopolskiego, Poznań 2003.

¹³ P. Boćko, *Wież popegeerowska, op. cit.*, s. 281.

¹⁴ *Ibidem*, s. 301.

w tym partnerstwie wydaje się realne włączenie rodziców i uczniów w proces interpretacji wyników egzaminów zdawanych przez uczniów. Rodzice i uczniowie często są biernymi odbiorcami tych informacji. W konsekwencji może to prowadzić do rozumienia egzaminu jako narzędzia rozliczenia się z wynikami. Ponadto obciążone ryzykiem oceniania pracy ucznia i wtórnie – oceniania rodzica jedynie przez pryzmat ilościowych wyników egzaminacyjnych, spostrzeganie egzaminu jako narzędzia segregowania uczniów, eskalacji „niezdrowej” rywalizacji między uczniami i rodzicami („wyścig szczurów”) w konsekwencji obniża motywację uczniów, a także i rodziców do właściwego znaczenia przypisywanego edukacji (trzeba uczyć się dla punktów) i wyklucza poza obszar edukacji¹⁵.

Partnerstwo edukacyjne winno przyczynić się do wyznawania zbliżonych wartości i wynikających z nich wizji celów edukacji. Tylko wspólnie wypracowana w wyniku partnerstwa edukacyjnego wizja daje szansę na zaangażowanie się wszystkich podmiotów (władz samorządowych, kuratorium, OKE, szkół, dyrektorów, nauczycieli, uczniów i rodziców) w jej realizację. Brak takiego partnerstwa staje się jedną z podstawowych słabych stron oświaty samorządowej, dlatego inspirującą rolę w jego kreowaniu winny podjąć samorzady lokalne. Nie ulega wątpliwości, że tworzenie samorządowego modelu oświaty wymaga sił społecznych nią zainteresowanych.

Obraz szkoły samorządowej. Realizowane modele szkoły

Przyjrzyjmy się szkole samorządowej z perspektywy cech przypisywanych jej w reformie oświaty i spróbujmy odpowiedzieć na pytanie, czy mamy do czynienia z wyzwaniem aktywności szkół, nauczycieli, uczniów i rodziców? Czy w szkole zamiast rutyny i poprzestawania na niezmiennych metodach kształcenia mamy do czynienia z twórczością i aktywnością? Czy przypadkiem nie jest tak, że w szkole samorządowej zamiast zmiany modelu pracy często spotykamy się z chaosem i zagubieniem?¹⁶

Analiza badań wskazuje, że we współczesnej szkole samorządowej mamy do czynienia ze swoiście rozumianą „grą” prowadzoną przez wszystkich – dyrektorów, nauczycieli, uczniów i rodziców. Każda z tych stron jest świadoma swoich kompetencji i niekompetencji, jednak te drugie deleguje poza obszar szkoły albo w szkole funkcjonują w ramach tzw. ukrytego programu (tego, co jest poza oficjalnym programem nauczania, poza oficjalny-

¹⁵ A. Brzezińska, K. Przyszczypkowski, *Analiza problemów przygotowania*, op. cit. s. 58 i P. Boćko, *Wież popegeerowska*, op. cit., s. 301.

¹⁶ M. Czubaj, *Szkoła w oślej ławce*, „Polityka” 2004, nr 20.

mi celami nauczania, poza tym, czego świadomie chce nauczyć nauczyciel, a co jest niezmiernie ważne dla efektów uczenia się dzieci w szkole)¹⁷.

Uczniowie świadomi swoich braków w zakresie edukacji szkolnej poszukują w sposób „wymuszony” przez szkołę (szkoła w małym stopniu im to zapewnia) dodatkowych zajęć, często korepetycji¹⁸. Choć uczniowie korzystają z możliwości zdawania matury, ale mają świadomość, że nie w pełni są do tego egzaminu przygotowani i wybierają coraz częściej program podstawowy, a nie rozszerzony. W 2007 r. program rozszerzony w Poznaniu na maturze wybrało około 25,0%–26,0%, a tyle właśnie uczniów zdawało maturę na początku lat 90. XX w. Jednocześnie dane OKE w Poznaniu wskazują, że tylko od 8,0% do 14% maturzystów wybiera matematykę, fizykę, chemię i biologię jako przedmioty maturalne, choć popularyzacja tych przedmiotów ułatwiłaby realizację celów związanych z upowszechnieniem kształcenia technicznego.

Nauczyciele z kolei świadomi dysfunkcjonalności szkoły (stwierdziło to 49,0% badanych nauczycieli) w perspektywie współczesnego rynku pracy niewiele w tym zakresie zmieniają, bowiem w zmianie upatrują zagrożenia utraty pracy (musieliby zmienić swoje kompetencje)¹⁹. W ten sposób szkoła izoluje się od środowiska, a środowisko z kolei nie dostrzega potencjalnie pozytywnej roli szkoły w rozwiązywaniu lokalnych problemów. Mamy w tym wypadku do czynienia z „nieprzystawalnością” szkoły i środowiska. Powoduje to migrację młodzieży do środowisk bogatszych i zróżnicowanych także w ofercie edukacyjnej. Migruje jednak przede wszystkim młodzież z lepiej sytuowanych rodzin.

Nauczyciele sytuują się niewątpliwie w centrum zagadnień związanych z polityką oświatową formułowaną na wszystkich szczeblach systemu edukacji. Status zawodowy nauczycieli określa – ze względu na rangę społeczną zawodu – odrębna ustawa. Wyjątkowe poczucie bezpieczeństwa gwarantuje tej grupie zawodowej przede wszystkim Karta Nauczyciela. Bardzo ważnym elementem całościowej polityki oświatowej jest więc kształcenie i awans zawodowy nauczycieli w perspektywie ich zatrudnienia w oświacie, ale koniecznie z uwzględnieniem profilu ideowego oświaty (modele placówek oświatowych). Specyfika pracy nauczycieli wymaga permanentnego

¹⁷ Por. J. Lenkiewicz, *Czym są „ukryte programy” szkoły?*, http://www.eid.edu.pl/archiwum/1994,24/czerwiec,30/czym_sa_ukryte_programy_szkoly,104.html [dostęp: 5 lipca 2010 r.].

¹⁸ E. Rutkiewicz, *Korepetycje – szara strefa edukacji*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005.

¹⁹ K. Przyszczypkowski, E. Solarczyk-Ambrozik, *Edukacja – przeciwdziałanie bezrobociu i rozwój przedsiębiorczości*, Poznań 2001.

doskonalenia umiejętności zawodowych i ustawicznego poszerzania nie tylko wiedzy przedmiotowej i kompetencji dydaktycznych, lecz również kompetencji niezbędnych do realizacji szeroko ujętych społecznych funkcji szkoły, jakie stawiają przed nią przeobrażenia współczesnego świata i dynamiczny postęp technologiczny.

Tymczasem np. w oświacie wielkopolskiej w roku 2001/2002 udział nauczycieli w przedziale wiekowym 21–29 lat zmniejszył się w porównaniu z pierwszą dekadą transformacji średnio o około 5%, natomiast wzrosła średnio o około 4% liczba nauczycieli powyżej 40. roku życia. Stąd dominacja w szkołach w drugiej dekadzie transformacji w porównaniu z latami wcześniejszymi nauczycieli pracujących w oświacie 18 lat i więcej przy zmniejszającej się liczbie nauczycieli ze stażem do 10 lat²⁰. Tendencja taka utrzymuje się także na początku trzeciej dekady transformacji. Wśród nauczycieli mamy więc do czynienia z problemem przesunięcia pokoleniowego w stronę starszych pokoleń. Brak młodych nauczycieli grozi powstaniem luki pokoleniowej (nie będzie kto miał zastąpić starszych nauczycieli i nie będzie to płynne przejście). Ta luka pokoleniowa ma także swoje „przełożenie” na preferowany model szkoły (placówki oświatowej).

Starsi stażem nauczyciele kształceni w tradycyjnej kulturze edukacyjnej w większym stopniu niż ich młodszy koledzy, edukowani w bardziej otwartym systemie kształcenia (studia dwustopniowe i mobilność studiów: MOST, ECTS), opowiadają się (stwierdzają to różne badania) za technologicznym modelem szkoły, w której priorytetem jest efektywność kształcenia oparta na przedmiotowych relacjach interpersonalnych nauczyciel – uczeń. W takiej szkole mamy do czynienia przede wszystkim z nagradzaniem wysokich osiągnięć uczniów, selekcją uczniów słabszych, a współpraca szkoły z różnymi instytucjami w środowisku lokalnym ma przede wszystkim instrumentalny charakter.

Alternatywnym modelem w większym stopniu preferowanym przez młodszych stażem nauczycieli jest model społeczny szkoły (placówki oświatowej), w której priorytetem jest ich własny rozwój i rozwój uczniów. Znajduje to swoje potwierdzenie w preferowaniu różnych form dokształcania i doskonalenia przez młodszych niż starszych stażem nauczycieli. W takiej szkole dzięki bliskości pokoleniowej nauczycieli i uczniów mamy do czynienia z równowagą pomiędzy kształceniem a wychowaniem i opieką, relacje mają charakter bardziej podmiotowy, a pomoc dla każdego ucznia (zdolnego, przeciętnego i słabego) ma charakter zindywidualizowany i ela-

²⁰ *Diagnoza stanu oświaty w województwie wielkopolskim, op. cit., s. 75–83.*

styczny²¹. Sytuacja ta panuje szczególnie na poziomie edukacji elementarnej. Na wyższych poziomach edukacji występuje tendencja do koncentrowania się wyłącznie na realizacji obowiązkowego programu nauczania.

Obecna we współczesnej szkole rozbieżność „świata” nauczycieli i „świata” uczniów znajduje swoje potwierdzenie także w analizie planów wychowawczych szkół. Prawie wszystkie badane w Poznaniu szkoły na tym samym poziomie, jak i na różnych szczeblach edukacji wskazują na ważność wychowania, ale stawiają niemal te same cele, co świadczyłoby, że „wychowanie jest jedno” i nie ma potrzeby uwzględniania specyfiki rozwoju uczniów w różnych fazach życia, specyfiki środowiska i rodzin, z których pochodzą uczniowie. Nie widać w tych ofertach wychowawczych „tożsamości” szkoły, a to, co uderza, to kierowanie się przede wszystkim wytycznymi. Aby dobrze wypaść, szkoły konstruują programy, które są kopiami tych wytycznych²². Szkoła nie kreuje więc ucznia tak w wymiarze kształcenia, jak i szerokiego rozwoju osobowości. Szkoła samorządowa w konsekwencji nadal w wielu wypadkach „poddaje się” niemal mechanicznie, woli centralnych władz oświatowych.

Można uznać, że współczesna szkoła staje się swoistym „zbiorem zamkniętym” realizującym przede wszystkim własne, „wewnętrzne” cele. Nie staje się instytucją wyposażającą uczniów w różnorodne kompetencje, umożliwiające im nie tylko wykorzystanie zgromadzonej wiedzy i umiejętności w realizacji „typowych” zadań zawodowych i życiowych, ale także nie umożliwia dalszego ich poszerzania i modyfikowania w taki sposób, aby mogli samodzielnie podejmować decyzje ich dotyczące i być elastyczni w podejmowanych działaniach. Testy egzaminacyjne w większym stopniu odwołują się do wiedzy encyklopedycznej, sprawdzają umiejętność wyboru, a nie rozwiązywania problemów²³.

Szkoła staje się przykładem nieprzystawalności żyjących obok siebie pokoleń. Mamy do czynienia ze zderzeniem się nowych sposobów życia ze starą kulturą z nieprzystawalnością doświadczeń, odmiennością nie tylko wzorów życia, ale przede wszystkim perspektyw, wizji przyszłości. Perspektywa dorosłych zanurzona jest w przeszłości, nie wkracza w przyszłość, wydaje się nieatrakcyjna dla młodych patrzących w inną stronę świata²⁴. Jest znamienne, że większość uczniów nie postrzega szkoły, zdobywanych w niej

²¹ K. Przyszczypkowski, A. Brzezińska, E. Solarczyk-Ambrozik, *Polityka oświatowa dla Poznania*, 2006, s. 233–242, <http://www.poznan.pl/mim/public/oswiata/news.html?co=print&id=12300&instance=1014&lang=pl> [dostęp: 5 lipca 2010 r.].

²² *Ibidem*, s. 186–188.

²³ A. Brzezińska, K. Przyszczypkowski, *Analiza problemów przygotowania*, *op. cit.*

²⁴ K. Przyszczypkowski, A. Brzezińska, E. Solarczyk-Ambrozik, *Polityka oświatowa dla Poznania*, *op. cit.*, s. 21.

kompetencji w perspektywie przyszłej pracy. Szkoła w opinii uczniów nie realizuje wizji ich przyszłości. To wzmocnienie rozziwu „świata” nauczycieli i „świata” uczniów.

Generalnie można powiedzieć, że szkoły w większości preferują model „technologiczny”, a nie „społeczny”. W realizowanym modelu „technologicznym” dominuje kształcąca funkcja szkoły, a marginalizuje się dążenie do swoistej równowagi pomiędzy kształceniem, wychowaniem i opieką. Występuje nacisk na osiągnięcie „odpowiedniego poziomu” uczniów i nagradzanie wysokich osiągnięć często kosztem autentycznych postępów ucznia, drogi jego rozwoju i doceniania jego wysiłku. W modelu „technologicznym” mamy do czynienia z selekcją uczniów słabych, pojawia się ryzyko etykietowania, natomiast w modelu „społecznym” dominująca jest indywidualizacja pomocy. Pomoc oferowana jest „dla każdego, zarówno ucznia zdolnego, przeciętnego i opóźnionego”. W pierwszym z modeli nauczyciel postrzegany i traktowany jest przez władze oświatowe i rodziców instrumentalnie. Dominują w takiej szkole przedmiotowe relacje interpersonalne, a dyrektor jest osobą „zarządzającą placówką”.

W drugim, niestety marginalizowanym, modelu – „społecznym” nauczyciel postrzegany jest i traktowany podmiotowo, a podmiotowe relacje interpersonalne są dominujące. Szkoła jest społecznością, a nauczyciel, uczniowie i rodzice są „uczestnikami” procesu edukacyjnego. W modelu „społecznym” ważny jest rozwój nauczycieli i uczniów. Egzamin „służy” w tym przypadku szkole. Szkoła staje się organizacją uczącą się²⁵. Dyrektor w takiej szkole jest liderem zespołu. Szkołę tę charakteryzują silne więzi ze środowiskiem lokalnym. Włącza ona różne instytucje w swoje „własne” życie. Wzbogaca w ten sposób swoją ofertę wychowawczą. Niestety, takie szkoły, jak wynika z przeprowadzonych analiz, w badanych regionach nie są dominujące. Priorytetem w szkołach staje się jednak efektywność kształcenia mierzona zdawalnością egzaminów. Szkoła w konsekwencji „służy” egzaminowi. Szkoły, jeżeli już analizują wyniki egzaminów zewnętrznych, to prawie w ogóle nie opracowują programów działania, a przede wszystkim nie wprowadzają ich w życie w celu podnoszenia jakości kształcenia.

Struktura szkolnictwa jest silnie związana z potencjałem rozwojowym poszczególnych województw. W regionach centralnych województw, bliżej miast wojewódzkich, mamy do czynienia z większą liczbą szkół o profilu ogólnokształcącym, co w konsekwencji wyraża się w tendencji wzrostowej liczby młodzieży w nich uczestniczącej. W regionach tych są także większe niż w innych, przede wszystkim tych o niskim potencjale rozwojowym,

²⁵ *Ibidem*, s. 237–242.

możliwości kształcenia zawodowego bardziej zróżnicowanego i na wysokim poziomie. Szkolnictwo w regionach o wysokim potencjale rozwojowym jest bardziej zróżnicowane i na wyższym poziomie niż w regionach o niskim potencjale rozwojowym, gdzie przede wszystkim tylko w „miastach centralnych” znajdują się szkoły ogólnokształcące, a szkolnictwo zawodowe, ponadgimnazjalne jest ubogie.

Zagrożeniem dla oświaty samorządowej jest nieadekwatność struktury szkolnictwa ponadgimnazjalnego. Wyraża się ona często słabą znajomością szerszej polityki gospodarczej środowisk lokalnych. Sytuacja ta spowodowana jest m.in. brakiem informacji zwrotnej dotyczącej efektywności zewnętrznej szkół wyrażającej się chociażby w losach absolwentów. Szkoły nie prowadzą monitoringu dotyczącego prognoz rozwoju, np. powiatów w poszczególnych województwach. Szkoła w ten sposób, co potwierdzają badania, nie staje się partnerem dla gospodarki²⁶.

Polityka oświatowa samorządów lokalnych w małym stopniu powiązana jest z ich polityką społeczną. Problemy oświatowe są postrzegane najczęściej w perspektywie „kadencji wyborczych”. W marginalnym stopniu mamy do czynienia z połączeniem perspektywy krótkoterminowej z perspektywą długoterminową. Sytuacja ta spowodowana jest m.in. brakiem spójnych zasad zbierania i analizy danych o lokalnych problemach oświatowych, monitoringu problemów oświatowych. Wprawdzie w opracowaniach wyników egzaminów okręgowych komisji egzaminacyjnych wskazuje się, że raporty z egzaminów są udostępniane w wersji elektronicznej z komentarzem dydaktycznym i niezbędnymi danymi dotyczącymi przeprowadzenia analizy wyników, a także danymi dotyczącymi tendencji rozwojowych szkół, to stałe niskie wyniki tych egzaminów w tych samych regionach (szkołach) wskazują, że informacje te nie są właściwie wykorzystywane. Co więcej, analiza programów działania wielu ośrodków doskonalenia nauczycieli wskazuje, że podejmują one działania w niewielkim stopniu związane z podstawowymi problemami oświatowymi w swoim regionie. Z informacji Wielkopolskiego Kuratora Oświaty (www.ko.poznan.pl) wynika, że w szkołach zauważa się brak organizacji szkoleń dla nauczycieli w zakresie wykorzystania wyników sprawdzianów i egzaminów zewnętrznych. Większość zebranych z różnych badań wyników prowadzi do wniosku, że szkoły samorządowe nie mają odpowiedniej świadomości możliwości różnicowania profili swojej działalności dydaktycznej i wychowawczej.

Generalnie stwierdzić należy, że szkoły samorządowe nie w pełni wykorzystują potencjał rozwojowy społeczności, w których są ulokowane. Nie-

²⁶ K. Przyszczypkowski, E. Solarczyk-Ambrozik, *Edukacja – przeciwdziałanie*, op. cit.

stety, bardzo często barierą zmian w tym zakresie są nauczyciele, którzy, choć świadomi swoich ograniczeń, nie podejmują aktywności w kierunku ich zmiany.

Finansowe uwarunkowania samorządowej polityki oświatowej

Spróbujmy odpowiedzieć na pytanie dotyczące znaczenia przypisywanego oświacie przez samorządy lokalne. Charakterystyczne jest postrzeganie oświaty nie jako potencjału rozwojowego środowiska lokalnego (około 90,0% samorządów lokalnych w województwie wielkopolskim tak postrzegają oświatę), lecz w kategoriach zagrożeń związanych z realizacją zadań oświatowych przez samorządy lokalne. Samorządy lokalne (70,0% miasta, 75,0% miasto-wieś i 80,0% wieś) nie tyle wskazywały na trudności, co na bezsilność w rozwiązaniu problemów oświaty²⁷. Bezsilność ta często identyfikowana była z sytuacją finansową samorządów lokalnych.

Jak wykazują badania, zamożność środowiska determinuje dostępność do placówek oświatowych, ale także wpływa na jakość oferty edukacyjnej. Zwracając uwagę na rozpiętość pomiędzy najbiedniejszymi gminami w Polsce, a gminami najbogatszymi, która wynosi 1:9 (10) oraz strukturę wydatków oświatowych (70% tych wydatków było finansowanych z budżetów samorządów terytorialnych) oraz fakt, że większość tych wydatków generuje się na poziomie gmin (52%), powiatów (47%), województw (1,6%) i w większości są one przeznaczane na wydatki obligatoryjne (około 85%), można stwierdzić, że oświata samorządowa w pełnym tego słowa znaczeniu realizuje się przede wszystkim w gminach bogatych o dużym potencjale rozwojowym²⁸.

Dzieci w gminach ubogich, a według Instytutu Ekonomii Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej są one dominujące na znacznym obszarze kraju (poza województwami: mazowieckim, śląskim i wielkopolskim), nie tylko w małym stopniu objęte są wychowaniem przedszkolnym, ale także w niewielkim stopniu uczestniczą w zajęciach pozalekcyjnych i pozaszkolnych²⁹.

²⁷ K. Przyszczypkowski, E. Solarczyk-Ambrozik, *Diagnoza stanu oświaty*, op. cit.

²⁸ R. Piwowarski, *Infrastruktura oświaty oraz potrzeby inwestycyjne szkolnictwa obowiązkowego* [w:] *Zmiany w systemie oświaty. Wyniki badań empirycznych*, E. Wosik (red.), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002; J. Herczyński, M. Herbst, *Pierwsza odsłona. Społeczne i terytorialne zróżnicowanie wyników sprawdzianu sześcioklasistów i egzaminu gimnazjalnego przeprowadzonych wiosną 2002 roku*, Klub Obywatelski, Warszawa 2002, <http://www.klub-obywatelski.org.pl/pub/IL%20-%20Raport%20-%20Edukacja.pdf> [dostęp: 5 lipca 2010 r.]; M. Radola, *Społeczne, kulturowe i ekonomiczne uwarunkowania egzaminów gimnazjalnych*, rozprawa doktorska w przygotowaniu.

²⁹ I. Kowalska, M. Nowotniak, M. Sobocki, M. Ciechomski, *Polityka oświatowa powiatu*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych – Konsultingowe Biuro Usług

Zamożność gmin, ich kondycja finansowa, a w konsekwencji potencjał rozwojowy w znaczący sposób wpływają na poziom oświaty. Analiza wyników sprawdzianów w szkole podstawowej, egzaminów gimnazjalnych i egzaminów maturalnych w Wielkopolsce to potwierdza. W regionach o najwyższych wskaźnikach bezrobocia, jak i regionach ubogich ekonomicznie wyniki z egzaminów są znacznie niższe niż w gminach czy miejscowościach o wyższych dochodach. Oczywiście także w gminach uboższych ekonomicznie mamy do czynienia ze szkołami o wysokim poziomie nauczania, ale są to raczej wyjątki. W regionach ubogich ekonomicznie wyniki sprawdzianów w szkole podstawowej i wyniki egzaminów w gimnazjach (w obu częściach – humanistycznej i matematyczno-przyrodniczej) były średnio niższe od średniej krajowej od 0,41 punktów do więcej niż 1,6 punktów ze sprawdzianu w szkołach podstawowych i od 0,51 do więcej niż 2,0 punktów w gimnazjach³⁰. Jak wskazują analizy OKE w Poznaniu, sytuacja w tych gminach (szkołach) jest stała od wielu lat. W konsekwencji prowadzi ona do stygmatyzacji uczniów, szkół, nauczycieli czy gmin. Problem ten staje się problemem wspólnym wszystkich podmiotów oświaty, zarówno szkół, nauczycieli, dzieci, rodziców, gmin, jak i kuratorów i ośrodków doskonalenia nauczycieli, czy gminnych wydziałów oświaty.

Badania dotyczące finansowania oświaty pokazują, że w ostatnich latach, szczególnie po wejściu Polski do Unii Europejskiej, gdy pewne środki np. na poprawę infrastruktury gmin pochodzą spoza budżetu gmin (tzw. środki unijne) większą część własnych środków budżetowych gminy przeznaczają na oświatę. Władze lokalne poszukują także na rozwój oświaty środków pozabudżetowych³¹.

Zróznicowany potencjał rozwojowy poszczególnych miast (czy dzielnic w miastach) i gmin powodował, że samorządy lokalne prowadziły odmienną politykę oświatową w zakresie finansowania oświaty. Samorządy są świadome stosowania zróżnicowanej hierarchii kryteriów, uwzględnianych przy analizie utrzymania i rozwoju bazy oświatowej tak w poszczególnych miejscowościach, jak i w odniesieniu do różnych rodzajów placówek oświatowych. Są również świadome, że błędem byłoby podejmowanie decyzji o istnieniu placówki oświatowej bądź jej likwidacji na podstawie sztywnego zestawu niezmiennych kryteriów. Stąd często w wyniku dużych trudności

„Habitat”, Brytyjski Fundusz Know How – Fundusz Współpracy, http://www.logincee.org/remote_libraryitem/3124?lang=ar [dostęp: 5 lipca 2010 r.].

³⁰ Wszystkie wyniki egzaminów zob. http://www.oke.poznan.pl/cms,788,raporty-_2002_2008.htm.

³¹ M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.

finansowych proponują przejęcie placówki oświatowej innym podmiotom (organizacjom społecznym czy związkom wyznaniowym).

Kryterium ekonomiczne jako dominujące dla utrzymania placówki oświatowej, szczególnie w dużych miastach, występuje, często w sytuacji znacznego (niekiedy zbyt dużego) nasycenia środowiska lokalnego placówkami określonego typu i rodzaju. Problemy te, jak wskazują badania, mają swoją różną perspektywę w zależności od wielkości i charakteru społeczności lokalnej. W przypadku małych placówek oświatowych, najczęściej na wsiach, nie zawsze jednak uwzględnia się inne, np. społeczne pozaekonomiczne kryteria. Likwiduje się placówkę oświatową (szkołę) także ze względu na mały kapitał społeczny tych środowisk. W konsekwencji nie ma podmiotu, któremu można by zaproponować przejęcie szkoły³².

Analiza zasad finansowania oświaty w województwie wielkopolskim wskazuje, że coraz częściej jednocześnie brany pod uwagę kryteriami decydującymi o funkcjonowaniu placówek oświatowych (szkół) są: zasoby finansowe, uwarunkowania demograficzne, wielkość placówki, jakość kształcenia i wychowania, czynniki społeczne. Szkoła traktowana jest jako dobro społeczne, ma znaczenie kulturotwórcza funkcja szkoły w danym środowisku oraz integracja bazy oświatowej, co, szczególnie w dużych miastach, przeciwdziała rozproszczeniu zasobów i stwarza możliwość zapewnienia kształcenia lepszej jakości³³.

Głównym celem samorządów w finansowaniu oświaty coraz bardziej staje się racjonalizacja działania wyrażająca się przede wszystkim w efektywnym wykorzystaniu środków przeznaczonych na funkcjonowanie placówek oświatowych. Właśnie w finansowaniu oświaty nastąpiły w ostatnim czasie najbardziej znaczące, pozytywne zmiany.

Jednocześnie w związku z realizacją programów unijnych coraz bardziej otwierają się nowe pola aktywności dla samorządów, które mają możliwość zdobycia dotacji programów unijnych³⁴. W założeniu środki te mogą być spożytkowane np. na wdrażanie nowego modelu pracy szkoły, rozszerzenie zakresu działalności szkoły o formy zagospodarowania wolnego czasu dzieci i młodzieży. Wspierane są programy stypendialne (wsparcie materialne uczniów umożliwiające kształcenie) oraz programy motywujące np. rozwój określonego kierunku kształcenia zawodowego, istotnego dla strategii rozwoju regionu. Wydaje się, że korzystanie z tych możliwości może być tym

³² P. Boćko, *Wieś popegeerowska*, *op. cit.*

³³ K. Przyszczypkowski, A. Brzezińska, E. Solarczyk-Ambrozik, *Polityka oświatowa dla Poznania*, *op. cit.*, s. 85–118 i 228.

³⁴ Program operacyjny *Kapitał ludzki* (dalej: PO KL); program operacyjny *Infrastruktura i środowisko* (dalej: PO IiŚ).

lepsze, im więcej uwagi poświęci się tworzeniu polityki, czyli określeniu priorytetów i sposobów ich realizacji.

Tworzenie długofalowej polityki oświatowej

W tworzeniu samorządowej polityki oświatowej winny być uwzględniane dwie perspektywy – krótkoterminowa i długoterminowa. Perspektywa krótkoterminowa pozwala rozwiązywać pojawiające się bieżące problemy, reagować na nagłe zmiany i nieprzewidziane sytuacje. Perspektywa długoterminowa nakazuje stworzenie i wykorzystanie długofalowych prognoz określających funkcjonowanie oświaty w perspektywie kilku (czy nawet kilkunastu) lat. Perspektywa długofalowa (planowanie i projektowanie) to kontekst do prowadzenia polityki krótkoterminowej („szybkie reagowanie”). Ignorowanie perspektywy długofalowej może doprowadzić do podejmowania niesłusznych decyzji, często o nieodwracalnych – głównie społecznych – skutkach. Te dwie perspektywy w konsekwencji pozwalają oświacie samorządowej uwolnić się od doraźnych ingerencji politycznych.

Długofalowa polityka edukacyjna może być ujęta w stosownych dokumentach. Analiza dokumentów dotyczących polityki oświatowej samorządów lokalnych wskazuje na znaczące ich zróżnicowanie. W wielu z tych dokumentów oświata wpisywana była w szerszy kontekst rozwoju społeczno-gospodarczego regionów. Powodowało to jednak dość częste ograniczanie problemów oświatowych do bardzo ogólnych haseł, takich jak: wyrównywanie szans edukacyjnych, powszechna dostępność do placówek oświatowych, podnoszenie jakości kształcenia czy szczególnie ważnego dla oświaty powiązania z lokalnym rynkiem pracy, ale najczęściej te hasła (zadania) nie przekładały się na konkretne programy bądź strategie działania.

Dokumenty te powstają przede wszystkim w dużych miejskich aglomeracjach często przy współpracy z uczelniami wyższymi³⁵. Niestety, w mniejszych miastach czy gminach (ale także i dużych miastach) takich dokumentów nie ma w ogóle, a problematyka oświatowa zwykle ogranicza się do kilku bardziej ogólnych haseł typu „wyrównywanie szans edukacyjnych”. Analiza istniejących dokumentów dotyczących polityki oświatowej wskazuje, że perspektywą czasową tej polityki są najczęściej kadencje działania samorządów lokalnych (np. Warszawa – 3 lata, Poznań – 3 lata). Dominuje w tych koncepcjach perspektywa krótkoterminowa przy marginalizacji perspektywy długoterminowej. Porównując jednak przyjmowane przez

³⁵ Zob. A. Brzezińska, K. Przyszczypkowski, E. Solarczyk-Ambrozik, *Polityka oświatowa dla Poznania*, *op. cit.*

samorządy lokalne działania w zakresie polityki oświatowej, widać dość znaczące zróżnicowanie. M. Sielatycki stwierdza, że różnią się one: *pod względem umiejscowienia w systemie prawnym poszczególnych samorządów, szczegółowości zapisów, obejmują także różne horyzonty czasowe (...) są [jednak – K.P.] do siebie w dużej mierze podobne, gdyż problemy edukacyjne w różnych częściach kraju są w znacznym stopniu takie same*³⁶.

Analiza dokumentów dotyczących polityki oświatowej dużych miast w Polsce (Warszawa, Gdańsk, Szczecin) wskazuje, że propozycja tej polityki nie jest oparta na szczegółowej diagnozie stanu oświaty w tych miejscowościach. Grozi to w większym stopniu przyjęciem „optyki życzeniowej” niż umożliwiającej realizację rzeczywistych problemów oświatowych.

Szeroka diagnoza problemów oświaty znalazła się u podstaw formułowania polityki Opola³⁷ i Poznania³⁸. W opolskiej dyskusji o oświacie udział wzięli przedstawiciele samorządów gminnych i powiatowych odpowiedzialnych za edukację, dyrektorzy szkół i przedszkoli oraz dyrektorzy placówek doskonalenia nauczycieli. Budując politykę oświatową dla województwa, kierowano się zarówno założeniami wprowadzanej centralnie reformy (m.in. podstawy programowej MEN), jak i specyfiką oświaty opolskiej na różnych poziomach kształcenia i w różnych placówkach oświatowych.

Koncepcja polityki oświatowej dla Poznania oparta była nie tylko na analizie różnych dokumentów stanowiących o oświacie, ale również uwzględniono m.in. dane demograficzne. Ponadto poprzedzona była dwukrotną dyskusją z prezydentem i wiceprezydentami Poznania, członkami Komisji Oświaty Rady Miasta, dyrektorami szkół i placówek oświatowych. Odwołano się także do *Miejskiej strategii polityki społecznej, Planów rozwoju miasta na lata 2005–2010* czy *Danych statystycznych i finansowych Wydziału Oświaty Urzędu Miejskiego*.

Generalna uwaga, jaka nasuwa się po analizie wszystkich dostępnych dokumentów programowych określających politykę oświatową, dotyczy braku komplementarnego postrzegania oświaty przez podmioty stanowiące o niej oraz braku myślenia strategicznego w rozwoju oświaty. Wskazuje także na pomijanie w budowaniu zadań dla oświaty takich kategorii, jak: kompleksowość, dostępność, ustawiczność i lokalna specyfika oraz brak podejmowania rozstrzygnięć dylematów istniejących w samorządowej polityce oświatowej. Unifikuje się w skali całych regionów cele oświatowe, nie zwracając uwagi na

³⁶ Tenże, *Polityka oświatowa największych miast Polski*, „Dyrektor Szkoły” 2007, nr 12.

³⁷ H. Bilik, *Opolska debata o edukacji*, „Modelowe Nauczanie” 2008, nr 1–2.

³⁸ K. Przyszczypkowski, A. Brzezińska, E. Solarczyk-Ambrozik, *Polityka oświatowa dla Poznania*, op. cit.

ich regionalne zróżnicowanie. Diagnoza stanu oświaty w Wielkopolsce i Poznaniu oraz innych miastach wojewódzkich wykazała, że w oświacie samorządowej nadal niezbyt ważne jest określenie zadań bieżących i perspektywicznych w celu stworzenia systemu priorytetów i kryteriów wyboru zadań pierwszoplanowych. Oświata postrzegana jest bardziej statycznie. Nie ocenia się jej jako procesu i nie nadaje się dynamicznego wyrazu. Stąd konieczność opracowania i wdrożenia nieobecnego dotychczas systemu komunikowania się tak w obrębie oświatowych jednostek samorządowych (gminnych, powiatowych i wojewódzkich), jak i w systemie komunikowania się z otoczeniem. Brak gotowości do wspólnego rozwiązywania problemów edukacyjnych ze strony rodziców, ale i całej społeczności lokalnej powoduje, że nadal mamy do czynienia z wyobcowaniem szkoły z lokalnego środowiska.

Sytuacja ta w konsekwencji prowadzi do zanikającego, ale nadal obecnego dewaluowania i delegitymizacji instytucji i placówek oświatowych. Wyraża się to utratą wrażliwości na problemy np. małych, drogich, o niskim poziomie kształcenia szkół, których istnienia „za wszelką cenę” bronią określone społeczności (np. rodzice w małych wsiach), w „zimnym” reagowaniu na instytucje odrzucone (nie chcą zmiany, stąd „mało” mają). Szkoły te, jak i inne placówki nieaprobujące zmiany są w konsekwencji dewaluowane, obniżona staje się w odczuciu zewnętrznym ich wartość, a w ich ocenach znaczącą rolę odgrywają stereotypy społeczne i mechanizmy negatywnego etykietowania. Są w konsekwencji spychane na margines życia oświatowego³⁹.

Innym rodzajem zagrożeniem dla oświaty samorządowej jest jednak nadal występujące „otwieranie się” na propozycje centralne (MEN) zarówno w zakresie kształcenia, jak i wychowania. Wyrazem tego jest m.in. budowanie procesu kształcenia w wielu szkołach (i ich oddziałach) przede wszystkim na jednym programie nauczania i ujednoliconym programie wychowawczym. Samorządowa polityka oświatowa przestaje być w ten sposób zgodna z lokalną polityką społeczną.

Kolejnym ważnym, ale, jak wskazują analizy programów oświatowych samorządów lokalnych, marginalizowanym problemem jest opracowanie spójnych zasad zbierania i analizy danych o systemie oświaty w mieście, monitoring problemów oświatowych. Konieczna wydaje się współpraca i wymiana informacji między poszczególnymi instytucjami zajmującymi się systemem oświaty w danym środowisku. Opracowanie długofalowego planu i systemu zbierania danych, przekazywania ich sobie nawzajem i wykorzystywania tych informacji będzie możliwe tylko wtedy, gdy wszystkie zainteresowane instytucje wypracują wspólne zasady działania. Czynienie tego

³⁹ A. Brzezińska, K. Przyszczypkowski, *Analiza problemów przygotowania*, op. cit.

z osobna i w odmienny sposób przez każdą z instytucji uniemożliwia bądź utrudnia tworzenie wspólnej wizji systemu oświaty, powodując powstawanie luk informacyjnych, niespójności czy sprzeczności między informacjami oraz licznymi „białymi plamami”. Warto skorzystać z pomocy specjalistów. To korzystanie ze specjalistów występuje – niestety – wyłącznie w dużych miastach i polega na współpracy ze szkołami wyższymi. W małych miejscowościach i na wsiach w ogóle się nie pojawia. Istnieje jednak potrzeba łączenia w oświacie tego, co lokalne, z tym, co regionalne, a także i globalne.

Korzystanie z wyników badań demografów, ekonomistów i socjologów, a także lekarzy, psychologów i pedagogów to kolejny ważny problem, niestety także niezauważany dostatecznie przez samorządy lokalne. Współpraca w tych obszarach, jak wskazują analizy raportów oświatowych, ma incydentalny charakter. Przemiany demograficzne, głównie zmniejszająca się liczba dzieci i starzenie się społeczeństwa, istotnie wpływają na funkcjonowanie oświaty. Decydują m.in. o wyrażaniu zgody na zmianę lokalnych preferencji. Bowiem im starsze społeczeństwo, tym większe oczekiwania socjalne i opiekuńcze. Z kolei im młodsze, tym większe przyzwolenie na zmiany przede wszystkim własnych biografii wykraczających poza lokalną perspektywę. Samorządy lokalne planując własną politykę oświatową, muszą brać więc pod uwagę prognozy demograficzne i socjologiczne oraz aspekty ekonomiczne tych przemian w długofalowej perspektywie. Ważne jest wykorzystywanie najnowszych wyników badań demografów i ekonomistów oraz socjologów. Umożliwiają one przede wszystkim właściwe i odpowiednio wczesne zdiagnozowanie środowiska społecznego, w którym funkcjonują placówki oświatowe. Pozwala to na komplementarne spojrzenie na problemy oświatowe. Niż demograficzny przekłada się m.in. na zatrudnienie nauczycieli, ale także na liczebność szkół i placówek oświatowych. Koszty transformacji ustrojowej dotyczą wszystkich grup wiekowych i społecznych, jednak najwyraźniej dotyczą one najmłodszego pokolenia – dzieci i młodzieży. Pogarszająca się kondycja fizyczna i psychiczna społeczeństwa jako całości, związana z doświadczaniem dużych obciążeń przez długi okres powoduje, iż starsze pokolenie, czyli rodzice, dziadkowie i nauczyciele, stają się w coraz mniejszym stopniu źródłem wsparcia dla najmłodszego pokolenia. Wzrastająca mobilność społeczna, duże zmiany na rynku pracy, aktywność mediów i rynku reklam, wszechobecna agresja i przemoc w relacjach międzyludzkich, coraz wyraźniejsza brutalizacja życia społecznego, wzrost różnych patologii społecznych przy mniejszej wydolności socjalizacyjnej pokolenia rodziców i nauczycieli tworzą dla dzieci i młodzieży szczególny układ ryzyka zaburzeń obecnego funkcjonowania i przyszłego ich rozwoju. Z tego powodu konieczne jest zbieranie i analizowanie informacji o wynikach badań nad

sposobami radzenia sobie przez dzieci, młodzież i dorosłych z tymi trudnymi sytuacjami oraz nad ich kondycją psychospołeczną i stanem zdrowia. Taki sposób ujęcia problemów oświaty czyni z nich nie tylko problem dla władz samorządowych czy wyłącznie oświatowych, ale powoduje, że oświata staje się problemem społecznym. Taka perspektywa ujmowania oświaty przez samorządy lokalne jest nadal raczej niedoceniana.

Jedną z głównych słabych stron oświaty samorządowej jest brak informacji zwrotnych, tzn. efektywności zewnętrznej szkół, wyrażonej w losach absolwentów. Aby to uczynić, szkoła winna być placówką otwartą, która w sposób systematyczny podejmuje uspołecznione działania na rzecz mieszkańców środowiska w ramach ich lokalnych potrzeb i aspiracji; dotyczy to szczególnie dzieci i młodzieży, ale także i pracowników⁴⁰. O ile problemy te dostrzegane są przede wszystkim w dużych miastach i w liceach ogólnokształcących, to zupełnie marginalizowane są w szkołach zawodowych. Szkoły te prawie w ogóle nie orientują się w losach swoich absolwentów, a więc nie mają wiedzy dotyczącej efektywności swojego kształcenia w perspektywie zmieniającego się rynku pracy.

To nieuwzględnianie czynników związanych z otoczeniem oświaty uznać należy za ważną przyczynę decydującą o małych efektach różnych działań oświatowych. Uwarunkowania makrostrukturalne, regionalne i lokalne, uwarunkowania demograficzne, kulturowe, ekonomiczne i technologiczne pozwalają bowiem nie tylko na ustalenie słabych i silnych stron związanych z możliwością realizacji oświaty w różnych środowiskach, ale wręcz wskazują na szanse i zagrożenia dla np. wprowadzanych reform oświatowych, także i tych na lokalnym poziomie. Każda zmiana oświatowa może być zasymilowana, jeśli jej sens jest podzielany przez tych, którzy są odpowiedzialni za jej wdrażanie.

W budowaniu koncepcji reform czy zmian oświatowych, także na szczeblu lokalnym często nie podejmuje się analizy skutków (kosztów i zysków) rozwiązań nowych (oznaczających np. zmianę modelu pracy placówek, profilu) możliwych do przyjęcia, a zaniechanych. Warto je analizować w kontekście realizacji takich funkcji oświaty, jak podnoszenie jakości kapitału ludzkiego i kapitału społecznego. Analiza programów szkół ponadgimnazjalnych o profilu zawodowym wskazuje, że najczęściej mają one niewystarczające rozeznanie rynku pracy. Profile kształcenia w większym stopniu „odpowiadają” zatrudnionym w nich nauczycielom niż aspiracjom uczniów i potrzebom rynku pracy. Szkoły „odrzucają” nowe wyzwania edu-

⁴⁰ K. Przyszczypkowski, A. Brzezińska, E. Solarczyk-Ambrozik, *Polityka oświatowa dla Poznania*, op. cit., s. 233–254.

kacyjne. Stają się w ten sposób ostoją przeszłości. Odrzucane i zaniechane oferty odnosi się wyłącznie do kwestii finansowych (dotyczy to np. nieprzyjętych w praktyce standardów dotyczących liczby dzieci w klasie czy liczby nauczycieli, jak i nowych profili kształcenia). Należy dociekać, czy i w jakim stopniu odrzucanie nowych rozwiązań przyczynia się do reprodukcji dotychczasowego stanu kapitału ludzkiego i kapitału społecznego. Powielanie starych rozwiązań, jak wykazały m.in. badania Z. Kwiecińskiego, przyczynia się do wykluczania i marginalizacji, zmiana zaś do wzrostu mobilności społecznej i przestrzennej. Dlatego ważnym zagadnieniem staje się problem kompetencji do kierowania oświatą samorządową i nadania właściwego znaczenia w polityce oświatowej szeroko rozumianej ekonomicznie oświaty i odchodzenia od dość powszechnego charakteru obecnych działań samorządów, określanych mianem „oświeconego rozdawnictwa”⁴¹.

Podsumowanie

Analiza różnego rodzaju dokumentów stanowiących o oświacie samorządowej wskazuje, że mamy do czynienia z ewolucją podejścia do oświaty. W początkowym okresie transformacji (lata 90. XX wieku) samorzady lokalne wskazywały przede wszystkim na trudności finansowe w przyjmowaniu oświaty. Dominujące było myślenie o oświacie wyłącznie w kategoriach odpowiedzialności państwa. Zagrożeniem dla oświaty samorządowej było wówczas i nadal jest grożące jej ujednoczenie. Z jednej strony wyraża się ono poddawaniem się dyrektywom MEN, z drugiej zaś – w myśleniu o oświacie w kategoriach kadencji wyborczych. Stąd koncentracja na działaniach doraźnych, spektakularnych, mało ryzykownych i niewywołujących konfliktów społecznych.

Perspektywa długoterminowa staje się, choć nadal bardzo powoli, obecna w samorządowej polityce oświatowej w ostatnich (3–4) latach. Wyraźnie zróżnicowanie działań w zakresie decydowania o oświacie samorządowej obserwować można w jej finansowaniu. Wzrasta świadomość możliwości zabiegania o finansowe wspieranie oświaty samorządowej ze środków pozabudżetowych (tzw. środki unijne).

Ważnym zadaniem dla oświaty samorządowej staje się dążenie do realizacji szeroko rozumianej idei partnerstwa edukacyjnego. Idea ta może być podstawą do łączenia bieżących problemów oświatowych w środowiskach lokalnych z problemami perspektywistycznymi (długofalowymi). Mimo

⁴¹ Z. Kwieciński, *Wykluczanie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2002.

że polska szkoła często nadal jest „osamotnioną wyspą”, staje się ona coraz bardziej szkołą samorządową, szkołą wspólnoty lokalnej, choć nie we wszystkich zakresach jej funkcjonowania.

Bibliografia

- A. Brzezińska, K. Przyszczypkowski, *Analiza problemów przygotowania, przeprowadzenia i oceny wyników egzaminów zewnętrznych dla szkół podstawowych, gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych*, ekspertyza, Poznań 2009.
- Diagnoza stanu oświaty w województwie wielkopolskim*, współautor K. Przyszczypkowski, Sejmik Województwa Wielkopolskiego, Poznań 2003.
- M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.
- J. Herczyński, M. Herbst, *Pierwsza odłona. Społeczne i terytorialne zróżnicowanie wyników sprawdzaniu szóstoklasistów i egzaminu gimnazjalnego przeprowadzonych wiosną 2002 roku*, Warszawa 2002.
- Z. Kwieciński, *Wykluczanie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2002.
- K. Przyszczypkowski, *Opozycja polityczna w Polsce – Wyzwania dla edukacji. Po między oporem, emancypacją a transformacją*, Wydawnictwo Edytor, Toruń–Poznań 1993.
- K. Przyszczypkowski, E. Solarczyk-Ambrozik, *Edukacja – przeciwdziałanie bezrobociu i rozwój przedsiębiorczości*, Poznań 2001.
- E. Rutkiewicz, *Korepetycje – szara strefa edukacji*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005.
- Kapsztadzka deklaracja otwartej edukacji. Ku otwartym zasobom edukacyjnym. Regionalne dysproporcje rozwoju społeczno-gospodarczego Polski*, Warszawa 2001.
- Zmiany w systemie oświaty. Wyniki badań empirycznych*, red. E. Wosik, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002.
- H. Bilik, *Opolska debata o edukacji*, „Modelowe Nauczanie” 2008, nr 1–2.
- M. Czubaj, *Szkoła w ośle ławce*, „Polityka” 2004, nr 20.
- M. Sielatycki, *Polityka oświatowa największych miast Polski*, „Dyrektor Szkoły” 2007, nr 12.
- I. Kowalska, M. Nowotniak, M. Sobocki, M. Ciechomski, *Polityka oświatowa powiatu*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych – Konsultingowe Biuro Usług „Habitat”, Brytyjski Fundusz Know How – Fundusz Współpracy, http://www.logincee.org/remote_libraryitem/3124?lang=ar.

- K. Przyszczypkowski, A. Brzezińska, E. Solarczyk-Ambrozik, *Polityka oświatowa dla Poznania*, 2006, s. 233–242, <http://www.poznan.pl/mim/public/oswiata/news.html?co=print&id=12300&instance=1014&lang=pl>.
- P. Boćko, *Wiś popegeerowska jako zdeorganizowane środowisko wychowawcze*, 2010, nieopublikowana rozprawa doktorska.
- M. Radoła, *Spoleczne, kulturowe i ekonomiczne uwarunkowania egzaminów gimnazjalnych*, rozprawa doktorska w przygotowaniu.