

Samorząd a edukacja

Redakcja:

Paweł Kubicki
Piotr Zbieranek



Konrad
Adenauer
Stiftung

Gdańsk 2011

Samorząd a edukacja



Konrad
Adenauer
Stiftung

Gdańsk 2011



**Konrad
Adenauer
Stiftung**

Publikacja została wydana w ramach projektu Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową „Samorząd a edukacja” realizowanego we współpracy z Fundacją Konrada Adenauera

Fundacja Konrada Adenauera
Przedstawicielstwo w Polsce
02-561 Warszawa, ul. J. Dąbrowskiego 56
tel. (+48 22) 845 93 30
faks (+48 22) 848 54 37
www.kas.pl www.kas.de
e-mail: kas@kas.pl

© Copyright by
Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową
80-227 Gdańsk, ul. Do Studzienki 63
tel. (58) 524 49 00
faks (58) 524 49 08
www.ibngr.pl
e-mail: ibngr@ibngr.pl

Redakcja

Paweł Kubicki, Piotr Zbieranek

Korekta językowa

Anna Roman

Skład (T_EX)

Łukasz Sitko

ISBN 978-83-7615-078-9

CIP - Biblioteka Narodowa

Samorząd a edukacja / red. Paweł Kubicki, Piotr Zbieranek. - Gdańsk:
Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, 2011

Wydanie I
Gdańsk 2011

Spis treści

Wprowadzenie

Od redakcji	5
Paweł Kubicki, Jerzy Wiśniewski, Piotr Zbieranek, <i>Samorząd a edukacja – kwestie do dyskusji</i>	7

Wystąpienia

Zmiany w edukacji

Lilla Jaroń, <i>Planowane zmiany w systemie edukacji</i>	19
Michał Kulesza, <i>Jak zwiększyć efektywność samorządów w zarządzaniu oświatą, w podziale zadań, we współpracy?</i>	26
Jakub Wojnarowski, <i>Polska edukacja w roku 2030 – wizja rozwoju</i>	31
Jolanta Lipszyc, <i>Komentarz do referatów wprowadzających</i>	36

Finansowanie edukacji

Wojciech Misiąg, <i>System finansowania oświaty – krytyczna analiza istniejących uregulowań</i>	41
Jan Herczyński, <i>Silne i słabe strony subwencji oświatowej w Polsce</i>	46
Błażej Konkol, <i>Komentarz do referatów wprowadzających</i>	52

Centralizacja vs. autonomia

Ewa Łowkiel, <i>Możliwości realizacji samodzielnej polityki edukacyjnej przez samorzady w świetle istniejących uregulowań</i>	57
Marek Pleśniar, <i>Dyrektor placówki, jako twórca polityki edukacyjnej w swojej szkole – rzeczywistość czy pieśń przyszłości?</i>	59
Grzegorz Mazurkiewicz, <i>Komentarz do referatów wprowadzających</i>	63
Sławomir Broniarz, <i>Komentarz do referatów wprowadzających</i>	66

Rola samorządu wojewódzkiego w tworzeniu strategii oświatowej

Janusz Sepioł, <i>Jaka polityka edukacyjna samorządu wojewódzkiego na podstawie doświadczeń województwa małopolskiego?</i>	73
Adam Krawiec, <i>Polityka edukacyjna samorządu wojewódzkiego – dostrzegane potrzeby a możliwości działań</i>	78
Inetta Nowosad, <i>Niemiecka edukacja w obliczu zmian. Imperatyw polityki regionalnej w obszarze edukacji</i>	82
Maciej Dzierżanowski, <i>Komentarz do referatów wprowadzających</i>	91

Głosy w dyskusji

Ryszard Proksa	97
Elżbieta Tołwińska-Królikowska	99
Elżbieta Piotrowska-Gromniak	102
Szymon Więśław	103
Katarzyna Lotkowska	104
Małgorzata Żuber-Zielicz	106
Błażej Konkol	107
Grzegorz Mazurkiewicz	108
Marek Pleśniar	109
Ewa Hummel	110
Włodzimierz Zielicz	111
Lilla Jaroń	112
Jolanta Lipszyc	114
Lilla Jaroń	115

Od Redakcji

Jednym z kluczowych wyzwań rozwojowych, przed którymi obecnie stoi Polska, jest dostosowanie edukacji do przemian cywilizacyjnych i zmieniającej się rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Zmiany w obszarze edukacji wymagają dogłębnego przemyślenia konstrukcji instytucjonalnej tego systemu. O pewnym wycinku tego systemu: kierunkach reform w obszarze edukacji, a przede wszystkim o bieżącej sytuacji i roli, jaką w systemie edukacji odgrywają samorzady, dyskutowano w trakcie seminarium „Samorząd a edukacja”, które odbyło się 19 października 2011 roku w Warszawie. Zostało ono zorganizowane przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową we współpracy z Fundacją Konrada Adenauera pod patronatem honorowym Związku Województw RP, Związku Powiatów Polskich i Związku Miast Polskich.

W trakcie seminarium poruszano zarówno kwestie kierunków reform w obszarze edukacji w kontekście funkcjonowania samorządów terytorialnych różnych szczebli, konstrukcję systemu finansowania i polityki programowej, zakres autonomii poszczególnych aktorów systemu edukacji, jak i rolę samorządu wojewódzkiego w tworzeniu strategii edukacyjnej. Dokładny zakres tematyczny seminarium został ujęty w pierwszym tekście niniejszej publikacji zatytułowanym „Samorząd a edukacja – kwestie do dyskusji”, który stanowił materiał wprowadzający do dyskusji.

To, z czego jako organizatorzy jesteśmy najbardziej dumni, to zebranie w jednym miejscu tylu świetnych ekspertów i mówców reprezentujących najróżniejsze środowiska, od przedstawicieli władz centralnych, regionalnych i lokalnych, poprzez naukowców i teoretyków, do przedstawicieli organizacji pozarządowych i nauczycieli zajmujących się edukacją w praktyce. Uważamy też, że udało nam się zachować odpowiedni dystans do problematyki edukacji i rozmawiać o kluczowych wyzwaniach na tyle konkretnie, aby uniknąć banałów i ogólników, a na tyle ogólnie, żeby nie popaść w zbytnią drobiazgowość. Chcielibyśmy podziękować uczestnikom za to, że zgodzili się wziąć udział w seminarium oraz zaangażowali się w przygotowanie tej publikacji, dokonując autoryzacji zredagowanych transkrypcji swoich wypowiedzi. Szczególne podziękowania należą się Panu Jerzemu Wiśniewskiemu, który w równym stopniu z redaktorami tej publikacji zaangażował się w przygotowanie merytoryczne seminarium.

Niniejsza publikacja stanowi zredagowany zapis dyskusji ze wspomnianego seminarium. Jednocześnie jest to spis pewnych postulatów, problemów i propozycji reform uwzględniający wiele różnych perspektyw i wizji polskiej edukacji. Mamy nadzieję, że zebrane w opracowaniu materiały staną się podstawą do dalszych debat i rozważań, między innymi nad konkretnymi rozwiązaniami o charakterze legislacyjnym. Życzymy udanej lektury.

dr Paweł Kubicki

Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

Jerzy Wiśniewski

niezależny ekspert ds. edukacji

Piotr Zbieranek

Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową

Samorząd a edukacja – kwestie do dyskusji¹

Jedną z naczelnych zasad, którymi kierowano się wprowadzając zmiany w oświacie po przełomie 1989 roku była decentralizacja. Była ona realizowana (albo przynajmniej deklarowana) przez zwiększanie autonomii szkół oraz przekazywanie odpowiedzialności za ich prowadzenie jednostkom samorządu terytorialnego. Kluczowe zmiany nastąpiły w 1998 roku w wyniku przeprowadzenia przez rząd Jerzego Buzka równoczesnych reform systemu edukacji i administracji. Przejęta odpowiedzialność (w zakresie ich finansowania) za edukację przedszkolną oraz szkoły podstawowe i gimnazja przez gminy, a szkoły ponadgimnazjalne (licea, technika i szkoły zawodowe) przez nowo powstałe powiaty pozostała niezmienną do dziś.

Wprowadzono wówczas zasadę, że samorządy terytorialne odpowiadają za prowadzenie szkół, a Państwo za ogólne efekty kształcenia. Równocześnie Państwo ma obowiązek zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego środków na powierzone zadanie prowadzenia szkół. Znaczne zróżnicowanie dochodów własnych gmin i powiatów spowodowało przyjęcie systemu zapewniania środków na cele oświatowe w ramach subwencji ogólnej.

Decentralizacja finansowania nie szła w parze z uwolnieniem polityki programowej, czyli wpływem na zakres i metody realizowania procesu edukacji. Wprowadzenie nowych i zreformowanie już istniejących mechanizmów: podstaw programowych, czyli ogólnych ram programów nauczania realizowanych w szkołach, instytucji nadzoru oraz systemu egzaminów zewnętrznych służyło wypełnianiu funkcji władz centralnych w systemie edukacji.

¹ Materiał wyjściowy do dyskusji w ramach seminarium „Samorząd a edukacja”, które odbyło się 19 października 2011 roku w Warszawie. Zostało ono zorganizowane przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową i Fundację Konrada Adenauera pod patronatem Związku Województw RP, Związku Powiatów Polskich i Związku Miast Polskich.

W wyniku tych reform system zarządzania w oświacie nie jest do końca spójny. Można wskazać co najmniej kilka obszarów problemowych:

- samorządy odpowiadają za finanse i są rozliczane z gospodarowania publicznymi środkami. Zatem wyznacznikiem ich działań jest oszczędność, co przekłada się między innymi na zamykanie małych (kosztownych) szkół, tworzenie dużych liczebnie klas itd. Samorządy nie są równocześnie rozliczane z jakości i efektów kształcenia;
- państwo zapewnia środki na finansowanie oświaty w ramach subwencji ogólnej (na podstawie algorytmu opierającego się na systemie tak zwanych uczniów przeliczeniowych). Jednak ponieważ samorządy mogą dowolnie dysponować środkami z subwencji (przy uwzględnieniu pewnych ograniczeń), to rząd nie ma wpływu na politykę edukacyjną władz lokalnych. Skoro możliwości stosowania zachęt i stymulowania pożądaných działań są ograniczone, usiłuje się wpływać na funkcjonowanie oświaty poprzez szczegółowe regulacje (ramowe plany nauczania, ramowy statut szkoły i wiele szczegółowych rozporządzeń) i mechanizmy kontrolne:
 - nadzór nad szkołami sprawują kuratoria, ale w rzeczywistości polega on na kontrolowaniu przestrzegania bardzo licznych przepisów prawa, z których najważniejszy stanowi Karta Nauczyciela. Dopiero niedawno wprowadzono zmiany funkcjonowania nadzoru pedagogicznego definiując jego trzy podstawowe funkcje: (1) ewaluacja działalności edukacyjnej szkół i placówek; (2) kontrola przestrzegania przepisów prawa dotyczących działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej szkół, placówek i nauczycieli oraz (3) wspomaganie pracy szkół i placówek oraz nauczycieli w zakresie ich działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej,
 - efekty pracy szkoły, w wąskim rozumieniu, są mierzone za pomocą systemu testów i egzaminów zewnętrznych. Ich zakres odpowiada podstawie programowej. System ten jest poddawany krytyce ze strony wszystkich grup bezpośrednio zaangażowanych w proces edukacji – uczniów, rodziców, nauczycieli, a także ekspertów badających proces edukacji;
- dyrektorzy szkół muszą negocjować budżet placówki z władzami samorządowymi, pilnując, żeby przestrzegać ramowych planów nauczania, ramowego statutu szkoły i – przede wszystkim – Karty Nauczyciela. Mimo że wraz z wdrożeniem nowej podstawy programowej mają oni możliwość wpływu na treści programowe (akceptując lub też nie programy przedmiotowe przygotowywane przez nauczycieli), polityka programowa wydaje się stanowić ich drugorzędne zadanie;
- płace nauczycieli nie są związane z zadaniami i kompetencjami, będąc pochodną stażu pracy i stopnia awansu zawodowego, co nie stanowi czynnika sprzyjającego ich rozwojowi zawodowemu.

Tymczasem są do dyspozycji inne mechanizmy, które można by uruchomić dzięki europejskim funduszom strukturalnym. Należy przemyśleć, w jaki sposób je najefektywniej wykorzystać, między innymi przy podwyższaniu jakości pracy placówek edukacyjnych. Oświata korzysta z środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, dokładniej w dwóch priorytetach:

- **Priorytet III centralny** – wsparcie Ministerstwa Edukacji Narodowej, rozwiązania systemowe, które nie są skierowane bezpośrednio do szkół;
- **Priorytet regionalny** – wsparcie bezpośrednie, którym dysponują samorządy wojewódzkie (rozwiązania wdrożeniowe, które są skierowane między innymi bezpośrednio do szkół).

I. Finansowanie edukacji szkolnej

- Czy samorządy są zdolne w pełni udźwignąć ciężar nakładanych zadań?
- Czy i jak zmieniać system finansowania publicznego w obliczu między innymi niżu demograficznego?

Przekazując zarządzanie oświaty na szczebel samorządu lokalnego, wskazywano między innymi na to, że samorządy będą efektywniej zarządzały oświatą. Okazało się, że w wielu przypadkach samorząd przeprowadził racjonalizację sieci szkolnej (także w obszarze szkolnictwa ponadgimnazjalnego), stara się dokapitalizować lokalne placówki edukacyjne w zakresie materiałowym i infrastrukturalnym (z środków własnych) oraz niekiedy wprowadza innowacyjne oraz dostosowane do specyficznych potrzeb metody zarządzania szkołami. Prowadzone analizy i badania wskazują, że samorządy często prowadzą dość racjonalną, przez nie same opisywaną jako „zdroworoządkową”, politykę edukacyjną. Choć jednocześnie należy zauważyć, że jest ona często bardziej oparta na bieżącym dostosowywaniu się do zmieniającej się rzeczywistości niż na strategicznym planowaniu. Obecne zmiany, umożliwiające samorządom łatwiejsze podejmowanie decyzji w kwestii kształtowania sieci szkolnej (zamykania małych szkół wiejskich i łączenia istniejących szkół w zespoły), wychodzą naprzeciw tym wnioskowi. Jednocześnie władze centralne zdają sobie sprawę z tego, że samorządy nie są w stanie w pełni wywiązywać się z nałożonych na nie zadań, między innymi dlatego edukacja na poziomie przedszkolnym (dotąd stanowiąca zadanie gmin) ma być (zgodnie z deklaracjami przedstawicieli Ministerstwa Edukacji Narodowej) stopniowo obejmowana finansowaniem przez budżet państwa w ramach subwencji oświatowej.

Wydaje się, że obecnie istnieją dwa zasadnicze czynniki konstytuujące politykę samorządową w zakresie edukacji w Polsce. Pierwszym z nich jest pochodna procesów demograficznych, czyli **postępujący niż demograficzny**. Powoduje on

zmniejszającą się liczbę osób w wieku przedprodukcyjnym podlegających obowiązkowi szkolnemu. Jest to powszechny w Polsce trend, czyli oddziaływający właściwie na obszarze wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Jednakże trend ten jest obecnie zawieszony, ponieważ z usług edukacyjnych zaczyna korzystać pokolenie „echa” wyżu demograficznego połowy lat osiemdziesiątych. Kształtowanie sieci szkolnej jest przy takich uwarunkowaniach szczególnie utrudnione, czego dobrym przykładem są zamykane jeszcze na początku dekady przedszkola prowadzone przez samorządy. Obecnie z powodu znacznego wzrostu liczby dzieci samorządy muszą sobie poradzić z ponowną rozbudową sieci przedszkolnej. Sieć ta jednak, podobnie jak w przyszłości sieć szkół powszechnych, w najbliższej przyszłości będzie musiała ulec ponownej restrukturyzacji po przejściu wspomnianego wyżu demograficznego.

Drugą kwestią, o bardzo zróżnicowanym charakterze, która determinuje samorządową politykę oświatową, są **konkretne uregulowania prawne**. W tym obszarze można wyróżnić zasadnicze ograniczenia ustawowe samorządowej polityki w zakresie zarządzania szkołami (standardy nakładowe i procesowe), w tym ograniczania możliwości samodzielnego sterowania siecią szkół, ale także odgórne ustalenia dotyczące podziału subwencji oświatowej między pewne podmioty znajdujące się na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego (głównie chodzi w tym wypadku o szkoły niepubliczne). Do tej grupy ograniczeń należy także ustawowe ustalenie priorytetów zadań w zakresie finansowania edukacji z funduszy samorządów, czyli zapewnienie wypłaty wynagrodzeń oraz środków przeznaczonych na bieżące funkcjonowanie placówek.

Osobną kwestię stanowi **Karta Nauczyciela**, czyli ustawa specjalna opisująca warunki zatrudnienia nauczycieli, która w dużej mierze ogranicza i utrudnia prowadzenie polityki personalnej przez organy prowadzące szkoły. Należy podkreślić, że wynagrodzenia stanowią zasadniczą część wszystkich wydatków oświatowych w Polsce. Przez stronę samorządową wskazywane jest w tym kontekście między innymi zbyt niskie pensum nauczycieli i kadry kierowniczej placówek oświatowych. Dodatkowo znaczna liczba nauczycieli, którzy osiągnęli najwyższy stopień awansu zawodowego (nauczycieli dyplomowanych), nie ma bezpośredniej motywacji do dalszego doskonalenia swoich umiejętności. Pojawia się również zjawisko ukrytego bezrobocia edukacyjnego, czyli zatrudnianie nauczycieli, których obecność nie jest uzasadniona w prawidłowo zarządzanych placówkach.

Jak pokazują jednak analizy, wraz ze spadkiem liczby uczniów spada także liczba zatrudnionych nauczycieli, a znaczna część organów prowadzących po prostu nie wypełnia placowych regulacji zawartych w Kartie Nauczyciela². Dodatkowe fi-

² M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości*, Warszawa 2009.

nansowanie zwiększające pensje nauczycieli nie jest powiązane ze spójną polityką rozwoju kadr. Wynika to między innymi z braku systemu kwalifikacji (ram) opartych na kompetencjach profesjonalnych oraz niestosowania narzędzi pomiaru kompetencji w ocenie kwalifikacji, zatrudnieniu, awansie itd.

Nie należy zapominać także o **systemie wyliczania części oświatowej subwencji ogólnej** jako o pewnego rodzaju „obiektywnej rzeczywistości” konstytuującej funkcjonowanie samorządowej polityki oświatowej. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na fakt, że nigdy jasno nie sprecyzowano funkcji algorytmu, stanowiącego w tym wypadku zasadniczy mechanizm przeliczenia subwencji dla każdej jednostki samorządu terytorialnego. Prowadzi to do tego, że nie wiemy, co dokładnie finansuje subwencja oświatowa – czy wypełnia funkcję redystrybucyjną (wyrównywanie poziomów nakładów edukacyjnych w poszczególnych samorządach), refundacyjną (zwrot kosztów wydatkowanych przez samorzady na utrzymanie edukacji) czy strategiczną (odpowiednie modelowanie strukturalne, ale też programowe systemu kształcenia). Jak wskazują analizy³, subwencja wypełniała w ciągu ostatnich lat wszystkie te funkcje w pewnych okresach czasu w zależności od konkretnych rozwiązań, jakie były przyjmowane.

Kolejnym ważnym aspektem omawianego systemu jest to, że od wprowadzenia tego mechanizmu powiązanego z reformą decentralizacyjną systemu oświaty, algorytm znacznie się skomplikował. Udział środków przyznawanych samorządom poprzez wprowadzenie dodatkowych kwot przeliczeniowych w całości kwoty subwencji wskazuje nie tylko na coraz większą komplikację sposobu wyliczania, ale także wagę wprowadzanych mechanizmów doprecyzowujących dystrybucję środków. Mechanizmy te stanowiły niejako wypadkową oddziaływania na instytucje centralne różnych grup jednostek samorządu terytorialnego borykających się z różnymi problemami strukturalnymi w obszarze finansowania swoich lokalnych systemów oświaty. Nie wchodząc w szczegóły, mamy do czynienia z systemem, w którym otwiera się dość znaczne pole do „subwencyjnego cwaniactwa” samorządów i prowadzenia „polityki edukacyjnej” z założenia polegającej na uzyskaniu jak największych środków z subwencji oświatowej.

Należy także zauważyć, że **w odniesieniu do różnych typów jednostek samorządu terytorialnego** (powiatów oraz gmin), a także **typów poszczególnych gmin** (miasta na prawie powiatu, miejskie, wiejsko-miejskie, wiejskie) **mamy do czynienia z różną sytuacją budżetową w obszarze edukacji** także z punktu widzenia uzyskiwanej przez nie subwencji oświatowej. Jak wskazują bardziej zaawansowane analizy statystyczne, okazuje się, że gminy miejsko-wiejskie i wiejskie w większości korzystające z dodatkowego podwyższenia subwencji oświatowej ze względu na

³ Tamże.

swój status, uzyskują efektywnie dodatkowo 60% środków z subwencji w przeliczeniu na jednego ucznia w porównaniu z gminami miejskimi. To wraz z różnymi możliwościami dochodowymi jednostek samorządu terytorialnego prowadzi do tego, że w tych gminach subwencja w większej mierze wystarcza na pokrycie znacznej części wydatków edukacyjnych. Dużo więcej z dochodów własnych mogą wydać na wydatki edukacyjne gminy miejskie (w tym miasta na prawach powiatu). Należy zaznaczyć, że w wypadku zarówno powiatów, jak i gmin wiejskich subwencja nie tylko może, ale musi wystarczyć na pokrycie wydatków edukacyjnych, ponieważ niewielka baza podatkowa uniemożliwia samodzielne udźwignięcie tak wysokich dodatkowych obciążeń budżetu jednostek samorządu terytorialnego.

Jednocześnie należy zauważyć, że skomplikowany mechanizm wyliczenia subwencji dla samorządu nie stanowi podstawy do kolejnego algorytmu działającego na poziomie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Subwencja (oprócz koniecznych do przekazania kwot przysługujących szkołom niepublicznym), stanowiąca formalnie część subwencji ogólnej (czyli pozostającej do wolnej dyspozycji samorządu, służącej sfinansowaniu zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego), łączona jest z dochodami własnymi i środkami uzyskanymi z innych źródeł. Ogólna kwota wydatkowanych na edukację środków jest pochodną „ustaleń pomiędzy dyrektorami placówek, którzy określają swoje zapotrzebowanie, a gminą, która dostosowuje je do swoich możliwości finansowych. Fundusze będące w gestii gminy są przez nią rozdzielane pomiędzy poszczególne placówki zgodnie z wnioskiem budżetowym, który te placówki składają. Jest on oderwany od liczby uczniów (składany w styczniu na najbliższy rok, a więc właściwie bez wiedzy o liczbie uczniów uczęszczających do danej szkoły w nadchodzącym roku szkolnym), a opiera się na: kosztach utrzymania infrastruktury oraz listach płac nauczycieli i pracowników administracyjnych. Choć należy odnotować, że wiele samorządów stara się określić pewne standardy kosztów, realizując ideę „pieniądz idzie za uczniem”.

II. Struktura systemu edukacji i polityka programowa

– centralizacja vs. autonomia

- Kto ma obecnie decydujący wpływ na faktyczne zarządzanie oświatą – samorząd, Ministerstwo Edukacji Narodowej czy dyrektorzy placówek?
- Czy obecnie wdrażane zmiany mają rzeczywisty charakter, czy jedynie pozornie zmieniają obecne *status quo*?
- Czy samorządy powinny realizować własną politykę edukacyjną?
- Jakie są i mają być wprowadzone mechanizmy podnoszenia i zapewniania jakości usług edukacyjnych?

Pod koniec pierwszej dekady XXI wieku pojawiły się sygnały, że obecny podział kompetencji – władze centralne–samorządy–placówki jest niewydolny i konieczne są jego istotne zmiany. Proponowane przez rząd zmiany **dążą do wdrożenia realnej decentralizacji zarządzania oświatą i stworzenia polityki programowej**. Do takich wniosków prowadzi analiza zmian zachodzących w systemie edukacji, takich jak restrukturyzacja nadzoru pedagogicznego czy wprowadzenie nowej podstawy programowej. Zmiany te prowadzą do zdjęcia ciężaru zarządzania polityką programową z instytucji centralnych, oddając je równocześnie (przynajmniej w założeniu) w ręce samych pedagogów i kierowników poszczególnych placówek. Choć nie jest pewne, czy wszystkie proponowane zmiany ostatecznie wejdą w życie, to jednak warto wziąć je pod uwagę, dyskutując nad ewentualnymi zmianami konstrukcji systemu edukacji.

Zmiany polskiego systemu edukacji podążają w kierunku rozwiązań od wielu lat istniejących w innych krajach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) – **od dekoncentracyjnej w kierunku zdecentralizowanej, a nawet częściowo delegacyjnej formy systemu edukacji szkolnej**. Zasadniczą zmianą jest zmniejszenie wagi przykładanej do standardów dotyczących **nakładów** (między innymi poziom wykształcenia kadry pedagogicznej oraz warunki infrastrukturalne procesów dydaktycznych – budynki oraz wyposażenie szkół) i **procesu** (na przykład wielkość oddziałów szkolnych, liczba godzin nauczania, regulacja doskonalenia zawodowego nauczycieli), a przełożenie ciężaru na **wyniki** kształcenia (między innymi ogólnokrajowe, a przez to porównywalne testy zewnętrzne).

Wdrażane obecnie zmiany obejmują różne aspekty funkcjonowania oświaty. Po pierwsze, jest nią **autonomia dyrektorów placówek w zakresie określania programów nauczania**. W ten sposób określenie standardów dotyczących procesu kształcenia zostaje sprowadzone do poziomu mikrozarządzania oświatą. Powstaje w związku z tym pytanie, czy wyzwolenie procesu przy jednoczesnym utrzymaniu egzaminu zewnętrznego ma sens? Jaka ma być rola egzaminów zewnętrznych? Jak powiązać egzaminy z nadzorem?

Po drugie, **samorząd terytorialny uzyskuje niemal całkowitą swobodę w zarządzaniu strukturą lokalnego systemu oświaty**. W ten sposób częściowej likwidacji ulegają centralne standardy dotyczące nakładów. Choć nie jest to jednoznaczne z możliwością realizacji polityki programowej – samorządy nie mają ani zasobów (także narzędzi), ani nie uświadamiają sobie potrzeb w tym zakresie. Takie narzędzia, jak na przykład edukacyjna wartość dodana, nie są przez nie wykorzystywane do ewaluacji pracy szkół. W związku z tym należy się zastanowić, czy w nowym systemie podziału kompetencji w zakresie polityki programowej samorządy mają szansę w większym stopniu wpływać na politykę programową zarządzanych przez siebie szkół?

Po trzecie, **rozdzielenie funkcji kontrolnej od wspomagającej instytucji centralnych** przez rozdzielenie zadań Kuratorium Oświaty pomiędzy dwie nowe instytucje w zamyśle ma wzmacniać wspomaganie pracy szkół i samorządów przez dobrze zorganizowane i merytorycznie przygotowane struktury biurokratyczne. Podobnie na przyjęcie takiego rozwiązania wskazuje przekazanie (wraz z ograniczeniem jej roli) funkcji kontrolnej instytucji dotychczas odpowiedzialnej za ewaluację wyników sprawdzianów zewnętrznych. Powstaje zatem pytanie, czy pedagodzy i dyrektorzy placówek są przygotowani na przejęcie odpowiedzialności za charakter procesu edukacji?

Wraz z tymi zmianami powraca pytanie o mechanizmy, które mają zapewnić odpowiednią jakość edukacji szkolnej. Dotychczas z jednej strony była to podstawa programowa, regulująca zakres edukacji szkolnej, z drugiej zaś nadzór pedagogiczny kontrolujący funkcjonowanie placówek edukacyjnych. Obecnie mają one zostać zastąpione wsparciem dla poszczególnych placówek edukacyjnych. Planowane jest obarczenie powiatów nowymi **zadaniami związanymi w utworzeniu i prowadzeniu centrów rozwoju edukacji**, których zadaniem jest wspieranie wszystkich szkół i placówek na terenie powiatu. Centra rozwoju edukacji mają być powołane przez powiaty i służyć wsparciem również placówkom prowadzonym przez gminy. Czy takie rozwiązanie nie spowoduje napięć i niejasności co do podziału kompetencji?

III. Rola samorządu wojewódzkiego w tworzeniu strategii oświatowej

- Jaka mogłaby być rola władz regionalnych w polityce edukacyjnej?
- Czy tworzenie regionalnej strategii edukacyjnej jest możliwe?
- Jakie są w tej dziedzinie doświadczenia niemieckie?
- Jak strategie edukacyjne powinny się wpisywać w strategię rozwoju regionalnego i projekty funduszowe?

W 2004 roku sytuacja finansowania edukacji częściowo się zmieniła – **pojawił się nowy „gracz” w systemie edukacyjnym – stał się nim samorząd wojewódzki**. Choć teoretycznie nie mający prawie żadnych kompetencji w obszarze edukacji, to dzięki swej roli w wydatkowaniu funduszy europejskich finansował zmiany i innowacje w lokalnych systemach edukacji powiatów i gmin znajdujących się na jego obszarze. W ramach Priorytetu IX Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki marszałkowie województw mają do dyspozycji ponad 1800 milionów euro na rozwój edukacji („Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach”). Jest to kwota większa niż alokacja (niecały miliard euro) na Priorytet III (centralny) „Wysoka jakość oświaty”. Taki podział środków wynika z założeń polityki rozwoju regionalnego ograniczania kompetencji centralnych instytucji na rzecz władz regionalnych i lokalnych. Można oczekiwać, że w przyszłej perspektywie finansowej (2014–2020) zostanie zachowana

podobna proporcja alokacji środków przeznaczonych na rozwój edukacji. Samorządy wojewódzkie sprawnie wydają pieniądze, ale nie są w stanie ich wykorzystać do prowadzenia polityki edukacyjnej.

Jego rola jest w pewnym sensie określona ogólnymi wytycznymi, jakimi kierują się samorządowe władze wojewódzkie – dążą one do zrównoważonego rozwoju całej społeczności regionalnej, między innymi przez koordynację funkcjonowania różnych instytucji lokalnych i subregionalnych, w tym poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Samorząd ten nie ma jednak rozbudowanego zaplecza analityczno-badawczego, potrzebnego do sprawnego zarządzania powierzonymi środkami w obszarze edukacji na terenie całego województwa. Stanowi to jedną z barier w prowadzeniu spójnej polityki edukacyjnej przez władzę regionalną. Dlatego też należy wyciągnąć wnioski z realizacji Priorytetu IX Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (również z programów regionalnych realizowanych w latach 2004–2006, a nawet programów przedakcesyjnych) i zastanowić się z jednej strony nad odpowiednimi rozwiązaniami do wykorzystania Europejskiego Funduszu Społecznego na cele rozwoju edukacji w kolejnej perspektywie finansowej (przykład Małopolski Protokół na rzecz Kształcenia Ustawicznego), z drugiej strony nad doprecyzowaniem roli samorządu wojewódzkiego w systemie podziału kompetencji oświatowych (przykład doświadczenie regionalnej polityki niemieckiej).

Zmiany w edukacji

Lilla Jaroń

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej

Planowane zmiany w systemie edukacji

Proces zmian w edukacji przebiega dynamicznie od 1989 roku. Zmienia się świat wokół nas, zmieniają się nasze indywidualne i zbiorowe aspiracje i z tego wynika konieczność dostosowywania systemu oświaty do tego procesu. Najistotniejsze zmiany w oświacie zrealizowane w tym okresie to decentralizacja systemu zarządzania oświatą – przekazanie odpowiedzialności za prowadzenie szkół samorządom oraz zmiana systemowa związana: ze zmianą struktury szkolnictwa (wprowadzenie gimnazjów i wydłużenie o rok powszechnej edukacji), z reformą programową, wprowadzeniem systemu egzaminów zewnętrznych, racjonalizacją sieci szkolnej, zwłaszcza na obszarach wiejskich, modernizacją wyposażenia szkół (szczególnie w zakresie nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych), powiązaniem wielkości środków finansowych przekazywanych władzom lokalnym według liczby uczniów.

Efekty zmian systemowych nie są widoczne w krótkiej perspektywie czasowej. Zmiany programowe i przedłużenie obowiązkowej edukacji ogólnej zaowocowały bardzo dobrymi wynikami polskich piętnastolatków w międzynarodowych badaniach *Programme for International Student Assessment* (PISA). Badanie PISA 2009 domyka pierwszy pełny, dziesięcioletni cykl procesu zmian. Począwszy od 2000 roku, co trzy lata są sprawdzane w nim kompetencje jednego rocznika uczniów, którzy ukończyli piętnaście lat, w trzech dziedzinach uznanych za ważne w życiu współczesnego człowieka: **w czytaniu i interpretacji, matematyce oraz rozumowaniu w naukach przyrodniczych**. Polska należy do nielicznych krajów, w których w ostatniej dekadzie znacząco poprawiły się wyniki uczniów w umiejętności czytania i interpretacji. Polscy uczniowie uzyskali następujące wyniki: **czytanie – 500, matematyka – 495, rozumowanie w naukach przyrodniczych – 508**. Badanie PISA 2009 potwierdziło więc pozytywny rezultat wprowadzenia powszechnego gimnazjum i systemu egzaminów zewnętrznych.

Wyzwaniem, z którym musimy się zmierzyć, jest taka organizacja systemu oświaty, która umożliwi dbanie o podnoszenie jakości edukacji w trudnych warunkach demograficznych. Wypracowane w tym zakresie rozwiązania są ściśle związane ze współdziałaniem administracji rządowej i samorządowej. W proponowanych rozwią-

zaniach przewiduje się między innymi: umożliwienie samorządom **tworzenia grup placówek** (zamiast likwidacji). Grupowanie będzie dotyczyć: edukacji przedszkolnej i podstawowej, kształcenia ogólnego na poziomie gimnazjalnym i licealnym, szkół i placówek prowadzących kształcenie zawodowe i ustawiczne, placówek zajmujących się szeroko pojętym wspomaganiami szkół w rozwoju.

Innym rozwiązaniem, które może zapobiec zamykaniu szkół wynikającemu ze zbyt małej liczby uczniów, jest umożliwienie samorządom przekazywania placówek do prowadzenia zadań oświatowych organizacjom działającym w sferze pożytku publicznego. Przekazywanie szkół tym organizacjom ma się odbywać na podstawie precyzyjnie zdefiniowanych procedur konkursowych.

Jakich efektów możemy się spodziewać po zaimplementowaniu tych rozwiązań? Bezpośrednie skutki to **wspólne zarządzanie, wspólna kadra i wspólni specjaliści** w poszczególnych grupach. Taka organizacja pracy szkół i placówek powinna zapewnić przede wszystkim: lepszą organizację pomocy psychologiczno-pedagogicznej (indywidualizację nauczania), lepszą organizację doradztwa zawodowego, zatrudnienie nauczycieli (pełne etaty), zapobieżenie rozdrobnieniu szkół w sieci, zwiększenie efektywności nakładów na oświatę, rozwój społeczeństwa obywatelskiego.

Propozycje zmian w zakresie grupowania szkół implikują również inne zmiany systemowe. Ich głównym celem jest zapewnienie odpowiedniej jakości kształcenia. Działania pro jakościowe w tym zakresie legły u podstaw wprowadzenia **Podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w szkołach podstawowych, gimnazjach i liceach**. Wprowadzona w grudniu 2008 roku rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej nowa podstawa programowa jest oparta na jasno zdefiniowanych efektach uczenia się. Podkreśla znaczenie pogłębionych umiejętności ucznia, zamiast zasobu dostarczanych mu informacji. Określa zarówno standardy kształcenia, jak i standardy egzaminacyjne. Z założenia jest otwarta na kreatywność i innowacyjność – sposoby osiągnięcia założonych efektów są w gestii szkół, które dokonują wyboru programów nauczania i metod dydaktycznych. Aby osiągnąć założone cele jakościowe, konieczne jest wypracowanie nowych narzędzi wsparcia nauczycieli i dalsze rozwijanie empirycznie ugruntowanych podstaw programowych. Nowa podstawa programowa koncentruje się na kształceniu kluczowych kompetencji oraz złożonych umiejętności i ma prowadzić do wzrostu kreatywności i innowacyjności stron procesu uczenia się, zarówno uczniów, jak i nauczycieli. Czy wystarczająco? Na to pytanie będzie można odpowiedzieć po dokonaniu ewaluacji po wdrożeniu wszystkich etapów reformy programowej.

Z kolei zmiany systemowe dotyczące **kształcenia zawodowego zostały zawarte w noweli ustawy z 19 sierpnia 2011 roku** o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw. Obecne rozwiązania systemowe powodują wiele ograniczeń utrudniających osiągnięcie satysfakcjonującej skuteczności i efektywności kształce-

nia zawodowego i ustawicznego z punktu widzenia potrzeb krajowego i regionalnych rynków pracy oraz oczekiwań pracodawców. W równym stopniu dotyczy to zarówno edukacji zawodowej młodzieży na poziomie ponadgimnazjalnym, jak i systemu kształcenia ustawicznego osób dorosłych. Bez zmiany rozstrzygnięć prawnych nie jest możliwe wytworzenie systemowych powiązań między kształceniem, szkoleniem a pracą, gwarantujących obywatelom szansę dostosowywania swoich kwalifikacji przez całe życie zawodowe do zmieniających się potrzeb rynku pracy, ani też włączenie pracodawców w proces kształcenia zawodowego, co jest warunkiem koniecznym podniesienia jego poziomu.

Uzyskanie **większej skuteczności i efektywności systemu kształcenia zawodowego** oraz zharmonizowanie go z rynkiem pracy będzie możliwe przez wdrożenie następujących rozwiązań: zmodyfikowanie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego z uwzględnieniem podziału zawodów na kwalifikacje oddzielnie potwierdzane w procesie kształcenia; wdrożenie zmodernizowanej podstawy programowej kształcenia w zawodach; dostosowanie struktury szkolnictwa do nowego modelu kształcenia zawodowego i ustawicznego; ujednoczenie systemu egzaminów potwierdzających kwalifikacje zawodowe i otwarcie go na efekty uczenia się formalnego, pozaformalnego oraz nieformalnego, a także włączenie szkół prowadzących kształcenie zawodowe i zawodu w system kształcenia ustawicznego.

Podział zawodów na kwalifikacje ma kluczowe znaczenie dla podniesienia jakości kształcenia w szkolnictwie zawodowym oraz zbliżenie go do rynku pracy, ponieważ stwarza podstawy do uelastycznienia procesu kształcenia zawodowego i dostosowania go do indywidualnych potrzeb i możliwości uczących się osób, a także ułatwi reagowanie szkolnictwa zawodowego na zmieniające się potrzeby rynku pracy. W wypadku pojawienia się na rynku pracy popytu na określoną kwalifikację, będzie możliwe szybkie zorganizowanie kształcenia w odpowiednim zakresie na kwalifikacyjnym kursie zawodowym trwającym znacznie krócej niż cykl nauczania w szkole. Na gruncie obecnie obowiązującej klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego wykształcenie odpowiedniego specjalisty wymaga ukończenia pełnego cyklu kształcenia w danym zawodzie odpowiednio w zasadniczej szkole zawodowej (2 lub 3 lata kształcenia), w technikum (4 lata kształcenia), w technikum uzupełniającym (3 lata kształcenia) lub w szkole policealnej (1–2,5 roku kształcenia). W konsekwencji wobec dynamicznych zmian w gospodarce podaż kwalifikacji zawodowych coraz bardziej rozmija się z popytem na rynku pracy.

Umożliwienie odrębnego potwierdzania każdej z kwalifikacji wyszczególnionych w danym zawodzie w trakcie nauki w szkole ułatwi uczniom (słuchaczom) osiągnięcie efektów określonych w podstawie programowej kształcenia w danym zawodzie i przyczyni się do podniesienia skuteczności kształcenia oraz poprawy zdawalności egzaminów potwierdzających kwalifikacje w zawodzie. Stwarza to także większe

niż dotychczas możliwości dla uczniów niepełnosprawnych, dla których uzyskanie potwierdzenia kwalifikacji zawodowych w obecnym systemie egzaminacyjnym jest często zbyt trudne.

Podział zawodów na kwalifikacje stanowi punkt wyjścia do wdrożenia nowego systemu kształcenia zawodowego w oparciu na **zmodernizowanej podstawie programowej kształcenia w zawodach** ujętych w klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego. Podstawa programowa kształcenia w zawodach będzie stanowić obowiązkowe zestawy celów kształcenia, treści nauczania opisanych w formie oczekiwanych efektów kształcenia: wiedzy, umiejętności zawodowych oraz kompetencji personalnych i społecznych niezbędnych dla zawodów lub kwalifikacji wyodrębnionych w zawodach.

Przewiduje się, że nowa podstawa programowa kształcenia w zawodach będzie obowiązywała od roku szkolnego 2012/2013 – równocześnie z rozpoczęciem wdrażania w szkołach ponadgimnazjalnych nowej podstawy programowej kształcenia ogólnego, w myśl której kształcenie ogólne w gimnazjum oraz w szkole ponadgimnazjalnej stanowi spójną całość.

Odpowiednio do nowej konstrukcji klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego nowa podstawa programowa kształcenia w zawodach będzie opisywać efekty kształcenia dla kwalifikacji wyodrębnionych w poszczególnych zawodach. Tym samym podstawa programowa kształcenia w zawodach określi równocześnie standard wymagań egzaminacyjnych dla poszczególnych kwalifikacji wyodrębnionych w ramach zawodu.

Systemowemu powiązaniu szkolnictwa zawodowego z kształceniem ustawicznym i z rynkiem pracy sprzyja konsolidacja edukacji zawodowej **młodzieży i dorosłych w centrach kształcenia zawodowego i ustawicznego**, tworzonych poprzez łączenie szkół prowadzących kształcenie zawodowe i placówek kształcenia ustawicznego, placówek kształcenia praktycznego lub ośrodków doksztalcania i doskonalenia zawodowego oraz szkół dla dorosłych.

W nowym modelu kształcenia zawodowego i ustawicznego kształcenie zawodowe będzie realizowane na poziomie ponadgimnazjalnym w dwóch typach szkół dla młodzieży: w trzyletniej zasadniczej szkole zawodowej, w czteroletnim technikum oraz w szkole policealnej dla osób legitymujących się średnim wykształceniem.

Osoby dorosłe będą miały możliwość uzyskania lub uzupełnienia kwalifikacji zawodowych (na poziomie zasadniczej szkoły zawodowej lub technikum) tylko w formach kursowych, na kwalifikacyjnych kursach zawodowych. Natomiast poprzez kształcenie formalne (szkolne) osoby dorosłe będą mogły uzyskać wyższy poziom wykształcenia ogólnego.

W myśl projektowanych rozwiązań organy prowadzące będą mogły tworzyć centra kształcenia zawodowego i ustawicznego, przy czym w skład centrum powin-

na wchodzić co najmniej jedna szkoła prowadząca kształcenie zawodowe. Centrum kształcenia zawodowego i ustawicznego powinno prowadzić kwalifikacyjne kursy zawodowe oraz podejmować działania w zakresie poradnictwa zawodowego i informacji zawodowej.

Na poziomie regionalnym istotny wpływ na kształt kształcenia zawodowego będą miały samorządy województw. Planuje się utworzenie szesnastu Centrów Informacji Edukacyjno-Zawodowej (CIEZ) prowadzonych przez samorządy wojewódzkie. Główny cel ich działania to wspieranie na terenie województwa działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli, integracji społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu w ramach strategii (polityki) rozwoju województwa. Cele te będą realizowane przede wszystkim poprzez gromadzenie i udostępnianie danych o ofercie edukacyjnej regionu. Centra Informacji Edukacyjno-Zawodowej również między innymi dzięki współpracy z instytucjami zajmującymi się prognozowaniem regionalnych rynków pracy (Obserwatoria Rynku Pracy) będą przekazywały jednostkom samorządu terytorialnego informacje dotyczące aktualnych potrzeb rozwoju sieci publicznych szkół i placówek na terenie województwa.

Kolejnym ważnym obszarem wymagającym istotnych modyfikacji jest **obecny system wsparcia pracy szkół i nauczycieli**. Do najczęściej podnoszonych wad obecnego modelu należą: brak współpracy między różnymi instytucjami odpowiedzialnymi za udzielanie wsparcia szkołom, nastawienie na indywidualne potrzeby nauczyciela oraz przewaga podejścia incydentalnego, czyli opartego na jednokrotnych, krótkich formach szkoleniowych, które nie przekładają się na trwałą poprawę jakości pracy nauczycieli. Sporym problemem polskiego systemu doskonalenia nauczycieli są też duże różnice w dostępności do instytucji wspierających szkoły (doradztwo metodyczne) wynikające ze specyfiki poszczególnych regionów.

Nowy system powinien być nakierowany na pracę z konkretną szkołą, placówką i wspierać ją w wykonywaniu zadań nakładanych przez państwo oraz wspomagać w rozwiązywaniu jej indywidualnych problemów. Oferta kierowana do szkół powinna być wynikiem analizy sytuacji szkoły i odpowiadać na jej rzeczywiste potrzeby. Podstawowym ogniwem tak rozumianego wspierania pracy szkół powinny być lokalne **Centra Rozwoju Edukacji**. Sensowne jest umieszczenie takiego centrum w powiecie. Jego zadania to kompleksowe wspomaganie szkół i placówek w zakresie: pomocy psychologiczno-pedagogicznej udzielanej uczniom, rodzicom i nauczycielom; organizowania współpracy, wymiany doświadczeń nauczycieli i dyrektorów z poszczególnych placówek; zapewniania nauczycielom dostępu do informacji pedagogicznej; wspomaganie nauczycieli i dyrektora szkoły w obszarach pracy szkoły wymagających szczególnego wsparcia (zgodnie z diagnozą potrzeb danej szkoły i jej koncepcją rozwoju).

Podniesienie jakości kształcenia wpisuje się w szeroko rozumiane podwyższanie jakości funkcjonowania systemu oświaty w Polsce, na który składają się między innymi system nadzoru pedagogicznego oraz system egzaminów zewnętrznych. Celem zmian w systemie oświaty w zakresie nadzoru pedagogicznego oraz wspomagania szkół i placówek jest budowa nowoczesnego systemu, obejmującego z jednej strony jednoznaczne określenie wymagań (wraz z badaniem poziomu ich realizacji), z drugiej zaś oferującego szkołom powszechnie dostępne i profesjonalnie zorganizowane wsparcie.

Zasadnicza postulowana zmiana w nadzorze pedagogicznym polega na tym, że ewaluację i kontrolę zewnętrzną w szkołach i placówkach, nad którymi nadzór pedagogiczny sprawuje obecnie kurator oświaty, powinny prowadzić jednostki zajmujące się **badaniem jakości pracy szkół**. Efektem funkcjonowania nowego nadzoru pedagogicznego będzie możliwość przekazywania w jednolitej w całym kraju formie informacji o ocenie pracy szkół. Informacje te będą także narzędziem pomocnym w prowadzeniu polityki oświatowej na poziomie samorządu, regionu i kraju.

Tworzony jest również nowy system egzaminów zewnętrznych w związku z dostosowywaniem ich do nowych podstaw programowych. Realizowane projekty systemowe finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach III Priorytetu Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki z tego zakresu mają między innymi na celu: poprawę jakości narzędzi stosowanych w egzaminach zewnętrznych poprzez stworzenie banku zadań zgodnych z nową podstawą programową kształcenia ogólnego opisaną językiem efektów; wyszkolenie pracowników i współpracowników systemu egzaminów zewnętrznych; rozwój współpracy międzynarodowej i wymianę dobrych praktyk między polskimi i zagranicznymi instytucjami odpowiedzialnymi za funkcjonowanie systemów egzaminów zewnętrznych.

Implikacje dla przemian systemowych w edukacji są ściśle związane z realizacją idei uczenia się przez całe życie (LLL, *lifelong learning*) i uczenia się w różnych miejscach i formach w całym przekroju życia (*lifewide learning*). Jest ona promowana w ostatnich kilkunastu latach przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD, *Organization for Economic Cooperation and Development*) i Unię Europejską. Uczenie się przez całe życie ma znacznie większy zakres niż kształcenie w systemie edukacji (oświaty i szkolnictwa wyższego) oraz szkolenie w systemie promocji zatrudnienia i instytucji rynku pracy. Idea uczenia się przez całe życie występuje we wszystkich sektorach gospodarki, we wszystkich działach administracji rządowej, w społeczeństwie obywatelskim i w osobistym wymiarze życia obywateli. Tak pojmowane uczenie się, którego efektem są określone **kompetencje i kwalifikacje** obywateli, ma być obecne we wszystkich strategiach zintegrowanych, nad którymi pracuje obecnie rząd. Są to między innymi strategia innowacyjności gospodarki, bezpieczeństwa energetycznego i narodowego, transportu, sprawnego państwa, roz-

woju regionalnego, rozwoju wsi i obszarów wiejskich, a także dwie strategie bezpośrednio związane z tym, o czym mówimy – rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego.

Dokumentem, w którym w syntetyczny sposób ujęto kwestie związane z realizacją europejskiej polityki w tym obszarze, jest **„Perspektywa uczenia się przez całe życie”**, dokument przyjęty przez Komitet Stały Rady Ministrów w 31 marca 2011 roku. W dokumencie tym, bazując na zobowiązaniach dotyczących tworzenia europejskiej przestrzeni LLL (*European area of LLL*), określono cele i kierunki interwencji polityki edukacyjnej w Polsce w przekroju średnio- i długookresowym.

Zdajemy sobie sprawę, że do pełnego powodzenia wdrażanych zmian w systemie szeroko definiowanej polityki oświatowej w ujęciu dwupodmiotowym państwo–samorząd potrzebne są ponadto: sprawny system informacji oświatowej, przebudowa istoty zarządzania kadrami w oświacie, a także dostosowanie zasad finansowania do wdrażanych i projektowanych zmian programowych oraz strukturalnych.

Profesor Michał Kulesza

doradca Prezydenta RP

Jak zwiększyć efektywność samorządów w zarządzaniu oświatą, w podziale zadań, we współpracy?

Przedstawienie przez panią Minister perspektywy zmian ułatwia mi zadanie, szczególnie że w żaden specjalny sposób nie zajmuję się edukacją. Wysłuchałem tej wypowiedzi z ogromną uwagą i satysfakcją, ponieważ wydaje się, że to zmierza w bardzo dobrym kierunku.

Chciałbym jednak zacząć od tego, że jako profesor Uniwersytetu Warszawskiego jestem zawodowo odbiorcą produktu edukacji szkolnej. Mam od bardzo dawna, od kilkudziesięciu już lat przegląd efektów edukacji szkolnej, ponieważ ów produkt przychodzi do mnie rok po roku, siada u mnie na seminarium albo chodzi na wykłady. I muszę z tym jakoś sobie dawać radę.

Chcę zatem powiedzieć, że bardzo mnie niepokoi powiększająca się różnica poziomów między studentem dobrze wyedukowanym przez szkołę (albo przez szkołę i rodzinę, i do tego jeszcze przez środowisko zewnętrzne) a studentem źle przygotowywanym. Kiedyś ta granica była płynniejsza. Może tym gorszym łatwiej było nadgonić. Dzisiaj luka z systemu szkolnego i rodzinnego jest nie do zasypania na studiach. To ważna konkluzja. Mówię to jako odbiorca produktu edukacyjnego. Są ludzie, którzy są wyuczeni, inteligentni, aktywni umysłowo i społecznie. Nie wiem, ilu ich jest, bo statystyk nie prowadziłem. Na oko to tylko około 10, może 15% studentów, z którymi mam do czynienia. I jest cała reszta. Czasami żartobliwie mówię w złości, że mam takie wewnętrzne, całkiem prywatne przekonanie, że jak sto lat temu kanonem edukacji ludowej były cztery klasy z umiejętnością czytania, pisanie i liczenia w zakresie czterech działań, tak dzisiaj odpowiednikiem tego jest licencjat. To po prostu takie podstawowe przygotowanie do życia społecznego. Mamy na studiach setki ludzi, którzy nie powinni – i mówię to o własnym Wydziale Prawa i Administracji – którzy raczej nie powinni w ogóle studiować. Pewnie byliby znakomitymi specjalistami w wielu dziedzinach zawodów praktycznych, a tak siedzą i patrzą na wykładowcę i bardzo mało rozumieją, bo nie są przygotowani do myślenia abstrakcyjnego. Muszę o tym powiedzieć, choć nie po to mnie tutaj zaproszono,

ponieważ zdaje mi się, że system edukacyjny nie bierze pod uwagę różnorodnych predyspozycji, z którymi dzieci przychodzą do szkoły i przechodzą przez nią, a także różnorodnych uwarunkowań, w których ten proces zachodzi. Usiłujemy wszystkim napakować do głowy bardzo dużo i jednakowo. Ale zmieniły się czasy – kiedyś wszyscy dużo czytali, teraz nie czytają. Ja czytam, przynajmniej staram się, bo lubię, lecz ta uwaga dotyczy uczniów, którzy generalnie nie czytają, bo nie muszą i nie lubią, chyba że ktoś indywidualnie kocha książki. Wystarczy bowiem zajrzeć do Wikipedii czy innych stron w Internecie i cała wiedza na test jest w zasadzie gotowa. Test więc jakoś się tam zdaje, ale on także nie może być tak zbudowany – sam to praktykuję – żeby był zbyt trudny, nie daj Boże, bo jeszcze później trzeba będzie jeszcze raz egzaminować 70% zdających.

Wydaje mi się, że te uwarunkowania stanowią bardzo poważne zagrożenie dla polskiego systemu edukacyjnego. Nie wiem, czy Państwo o tym rozmawiają, czy to gdzieś tkwi w tym, o czym pani Minister mówiła, ale dla mnie jako odbiorcy jest dość obojętnie, jakie będą ścieżki edukacyjne. Po prostu nie chcę mieć do czynienia z tłumem ludzi, którzy nie powinni studiować. Chciałbym oczywiście, żeby oni mieli swoją szansę edukacyjną, ale niekoniecznie w szkole, która nazywa się na przykład Uniwersytet Warszawski, i chciałbym móc poświęcić więcej czasu tym studentom, którzy wiedzą, po co poszli na Uniwersytet. Nie po to przecież, żeby dostać kartkę z napisem „Dyplom” albo wyjść za mąż lub się ożenić. Ta produkcja masowa, konfekcyjna, powierzchniowa, nastawiona na umiejętność zdawania testów egzaminacyjnych jest objawem poważnego kryzysu systemu edukacyjnego. Czy to jest rzecz obiektywna, że jesteśmy w takim czasie, że już nic nie da się z tym zrobić, czy też można jednak podjąć jakieś działania – nie mam zielonego pojęcia. Tych kilka stwierdzeń chciałem jednak wygłosić, bo po prostu czuję strach.

Natomiast teraz pragnę powiedzieć kilka rzeczy *ad rem*. Sądzę, i usłyszałem to w wypowiedzi pani Minister, że szkoła ma trzy cele na poziomie „meta”.

Po pierwsze, dostarczenie pewnego kompendium wiedzy. To edukacja w sensie merytorycznym. Po drugie, nie chciałbym tutaj wyjść na dinozaura albo idealistę, ale chodzi o życie w społeczeństwie. Jestem najgłębiej przekonany o tym, że jeżeli szkoła nie realizuje funkcji obywatelskiej, to jest po prostu złą szkołą. Jeśli się skupia jedynie na umiejętnościach liczenia, pisania, czytania i nauce biologii oraz historii i jeżeli misja szkoły nie jest realizowana ze świadomością sensu i celu edukacji publicznej, to jest to po prostu zła szkoła. Po trzecie, zbieżność kierunków edukacji z potrzebami rynku pracy. O tej kwestii też była tu mowa i to jest dla mnie zupełnie oczywiste.

Dwie z tych trzech funkcji – związana z potrzebami rynku pracy oraz kształtowanie podejścia i umiejętności obywatelskich – mogą być spokojnie powiązane z samorządem. Szczególnie, że obywatela nie wychowuje się w ministerstwie ani

też przez podręcznik, ale w lokalnej społeczności i w życiu zbiorowym. Mam wciąż w pamięci to przerażające wydarzenie, jakim był bunt dyrektorów szkół artystycznych, którzy w 1998 roku nie pozwolili na decentralizację, bo „sztuka (oczywiście przez wielkie „S”, więc: Sztuka) wymaga opieki ministra”. Był to przykład zupełnego niezrozumienia tego, że oczywiście sztuka wymaga opieki władz państwowych, ale o niej uczy się i ją się tworzy, po to aby ją następnie upowszechnić, a nie stać na piedestale ze swoim fortepianem. Jeszcze lepszym przykładem jest szkolnictwo rolnicze, które też wymaga opieki ministra. Jakby rząd dużego państwa w XXI wieku nie miał ważniejszych rzeczy na głowie niż prowadzenie szkół rolniczych czy artystycznych.

Więc wyzwania zarówno w kwestii powiązania oświaty z rynkiem pracy, jak i w kwestii kształtowania postaw i umiejętności obywatelskich – bycia obywatelem i życia obywatelskiego – powinny być w pełni realizowane przez samorząd i w samorządzie. Oczywiście sfera edukacji merytorycznej to jest trochę inna sprawa – podstawa programowa większości przedmiotów ma wyrażać oczekiwany standard interesu publicznego. I tutaj nie ulega wątpliwości, że im wyższy poziom kadry kształcącej, tym to jest lepsze. Zresztą pani Minister także mówiła o pewnych krokach, aby ulepszać, modernizować, wspierać itd.

Kolejna uwaga jest taka, że rzeczywiście od 1989 roku bardzo chcieliśmy – liczba mnoga dotyczy mnie i osób, które zajmowały się decentralizacją państwa – aby szkoła była własnością społeczności lokalnej, podobnie jak pomoc społeczna czy ochrona zdrowia. To są te podstawowe funkcje, w których wyraża się znaczenie przeszłości i przyszłości, solidaryzm społeczny, zdolność do życia w zbiorowości. I również najważniejsze wyzwanie, które stoi przed szkołą, to właśnie wychowanie do życia we wspólnocie. Nie można było więc myśleć o szkole inaczej niż właśnie w kontekście decentralizacji zarządzania oświatą.

Jak było na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku, nie będę się tu wgłębiał, bo kto wie, ten wie, a ten, kto nie wie, nie musi się dowiadywać tego koniecznie akurat dzisiaj. Ale w sumie tak się stało, że system zarządzania oświatą podlega od dwudziestu lat głębokiej decentralizacji. Czy ta decentralizacja była do końca konsekwentna, czy nie, wymagałoby to dłuższego wywodu, efekt tego jest taki, że dziś administracja rządowa poza pewnymi typami szkół, takich jak rolnicze czy artystyczne właśnie, po prostu nie zajmuje się prowadzeniem szkół. Nie wiem dokładnie ile, ale z pewnością ponad 90% szkół publicznych znajduje się dziś pod kontrolą samorządu.

Tylko że przez te lata zmienił się też samorząd i zmieniły się również uwarunkowania zewnętrzne, w których samorząd działa. Kiedy zaczynaliśmy w roku 1990, naszym punktem odniesienia była gmina jako rzecz sama w sobie, produkt idealny, podstawa samorządu terytorialnego, co jest wpisane do Konstytucji RP, a dziś jest

też już wpisane w życie społeczne. Po roku 1998 samorządu zrobiło się znacznie więcej, bo nastąpiło dopełnienie samorządu lokalnego przez powiaty i utworzono też samorząd regionalny w województwach, którego w Polsce wcześniej nigdy nie było. Chyba że sięgniemy do sejmików generalnych w późnym średniowieczu.

Niektórzy, mówiąc o samorządzie, dowodzą, że są trzy szczeble samorządu. Odpowiadam na to, że szczeble to są w drabinie, a samorządy wszystkie są sobie równe. To nie zmienia faktu, że wszystkie uczestniczą w takim chocholim tańcu, który się nazywa *multi-level government*. Mówiąc krótko, samorządy są sobie równe, ponieważ nie ma tu podległości i każdy bierze odpowiedzialność za swoje działania, zarazem jednak większość zadań samorządowych realizuje się na równocześnie na różnych piętrach struktury. Nie ma wszakże dublowania, gdyż zadania samorządów dotyczą różnych spraw. Gmina prowadzi szkoły podstawowe i gimnazja, powiat zaś – szkoły ponadgimnazjalne. To w oczywisty sposób dotyczy także ochrony zdrowia, największego obok oświaty segmentu zarządzania w samorządzie. Mówię o pieniądzach, o infrastrukturze, o kadrach.

Otóż od dawna wiadomo (choć nie wszystkim), że zwłaszcza te dziedziny, w których odpowiedzialność jest powiązana z prowadzeniem placówek świadczących usługi społeczne, nie mogą dobrze funkcjonować, jeżeli owe placówki nie zostaną powiązane w bardziej złożone systemy pozwalające na współdziałanie. W ochronie zdrowia mówimy o poziomach referencyjnych. Podobnie jest na przykład w wypadku bibliotek, które należą do różnych władz samorządowych i państwowych, ale jedne mają wyższe poziomy referencyjne i sprawują opiekę nad innymi, a kolejne mają niższe poziomy i podlegają tej opiece. I to wcale nie jest tak, że tylko biblioteka należąca do samorządu województwa czy państwowa wykonuje funkcje przypisane wyższemu poziomowi. Może się okazać, że biblioteka usytuowana na „niższym piętrze” zarządzania publicznego ma wysoki poziom referencyjny. Nie chodzi tu więc o podległość organizacyjną, lecz o związki funkcjonalne, o „zarządzanie kompetencjami”.

Taki system w jakimś tam kształcie jest potrzebny również w edukacji. I bardzo się cieszę, że pani Minister dwukrotnie zastosowała sformułowanie „systemy edukacyjne”. Tu chodzi o rozwiązania organizacyjne (o czym pani Minister mówiła), chodzi także o ścieżki edukacyjne, którymi podążają uczniowie, ale też właśnie o ów system referencyjny, w którym placówki wyższego poziomu referencyjnego wspomagają i wspierają (w sensie kompetencji) placówki z niższego poziomu. To powoduje, że „system edukacyjny” staje się naprawdę systemem w ujęciu wieloaspektowym.

Zdaje mi się jednak, że w tej mierze zabrakło jednej kwestii (jednego aspektu) w wypowiedzi pani Minister. Zabrakło mi mianowicie w tej perspektywie, którą usłyszałem, podejścia od strony wspólnoty lokalnej i obywatela. Przecież edukacja jest prawem obywatelskim i zarazem obowiązkiem, a także jednym z najważniej-

szych zadań samorządu. Zabrakło mi podejścia informacyjnego (dla dziecka i rodzica): skoro mam prawo wyboru ścieżki edukacyjnej, to powinienem czynić to jak najbardziej świadomie. Jeśli zaś rodzic ma to zrobić świadomie, to trzeba podjąć wiele starań, żeby tak się mogło stać. Uważam, że to właśnie lokalne i regionalne systemy edukacyjne (o ile uda się je wykreować) powinny doprowadzić do tego, żeby ten mechanizm był jak najbardziej kompletny i czytelny dla wszystkich zainteresowanych, a zarazem – kompetentny.

Nie będę tutaj omawiał takich problemów, jak powiązana z takim myśleniem systemowym możliwość racjonalizacji, reorganizacji placówek oświatowych, kwestii kosztów, zagadnień kadrowych itp., bo to są sprawy dość oczywiste. Jednak na marginesie zauważę, że przy takim podejściu znacznie mniej dramatycznie wyglądałaby na przykład kwestia małych szkół wiejskich. Nie będę też mówił o finansowaniu, bo jest o tym za chwilę osobna sesja. Chciałbym natomiast opowiedzieć o jeszcze jednej rzeczy i na tym swoją wypowiedź zakończyć.

Miałem zaszczyt, chociaż niewielką przyjemność reprezentować gminę miasta Łodzi z wnioskiem konstytucyjnym przeciwko temu zapisowi ustawy szkolnej, który uchylał przepis o standardach edukacyjnych. Doszliśmy do przekonania, że to brak właśnie podstawowych standardów jakościowych i ilościowych powoduje, że subwencja szkolna tak naprawdę nie jest adekwatna do różnego rodzaju potrzeb lokalnych systemów zarządzania oświatą. Łódź udowodniła, że bodaj w ciągu dziesięciu czy dwunastu lat, dokładnie nie pamiętam, dołożyła do oświaty jeden roczny budżet miasta. To strasznie dużo pieniędzy. Ale Trybunał Konstytucyjny uznał, że jeżeli Łódź nadal funkcjonuje jako miasto, nie utopiła się, to z konstytucyjnego punktu widzenia wszystko jest w porządku. Dlatego zaznaczyłem, że miałem zaszczyt, lecz nie przyjemność. Nie bardzo to jest w porządku. Ów aspekt finansowy jest oczywiście fundamentalny. Problem standardów edukacyjnych, a na ich gruncie określenie, które wydatki pokrywa państwo, a które pokrywa gmina (lub nie pokrywa, mając uboższy budżet), jest zagadnieniem podstawowym z systemowego punktu widzenia. Tak samo jak przechodniość systemów, czyli wspomniane ścieżki edukacyjne. Aby nie powstawała taka sytuacja, że w gimnazjach uczą języka francuskiego, a w liceum prowadzonym przez powiat francuskiego nie ma. Chodzi o to, aby te ścieżki były otwarte, bo jeżeli nie są, to pojawia się ogromne marnotrawstwo ekonomiczne i społeczne.

Na tym kończę. Uważam, że myślenie o edukacji przez formułę lokalnych i regionalnych systemów edukacyjnych jest inspirujące i może umożliwić dokonanie poważnego kroku naprzód. Chociaż nie chciałbym się znaleźć w sytuacji Władysława Gomułki, który powiedział kiedyś, że co prawda staliśmy nad przepaścią, ale zrobiliśmy wielki krok naprzód.

Dziękuję za uwagę.

Jakub Wojnarowski

Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów

Polska edukacja w roku 2030 – wizja rozwoju

Dziękuję za zaproszenie do udziału w spotkaniu i dyskusji. Pozwolę sobie zacząć od krótkiego komentarza dotyczącego jakości edukacji, o której mówił profesor Michał Kulesza. Pracuję na co dzień w Fundacji na rzecz Nauki Polskiej. Fundacja od 1992 roku realizuje program „Start” przeznaczony dla młodych doktorów i doktorantów, do którego zgłasza się około tysiąca osób rocznie. Co roku stypendium uzyskuje około 120–150 osób. Jestem przekonany, że laureaci z lat dziewięćdziesiątych XX wieku mogliby nie znaleźć się w puli nagrodzonych pod koniec kolejnej dekady. Jeżeli uznamy więc doktoranta czy młodego doktora za końcowy efekt kształcenia formalnego, to wydaje mi się, że jakość tej edukacji wśród rzeczywiście najlepszych jest lepsza niż 20 lat temu.

Dzisiejsze spotkanie jest dla mnie także okazją, aby podsumować pewien etap pracy. Wraz z końcem kadencji rządu także Zespół Doradców kończy swoją misję. Można więc próbować zebrać to, co do tej pory staraliśmy się zrobić. Między innymi przedstawialiśmy kilka dokumentów strategicznych na przestrzeni tych kilku ostatnich lat. Należą do nich raport „Polska 2030 – wyzwania rozwojowe” czy troszkę wcześniejszy raport o „Kapitale Intelktualnym Polski”. Jednym z ostatnich jest projekt „Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności”. Stanowi on ramę, która będzie spinała dziewięć strategii horyzontalnych, o których mówiła przed chwilą pani Minister Jaroń. Długookresową Strategię Rozwoju Kraju podzielono na trzy obszary – filar innowacyjności, efektywności oraz równoważenia rozwoju. W filarze innowacyjności kluczowym elementem jest edukacja. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju jest dokumentem długookresowym, ogólnym, dlatego edukacja jest traktowana jako całość, bez wyróżnienia tych systemów, o których mówił pan Profesor Kulesza. Ale jestem przekonany, że różne istotne problemy czy też elementy zostały zdiagnozowane w tym dokumencie, a zaproponowane rozwiązania są kompatybilne.

Jeżeli mówimy o wizji edukacji do 2030 roku, to mniej więcej jesteśmy w stanie zgodzić się co do tego, że powinien to być taki system czy systemy, które będą zróżnicowane, dostępne dla wszystkich na poszczególnych poziomach, nastawione

na kształcenie innowacyjności i kreatywności, zdolności do współpracy, wysokiej jakości, dobrze finansowane. W tym wypadku problemem więc nie jest wizja edukacji w 2030 roku, lecz wizja rozwoju, czyli drogi, która ma doprowadzić do tego, że ta edukacja stanie się lepsza – jaka droga do tego prowadzi? Nie wiem, czy uda mi się krok po kroku przedstawić Państwu tę ścieżkę, która do tego celu prowadzi. Raczej powiem o kilku elementach, które w naszym – członków zespołu i autorów projektu strategii – przekonaniu są istotne i będą definiowały, jak będzie wyglądać edukacja za 20 lat. Może nie będę szczegółowo mówił o roli samorządów w tych zmianach, ale z kontekstu mojej wypowiedzi będzie można wywnioskować, gdzie rola samorządów się zaczyna, a gdzie się kończy i w którym miejscu rozpoczyna się rola państwa.

Pierwszym elementem w myśleniu długookresowym o edukacji jest zdanie sobie sprawy z jej niezwyklej istotności. I to nie tylko na poziomie osób zaangażowanych w system edukacji formalnej i pozaformalnej, ale w ogóle – decydentów. I stąd edukacja znajduje się w tej Długookresowej Strategii na samym początku i jest jej poświęcone dużo uwagi. Także po to, aby ci, którzy podejmują decyzję o długookresowym rozwoju, zdawali sobie sprawę z tej ogromnej, istotnej, nieodzownej roli, jaką odgrywa edukacja.

Poza długookresową strategią powstały przecież także strategie horyzontalne o nieco krótszym wymiarze czasowym – do 2020 roku. Powstały strategia rozwoju kapitału ludzkiego, strategia rozwoju kapitału społecznego. W obu edukacja stanowi jedno z najistotniejszych narzędzi dążenia do osiągnięcia celów określonych dla poszczególnych strategii.

Drugim elementem kluczowym dla wizji edukacji w 2030 roku jest myślenie o niej w formule kompletnych systemów, powiązanych ze sobą i wzajemnie się uzupełniających. Jako że systemy te się ze sobą wiążą, należy przyjąć, że istnieje system edukacji formalnej i nieformalnej. Drugi podział przebiega na linii samorządów – gmin, powiatów, państwa. Trzeci podział to poszczególne etapy edukacji – przedszkola, gimnazja, licea, szkoły wyższe. I w naszym przekonaniu na przecięciu tych różnych przedziałów te obszary interwencji łatwo zidentyfikować. Jednak narzędzia i zadania, które powinniśmy przypisać do konkretnych etapów edukacyjnych czy „obszarów interwencji”, bo taki sobie określiliśmy model działania w strategii, powinny być zupełnie inne, dostosowane do ich specyfiki.

Ten pierwszy etap z perspektywy strategicznej rysuje się na etapie przedszkoli, a nawet żłobków. Powinniśmy budować zintegrowany system edukacji i opieki. Dzisiaj te dwa systemy nie są ze sobą kompatybilne. Jeden podlega Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej, drugi zaś Ministerstwu Edukacji Narodowej, brakuje ich zintegrowania. Konieczne jest myślenie o przedszkolu jako instytucji opiekuńczo-edukacyjnej.

Drugim elementem związanym z takim myśleniem o nowej roli przedszkola jest to, że rodzice powinni być lepiej przygotowani do swojej roli przez przedszkola. Nie powinno być tak, że rodzice oddają dzieci do przedszkola i o nich zapominają, ale współpraca, kształcenie i wychowywanie dzieci powinny odbywać się wspólnie.

Na drugim etapie edukacji szkolnej, tutaj nie odkrywam niczego nowego, bo o tym wszystkim mówiła już pani Minister, konieczna jest kontynuacja zmian systemu programu kształcenia. Według mnie, a w tym roku moje sześciolatnie dziecko rozpoczęło naukę w szkole, fantastyczną rzeczą jest to, że dzieci w wieku sześciu lat mogą iść do szkoły. Dla mnie jest to bardzo ważna kwestia. Te zmiany w programach powinny być powiązane z czymś, co nie jest wciąż charakterystyczne dla polskiej administracji, czyli z ewaluacją. Zmiany programowe wiążą się z różnego rodzaju ryzykami, więc ten system ewaluacji efektów tego, co jest wprowadzane do szkół, powinien być rozbudowany i zawierać informacje o potrzebie wprowadzania korekt. I to w naszym przekonaniu będzie stanowiło o tym, że w ciągu tych dwudziestu lat będzie można pewne rzeczy sensownie wprowadzić. Podstawowe elementy, o które trzeba uzupełnić program, to oczywiście realne kształcenie kompetencji (tutaj dochodzi zmiana modelu samego nauczania), zdolności do współpracy, postaw obywatelskich. Wydaje się, że świadomość tych problemów, o których mówił pan Profesor, istnieje i te wątki są poruszane. Mam jednocześnie poczucie, że zmiany w takim obszarze jak edukacja są wieloletnie i wieloetapowe i nic dobrego nie może wydarzać się gwałtownie.

Kolejny etap to szkolnictwo wyższe, za które nie odpowiada Ministerstwo Edukacji Narodowej, lecz Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Jestem przekonany, że kluczowym elementem w tym wypadku, a zajmuję się tym na bieżąco ze względu na moje zaangażowanie zawodowe, jest poprawa jakości kształcenia na poziomie wyższym. Pan Profesor mówił o tym, że część studentów stanowią osoby, które nie powinny znaleźć się na studiach czy które mogłyby skuteczniej i lepiej wykonywać zawody rzemieślnicze. Proponujemy, aby zwiększyć ekonomiczną racjonalność podejmowania studiów pierwszego stopnia. Interwencja państwa powinna być skoncentrowana w dużo większym stopniu na studiach pierwszego stopnia, czyli licencjatu, a etap magisterski powinien być już ograniczony, po to by poprawić jakość kształcenia i równocześnie ograniczyć liczbę miejsc na studiach. To samo powinno dotyczyć studiów doktoranckich, które w systemie bolońskim nie są pracą naukową, a stają się kolejnym etapem edukacji. Także w tym wypadku powinna zostać zmniejszona liczba studentów studiów doktoranckich i powiązana z dużą wyższą ich jakością i rzeczywistym programem studiów, ponieważ obecnie w Polsce tego systemu *de facto* nie ma. Ważnym elementem jest także wzmacnianie konkurencyjności między szkołami wyższymi i powiązanie systemu finansowania szkolnictwa wyższego z realnie osiąganymi wynikami akademickimi i szansami absolwentów na znalezienie pracy.

Pani Minister mówiła także o systemie kształcenia zawodowego i uczeniu się przez całe życie. W Ministerstwie Edukacji Narodowej powstał uzupełniający w stosunku do dziewięciu strategii horyzontalnych dokument „Perspektywa uczenia się przez całe życie”, który stanowi wytyczne dla programowania, zachęcania obywateli do podejmowania wysiłku i podnoszenia kwalifikacji już na etapie kariery zawodowej poza edukacją formalną. Kluczem, w moim przekonaniu, w szkolnictwie zawodowym i uczeniu przez całe życie będzie, zgodnie z tym, co mówił pan Profesor, rola przedsiębiorców, znalezienie sposobu na skuteczniejsze powiązanie tych dwóch obszarów z rynkiem pracy.

Biorąc to wszystko pod uwagę i kończąc już moją wypowiedź, chciałbym powiedzieć o jeszcze dwóch elementach, które są związane z każdym etapem edukacji – formalnej i nieformalnej. Są one także warunkami powodzenia zmian. Pierwszym jest stałe podnoszenie kwalifikacji i zmiana modelu kształcenia nauczycieli. Nauczyciele będą odpowiadać za to, co się będzie działo w szkole. Od ich kompetencji, kwalifikacji zależy to, czy te reformy, które są zaprojektowane, się powiodą. Dlatego docenienie wagi pracy nauczycieli, między innymi przez podwyższenie wynagrodzeń, jest bardzo ważnym elementem, ale musi za tym iść kolejne działanie, to znaczy zmiana modelu kształcenia, być może zachęcanie do tego, aby studia pedagogiczne były podejmowane dopiero na drugim etapie studiów. Wszystko po to, aby mieć podstawę ogólniejszą, studia kierunkowe zaś byłyby podejmowane na późniejszym etapie. Fantastycznym pomysłem jest też stworzenie opisywanych przed chwilą Centrów Doskonałości, po to by umożliwić nauczycielom stałe podnoszenie kwalifikacji. Ciągłe wracam do systemu oceniania i powtarzam go jak mantrę. Ten system oceniania zmian w programie powinien być powiązany z oceną pracy nauczycieli, ale ma dotyczyć także pracowników uczelni wyższych. Ten system ciągłego udzielania informacji zwrotnej dla osób kształcących młodzież i dzieci jest niezbędnym elementem.

Drugim elementem, i o tym mówiła pani Minister, ale jeszcze chciałbym to podkreślić, jest rewolucja cyfrowa, na którą polska szkoła nie jest wciąż wystarczająco przygotowana. Informatyka nie jest nauką wykorzystywania technologii informacyjno-komunikacyjnych w szkole. Te techniki powinny być wykorzystywane bez względu na to, o jakich zajęciach mówimy. Internet, komputer, e-booki czy e-podręczniki, to są wszystko elementy konieczne do wprowadzenia jak najszybciej. Dochodzi teraz do pewnych paradoksów, że dzieci uczące się czy korzystające z komputerów w domach, mają większe kompetencje w tym obszarze niż ich nauczyciele. Dotyczy to nawet bardzo małych dzieci, więc to są te dwa elementy, czyli nauczyciele i cyfrowość, które będą, moim zdaniem, wpływały na to, czy ta wizja zmian w edukacji zostanie zrealizowana.

Jeszcze jedno słowo o kryzysie demograficznym. Moim zdaniem, w związku z nim pojawia się duża szansa dla systemów edukacji. Te procesy demograficzne, o których mówiła pani Minister, mogą oczywiście stanowić bardzo duże zagrożenie. Biorąc pod uwagę, w jaki sposób są przyznawane subwencja oświatowa, dofinansowanie działania przedszkoli – to może stanowić zagrożenie. Ale jednocześnie, gdybyśmy zmienili sposób myślenia o tym, czym jest edukacja, to zmniejszenie liczby uczniów może paradoksalnie wpłynąć na podwyższenie jakości. W tym wypadku powstaje tylko pytanie: jak tę zmianę osiągnąć?

Jolanta Lipszyc

Dyrektor Warszawskiego Biura Edukacji

Komentarz do referatów wprowadzających

To, co jest najważniejsze, to podkreślenie, że szkoła nie lubi rewolucji. Trochę inaczej wygląda to w czasie wojny, kiedy trzeba skonstruować system umożliwiający szybkie reagowanie, a zupełnie inaczej w czasie pokoju. To znaczy wszystko, co zostało powiedziane o projektowaniu i zmianach szkoły i co dotyczy 2030 roku, wymaga podejmowania decyzji dzisiaj. Co to oznacza? Świat zmienia się niezwykle szybko – są szkoły, w których jeszcze nie ma komputerów, tymczasem na świecie istnieją już komputery odczytujące myśli. Odpowiedź na pytania, do jakich czasów przygotowujemy uczniów i jak te zmiany mają być konstruowane, jest moim zdaniem bardzo trudna. Tym trudniejsza, im świat szybciej się rozwija. Trzeba więc sobie odpowiedzieć na pytanie zasadnicze, czy będziemy chronić dziewiętnastowieczny system szkolny? System, w którym są nauczyciel, klasa i cały system klasowo-lekcyjny? Czy też przeciwnie – mamy wszystko digitalizować?

Kłopot polega na tym, że dzisiaj odpowiedziałabym następująco na te pytania – nie znam badań, które potwierdzają, że wdrożenie technologii cyfrowych znacznie zwiększa efektywność nauczania. Jednak wiem, że istnieją badania społeczne mówiące o tym, że gdy dziecko jest wykluczone cyfrowo, to podlega natychmiast także wykluczeniu społecznemu z grupy rówieśniczej. To skłania do tego, aby szkołę modernizować powoli, systematycznie, napełniać ją technologiami, ale równocześnie inwestować w nauczyciela. I było to już powiedziane, że nauczyciel powinien być tutorem, mistrzem, przewodnikiem. Jeżeli tak się nie stanie, to szkoła *de facto* będzie zdana na marketing. Mówię o wyzwaniach, które stoją przed samorządem, ponieważ to, na co jesteśmy narażeni, to jest sytuacja, w której o tym, jak komputeryzować szkołę, wprowadzać nowe technologie, decydują wcale nie specjaliści, lecz, ci, którzy sprzedają dany produkt.

Widzę rozwiązanie, które nawet nie wymaga zmiany prawa, lecz wdrożenia pomysłu sprawdzonego w wielu polskich szkołach. Chodzi o rozluźnienie systemu klasowo-lekcyjnego pozwalającego na indywidualizację nauczania, większą dbałość o wszechstronny rozwój ucznia, umożliwienie realizacji pasji dzieci i nauczycieli. Tak, żeby nie wszyscy uczyli się w taki sam sposób.

Tutaj od razu przejdę do drugiego problemu, który narasta, i musimy sobie z nim poradzić. Mianowicie chodzi o rosnące rozwarstwienie społeczne, kulturowe i ekonomiczne, prowadzące do bardzo silnego uzależnienia sukcesów szkolnych od środowiska rodzinnego ucznia. W rzeczywistości oznacza to, że szkoły dobre stają się coraz lepsze, a słabe coraz słabsze. Gdybym, jako praktyk, miała postawić tezę, wcale nie rewolucyjną, lecz pragmatyczną, to sukces społeczny – narodu oraz państwa – nie zależy bynajmniej od tego, jak dobrze wykształcone są elity, tylko, jakie będzie wykształcenie średniej większości. Jeżeli tak rzeczywiście jest, to należy się zastanowić, jak podnieść średnią. Oczywiście, nie postuluję zaniechania kształcenia elit, wręcz przeciwnie. Ale kluczowa jest w tym wypadku odpowiedź na pytanie, czy wszystkie szkoły muszą być samorządowe? Czy nie należy powierzyć, na większą skalę, prowadzenia szkół innym organom? Czy to spowoduje istotne dysproporcje? Czy rzeczywiście zróżnicowanie programów i metod nauczania wpłynęło na to, że na studiach pojawiły się osoby po maturze, jak zauważył Profesor Kulesza, niedouczone i trzeba bardzo wiele czasu poświęcić na wyrównywanie poziomów? To dyskusja o tym, czy równocześnie z programami specjalnymi dla realizacji nauczania powinniśmy wprowadzić projekty społeczne, które mogą na przykład zapobiec dziedziczeniu biedy. I trzeba od razu odpowiedzieć na to, jak te programy sfinansować. Tutaj częściowo padły nawet odpowiedzi. Być może faktycznie należy zlikwidować subwencję oświatową, przynajmniej w jej obecnej postaci.

Ale najważniejszym problemem samorządu jest przede wszystkim to, że nadal mamy niejasny podział kompetencji i odpowiedzialności pod względem zarówno finansowania, jak i wyników nauczania. Nie będę rozwijała tego tematu, ale wydaje mi się, że warto rozważyć w wypadku oświaty budżet zadaniowy.

Problemem też jest to, że mamy do czynienia z niskim kapitałem społecznym i intelektualnym, istnieje więc potrzeba kształtowania umiejętności współpracy, zaufania i współodpowiedzialności oraz zaangażowania w życie społeczne.

To są te wyzwania, z którymi samorząd musi się zmierzyć, ale odpowiedź nie musi być formułowana w ramach konstrukcji jakichś wielkich systemów. Te systemy można budować na bazie obowiązującego prawa, byle tylko wykluczyć w nim luki.

Finansowanie edukacji

dr Wojciech Misiąg

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

System finansowania oświaty – krytyczna analiza istniejących uregulowań

Chociaż zostałem zapowiedziany jako Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli, to moje wystąpienie proszę potraktować jako głos eksperta zaproszonego na to seminarium, a nie jako stanowisko Najwyższej Izby Kontroli – kształtowanie polityki państwa nie jest bowiem zadaniem Izby.

Zacznę od trzech uwag wstępnych. Po pierwsze, system finansowy jakiegokolwiek dziedziny działalności publicznej musi być wtórny wobec rozwiązań merytorycznych i ustrojowych – to nie finanse mają determinować sposób realizacji zadań publicznych. System finansów publicznych powinien być tak zbudowany, aby umożliwiać jak najbardziej efektywne wykonywanie zadań przypisanych władzy publicznej. Po drugie, truizmem jest stwierdzenie, że im więcej jest pieniędzy, tym jest lepiej. Nie będę się więc zajmował tym, ile środków publicznych należy przeznaczyć na edukację, lecz tym, jak racjonalnie wykorzystać środki na ten cel przydzielone. Po trzecie wreszcie, w bardzo zróżnicowanych zadaniach publicznych są i takie, w których samorząd jest monopolistą i wykonuje właściwie wszystkie zadania publiczne. Są to: oświata do szczebla maturalnego, gospodarka komunalna i kultura. Jeżeli więc mówimy o finansowaniu oświaty, to mówimy przede wszystkim o finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego.

Musimy więc się zastanowić nad tym, jak sprawnie zorganizować system finansowania oświaty, co oznacza finansowanie oświaty samorządowej, a jednocześnie należy pamiętać, że przy podejmowaniu decyzji odnośnie do finansowania oświaty we wszystkich samorządach toczy się gra pomiędzy wydatkami na oświatę, gospodarkę komunalną i – w gorzej zorganizowanych gminach – wydatkami na administrację. W skali całego samorządu oświata pochłania około 30% budżetów, ale są i takie jednostki samorządu terytorialnego, w których udział w budżecie wydatków na oświatę sięga 80%. W ich wypadku, jak wygląda finansowanie edukacji, tak wygląda cały budżet i całe finanse samorządu.

Jest w Polsce dobrze ponad tysiąc takich jednostek samorządu terytorialnego, którym gdybyśmy przyznali jako ich dochody wszystkie podatki powstające na ich

terytorium, to nadal nie będą one w stanie samodzielnie sfinansować zadań oświatowych na nie nałożonych. Pan Profesor Kulesza powiedział o tym delikatnie, ale to, że zadania oświatowe powinny być przekazane samorządom było dla wszystkich oczywiste już w 1990 roku. Trzeba było jednak aż sześciu lat, żeby tak się ostatecznie stało.

Kiedy decydowano się na to, że prowadzenie szkół podstawowych będzie zadaniem samorządu, rozważano dwa sposoby finansowania tego zadania. Pierwszym z nich było przyjęcie modelu niemieckiego, w którym szkoła jest formalnie samorządowa, ale nauczycieli zatrudnia państwo (w Niemczech – landy), co jednak prowadziło do silnej centralizacji nie tylko finansowania, ale i zarządzania oświatą. Drugie, ostatecznie przyjęte rozwiązanie polegało na finansowaniu edukacji z środków, które trafiają do samorządów, ale nie są ich dochodami własnymi. Zdecydowano się więc na finansowanie z budżetu państwa zadań, które są *stricte* lokalne i samorządowe – inaczej się po prostu nie dało.

Dobrze się stało, że nie zdecydowano się na model niemiecki. Dobrze, że nauczyciele czują się związani z samorządem. Przyjęcie tego modelu wymusiło jednak konieczność znalezienia takiego mechanizmu transferu środków do gmin, aby zadania w zakresie szkół podstawowych i liceów (potem doszły jeszcze gimnazja) mogły wypełnić wszystkie jednostki samorządu terytorialnego.

Wymyślono wtedy subwencję oświatową. Jest ona mechanizmem niesłychanie dziwnym. Jest oświatowa, szkolna, trafia głównie do gmin i powiatów, w minimalnym zakresie do województw, lecz formalnie nie stanowi puli środków przeznaczonych na finansowanie szkół. Subwencja oświatowa jest częścią subwencji ogólnej, która trafia do gminy bądź powiatu i może być wykorzystana na dowolny cel. Oczywiście pod warunkiem, że samorząd jest w stanie zapewnić funkcjonowanie szkół w sposób odpowiadający przepisom.

Przepisy te nie określają jednak wymaganej jakości kształcenia. Brak tych standardów jest ogromną przeszkodą w stworzeniu systemu finansowania oświaty, ale jest to problem większy. Brak standaryzacji, generalne pomijanie czynników określających jakość finansowanych zadań publicznych są w zasadzie dostrzegalne wszędzie. To jest problem całego polskiego systemu finansów publicznych, a nie tylko oświaty.

I teraz główna teza mojego wystąpienia: subwencja oświatowa ma dzisiaj same wady. Wady mechanizmu finansowania oświaty mają przy tym dwojaki charakter. Po pierwsze, jestem w stanie wykazać, że dopóki będzie istniała subwencja oświatowa jako taka, nie zdołamy zbudować sensownego systemu finansowania samorządu terytorialnego jako takiego. To jest w tej chwili główna przeszkoda w budowie sprawnego finansowania wszystkich zadań samorządu. Po drugie, gdyby nawet się okazało, że subwencja oświatowa jako instrument, mechanizm jest niezniszczalna,

to jej wewnętrzna konstrukcja zawiera elementy zupełnie przerażające. W ogóle jej nie powinno być. Natomiast jeżeli już jest i musi być, to na pewno nie taka, jak jest obecnie.

Dlaczego subwencja tak bardzo przeszkadza w budowie rozsądnego systemu finansowania samorządów? Otóż mamy w Polsce zróżnicowanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego na obywatela wynoszące prawie 40:1, a po odrzuceniu gmin o skrajnie wysokich dochodach – około 8:1. Są więc gminy, których dochody na mieszkańca są osiem razy większe niż w gminach najbiedniejszych. W odniesieniu do najbardziej kosztownego zadania publicznego, jakim jest prowadzenie szkół, decydujemy się na jego finansowanie w taki sam sposób dla wszystkich gmin, niezależnie od ich potencjału dochodowego. Ogromna część środków, które z budżetu państwa trafiają do gmin, jest tam kierowana, według mechanizmu nieuwzględniającego tego, że są gminy bogate i biedne. Co to dalej oznacza? Z całej tej puli transferu z budżetu państwa do jednostek samorządu terytorialnego tylko około 10% stanowią środki finansujące mechanizmy wyrównawcze, niwelujące różnice potencjału finansowego samorządu.

Subwencja ogólna powinna być przede wszystkim mechanizmem wyrównawczym. To powinno oznaczać, w ogromnym uproszczeniu i skrócie, taką sytuację, w której dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego wylicza się potencjał finansowy, a subwencję ustala się w wysokości wynikającej z różnicy obiektywnie określonych kosztów wykonywania zadań publicznych i wielkości „własnego” potencjału dochodowego bardzo w Polsce zróżnicowanego.

Z przeraźliwą jasnością widzę, że nie da się zbudować dobrego systemu finansowania bez subwencji oświatowej. Jestem pesymistą co do perspektyw jej szybkiego zniesienia. Pozostaje w takiej sytuacji problem drugi, czyli wewnętrznej konstrukcji subwencji oświatowej. Jest mi dość przykro, kiedy patrzę na dzisiejszą subwencję oświatową, ponieważ dwadzieścia lat temu z późniejszym premierem Kazimierzem Marcinkiewiczem wymyśliliśmy mechanizm pierwszej subwencji oświatowej oparty na dwóch parametrach, a nie na czterdziestu. I jestem przekonany, że nie był to system gorszy niż obecny.

Obecna konstrukcja subwencji oświatowej jest rażąco niesprawiedliwa dla gmin wiejskich. Mamy do czynienia ze znacznym różnicowaniem kosztu jednostkowego nauczania w gminach wiejskich i miejskich. Wynika ono między innymi z obowiązujących regulacji płacowych, z mniejszej liczebności klas w szkołach wiejskich, a także z tego, że standard budynków na obszarach wiejskich jest niższy niż w mieście, co wcale nie oznacza, że są one tańsze w utrzymaniu. Biblioteka szkolna w mieście jest niezbyt ważna, a na wsi jest czasem jedyną placówką kulturalną lokalnej społeczności.

Tych obiektywnie istniejących problemów nie uwzględniamy w dostatecznym stopniu przy wyliczaniu subwencji oświatowej. Efekt? Gdy przeanalizujecie Państwo dane Centralnej Komisji Egzaminacyjnej, *Programme for International Student Assessment* (PISA) albo innych badań, dostrzeżecie rozwarstwienie, znaczącą różnicę między szkołami podstawowymi wiejskimi a miejskimi. W gimnazjach różnice są już mniejsze, ale okupione jest to znacznym wysiłkiem tych, którzy na wejściu dostali „po głowie” tak skonstruowanym systemem finansowym.

Do tego dochodzi wadliwie funkcjonowanie systemu „uczniów przeliczeniowych”. Jego konstrukcja jest nieprawidłowa. Powiedzmy tylko o jednym prostym przypadku – dzieci ze sprzężoną niepełnosprawnością w szkołach do potrzeb naliczania subwencji oświatowej są liczone ze wskaźnikiem 9,5. Z jednej strony wywołało to łakome reakcje gmin i doszło do 700 przypadków zawyżenia subwencji spowodowanego zawyżeniem przez gminy liczby tych uczniów. Z drugiej strony istotny błąd konstrukcyjny systemu polega na tym, że ten zwiększony normatyw subwencji przysługuje na każde dziecko z orzeczeniem o sprzężonej niepełnosprawności, bez względu na to, ile na niego wydajemy.

Ten mechanizm namawia do oszczędzania na tym, na czym nie powinno się oszczędzać. Jeżeli dzisiaj na potrzeby wyliczenia subwencji mamy założoną jakąś standardową wielkość oddziału szkolnego, to służy to do tego, aby się doliczyć liczby nauczycieli i w efekcie – kwoty subwencji. Ale wcale nie pytamy, czy rzeczywiście oddziały są zgodne z tymi założeniami. Krótko mówiąc, macie subwencję na tylu uczniów w klasie, ale jeśli klasy będą dwukrotnie większe, to subwencja nadal będzie wam się należała taka sama, mimo że oddziały są większe niż było założone przy wyliczaniu subwencji. To niewątpliwie nie jest dobry system.

Sposób naliczania subwencji miał też premiować „lepszą” strukturę szczebli zawodowych nauczycieli. Był on pomyślany tak, żeby te awanse płacowe nauczycieli znajdowały, z lekką nadwyżką, odbicie w wysokości subwencji. Spotykam się z licznymi sygnałami dyrektorów szkół czy osób nadzorujących oświatę, że to akurat tym młodszy nauczycielom „bardziej się chce”. Wyniki nauczania niekoniecznie są najlepsze w szkołach, w których przeważają starsi, doświadczeni nauczyciele.

Nie odmówię sobie przypomnienia pani Minister, że kilka lat temu Ministerstwo Edukacji Narodowej nie tylko zamówiło, ale także zgodnie z zasadami jawności opublikowało raport, z którego wynikało, że w Polsce korelacja pomiędzy wynikami edukacyjnymi a wysokością subwencji w przeliczeniu na jednego ucznia jest ujemna. Wydaje się to wnioskiem dość szokującym, wymagającym choćby najmniejszej reakcji. Reakcji jednak nie było.

Subwencja oświatowa i system jej naliczania są kompletnie pozbawione elementów oceny jakości edukacji. To, że się uczy lepiej i ma się lepsze efekty za uzyskiwane pieniądze, nie ma żadnego wpływu na naliczanie subwencji.

Taki jest stan obecny. Jestem święcie przekonany, że nie jest prawdziwe wielokrotnie powtarzane twierdzenie: „Jeśli zrezygnujemy z subwencji oświatowej, to gminy natychmiast w radykalny sposób obetną wydatki na oświatę”. Uważam, że znakomita większość gmin taki poziom finansowania utrzyma, jakkolwiek tej „gry o pieniądze” między gospodarką komunalną a oświatą nie można całkowicie lekceważyć. Tu zawsze będziemy mieli kolizję pomiędzy tym, co będą sądziły osoby zajmujące się profesjonalnie oświatą jako taką, a tym, co będzie mówił Profesor Kulesza, który podkreśli, że jak dojdziemy do prawdziwej samorządności, to w końcu i oświata będzie lepiej wyglądała. Nie można się bowiem za każdym razem bać tego, że nasz branżowy interes zostanie naruszony, gdy pozostawimy gminom swobodę decyzji. Bardzo przestrzegam przed takim myśleniem.

Problem udziału samorządu w finansowaniu edukacji dotyczy dziś tylko szkół podstawowych, gimnazjów i szkół średnich. Wpływ samorządu terytorialnego, mówimy głównie o samorządzie wojewódzkim, na to, co dzieje się w szkolnictwie wyższym, jest symboliczny albo żaden, a tak nie powinno być. Te mechanizmy, które dzisiaj obowiązują, nie sprzyjają – niestety – głębszemu zaangażowaniu samorządów w szkolnictwo wyższe.

dr Jan Herczyński

Centrum Modelowania Matematycznego Uniwersytetu Warszawskiego

Silne i słabe strony subwencji oświatowej w Polsce

O znaczeniu oświaty, edukacji i jej miejscu w strukturze samorządu w Polsce dużo już mówiono, więc to pominę. Chciałbym tylko zaznaczyć, zgodnie z tym, co mówił Profesor Kulesza, że system oświaty w naszym kraju jest jednym z bardziej zdecentralizowanych w Europie. Jak stwierdził Prezes Misiąg, mówiąc o finansowaniu oświaty, musimy myśleć o finansach samorządu. Jestem orędownikiem subwencji i uważam, że ona dobrze funkcjonuje. Chciałbym powiedzieć trochę o mocnych stronach, a później omówię jej słabe strony.

Zacznę od interpretacji ujemnej korelacji pomiędzy wysokością subwencji na ucznia a wynikami uczniów. Ta ujemna korelacja jest oczywiście związana z tym, że kwota przypadająca na ucznia jest znacznie większa na obszarach wiejskich i z różnych powodów, ale nie bezpośrednio związanych z samą subwencją, wyniki uczniów na tych obszarach są gorsze. Wobec tego ta ujemna korelacja zachowa się również, kiedy przeniesiemy się na subwencję wyrównawczą – tam, gdzie jest ona wyższa, tak samo będą gorsze wyniki.

Przede wszystkim powiem o trzech mocnych stronach – stabilności, o tym, że subwencja daje pewien standard dla samorządów i nie tylko, a także pełni funkcję wyrównawczą. Potem wspomnę o słabych stronach – o słabym umocowaniu ustawowym w zadaniach oświatowych i o tym, że nie obejmuje przedszkoli, a obejmuje szereg działań, które lepiej byłoby finansować z dotacji celowych. W tym wypadku w pełni zgadzam się z Prezesem Misiągiem – objęcie nią uczniów niepełnosprawnych jest błędem. Na koniec omówię, dlaczego źle działa najważniejszy element algorytmu podziału subwencji, a mianowicie waga wiejska.

Po pierwsze, subwencja zapewniła realną stabilność funkcjonowania polskiej oświaty od 1996 roku, mimo że jak słusznie powiedział Prezes Misiąg, zróżnicowanie potencjału finansowego polskich samorządów jest ogromne. To, że subwencja jest naliczana na ucznia, i to z pewnymi zróżnicowaniami zależnie od pewnych warunków i od charakterystyki danego ucznia, dostarcza samorządom stabilny i prze-

widywalny dochód. Nawet w ubogich gminach ta subwencja może wystarczyć na funkcjonowanie szkół. W tych gminach nie tylko jest ona ich głównym dochodem, ale i wydatki na szkoły są ich głównym kosztem.

Po drugie, w Polsce brakuje zdefiniowanych standardów oświatowych. Samorządy domagają się od samego początku decentralizacji, żeby państwo zdefiniowało standardy, najlepiej jakościowe i ilościowe, związane z wynagrodzeniem, wielkością oddziałów klasowych, zatrudnieniem nauczycieli, lecz państwo polskie nie jest w stanie tego zrobić. Nawet przez kilka lat w ustawie o systemie oświaty funkcjonowała delegacja ustawowa dla ministra edukacji narodowej do zdefiniowania standardów zatrudnienia nauczycieli, po czym okazało się, że wydanie odpowiedniego rozporządzenia było zbyt trudne, i ta delegacja została z ustawy usunięta. Ale to nie jest tak, że urzędnicy Ministerstwa Edukacji Narodowej są leniwi, czy też pozbawieni kwalifikacji. Chodzi mianowicie o to, że w Polsce lokalne systemy oświatowe są bardzo zróżnicowane i wobec tego sformułowanie i uzgodnienie z samorządami jednolitych standardów, które obowiązywałyby dla wszystkich gmin w Polsce – i które będą mogły stać się podstawą do naliczania subwencji, ale jednocześnie występowania z roszczeniami do budżetu centralnego, jak to kiedyś zrobiło miasto Łódź – jest bardzo trudne, jeżeli nie niemożliwe. Interesy samorządów są reprezentowane przez bardzo różne związki – Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich, Związek Gmin Wiejskich RP – i każdy z tych związków ma inne oczekiwania, inne cele, inne priorytety. Konsensusu co do takich ogólnopolskich standardów edukacyjnych nie ma i nie widzę dużych szans na to, żeby go w bliskiej przyszłości osiągnąć. Proces polityczny – dyskusji i analiz, które mogłyby do tego doprowadzić – z pewnością się jeszcze nie zaczął. A jeżeli się zacznie, bez wątpienia będzie długotrwały. Subwencja oświatowa, przy braku tych zdefiniowanych standardów, daje *de facto* rodzaj standardu wydatków w przeliczeniu na ucznia i zwłaszcza na oddział klasowy. Ten standard jest niepełny, nieformalny i nieumocowany żadnymi przepisami, ale pozwala samorządom na dokonywanie ważnych ocen, na przykład na wyliczenie tego, jaki procent wydatków na oświatę pochodzi z innych źródeł niż subwencja oświatowa. W Polsce w rzeczywistości jest parę, może kilkadziesiąt gmin, które wydają na oświatę mniej niż uzyskują z subwencji oświatowej, ale średnio samorządy wydają znacznie więcej. W związku z tym powstają pytania, o ile one więcej wydają, jak to się ma do innych samorządów, jak to się zmieniało w czasie. To bardzo ważny wskaźnik, jaka jest lokalna polityka oświatowa. Taki standard, niepełny i nieformalny, ale jedyny, jaki mamy w warunkach polskich, jest potrzebny samorządom.

Opisane przez Prezesa Misiąga alternatywne podejście, które polegałoby na tym, że mielibyśmy do czynienia z normatywnym obliczaniem dochodów i normatywnym obliczaniem wydatków, a potem używanie subwencji do tego, aby uzupełnić budżet

tych jednostek, które mają mniej środków, jest systemem stosowanym w niektórych krajach. Szwecja jest przykładem kraju, w którym ten system funkcjonuje od wielu lat. Spędziliśmy ostatnio tydzień w Sztokholmie i innych gminach szwedzkich, rozmawiając na temat zarządzania i finansowania oświatą. I nie spotkaliśmy nikogo, kto rozumie ten system. Chodzi o to, że idea jest w teorii prosta, ale w praktyce, aby ją wdrożyć, niezbędne są bardzo skomplikowane rachunki, które wykraczają poza możliwe tematy dyskursu politycznego. W Polsce, chociaż subwencja jest nadmiernie skomplikowana, bo złożona z aż 40 wag, nadal jest ona przedmiotem dyskusji publicznych. Co roku samorzady debatuje z rządem na temat zmian i tego, gdzie ta subwencja powinna być przede wszystkim kierowana – gdzie przeznaczać większe, a gdzie mniejsze środki. Ta dyskusja ma pomóc w budowaniu konsensusu. Tego typu dyskusji w Szwecji nie ma.

Trzecią mocną stroną subwencji jest to, że stanowi ona element wyrównywania dochodów samorządów. Mówił o tym krótko Prezes Misiąg. Ta funkcja wyrównawcza istotnie się różni od sposobu, w jaki sposób funkcjonuje subwencja wyrównawcza. Przypominam, że w ramach subwencji ogólnej w systemie finansowania samorządów w Polsce, oprócz części oświatowej, mamy wiele innych części, między innymi część wyrównawczą. Część wyrównawcza subwencji ogólnej jest oparta na stronie dochodowej. Identyfikuje ona więc, które samorzady mają relatywnie niskie dochody, i wspiera je dodatkowymi środkami. Jest także tak zwane janosikowe, czyli te środki na wyrównywanie są zasilane od samorządów najbogatszych. W przeciwieństwie do części wyrównawczej subwencji ogólnej, w algorytmie subwencji oświatowej bierze się pod uwagę stronę kosztową i przez algorytm podziału stara się uwzględnić zróżnicowanie kosztów. Najważniejszym elementem różnicującym koszty w warunkach polskich w algorytmie podziału subwencji oświatowej jest waga wiejska. Waga wiejska wynosi w tej chwili 0,38, czyli na ucznia na obszarach wiejskich samorzady dostają 38% więcej środków, ale ze względu na inne elementy w algorytmie to jest *de facto* około 50% więcej. To są ogromne środki kierowane dodatkowo do samorządów wiejskich w porównaniu do kwot kierowanych do miast. Później wskażę, gdzie są pewne słabości tak stosowanej wagi wiejskiej. Nie jest ona idealna z różnych powodów, niemniej pełni istotną funkcję, ponieważ na terenach wiejskich szkoły są mniejsze, mają rzeczywiście mniejsze oddziały klasowe, więc koszt jednostkowy kształcenia jest wyższy. I na tę potrzebę odpowiada subwencja oświatowa przez wagę wiejską. Gdybyśmy odeszli od subwencji oświatowej jako bardzo silnego transferu finansowego – jest ona pięciokrotnie większa niż subwencja wyrównawcza – to natychmiast musielibyśmy wprowadzić bardzo silną subwencję wyrównawczą, czyli bardzo ją wzmocnić. Wzmocnienie to musiałoby zostać wdrożone równocześnie z dopisaniem do niej czynników związanych ze stroną kosztową. Praktycznie rzecz biorąc, różne elementy algorytmu subwencji oświatowej musieli-

byśmy przerzucić do algorytmu subwencji wyrównawczej. Czy tego typu zmiana jest warta ponoszonego wysiłku i ryzyka? Moim zdaniem, nie.

Teraz chciałbym króciutko omówić słabe strony. Jak wspomniałem, subwencja oświatowa zapewniła stabilne funkcjonowanie oświaty w Polsce. Mimo różnych trudności miasto Łódź mogło finansować – bez drastycznego obcinania wydatków i cięć w szkołach – swoją oświatę, więc nie jest to argument pozbawiony znaczenia. To, że samorządy mogą finansować oświatę, jest bardzo ważne. Niemniej chciałbym wskazać parę fundamentalnych słabości subwencji oświatowej.

Pierwsza słabość, już wspomniana przez Prezesa Misiąga, polega na tym, że subwencja nie jest umocowana ustawowo i powiązana z żadnymi zadaniami oświatowymi. W związku z tym nie można określić, na co jest ona przeznaczona ani uzasadnić jej wysokości. Z tego powodu w Ustawie o finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego mamy dość kuriozalny i ewidentnie tymczasowy zapis, że każdego roku subwencja oświatowa nie może być niższa niż w roku poprzednim. Jest to bardzo dziwny zapis i rodzaj desperacji, według której: „zapewniamy wam – samorządom – że nie będziemy zmniejszać subwencji, ponieważ nie możemy jej powiązać z konkretnymi zadaniami oświatowymi”. Z tym wiąże się taki problem, że mamy do czynienia w Polsce *de facto* z systemem współfinansowania systemu oświaty – częściowo przez budżet centralny za pośrednictwem subwencji oświatowej, częściowo zaś z innych dochodów samorządu terytorialnego. Ta sytuacja nie jest wyjątkowa. Oświata jest takim zadaniem, które jest ważne z punktu widzenia wszystkich szczebli. Problem polega na tym, że w Polsce te rozróżnienia finansów pochodzących z budżetu centralnego i lokalnego nie są wyraźnie zapisane. Są kraje, które podjęły się takiego precyzyjnego rozgraniczenia. Na przykład Litwa podjęła taki wysiłek – dzieli wszystkie pieniądze na dwie grupy – proces oraz warunki nauczania. W proces nauczania są wliczane między innymi pensje nauczycieli, pomoce dydaktyczne i finansuje je państwo. Za finansowanie warunków nauczania, czyli na przykład utrzymywanie szkoły i pensję pracowników administracyjnych, odpowiada samorząd. Nie wiem, czy jest to rozwiązanie idealne i czy u nas da się wprowadzić analogiczne rozwiązanie. Ale wdrożenie ustawowego rozróżnienia byłoby w tym wypadku bardzo dobre. Z racji tego, że ono nie funkcjonuje, subwencja oświatowa odgrywa bardzo różne role w różnych samorządach. Ogromna różnica jest zwłaszcza pomiędzy gminami a powiatami. Dla powiatów subwencja oświatowa w zasadzie wystarcza, są one w stanie finansować podległe placówki, wykorzystując do tego środki z subwencji. W gminach zaś mamy do czynienia ze wspomnianym współfinansowaniem, w granicach około 30%.

To finansowanie nie jest oparte na żadnych uregulowaniach ustawowych. Ustawodawca ani ministrowie tego nie zaplanowali. Wynika to z tego, że ta subwencja nie

jest precyzyjnie określona. Krótko jeszcze dodam, że zachodzi niekompatybilność pomiędzy subwencją oświatową a Kartą Nauczyciela, ale nie będę tego rozwijał.

Drugą słabością subwencji jest to, że nie obejmuje ona przedszkoli. Kiedy przedszkola zostały przekazane gminom nie otrzymywały jednocześnie transferu z budżetu centralnego liczonego według wychowanków przedszkoli. To doprowadziło do takiej sytuacji, że gminy, które zamykały przedszkola nie zmniejszały swoich dochodów. Nastąpił katastrofalny zanik, załamanie opieki przedszkolnej, które w Polsce trwało bardzo długo. To załamanie w Polsce trwało bardzo długo. Dzięki różnym działaniom ono jest teraz nadrabiane, ale *de facto* głównie przez wykorzystanie środków unijnych. Musieliśmy więc poczekać, aż otrzymamy znaczne środki unijne, żebyśmy mogli zacząć się odbijać od dna. Z punktu widzenia wyrównywania szans oświatowych, funkcji samorządów, w tym wypadku gmin, to jest bardzo poważna słabość.

O trzeciej kwestii wspomnę bardzo krótko, bo o niej mówił Prezes Misiąg. Mamy wiele zadań, które obejmuje subwencja oświatowa, nadających się znacznie bardziej do finansowania poprzez dotacje celowe. Dotyczy to między innymi uczniów niepełnosprawnych. Mamy dla nich w algorytmie cały system wag, są one bardzo duże i ciągle wzrastają. Przekłada się to na wzrost kwoty subwencji naliczanej na uczniów niepełnosprawnych. Niemniej jednak jest bardzo wiele głosów pochodzących z różnych środowisk, w tym organizacji rodziców uczniów niepełnosprawnych, którzy uważają, że ich dzieci nie uzyskują zwiększonej opieki. Innymi słowy, te pieniądze są przeznaczane na inne rzeczy. To pokazuje, że te zadania powinny być finansowane przez dotację celową, co pozwoli na kontrolę, na co te pieniądze są wydatkowane.

Na koniec chciałbym powiedzieć kilka słów o słabości najważniejszego elementu algorytmu podziału subwencji, czyli tak zwanej wagi wiejskiej. Jest to najstarszy element algorytmu, obowiązuje od 1996 roku. Waga wiejska w 90% determinuje rozkład subwencji pomiędzy samorządy, przy czym opiera się na czysto administracyjnej klasyfikacji terenów jako wiejskich lub miejskich. Jednak w tej chwili w Polsce jest, czego nie było jeszcze dwadzieścia lat temu, gdy ten system był wprowadzany, bardzo wiele terenów, które są administracyjnie wiejskie, a *de facto* miejskie, takich jak Lesznów czy Czerwonak. To są bardzo bogate i duże gminy, mają sieć szkolną typowo miejską z dużymi szkołami, w których znajdują się duże oddziały. Nie potrzebują wagi wiejskiej, ale z jej tytułu uzyskują 50% więcej subwencji oświatowej w przeliczeniu na ucznia. To oznacza, że mamy znaczącą nieefektywność wpisaną w system. Te pieniądze, które zupełnie niepotrzebnie dajemy wiejskim gminom submetropolitalnym, moglibyśmy przekazać gminom rzeczywiście wiejskim, gdzie konsolidacja sieci szkolnej jest bardzo trudna i kosztowna, zarówno finansowo, jak i politycznie.

Tkwi w tym pewien paradoks. Jak wspomniałem przed chwilą, waga wiejska jest ważnym elementem algorytmu, dzięki któremu funkcja wyrównawcza subwen-

cji oświatowej ma charakter kosztowy, co zapewnia jej adekwatność i stabilność. Jednak ten właśnie element ma charakter czysto administracyjny, jest słabo powiązany z warunkami prowadzenia szkół i z każdym rokiem staje się coraz bardziej wątpliwy. Pokazuje to, jak trudno będzie odejść od administracyjnej wagi wiejskiej i jednocześnie zapewnić większe środki w przeliczeniu na ucznia tam, gdzie są one rzeczywiście konieczne.

Dziękuję za uwagę.

Błażej Konkol

Prezes Pomorskiego Stowarzyszenia Gmin Wiejskich / Wójt gminy Trąbki Wielkie

Komentarz do referatów wprowadzających

Ja także potwierdzę wiele tez z wystąpienia Prezesa Misiąga czy Profesora Kuleszy. Gdy Państwo spojrzą na środowisko wiejskie na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat, to samorządy na tych obszarach były bardzo zdeterminowane w dostosowaniu bazy oświatowej i optymalizacji środków łożonych na oświatę. Niemniej sytuacja, jaką zastawaliśmy właściwie przy każdej kolejnej reformie, była trudna. Na samym początku była jeszcze całkiem dobra, bo wysokość uzyskiwanych środków była całkiem przyzwoita i chęć do modernizacji obiektów i rozwoju oświaty była bardzo duża także wśród lokalnej społeczności. Po tych reformach powstały gimnazja, w wypadku których nie byliśmy przygotowani do tej reformy, bo trzeba było wybudować nowe budynki, powołać na nowo instytucje, jednak z tym też gminy się jakoś uporały. I myślę, że dzisiaj oświata na obszarach wiejskich wygląda pod względem bazy nie najgorzej. Oczywiście, niepokojąca jest kwestia wyników osiągniętych generalnie na obszarach wiejskich. Chciałbym Państwu podać pokrótce statystykę. W województwie pomorskim wśród gmin wiejskich i wiejsko-miejskich w roku szkolnym 2009/2010 są 683 placówki, 10679 nauczycieli, w tym 494 stażystów, 2059 kontraktowych, 2325 mianowanych i 5801 dyplomowanych. Wynika z tego, że jakość edukacji powinna u nas wzrastać, dzięki awansowi zawodowemu nauczycieli, ale oczywiście problem jest dużo bardziej złożony. Nie tkwi on w uzyskaniu przez nauczycieli kolejnych stopni awansu, ponieważ jest środowisko, które to generuje.

Chciałem w systemie finansowania zwrócić uwagę na jedną bardzo ważną rzecz. Mianowicie istnieje bardzo duże zróżnicowanie wśród gmin wiejskich, jeżeli chodzi o ich zasobność. To są kwestie niezależne od wielu samorządów, co też było podkreślane w wielu poprzednich wystąpieniach. I to, że gminy wiejskie dostają 50% subwencji więcej, nie daje im komfortowej sytuacji finansowej, a często wręcz odwrotnie. Jeżeli subwencja wynosi w granicach 4,5–5 tysięcy rocznie w przeliczeniu na ucznia, to w gminach, które są zasobne, wydatki osiągają poziom około 8 tysięcy złotych. Tej sytuacji nie da się dobrze rozwiązać. Sam musiałem, z wielką przykrością, a także spotykając się z oporem społecznym, zlikwidować trzy placówki oświatowe. Pozwoliło mi to jednak stworzyć jedno gimnazjum w gminie i obecnie subwencja w tej jednostce jest wystarczająca. Ale w innych placówkach, za które

odpowiadam, na przykład w placówce, która kształci 110 uczniów, koszt kształcenia ucznia jest zdecydowanie większy. Nie mogę tej placówki zlikwidować, choćbym nawet chciał, bo będzie pewna pustka na tym obszarze.

Zmierzam do jednej rzeczy, o której wspominali Prezes Misiąg i Doktor Herczyński, że trzeba dodatkowo zróżnicować gminy. Mówię jedynie o gminach wiejsko-miejskich i wiejskich. Wobec zmian w zakresie Ustawy o finansach publicznych mamy sytuację bardziej lub mniej, zależnie od regionu i danej jednostki samorządu, kryzysową. Gdy nie można zaciągnąć pożyczki na pokrycie wydatków bieżących, finansowanie edukacji staje się problemem dla wielu gmin. I problem ten nie zostanie rozwiązany bez podejścia ustawowego w kierunku wprowadzenia naliczenia indywidualnego dla każdej gminy, czegoś, co robi Minister Rostowski w zakresie nadwyżek budżetowych dla każdej gminy. Nie pochwalam tego systemu w całości, bo on paraliżuje pewne działania, ale myślę, że to jest jakieś rozwiązanie. I w tym wypadku szczególnie do Pani Minister ukłon.

Jeszcze jedna rzecz, na którą chciałbym zwrócić uwagę, to zajęcia dodatkowe, które się odbywają w naszych placówkach. Oczywiście gminy łożą na te zajęcia, tylko trzeba pamiętać, że mamy zasadniczy problem z dowozem dzieci do szkół. Zbieramy je z całej gminy, uczą się w oddalonych od swojego miejsca zamieszkania placówkach, bo części placówek już po prostu nie ma, i to też powoduje pewną barierę w tym zakresie. Tego nie doświadczają szkoły miejskie, które mają oczywiście inne problemy.

Dziś mówimy o oświacie, ale chciałbym zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię. Ustawodawca deleguje na gminy nie tylko zadania z oświaty, ale także inne zadania, do których musimy dokładać. Ostatnio bardzo popularna staje się pomoc społeczna, ale także inne zadania. Powiaty, które realizują swoje zadania, są tak kiepsko wyposażone w instrumenty finansowe, że bez pomocy finansowej gminy nie są w stanie zrealizować żadnych większych inwestycji. Dlatego też w tym obszarze musi nastąpić pewien konsensus.

Ostatnią rzeczą, na którą chciałbym zwrócić uwagę, są środki unijne. Dobrze, że one się pojawiły i można z nich skorzystać, zrealizować kilka projektów, ale warto byłoby też pomyśleć o tych gminach najbiedniejszych i wykorzystaniu tych środków systemowo w pewnym celu strategicznym, szczególnie na obszarach wiejskich. Chodzi o to, aby to nie była akcja jednorazowa, ale jakiś cykl, kierowany do tych jednostek, gdzie ewidentnie istnieje potrzeba dofinansowania tych samorządów.

Nie chcę się już odnosić do samej Karty Nauczyciela, do której mamy sporo uwag, jako do dokumentu, który musi ulec zmianie, ponieważ jest on archaiczny i nie powinno tam być miejsca na dodatek wiejski, urlopy zdrowotne, które obciążają budżet. To są sytuacje naprawdę nie do przejścia, szczególnie w samorządach biedniejszych.

Centralizacja vs. autonomia

Ewa Łowkiel

Wiceprezydent Miasta Gdyni

Możliwości realizacji samodzielnej polityki edukacyjnej przez samorządy w świetle istniejących uregulowań

Minęło już dwadzieścia lat od czasu, gdy samorządy mogły przejmować zadania związane z prowadzeniem szkół. To dobry moment do dyskusji o ich roli, kompetencjach i wpływie na jakość edukacji. Szczególnie ostatnie dziesięciolecie zaowocowało wieloma zmianami w systemie oświaty, objęły one strukturę kształcenia i sposób finansowania, duże wyzwania stawiała demografia, jeszcze inne wyzwania przyniósł zewnętrzny system sprawdzianów i egzaminów. Upływający czas wzbogacił nas o wiele doświadczeń i pozwolił samorządom wypracować rozwiązania systemowe.

Oceniając minione lata, trudno nie zauważyć, że najlepsze – co „przydarzyło się” edukacji – to samorząd. Dzięki olbrzymim środkom z budżetów samorządów dokonał się cywilizacyjny przełom. Powstały nowe szkoły, sale gimnastyczne, baseny, boiska, trwają termomodernizacje budynków. Absolwenci odwiedzający swoje szkoły nie kryją zdumienia. Gdynia na przykład w ciągu kilkunastu lat do bieżących zadań oświaty dołożyła 1 mld zł. Podzielam więc opinię pana Profesora Kuleszy dotyczącą Łodzi: tak, fundusze dokładane przez samorządy do edukacji to rzeczywiście olbrzymie pieniądze. Samorządy jednak mogą dziś realizować samodzielną politykę oświatową nie tylko w zakresie dbałości o budynki oświaty i jakość warunków nauki. Decydują o dostępności do różnorodnej oferty edukacyjnej i jej jakości. Kształtują sieć szkół i rodzaj ich ofert edukacyjnych: mogą tworzyć szkoły sportowe, dwujęzyczne, szkoły realizujące rozszerzone programy nauczania, szkoły matury międzynarodowej, decydują o ofercie kształcenia zawodowego, także o kształceniu specjalnym dostosowanym do uczniów o szczególnych potrzebach edukacyjnych. Mają również wpływ na dostępność do kształcenia na poziomie średnim. Bogactwo i różnorodność, a przede wszystkim możliwość wyboru przez ucznia i rodzica szkoły to wartości decydujące o ocenie polityki samorządu w obszarze edukacji.

Tylko samorządy mogą tworzyć ofertę zajęć i programów dodatkowych, czy też decydować o finansowaniu projektów tworzonych przez nauczycieli w szkołach. Ich wybór może znacząco wpływać na jakość kształcenia, ocenianą przez system sprawdzianów i egzaminów zewnętrznych. Potwierdza to maturalny wynik gdyńskich szkół

z matematyki, który wśród dużych miast należy do najwyższych (Gdynia – 58%, średni wynik w Polsce – 48%). To efekt wprowadzania jednej godziny matematyki dodatkowo do wszystkich klas licealnych i technikalnych w całym cyklu kształcenia. Samorządy mogą więc poprzez świadomie kreowaną ofertę edukacyjną wpływać na wyniki sprawdzianów i egzaminów. Egzaminy zewnętrzne są wartością w edukacji i choć nie dają pełnego obrazu szkoły i uczniów, są porównywalne i stymulują sumienną realizację podstaw programowych. Bardzo uważnie monitorujemy wyniki, poczynając od pierwszych sprawdzianów i egzaminów, analizując każdą ze szkół i porównując wyniki na przestrzeni lat. To samorząd najlepiej zna środowisko, w jakim funkcjonuje szkoła (bezrobocie, zamożność, problemy czy patologie społeczne występujące w danej dzielnicy), może więc realizować programy dodatkowo dostosowane do potrzeb uczniów. Samorządy dysponują niezwykle ważnym instrumentem, jakim są dodatkowe środki przeznaczane na edukację. Warto podkreślić jednak, że nie zawsze jakość edukacji zależy od ilości pieniędzy, ale przede wszystkim od sposobu, w jaki są wydawane.

Ryzykiem i poważnym zagrożeniem dla edukacji są niższe dochody samorządów i ustawa o finansach publicznych ograniczająca wydatki bieżące, a jak wiadomo, nie tylko w małych samorządach środki przeznaczone na oświatę stanowią znaczący procent wszystkich wydatków. Dlatego szczególnie bulwersujące są pomysły zmuszające do wydatkowania – często wielomilionowych kwot – w sposób nieznajdujący racjonalnego wytłumaczenia. Myślę nie o zasadzie uzyskiwania, ale o systemie obliczania średnich wynagrodzeń nauczycieli i wypłacania wyrównań w odniesieniu do każdego stopnia awansu zawodowego. Absurdem jest obowiązek obliczania średnich wynagrodzeń także nauczycieli przebywających na urloпах zdrowotnych, którzy zgodnie z Kartą Nauczyciela mogą otrzymać płacę zasadniczą i wysługę lat, czyli nie osiągną średniego wynagrodzenia. Im więcej urloпов zdrowotnych, tym mniejsza szansa na osiągnięcie średniego wynagrodzenia przez samorząd. System jest antymotywacyjny! Bez względu na jakość pracy – czy w ogóle jej świadczenie – nauczyciele na urloпах zdrowotnych również uzyskują wyrównanie, gdyż w danej grupie awansu zawodowego wszyscy nauczyciele otrzymują je w jednakowej wysokości. To zasady, które powodują marnotrawienie pieniędzy. Tymczasem konieczne są programy wyposażające szkoły w sprzęt pozwalający korzystać z nowych technologii. Pracownie komputerowe, które zakupiło Ministerstwo Edukacji Narodowej mają już 7 czy nawet 8 lat... Warto więc szukać rozwiązań systemowych, które pozwolą lepiej wykorzystywać pieniądze, które już są. Samorządy taniej i efektywniej monitorują jakość kształcenia. Lepiej znają placówki oświatowe, mają bezpośredni kontakt z mieszkańcami, mogą więc skuteczniej stymulować jakość nauczania i nie muszą tworzyć nowych instytucji biurokratyzujących system i generujących nowe koszty. Tymczasem edukację niszczy biurokracja, która nie sprzyja jakości kształcenia. Dlatego apeluję o więcej zaufania do nauczycieli, dyrektorów szkół i samorządów.

Marek Pleśniar

Prezes Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Kadry Kierowniczej Oświaty

Dyrektor placówki jako twórca polityki edukacyjnej w swojej szkole – rzeczywistość czy pieśń przyszłości?

Skupię się na opisie autonomii, jaką ma grupa, którą reprezentuję, czyli dyrektorzy placówek oświatowych.

Czy można powiedzieć o autonomii dyrektora w Polsce? Na ile dyrektor jest, a na ile powinien być autorem pomysłu na szkołę? Jak można zapewnić dyrektorowi ten potrzebny poziom autonomii? Przedstawię przykład, jak wygląda to u wszystkich głównych aktorów systemu edukacji w jednym wybranym przypadku.

Wszyscy pamiętamy tę sprawę: październik 2006 roku, Gimnazjum nr 2 w Gdańsku, dziewczynka popełnia samobójstwo. Powstaje sytuacja kryzysowa, której trzeba sprostać. O tym bardzo dużo mówiono na naszych kongresach (Ogólnopolskie Stowarzyszenie Kadry Kierowniczej), kto był, to pamięta. Nauczyciele i dyrektorka stają w obliczu kryzysu w szkole. Pojawiają się rozmaite pretensje między innymi rodziców, opinii publicznej, władz. Sytuację komplikują aktywność prasy i działania policji. Szkoła, tak jak potrafi, zaczyna stawiać temu wszystkiemu czoła.

Pojawia się wsparcie. Do działań włącza się specjalna placówka do spraw kryzysowych w mieście. Jej pracownicy dowiadują się o całej sprawie od dziennikarzy mediów lokalnych, sprawdzają w Internecie i na podstawie uzyskanych informacji decydują się na kontakt ze szkołą. Na szczęście w tym wypadku szybko naprawiono pierwsze błędy, dyrektor skorzystał z pomocy wyspecjalizowanej instytucji. Zaczyna się więc planowe reagowanie. Razem z władzami miasta przygotowuje się kilkuletni plan wyjścia z sytuacji, uwzględniający całą skomplikowaną rzeczywistość. Oczywiście działania monitoruje lokalny nadzór pedagogiczny. To masa obserwatorów i uczestników.

W tym momencie w szkole zjawia się osobiście minister edukacji (Roman Giertych) i „rozjeżdża” momentalnie wszystko, co do tej pory zostało zrobione. Na tle wydarzeń w szkole obwieszcza swoje plany zaostrzenia dyscypliny w oświacie. Na domiar złego, w tym czasie trwa kampania samorządowa. Na płotach wokół szkoły wiszą plakaty rozmaitych kandydatów, którzy wiedzą, że wokół stoi pełno wozów transmisyjnych stacji telewizyjnych. Jak w takim czasie mówić o autonomii?

Czy mamy więc taką autonomię, jakiej potrzebujemy? W sferze codziennego zarządzania szkołą, realizowania rozmaitych projektów rozwojowych dla swojej placówki, a więc projektowania przyszłości szkoły, którą kierujemy, dyrektor ma sporą autonomię. Gdy byłem dyrektorem szkoły, bardzo sobie ceniłem możliwość wpływania na istniejącą „rzeczywistość szkolną”. To był mój główny powód zostania dyrektorem – mogłem wcielać w życie pomysły, miałem bezpośredni wpływ na sposób ich realizacji. Dyrektor, póki nie zaczną ingerować przedstawiciele organu prowadzącego, jest „królem” w swojej szkole.

Jednakże w sferze budowania i kierowania zespołem ludzkim dyrektorzy wręcz modelowo są pozbawieni samodzielności. Nie mają realnego wpływu na politykę kadrową, w tym na nabór, selekcję do zawodu, „awans zawodowy” pracowników. Przychodzą nowi pracownicy, sprawdzają się u nas na stażu albo też się nie sprawdzają. Jeśli źle trafimy i zatrudnimy złych, to „wdepniemy” i potem już się z nimi męczymy.

Zastanawiam się, czy pani Dyrektor Lipszyc dysponuje już tym komputerem czytającym myśli, o którym wspominała? Moje myśli odczytała doskonale. Do jakich czasów przygotowujemy uczniów? Oczywiście do przyszłości.

Ale do jakich czasów przygotowujemy nauczycieli? Wczoraj byłem na seminarium dla grona nauczycieli informatyki. I ci nauczyciele, głównie z Warszawy, mówili, że nowe media, media społecznościowe działają online, w czasie rzeczywistym, nauczyciel więc może mieć z uczniami permanentny kontakt. Ale jednocześnie narzekano: „ja przecież chcę mieć prywatne życie”. „Ja, nauczycielka, nie mogę w ten sposób funkcjonować, żeby o drugiej w nocy też działać w czasie rzeczywistym”. No tak, ale przecież te dzieci tam są – w czasie rzeczywistym. Było też na sali kilka osób, które mówiły: „ja to lubię, przywykłem”. Przyszli nauczyciele będą musieli funkcjonować w czasie rzeczywistym i polubić to, że nie będą wiedzieli, kiedy są w pracy, a kiedy nie. Wielu z Państwa pewnie już tak pracuje w swojej działalności publicznej.

W sferze kierowania zespołem ludzkim mamy i nadal chcemy mieć to wsparcie, które już otrzymaliśmy. Chcemy mieć fundusze na doskonalenie nauczycieli będące do dyspozycji danej placówki, przekazywane szkole według obecnego mechanizmu przeznaczania na ten cel 1%. I należy odrąbać rękę, która będzie chciała zabrać te pieniądze szkole, ponieważ to był jeden z najlepszych wynalazków ostatnich lat. Obiecuje się nam też rozwój systemu wspomagania szkoły. Bardzo o to prosimy.

Jaką autonomię może mieć dyrektor, skoro nawet jego samorząd jej nie ma w takim zakresie, jaki byłby pożądanym? Odnośnie do konkursów dyrektorskich nawet samorząd nie ma tej właściwej autonomii. Od lat potrzebujemy zasobu kadrowego, być może licencjonowanych dyrektorów, a wraz z nim sprawnego zarządzania tymi ludźmi i niemarnowania ich zdolności. Zwłaszcza że ich zdobycie przez lata sprawowania funkcji jest bardzo kosztowne.

Czym marnujemy te zdolności kadry kierowniczej? Na przykład konkursami, które w tej chwili kompletnie się nie sprawdzają. Liczba zmanipulowanych konkursów, które obserwowałem, utwierdza mnie w tej opinii. Myślę, że także Państwo takie widzieli. I nie oszukujmy się, że tak nie jest. Konkurs jest najłatwiejszym sposobem, żeby wygrał ten, który ma wygrać, albo przegrał ten, który ma przegrać.

Możliwość zostania dyrektorem traktuje się jak niemal dobro socjalne czy też coś, co każdemu się należy, bo takie są prawa obywatelskie. A gdzie prawo uczniów do dobrej szkoły?

Uważam, że samorząd powinien wziąć na siebie pełną odpowiedzialność za wybór dyrektora szkoły. Powinien dostać więc możliwość mianowania dyrektora i wziąć na siebie odpowiedzialność za to, kogo mianował. Ostatecznie, co parę lat są wybory oceniające sam samorząd terytorialny.

Dyrektorami powinni być naprawdę najlepsi. I w zawodzie dyrektora – bo taki zawód w Polsce się pojawił – powinien pracować człowiek po praktykach kierowniczych, sprawdzony, przygotowany, z zasobem kompetencji kierowniczych. Nie wystarczą różnej jakości kursy przygotowujące do kierowania. To powinien być wieloetapowy proces dochodzenia, „ścieżek dojścia” do funkcji dyrektora. A więc opowiadam się za rezygnacją z konkursów i profesjonalizacją kierowania szkołami.

Dobre edukowanie jest warunkowane przez dobre zarządzanie. Gdy więc mowa o autonomii dyrektora, to powinniśmy myśleć o całym systemie edukacji jako kontekście i o wszystkich jego aktorach – od ministra do nauczyciela. Powinniśmy też brać pod uwagę pewną ogólną kulturę zarządzania w oświacie występującą w naszym kraju. W społeczeństwie i wśród samych nauczycieli istnieje bardzo ograniczona wiedza, jak zarządzanie w oświacie powinno wyglądać i kto czym właściwie powinien zarządzać. Wszyscy kluczowi pracownicy systemu edukacji powinni nabyć wiedzę i nawyki z zakresu dobrego zarządzania – wójt, minister, nauczyciele, i dyrektorzy placówek. Jest to konieczne, aby nie było już więcej tak jak z nieszczęsną Anią z Gimnazjum nr 2 w Gdańsku, gdy sobie wszyscy nawzajem wchodzili w drogę, ponieważ każdy realizował swoje cele. Obecnie ta kultura zarządzania w szkole wygląda w Polsce tak, że mamy „króla”, czyli dyrektora, może wicedyrektora i nauczycieli. I to jest wszystko, ot, cała kultura.

Wszyscy znają w szkołach sztucznie powoływane zespoły. Przedwczoraj dyrektorka na forum dyskusyjnym Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Kadry Kierowniczej zapytała: „U mnie powstał taki zespół, ale oni (nauczyciele) wybrali na szefa kogoś, kto się nie zgadza objąć tej funkcji. Czy ja mogę mu kazać być szefem zespołu?”. Bez postawienia na ludzi ambitnych, realnych liderów nie ma mowy o aktywnym uczestnictwie tych ludzi w kierowaniu szkołą. Czemu więc w szkole nie wprowadzić – co powtarzam do znudzenia – realnych szczebli kierowniczych? Czemu liderzy nie mają otrzymać za to finansowego dodatku kierowniczego i idącej za tą funkcją wła-

dzy? Czemu dyrektor nie może się nauczyć podzielić władzą z nauczycielami w taki sposób, by na przykład szef zespołu zwołujący spotkanie tegoż zespołu nie musiał w tej kwestii pytać o zgodę dyrektora; aby było oczywiste, że jest liderem, ma pewną władzę i ma prawo pracować z nauczycielami, żeby to wszystko dobrze funkcjonowało? Oczywiście nie mówię w tym wypadku o zaniedbaniu przepływu informacji, tylko o delegowaniu uprawnień.

Polski system tak zwanego awansu zawodowego powinien być całkowicie zlikwidowany. Awansu zawodowego w rzeczywistości nie ma. Nie ma tak naprawdę awansu pionowego, a jest awans w postaci „podwyżki awansowej”. Niech nauczyciele zarabiają tyle, ile uzyskali w ramach ostatnich przemian. Nie oszukujmy się jednak, że system awansu w jakikolwiek sposób wpływa na jakość ich pracy. Jest to proces w wysokim stopniu zbiurokratyzowany. Po prostu jacyś ludzie z zewnątrz mówią szefowi placówki, kto ma u niego dostać podwyżkę! A więc komisje zewnętrzne biorą udział w tym, co w każdej piekarni odbywa się natychmiast na miejscu, decyzją szefa zakładu pracy.

Czy państwo coś chce zmieniać w tym zakresie? Uczestniczyłem kiedyś w zespole doradczym Najwyższej Izby Kontroli zajmującym się funkcjonowaniem systemu awansu zawodowego. Sformułowano tam bardzo ciekawe wnioski, pojawiło się też bardzo wiele pretensji odnośnie tego systemu. A na koniec działania zespołu, jak w *Monthly Pythonie*, ktoś powiedział: „to jest zgodne z prawem, takie właśnie są przepisy”. Taką konstatacją, że w zasadzie wszystko jest świetnie, bo w zgodzie z przepisami, skończyła się nasza kilkumiesięczna praca. A gdzie mowa o jakości tych rozwiązań?

Tak jak wspominałem, szkolni liderzy powinni otrzymać swoją zapłatę oraz mieć wpływ na zarządzanie szkołą. I mam nadzieję, że w końcu zaistnieje to obywatelskie, publiczne współkierowanie oświatą.

Grzegorz Mazurkiewicz

Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego

Komentarz do referatów wprowadzających

Najpierw muszę trochę optymizmu wlać w siebie, bo jestem przygnębiony wystąpieniem Marka Pleśniara. Chociaż zgadzam się z tą diagnozą sytuacji, to i tak jestem nią przygnębiony. Uważam, że musimy znaleźć perspektywę zadaniową, sposób na wyjście z sytuacji, w której własną bierność uzasadniamy uwarunkowaniami zewnętrznymi. Bo te czynniki zewnętrzne są bardzo istotne, ale to jest piękne w ludziach, że potrafimy je zmieniać. Nawet jeśli to jest prawo lub też struktura administracyjna. Jeszcze jedną rzecz powiem *à propos* tego przygotowania dyrektorów. Obecnie funkcjonuje 35 tysięcy szkół, a nadal nie istnieje systemowe podejście do selekcji, doskonalenia i wspierania dyrektorów. To jest obecnie najpilniejsze zadanie dla systemu edukacji, który odpowiada za rozwój społeczny i cywilizacyjny.

Wracając do głównego pytania w tej sesji, myślę, że jeśli pojawiło się takie wrażenie, że centralizacja i autonomia to są sprzeczne zjawiska i koncepcje, to ja nawoływałbym do tego, żeby postarać się zobaczyć je jako swoistą jedność. To są dwa procesy – centralizacja i decentralizacja, czy też kontrola i autonomia – które powinny ze sobą współgrać. Zwłaszcza w obecnej sytuacji, w której rzeczywistość, kontekst, z którym przyszło się nam zmierzyć, jest bardzo nietypowy, a wyzwania są przeogromne. I jeżeli sobie uświadomimy zadania, przed którymi stoimy, to dylemat, czy dać więcej kompetencji samorządom, czy też administracji centralnej, w ogóle się nie powinien pojawić. Jak skoordynować współpracę centralnej administracji oraz samorządów? Jak podzielić się odpowiedzialnością i kompetencjami? Jak integrować przeróżne źródła informacji i możliwości z nimi związane? To są właściwe pytania.

My dzisiaj – co już wielokrotnie tutaj powtarzaliśmy – stoimy przed wyzwaniami, których wcześniej nie znaliśmy, ale również nasze oczekiwania i apetyty są znacznie większe niż kiedyś. To także społeczeństwo, przedsiębiorcy, rodzice – coraz lepiej wyedukowani, z coraz większymi potrzebami, coraz bardziej majątni, z coraz większym wpływem na rzeczywistość – stawiają takie wyzwania, które jeszcze kilkanaście lat temu byłyby nie do pomyślenia. Zastanówmy się, co dzisiaj znaczy jakość edukacji? Jak systemy oświatowe mają realizować różnorodne zadania? Zastanówmy

się także nad zasadą dostępności edukacji dla wszystkich. Zasada, że każdy może się uczyć i ma prawo do edukacji, jest dla nas czymś chlubnym, wynikającym z rozwoju ruchu praw człowieka, rozwoju cywilizacyjnego, ale zmienia diametralnie kontekst funkcjonowania szkoły. Jeżeli pojawia się więc ten dylemat: centralizacja czy autonomia, to jest on fałszywy.

Od dekady, czy nawet dwóch jesteśmy świadkami podejmowania różnych prób rozwiązywania problemów edukacyjnych. Jedną z zauważalnych tendencji jest zwiększanie poziomu partycypacji i uważam, że to jest pomysł na przyszłość. Mówię w tym wypadku o partycypacji wszystkich grup społecznych, prowadzeniu i koordynowaniu pewnego dyskursu. To jest prawdziwa polityka, kiedy się umożliwia ludziom swobodne wypowiedzenie się i dochodzenie do pewnego konsensusu. Polityka to nie jest podejmowanie decyzji i wprowadzanie ich w życie. Polityka to przede wszystkim proces deliberacji nad tym, jakie decyzje należy podjąć, wysłuchiwanie różnorodnych głosów i wprowadzanie w życie postanowień, o których wszyscy zainteresowani mieli szansę się wypowiedzieć.

Inną z tendencji, którą przynajmniej od dekady obserwowano nie tylko w Polsce, była decentralizacja. Rządy, widząc, jak bardzo skomplikowana jest sytuacja, pozbyły się części odpowiedzialności. Ale nie ma takiej możliwości oddania samorządom albo innym instytucjom wszystkich zadań edukacyjnych, dlatego że są pewne zadania, co do których państwo nie pozbędzie się odpowiedzialności z różnych powodów. Jednym z nich jest jakość edukacji. Międzynarodowe badania, egzaminy zewnętrzne, również te straszne media wykorzystujące płynące z tych źródeł informacje i masa innych płaszczyzn, które oddziałują na naszą świadomość, powodują, że my, jako obywatele nie będziemy zwracać się do samorządu, ale do państwa o to, żeby zapewniło równą dla wszystkich i jednocześnie wysokiej jakości edukację.

W związku z tym jestem wielkim zwolennikiem decentralizacji i zwiększania autonomii, ale dopiero wtedy, kiedy zaplanujemy, w jaki sposób państwo stworzy system wsparcia dla tych instytucji. Socjologowie mówią o tym, że decentralizacja i autonomia pomagają ludziom dobrem. Gdynia z pewnością więc sobie poradzi. Natomiast ci, którzy mają problemy, deficyty intelektualne, finansowe, organizacyjne, potrzebują wsparcia państwa. W zarządzaniu znana jest zasada mówiąca, że gdy decentralizuje się system podejmowania decyzji, należy centralizować system kontroli. Nie wiem, czy takie podejście jest najszluszniejsze, ale apeluję o to, żeby dopracować się sensownego podziału obowiązków. Takiego podziału, który nie wynikałby z siły czy hierarchii, ale z konsensusu, a w którym aktywni mieliby prawo i wolność do rozwoju, a słabsi mieliby prawo do wsparcia, ponieważ myślę, że obecnie najważniejszym zadaniem jest stworzenie takiej polityki, która będzie istniejące nierówność umiejętnie niwelowała.

Kończąc, chciałbym się jeszcze przyznać, że reprezentuję program modernizacji nadzoru pedagogicznego, w którym założono, że badanie jakości pracy szkoły przejmie od kuratoriów oświaty nowa centralna instytucja ewaluująca jakość kształcenia. Na razie to wszystko jeszcze nie zadziało. Zaproponowaliśmy pewien model, ale niestety jest to takie nowe oprogramowanie, które funkcjonuje w starym komputerze. Efekt na razie jest więc taki, że widzimy spore niezadowolenie, ponieważ modele mentalne sporej grupy osób są nieadekwatne do tego, co proponujemy. To znaczy bez wspólnego zaufania pomysł na ewaluację i centralne badanie jakości nie ma szans. Reasumując, budowa zaufania, wypracowanie wspólnych rozwiązań oraz takie skonstruowanie systemu, aby wspierać słabszych, to moje postulaty w sprawie rozwiązania tego dylematu centralizacji i autonomii.

Komentarz do referatów wprowadzających

Szanowni Państwo, po pierwsze, bardzo serdecznie dziękuję za zaproszenie, dziękuję także za bardzo merytoryczną dyskusję. Cieszę się, że nie pojawia się wątek Karty Nauczyciela. Nie dlatego, że obawiamy się tej dyskusji, ale dlatego, że najchętniej dyskutują o niej Ci, którzy tej ustawy nigdy nie czytali i próbują naprawiać oświatę. Ale ponieważ władzę ma ten, kto ma mikrofon, to ja skorzystam z tej okazji, żeby dwa zdania powiedzieć.

Po pierwsze, inicjatorem artykułu trzydziestego – jednorazowego dodatku uzupełniającego – jest pani minister Krystyna Szumilas, nie Związek Nauczycielstwa Polskiego. Zgadzam się z opiniami, że wypłata jednorazowych dodatków uzupełniających wszystkim, niezależnie od jakości pracy, jest niewychowawcza, dołączająca budżet jednostek samorządu terytorialnego i należy to jak najszybciej zmienić. W Sejmie leżą nasze poprawki, niestety upór i opór koalicji rządzącej spowodował, że nie podjęto nad nimi prac legislacyjnych.

Po drugie, urlopy dla poratowania zdrowia to wątek, który należy przedyskutować. Mamy sprawdzone mechanizmy finansowania zwolnień lekarskich i dlatego kwestie urlopu dla poratowania zdrowia należy rozstrzygnąć w kontekście administracyjnym. Naszym zdaniem nie należy odbierać tego uprawnienia, ale zwiększyć nadzór nad jego przyznawaniem. Nie należy jednak demonizować tej sprawy. W roku szkolnym 2001–2002 z urlopu dla poratowania zdrowia skorzystało około 21–22 tysięcy nauczycieli. Obecnie Ministerstwo Edukacji Narodowej podaje, że jest to około 11–12 tysięcy osób. Więc spadek jest zauważalny. Natomiast chcę także powiedzieć, że troszeczkę razi mnie w debacie o edukacji fakt, że osoby, które, w 1998 roku leżały przed ministrem Handke i krzyczały „Hosanna” na okoliczność ówczesnych rozwiązań, dzisiaj jakby zapomniały, co mówiły i jak bardzo wspierały system awansu zawodowego, który był dołączający dla budżetu państwa. Tylko Związek Nauczycielstwa Polskiego, tylko my, mówiliśmy, że natura ludzka jest taka, że za moment będziemy mieli samych dyplomowanych. Natomiast władza – i tu pozwolę sobie nie zgodzić się z jednym z przedmówców – leży w długopisie dyrektora. Wcale nie ma obowiązku, jeśli ma wątpliwości, ustalania w każdym wypadku pozytywnej oceny

dorobku zawodowego i podpisywania procedur awansu i warto z tego korzystać. Chciałbym podkreślić, że ten „warszawocentryzm” i przekonanie, że otaczająca nas rzeczywistość pisana scenariuszami Gdyni, Warszawy, Poznania i innych bogatych miast da się przełożyć na wszystkie, prawie cztery tysiące polskich gmin jest nieporozumieniem. Ta otaczająca nas rzeczywistość jest bogatsza od naszej wyobraźni i niestety jest cała masa patologii, które należy piętnować, nie bacząc na nic, ale należy również popularyzować te dobre wzorce.

Jestem także zwolennikiem zmiany sposobu wyłaniania kadry kierowniczej w drodze konkursu, mimo moich uwag krytycznych do obecnych procedur, jestem mimo wszystko zwolennikiem formuły konkursowej. Natomiast jestem przekonany, że należy odchudzić komisję z nadmiaru przedstawicieli samorządu terytorialnego. Skład komisji konkursowej powinien się ograniczyć do jednego przedstawiciela samorządu, jednego przedstawiciela pracowników (nie tylko nauczycieli i Rady Pedagogicznej), jednego rodzica, o których za mało mówimy w tej dyskusji, jednego przedstawiciela nadzoru pedagogicznego i jednego przedstawiciela środowiska naukowego zajmującego się organizacją pracy kadry kierowniczej. Wtedy będzie mniej układanek, mniej koterii, mniej zależności i nie będzie sytuacji dyrektora, który ma dwadzieścia cztery lata stażu dyrektorskiego i miał raz konkurs, a wszyscy naokoło wiedzą, że jest to osoba, która nigdy dyrektorem być nie powinna. Powinien temu towarzyszyć podział kompetencji. Tylko nie chcemy się dzielić, bo albo nie wiemy, że możemy, albo boimy się utraty wpływu, utraty władzy.

To jest mapa jakości, którą kiedyś przygotowałem na potrzeby Ministerstwa Edukacji Narodowej do debaty o jakości pracy nauczyciela. Proszę zwrócić uwagę, jest ona bardzo ograniczona, także w sensie graficznym. Na jakość pracy nauczyciela wpływają między innymi polityka edukacyjna państwa i jakość stanowionego prawa. Polityka państwa powinna zawierać pewną projekcję, która pozwoli nam stwierdzić, w jakim kierunku zmierza edukacja, także w sensie legislacyjnym. Dzisiaj przyjęte zmiany będą owocowały w całości swojej realizacji za dwanaście czy trzynaście lat i warto wiedzieć, że na jakość pracy nauczyciela składa się także jakość stanowionego prawa w kontekście przekazywania szkół. Powstaje pytanie o to, czy te szkoły będziemy traktowali jako element budujący jakość edukacji? Czy przekazywanie szkół będzie próbą zbilansowania kosztów, bo część samorządów sobie z tym nie radzi? Tutaj pozwolę sobie nie zgodzić się z panem Prezesem Misiągiem i z jego idealistyczną wypowiedzią, że jeśli przekazemy samorządom wszystko, to nikt nie zlikwiduje szkół. Wydaje się, że przedszkola i to, co kolega Proksa powiedział, są tego najlepszą ilustracją. Warunki pracy nauczyciela – rzeczywiście nie twierdzę, że samorząd to jest największe szczęście, jakie nas spotkało, ale jestem najzagorzalszym obrońcą samorządów, jeżeli chodzi o prowadzenie szkół. Zarówno tych, które przejęły w 1991 roku, jak i tych, które skorzystały w 1996 roku, bo

rzeczywiście, czegokolwiek byśmy nie powiedzieli o samorządach, to w tym zakresie naprawdę się one sprawdziły. Natomiast nie sprawdzili się Ci, którzy jeszcze w 1998 roku mówili w kontekście zmian emerytalnych nauczycieli, że nie będzie chorób zawodowych, nie trzeba będzie przechodzić na wcześniejsze emerytury, bo wszyscy będziemy mieli w szkołach urzędnika głośnomówiącego, a klasy będą piętnastoosobowe. Widzimy, że osoba, która to głosiła, ma się całkiem nieźle w swoim systemie działalności ubezpieczeniowej, gorzej z nauczycielami i ich chorobami zawodowymi. Jestem zwolennikiem bardzo silnego nadzoru pedagogicznego, ale także w relacji do jednostek samorządu terytorialnego i ich kompetencji. Nadzoru wyposażonego w istotne kompetencje decyzyjne, stanowiące, a nie pozorne, niemające wielkiego wpływu na działania wójta. Załamanie nadzoru nastąpiło w czasach, kiedy nastąpiła reforma Handkego, bo tutaj pani Minister Dzierzgowska próbowała jakoś pogodzić te kolosalne zmiany z oporem środowiska i stąd to złagodzenie nadzoru. Powtórzę, jestem zwolennikiem bardzo silnego nadzoru pedagogicznego. Dla mnie nie ma znaczenia, czy to będzie kurator, gubernator czy jakikolwiek inny urzędnik. To ma być osoba, która będzie merytorycznie, bezdyskusyjnie dobrze przygotowana do zajmowanej funkcji oraz będzie wyposażona w uprawnienia pozwalające w konfrontacji z nieudolnym wójtem chroniącym swojego dyrektora, który źle działa, temu pracownikowi nadzoru pedagogicznego wyjść z tej batalii absolutnie zwycięsko. Jestem także za tym, żebyśmy wzmacniali pozycję dyrektora biorąc pod uwagę także uwarunkowania, o których mówiłem przy zmianie składu komisji konkursowej. Zbyt wielka jest zależność dyrektora od samorządu, nadmiernie, moim zdaniem, dyrektor jest uległy wobec rady pedagogicznej, bo wie, że za trzy lata czy za cztery, czy za miesiąc ta rada będzie go wybierała. Natomiast, pani Prezydent, problem polega na tym, że niestety tych dobrych samorządowców być może mamy bardzo dużo, ale zbyt mało o nich wiemy. Natomiast mamy samorządowców, którzy rządzą na telefon. Którzy nie wydają prawa w postaci uchwały rady gminy czy swojego zarządzenia. Rządzą telefonicznie i w tym zakresie wojewoda jest bezsilny jako reprezentant premiera w terenie, kurator jest bezsilny dlatego, że tak jak dawniej rządziło prawo powielaczowe, tak teraz rządzi telefon i samowola samorządowców, którzy tak rozumieją ową samorządność.

Ważne są także potrzeby i aspiracje dziecka. Krawiec, do którego przychodzimy z materiałem, ma tylko do czynienia z dobrą lub złą jakością tego materiału. Na jakość pracy nauczyciela składa się o wiele więcej czynników, ten kapitał kulturowy dziecka, środowisko, z którego ono się wywodzi, jego ambicje, jego oczekiwania, które on stawia przed szkołą także w jakiejś mierze determinują jakościowe działania nauczyciela.

Zwracam także uwagę na to, że ważne jest to otoczenie szkoły rozumiane w sensie kulturowym, a także rodzinnym. Nauczyciel w Polsce jest bezsilny wobec rodzi-

ców. Nauczyciel w Polsce może rodziców poprosić o pomoc bez nadziei, że rodzice na ten głos i na tę pomoc zareagują pozytywnie. Natomiast nie ma możliwości zobowiązania rodziców do wykonywania określonych działań na rzecz swojego dziecka. Bardzo gorąco zachęcam Państwa do przeczytania artykułu w „Polityce” z 2010 roku, o ile dobrze pamiętam, napisanego przez panią psycholog Agnieszkę Milczarek o samotności nauczyciela. Jest to chyba jedyny w mediach materiał, który – przepraszam, nie chcę nikogo urazić – nadaje się do czytania, dlatego że on rzeczywiście odnosi się do istoty życia szkolnego. Zbagatelizowaliśmy w ostatnich latach przygotowanie zawodowe nauczycieli. W tej chwili produkujemy nauczycieli, dlatego że ten rodzaj szkolnictwa wyższego jest najtańszy w funkcjonowaniu, tam jest potrzebny wykładowca, tablica, kreda i nic więcej. Wydaje się, że w procesie modernizacji polskiej szkoły pominęliśmy tak ważny element jak kształcenie nauczycieli, ale też kształcenie nauczycieli, którzy będą kształcić przyszłych nauczycieli, dlatego że to jest element, moim zdaniem, niezwykle istotny z punktu widzenia debaty o jakości tego, kto jest w szkole, oprócz ucznia, osobą i postacią najważniejszą. Dzisiaj mamy poważne wątpliwości, czy jakość usług edukacyjnych – przepraszam za to komercyjne określenie – oferowana przez wielu nauczycieli, którzy kończą różnego rodzaju uczelnie, nad którymi nikt nie panuje i nikt tego nie bada, nawet z Państwową Komisją Akredytacyjną włącznie, czy ta jakość jest tą, której my pożądamy i której oczekujemy. Trzeba bowiem pamiętać, że ten nauczyciel będzie nauczycielem przez najbliższe czterdzieści lat. Wobec tego, reasumując, jeśli mówimy o jakości, to zwróćmy uwagę na to, że nie można tego zderzać w dychotomicznym układzie nauczyciel – Karta Nauczyciela ani nie można bagatelizować wszystkich czynników, które składają się na projakościową działalność na rzecz edukacji i które rzeczywiście mają wpływ na to, kogo wypuszczamy ze szkoły.

I na zakończenie ostatnie zdanie – zmarł Profesor Wincenty Okoń i pamiętam rozmowę z panem Profesorem Okoniem, w której mówił, wspominając swoją historię – to *à propos* tego, co pan Profesor Kulesza mówił – że gdy on poszedł do szkoły i został pracownikiem naukowym, to słyszał: „kogo to my uczyimy, kogo ta szkoła wypuszcza”, i tak się ciągnęło od czasów końca lat czterdziestych XX wieku aż do dzisiaj. Więc cieszę się, że pan, który zabierał głos zaraz po panu Profesorze, pan Jakub Wojnarowski, miał odmienne w tym temacie zdanie.

Dziękuję bardzo za uwagę.

Rola samorządu wojewódzkiego w tworzeniu strategii oświatowej

Janusz Sepiół

Senator RP

Jaka polityka edukacyjna samorządu wojewódzkiego na podstawie doświadczeń województwa małopolskiego?

Organizatorzy poprosili mnie, abym, korzystając z mojego doświadczenia dwóch kadencji sprawowania funkcji marszałka województwa, przedstawił, jaka jest edukacyjna polityka samorządu wojewódzkiego, a może precyzyjniej – jaka była do niedawna. Będę zatem mówił o doświadczeniach Małopolski, na której obszarze, nawiasem mówiąc, około 60% uczniów uczy się w szkołach wiejskich. Co ciekawe, mimo to w wynikach testów zewnętrznych uzyskiwanych w szkołach podstawowych, gimnazjach i szkołach średnich województwo zajmuje z reguły drugie lub trzecie miejsce w Polsce. Przeczy to wielu poglądom wypowiedzianym tutaj wcześniej o nieuchronności słabej edukacji na wsiach.

Rzeczywiście w potocznym wyobrażeniu samorząd województwa nie jest związany ze sprawami edukacji. Poniekąd jest to słuszne, ponieważ ustawodawca powierzył temu samorządowi dość marginalne kompetencje. Konkretnie były to: pomaturalne szkoły medyczne, szkoły przysanatoryjne (działające wtedy zresztą tylko w kilku województwach), ośrodki kształcenia nauczycieli oraz biblioteki pedagogiczne. Szczególnie z powodu przekazania tych ostatnich dwóch typów instytucji kuratorzy oświaty do dziś są niepokieszeni.

Poprzestanie na tych kompetencjach byłoby jednak dalekie od ambicji władz wojewódzkich, ich instrumentów, działań, a przede wszystkim wyzwań, przed jakimi stają. Należy bowiem podkreślić, że misja samorządu województwa wiąże się z budowaniem strategii rozwoju, wdrażaniem tej strategii i braniem odpowiedzialności za rozwój cywilizacyjny regionu. Co więcej, samorząd wojewódzki wyposażono w niezwykle silny instrument, jakim jest zarządzanie środkami europejskimi – zarówno pochodzącymi z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, jak i z Europejskiego Funduszu Społecznego.

Wywołało to rewolucję w relacjach pomiędzy samorządami różnych typów. Do tej pory w polskiej doktrynie samorządowej dominował pogląd o braku hierarchiczności jednostek samorządu terytorialnego. Tymczasem powierzenie regionom zarzą-

dzania funduszami europejskimi ustawiło pozostałe samorzady w kategorii klientów. W konsekwencji zmieniło się także postrzeganie kompetencji i siły poszczególnych samorządów w zakresie edukacji. Trudno bowiem wyobrazić sobie strategię rozwoju regionalnego bez komponentu edukacyjnego i rozwoju zasobów ludzkich. Trzeba wyraźnie zaznaczyć, że to samorząd wojewódzki stał się głównym inicjatorem, a także głównym podmiotem finansowania działań w tym obszarze. Oczywiście mówimy o sytuacji po 2004 roku, a już zwłaszcza po 2007 roku, kiedy województwa zaczęły tworzyć własne programy rozwojowe, mając jednocześnie dużą samodzielność w zakresie wydatkowania środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Ale niewątpliwie takie „rozpychanie” się samorządu wojewódzkiego w obszarze edukacji rozpoczęło się właściwie zaraz po jego powołaniu.

Chciałbym przedstawić uproszczony katalog, swoisty przegląd edukacyjnej aktywności samorządu wojewódzkiego w ogóle, choć zapewne jakieś różnice między regionami istnieją.

Kwestią szczególnej wagi są Państwowe Wyższe Szkoły Zawodowe. Wiadomo, że powstały one jako inicjatywa rządowa w miastach, które utraciły status województwa. Jest jednak cała grupa tych szkół zawodowych, które powstały z inicjatywy samorządu wojewódzkiego, co wynikało z pewnej – regionalnej właśnie – koncepcji rozwoju edukacji. W Małopolsce powołaliśmy do życia dwie takie szkoły – w Nowym Targu i Oświęcimiu (obok już funkcjonujących w dawnych stolicach wojewódzkich, czyli Nowym Sączu i Tarnowie). Musieliśmy sami zbudować te instytucje od zera – począwszy od przygotowania wniosków, po zapewnienie całego wyposażenia szkoły i ponoszenia części kosztów jej funkcjonowania. Zwłaszcza na początku istnienia szkół było to zasadnicze zadanie samorządu województwa. Dziś bezpośredni wpływ na te szkoły jest znikomy – ogranicza się do delegowania przedstawicieli do konwentów i pewnych ułatwień w budowaniu kontaktów międzynarodowych. Dalej jednak inwestycje w Państwowe Wyższe Szkoły Zawodowe to potężna pozycja w budżetach inwestycyjnych województw. W Małopolsce w perspektywie finansowej 2007–2013 na projekty związane z siecią tych szkół zarezerwowane są środki o wartości 160 milionów złotych. Co więcej, na przykład szkoły medyczne, zajmujące się między innymi kształceniem pielęgniarek, czy też część kolegiów językowych przesuwalismy właśnie do Państwowych Wyższych Szkół Zawodowych, włączając je w ich strukturę. Połączone to było z przekazywaniem majątku (nieruchomości), można więc mówić o procesie „wywianowania” tych szkół. Obecnie dysponują one naprawdę przyzwoitą bazą materialną. Zaangażowanie samorządu wojewódzkiego w jej tworzenie nie było żadnym zobowiązaniem ustrojowym – była to spontaniczna, ale celowa inicjatywa samorządu województwa.

Drugą kwestię stanowią szkoły zawodowe, pomaturalne, które zostały w ostatnich latach dość mocno przeprofilowane. Jest wiele zawodów, które – jak mi się wydaje

– mają przed sobą dość dobrą przyszłość, a nie kwalifikują się do nauczania na poziomie wyższym. Na przykład asystent osoby niepełnosprawnej, opiekun medyczny, opiekun w domach opieki społecznej, protetyk słuchu, technik dentystryczny, technik farmaceutyczny, ratownik medyczny, terapeuta zajęciowy itd. Z punktu widzenia wyzwań demograficznych, przed którymi stoimy, ten sektor jest niezwykle istotny. Samorząd wojewódzki poświęcił wiele uwagi i środków na rozwój tego kierunku edukacji.

Trzecia kwestia to ośrodki kształcenia nauczycieli. Wydawało się, że jest to mocny instrument wpływania na cały system edukacji. Doświadczenia są jednak niejednoznaczne. Oczywiście samorząd powołuje tam radę programową, zatwierdza plany działań, próbuje w pewien sposób wpływać na ich funkcjonowanie. W tej chwili dążymy do połączenia Ośrodków z bibliotekami pedagogicznymi. Z perspektywy kilku lat w systemie doksztalcania nauczycieli więcej jest chyba porażek niż sukcesów. To temat wart osobnego rozważenia.

Kolejna dziedzina to systemy stypendialne i promocja zdolnej młodzieży. Jako samorząd województwa w 2004 roku utworzyliśmy Fundację „Sapere Auso” finansowaną głównie przez przedstawicieli biznesu, a w części także ze środków własnych. Proporcje z czasem się zmieniały – wkład przedstawicieli biznesu był coraz mniejszy, na co wpływał w pewnej mierze brak aktywności liderów regionalnych w pozyskiwaniu sponsorów. „Sapere Auso” to fundusz zorientowany głównie na młodzież wartą premiowania nie tylko za jej osiągnięcia edukacyjne, ale także artystyczne i społeczne. Do tej pory udzielono dwa tysiące tych stypendiów na łączną kwotę 6,5 mln złotych. Od niedawna fundusz ten służył także dofinansowaniu pobytów w Małopolsce młodzieży z terenów byłego Związku Radzieckiego. O stypendium może się starać także młodzież pochodząca z innych województw, a ucząca się na obszarze naszego regionu, jak i młodzież małopolska studiująca w innych ośrodkach.

Oprócz Fundacji „Sapere Auso” powstał Małopolski Program Stypendialny dla uczniów szczególnie uzdolnionych. Wykorzystano w nim środki pochodzące z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Przez 3 lata przyznano 1,5 tysiąca stypendiów na łączną sumę około 9 mln złotych.

Uruchomiono także program stypendialny dla doktorantów o nazwie „Doctus”. To bardzo poważny program, w którego ramach przyznawane są trzyletnie stypendia po 3 tysiące złotych miesięcznie. Do tej pory objęto taką pomocą 213 małopolskich doktorantów, a kosztowało to łącznie 14 mln złotych.

Wreszcie mamy program o trochę pretensjonalnej nazwie „Diament”, którą tłumaczy się jako: Dostrzec i Aktywizować Możliwości, Energię, Talenty. Ale nie jest to program stypendialny. To fundusz ukierunkowany na rozwijanie kluczowych kompetencji, takich jak informatyka, matematyka, język angielski czy pewne zdolności twórcze poprzez dodatkowe zajęcia, szkoły letnie, wdrożenie e-learningu, aktywność kół naukowych. Program ten ma charakter masowy – przewinęło się przezeń trzyna-

ście tysiący dzieci, głównie biorących udział w zajęciach dodatkowych z matematyki i języka angielskiego.

Osobnym tematem, który w tym momencie pomijam, jest cały kompleks rywalizacji sportowej dzieci i młodzieży, której finansowanie ciąży niemal wyłącznie na samorządzie wojewódzkim.

Fundamentalnym zagadnieniem jest finansowanie infrastruktury edukacyjnej ze środków Regionalnych Programów Operacyjnych, szczególnie w zakresie szkolnictwa wyższego i średniego. Na to przeznaczone są już bardzo poważne kwoty – w wypadku Małopolski wartość projektów dla szkół wyższych i średnich wynosi prawie pół miliarda złotych. Oczywiście, oprócz wymienionych szkół, pomoc jest przeznaczana także na infrastrukturę szkół podstawowych, gimnazjów i przedszkoli. Dlatego też nie ma miesiąca bez przecinania wstęgi w jakimś kolejnym oddawanym do użytku obiekcie.

Kolejną kwestią jest rozbudowa bazy sportowej, zarówno z środków z Regionalnych Programów Operacyjnych, jak i z środków Totalizatora Sportowego, bo fundusze pochodzące z tego źródła także są rozdzielane przez samorząd regionalny. Około 2000 roku powiedzieliśmy sobie, że sala gimnastyczna musi być przy każdej szkole, hala sportowa w każdej gminie, a basen w każdym powiecie. Program ten jest w zasadzie ukończony – obecnie ostatni basen jest wykańczany w miejscowości, która nazywa się *nomen omen* Sucha Beskidzka.

Dziś najbardziej wrażliwym obszarem, w który wkracza samorząd wojewódzki, jest szkolnictwo zawodowe. Podjęto duży program pod nazwą „Modernizacja szkolnictwa zawodowego”, w który jest zaangażowanych 32 partnerów, czyli wszystkie podmioty publiczne (powiaty) i grupa podmiotów niepublicznych prowadzących szkolnictwo zawodowe. Objęto nim 200 szkół oraz 17 tysięcy z 37 tysięcy uczniów. W ramach programu uczniowie biorą udział w dodatkowych kursach czy praktykach zawodowych, mogą korzystać z doradztwa zawodowego, a system szkolenia nauczycieli jest certyfikowany. Około 10% środków finansowych w ramach tego programu, kosztującego 140 mln złotych, jest przeznaczanych na doposażenie szkół zawodowych.

Oprócz tych zasadniczych rzeczy, które wymieniłem, jest też trochę innych działań. Na przykład samorząd wojewódzki jest bodajże największym donatorem Uniwersytetów Trzeciego Wieku, prowadzi też pewne akcje z zakresu edukacji regionalnej, a także akcje formacyjne. Stanowią one bardziej element polityki zajmującej się młodzieżą niż polityki edukacyjnej.

Jak widać z tego przeglądu, działań jest wiele, są one wielokierunkowe i środki przekazywane na nie *summa summarum* są znaczne – w latach 2007–2013, bez kosztów prowadzenia szkół, zamykają się one w kwocie mniej więcej miliarda złotych.

Reasumując, samorząd regionalny staje się głównym sponsorem i główną siłą inicjatywną w obszarze edukacji. Pytanie tylko, jak długo. Trzeba bowiem pamiętać,

że powoli te proste, najbardziej bezpośrednie czy palące potrzeby infrastrukturalne są już w większości zaspokajane. Natomiast jeśli rzeczywiście samorząd wojewódzki bierze odpowiedzialność za rozwój gospodarczy i cywilizacyjny, to trzy kwestie wydają się z tego punktu widzenia kluczowe: rozwój kapitału intelektualnego, kształcenie zawodowe i przyrost kompetencji oraz edukacja regionalna i obywatelska.

Jeśli chodzi o pierwszy aspekt, czyli kapitał intelektualny, to mniej więcej wiadomo, co należy robić. Stąd starania o rozszerzanie oferty edukacyjnej, zwłaszcza pozaszkolnej, językowej, informatycznej, umożliwianie ekspresji artystycznej jako drogi do kreatywności.

Jeśli chodzi o drugi aspekt – szkolnictwo zawodowe, rozwój samych placówek i ich oferty, a także nowe relacje z przedstawicielami biznesu – to są zauważalne wielkie deficyty. Edukacja permanentna, w tym potwierdzanie kompetencji nabytych nieformalnie, też jest zaniedbywana. W wypadku szkolnictwa zawodowego – wydaje mi się – że stoimy tutaj wobec pewnych braków ustawowych. Wskazałbym przede wszystkim na fakt, że szkoły zawodowe powinny być w większym stopniu podporządkowane władzom regionalnym. Podjęto próbę wprowadzenia takiego rozwiązania, jednak rektorzy stanęli murem przeciw tej propozycji i dostali wsparcie od ośrodków akademickich. To realny problem – jak hamować uniwersyteckie ambicje szkół zawodowych, a związać je silniej z lokalnymi rynkami pracy. Nie ma też prostej odpowiedzi, w jaki sposób wpływać na starostwa powiatowe, czyli ich organy prowadzące. Jaki rodzaj partnerstwa w tym zakresie zawiązać, żeby te placówki nie posługiwały się wyłącznie perspektywą bardzo lokalną?

Trzecim wątkiem, który uważam za zupełnie zaniedbany, jest problem edukacji regionalnej. W pewien sposób funkcjonuje edukacja lokalna, ale edukacji regionalnej w zasadzie nie ma. Kiedyś Michał Kulesza napisał podręcznik wiedzy obywatelskiej adresowany konkretnie do naszego regionu, ale tak się składa, że nauczyciele w Małopolsce woleli go nie używać. Inne województwa – o ile się orientuję – w ogóle nie podjęły problemu edukacji obywatelskiej i regionalnej. A przecież na jej podstawie regiony powinny prowadzić takie działania, jak wspieranie możliwości podróżowania młodzieży szkolnej po regionie. Obecnie młodzi ludzie z jednej części województwa nie mają pojęcia ani o dziedzictwie historycznym, ani nawet o geografii drugiej jego części. To grzech zaniedbania – samorząd regionalny jest tu po prostu bezczynny.

Reasumując, samorząd wojewódzki jest bardzo znaczącym i – powiedziałbym – raczej niedocenianym podmiotem polityki edukacyjnej. Jego działania są liczne, dość kosztowne, chociaż rzadko podporządkowane jasnej i zwartej strategii edukacyjnej. Do tej pory nacisk był kierowany na tę materialną stronę edukacji, czyli infrastrukturę i systemy stypendialne. Jego największą siłą, ale i słabością jest fakt, że jego najważniejsze inicjatywy to działania obok systemu szkolnego.

Adam Krawiec

Dyrektor Departamentu Edukacji i Sportu

Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego

Polityka edukacyjna samorządu wojewódzkiego – dostrzegane potrzeby a możliwości działań

Będę raczej kontynuować myśl Pana Senatora Janusza Sepioła, dlatego że rzeczywiście rozwiązania przyjęte w województwach są bardzo podobne. Oznacza to przede wszystkim to, że samorząd województwa zмага się z wyzwaniami, które wynikają z oczekiwań i wyzwań określonych w aktach prawnych. Myślę tutaj głównie o Ustawie o samorządzie województwa, w której wyraźnie się mówi, że jest on odpowiedzialny za rozwój regionu. W związku z tym w sytuacji, kiedy gmina i powiat mają taką samą autonomię jak samorząd województwa, jakimi narzędziami i w jaki sposób kreować rozwój regionu?

Pytanie, jakie mi się tutaj od dłuższego czasu nasuwa, jest takie: dlaczego i po co samorząd województwa angażuje się w pewne przedsięwzięcia? Oczywiście wyzwania, o których mówiłem, są zawarte lub też wynikają z aktów prawa, ale dlaczego i po co podejmuje on pewne działania i dlaczego to są takie działania, a nie inne? W moim przekonaniu samorząd województwa powinien myśleć o takich przedsięwzięciach i projektach, które są systemowe. Krótko mówiąc, bezpośredni kontakt z mieszkańcem zachodzi na poziomie gminy i powiatu. Natomiast samorząd województwa, wolny od tworzenia instytucji służących do bezpośredniej obsługi mieszkańców, powinien zastanawiać się, w jaki sposób łączyć cele, które stawia sobie region, a których nie da się zrealizować na poziomie gminy czy powiatu.

Jeśli mówię o narzędziach w dziedzinie edukacji, to myślę o Ustawie o systemie oświaty. Tak naprawdę można postawić sobie w tym miejscu dwa pytania. Pierwsze dotyczy natury samorządu wojewódzkiego w ogóle, czyli jak stworzyć regionalny system rozwoju niezależnie od jego obszaru? Drugie dotyczy stworzenia systemu rozwoju w samej edukacji. Wydaje się, że w wypadku edukacji trzeba myśleć szerzej. Po pierwsze, horyzontalnie i po drugie, wertykalnie. Po pierwsze, horyzontalnie, bo edukacja to nie cel sam w sobie. To obszar, który powinien być tylko przedmiotem oddziaływania ze względu na rynek pracy, kulturę i inne powiązane z edukacją obszary. Po drugie, wertykalnie, bo oddziaływaniu nie powinna podlegać

tylko edukacja, ale także nauka. I w tym obszarze, o którym dzisiaj rozmawiamy, pytanie, które należy sobie postawić, brzmi: jak stworzyć regionalny system edukacji i nauki? Nie można koncentrować się, tak jak to wynika z Ustawy o samorządzie wojewódzkim, tylko na nauce i na związku nauki z gospodarką, dlatego że są takie wyzwania, w których obszarem strategicznej interwencji powinna być edukacja. Takim przykładem interwencji, która jest obecnie realizowana w województwie pomorskim – upraszczam tytuł tego projektu, ale chciałbym oddać jego istotę – jest wspieranie uczniów wybitnie uzdolnionych. Otóż doszliśmy do wniosku, że w Polsce od wielu lat zajmujemy się uczniami z deficytami, natomiast nadszedł czas, żeby skupić się również na uczniach wybitnie uzdolnionych. Jako uczniów wybitnych mamy na myśli laureatów i finalistów olimpiad przedmiotowych. Takiego działania nie da się podjąć na poziomie gminy czy powiatu, czy nawet wielkich miast o dużych skupiskach olimpijczyków. Trzeba w tym wypadku stworzyć taki system, który obejmowałby całe województwo. Powtarzam, że tego nie da się zrobić na poziomie gminy czy powiatu.

Jeśli rzeczywiście trzeba podejmować działania we współpracy z gminą czy powiatem, to powstaje pytanie o narzędzie takiego współdziałania. Obecnie można rzeczywiście korzystać z środków unijnych i to jest narzędzie przemożnego wywierania wpływu i skłaniania do współpracy. Ale co będzie dalej po zakończonym okresie finansowania 2007–2013? Oczywiście kolejna perspektywa finansowa. Ale myślę, że w tych rozwiązaniach systemowych nie można opierać się wyłącznie na środkach europejskich. Co nam zatem pozostaje, jeśli nie one? Kontrakt terytorialny? Jeśli tak, to tak naprawdę już dzisiaj, mając jeszcze środki unijne, powinniśmy się zastanawiać, jakie procedury i procesy powinny doprowadzać do tego, że samorząd województwa w jakimś zakresie współpracuje z gminami i z powiatami. Co więcej, obecnie trwają prace na aktualizacją strategii rozwoju województw i wydaje się to bardzo dobrym momentem do tego, żeby rzeczywiście zastanowić się nad tymi dwoma kwestiami. Po pierwsze, jakie problemy są w obszarze edukacji, które powinny być rozwiązywane wspólnie przez samorządy regionalne z gminami i powiatami? Po drugie, jakie narzędzia powinny być stworzone do tego, żeby te problemy na poziomie regionu rzeczywiście rozwiązywać?

Przegląd aktów prawnych, które dotyczą edukacji, szczególnie Ustawa o systemie oświaty, wskazuje takie dwa narzędzia, za pomocą których samorząd województwa, współpracując z gminami i powiatami, mógłby oddziaływać na edukację.

Pierwsze z nich to tak zwana lokalna i regionalna polityka oświatowa. Byłoby to dobre narzędzie do tego, żeby region mógł rozwijać ten obszar w partnerstwie z gminami i powiatami. Jest to jednak coś, co nie jest do końca określone w Ustawie o systemie oświaty, a wydaje mi się i postulowałem to już kilkakrotnie, że należałoby uściślić zapis dotyczący tego instrumentu. Powinien się znaleźć między innymi

wyraźny zapis o konieczności stworzenia regionalnej polityki edukacyjnej, która wynika ze strategii rozwoju województwa. Nie jestem zwolennikiem tworzenia nowych bytów, jestem zatem przeciwnikiem tworzenia strategii rozwoju edukacji w województwie. Natomiast dobrym dokumentem jest strategia rozwoju województwa i w ramach tego powinna być prowadzona regionalna polityka edukacyjna, co do której byłaby zgoda wszystkich partnerów w regionie.

Drugim instrumentem, który jest bardzo mocno związany z obywatelnością, są społeczne organy w systemie oświaty. I tu znowu kilkakrotnie już na spotkaniach z panią minister Hall postulowałem, aby zweryfikować zapisy, które dotyczą Krajowej Rady Oświatowej i lokalnych rad oświatowych. Myślę w tym wypadku o Wojewódzkich, ale także Gminnych i Powiatowych Radach Oświatowych. Sprawdzając, ile jest takich społecznych organów w systemie oświaty, natknąłem się na jedną – Gdańską Radę Oświatową. Nie wiem do końca, czy zapisy określające lokalne rady oświatowe i regionalne są sprzeczne czy nie. Nie wiem więc, czy istnieje możliwość powołania Wojewódzkiej Rady Oświatowej.

Dostrzegam więc w Ustawie przynajmniej dwa takie narzędzia władzy regionalnej, które przy odpowiednich zapisach mogłyby służyć osiągnięciu wpływu na edukację. Analizowałem również podejmowane w ramach środków unijnych przedsięwzięcia systemowe w różnych województwach. Warto wiedzieć, że w latach 2007–2008 samorządy wojewódzkie realizowały cztery systemowe projekty, nie licząc obligatoryjnego, systemowego projektu stypendialnego. Natomiast obecnie, czyli w 2011 roku, takich projektów systemowych jest trzydzieści cztery. Nie chcę powiedzieć, że to jest wyraz aktywności czy ambicji samorządu województwa. Myślę, że tak jak w wypadku naszego samorządu jest to wyraz dostrzeganych wyzwań i potrzeb społeczności regionalnej, które są dostrzegane za pomocą tych bardzo niepewnych narzędzi monitorowania edukacji.

Zgadzam się z wypowiedzią Prezydent Ewy Łowkiel, że kurator nie dostarcza tej wiedzy, którą samorządy powinny uzyskiwać. Jestem też odbiorcą raportów pisanych w ramach nowego nadzoru pedagogicznego i szczerze przyznam, że nie widzę jakościowej różnicy między starym a nowym raportem opisującym na przykład dane liceum ogólnokształcące. Istotnej różnicy, specyfiki, zalet odróżniających jedno liceum od drugiego nie widzę. Jestem w tej materii pełen obaw, czy rzeczywiście dopracowaliśmy się takiej obiektywnej oceny, która oddając specyfikę, stworzyłaby także rzetelną ocenę jakościową szkoły.

Wspomniane trzydzieści cztery projekty systemowe dotyczą takich obszarów, które już nie wynikają z prawa, ale które reguluje funkcjonowanie samorządu województwa. Na przykład działania mające na celu poprawę jakości kształcenia. Nie wiem, czy samorząd województwa ma takie oprzyrządowanie prawne, żeby ingerować w jakość kształcenia w szkołach w poszczególnych gminach czy powiatach,

ale z drugiej strony taka potrzeba jest zauważalna. Kolejne działania podejmowane w tych projektach systemowych to na przykład dostosowanie kształcenia zawodowego do potrzeb regionalnego rynku pracy. I to jest oczywiste i tutaj również pani Minister Katarzyna Hall mówiła, że gdyby dzisiaj tworzyła system oświaty, to niewątpliwie system kształcenia zawodowego byłby regionalny. Kolejną rzeczą jest społeczeństwo informacyjne i także w tym wypadku wydaje się, że perspektywa regionu jest tą właściwą.

Chciałbym sformułować kilka wniosków. Gdybyśmy chcieli, żeby samorząd województwa mógł wpływać na rozwój regionu, wychodząc naprzeciw wymaganiom stawianym w aktach prawnych, to po pierwsze, wydaje mi się, że powinien prowadzić skoordynowane działania integrujące różne dziedziny, w tym oczywiście edukację, które zapewniają trwałe i zrównoważony rozwój. Tutaj podkreślam wyjście edukacji z myślenia branżowego.

Drugi wniosek dotyczący samorządu województwa, który wydaje mi się istotny, jest taki, że ten zapis, że samorząd województwa zapewni poziom wykształcenia obywateli, należałoby rozszerzyć o sformułowanie dotyczące edukacji. Obecnie bowiem samorządy różnie to interpretują. Niektóre uważają, że w tym działaniu znajduje się również edukacja, inne zaś, że nie.

Kolejna sprawa dotyczy zapisu o systemie oświaty, który porządkuje kwestie odnoszące się do realizacji i tworzenia, spójnej z polityką oświatową państwa, regionalnej polityki edukacyjnej w ramach strategii rozwoju województwa.

Kolejna rzecz to fakt, że jeżeli rzeczywiście mówimy, że kapitał ludzki oraz kapitał społeczny zasadniczo wpływają na rozwój regionu, to na poziomie samorządu województwa powinna zostać powołana do życia instytucja będąca narzędziem monitorowania edukacji w regionie.

Piątą kwestią jest to, że jeżeli podstawowymi instrumentami zapewniającymi zrównoważony rozwój regionu, także w obszarze edukacji, są samorząd województwa i środki unijne, to wobec tego trzeba wypracować takie narzędzia, które po zakończonym okresie finansowania nadal pozwolą wpływać na jego rozwój.

I ostatnia rzecz – wątek ten też był już wcześniej przywoływany – to są szkoły artystyczne, szkoły rolnicze i leśne. Dodałbym do tego jeszcze szkoły mistrzostwa sportowego. Istota tych szkół jest regionalna i w moim przekonaniu, jeśli chciałoby się porządkować mapę oświatową naszego kraju, to trzeba by się zastanowić, czy specyfika tych szkół nie sprawia, że one rzeczywiście powinny być prowadzone przez samorząd województwa.

Niemiecka edukacja w obliczu zmian. Imperatyw polityki regionalnej w obszarze edukacji¹

W Niemczech znamienne dla polityki oświatowej były poszukiwania nowych perspektyw oddziaływania na szkolnictwo, najczęściej odbywało się ono poprzez rozbudowę strukturalną i programową, bez naruszenia zasad funkcjonowania całego systemu². Można przyjąć, że w całym okresie powojennym sukces reform mierzony był ich udanym politycznym wdrożeniem, a nie efektywnością³. Analizując zaistniałe zjawisko, można dojść do wniosku, że w polityce oświatowej ekspansywna strategia była zasadna tak długo, jak długo istniały obszary działania możliwe do zdobycia w sposób ekstensywny.

Obecnie polityka oświatowa Niemiec osiągnęła jednak granice możliwości w rozwiązywaniu problemów w przedstawiony sposób, a ekstensywne obszary rozwoju wydają się wyczerpane. W ciągu ostatnich 40 lat uwidoczniło się to w daleko idącej rezygnacji z szeroko zakrojonych zmian strukturalnych w szkolnictwie, podyktowanych nie tylko naciskami oszczędnościowymi w budżetach publicznych. Dodatkowo obszar możliwości wpływów polityki oświatowej coraz rzadziej dotyczył wartości uniwersalnych (jak choćby równości szans oświatowych), które utraciły w znacznym stopniu swój mobilizujący charakter. Możliwości oddziaływania polityki oświatowej zaczęto jednak odkrywać tam, gdzie dotychczas eksponowane wartości uniwersalne zostały wyparte przez wpływy globalizacji, zwłaszcza w sferze ekonomicznej⁴.

¹ Wypowiedź została dosłana po seminarium.

² O. Anweiler, *Bildungspolitik (Kapitel: Die Krise der "großen Reform")*, w: *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Bd. 5; *1966–1974 Bundesrepublik Deutschland*, Hrsg. Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv, Baden-Baden 2006, s. 725–726.

³ A. Leschinsky, K. S. Cortina, *Zur sozialen Einbettung bildungspolitischer Trends in der Bundesrepublik*, w: *Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen und Entwicklungen im Überblick*, red. K. S. Cortina, J. Baumert, A. Leschinsky, K. U. Mayer, L. Trommer, Reinbek bei Hamburg 2003, s. 45.

⁴ O. Anweiler, *Bildungspolitik (Kapitel: Europapolitik und Globalisierung)*, w: *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Bd. 7: *1989–1994 Bundesrepublik Deutschland*, Hrsg. Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv, Baden-Baden 2006, s. 898–900.

Po raz pierwszy w najnowszej historii oświaty w Niemczech zaczęto podejmować działania zmierzające do zwiększenia siły oddziaływania pojedynczych szkół (autonomia szkoły) oraz do tworzenia sieci współpracujących ze sobą instytucji zrzeszonych w edukacyjne partnerstwa.

Podział odpowiedzialności za edukację

Wgląd w obecnie przebiegający proces odnowy edukacji może być lepiej zrozumiany, gdy weźmie się pod uwagę, że w podziale obowiązującym od połowy XIX wieku edukacja w Niemczech podlega państwu. Zwierzchnictwo to znajdowało wyraz w kolejnych konstytucjach państwa i krajów federacyjnych⁵. Zapis ten odnajdujemy również w aktualnie obowiązującym prawodawstwie. Zgodnie z artykułem 7 Ustawy Zasadniczej (*Grundgesetz*) z 23 maja 1949 roku system zarządzania szkolnictwem znajduje się pod nadzorem państwa⁶. Pojęcie nadzoru jest w tym wypadku rozumiane dość ogólnie i obejmuje całość praw i obowiązków państwa dotyczących planowania, organizacji, kierowania i kontrolowania szkolnictwa. Jednakże postanowienia konstytucyjne są w zasadzie jedynymi zapisami normującymi funkcjonowanie całości oświaty w Niemczech, szkolnictwo bowiem, tak jak inne sfery życia publicznego, ściśle odpowiada federalnej strukturze państwa. „Kluczem do niezależności landów jest suwerenność kulturowa (*Kulturhoheit*) przyznana uchwałą Stałej Konferencji Ministrów Kultury z 18 października 1949 roku, obejmująca sferę kształcenia, kultury, nauki i badań. Uprawnia ona do samodzielnego stanowienia prawa oświatowego oraz zarządzania systemem szkolnym przez parlamenty i rządy krajowe”⁷. Oznacza to, że każdy z 16 krajów związkowych (*Länder*) ma własne ministerstwo oświaty kierujące sprawami na swoim obszarze. Podstawy prawne szkolnictwa tworzą ich konstytucje i ustawy szkolne⁸.

Niezależność poszczególnych landów gwarantuje artykuł 30 ustawy zasadniczej. Oznacza to, że akty prawne ustanawiane na poziomie poszczególnych krajów związkowych określają: cele nauczania i wychowania, okres obowiązku szkolnego, sprawy organizowania i utrzymywania szkół i innych placówek oświatowo-wychowawczych, nadzoru i kierowania szkolnictwem, szkolnictwa prywatnego, treści nauczania

⁵ K. Szewior, *Szkolnictwo w Republice Federalnej Niemiec i Niemieckiej Republice Demokratycznej w drugiej połowie XX wieku. Zarys problemu*, Wrocław 2005, s. 35.

⁶ Grundgesetz, art. 7, ust. 1, cyt. za: H. Avenarius, *Einführung in das Schulrecht*, Darmstadt 2001, s. 47.

⁷ J. Petersem, G.-B. Reinert, *Bildung in Deutschland – Einheit in der Vielfalt*, w: *Bildung in Deutschland. Sachsen, Niedersachsen, Brandenburg, Thüringen, Baden-Württemberg*, Bd. 1: *Bildung und Erziehung*, Hrsg. J. Perersen, G.-B. Reinert, Donauwörth 1996; cyt. za: D. Hildebrandt, *Zjednoczenie Niemiec a edukacja obowiązkowa w nowych krajach związkowych*, Poznań 2006, s. 89.

⁸ D. Hildebrandt, dz. cyt., s. 88; R. Nowakowska, *Szkolnictwo w Polsce i Niemczech 1945–2001*, Warszawa 2002, s. 125–126.

i wychowania, kształcenia nauczycieli, współdziałania rodziców w procesie wychowania, bezpłatności nauki itp.⁹ Jednakże istnieją w tym polu pewne ograniczenia, o których mówi artykuł 72 ustawy zasadniczej: kraj związkowy ma tylko wtedy własne prawo ustawodawcze, jeśli gwarantuje ono prawną i gospodarczą jedność dotyczącą jednakowych warunków życia poza obszarem danego landu¹⁰. Zatem dopuszczalne są wszystkie rozwiązania, które nie ograniczają lub nie utrudniają obywatelom życia w innym kraju związkowym na porównywalnych warunkach formalno-prawnych.

Organem koordynującym politykę oświatową poszczególnych landów oraz umożliwiającym współpracę i wymianę doświadczeń między poszczególnymi krajami związkowymi jest Stała Konferencja Ministrów Kultury (KMK, *Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder*). Postanowienia wydawane przez KMK nie są jednak wiążące prawnie i mają moc zaleceń.

Jedną z głównych zasad polityki oświatowej Niemiec jest zasada decentralizacji w zarządzaniu i kierowaniu oświatą i szkolnictwem oraz w jego utrzymaniu. Odnosnie do szkolnictwa publicznego wyraża się to, jak wspomniano wcześniej, w istnieniu osobnej dla każdego kraju związkowego władzy oświatowej (ministerstw oświaty) oraz w zasadzie współpartnerstwa państwa i samorządu terytorialnego¹¹. Można powiedzieć, że rząd federalny dysponuje ograniczonymi konstytucyjnie i przeważnie pośrednimi możliwościami oddziaływania w sferze polityki oświatowej, rola rządów krajowych zaś jest dominująca i niewiele miejsca pozostawia na samodzielne decyzje na niższych szczeblach: regionalnym czy lokalnym¹². W nadzorze szkolnym uczestniczą w pierwszej kolejności parlamenty poszczególnych landów odpowiedzialne za ustanawianie prawa i planowanie budżetu oraz ministrowie kultury, którzy uchwalają rozporządzenia, wydają polecenia i planują rozwój szkolnictwa. Kompetencje zarówno parlamentu, jak i ministerstwa w dziedzinie szkolnictwa określa się mianem „zwierzchnictwa nad szkołą” (*Schulhoheit*) w odróżnieniu od „nadzoru szkolnego” (*Schulaufsicht*) rozumianego w wąskim znaczeniu tego słowa jako skupiająca się na nauczaniu kontrola i doradztwo skierowane do szkół i nauczycieli ze strony urzędników – inspektorów szkolnych¹³.

⁹ M. Pęcherski, *Oświata i szkolnictwo w Niemieckiej Republice Demokratycznej*, Warszawa 1970, s. 152.

¹⁰ Grundgesetz, art. 72.

¹¹ M. Pęcherski, dz. cyt., s. 151.

¹² A. Leschinsky, K. S. Cortina, *Zur sozialen Einbettung bildungspolitischer Trends In der Bundesrepublik*, w: *Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland...*, s. 24–25; D. Hildebrand, dz. cyt., s. 88–90, oraz Euridice, *System edukacji w Europie. Niemcy*, w: www.socrates.org.pl/socrates2/attach/euridice/fisze/niemcy.pdf.

¹³ H. Avenarius, dz. cyt., s. 47, 51; A. Leschinsky, *Der institutionelle Rahmen des Bildungswesens*, w: *Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland...*, s. 173.

Uwarunkowania zmian

Ważnym impulsem inicjującym zmiany były badania *Programme for International Student Assessment* (PISA), a przede wszystkim publikacja wyników tychże badań, które zaskoczyły opinię publiczną. Wskazały bowiem na nieskuteczność i dysfunkcjonalność wielu obszarów systemu edukacji zarówno w „nowych”, jak i w „starych” landach. Ukazały istnienie wyraźnych różnic regionalnych w skali całych Niemiec i unaocznily społeczeństwu deficyt efektywności kształcenia. Badania PISA umiejscowiły niemieckie szkolnictwo w międzynarodowej perspektywie porównawczej co najwyżej na przeciętnym poziomie, bez względu na zakres przedmiotowy (matematyka, nauki przyrodnicze, czytanie ze zrozumieniem). Innym problemem jest rozpiętość w poziomach poszczególnych kompetencji pomiędzy uczniami najlepszymi a naj słabszymi¹⁴. Niemców szczególnie zaniepokoiło to, że prawie co dziesiąty z piętnastolatków plasuje się w grupie ryzyka i nie osiąga najniższego poziomu kompetencji, a 1/4 z uczniów z trudem przekracza kolejny w hierarchii stopień, który określa się jako minimum potrzebne do życia w nowoczesnym świecie. Jest to głównie problem młodzieży z rodzin imigrantów. Uwidacznia się też zależność osiągniętych wyników z pochodzeniem społecznym ucznia. Warto podkreślić, że w żadnym innym z państw wysoko rozwiniętych, w których przeprowadzono badania, nie ujawnił się tak ścisły związek społecznego pochodzenia z szansami edukacyjnymi uczniów, jak w Niemczech. Tym samym niemieckie szkolnictwo uznane zostało za najbardziej selektywne w sensie społecznym. Nie jest tak, że o tych i innych negatywnych zjawiskach wiedziano już od dawna.

Innym impulsem inicjującym zmiany i przeobrażenia w dziedzinie polityki edukacyjnej jest zwiększająca się, również w dziedzinie oświaty, tendencja do globalizacji. Widoczna jest ona w tym, jak zmienia się sposób zarządzania szkolnictwem. W międzynarodowej dyskusji o przyszłości szkoły, symptomach kryzysu czy potrzebie reform od lat dominują postulaty i rozwiązania, które w różny sposób ekspozują zmienione formy zarządzania. Często pojawiają się na przykład takie terminy, jak decentralizacja, deregulacja czy orientacja na rynek i klienta. W zasadzie we wszystkich krajach uprzemysłowionych można zauważyć podobne zjawiska i charakterystyczne napięcia pomiędzy innowacyjną praktyką szkolną z jednej strony, a tradycyjnym wyobrażeniem porządku i mechanizmami zarządzania z drugiej strony¹⁵. Proces ten jest dodatkowo wzmocniany przez międzynarodowe badania porównawcze [*Trends in International Mathematics and Science Study* (TIMSS), PISA] oraz

¹⁴ Por. B. Śliwerski, *Problem analfabetyzmu w świetle raportu UNESCO*, „Nowa Szkoła” 2000, nr 580 (2), s. 34–36.

¹⁵ Por. H. Döbert, G. Geißler (Hrsg.), *Schulautonomie in Europa*, Baden-Baden 1997.

powszechny dostęp do informacji i doświadczeń innych państw. Wszystko to sprawia, że w Niemczech zwiększa się nacisk na ożywienie niepaństwowego potencjału w zarządzaniu. Związane z tym „niesterowalne” powstanie krajowego i międzynarodowego rynku oświatowego nie jest rozumiane jako porażka polityczna, lecz jako nowy układ sił i program działania. Wymusza to potrzebę przeniesienia nowych modeli zarządzania na teren szkoły.

Mimo dynamiki tego procesu, jego ograniczonych możliwości planowania i różnych efektów końcowych łączy się z nim wiele zbliżonych do siebie oczekiwań. Najczęściej przywołuje się zmianę paradygmatu zarządzania systemem szkolnym na zarządzanie zorientowane na zasoby wyjściowe – „wyjście” (*output*), a także wprowadzenie systemu monitoringu i zapewnienia jakości kosztem zmniejszenia siły oddziaływania nadzoru państwowego. Nowe zasady administracyjne, prawne i ekonomiczne mają stwarzać szkołom możliwość lepszej realizacji zadań. Zakłada się bowiem, że w tym procesie placówki będą elastyczniej reagować na różne warunki życia uczniów oraz zmienione wymagania pedagogiczne.

Innym impulsem podejmowanych obecnie zmian są oddolne inicjatywy, które szkoły zaczęły podejmować same, otwierając się na wpływy otoczenia. Warto tu jednak dodać, że w Niemczech działania takie są możliwe w ramach projektów pilotażowych lub eksperymentów pedagogicznych (modelowych) i zgodnie z ustawodawstwem szkolnym mogą być realizowane przez określony czas. Tu szkoły same wychodzą z propozycjami rozwoju, opierając się na samodzielnie wybranych koncepcjach lub programach.

Inicjatywy wspierające politykę regionalną w obszarze edukacji

Obserwacja zmian, jakie zaistniały po 2000 roku, i publikacji wyników badań PISA ukazuje zmieniony obraz oświatowy Niemiec, w którym na sile zyskują autonomia szkół, w tym możliwość współdecydowania głównych podmiotów edukacji, ale też procesy prowadzące do otwierania się placówek oświatowych na wpływy ich otoczenia. Istotnym wyznacznikiem tego typu przemian jest wzrost rangi edukacji całościowej, która wywiera coraz większy wpływ na przewartościowanie dotychczasowego podejścia do kształcenia ogniskującego się wyłącznie w placówkach najwcześniej ku temu powołanym, czyli szkołach. Modelowe jest tutaj podejście Komisji Europejskiej, które eksponuje konieczność połączenia kształcenia ogólnego i zawodowego z programem kształcenia ustawicznego. Jednocześnie w kontekście zaawansowanej globalizacji zwraca się uwagę na znaczenie regionów jako przestrzeni do planowania i podejmowania konkretnych działań. Wynika z tego wiele wyzwań zmieniających dotychczasowy obraz kształcenia, zatrudnienia i spójności społecznej. Dobrze ilustrującymi ten proces przykładami mogą być projekty *Lernende*

Regionem – Förderung von Netzwerken (Uczące się regiony – wspieranie sieci)¹⁶ oraz obecnie realizowany *Lernen vor Ort* (Uczenie się na miejscu) pod patronatem Federalnego Ministerstwa Edukacji i Badań Naukowych (BMBF, *Bundesministerium für Bildung und Forschung*) ze środków funduszy federalnych, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz niemieckich fundacji¹⁷. Projekty mają się przyczynić do zapewnienia wzrostu gospodarczego, rozwoju młodych wykwalifikowanych pracowników przez wzrost ofert edukacyjnych na poziomie lokalnym (gminy) w taki sposób, by służyły człowiekowi przez całe życie. Można to też ująć jako tworzenie warunków do rozwoju lokalnego zarządzania obszarem edukacji całościowej (ustawicznej) przez tworzenie nowego wymiaru partnerstwa publiczno-prywatnego.

Celem podejmowanych nowych inicjatyw jest przeniesienie większej odpowiedzialności na poziom regionów (gmin, powiatów) i umożliwienie rozwoju regionalnej kultury uczenia się, kształcenia ustawicznego, poprawy drożności kanałów łączących różne sektory edukacji. Skuteczność edukacji rozumie się tu jako wzrost efektywności edukacji całościowej – spójność i zintegrowanie ofert edukacyjnych proponowanych przez różne instytucje z potrzebami sektora gospodarki. W efekcie na poziomie społeczności lokalnej miałyby zaistnieć trwałe współpraca między placówkami kształcenia ogólnego, szkołami zawodowymi oraz dostawcami usług edukacyjnych, przedsiębiorstwami, służbami zatrudnienia, władzami lokalnymi, partnerami społecznymi, a także oczywiście nauczycielami i uczniami. „Chodzi tu o tworzenie sieci współpracy i współdziałania pomiędzy na ogół formalnymi organizacjami. Mogą one przybierać formę słabiej lub silniej powiązanych koalicji, mniej lub bardziej sformalizowanych partnerstw”¹⁸. Efektem ma być rozwój regionalnej kultury uczenia się – sieci, w której dzielenie się wiedzą i wymiana informacji na rzecz współpracy między wszystkimi zainteresowanymi stronami jest czymś oczywistym. Jak podkreśla Tomasz Kaźmierczak, sieci jako forma organizacji społecznej okazują

¹⁶ Projekt został podjęty w 2001 roku i trwał siedem lat, przechodził kilka kolejnych faz: planowania (1 rok – w celu nawiązania kontaktów, zbudowania sieci oraz innowacyjnych rozwiązań), realizacji (4 lata) i konsolidacji (2 lata, w celu umocnienia współpracy z gminami). Należy jednak wspomnieć, że w Niemczech rozwijane są dalsze inicjatywy tworzenia sieci mających na celu podniesienie efektywności edukacji, jak choćby w największym realizowanym aktualnie projekcie *Lernen vor Ort*, który został zainicjowany w 2009 roku i przewidziany jest na trzy lata z możliwością przedłużenia o kolejne dwa. Przedstawienie projektu, jego etapów oraz poznanie wyników czytelnik może odnaleźć w publikacji: *Lebenslanges Lernen in regionalen Netzwerken verwirklichen. Abschließende Ergebnisse zum Programm "Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken"*, Hrsg. Ch. Emminghaus, R. Tippelt, Bielefeld 2009.

¹⁷ Przykładowo w realizację projektu *Lernen vor Ort* zaangażowanych jest 46 niemieckich fundacji.

¹⁸ T. Kaźmierczak, *Praca socjalna: animacja społeczna, kapitał społeczny, networking*, w: *Zmiana w społeczności lokalnej. Szkice o kapitale społecznym i nie tylko*, red. T. Kaźmierczak, Warszawa 2007, s. 22.

się bardzo efektywne w złożonych, turbulentnych środowiskach działania. Stanowią pewien typ organizowania się, który umożliwi swoim uczestnikom skuteczne działania i powodowanie zamierzonych zmian¹⁹. Warto wspomnieć, że w zrealizowanym już projekcie *Lernende Regionem – Förderung von Netzwerken* wsparcie uzyskało 76 sieci. W sieci jako „uczącym się regionie” członkowie uzyskują nie tylko większy dostęp do wiedzy, następuje również płynność w poruszaniu się pomiędzy nauką i pracą (jest to kierunek nauka–praca lub praca–nauka–praca), w konsekwencji zostaje zrealizowane zapotrzebowanie na wykwalifikowaną kadrę. Przyjęty kierunek dobrze oddaje hasło „postęp poprzez edukację” (*Aufstieg durch Bildung*).

Niemieckie projekty *Lernende Regionem – Förderung von Netzwerken* oraz *Lernen vor Ort* odwołują się wprost do doświadczeń zagranicznych i założeń *Regional Governance*²⁰. Pojęciem *Regional Governance* określa się ogół wielu sposobów, w jaki jednostki oraz instytucje publiczne i prywatne kierują swymi wspólnymi sprawami na poziomie regionu (gminy, powiatu). Jest to ciągły proces, za pomocą którego godzi się różne interesy i podejmuje współdziałanie. Realizowane są one zarówno za pomocą formalnych instytucji i reżimów uprawomocnionych do egzekwowania podporządkowania, jak i nieformalnych kompromisów między ludźmi i instytucjami. Skupiają osoby zainteresowane kierowaniem kompleksowymi samoorganizującymi się sieciami regionalnymi. W ramach programu „Uczące się regiony” przyjęto regionalny sposób zarządzania systemem i rynkiem kształcenia. Zdobyte już na tym polu doświadczenia okazują się bardzo przekonujące²¹. W ich świetle *Governance* łączy w sobie:

- kolektywne działanie, które może być tylko wtedy zrealizowane, gdy uczestnicy już na początku sformułują wspólny pogląd na problem (ogląd problemu) oraz określą odpowiednią **potrzebę działania**;
- wspólną orientację na działanie, która realizuje perspektywę **dobra ogółu** i pociąga za sobą procesy uczenia się wszystkich uczestników;
- **procesy uczenia się**, które mogą być wspierane przez odpowiednie **warunki ramowe** i struktury, jak na przykład program wspierający dla regionów;

¹⁹ Tamże, s. 22–23.

²⁰ Pojęcie to odwołuje się do nowego sposobu zarządzania wynikającego ze zmniejszającej się roli państw i zwiększającego się zaangażowania podmiotów pozapaństwowych w procesy ustanawiania norm i zasad oraz w kontrolę ich stosowania. Ponadto oznacza wielopoziomowe zarządzanie, które w tym wypadku dotyczy publicznej polityki regionalnej.

²¹ Por. D. Fürst, *Regional Governance*, w: *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Hrsg. A. Benz, S. Lütz, U. Schimank, G. Simonis, Weisbaden 2007, s. 353–365.

- działania poszczególnych uczestników wynikające z różnych kontekstów, co wyznacza zróżnicowane formy współdziałania mające wpływ na sukces „uczącego się regionu”²²;
- kolektywne działanie w strukturach nieformalnych budowane na wzajemnym dojrzałym zaufaniu i wymagające reguł współpracy²³. Nieodzownym warunkiem jest tutaj dobrowolne samozobowiązanie się uczestników.

W Niemczech od 2001 roku sukcesywnie wzrastała liczba sieci łączących różne instytucje i obszary kształcenia oraz instytucje spoza oświaty. Posługują się one instrumentami, które za pomocą innowacyjnych projektów edukacyjnych przewartościowują i rozbudowują regionalną infrastrukturę edukacyjną. Z tego powodu odzwierciedlają one polityczno-edukacyjną wizję uczącego się społeczeństwa – społeczeństwa opartego na wiedzy²⁴. Ważnymi obszarami podjętych działań jest poprawa przejrzystości ofert rynku pracy, doradztwo zawodowe, zapewnienie jakości, uznawanie kształcenia nieformalnego i zdobywanych kompetencji, ułatwienie zmian w edukacji. Sieci regionalne stają się „nowatorską” formą organizacyjną wspierającą kształcenia ustawiczne, rozwijającą zintegrowane efekty edukacyjne oraz „usługi edukacyjne”, wpływając na wzrost zarówno ilościowy, jak i jakościowy kształcenia ustawicznego i na budowanie „kultury uczenia się”. Cele inicjowanych projektów można określić jako:

- wzrost udziału edukacji w rozwoju gospodarczym;
- wzrost zatrudnienia;
- wzrost szans edukacyjnych (zwłaszcza grup defaworyzowanych);
- poprawę przejść między poszczególnymi szczeblami kształcenia (wzrost drożności);
- wzmacnianie kultury demokratycznej;
- zarządzanie zmianami demograficznymi.

W ocenie ekspertów osiągnięcie sukcesu jest możliwe po spełnieniu kilku warunków²⁵:

- gminy muszą być partnerem już od początku pracy nad siecią i muszą mieć wpływ na to, co zostanie zrealizowane w sieci;

²² Por. R. Tippelt, A. Reupold, C. Strobel, H. Kuwan (Hrsg.), *Lernende Regionen – Netzwerke gestalten. Teilergebnisse zur Evaluation des Programms "Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken"*, Bielefeld 2009.

²³ Tamże.

²⁴ Bundesministerium für Bildung und Forschung, *Aktionsprogramm "Lebensbegleitendes Lernen für alle"*, Bonn 2001.

²⁵ *Lebenslanges Lernen in regionalen Netzwerken verwirklichen. Abschließende Ergebnisse zum Programm "Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken"*, Hrsg. Ch. Emminghaus, R. Tippelt, Bielefeld 2009, s. 13.

- kształcenie ustawiczne odgrywa w gminie istotną rolę i wrażliwość na to zagadnienie nie powstaje dopiero podczas pracy nad siecią. Może to nastąpić na przykład poprzez dodatkowe uprzednie wspieranie w ramach innych programów;
- zostanie uwzględniona równowaga między celami i zadaniami sieci a lokalnymi czy regionalnymi strategiami rozwoju;
- gmina jako organizacyjna wspólnota będzie wykazywała spójność, a przez to również transparentność, dzięki czemu możliwe będą wspólne interesy wewnątrz regionu;
- będzie istniała osobista identyfikacja burmistrza lub prezydenta miasta czy przewodniczącego jednostki samorządowej z działalnością sieci;
- będą to mocne ośrodki gospodarcze.

W trakcie umacniania się sieci mogły się rozwinąć zinstytucjonalizowane rozwiązania, które uwzględniają cechy charakterystyczne danego regionu. W ten sposób umożliwia się transparentność ofert, dostęp dla wszystkich grup społeczeństwa, szczególnie dla tych, którzy mają utrudniony dostęp do edukacji. Można przyjąć, że wpływy globalizacji ekonomicznej odbijają się jak w zwierciadle zarówno w głównych liniach polityki oświatowej, jak i w praktyce szkolnej. Sprawia to, że dyskusje i działania zmierzające do doskonalenia oświaty toczą się zarówno „na dole”, jak i „na górze” sceny oświatowej, przez co współcześnie można mówić bardziej obiektywnie o odpowiedzialności za jakość edukacji, przyjmowaniu priorytetowych celów, ustalaniu standardów, czy też o kontroli wyników.

Maciej Dzierżanowski

*Dyrektor Obszaru Badawczego Przedsiębiorstwa i Innowacje
Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową*

Komentarz do referatów wprowadzających

Dziękując za zaproszenie do zabrania głosu, chciałbym zaznaczyć, że w tym gronie czuję się bardziej jak uczeń niż nauczyciel. Chciałem się podzielić paroma przemyśleniami i może poddać kilka tez pod dalszą dyskusję. Tezy te wynikają z analiz i prac, w których miałem przyjemność uczestniczyć w ramach projektu foresightu regionalnego „Pomorze 2030”. Projekt ten dotyczył między innymi tego, co może się dziać z pomorską edukacją w przyszłości. Towarzyszyło mu także pytanie, jak powinna wyglądać polityka regionalna, która miałaby oddziaływać na określony kierunek rozwoju edukacji na Pomorzu, w tym na kształtowanie się kapitału ludzkiego, społecznego i innowacyjnego warunkujących rozwój regionu. W tym zakresie pojawia się na pewno problem kompetencji samorządu wojewódzkiego i możliwości jego oddziaływania na system szkolny. Zgodnie z tym, o czym powiedział pan Senator Sepioł, podejmowane obecnie działania władz regionalnych plasują się głównie poza obszarem systemu szkolnego.

Przybliżę w kilku słowach, jak w ramach prac z ekspertami i nauczycielami zdefiniowaliśmy możliwe kierunki ewolucji systemu edukacyjnego. Hasłem wyznaczającym jeden z tych kierunków jest indywidualizacja procesów kształcenia, z czym wiąże się także nacisk na formowanie i rozwój indywidualny każdego ucznia. Postulaty te już tutaj padały i chyba wszyscy dostrzegamy, że formułują one pożądaną kierunek rozwoju edukacji. Będzie on budować pewien wymiar kapitału ludzkiego, taki jak kreatywność czy podmiotowość.

Z drugiej strony głosy ekspertów i praktyków, które zbieraliśmy w ramach naszych prac, pokazują inny możliwy kierunek rozwoju będący ekstrapolacją obecnego systemu bazującego na testach zewnętrznych. W tym scenariuszu w systemie edukacyjnym zaczyna dominować system egzaminów zewnętrznych, a uczniów kształci się „pod testy”. Problem ten na tym seminarium w zasadzie nie wybrzmiał, ale jeszcze wczoraj rozmawiałem z dyrektorem jednego z liceów, który potwierdził jego istnienie. Nauczyciele zgłaszają skargi, że dwa lata są zmuszeni uczyć „pod testy”, podczas gdy chcieliby robić coś więcej, pracować nad rozwojem intelektualnym młodzieży.

W tym kontekście pojawia się oczywiście ogólne pytanie, czy jesteśmy w stanie w ogóle inaczej wyobrazić sobie system edukacji, to znaczy w takim układzie, który nie wpadałby w koleiny formatowania uczniów przez testy? Zaczęliśmy sobie także stawiać pytanie, czy samorząd województwa może w ogóle coś zrobić z tym problemem? I tutaj rzeczywiście władze regionalne nie mają zbyt wielu możliwości. Jakkolwiek pojawił się pomysł tworzenia niezależnego systemu oceny jakości kształcenia, skoro nie jesteśmy zadowoleni z tego, jak on obecnie wygląda. Być może – bazując na rozwiązaniach wprowadzonych już w niektórych gminach – można byłoby stworzyć taki system oceny jakości kształcenia. Uwzględniałby on coś więcej niż tylko wyniki egzaminów zewnętrznych i stanowiłby tym samym ważny element budowania większej świadomości edukacyjnej, zarówno rodziców, dyrektorów szkół, jak i nauczycieli. System taki kreowałby bodźce, pod których wpływem wymienieni już aktorzy systemu edukacyjnego zmienialiby swoje oczekiwania i zachowania.

Z pewnością tworzenie takiego systemu jest sporym wyzwaniem – powstaje pytanie, czy możliwym do realizacji? Taki system musiałby być uzupełniony o inne bodźce działające na rzecz podniesienia jakości kształcenia. Praktycy mówią jednak, że narzędzia pozytywnego mobilizowania nauczycieli są bardzo ograniczone – to znaczy system wynagradzania nie premiuje większej aktywności nauczycieli. Wyzwaniem jest więc wprowadzenie do systemu pozytywnych bodźców prorozwojowych. To nie jest więc kwestia rozwijania systemu nadzoru pedagogicznego, który w pewnym sensie będzie działał *ex post*, ale kreowania pewnych bodźców działających *ex ante*.

Często na poziomie wojewódzkim pojawiają się programy stypendialne kierowane do uczniów. Może należałoby przemyśleć potrzebę uruchomienia programu stypendialnego skierowanego do aktywnych nauczycieli, którzy realizują innowacyjne formy kształcenia czy pracują bardziej indywidualnie z uczniami? Być może warto byłoby także zastanowić się nad systemem wspierania tego typu metod kształcenia w szkołach?

Natomiast wszyscy zgodziliśmy się, że samorząd województwa może kreować dyskusję wokół tego, jakie mamy cele edukacji, jak je powinniśmy mierzyć i jak chcemy je definiować. Wydaje się, że należy też zwrócić uwagę na kształtowanie takiej świadomości – również w gronie samorządowców – że wyższa jakość edukacji kosztuje. Jeżeli chcemy podążać w kierunku indywidualizacji procesów kształcenia, to szkoła nie może być zbyt duża, bo nie da się wówczas zapanować nad postulowanym w trakcie dyskusji odejściem od systemu klasowo-lekcyjnego. Oczywiście te elastyczne rozwiązania mają także swoje wymogi i ograniczenia, związane między innymi z potrzebą dodatkowej motywacji nauczycieli. W tym miejscu można także postawić pytanie, czy można sobie wyobrazić podążanie w kierunku indywidualizacji

cji procesów kształcenia w oparciu na klasach wirtualnych, co stanowi pewnie pieśń przyszłości.

Powyższe zagadnienia były związane z jedną z osi (formowanie i indywidualizacja v. formatowanie i standaryzacja), na których oparliśmy nasze scenariusze i rozważania co do możliwych działań samorządu województwa. I tak jak powiedział pan Senator Sepioł – jest pewnym wyzwaniem, żeby z poziomu regionalnego próbować oddziaływać na te uwarunkowania i je zmieniać.

Drugą osią problemową, którą braliśmy pod uwagę w naszych pracach, były zagadnienia związane z polaryzacją i wyrównywaniem szans edukacyjnych, w tym z obecnością odpowiednich nakładów zapewniających wysoką jakość kształcenia. Prezes Misiąg postawił dzisiaj problem, który ja rozumiem w ten sposób: w gminach o niskim poziomie dochodów wielkość środków publicznych przyznawanych z budżetu centralnego w ramach subwencji oświatowej jest po prostu za niska. Oczywiście województwo może próbować używać środków z funduszy strukturalnych, tak żeby oddziaływać na wyrównywanie szans edukacyjnych na obszarach słabiej rozwiniętych czy z niższym poziomem kapitału kulturowego. Natomiast jeśli chcielibyśmy spojrzeć na ten problem systemowo, przy założeniu, że teza Prezesa Misiąga jest uprawniona, to powstaje pytanie: jak musiałby się zmienić system alokacji subwencji oświatowej. Jeśli środki – w ramach pewnej dostępnej puli, przy założeniu niezwiększania nakładów na edukację – przesuwająby się do obszarów (gmin) problemowych, gdzie powinny być one wyższe, żeby przynosić pożądane efekty, to okaże się, że skądś je trzeba też zabrać. To stwarza zaś pytanie o mobilizację i uruchomienie formalnych możliwości łączenia finansowania prywatnego i publicznego w systemie edukacji szkolnej. Niektórzy mówią w tym wypadku o uspołecznieniu szkół, inni o wprowadzeniu bonu edukacyjnego.

Dziękuję za uwagę.

Głosy w dyskusji

Ryszard Proksa

Przewodniczący Sekcji Krajowej Oświaty i Wychowania NSZZ „Solidarność”

Bardzo się cieszę, że są samorzady, bo my cały czas – jeszcze podczas negocjacji z panem ministrem Bonim zmian w poprzedniej Ustawie – proponowaliśmy utworzenie komisji trójstronnej dla oświaty, w której braliby udział reprezentanci samorządu, rządu, związków nauczycielskich i organizacji zrzeszających pracowników oświaty. Niestety, obecnie działająca komisja trójstronna, według mnie, wcale nie podnosi i nie rozwiązuje problemów, z którymi stykamy się w oświacie.

Pierwsze zdanie, będące jednocześnie konkluzją, to – powiedzmy wprost – państwo przeznaczają za mało funduszy na edukację, w zasadzie najmniej w Europie. Żeby nie było wątpliwości – środki w wysokości 2,8% PKB, jakie są przekazywane na oświatę w Polsce, to jest najniższa wartość przekazywana na ten obszar ze wszystkich krajów Unii Europejskiej. Średnia w Unii wynosi 5% PKB. Powoduje to niestety takie problemy, o jakich dziś rozmawiamy.

Mam też pewną pretensję do samorządów, że ministerstwa narzucają wam nowe zadania, a wy oficjalnie milczycie. Nigdzie nie jest wyartykułowane, że samorzady żądają od ministerstwa, a co za tym dalej idzie, rządu dodatkowych środków na realizację kolejnych zadań. Jeżeli się coś dobudowuje czy też remontuje, to niestety trzeba mieć środki, żeby to przeprowadzić. Niestety, według mnie, samorzady, przyzwalając na to zjawisko, biorą na siebie coraz to nowe zadania i nie dostają środków na ich realizację. Sytuacja ta się pogłębia i staje coraz gorsza. Wiemy, że w dużych aglomeracjach edukacja ma się świetnie, ale są małe gminy, które w żaden sposób nie mogą poradzić sobie z nowymi zadaniami. Stąd wynikają takie właśnie problemy.

Powtórzę też stwierdzenie, które wcześniej już padło, rzeczywiście trafione było przekazanie oświaty samorządom. Naprawdę, jako organizatorzy i gospodarze lokalnej edukacji dobrze sobie radzą z dbałością o jej jakość i jednocześnie z celowym wydawaniem pieniędzy. W tym zakresie samorzady zdały egzamin na szóstkę. Natomiast uważam, że ostatnie zmiany w prawie oświatowym zachwiały równowagę między organami prowadzącymi i organami nadzorującymi. To wielki błąd, że samorzady będą się same oceniać i kontrolować. Doprowadzi to tylko do samozadowolenia, a nie do poprawienia jakości edukacji. Także w obszarze edukacji opowiadam się za utrzymaniem zewnętrznej kontroli. Tak jak mamy do czynienia z zewnętrznymi egzaminami w szkole, tak samo mamy podmioty prowadzące, które mają swoje zadania, ale też państwo, które odgrywa rolę nadzorcy z takimi umocowaniami prawnymi, na których podstawie mogą wyegzekwować pewne rzeczy. Obecnie zaś nadzór

wszystko opiniuje, a samorząd może, ale nie musi wdrożyć w życie sugestii organów kontrolnych.

Chciałbym jeszcze zwrócić uwagę na nierówność pewnych podmiotów wobec prawa. Taki problem próbowaliśmy już wcześniej podjąć z samorządami. Mianowicie chodzi o jednakowy status zatrudnienia nauczyciela w placówkach samorządowych oraz niepublicznych. Jeśli tak dalej pójdzie, to zgodnie z zauważalnymi tendencjami, szkoły publiczne w dalszym ciągu będą dotknięte niedofinansowaniem, a w efekcie szkoły te będą w niedługim czasie najbiedniejsze, najgorzej wyposażone i nie będą atrakcyjne ani dla rodziców, ani dla uczniów. Natomiast szkoły prywatne, według mnie, chcą dokładnie tego, co wy, jako samorządowcy, postulujecie. Oczywiście, rozumiem, że atakujecie Kartę Nauczyciela, najbardziej ze względu na tabelę płac. Jeśli ją zniesiemy, to placówki niepubliczne wydrenują z publicznych szkół wszystkich najlepszych nauczycieli. W takim wypadku placówki samorządowe staną się najgorsze pod względem jakości kształcenia i do nich trafi ta część młodzieży, która nie będzie chciała uczyć się w szkołach niepublicznych.

Samorządy twierdzą, że nauczyciele dużo zarabiają. Mam przed sobą takie opracowanie z 2009 roku *Ogólnopolskie Badanie Wynagrodzeń*, przygotowane przez firmę Sedlak&Sedlak. Okazuje się, że szkolnictwo, obok kultury, należy w Polsce do najgorzej opłacanych branż. Na potwierdzenie tych słów przedstawię dwie statystyki – średnia płaca wynosi 2100 złotych, a 25% nauczycieli zarabia nie więcej niż 1650 złotych brutto. Dlatego też apeluję o sprawiedliwość w osądzaniu naszego zawodu.

Elżbieta Tołwińska-Królikowska

Wiceprezesa Federacji Inicjatyw Oświatowych

Reprezentuję Federację Inicjatyw Oświatowych, czyli organizację, która od 12 lat wspiera społeczności lokalne w ratowaniu zamykanych szkół wiejskich. Kontynuując głosy wielu osób, które dzisiaj się wypowiadały, chciałabym powiedzieć kilka słów o finansowaniu i jakości edukacji na terenach wiejskich.

Rzeczywiście istnieje nierówność w zakresie możliwości zapewnienia podstawowych standardów edukacji w małych gminach wiejskich i większych gminach lub miastach. Chociaż nie mamy wprost zdefiniowanych standardów oświatowych, to każdy z nas ma jakiś wzorzec przyzwoitego standardu edukacyjnego. Różnica w możliwościach jego zapewnienia w różnych gminach jest ogromna, a przy obecnych mechanizmach finansowania oświaty możliwości osiągnięcia i podwyższenia tego standardu na obszarach wiejskich są niewielkie.

Kolejną kwestią jest zamykanie wiejskich szkół. Mam wrażenie, że chociaż coraz więcej mówi się o tym, że jest to zjawisko niepokojące i przynoszące społeczne straty, to Ministerstwo Edukacji Narodowej przy każdym zapytaniu o ten problem odpowiada, że to jest sprawa samorządów i ich autonomii. Tutaj chciałabym zaprotestować, ponieważ jest to zrzucanie przez rząd odpowiedzialności, o którym mówił między innymi Grzegorz Mazurkiewicz. Gdy w ramach innowacyjnego projektu „Monitoring przekazywania szkół i przedszkoli zagrożonych zamknięciem organizacjom pozarządowym” realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, wysłaliśmy do Kuratoriów Oświaty listy z pytaniem o skalę zjawiska, o liczbę szkół zagrożonych zamknięciem, to część kuratorów odpowiedziała nam, że nie prowadzą takich rejestrów i nie interesują ich takie dane. Kuratoria nie prowadzą w tej chwili statystyk dotyczących szkół zagrożonych zamknięciem, nie mają nawet orientacyjnych informacji na ten temat – to musi się wydawać zaskakujące.

Zamykanie małych wiejskich szkół prowadzi do wyludniania się wielu terenów Polski. Dzieje się tak dlatego, że w większości wypadków budynki, w których działały zamykane szkoły są przez samorzady sprzedawane albo oddawane na cele komercyjne. Oczywiście jest to spowodowane złą sytuacją finansową samorządów, ale są też samorzady, w których wójt stał się bohaterem, bo zamknął wszystkie szkoły, zostawiając jedną w gminnej miejscowości i sporo na tym zaoszczędził, dzięki czemu wybudował tutaj część drogi, a tam coś jeszcze. Takie działanie nadal jest nazywane racjonalizacją sieci szkół, chociaż udziału rozumu bym mu nie przypisywała. Zamykanie małych szkół powoduje bowiem nie tylko zwiększenie odległości,

jaką dzieci muszą pokonać w drodze do szkoły, oraz ograniczenie uczniom możliwości korzystania z zajęć dodatkowych. Ogranicza też kontakt rodziców ze szkołą, ponieważ sieć komunikacji publicznej w Polsce jest taka, że ci, którzy nie mają samochodu, nie dojadą na wieczorne zebranie do szkoły, nie pojedą też na imprezę integracyjną. Nie mówiąc już o samej młodzieży, która nie wybierze się też samodzielnie do Orlika wybudowanego w miejscowości gminnej. Wszystkie działania zapisane w strategiach, które dotyczą inwestowania w wieś, w zasadzie koncentrują się na miejscowościach, które są siedzibami gmin wiejskich, nie schodząc poniżej – do mniejszych miejscowości.

Jeżeli zamykamy we wsi szkołę i tracimy budynek, to tracimy także szansę na rozwój edukacji przedszkolnej na tym obszarze. W bardzo wielu projektach obecnie realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki okazywało się, że choć są dzieci i istnieje potrzeba edukacji przedszkolnej, nie ma w całym społeczeństwie ani jednego pomieszczenia, gdzie można by tę edukację prowadzić. Zamykanie szkoły powoduje więc brak we wsi miejsca na edukację przedszkolną, na edukację dorosłych, dostęp do Internetu i komputerów – uniemożliwia wdrażanie idei *lifelong learning*. W wielu wsiach nie ma już miejsca na nic – właściwie we wsi nic nie zostało oprócz sklepika i przystanku autobusowego. Ludzie będą się z takich miejscowości wyprowadzać, co uniemożliwi zrównoważony rozwój terenów wiejskich.

Kolejną kwestią jest organizacja edukacji mająca wpływ na jej koszty. Zmiany w mechanizmie naliczania subwencji oraz traktowanie w inny sposób samorządów o różnej sytuacji finansowej to jest tylko jedna sprawa. Równie ważna wydaje się konieczność dostrzeżenia i zapisania w Ustawie oświatowej innej roli szkoły wiejskiej. Ma ona również związek z finansowaniem. Teraz jest tak, że nauczyciel pracujący z pięcioosobową klasą zarabia tyle samo, co pracujący z grupą dwudziestoosobową w miejskiej szkole, a nawet więcej, bo otrzymuje tak zwany dodatek wiejski. On za realizację swojego podstawowego zadania powinien jednak dostawać mniej pieniędzy, ponieważ nakład jego pracy jest znacząco mniejszy, natomiast powinien mieć dodatkowe obowiązkowe zadania realizowane w środowisku lokalnym, na przykład związane z edukacją dorosłych, które uzasadniałyby porównywalne wynagrodzenie. Dyrektor szkoły wiejskiej jest tak naprawdę liderem społeczności wiejskiej, a nauczyciel wiejski musi być nauczycielem dorosłych, jak też powinien móc prowadzić edukację przedszkolną. Klasy łączone w wiejskich szkołach Finlandii, Szwajcarii i innych krajów europejskich są uważane za znakomite rozwiązanie, podczas gdy u nas ciągle traktuje się je jak zło konieczne i przejaw złej jakości edukacji. Chociaż, co chcę podkreślić, nie ma żadnych badań, które potwierdzałyby gorsze wyniki uczniów w nich się uczących. Jednak obecnie nauczyciele nie są do takiej pracy przygotowywani. Szkoła wiejska musi być ośrodkiem rozwoju wsi i być od rana do wieczora dostępna dla jej mieszkańców.

Na koniec chciałabym powiedzieć, że wiejskie samorządy wymagają wsparcia. Większość głosów obecnych tu samorządowców, to głosy osób wykształconych, z dużych miast, gdzie kapitał intelektualny jest wysoki. W Federacji Inicjatyw Oświatowych mamy 119 małych wiejskich szkół w projekcie „Z Małej Szkoły w Wielki Świat” realizowanym w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki i wielu wójtów, z którymi się stykamy ma wykształcenie zawodowe. Urzędnik zajmujący się w małych wiejskich gminach działem spraw społecznych zajmuje się także edukacją, zdrowiem, kulturą, sportem i czymś tam jeszcze. W takich miejscach nie ma szansy na to, by samorząd przejął więcej zadań oświatowych, zapewniając ich wyższą jakość.

Elżbieta Piotrowska-Gromniak

Prezes Stowarzyszenia „Rodzice w edukacji”

Bardzo się cieszę, że uczestniczę w tym spotkaniu, zwłaszcza że kolejny raz w ciągu ostatniego miesiąca mam okazję słyszeć o ważnej roli rodziców w edukacji, a więc również w życiu szkoły. Wiele mówimy tutaj o samorządności. Warto zadać sobie pytanie, czy nasze szkoły są samorządne? Czy uczniowie i rodzice uczestniczą w budowaniu szkolnej samorządności? Czy ktoś z Państwa nauczył się samorządności w szkole?

Otóż nie. Bo polska szkoła ciągle nie jest samorządna, a uczniowie nie uczą się w niej odpowiedzialnego obywatelstwa. Dlatego powinniśmy głośno mówić i skutecznie zabiegać o szeroką autonomię i samorządność szkół. To właśnie szkoła powinna być kuźnią demokracji i miejscem nabywania kompetencji potrzebnych do jej budowania. Jeśli nie wykształcimy kultury demokracji w szkole, to zawsze będziemy w tyle za Europą.

W szkole istnieją ustawowo działające Samorzady Uczniowskie, Rady Rodziców, ale te organy szkoły w ogóle ze sobą nie współpracują. Przez 30 lat budowania demokratycznego państwa nie udało się wprowadzić prawdziwej samorządności do szkół, choć właśnie od tego należało zacząć. Dzisiaj powinniśmy być już gotowi, żeby pójść krok dalej – tworzyć Rady Szkoły, czyli platformę porozumienia całej społeczności szkolnej, w ramach której nauczyciele, rodzice i uczniowie współdecydują w budowaniu szkolnej wspólnoty, włączając w te działania społeczność lokalną.

Chciałabym podkreślić następujące działania, na których powinniśmy się skoncentrować. Po pierwsze, upowszechnianie rzetelnej informacji na temat praw rodziców, uczniów i nauczycieli i uczynienie ich łatwo dostępnymi dla wszystkich uczestników życia szkoły. To pozwoli zlikwidować wszechobecną pocztę pantoflową oraz wykształcić kulturę poszanowania i przestrzegania swoich praw. Po drugie, budowanie kultury zaufania w relacjach rodzice-nauczyciele jako drogi do zwiększenia partycypacji rodziców w życiu szkoły oraz brania współodpowiedzialności za jakość jej pracy. Po trzecie, współdziałanie rodziców z samorządami lokalnymi na równych, partnerskich zasadach w celu integracji i wzmocnienia lokalnego środowiska, w którym szkoła jest naturalnym miejscem uczenia się samorządności i podejmowania wspólnych obywatelskich działań.

Takie zmiany pozwolą wzmocnić partycypację obywateli w życiu społecznym i wykształcić odpowiedzialne i kompetentne kadry przyszłych samorządów.

Szymon Więśław

Członek Zarządu Instytutu Badań w Oświacie

Szanowni Państwo, dobra oświata to kompetentni ludzie i dobra organizacja. Nawiązując do wypowiedzi Pani Elżbiety Królikowskiej i Pana Marka Pleśniara, powiem kilka słów o dyrektorach szkół. Dyrektor szkoły to osoba zarządzająca procesem dydaktycznym, finansami publicznymi, bardzo często podejmująca trudne decyzje prawne, to lokalny lider i pracodawca siedemdziesięciu, stu, a nawet stu trzydziestu osób.

Czy znajdziemy w Polsce 25 tysięcy osób, które będą łączyły tak zróżnicowane umiejętności? Czy to, że oświata, a ściślej zarządzanie nią, nie zawsze okazuje się perfekcyjne, świadczy o tym, że ludzie są źli, czy też że organizacja, którą wygenerowaliśmy, jest nie do końca dobrze przemyślana?

Podobne problemy z określeniem zakresu obowiązków pojawiają się na poziomie samorządu. Raczej nie Warszawy, Wrocławia czy Gdyni, natomiast wsi lub miasteczka, gdzie znalezienie osób o tak szerokich kompetencjach graniczy z cudem.

Mieszkam w małej społeczności – nawiązując do tego, co powiedziała Pani Prezydent Łowkiel – w której rodzice, mimo fatalnych wyników kształcenia, są zadowoleni, choć obiektywnie szkoły pracują źle. Dlaczego? Nie mają kontekstu, punktu odniesienia – ich doświadczenie i zasoby poznawcze nie pozwalają na dopuszczenie myśli, że w szkole może być lepiej. Tak było zawsze, tak jest też dzisiaj.

Mój z konieczności bardzo krótki głos to prośba o ponowną refleksję nad organizacją oświaty oraz precyzyjnym podziałem kompetencji, aby ludzie rzeczywiście byli w stanie udźwignąć obowiązki, które na nich nakładamy.

Katarzyna Lotkowska

Wiceprezes Instytutu Nowoczesnej Edukacji

Chciałam tylko odnieść się do dwóch wypowiedzi. Przede wszystkim do wystąpienia pana Marka Pleśniara. Mam nadzieję, że dzisiaj był to pana indywidualny głos w tej debacie i nie reprezentuje pan wszystkich dyrektorów, którzy są stowarzyszeni w Ogólnopolskim Stowarzyszeniu Kadry Kierowniczej. Przyznam szczerze, nie chcąc powtarzać tego, co mówił mój przedmówca, że rzeczywiście dyrektor ma bardzo duże pole manewru. Jest to tylko kwestia chęci i odwagi wzięcia odpowiedzialności za swoje decyzje, które myślę, że może podejmować nawet codziennie.

Jednym z tych pól, na których może się wykazać, jest ocena nauczyciela za staż. Weźmy odpowiedzialność za nią i rzetelnie oceńmy pracę nauczyciela w trakcie stażu, który odbył się w mojej szkole. To jeden z przykładów pokazujący, że my, dyrektorzy, mamy naprawdę duże pole decyzyjności.

I druga rzecz, która mnie bardzo przeraża, ponieważ jestem nauczycielem z krwi i kości i bardzo identyfikuję się z tym zawodem i z tą grupą społeczną. Proszę państwa, to jest jakaś pomyłka, nie przyszliśmy do tego zawodu, żeby rządzić. Wielokrotnie w wypowiedziach powtórzyło się słowo „władza”. Mamy służyć tym ludziom, pokazywać im, w jaki sposób należy funkcjonować, bo tak naprawdę to młodzi będą nami rządzić, kiedy my będziemy już na emeryturze. To, co my im dzisiaj damy i pokażemy, będzie tak naprawdę owocowało za trzydzieści lat. Nie oczekujmy, że młodzi będą inaczej funkcjonować – tak jak byśmy tego chcieli – gdy będziemy o tym mówić i tego oczekiwać, ale im tego już nie zademonstrujemy.

W drugiej kolejności chciałam się odnieść do wypowiedzi pana Ryszarda Prokсы. Mówił pan, że samorządowcy nie krzyczą, nie mówią głośno, że źle się dzieje, że nie ma na nic pieniędzy. Nie jestem samorządowcem, mam wpływ jedynie na szkoły, które prowadzi moja organizacja. Powiem tylko tyle: zastanawiam się, jak mogę pozyskać te pieniądze, co mogę dzisiaj zrobić, żeby móc wspomóc te szkoły, na których funkcjonowanie mam wpływ. I tak samo jest z nauczycielami. Możemy krzyczeć i mówić, że jest nam źle, ale można też się zastanowić nad tym, co mogę zrobić w mojej klasie, żeby dzieci, z którymi dzisiaj współpracuję, mogły odnieść większy sukces.

Proszę Państwa, przeprowadzono badania na temat osiągania sukcesów przez młodych ludzi, którzy kończą szkoły z wysokimi średnimi i świadectwami z czerwonymi paskami. Okazuje się, że czerwony pasek nie determinuje sukcesu zawodowego młodego człowieka. Warto się więc zastanowić nie tylko nad rozwojem sfery

poznawczej, ale również nad współpracą z nauczycielami, o której powiedziała pani Elżbieta Tołwińska-Królikowska. Chciałabym też nawiązać do słów pana Sławomira Broniarza, który powiedział, że nauczyciel jest bezsilny wobec rodzica. I znowu zastanawiam się, o co chodzi? Czy nauczycielowi potrzebny jest bat, żeby zmusić rodzica do jakiegoś działania? Czy raczej należy się zastanowić, w jaki sposób można współpracować z rodzicami, żebyśmy wspólnie mieli wpływ na sukces dziecka, a przez to swój? Dzisiaj mówimy o edukacji, ale tego dziecka gdzieś nam zabrakło. Mówimy o nauczycielach, o samorządowcach, ale wszyscy współpracujemy przecież na rzecz dziecka.

Małgorzata Żuber-Zielicz

Przewodnicząca Komisji Edukacji i Rodziny Rady m.st. Warszawy

Jestem przewodniczącą komisji edukacji w dużym mieście samorządowym, a dokładniej w Warszawie. Chciałam powiedzieć o jednej małej rzeczy, żebyśmy pamiętali, że tak jak Polska jest różnorodna, są także różne szkoły. Abyśmy pozwolili tym szkołom mieć różne oblicza, tak jak są różne nasze dzieci oraz ich potrzeby. Nie będę tego rozwijać, bo to nie czas na taką dyskusję. Chciałabym tylko zaznaczyć, żebyśmy o tym nie zapominali. Nie istnieje szkoła dobra dla wszystkich – muszą istnieć różne szkoły z różnymi ofertami dydaktyczno-wychowawczymi!

Druga sprawa to prośba o to, abyśmy nie powtarzali, że Warszawa jest w takiej doskonałej sytuacji. Warszawa ma w tej chwili bardzo rozbudowaną sieć przedszkoli i w związku z tym, co Państwo powiedzieliście, także dotyczą ją problemy oświatowe. Środki samorządu warszawskiego przeznaczone na oświatę są bowiem w dużej części pochłaniane przez przedszkola, gdyż na nie ma na nie subwencji. Obecnie my także mamy problemy finansowe i nie można mówić, że Warszawa tych problemów nie ma wcale.

Bardzo mi się podobało, gdy ktoś z Państwa powiedział, że może czas się zastanowić, jakie zadania (wymagające nakładów finansowych) Ministerstwo Edukacji Narodowej przerzuca na samorządy i czy rzeczywiście są one w stanie to udźwignąć. Myślę, że część głosów, które się dzisiaj tutaj pojawiły, jest skierowana do Pani Minister Jaroń. Być może my tego już dłużej nie wytrzymamy i w związku z tym potrzebna jest kolejna duża debata. Być może taka kolejna duża debata odbędzie się na Kongresie, czego wszystkim życzę.

Błażej Konkol

Prezes Pomorskiego Stowarzyszenia Gmin Wiejskich / Wójt Trąbek Wielkich

Wielokrotnie padało tutaj słowo „wójt”, nie mogę więc zostać obojętny wobec tych stwierdzeń i muszę powiedzieć Państwu z własnego doświadczenia, że likwidowanie szkoły naprawdę jest czymś bardzo przykrym. To oznacza rozpoczęcie wojny z lokalną społecznością i nawet wójt, który ma zasadnicze wykształcenie, musi się poważnie nad tym zastanowić, proszę mi wierzyć. Natomiast być może rzeczywiście są takie skrajne przypadki, w których ktoś potrzebował środków na jakąś drogę, dlatego podjął decyzję o zamknięciu jednej ze szkół. Generalnie jednak takie decyzje warunkowane są próbą rozwiązania dylematu – czy mamy utrzymywać bardzo drogi marazm, bez możliwości dokapitalizowania lokalnego systemu oświaty, czy rozpoczynając jego reformę i stworzyć lepsze i godniejsze warunki nauki naszej młodzieży? Dzisiaj są organizacje czy stowarzyszenia, które ewentualnie mogą wziąć odpowiedzialność za prowadzenie szkół w małych gminach, ale na miejscu tych stowarzyszeń nie ma, czy też jest ich niewiele. Nie ma też ludzi garnących się do tych stowarzyszeń, a samo przejęcie szkoły nie jest takie proste. To jest kwestia wyboru, jakości życia w danej gminie.

I kwestia odwołująca się do wypowiedzi Pani Żuber-Zielicz. Rzeczywiście zbliżamy się do pewnej granicy samorządów, jeśli chodzi o finansowanie oświaty. Za chwilę małe gminy nie będą w stanie tego udźwignąć, bo same wynagrodzenia – nie rozstrzygam w tym miejscu o tym, czy to są małe, czy duże wynagrodzenia, zwłaszcza że w małej gminie to nie są duże wynagrodzenia, bo rzeczywiście często są one dzielone na wielu nauczycieli – przekraczają wartość subwencji. Same wynagrodzenia to 107–110% subwencji. Gdzie są środki na pozostałe wydatki związane z utrzymaniem oświaty? Dlatego bardzo proszę, żeby Państwo starali się zrozumieć wójtów znajdujących się w takiej sytuacji.

Podam jeden przykład na koniec. Mam kolegę, wójta w województwie pomorskim, który do tej pory był nauczycielem matematyki i gdy zaraz po wygranych wyborach pojechaliśmy na kongres gmin, mówił: „dobrze, że jest Karta Nauczyciela, bo taki nieprzygotowany do rządzenia wójt zwolni nauczyciela, a jak jest mianowany, to nie może”. A ja odpowiadam mu, że wójt takimi sprawami się nie zajmuje i taka sytuacja to jakaś skrajność. Po roku znów się spotkaliśmy i zaczęliśmy dyskutować. Teraz powiedział, że to rzeczywiście inaczej wygląda, niż on jeszcze rok temu myślał.

dr Grzegorz Mazurkiewicz

Institut Spraw Publicznych Uniwersytet Jagielloński

Dwa zdania na temat tego, że rzeczywistość jest bardzo skomplikowana i my się tutaj w tym gubimy. Gubimy się na różnych poziomach, decydenci się gubią, odbiorcy także się gubią. Polityka edukacyjna, która powinna polegać na takim właśnie integrowaniu wiadomości na temat kontekstu, szkół, potrzeb ludzkich, a jednocześnie w tej wyidealizowanej formie umożliwiać wypowiedanie ludziom swoich opinii i uzgadnianie stanowiska, które tu przedstawiłem, nie istnieje i musimy się dopracować nowej społecznej umowy na temat edukacji.

Dzisiaj na razie większość głosów dotyka takich drobnych wycinków rzeczywistości. Związałem się z systemem ewaluacji oświaty i ilekroć słyszę osoby, które wypowiadają się na temat raportów, ewaluacji, zmian w nadzorze, to mi się nasuwa wiele pytań. Na przykład co to znaczy silny nadzór pedagogiczny? Po co silny nadzór pedagogiczny? Czy po to, żeby sprawdzać, czy nauczyciele się nie spóźniają, czy żeby sprawdzać, czy autobus nie przyjechał później, czy też chodzi o jakość kształcenia? Zarządzanie skomplikowanym systemem to jest priorytet, potem pewne działania, które kierują realizacją tych priorytetów, a potem sprawdzanie. W tym nowym systemie ewaluacji oświaty ustaliliśmy wymagania, które są spójne z polityką tworzenia kapitału społecznego, z raportem „Polska 2030”, ze strategią rozwoju kompetencji miękkich.

Rzadko w sektorze edukacji zdaje się z tego sprawę i myśli perspektywicznie czy strategicznie o rozwoju, raczej wszyscy się interesują tym, o co zapyta wizytator w szkole, a nie wymaganiami, które są punktem wyjścia do zrozumienia priorytetów polskiej polityki edukacyjnej. Po prostu nikt nie zauważa, że są priorytety polskiej polityki edukacyjnej, wszyscy zastanawiają się za to, w jaki sposób ocenia się szkołę. Pojedyncze raporty mają służyć rodzicom, nauczycielom, dyrektorowi danej szkoły. Wy, politycy, samorządowcy powinniście analizować je na poziomie przekrojowym. Oczywiście, jeśli czyta się te raporty jeden po drugim, będą one bardzo podobne. Bo jeśli odpowiadamy na pytania związane z pewnymi obszarami, czyli na przykład informujemy, że szkoła działa według jakiejś koncepcji, uczniowie są aktywni, a nauczyciele ze sobą współpracują, to czytelnik wielu raportów będzie w pewnym stopniu dostawał bardzo podobne informacje uporządkowane według takiej samej struktury. Powinniście się interesować analizą porównawczą. Powinniście wejść na internetową platformę ewaluacji, która daje takie możliwości, żeby zobaczyć przekrojowo, jak w waszym regionie takie szkoły wypadają w danym wymaganium. A nie czytać je pojedynczo, bo to będzie na pewno bardzo nudny i strasznie czasochłonny proces.

Marek Pleśniar

Prezes Ogólnopolskiego Porozumienia Kadry Kierowniczej Oświaty

Po pierwsze, uwaga do mojego przedmówcy – my, zwykli obywatele, nie mamy ogólnego obrazu sytuacji w oświacie. Dwukrotnie pytałem panią minister edukacji, czemu nie widzę jej co tydzień w niedzielę w telewizji? Czemu nie widzę ministra, który co tydzień tłumaczyłby kolejne plany resortu tak ważnego dla przyszłości obywateli?

Po drugie kieruję odpowiedź do pani, która mówiła na temat moich, przesadnych jej zdaniem, nawoływań do udziału we władzy. Nauczyciele, nie bójcie się tej „obrzydliwej” władzy, bo to nie jest nic złego. Obywatele muszą się nią dzielić i w niej uczestniczyć. Do szkoły chodzą nasi przyszli przywódcy. Jeśli szkoła nie potrafi wprowadzić własnych, wewnętrznych sposobów na udział ludzi w zarządzaniu wspólnym dobrem, to gdzie oni się tego nauczą?

Ewa Hummel

Federacja Inicjatyw Oświatowych

Jestem współzałożycielką Stowarzyszeniu Rodzice w edukacji, a pracuję w projekcie Federacji Inicjatyw Oświatowych.

Chciałam zwrócić uwagę na jedną rzecz, którą potwierdza nasza diagnoza z projektu „Monitoring procesu przekazywania szkół i przedszkoli zagrożonych likwidacją organizacjom pozarządowym”. Dzisiejsza Ustawa oświatowa i cały zespół ustaw, które normują, ilu nauczycieli ma być zatrudnionych w szkołach, doprowadzają do takiego systemu, w którym funkcjonują dwa światy – szkoły wiejskie i szkoły w dużych skupiskach ludzkich, gdzie łatwo jest zbudować duże oddziały szkolne. Chciałabym bardzo uczulić osoby, które tworzą prawo, na to, aby pamiętały o tych dwóch perspektywach. Miała być szansa na różnorodne szkoły, nie może być więc traktowania całego systemu tylko z punktu widzenia wielkich skupisk ludzkich z cichym przyzwoleniem na degradowanie społeczne miejsc o rozproszonym osadnictwie. Bardzo prosiłabym o tym pamiętać.

Włodzimierz Zielicz

nauczyciel w XIV Liceum Ogólnokształcącym im. Stanisława Staszica w Warszawie

Chciałem powiedzieć tylko jedną rzecz. Wielka szkoda, że nie pojawił się Profesor Szymański i nie opowiedział, jak wygląda system edukacji w Niemczech. Problemy, które mamy, w dużym stopniu wynikają bowiem ze strasznej centralizacji władzy w Polsce, szczególnie w zakresie edukacji. Wszystko to przy ogromnym zróżnicowaniu warunków i zasobów. Na przykład Szkocja, która jest wielkości województwa mazowieckiego, a nawet mniejsza, ma w Wielkiej Brytanii swój odrębny system edukacyjny, swoje programy i podręczniki, swój system egzaminacyjny, a nawet swoją walutę (!). Podobnie Walia. W Anglii za studia się płaci, a w Szkocji i Walii już nie. Nikogo to nie dziwi. Landy niemieckie oraz niższe szczeble samorządu też funkcjonują w miarę odrębnie. Kwestie, o które u nas województwo pyta Ministerstwo Edukacji Narodowej, tam rozwiązuje dyrektor szkoły z lokalną władzą. Podobnie w Stanach Zjednoczonych, gdzie w jednych stanach jest obowiązkowy ekwiwalent matury, a w innych nie (egzaminaty SAT to komercyjne przedsięwzięcie związane z rekrutacją na studia, a nie matura!). Nie ma tam też odpowiednika naszego Ministerstwa Edukacji Narodowej, a stanowe odpowiedniki tej instytucji mają ściśle sprecyzowany zakres kompetencji. W Polsce minister edukacji próbował pouczać nauczycieli, jak ustawiać krzesła i stoły w klasach. Nasz centralizm jest na tle tych wyżej rozwiniętych krajów szokujący i warto korzystać z ich doświadczeń!

Lilla Jaroń

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej

W tej dyskusji pojawiło się bardzo wiele cennych głosów. Są one ważne, ponieważ pochodzą z praktyki samorządów, instytucji edukacyjnych, rodziców i innych środowisk związanych z edukacją.

Co do zadań, nadanych kompetencji oraz możliwości kooperowania wykorzystujących środki unijne jedno jest na pewno ważne i dla mnie szalenie istotne – nikt nie kwestionował potrzeby dalszego procesu decentralizacji. Co też pokazuje, że każdy z Państwa inaczej definiuje obszar autonomii – pojawiają się tutaj różne składowe nia objętych, między innymi budowanie rozwoju edukacji, kompetencji realizacyjnych, kapitału ludzkiego, intelektualnego. Jaka byłaby definicja, to celem jest ukształtowanie takiego obywatela, który jest przygotowany nie tylko do zaadaptowania się w sytuacji, w której mu przyszło żyć, ale także do zmiany tej sytuacji, którą zastał. System edukacji może multiplikować podobnych nam młodych ludzi, ale wiemy, że ma ich przygotować do tych zmian, które były określone jako innowacja, podejście kreatywne i twórcze w życiu społecznym i gospodarczym.

Pojawiają się też głosy akceptujące tę autonomię równorzędnych partnerów w odniesieniu zarówno do samorządów, jak i między innymi do rodziców. Identyfikujemy też liderów, którzy są tymi determinantami sukcesu edukacyjnego, a to dyrektora jako lidera zespołu nauczycielskiego, a to nauczyciela, który jest przygotowany do tych nowych wyzwań w edukacji. Niemniej jednak identyfikujemy też bariery, które pojawiają się w zakresie posiadanych kompetencji i jeszcze niedostosowanych do sytuacji zasad kreowania polityki kadrowej. Pojawiło się dużo głosów na ten temat i muszę stwierdzić, że nie zasypiamy gruszek w popiele, jeśli chodzi o kształcenie nauczycieli. Powstały już propozycje standardów kształcenia nauczycieli sformułowane we współpracy z przedstawicielami szkolnictwa i nauki. Tą reformę, czy też te kroki i działania, które będą wynikały ze zmian w ustawach, ale też w uchwałach ciał samorządu wojewódzkiego, powiatowego i gminnego, będą realizować samorządowcy na wszystkich poziomach samorządu. W związku z tym powstaje pytanie, jak skoordynować te podsystemy, żeby uzyskać efekt synergiczny, aby nie było wykluczających i nakładających się kompetencji? Oczywiście trzeba dążyć do ich uporządkowania także poprzez system legislacyjny i to nie tylko przez zmiany w ustawie o systemie oświaty, ale też w ustawach o samorządzie gminnym, wojewódzkim, powiatowym.

Oczywiście ważne jest kontynuowanie otwartości na dyskusję, w jaki sposób kreować zarządzanie najważniejszym zasobem oświaty, czyli kadrami nauczycielskimi. To jest oczywiście cały wachlarz mechanizmów polityki kadrowej, począwszy od przyjmowania, awansowania, wynagradzania, aż do zwalniania nauczycieli. Oczywiście także w tym względzie rozdział kompetencji – jakie decyzje powinny zapadać na poziomie centrum, samorządu czy dyrektora szkoły – należy uporządkować.

A zatem te głosy Państwa w dyskusji uważam za cenne, bo rzeczywiście pokrywają one mapę tego wszystkiego, co prowadzi do stworzenia kompleksowego, jednolitego systemu, który pozwoli różnicować ścieżki edukacyjne młodzieży i dorosłych. Taki system, który z jednej strony umożliwi szybszą ścieżkę kształcenia dzieciom wybitnie uzdolnionym, z drugiej zaś pozwoli stworzyć ścieżkę dla tych, którzy z różnych przyczyn – czy społecznych, czy też zdrowotnych – mają kłopoty z utrzymaniem równego tempa. Tak powinien być skonstruowany system edukacji, aby mieć na końcu informację zwrotną, że dobrze wykorzystaliśmy powierzony kapitał ludzki. Trzeba też oczywiście stworzyć taki system informacyjny, który będzie informował różnych interesariuszy edukacyjnych, w przyjaznej dla nich formie, o efektach i jakości kształcenia.

Pozostaje również kwestia finansowania, czyli nowy model finansowania. Na pewno nie jest tak, że 2% PKB jest przekazywanych obecnie na oświatę, jak podawali przedstawiciele związków zawodowych, ale około 4%. Cenne głosy, które się tutaj pojawiały, wskazywały, że w tej kwestii można również znaleźć optymalne rozwiązania, jak w tym modelu pogodzić partnerstwo państwo a samorząd. Niektóre zadania edukacyjne nie są nowe, są tylko przedstawione w nowej odsłonie jakościowej. Na pewno trzeba do tego przygotować sześćsettyśięcną rzeszę nauczycieli. Przygotować do tego, aby wiedzieli, jak sobie poradzić z nowymi wdrożeniami. To również stanowi przedmiot naszych analiz i proponowanych rozwiązań systemowych.

Jolanta Lipszyc

Dyrektor Warszawskiego Biura Edukacji

Pani Minister, dzisiaj powstała bardzo długa lista problemów, które niezwykle utrudniają czy wręcz uniemożliwiają pracę samorządów, między innymi w kwestiach finansowania edukacji. Czy ta lista jest przez panią spisana? I czy można liczyć na deklarację, że te problemy zaczną być traktowane poważnie i w odpowiedzi na nie będą po kolei wprowadzane inicjatywy ustawodawcze?

Lilla Jaroń

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej

Odpowiedz brzmi – oczywiście tak. W jednym z takich zespołów przygotowujących rozwiązania odnośnie statusu zawodowego nauczyciela pani Dyrektor przecież uczestniczy. Myślę, że jesteśmy również o krok od dyskusji na temat finansowania systemu oświaty. Najpierw jednak muszą na dobre zostać wdrożone pewne wytyczne co do systemu kształcenia formalnego i pozaformalnego. A do tego systemu kształcenia dopiero będziemy mogli zaprojektować system finansowania. Myślę również, że nie przeszkadza to temu, żeby te kroki po kolei realizować w dyskursie z różnymi partnerami. Nie chcemy mieć tutaj wyłączości na dobre pomysły. Liczę na dialog z partnerami społecznymi.



ISBN 978-83-7615-078-9