

DECENTRALIZACJA OŚWIATY

Pod redakcją Mikołaja Herbsta



7

Biblioteczka Oświaty Samorządowej

DECENTRALIZACJA OŚWIATY

Biblioteczka Oświaty Samorządowej

Redaktor serii Jan Herczyński

Tom 1. Strategie oświatowe, pod redakcją Anthony'ego Levitasa

Tom 2. Zarządzanie oświatą, pod redakcją Mikołaja Herbsta

Tom 3. Finansowanie oświaty, pod redakcją Mikołaja Herbsta

Tom 4. Edukacja przedszkolna, pod redakcją Pawła Swianiewicza

Tom 5. Informacje oświatowe, pod redakcją Jana Herczyńskiego

Tom 6. Wskaźniki oświatowe, Jan Herczyński

Tom 7. Decentralizacja oświaty, pod redakcją Mikołaja Herbsta

Biblioteczka Oświaty Samorządowej 7

DECENTRALIZACJA OŚWIATY

Pod redakcją Mikołaja Herbsta

Warszawa 2012

Publikacja jest współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Publikację przygotowano w ramach projektu systemowego „Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym”, Priorytet III, Działanie 3.1, Poddziałanie 3.1.2, Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt jest realizowany przez Ośrodek Rozwoju Edukacji w partnerstwie z Uniwersytetem Warszawskim

ISBN: 978-83-63490-07-2

Publikacja rozpowszechniana bezpłatnie.

© Copyright by Ośrodek Rozwoju Edukacji
Wydanie I
All rights reserved

Projekt okładki i opracowanie graficzne: Andrzej Waś
Opracowanie redakcyjne: Maria Prosińska-Jackl, Barbara Wardein
Korekta: Agnieszka Janowska
Skład i łamanie: kraftstudio.com
Druk i oprawa: KRA-BOX p.p.h.u. Adam Krasieńko
Ilustracja na okładce: © Magdalena Starowiejska



Wydawnictwo ICM

Interdyscyplinarne Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego
Uniwersytet Warszawski, ul. Pawińskiego 5a, 02-106 Warszawa
e-mail: info@icm.edu.pl

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie (Jan Herczyński, Mikołaj Herbst)	10
Rozdział 1. Modele decentralizacji oświaty (Jan Herczyński)	13
1.1. Wstęp	13
1.2. Dlaczego decentralizacja	14
1.3. Poziomy decentralizacji	19
1.4. Dwa modele decentralizacji oświaty	24
1.5. Decentralizacja a mechanizmy rynkowe	40
1.6. Podsumowanie	46
Bibliografia	49
Załącznik. Dochody własne i zadania własne samorządów	52
Rozdział 2. Decentralizacja oświaty w Polsce 1990–1999: tworzenie systemu (Anthony Levitas, Jan Herczyński)	55
2.1. Wstęp	55
2.2. Dziedzictwo przeszłości	56
2.3. Polityka decentralizacji: reformy roku 1990	60
2.4. Wyłanianie się prawnych podstaw reformy oświaty	62
2.5. Przekazanie szkół samorządom	68
2.6. Finansowanie oświaty w latach 1990–1999	75
2.7. Zarządzanie oświatą w latach 1990–1999	92
Bibliografia	105
Załącznik 1. Podstawowe dane o szkołach	110
Załącznik 2. Podział subwencji oświatowej w 2000 r. według wag	115
Rozdział 3. Decentralizacja oświaty w Polsce 2000–2010: czas stabilizacji i nowe wyzwania (Mikołaj Herbst, Anthony Levitas)	118
3.1. Wstęp	118
3.2. Najważniejsze zmiany w oświacie w latach 2000–2010	119
3.3. Wyzwania stojące przed zdecentralizowanym systemem edukacji w perspektywie następnych lat	147
Bibliografia	151

Rozdział 4. Pomiar dydaktyczny i polityka projakościowa gminy w obszarze oświaty (Marek Piotrowski)	154
4.1. Wstęp	154
4.2. Pomiar dydaktyczny i monitorowanie osiągnięć szkolnych	158
4.3. Diagnoza pracy szkół w polityce oświatowej miasta	172
4.4. Polityka miasta w zakresie edukacji	174
4.5. Polityka informacyjna miasta w obszarze jakości oświaty	178
4.6. Podsumowanie	182
Bibliografia	183
Załącznik. Wyniki pracy kwidzyńskich gimnazjów	187
Rozdział 5. Wybór dyrektora szkoły. Analiza uregulowań prawnych 1991–2011 (Andrzej Barański)	192
5.1. Wstęp	192
5.2. Uregulowanie wyboru dyrektora szkoły w ustawie o systemie oświaty	193
5.3. Wymagania na stanowisku dyrektora szkoły	226
5.4. Regulamin konkursu na stanowisko dyrektora szkoły	234
Przepisy prawne	239
Rozdział 6. Dyskusje o pozycji zawodowej dyrektora szkoły (Jan Herczyński, Aneta Sobotka)	241
6.1. Wstęp	241
6.2. Dyrektor szkoły – nowy zawód	242
6.3. Wybór dyrektora szkoły z perspektywy samorządu	252
6.4. Kluczowe problemy uregulowania pozycji dyrektora szkoły	260
6.5. Podsumowanie i rekomendacje	266
Bibliografia	269
Noty o autorach	271

SPIS TABEL

Tabela 1.	Rozkład zadań oświatowych na różne poziomy zarządzania w wybranych krajach europejskich	21
Tabela 2.	Rozkład zadań oświatowych na trzy poziomy zarządzania w Polsce	22
Tabela 3.	Przekazanie samorządom szkół podstawowych i ponadpodstawowych w latach 1990–1999	69
Tabela 4.	Liczba przedszkoli i wychowanków na wsi i w mieście w latach 1990–1999	93
Tabela 5.	Udział wychowanków przedszkoli wśród dzieci w wieku 3–6 lat	94
Tabela 6.	Średnia wielkość oddziału przedszkolnego w 1991 i 1999 roku	95
Tabela 7.	Wydatki ponad otrzymaną subwencję oświatową w 1998 roku	97
Tabela 8.	Udział płac w gminnych budżetach oświatowych (w %)	99
Tabela 9.	Udział inwestycji w budżetach oświatowych gmin (w %)	100
Tabela 10.	Szkoły podstawowe i gimnazja w różnych gminach w 2000 r.	101
Tabela 11.	Uczniowie w szkołach ponadpodstawowych	103
Tabela 12.	Podstawowe dane o szkołach podstawowych w latach 1990–1999	110
Tabela 13.	Podstawowe dane o liceach 1995–1998	112
Tabela 14.	Udziały w subwencji oświatowej w 2000 roku	115
Tabela 15.	Dynamika liczby uczniów i szkół prowadzonych przez JST w latach 2000–2010	121
Tabela 16.	Uczniowie szkół prowadzonych przez jednostki inne niż JST w latach 2000–2010 i jako % wszystkich uczniów w 2010 r.	125
Tabela 17.	Liczba i udział uczniów uczęszczających do szkół ponadgimnazjalnych (ponadpodstawowych) różnych typów (w tys.)	135
Tabela 18.	Procent dzieci objętych edukacją przedszkolną w Polsce (lata 2005–2010)	143
Tabela 19.	Odsetek dzieci uczęszczających do przedszkola niepublicznego (w odniesieniu do wszystkich dzieci w przedszkolach)	144
Tabela 20.	Wyniki uczniów ze szkół wiejskich w powiecie kwidzyńskim	164
Tabela 21.	Wyniki uczniów ze szkół w Kwidzynie	164

SPIS RYSUNKÓW

Rys. 1.	Udział wydatków budżetu państwa na oświatę jako % PKB	76
Rys. 2.	Udział wydatków budżetów samorządów na oświatę jako % PKB	77
Rys. 3.	Realne wydatki na wychowanka przedszkola w cenach z 1999 roku	96
Rys. 4.	Udział wydatków na oświatę w budżetach gmin	98
Rys. 5.	Spadek liczby uczniów, szkół i etatów nauczycielskich w latach 2000–2010	123
Rys. 6.	Liczba etatów nauczycielskich w latach 2001–2010 według stopni awansu zawodowego	127
Rys. 7.	Przeciętne wynagrodzenia w gospodarce oraz przeciętne wynagrodzenia nauczycieli w latach 2000–2010	128
Rys. 8.	Przeciętne wyniki części matematyczno-przyrodniczej egzaminu gimnazjalnego w 2009 roku według gmin	133
Rys. 9.	Odsetek dzieci w wieku 3–5 lat objętych opieką przedszkolną w 2003 roku według gmin	145
Rys. 10.	Odsetek dzieci w wieku 3–5 lat objętych opieką przedszkolną w 2010 roku według gmin	146
Rys. 11.	Wyniki sprawdzianu po klasie szóstej uczniów szkół Kwidzyna	179
Rys. 12.	Wyniki uczniów Gimnazjum nr 1, część humanistyczna egzaminu	187
Rys. 13.	Wyniki uczniów Gimnazjum nr 1, część matematyczno-przyrodnicza egzaminu	188
Rys. 14.	Wyniki uczniów Gimnazjum nr 2, część humanistyczna egzaminu	189
Rys. 15.	Wyniki uczniów Gimnazjum nr 2, część matematyczno-przyrodnicza egzaminu	190
Rys. 16.	Wyniki uczniów Gimnazjum nr 3, część humanistyczna egzaminu	190
Rys. 17.	Wyniki uczniów Gimnazjum nr 3, część matematyczno-przyrodnicza egzaminu	191

WYKAZ SKRÓTÓW

BIP	Biuletyn Informacji Publicznej
CEO	Centrum Edukacji Obywatelskiej
Dz.U.	„Dziennik Ustaw”
EFTA	Europejskie Porozumienie o Wolnym Handlu (<i>European Free Trade Association</i>)
EWD	edukacyjna wartość dodana
GUS	Główny Urząd Statystyczny
JST	jednostka samorządu terytorialnego
KN	Karta nauczyciela
MEN	Ministerstwo Edukacji Narodowej
NPQH	Krajowe Profesjonalne Kwalifikacje Dyrektorów (<i>National Professional Qualification for Headship</i>)
NSZZ	Niezależny Samorządny Związek Zawodowy
OBUT	ogólnopolskie badania umiejętności trzecioklasistów
OECD	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (<i>Organization for Economic Co-operation and Development</i>)
OSKKO	Ogólnopolskie Stowarzyszenie Kadry Kierowniczej Oświaty
PISA	Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów (<i>Programme for International Student Assessment</i>)
PKB	produkt krajowy brutto
PRL	Polska Rzeczpospolita Ludowa
PSL	Polskie Stronnictwo Ludowe
PZPR	Polska Zjednoczona Partia Robotnicza
SES	status społeczno-ekonomiczny
SLD	Sojusz Lewicy Demokratycznej
STO	Społeczne Towarzystwo Oświatowe
UE	Unia Europejska
UOSO	ustawa o systemie oświaty
UW	Uniwersytet Warszawski
WRON	Wojskowa Rada Ocalenia Narodowego
ZGWRP	Związek Gmin Wiejskich RP
ZMP	Związek Miast Polskich
ZNP	Związek Nauczycielstwa Polskiego

WPROWADZENIE | Jan Herczyński, Mikołaj Herbst

Przedstawiamy Czytelnikom siódmy, ostatni tom Biblioteczki Oświaty Samorządowej. Przystępując do pracy nad projektem *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*, nie planowaliśmy wydania tego tomu. W trakcie opracowywania kolejnych tematów doszliśmy jednak do wniosku, że problemy dotyczące ustroju polskiej oświaty wymagają odrębnego ujęcia. Z takiej potrzeby powstała koncepcja tomu będącego zwornikiem zagadnień podejmowanych w poprzednich częściach Biblioteczki. Przedłużenie o trzy miesiące działań projektu pozwoliło Zespołowi Projektowemu UW zrealizować tę koncepcję. Biblioteczka była już wtedy na ukończeniu i dlatego spis jej tomów zawierał tylko sześć pozycji. Teraz dodajemy tom siódmy, nieobjęty spisem.

Decentralizacja oświaty zawiera analizy i raporty dotyczące kształtowania się ustroju polskiej oświaty w ciągu minionego dwudziestolecia. Jest to tematyka nad wyraz ważna nie tylko dlatego, że ma wpływ na każdy z omawianych aspektów i każdą z dziedzin oświaty, ale także dlatego, że zawiera wiele pytań otwartych, na które wciąż jeszcze nie ma jednoznacznej odpowiedzi.

W pierwszym rozdziale omawiamy realizowane w różnych krajach modele decentralizacji oświaty, pokazując, w jakim zakresie i w jakim stopniu stosowane w Polsce rozwiązania są podobne do innych modeli bądź czym się od nich różnią.

Kolejne dwa rozdziały opisują przebieg decentralizacji oświaty w Polsce, w podziale na dwie dekady. Pierwsza z tych dekad (lata 1990–2000) to okres burzy i naporu, tworzenie systemu edukacji radykalnie odmiennego od tego, który panował w PRL. Podczas drugiej dekady (lata 2000–2010), którą można żartobliwie określić okresem małej stabilizacji, nastąpiła stabilizacja syste-

mu, dostosowanie się samorządów do nowych zadań oraz wdrożenie nowych mechanizmów ewaluacji i nadzoru, przede wszystkim systemu egzaminów zewnętrznych i ewaluacji zewnętrznej.

Pozostałe trzy rozdziały dotyczą kwestii nieco bardziej szczegółowych. W rozdziale czwartym na przykładzie wieloletniej współpracy miasta Kwidzyn z Wydziałem Pedagogicznym Uniwersytetu Warszawskiego przedstawione zostały problemy projekcyjnej polityki oświatowej samorządu, ze szczególnym naciskiem na kwestie pomiaru dydaktycznego i wpływających z pomiaru wniosków dla władz miasta. Rozdział piąty przedstawia zmieniające się uregulowania prawne dotyczące wyboru dyrektora szkoły; uregulowania te dotyczą składu komisji konkursowej, regulaminu konkursu oraz wymagań stawianych dyrektorom. W ostatnim, szóstym rozdziale omawiamy także zagadnienie wyboru dyrektora, jednak w innym ujęciu – na tle dyskusji polskich i międzynarodowych, z uwzględnieniem relacji dyrektora szkoły z lokalnym samorządem.

Zakończenie prac nad 7-tomową Biblioteczką Oświaty Samorządowej i jednoczesne zamknięcie projektu systemowego, w ramach którego Biblioteczka została opracowana i wydana, to dobra okazja do krótkiego podsumowania. Tomy Biblioteczki różnią się od typowych poradników i materiałów szkoleniowych przygotowywanych dla samorządów. Nie zawierają drobiazgowych analiz i porad prawnych, nie przedstawiają szczegółowych aktów wydawanych przez samorządy, takich jak regulaminy płacowe lub wytyczne do arkuszy organizacji pracy szkoły, ani nie przekonują samorządowców, że jest tylko jedno optymalne rozwiązanie stojących przed nimi problemów. Unikają publicystyki i łatwych uogólnień, zajmowania stanowiska w gorących debatach politycznych.

Jako redaktorzy Biblioteczki we wszystkich podejmowanych tematach staraliśmy się skupić na trzech aspektach problematyki oświatowej, nie zawsze docenianych, a według nas ważnych:

- Punktem wyjścia do dyskusji o niezbędnych kierunkach zmian powinna być diagnoza stanu obecnego. Polska oświata samorządowa nadal jest tere-
nem nie do końca rozpoznanym, a w niektórych obszarach wręcz nieznanym, jak to pokazuje na przykład tom 4 – Edukacja przedszkolna. W wielu rozdziałach kolejnych tomów przedstawiono wyniki badań empirycznych zamówionych przez Uniwersytet Warszawski w trakcie realizacji projektu. Badania te, nawet jeżeli wymagają pogłębienia i rozszerzenia, są dla samorządów dobrym punktem wyjścia do refleksji na temat funkcjonowania ich systemów szkolnych.

- Podstawowym celem systemu oświaty jest kształcenie i nauczanie na możliwie najlepszym poziomie. Bezpośrednia odpowiedzialność polskich samorządów obejmuje zarządzanie siecią szkół i placówek, finansowanie oświaty, współpracę organów prowadzących z dyrektorami szkoły itp., i na tych tematach z konieczności skoncentrowane są kolejne tomy Biblioteczki. Jednak działania samorządów muszą zawsze uwzględniać problemy jakości nauczania, więc również Biblioteczka porusza je w wielu miejscach.
- Konieczne są stałe porównania sytuacji polskiej oświaty z innymi, zwłaszcza z bardziej rozwiniętymi krajami. Polska nie jest samotną, izolowaną wyspą, ale nieodłączną częścią Unii Europejskiej i OECD, ważnym punktem odniesienia dla obszaru krajów transformacji ustrojowej. Porównania z innymi krajami, analiza ich doświadczeń (dobrych i złych) z punktu widzenia specyficznych polskich problemów i dylematów, a także śledzenie prowadzonych w nich debat o edukacji powinno być elementem każdej publicznej dyskusji o oświacie i zapleczem myślowym podejmowanych działań.

Opracowując Biblioteczkę Oświaty Samorządowej, staraliśmy się także zaprezentować Czytelnikom historyczne i społeczne uwarunkowania wielu konkretnych problemów, uświadomić im, jak dalece sprawy oświaty są związane z całością przemian zachodzących w Polsce. Wierzymy, że zaprezentowane przez nas podejście będzie pomocne dla polskich samorządów, zwłaszcza dla licznej rzeszy samorządowców zajmujących się zarządzaniem i finansowaniem oświaty.

ROZDZIAŁ 1 | Jan Herczyński

MODELE DECENTRALIZACJI OŚWIATY

1.1. Wstęp

Polski system oświaty jest zdecentralizowany w stopniu rzadko spotykanym w Europie. Proces decentralizacji trwał długo, a rozpoczął się od przekazania gminom przedszkoli w roku 1990. Następnie przekazano gminom prowadzenie szkół podstawowych, na zasadach dobrowolności w roku 1993 i obowiązkowo w roku 1996. Proces decentralizacji zakończył się w roku 1999 przekazaniem nowo utworzonym powiatom szkół ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych oraz przyjęciem w roku 2000 obecnego algorytmu podziału subwencji oświatowej.

Ponieważ szkoły są zarządzane i finansowane przez samorządy od tak wielu lat, dla polskich samorządowców i oświatowców sytuacja ta jest w większości przypadków rzeczywistością zastaną, do której większość nauczycieli i samorządowców się przyzwyczaiła. Z tego powodu tylko z rzadka rozwija się w Polsce dyskusja dotycząca podstawowych uregulowań i problemów decentralizacji. Co pewien czas powraca jednak postulat ponownego przejścia przez państwo pewnych szkół, zazwyczaj motywowany problemami finansowymi (na przykład gmin wiejskich) lub dążeniem do odsunięcia samorządów od personalnych decyzji w szkołach (na przykład przez Związek Nauczycielstwa Polskiego – ZNP). Powraca również w dyskusjach temat podziału kompetencji na różne poziomy zarządzania oświatą, na ogół w kontekście dyskusji o Karcie nauczyciela.

Chociaż tematem niniejszego rozdziału jest decentralizacja oświaty, trzeba podkreślić, że sama decentralizacja nie jest wartością samą w sobie ani autonomicznym celem reform. Jest to raczej wspólna nazwa dla różnych rozwiązań organizacyjnych i finansowych w obszarze oświaty, zróżnicowanych w zależności od konkretnych funkcji i zadań oświatowych, i zawsze ściśle związanych z kulturą zarządzania sektora publicznego. Obszerne dyskusje na temat moż-

liwych korzyści i zagrożeń wynikających z decentralizacji omawiano krótko w podrozdziale 1.2. Następnie przedstawiano różne typologie dotyczące poziomu decentralizacji. Podstawowe dwa modele decentralizacji są przedmiotem podrozdziału 1.4.

Celem niniejszego rozdziału jest omówienie zasadniczych kwestii decentralizacji oświaty w ogóle, aby na tym tle podkreślić specyfikę rozwiązań przyjętych w Polsce. Temu samemu celowi służą przytoczone w tekście przykłady rozwiązań ustrojowych w innych krajach europejskich. W tym drugim zakresie wykorzystywane są prowadzone przez autora badania w tych krajach, a także dostępne opracowania i analizy.

1.2. Dlaczego decentralizacja

Dyskusje na temat decentralizacji, w tym decentralizacji oświaty, wskazują zarówno na korzyści płynące z przyjęcia zdecentralizowanego modelu zarządzania¹, jak i związane z nim zagrożenia². Krótki ich przegląd będzie pożyteczny dla naszych dalszych rozważań.

Pierwszy argument za decentralizacją oświaty dotyczy oferty pedagogicznej i polega na tym, że zbliżenie decydentów i ostatecznych „konsumentów” oświaty (uczniów i ich rodziców) pozwoli na dostosowanie oferty szkół do potrzeb lokalnych. To dostosowanie może wynikać z lepszej informacji o potrzebach, dostępnej samorządom i szkołom, albo z odczuwalnego nacisku oczekiwań społecznych, wyrażanych w wyborach do władz samorządowych, albo z konkurencji pomiędzy samorządami, które poprawiając ofertę szkół, mogą przyciągnąć nowych mieszkańców lub przynajmniej utrzymać tych, którzy rozważają zmianę miejsca zamieszkania.

Drugim przytaczanym argumentem jest demokratyczny i partycypatywny charakter decentralizacji. Zwiększona rola szkoły i lokalnej społeczności

¹ E. Fiske, *Decentralization of Education: Politics and Consensus*, seria: Directions in Development, World Bank, Washington 1996; A. Fiszbein, *Decentralizing Education in Transition Societies: Case Studies from Central and Eastern Europe*, World Bank, Washington 2001; D. Winkler, A. Gershberg, *Education Decentralization in Latin America: The Effects on the Quality of Schooling*, w: S.J. Burki (red.), *Decentralization and Accountability of the Public Sector*, World Bank, Washington 2000.

² R. Proudhomme, *The Dangers of Decentralization*, The World Bank Research Observer 1995 nr 2(10); N. McGinn, T. Welsh, *La décentralisation dans l'éducation. Pourquoi, quand, quoi et comment?*, UNESCO IIEP, Paris 1999; N. Mons, *Politiques de décentralization en éducation: diversité internationale, légitimations théorique et justifications empiriques*, Revue Française de Pédagogie, 2004 vol. 146.

prowadzi do większego zaangażowania zarówno nauczycieli, jak i rodziców w funkcjonowanie oświaty, a w efekcie do demokratycznej kontroli nad procesem nauczania. To zaangażowanie może prowadzić do wzbogacenia oferty edukacyjnej, a lokalny proces demokratyczny przyczynia się do lepszej współpracy szkoły z jej środowiskiem społecznym.

Trzecią zaletą zdecentralizowanej oświaty jest możliwość poprawienia alokacji środków budżetowych i wykorzystania zasobów szkolnych. Dokonuje się to poprzez ograniczenie kosztów biurokracji rządowej, skrócenie czasu podejmowania decyzji, ułatwienie lokalnej kontroli wydatków publicznych, bardziej adekwatny wybór dostawców usług dla szkół. Autonomia szkół pozwala również na bardziej skuteczne zdobywanie pozabudżetowych środków na oświatę.

Zaletą związaną z lepszą alokacją środków jest wyższa efektywność wydawanych środków, zgodnie z zasadą, że ostrożniej i z większą troską o efekty wydajemy własne pieniądze niż cudze. Ponieważ instytucja dokonująca wydatków oraz ich bezpośredni beneficjenci są bardzo blisko siebie, możliwa jest lepsza i bardziej troskliwa kontrola poziomu wydatków, prowadząca, w ramach ograniczeń budżetowych, do najlepszych efektów oświatowych.

Przeciwnicy decentralizacji oświaty również wysuwają wiele poważnych argumentów. Pierwszym z nich jest groźba zwiększenia nierówności, zarówno terytorialnych, jak i społecznych. Jeśli gminy i powiaty ponoszą pełną odpowiedzialność za finansowanie oświaty, również ze swoich dochodów własnych, można się spodziewać rosnącego zróżnicowania dostępnych zasobów szkolnych. Zróżnicowanie to może wynikać ze zróżnicowanej zamożności jednostek samorządu terytorialnego, ale także z odmiennych priorytetów samorządów, a więc odmiennych decyzji o inwestowaniu w oświatę.

Drugim ważnym argumentem jest fakt, że decentralizacja nie uwzględnia istnienia tzw. pozytywnych efektów zewnętrznych edukacji, to znaczy faktu, że korzyści z dobrej edukacji dla całego społeczeństwa mogą być większe niż korzyści dla danej społeczności albo grupy osób. Dotyczy to w szczególności oświaty obowiązkowej, a w mniejszym stopniu szkół wyższych. W efekcie nakłady na edukację ponoszone przez samorządy mogą się okazać niższe niż optymalna alokacja z punktu widzenia społeczeństwa jako całości.

Przeciwnego efektu obawiają się ci, którzy analizują wzrost wydatków na cele publiczne jako efekt decentralizacji władzy wydawania środków publicznych nieskoordynowanej z decentralizacją odpowiedzialności za ustalanie podatków (patrz załącznik). Jeżeli zdecentralizowane zadania są finansowane

z udziału w podatkach i z transferów z budżetu centralnego, to wydatki samorządów rosłą szybciej³.

POCZĄTKI DECENTRALIZACJI OŚWIATY W POLSCE

Pierwszy niekomunistyczny rząd Polski objął władzę w wyniku nie w pełni demokratycznych wyborów w roku 1989. Wywodzący się z „Solidarności” premier i ministrowie zarządzali odziedziczonym z PRL, wrogim wobec nowej władzy, aparatem biurokratycznym, opozycja zaś nie miała wystarczających kadr ani możliwości, aby cały ten aparat wymienić. Wybrano rozwiązanie radykalne, polegające na szybkim utworzeniu niezależnych i silnych gmin oraz przekazaniu im wielu zadań i kompetencji zarządczych. Pierwsze wybory do władz gmin odbyły się już w roku 1990 i doprowadziły do niemal 100% wymiany wszystkich lokalnych władz w Polsce. Nowe zarządy gmin były całkiem nieprzygotowane do faktycznego zarządzania, więc pierwsze budżety wszystkich gmin zostały odgórnie przygotowane przez Ministerstwo Finansów (budżety gmin na kolejny rok – 1992 były już przyjęte przez uchwały rad). Gminom przekazano wiele zadań komunalnych oraz związane z nimi nieruchomości (w tym obiekty i parcele wykorzystywane na rzecz wodociągów i kanalizacji), dzięki czemu stały się stosunkowo bogate.

Jednak Ministerstwo Edukacji Narodowej odnosiło się do projektu decentralizacji z pewną podejrzliwością, co było o tyle uzasadnione, że Polska nie miała wcześniej tradycji ani doświadczeń prowadzenia szkół przez samorządy zarówno w dwudziestoleciu międzywojennym, jak i w okresie PRL. Za swoje najważniejsze zadanie MEN uznawało zmianę programów nauczania i podręczników, faktyczne umożliwienie nauczycielom nauczania zgodnego z ich przekonaniem, a także stopniową wymianę kadry zarządzającej. Jednak wobec wyraźnego priorytetu przyznanego przez rząd decentralizacji, MEN musiało zaakceptować jej program. Pierwszym krokiem w tym kierunku było natychmiastowe przekazanie gminom przedszkoli. Przekazywanie szkół ze względów politycznych rozpoczęło się z pewnym opóźnieniem w roku 1993.

Źródło: A. Levitas, J. Herczyński⁴.

³ J. Rodden, *Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government*, International Organization nr 57(4), s. 695–729.

⁴ A. Levitas, J. Herczyński, *Decentralizacja systemu oświaty w Polsce. Lata 1990–2000 – tworzenie systemu*, w: M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 1, ICM, Warszawa 2012.

Zwraca się także uwagę na to, że scentralizowana biurokracja państwowa może być sprawniejsza i mniejsza niż wiele niezależnych rozbudowanych lokalnych aparatów administracyjnych, podejmujących bardzo zbliżone zadania, zwiększona zaś lokalna kontrola może się łatwo zamienić w grę lokalnych grup interesu i nacisku, ze szkodą dla szkół.

Krytycy decentralizacji kwestionują więc trzecią z wymienionych zalet. Pojawia się też problem poziomu kadr zarządzających oświatą, zwłaszcza w małych gminach i w szkołach. I na koniec trzeba zauważyć brak przekonujących badań empirycznych, które dowodzą wyższości zdecentralizowanych systemów oświaty pod względem efektywności albo wyników uzyskiwanych przez uczniów.

Jak wynika z przytoczonych argumentów, dyskusja nie jest rozstrzygnięta i zapewne nigdy nie będzie. Z tego też powodu ruch w kierunku decentralizacji oświaty nie jest powszechny ani równomierny. Decentralizacja oświaty jest na przykład zaawansowana w krajach Ameryki Łacińskiej⁵, ale znacznie słabiej w krajach afrykańskich⁶. W krajach europejskich, jak to wynika z tabeli 1, współistnieją w pełni scentralizowane systemy we Francji i Luksemburgu z bardzo zdecentralizowanymi systemami w krajach skandynawskich. Jednakże w ostatnich dwudziestu latach wiele krajów podjęło reformy decentralizujące oświatę, w tym wiele krajów z naszego regionu. Motywacja do podjęcia tych reform nie miała wiele wspólnego z teoretycznymi dyskusjami o wyższości jednego modelu nad drugim, ale wynikała z priorytetów o charakterze politycznym⁷. Aby lepiej zrozumieć znaczenie tego faktu, warto się przyjrzeć konkretnym przykładom. Zaczniemy od omówienia doświadczeń Polski (patrz ramka na str. 16).

Przykład Polski jest szczególny, gdyż decentralizacja państwa dokonała się na samym początku transformacji jako jedna z najważniejszych reform, równoległe z wprowadzaniem demokracji i rządów prawa, jak też radykalnych reform ekonomicznych wdrożonych przez rząd w ramach tak zwanego planu prof. Balcerowicza. Macedonia jest przykładem całkowicie odmiennej politycznej motywacji do decentralizacji oświaty (patrz ramka na str. 18).

Jak widzimy, podobnie jak w Polsce, Macedonia wdrożyła decentralizację oświaty jako część szerszego procesu decentralizacji państwa, motywowanego sytuacją polityczną. Podobnie też jak w Polsce, proces decentralizacji trwał długo.

⁵ UNESCO, *Decentralization in Education: National Policies and Practices*, Paryż 2005.

⁶ C. Lugaz, A. de Grauwe (red.), *Schooling and Decentralization. Patterns and Policy Implications in Francophone West Africa*, IIEP, Paryż 2010.

⁷ Patrz też E. Fiske, *Decentralization of Education: Politics and Consensus...*

DECENTRALIZACJA OŚWIATY W MACEDONII

W roku 2001, po krótkiej wojnie domowej, pod naciskiem społeczności międzynarodowej, obie walczące strony, to znaczy państwo macedońskie oraz partyzantka albańska, podpisały tzw. porozumienia ochrydzkie, mające na celu redukcję napięć etnicznych i umożliwienie pokojowego współistnienia dwóch narodów tworzących Republikę Macedońską. Najważniejszymi elementami porozumień ochrydzkich była tzw. podwójna większość, czyli wymaganie zgody obu narodów na zmianę najważniejszych ustaw, oraz decentralizacja. Celem decentralizacji było umożliwienie obu społecznościom samodzielnego regulowania swojego życia bez nadmiernej interwencji państwa, innymi słowy, zakładała ona pewne rozdzielenie społeczności macedońskiej i albańskiej, tak aby mogły one współżyć pokojowo. Porozumienia ochrydzkie zakładały decentralizację między innymi szkół podstawowych i średnich.

Proces decentralizacji w Macedonii dokonał się w dwóch etapach. W pierwszym etapie, rozpoczętym w 2005 roku, przekazano samorządom odpowiedzialność za kształtowanie sieci szkół (wszelkie decyzje wymagają zgody Ministerstwa Oświaty) oraz za wydatki nieosobowe. Drugi etap obejmował odpowiedzialność za zatrudnienie oraz za wynagrodzenia. Etap ten rozpoczął się w 2007 roku i trwał do roku 2012. Jednocześnie z rozpoczęciem pierwszego etapu Ministerstwo zdecentralizowało odpowiedzialność za wybór i mianowanie dyrektorów szkół: dyrektor jest wybierany przez radę szkoły, w której istotną reprezentację ma gmina, a mianowany przez władze gminy. Aby być w stanie finansować prowadzone przez siebie szkoły, gminy macedońskie otrzymują specjalne granty oświatowe, naliczane według formuł („algorytmów”) ustalanych przez Ministerstwo Oświaty. Najważniejszym elementem tych formuł jest liczba uczniów.

Źródło: J. Herczyński i inni; J. Herczyński⁸.

Warto na zakończenie dodać, że ta „poza edukacyjna” motywacja do decentralizacji oświaty nie jest charakterystyczna tylko dla krajów transformacji ustrojowej. E. Fiske argumentuje, że decentralizacja jest z założenia procesem politycznym, i podaje wiele zróżnicowanych przykładów⁹.

⁸ J. Herczyński, J. Vidanovska, N. Lacka, *The First Careful Step. Education Decentralization and Finance in the Republic of Macedonia*, w: C. Bischoff (red.), *Public Money for Public Schools. Financing Education in South Eastern Europe*, OSI, Budapest 2009; J. Herczyński, *Financing Decentralized Education in Macedonia*, MLGA/USAID, Skopje 2011.

⁹ Do tych przykładów należą: rozwiązywanie problemów regionalnych w Hiszpanii, budowa autonomii lokalnej w Brazylii, likwidacja średniego szczebla zarządzania w Nowej Zelandii, płacenie nauczycielom na czas w Meksyku,

1.3. Poziomy decentralizacji

W literaturze¹⁰ wyróżnia się trzy poziomy decentralizacji:

- *Dekoncentracja*, która polega na przekazaniu pewnych zadań do wydzielonych terytorialnie urzędów, bezpośrednio podlegających rządowi. Przykładem takich urzędów w Polsce, autonomicznych instytucjonalnie, ale realizujących politykę oświatą państwa pod nadzorem MEN, są kuratoria oświaty.
- *Delegowanie* – polega na przekazaniu odpowiedzialności za pewne funkcje niezależnym od rządu instytucjom lub organizacjom, przy zachowaniu przez państwo nadzoru merytorycznego i finansowego. Delegowanie zakłada prawo rządu do odebrania przekazanych uprawnień. W warunkach polskich zadania delegowane są najczęściej finansowane przez dotacje celowe, gdyż ten instrument finansowy gwarantuje rządowi pewien poziom kontroli nad sposobem realizacji zadania.
- *Dewolucja* (przekazanie bądź pełna decentralizacja) – to trwałe przekazanie odpowiedzialności za wybrane zadania i jednocześnie zapewnienie dużej autonomii w realizacji tych zadań. W warunkach polskich zadania w pełni zdecentralizowane to zadania własne jednostek samorządu terytorialnego.

W większości krajów współistnieją trzy wymienione poziomy decentralizacji, gdyż każdy z nich jest właściwy dla innych zadań bądź funkcji. Takie współistnienie ma miejsce nawet w oświacie. Na przykład w Polsce zdekoncentrowano nadzór pedagogiczny, delegowano realizację programu *Wyprawka szkolna* oraz w pełni zdecentralizowano prowadzenie i finansowanie szkół. Te przykłady pokazują, że wyróżnionych poziomów decentralizacji nie należy traktować jako lepszych lub gorszych. Nie ma też uniwersalnego, optymalnego poziomu decentralizacji. Przeciwnie, ich oddzielne stosowanie do różnych zadań oświatowych powinno być elastyczne i wynikać ze specyfiki danego zadania.

Czasami w literaturze do form decentralizacji zalicza się także prywatyzację, jednak ma ona całkiem odmienny charakter, gdyż zmienia zasadniczo cha-

reformy socjalistyczne w Zimbabwie, wolnorynkowa ideologia w Chile, promocja demokracji w Indiach, pobudzanie rozwoju ekonomicznego w Wenezueli. Porównaj E. Fiske, *Decentralization of Education: Politics and Consensus...*

¹⁰ Patrz na przykład D. Rondinelli, J. Nellis, G. Cheema, *Decentralization in Developing Countries*, World Bank Staff Working Paper nr 581, Washington, DC, 1984; N. McGinn, T. Welsh, *La decentralisation dans l'éducation...*; St. Flejterski, M. Ziolo, *Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny*, Studia Regionalne i Lokalne, 2008, nr 3(33).

rakter realizowanych zadań. Uznanie prywatyzacji za kolejny i naturalny etap decentralizacji jest wyrazem pewnej opcji ideologicznej. Dyskusje na te tematy wykraczają poza zakres niniejszego rozdziału.

Jak zauważa Nathalie Mons¹¹, w oświacie można wyróżnić trzy zasadnicze szczeble (poziomy) zarządzania: państwo, samorząd oraz szkołę (placówkę oświatową). W każdym kraju ustawy odmiennie definiują rozkład kompetencji na te poziomy. Tabela 1 ilustruje to zjawisko dla wybranych zadań oświatowych i wybranych krajów europejskich.

Na podstawie tabeli 1 można powiedzieć, że systemy oświatowe Francji i Luksemburga są w pełni scentralizowane, w Norwegii i w Hiszpanii zasadnicze kompetencje zarządcze należą do samorządów, w Anglii zaś rola samorządów w odniesieniu do opisanych w tabeli funkcji jest zredukowana. Zauważmy jednak, że w tabeli 1 ujęto jedynie parę wybranych funkcji oświatowych. Na przykład dodanie wiersza określającego odpowiedzialność za wybór dyrektora szkoły pokaże, że również w Wielkiej Brytanii samorząd i lokalna wspólnota odgrywają istotną rolę (w ramach tzw. *school boards*). Również samorzady określają, za pomocą samodzielnie konstruowanych formuł, pełne budżety szkół, pozostawiając dyrektorom zadanie alokacji tych środków na poszczególne typy wydatków (w tym osobowych i nieosobowych). Tak więc tabela 1 zdecydowanie zaniża rolę samorządów w angielskiej oświacie.

Nieujęte w tabeli 1, a ważne dla oceny stopnia decentralizacji oświaty w danym kraju zadania oświatowe obejmują: określanie wynagrodzeń nauczycieli i dyrektorów szkół, utrzymanie budynków i wyposażenie szkół, inwestycje oświatowe, a także doskonalenie zawodowe nauczycieli. Tabela ta nie podaje również jednoznacznie poziomemu samorządu odpowiedzialnego za dane zadanie, na przykład w Norwegii są to gminy, w Hiszpanii zaś – autonomiczne regiony. Trzeba też dodać, że w większości krajów europejskich głównym źródłem finansowania zdecentralizowanych zadań oświatowych są udziały w podatkach i transfery z budżetu centralnego, w przeciwieństwie do Stanów Zjednoczonych, gdzie szkoły są finansowane przede wszystkim z podatku od nieruchomości (faktycznego dochodu własnego, patrz załącznik).

¹¹ N. Mons, *Politiques de decentralization...*

TABELA 1. ROZKŁAD ZADAŃ OŚWIATOWYCH NA RÓŻNE POZIOMY ZARZĄDZANIA W WYBRANYCH KRAJACH EUROPEJSKICH

Kompetencje	Francja	Luksemburg	Norwegia	Hiszpania	Szwecja	Anglia
Program nauczania	państwo	państwo	państwo	państwo	szkoła	szkoła
Akredytacja szkół	państwo	państwo	państwo	samorząd albo wspólnota lokalna	państwo	państwo
Nabór nauczycieli	państwo	państwo	samorząd albo wspólnota lokalna	samorząd albo wspólnota lokalna	szkoła	szkoła
Warunki pracy nauczycieli	państwo	państwo	samorząd albo wspólnota lokalna	państwo	samorząd albo wspólnota lokalna	państwo
Alokacja środków budżetowych	państwo	państwo	samorząd albo wspólnota lokalna	samorząd albo wspólnota lokalna	samorząd albo wspólnota lokalna	szkoła

Źródło: N. Mons, *Politiques de decentralisation...* Pola zaciemnione oznaczają pełną autonomię danego szczebla zarządzania, brak zaciemnienia – konieczność współpracy z innymi szczeblami.

Tabela 1 pokazuje bardzo ciekawe zjawisko: tylko model w pełni scentralizowany może być „czysty” i konsekwentny. W krajach, w których zdecydowano o decentralizacji pewnych zadań oświatowych, podejmowano wiele niezależnych decyzji o tym, do jakiego szczebla każda funkcja powinna być zdecentralizowana. Innymi słowy, mamy tu elastyczny i bardzo uzależniony od doświadczeń i kultury każdego kraju wybór szczebla decentralizacji. Jest to w pewnej mierze analogiczne do omówionego wcześniej zróżnicowanego poziomu decentralizacji poszczególnych funkcji. Systemy scentralizowane są do siebie dość podobne, ale każdy system zdecentralizowany jest odmienny i ma swoje niepowtarzalne cechy.

Trzeba jednak dodać, że tego typu tabele porównawcze zawsze upraszczają rzeczywistość i powinny być traktowane z pewnym sceptycyzmem. Można to sobie łatwo uświadomić, próbując dodać do tabeli 1 nową kolumnę z danymi dla Polski. Czynimy to w tabeli 2.

TABELA 2. ROZKŁAD ZADAŃ OŚWIATOWYCH NA TRZY POZIOMY ZARZĄDZANIA W POLSCE

Kompetencje	Polska	Komentarz
Program nauczania	Państwo i szkoła	Państwo określa podstawę programową, szkoła wybiera konkretny program
Akredytacja szkół	Państwo	Nadzór pedagogiczny (ewaluacja zewnętrzna)
Nabór nauczycieli	Szkoła	Dyrektor szkoły wybiera nauczycieli w ramach limitu etatów ustalonego przez JST
Warunki pracy nauczycieli	Samorząd albo wspólnota lokalna	
Alokacja środków budżetowych	Samorząd albo wspólnota lokalna	Samorząd decyduje o alokacji środków pomiędzy prowadzone przez siebie szkoły, nie ma wpływu na otrzymywaną na ten cel subwencję oświatową, ale ma wpływ na inne dochody własne, z których dofinansowuje otrzymaną subwencję oświatową

Oznaczenia jak w tabeli 1.

Źródło: opracowanie własne.

Jak widzimy, właściwy wybór szczebla zarządzania odpowiedzialnego za wymienione pięć zadań wymaga pewnych komentarzy i może być zależny od przyjętej interpretacji. Mimo to tabela 1 jest użyteczna, gdyż w uproszczony sposób pokazuje trzy poziomy zarządzania oświatą: państwo, samorządy i szkoły. Jeżeli przez decentralizację nazwiemy przekazanie części kompetencji państwa niższym szczeblom zarządzania, możemy powiedzieć, że dwa podstawowe modele decentralizacji oświaty to decentralizacja do poziomu samorządu i decentralizacja do poziomu szkoły. Jednocześnie widzimy, że te dwa modele mogą współistnieć w jednym systemie oświatowym, jeżeli różny poziom decentralizacji odnosi się do różnych funkcji oświatowych. Bardziej szczegółowo tymi dwoma modelami zajmujemy się w rozdziale 1.4.

Rozważając na przykładzie reform oświatowych w Nikaragui brak pozytywnego wpływu decentralizacji na poprawę wyników nauczania i sceptycznie oceniając związane z decentralizacją nadzieje, Elisabeth King oraz Berk Özler¹² uznali za niezbędne rozróżnić decentralizację *de facto* (faktyczną) i decentralizację *de iure* (ustawową, a więc tylko formalną). Dopiero uwzględnienie faktycznego wpływu szkoły na decyzje o zatrudnieniu i ocenie pracy nauczycieli wykazało, że przekazanie tych kompetencji wpływa pozytywnie na wyniki uczniów. Formalne,

¹² E. King, B. Özler, *What's Decentralization Got To Do With Learning? The Case of Nicaragua's School Autonomy Reform*, DERSG Working Paper nr 9, World Bank, Washington, DC, 1998.

a nie rzeczywiste przekazanie odpowiedzialności szkołom lub samorządom nie ma wpływu na szkolną rzeczywistość. Również w krajach transformacji ustrojowej ważne jest nie tylko formalne przekazanie samorządom odpowiedzialności za pewne wydatki, ale przede wszystkim zakres faktycznej autonomii w dokonywaniu tych wydatków¹³. Przytoczymy jeden przykład takiego rozróżnienia faktycznej i formalnej autonomii wydatków na szkoły w Rumunii (patrz ramka).

FRAGMENTACJA ZARZĄDZANIA OŚWIATĄ W RUMUNII

Zarządzanie i finansowanie szkół w Rumunii odbywa się całkiem odmiennie w zakresie wydatków osobowych i wydatków materiałowych, chociaż wszystkie środki budżetowe szkół przechodzą przez budżety samorządów. W odniesieniu do wynagrodzeń, co roku określany jest ogólnokrajowy planul de scolarizare (plan szkolnictwa), koordynowany przez wojewódzkich inspektorów oświaty. Plan ten obejmuje najpierw pojedyncze szkoły, jest agregowany na poziomie województw i wreszcie agregowany na poziomie kraju. W tym planie zawarte są liczby uczniów i oddziałów klasowych na każdym szczeblu nauczania, a także liczby niezbędnych nauczycieli oraz innych pracowników oświaty. Na tej podstawie obliczane są przyszłe wydatki osobowe w oświacie w całym kraju. Kwota ta jest częścią budżetu państwa. W trakcie roku budżetowego odpowiednie środki są przekazywane w dół do województw, potem do samorządów, które realizują wypłatę wynagrodzeń. Innymi słowy, chociaż to samorzady są odpowiedzialne za wynagrodzenia, faktycznie nie mają wpływu ani na liczbę zatrudnionych nauczycieli i pracowników niepedagogicznych, ani na wysokość ich wynagrodzeń. Można mówić o pewnej dekoncentracji (inspektorzy wojewódzcy są odpowiedzialni za dopilnowanie norm zatrudnienia), a nawet o formie delegowania (samorzady na zlecenie rządu są płatnikami wynagrodzeń), ale nie o decentralizacji.

Odmienne ma się rzecz z wydatkami nieosobowymi, które zależą w pełni od decyzji samorządów oraz oczywiście od ich możliwości finansowych. Zróżnicowanie tych wydatków w skali kraju jest ogromne, zwłaszcza w przeliczeniu na jednego ucznia, przy czym znacznie więcej wydają samorzady bogatsze (zwłaszcza Bukareszt i inne duże miasta). W tym obszarze decentralizacja zarządzania w Rumunii jest pełna.

Fragmentacja zarządzania i finansowania szkół ma wiele groźnych konsekwencji. Z jednej strony, bardzo utrudnia podejmowanie racjonalnych

¹³ E. Dabla-Norris, *The Challenge of Fiscal Decentralization in Transition Countries*, Comparative Economic Studies 2006 nr X (48).

decyzji inwestycyjnych, gdyż dwie części budżetu, wydatki osobowe i nieosobowe, są ze sobą bardzo blisko związane. Na przykład nowoczesne systemy grzewcze wymagają mniejszej liczby palaczy, ale zwiększają wydatki nieosobowe. Trudno oczekiwać, aby samorząd miał silną motywację do tego typu pożądaných inwestycji, jeżeli zwiększy to jego wydatki (na olej opałowy), a oszczędności z tytułu redukcji zatrudnienia rozpląną się gdzieś w budżecie państwa. Jednak znacznie ważniejsza jest rozmyta odpowiedzialność za efektywne wykorzystanie całego zatrudnionego personelu.

Źródło: C. Bischoff, J. Herczyński¹⁴.

Przykład Rumunii ponownie zwraca uwagę na pewną umowność i ograniczoną wiarygodność danych zawartych w tabeli 1 (i w analogicznych tabelach podających międzynarodowe porównania). Jak powinniśmy dla Rumunii określić szczebel odpowiedzialny za alokację środków budżetowych? Odpowiedzialne określenie decydenta wymaga, aby najpierw dokonać rozróżnienia typu wydatków. Sceptyczne podejście King i Özlera jest tu bez wątpienia przydatne. Możemy bez wahania stwierdzić, że decentralizacja wydatków nieosobowych w Rumunii jest faktyczna, a decentralizacja wydatków osobowych czysto prawna.

1.4. Dwa modele decentralizacji oświaty

Jak już zauważyliśmy w rozdziale 1.3, można określić dwa odmienne sposoby rozumienia terminu *decentralizacja oświaty*: model decentralizacji do poziomu szkół i model decentralizacji do poziomu samorządów. Rzecz jasna, są to uproszczone modele teoretyczne, które w praktyce są wdrażane zawsze z uwzględnieniem specyfiki danego kraju i często z licznymi szczególnymi nietypowymi rozwiązaniami. Mimo to ich omówienie jest przydatne do analizy konkretnych rozważań przyjętych w różnych krajach.

Zacniemy od krótkiego przedstawienia każdego z tych modeli, aby potem przejść do ich porównania i skonfrontowania.

¹⁴ C. Bischoff, J. Herczyński, *Financing Education in Romania: The Legacy of Incomplete Reforms*, w: C. Bischoff (red.), *Public Money for Public Schools. Financing Education in South Eastern Europe*, OSI, Budapeszt 2009.

1.4.1. Decentralizacja oświaty do poziomu szkół

Pierwszy model decentralizacji oświaty zakłada, że decentralizacja to przeniesienie autonomii i odpowiedzialności na poziom szkół i placówek oświatowych. W tym modelu celem decentralizacji jest autonomiczna szkoła, kierowana przez silnego i profesjonalnego dyrektora, w pełni odpowiedzialna za kierowanie procesem dydaktycznym i zarządzanie swoim działaniem. Dzięki ścisłej współpracy ze środowiskiem społecznym, któremu służy, szkoła najlepiej rozumie specyficzne potrzeby i zainteresowania swoich uczniów i będzie potrafiła wybrać programy i metody nauczania najlepiej do nich dostosowane. Dla szkół wiejskich i szkół z biednych dzielnic miast może to oznaczać spędzanie więcej czasu na ćwiczeniu podstawowych umiejętności czytania i liczenia, ponieważ do szkół tych uczęszczają nierzadko dzieci z rodzin zaniedbanych edukacyjnie. W innych szkołach uczniowie skorzystają bardziej z rozszerzonej oferty edukacyjnej. Analogicznie, dobór zajęć pozalekcyjnych powinien istotnie zależeć od potrzeb uczniów i oczekiwań rodziców. Autonomiczne szkoły będą także lepiej potrafiły wykorzystać swoje specyficzne zasoby. Na przykład wybór użytecznych profili lub ścieżek edukacyjnych zależy od tego, kim są najlepsi i najbardziej aktywni nauczyciele. Bez wątplenia dyrektor szkoły jest najlepiej predestynowany do oceny umiejętności nauczycieli i do wykorzystania zasobów szkoły z korzyścią dla uczniów.

Z punktu widzenia ekonomicznego autonomia i samorządność szkoły mogą prowadzić do bardziej efektywnego wykorzystania jej zasobów. Dyrektor może zaplanować proces pedagogiczny w taki sposób, aby specyficzne umiejętności i zdolności nauczycieli były najlepiej wykorzystane. Może też podjąć optymalne decyzje dotyczące podziału uczniów na oddziały klasowe (w tym dotyczące wielkości konkretnych oddziałów), przydzielenia różnych zadań nauczycielom w zależności od ich możliwości, a także wykorzystania dostępnych zasobów wokół szkoły (w tym rodziców z ich zróżnicowanymi umiejętnościami zawodowymi i społecznymi).

Decentralizacja do poziomu szkół zakłada bardzo istotne zmiany w ustawodawstwie regulującym oświatę. Po pierwsze, dyrektor szkoły musi mieć uprawnienia do samodzielnego określania, w ramach ogólnych wymagań podstawy programowej, znaczącej części zajęć lekcyjnych i pozalekcyjnych w szkole. Innymi słowy, autonomia szkół wymaga spełnienia dwóch warunków: rozluźnienia norm programowych oraz prawo szkoły do wyboru i eksperymentowania. Bez wątplenia dyrektor musi być w pełni odpowiedzialny za pedagogicznych i

niepedagogicznych pracowników szkoły, zarówno podczas ich wyboru i zatrudnienia, jak i w momencie rozwiązywania stosunku pracy, respektując niezbędne zasady gwarantujące stabilność zatrudnienia oraz poprawne funkcjonowanie szkoły. Szkoła powinna uzyskać osobowość prawną i mieć swój własny budżet (a nie tylko plan finansowy). Oznacza to konieczność poddania szkół wszystkim rygorom ustawy o finansach publicznych, w tym obowiązkowi dyscypliny budżetowej oraz wymaganej sprawozdawczości.

Po drugie, szkoły powinny mieć przyznane odpowiednie środki budżetowe. Dyrektorzy będą odpowiedzialnie zarządzać swoimi szkołami tylko wtedy, jeżeli otrzymają wystarczające środki na ich prowadzenie. Środki te dyrektor powinien móc swobodnie wykorzystywać w zależności od lokalnych potrzeb, zgodnie z obowiązującym prawem. Może to oznaczać zatrudnienie mniejszej liczby nauczycieli, którzy będą realizować wyższe pensum, aby na przykład lepiej wykorzystać ograniczone zasoby wykwalifikowanych nauczycieli dostępne dla szkoły. Albo też odwrotnie, może to oznaczać zatrudnienie większej liczby nauczycieli na części etatu, aby umożliwić uczniom kontakt z wieloma nauczycielami o różnym doświadczeniu i różnym podejściu. Przykład ten pokazuje, że standardy zatrudnienia dla tak zdecentralizowanej szkoły muszą być dość swobodne, aby dyrektor mógł w pełni wykorzystać dostępne możliwości.

Przyznawanie środków budżetowych indywidualnym szkołom wymaga po pierwsze określenia, kto jest odpowiedzialny za finansowanie jakich funkcji oświatowych, a następnie przyjęcia odpowiedniej procedury alokacyjnej (w polskiej terminologii – algorytmu podziału). Pierwsze pytanie dotyczy wielu zadań oświatowych realizowanych często poza szkołą, takich jak dowóz uczniów do szkoły, zajęcia pozalekcyjne i pozaszkolne, opieka pedagogiczno-psychologiczna, doskonalenie zawodowe nauczycieli. Niektóre z tych zadań mogą być realizowane w szkołach albo przez wyspecjalizowane placówki na zlecenie i na koszt szkoły (zajęcia pozaszkolne, wsparcie pedagogiczne, doskonalenie nauczycieli). Jednak wówczas środki na te zadania muszą się znaleźć w budżetach szkół. Ale już w przypadku dowożenia uczniów do szkół bardziej racjonalne wydaje się przekazanie tej kompetencji nie samym szkołom, ale instytucjom obejmującym obszar działania paru szkół. Są także zadania oświatowe, których nie da się przypisać poszczególnym szkołom. Należą do nich na przykład zapewnienie prawa młodzieży do nauki w obszarach trudno dostępnych, odległych od wsi i miasteczek, akredytacja szkół albo programy naprawcze szkół, które nie otrzymały akredytacji (czyli szkół, które mają bardzo złe wyniki nauczania). Te zadania muszą wziąć na siebie urzędy centralne lub samorządy.

Jeśli chodzi o alokację środków, typowym instrumentem wykorzystywanym w tym modelu decentralizacji są bony oświatowe, to znaczy alokowanie środków budżetowych proporcjonalnie do liczby uczniów. Jednym z niewielu krajów, w którym system bonowy objął całość szkolnictwa, jest Gruzja (patrz ramka).

SYSTEM BONÓW OŚWIATOWYCH W GRUZJI

Tak zwana rewolucja róż w roku 2003 otworzyła drogę do daleko idących reform kraju. Ważnym ich elementem była walka z korupcją w całej administracji publicznej. W oświacie największe natężenie korupcji odnotowano na poziomie samorządów, wobec tego celem reform było uniezależnienie szkół od władz lokalnych i bezpośrednie przekazywanie im środków budżetowych, z pominięciem ogniw pośrednich, takich jak samorzady. Odebranie samorządom jakiegokolwiek roli w systemie oświaty istotnie zwiększyło autonomię szkół, a zwłaszcza rolę dyrektorów. W miejsce samorządu nadzór nad funkcjonowaniem szkół sprawiają rady rodzicielskie, które między innymi wybierają dyrektora i akceptują jego decyzje finansowe, w tym decyzje o wynagrodzeniu nauczycieli i dyrektora; gruzińskie ustawodawstwo określa tylko minimalne wynagrodzenie nauczycieli. W niektórych przypadkach rodzice podejmują próby rzeczywistego kontrolowania dyrektora, co może prowadzić do bolesnych konfliktów personalnych. Jednak w wielu przypadkach rodzice w pełni ufają dyrektorowi, a sprawowana przez nich kontrola ma charakter dość fikcyjny. Wybór dyrektora przez radę szkoły podlega zatwierdzeniu przez ministerstwo oświaty, ale w większości przypadków jest to formalność, zwłaszcza że w wielu szkołach brakuje dyrektora i jego obowiązki pełni któryś z nauczycieli. Decyzję o zamknięciu szkoły podejmuje minister. W szczególności na rok przed wprowadzeniem reformy i autonomii szkół ministerstwo dokonało radykalnej konsolidacji sieci szkolnej, łącząc wiele małych szkół wiejskich. Od tego czasu liczba szkół zmniejsza się tylko nieznacznie.

System bonowy wprowadzono w roku 2006, przy czym zdecydowano się na bony o trzech wysokościach: bon miejski, bon wiejski (wyższy o 40%) oraz bon wysokogórski (wyższy o 70% od bonu miejskiego). Duże szkoły miejskie, zwłaszcza prestiżowe szkoły w Tbilisi, świetnie sobie dawały radę. Co ciekawe, te duże szkoły – pomimo możliwości – z reguły nie podnoszą wynagrodzeń nauczycieli powyżej ustawowego minimum, gdyż z powodu wysokiego bezrobocia mają zawsze dużo chętnych do pracy. Jednak wiele szkół mniejszych, również w miastach, natrafiło na istotne problemy wynikające z braku dostatecznych środków na opłacenie nawet wynagrodzeń nauczycieli. Dotyka to około 30% tak zwanych szkół

deficytowych, które każdego miesiąca składają do ministerstwa wniosek o dodatkowe dofinansowanie. W praktyce wszystkie szkoły deficytowe otrzymują to dofinansowanie. Obecnie szacuje się, że szkoły dają sobie radę pod względem finansowym, jeżeli mają powyżej 200 uczniów w miastach i powyżej 60 uczniów poza miastami. Warto dodać, że radykalna konsolidacja sieci szkolnej dokonana przed wprowadzeniem bonów znakomicie ułatwiła wdrożenie reformy, gdyż istotnie zmniejszyła liczbę szkół deficytowych.

Źródło: J. Herczyński, S. Durglishvili¹⁵.

Trzecim istotnym warunkiem decentralizacji do poziomu szkół jest wzmocnienie struktury zarządzania szkołą, a w szczególności przygotowanie dyrektorów do pełnienia funkcji menedżerów. Bez wątpienia taki system nakłada na dyrektorów poważne obciążenia zarządcze. Muszą więc być wspierani przez odpowiednie organy wewnątrz szkoły, w tym komórki księgowości i planowania. Umiejętności zarządcze dyrektorów muszą obejmować wiele elementów, w tym umiejętności społeczne oraz znajomość procesu budżetowania.

I na koniec trzeba wspomnieć o zadaniach oświatowych, których realizacja wykracza z konieczności poza pojedynczą szkołę. Wspomnieliśmy już o organizacji dowożenia uczniów do szkół, ale znacznie ważniejsze jest zapewnienie wszystkim dzieciom konstytucyjnego prawa do nauki, niezależnie od tego, gdzie mieszkają. Organizacja dostępu do oświaty na terenach trudno dostępnych, odległych albo górzystych nie może być zadaniem nieistniejących tam szkół. To samo dotyczy akredytacji szkół, programów naprawczych dla szkół upadających czy programów inwestycyjnych (zwłaszcza budowy nowych szkół). Jasne określenie, kto jest za te zadania odpowiedzialny, jest kolejnym warunkiem rzeczywistego wprowadzenia decentralizacji do poziomu szkół.

1.4.2. Decentralizacja oświaty do poziomu samorządów

Odmiernym modelem decentralizacji oświaty jest decentralizacja do poziomu samorządów. Wizja ta kładzie nacisk na przekazanie odpowiedzialności za szkoły samorządom albo innym organom prowadzącym wiele szkół na poziomie lokalnym (jak to ma miejsce w przypadku holenderskich rad szkolnych). W tym

¹⁵ J. Herczyński, S. Durglishvili, *School vouchers in Georgia: Implementing a Simple Idea in a Complex Environment*, w: J.D. Alonso, A. Sanchez (red.), *Reforming Education Finance in Transition Countries*, Bank Światowy, Washington 2011.

modelu poszczególne szkoły są widziane jako elementy lokalnych sieci szkolnych, które muszą być zarządzane i planowane. W odpowiedzi na zmieniające się procesy demograficzne sieci szkolne muszą się również zmieniać poprzez konsolidacje lub tworzenie nowych placówek. Samorząd jest najlepiej usytuowany, aby zarządzać tym długookresowym procesem. Istotnie, konsolidacja sieci jest zawsze trudna i może prowadzić do sytuacji konfliktowych, ponieważ część nauczycieli może stracić pracę, a część uczniów będzie zmuszona do dłuższego dojazdu do szkoły. Decyzje o konsolidacji nie mogą zapadać na szczeblu szkoły, gdyż trudno sobie wyobrazić dyrektora szkoły gotowego do likwidacji swojego miejsca pracy. Decyzje te nie mogą też zapadać na wysokim szczeblu (państwa lub województwa), gdyż wciągną decydentów w setki lokalnych konfliktów, w których wszystkie zainteresowane strony na poziomie lokalnym (uczniowie, rodzice, nauczyciele, samorządy) będą współpracować przy obronie szkoły. Tylko samorząd może występować w roli racjonalnego decydenta konsolidacji, broniąc interesów całej lokalnej sieci szkolnej i argumentując, że oszczędności wynikające z konsolidacji zostaną wykorzystane do podwyższenia oferty edukacyjnej szkół (na przykład przez dodatkowe inwestycje albo przez zatrudnienie pomocniczego personelu pedagogicznego, takiego jak logopedzi). Przykładem kraju, który w początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku wdrożył radykalną decentralizację do poziomu samorządu, jest Finlandia (patrz ramka).

GMINNE SZKOŁY W FINLANDII

Finlandia jest przykładem jednego z najbardziej zdecentralizowanych systemów oświatowych w Europie. Gminy są właścicielami niemal wszystkich szkół fińskich (w całym kraju jest tylko kilkanaście szkół prywatnych). Władza gmin fińskich nad swoimi szkołami jest bardzo silna. Gmina powołuje i odwołuje dyrektora szkoły wedle własnego uznania, bez niezbędnego stosowania trybu konkursowego, przy czym istotne jest, że obok państwowych wymagań na stanowisku dyrektora szkoły gminy mogą stosować swoje dodatkowe wymagania, i te dodatkowe wymagania są odmienne w różnych gminach. Gmina także ustala sieć szkół, to znaczy otwiera je i zamyka, i określa, ilu uczniów mogą przyjąć. Gmina ma prawo wpływania na sposób realizacji programu w szkołach, przy czym niektóre gminy przygotowują wspólny program nauczania dla wszystkich swoich szkół (zgodny z krajową podstawą programową), a inne po prostu wspierają szkoły w wypracowaniu swoich specyficznych programów. Gmina może także wprowadzić swoje własne egzaminy

zewnątrzne w celu lepszego monitorowania postępów uczniów. Szefowie gminnych wydziałów edukacji pełnią więc nie tylko funkcję menedżerów lokalnych systemów szkolnych, ale również funkcję lokalnych przywódców oświatowych.

Gminy fińskie otrzymują transfery celowe (warunkowe) na finansowanie prowadzonych przez siebie szkół. Transfery te są dzielone między gminy według złożonych formuł (zgodnie z polską terminologią – według algorytmu). Celem tych formuł jest ustalenie normatywnych kosztów prowadzenia szkół w każdej gminie. Wykorzystują one, podobnie jak polski algorytm, liczby uczniów, w tym liczby uczniów szkół średnich, uczniów o specjalnych potrzebach etc. Formuły te wykorzystują też, odmiennie od podejścia stosowanego w Polsce, także czynniki związane ze zróżnicowaniem kosztów prowadzenia szkół, takie jak: gęstość zaludnienia, wielkość szkół, dwujęzyczny status gminy lub jej położenie na wyspach. Gmina otrzymuje w postaci celowego transferu 42% tak oszacowanych kosztów normatywnych, przy czym zakłada się, że pozostałe koszty pokryje ze swoich dochodów własnych (do których należą lokalny podatek PIT według stopy ustalonej przez gminę, patrz też załącznik). Transfer ten zapewnia więc pewne wyrównanie ze względu na różnice w kosztach. Oddzielny, ale znacznie słabszy system wyrównawczy, związany jest z dochodami gmin.

Gminy także decydują swobodnie o zasadach alokowania środków finansowych między szkoły. Większość gmin ustala swój system finansowania szkół według formuł opartych zazwyczaj na liczbie uczniów, ale nie jest to konieczne. Niektóre gminy, w tym na przykład Helsinki, wprowadziły system bonowy i utworzyły lokalne rynki oświatowe.

Finlandia stosuje też interesujące rozwiązanie, mające na celu przeciwdziałanie nadmiernej fragmentacji (rozdrobieniu gmin). Z jednej strony promowana jest konsolidacja gmin, dlatego w latach 2005 do 2010 na mocy dobrowolnych decyzji liczba gmin zmniejszyła się z 416 do 326. Z drugiej jednak strony, dla konkretnych zadań realizowanych przez gminy rząd określił minimalną liczbę ludności. Jeżeli gmina jest mniejsza, jest zobowiązana do tworzenia wspólnej administracji z sąsiednimi gminami do realizacji danego zadania. W oświacie uregulowanie to dotyczy szkolnictwa zawodowego, wymaganym progiem jest 50 tys. mieszkańców.

Źródło: A. Moisis i inni; R. Levacic; A. Hargreaves i inni¹⁶.

¹⁶ A. Moisis, H. Loikkanen, L. Oulasvirta, *Public services at the local level – The Finnish way*, VATT Policy Reports, Helsinki 2010; R. Levacic, *Funding Schools by Formula*, w: N. Soguel, P. Jaccard (red.), *Governance and Performance of Education Systems*, Springer, 2008; A. Hargreaves, G. Halas, B. Pont, *The Finnish approach to system leadership*, w: B. Pont, D. Nusche, D. Hopkins (red.), *Improving School Leadership*, tom 2, OECD, Paryż 2008.

Samorządy mogą także skutecznie podejmować kwestie poziomu i równego dostępu do edukacji. Ponieważ kadencja władz samorządowych jest nierozwalnie związana z wyborami, zadowolenie bądź niezadowolenie wyborców z funkcjonowania ich szkół może stać się ważnym tematem przedwyborczej kampanii. Dodatkowym ważnym czynnikiem jest liczny udział nauczyciela w organach stanowiących samorządów (radach). Radni-nauczyciele bez wątplenia wykazują więcej zrozumienia dla problemów i potrzeb szkół, w tym ich potrzeb budżetowych. Aby uniknąć oskarżeń o kumoterstwo, samorządowcy odpowiedzialni za oświatę próbują zagwarantować wszystkim uczniom dostęp do oświaty o zbliżonym poziomie. Tak troska o oświatę w połączeniu z lokalnym procesem politycznym może prowadzić do większej równości w obszarze oświaty.

Z punktu widzenia finansów oświaty samorządy są w optymalnej pozycji, by analizować wydatki poszczególnych szkół i dostosowywać ich budżety (plany finansowe) w celu osiągnięcia racjonalnej alokacji środków. Faktyczne wydatki szkół w przeliczeniu na jednego ucznia i na jeden oddział są zawsze zróżnicowane ze względu na zróżnicowane wielkości oddziałów klasowych, różne warunki prowadzenia nauczania, odmienne wielkości budynków i ich techniczne wyposażenie. Konieczna jest ocena, które z tych zróżnicowań wysokości kosztów jednostkowych są uzasadnione i powinny być utrzymywane, a które są nadmierne i powinny z czasem być zredukowane. Jednak dokonanie tej oceny nie jest proste i wymaga szczegółowego zrozumienia warunków funkcjonowania każdej szkoły. Bez wątplenia to właśnie samorządy są w najlepszej sytuacji, aby dokonać tej oceny i określić, w ramach budżetowych ograniczeń, optymalny podział środków pomiędzy placówki.

Podobnie jak w modelu decentralizacji do poziomu szkoły, także i model decentralizacji do poziomu samorządu wymaga wielu specyficznych rozwiązań prawnych, instytucjonalnych i finansowych, by mógł poprawnie funkcjonować. Po pierwsze, samorządy muszą mieć prawo do zamykania szkół i otwierania nowych. Prawo restrukturyzacji sieci szkolnej to najważniejszy, chociaż politycznie trudny do wykorzystania, instrument dostosowania szkół do zmian demograficznych. Razem z odpowiedzialnością za kształt lokalnej sieci szkolnej samorządy powinny otrzymać własność budynków i parcel szkolnych. Na przykład może się okazać rozsądne, w danych warunkach, zamknięcie paru małych szkół i w ich miejsce powołanie jednej większej, w wygodnej dla uczniów lokalizacji. Zakup ziemi i budowa nowej szkoły będą łatwiejsze, jeżeli samorząd będzie w stanie sprzedać budynki i parcele zamykanych szkół.

Po drugie, samorząd powinien mieć decydujący wpływ na wybór dyrektorów prowadzonych przez siebie szkół. Trudno będzie bowiem rozliczać samorząd z efektów pracy jego szkół, jeśli nie uzyska on instrumentów wpływu na ich funkcjonowanie. Jednak wpływ na pozycje dyrektora nie może oznaczać prawa dowolnego jego powoływania i odwoływania. Prawne uregulowania powinny wspierać rosnącą profesjonalizację dyrektorów szkół i profesjonalny wybór kandydatów, utrudniać zaś polityzację tego procesu.

Po trzecie, niezbędne są odpowiednie uregulowania sfery finansowania szkół. Analogicznie do sytuacji dyrektora w modelu omawianym wcześniej, samorządy mogą się stać odpowiedzialnymi właścicielami szkół tylko wtedy, gdy będą miały zagwarantowane wystarczające środki finansowe na ich prowadzenie. Większość dochodów jednostek samorządu terytorialnego traktowanych w Europie jako dochody własne, a także udziały samorządów w podatkach od osób fizycznych i prawnych¹⁷ są zbyt małe na finansowanie szkół prowadzonych przez samorząd (patrz załącznik). Tak więc zazwyczaj dochody własne muszą być uzupełnione o dodatkowe transfery z budżetu centralnego, jak się to dzieje na przykład w Szwecji. W Polsce, odwrotnie, to dochody własne są uzupełnieniem transferu z budżetu państwa, mianowicie części oświatowej subwencji ogólnej.

Ponadto decentralizacja do poziomu samorządów wymaga, aby samorządy miały prawo ustalania budżetów szkół, niezależnie od źródła środków budżetowych przeznaczanych na ten cel. Powinny w szczególności mieć prawo do przyznawania niektórym szkołom większych (w przeliczeniu na jednego ucznia) środków budżetowych ze względu na ich odosobnienie, warunki społeczne lub techniczne bądź inne uzasadnione przyczyny. Podobnie jak wpływ na wybór dyrektora szkoły, uprawnienie do ustalania budżetów szkół powinno być ograniczone przez obowiązek udostępnienia edukacji na odpowiednim poziomie wszystkim uczniom.

1.4.3. Kontrastowe porównanie dwóch modeli

Najpierw warto zauważyć, że pod bardzo wieloma względami przedstawione dwa modele decentralizacji oświaty nie tylko nie są ze sobą sprzeczne, ale mogą być wręcz względem siebie komplementarne. Mocna pozycja dyrektora szkoły może współistnieć z dużym wpływem samorządu na jego wybór. Można to

¹⁷ W Polsce udziały samorządów w podatkach centralnych są nieprawidłowo zaliczane do dochodów własnych, patrz załącznik.

osiągnąć, regulując ustawowo sferę wyłącznych uprawnień dyrektora szkoły, ustalając odpowiednio długą kadencję wybranego dyrektora lub wzmacniając pozycję dyrektora w stosunku do zatrudnionego personelu, zwłaszcza w stosunku do nauczycieli. Analogicznie, uprawnienia szkoły do dostosowania swojego programu do potrzeb uczniów mogą być zagwarantowane równolegle z odpowiedzialnością samorządu za kształt sieci szkolnej i za proces budżetowy. Innymi słowy, rozkład odpowiedzialności w obszarze oświaty pomiędzy różne szczeble zarządzania może być kształtowany dość swobodnie, z uwzględnieniem elementów obu przedstawionych wizji.

MOCNY SAMORZĄD I MOCNE SZKOŁY W ANGLII

Przykładem systemu oświatowego, w którym współistnieją silne samorządowe organy prowadzące oraz bardzo silni, autonomiczni dyrektorzy szkół, jest Anglia. Lokalne administracje oświatowe (LEA), powoływane przez samorzady, mają bardzo duże uprawnienia w stosunku do prowadzonych przez siebie szkół. Decydują w szczególności o budżetach szkół poprzez określanie lokalnych formuł alokacji środków. Oznacza to, że budżet szkoły jest definiowany przez złożone formuły uwzględniające liczbę uczniów, ale formuły te mają charakter lokalny i są odmienne w różnych LEA w Anglii. Do zadań LEA należy również zamawianie i finansowanie zewnętrznej ewaluacji szkół (audytu), który ma postać bardzo szczegółowej analizy funkcjonowania szkoły, obejmującej zarówno badanie dokumentacji szkolnej, jak i obserwację uczestniczącą. Ponieważ LEA ma wpływ na to, kiedy i w której szkole przeprowadzona jest zewnętrzna ewaluacja, uzyskuje wiarygodną i aktualną informację o tych właśnie szkołach, co do których ma wątpliwości i zastrzeżenia.

Dochody samorządów to w 80% granty z budżetu centralnego, reszta pochodzi głównie z podatku od nieruchomości. Wśród grantów znajdują się także transfery z budżetu centralnego, dodatkowe dotacje na specjalne funkcje szkół finansowane są bezpośrednio z ministerstwa (w sumie dotacje te obejmują około 90% dochodów szkół).

Jednocześnie pozycja szkół jest również bardzo mocna. Po pierwsze, szkoła ma bardzo silnego dyrektora. Jest on wybierany przez radę szkoły (LEA zazwyczaj nie ma tam swojej reprezentacji) i, poza wyjątkowymi sytuacjami, sprawuje swoją funkcję do przejścia na emeryturę. Dzięki temu szybko przestaje być nauczycielem, a staje się profesjonalnym dyrektorem, który już po paru latach pracy zna lepiej problemy i zadania swojej szkoły niż LEA i rada szkoły. Jeżeli nawet dyrektor wywodzi się spośród nauczycieli danej szkoły (jest to w miarę często spotykane, gdyż taki kandydat zna

szkołę szczególnie dobrze), szybko zdobywa wśród swoich kolegów zupełnie nową pozycję. Powrót do roli nauczyciela danej szkoły po paru latach pełnienia funkcji dyrektora nie wchodzi w grę. Wśród warunków, które musi spełnić kandydat, jest konieczność uprzedniego, co najmniej dwuletniego zatrudnienia na stanowisku dyrektora albo zastępcy dyrektora w innej szkole. Nowo wybrany dyrektor zaczyna swoją pracę już dobrze do niej przygotowany, z praktycznym doświadczeniem wykraczającym poza przyzwyczajenia danej placówki. Oczywiście, silne przywództwo na poziomie szkoły buduje także prestiż i pozycję placówki.

Każda szkoła ma oddzielną jednostkę budżetową, której dochodami są przede wszystkim dotacja udzielana przez LEA oraz dotacje udzielane przez ministerstwo. Budżet jest ustalany przez dyrektora i zatwierdzany przez radę szkoły.

Źródło: R. Levacic, J. Śmiechowicz¹⁸.

Jest jednak parę punktów, w których dwa modele są wyraźnie ze sobą sprzeczne i przy rzeczywistej decentralizacji oświaty wymagają jednoznacznych decyzji. Te punkty to podejmowanie następujących decyzji:

- Kto określa budżet szkoły (plan finansowy)?
- Kto podejmuje decyzje o sieci szkół (w tym o otwieraniu i zamykaniu placówek)?

W odniesieniu do budżetu szkoły sytuacja jest bardzo jasna: za określenie jego ogólnej kwoty musi być odpowiedzialna tylko jedna instytucja. W modelu decentralizacji do poziomu samorządu to samorząd (rada samorządu albo jego wyspecjalizowane organy) podejmuje decyzje budżetowe w stosunku do całej lokalnej sieci szkolnej. Trzeba zaznaczyć, że w niektórych krajach, na przykład w Anglii, Szwecji i w Bułgarii, samorząd podejmuje tylko decyzje o pełnej kwocie budżetu szkół, przyjęcie zaś szczegółowego budżetu w podziale na rozdziały i paragrafy jest odpowiedzialnością szkoły. W innych krajach, do których należy Polska, rola samorządu jest znacznie silniejsza, gdyż to on decyduje o szczegółach planu finansowego (na wniosek dyrektora).

¹⁸ R. Levacic, *Funding Schools by Formula...*; J. Śmiechowicz, *Ewolucja wydatków jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na tle procesu decentralizacji zadań publicznych*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011.

Jest wiele możliwych rozwiązań proceduralnych ustalania budżetu szkół (w obu wymienionych wariantach)¹⁹.

- Samorząd może oprzeć się na ubiegłorocznych budżetach wszystkich szkół, biorąc pod uwagę zarówno ograniczenia budżetowe danego roku, jak i zmiany w liczbie uczniów i zatrudnionych nauczycieli.
- Samorząd może używać matematycznych formuł alokacji środków budżetowych (lokalnego algorytmu podziału środków przeznaczonych na oświatę). Formuły alokacji są zazwyczaj oparte przede wszystkim na liczbie uczniów. Najprostszą postacią takiej formuły są tzw. bony oświatowe, to znaczy ustalenie budżetu (planu finansowego) szkoły proporcjonalnie do liczby uczniów. Bardziej wyrafinowane formy mają tzw. bony organizacyjne²⁰. Jednak niektóre samorządy, na przykład w Anglii, stosują bardzo złożone formuły²¹.
- Samorząd może także stosować swoiste miary zadań oświatowych realizowanych przez szkoły w ramach tzw. budżetu zadaniowego.

W modelu decentralizacji do poziomu szkół mamy do czynienia z sytuacją, kiedy jeden decydent, na ogół na szczeblu centralnym, musi podjąć jednocześnie decyzje o alokacji środków budżetowych dla bardzo dużej liczby szkół. Na ogół rola ta przypada ministerstwu edukacji albo ministerstwu finansów. Z oczywistych powodów niezbędne jest wykorzystanie w tym celu odpowiedniej formuły. Formuły te mogą być bardzo proste, jak opisany wcześniej system bonów w Gruzji. Mogą także być wyjątkowo złożone, uwzględniać wiele elementów i być zapisane na kilkudziesięciu stronach, jak to ma miejsce na przykład w formule alokacji w australijskim stanie Victoria²².

Wszelkie niejasności w odniesieniu do alokacji środków publicznych są bardzo groźne dla dyscypliny budżetowej i z tego powodu w każdym systemie oświatowym konieczne jest precyzyjne ustawowe określenie instytucji odpowiedzialnej za ustalanie budżetu szkół. Te ustawowe przepisy określają, jaki model decentralizacji oświaty realizowany jest w danym kraju.

Również w odniesieniu do budżetów szkół niepublicznych niezbędne jest

¹⁹ Problemy procesu budżetowego w oświacie są szerzej omówione w artykule J. Filasa, *Proces budżetowy w oświacie*, w: M. Herbst (red.), *Finansowanie oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 3, ICM, Warszawa 2012.

²⁰ Patrz na przykład M. Tobor, *Lokalne standardy zatrudnienia w oświacie*, w: M. Herbst (red.), *Finansowanie oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 3, ICM, Warszawa 2012.

²¹ K.N. Ross, R. Levačić (red.), *Needs-based Resource Allocation in Education via Formula Funding of Schools*, UNESCO International Institute for Educational Planning, Paryż 1999.

²² Tamże.

jednoznaczne określenie odpowiedzialności. W Polsce odpowiedzialność ta spada na niepubliczny organ prowadzący, który obok dotacji z jednostki samorządu terytorialnego pobiera także ustalane przez siebie czesne od uczniów. W Szwecji, odwrotnie, szkoły niepubliczne nie mają prawa pobierać czesnego, a ich budżet jest funkcją liczby uczniów, z uwzględnieniem miejsca zamieszkania uczniów. Za każdego ucznia szkoły niepublicznej gmina właściwa ze względu na miejsce zamieszkania ucznia przekazuje szkole niepublicznej kwotę równą średniej wysokości wydatków na prowadzone przez siebie szkoły w przeliczeniu na jednego ucznia (ponieważ w różnych gminach te średnie wydatki się różnią, miejsce zamieszkania ucznia ma znaczenie dla szkoły niepublicznej).

Drugim ważnym problemem, w odniesieniu do którego modele decentralizacji oświaty do poziomu szkół i do poziomu samorządów są ze sobą sprzeczne, jest kwestia kształtowania sieci szkolnej, w tym przede wszystkim podejmowanie decyzji o zamykaniu szkół. Decyzje o likwidacji szkół są tu wyróżnione nieprzypadkowo: w warunkach niżu demograficznego te właśnie decyzje są najtrudniejsze społecznie i organizacyjnie. W modelu decentralizacji do poziomu samorządu to bardzo niewdzięczne zadanie spada na władze lokalne jako odpowiedzialne za kształt lokalnych sieci szkolnych (jak w Polsce). Dysponują one wieloma możliwymi rozwiązaniami organizacyjnymi w odniesieniu do szkół, w których uczniów ubywa, a jednostkowe koszty nauczania rosną. Trzeba jednak pamiętać, że zakres dostępnych rozwiązań może być także ograniczony ustawowo.

- Małą szkołę można zamknąć, a jej uczniów oraz nauczycieli przenieść do większej szkoły w pobliżu. Zazwyczaj ustawodawstwo określa tryb podejmowania takich decyzji (na przykład często ze zrozumiałych powodów zabrania się zamykania szkół w czasie trwania roku szkolnego).
- Można także rozpocząć wygaszanie szkoły przez zaprzestanie naboru do klasy pierwszej. Wówczas szkoła przez wiele lat w sposób zaplanowany, stopniowo zmniejsza liczbę uczniów i redukuje zatrudnienie nauczycieli i pozostałego personelu.
- Można zmienić status małej szkoły na szkołę filialną, podległą większej szkole w pobliżu. Część funkcji realizowanych w szkole (dyrekcja, administracja, zaopatrzenie) zostaje przekazana do szkoły macierzystej. Pozwala to na osiągnięcie pewnych oszczędności i zmniejsza presję finansową na organ prowadzący, zwłaszcza jeżeli będzie możliwy dojazd niektórych nauczycieli do nowej filii.

- Można zredukować etapy nauczania w danej szkole, na przykład ustalić, że szkoła prowadzi nauczanie tylko w klasach od pierwszej do trzeciej. Młodzi uczniowie pozostają w szkole, starsi zaś będą dowożeni do większej szkoły w pobliżu.
- Można szkołę przekazać innemu organowi prowadzącemu, zazwyczaj niepublicznemu.

Te zróżnicowane scenariusze pokazują, że samorząd jest w stanie podejmować decyzje o kształcie sieci szkolnej ze znaczną elastycznością, dostosowując się do lokalnych warunków i możliwości, mimo że żadna z przedstawionych dróg nie gwarantuje uniknięcia konfliktów z rodzicami i nauczycielami. Wybór najlepszego wariantu powinien być oparty na prognozach liczby uczniów w każdej szkole w najbliższych latach, uwzględniających czynniki społeczne (starzenie się pewnych dzielnic, planowane budowy nowych osiedli, migracje rodzin na tereny wokół metropolii itp.).

W modelu decentralizacji do poziomu szkół brakuje lokalnego odpowiedzialnego aktora, który mógłby podejmować decyzje o kształcie sieci i adekwatnie reagować na zmiany demograficzne. Małym szkołom grożą więc postępujące zmniejszanie się liczby uczniów i rosnące trudności finansowe. Jednak ustawodawstwo każdego kraju musi chronić uczniów i rodziców przed niekontrolowanym bankructwem szkoły, czyli nagłym zaprzestaniem nauczania z powodu braku środków budżetowych na wypłatę wynagrodzeń personelu. Istotnie, w przypadku bankructwa szkoły pod znakiem zapytania staje konstytucyjne prawo ucznia do nauki. Najprostszym rozwiązaniem jest wtedy przekazanie decyzji o zamknięciu szkoły władzom centralnym, na przykład ministerstwu edukacji. To rozwiązanie przyjęła na przykład Gruzja. Jednak włączenie w ten proces odległego ministerstwa zakłada pewne ograniczenia zakresu decentralizacji oświaty, nie jest też pewne, że podejmowane decyzje będą optymalne z punktu widzenia lokalnych warunków i potrzeb. Dotyczy to szczególnie sytuacji, kiedy niezbędny jest wybór, która z dwóch dość blisko położonych szkół powinna być zamknięta. Wybór taki powinien być oparty na porównaniu procesu nauczania oraz społecznej roli obu szkół, czego z daleka nie sposób dokonać wnikliwie. Ponadto oddzielne traktowanie każdej szkoły utrudnia wybór jednego z opisanych powyżej możliwych wariantów, dostępnych samorządowi. Znane jest, również w warunkach polskich, lobbowanie we władzach politycznych przez dyrektorów zagrożonych szkół oraz rodziców uczniów. Z drugiej strony, podejmowanie decyzji przez odległe ministerstwo pozwala na uniknięcie lokalnych

konfliktów, co jest szczególnie istotne w kontekście dalszego funkcjonowania skonsolidowanej sieci.

Ustawodawstwo oświatowe każdego kraju musi precyzyjnie opisywać proces zamykania szkół, uwzględniając konieczność zapewnienia dostępu do oświaty wszystkim dzieciom i młodzieży. Przepisy ustawowe powinny określić, kto jest za co odpowiedzialny i, w szczególności, kto podejmuje ostateczne decyzje oraz kto musi zagwarantować uczniom dowóz do szkoły. Przepisy te pokazują, jaka wizja decentralizacji jest w danym kraju realizowana.

Warto dodać, że w dobrze zaplanowanym systemie oświatowym niezbędna jest wewnętrzna spójność. Na przykład instytucja podejmująca określone decyzje zarządcze, na przykład o zamknięciu szkoły bądź utrzymaniu jej, powinna być również odpowiedzialna za finansowe skutki tych decyzji. Jeżeli konsekwencje finansowe podejmowanych decyzji ponosi ktoś inny niż decydent, to trudno oczekiwać, aby decyzje były w pełni racjonalne. Tak więc przedstawione powyżej na dwa kluczowe pytania o model decentralizacji, kto ustala budżet szkół i kto decyduje o zamknięciu szkół, powinna być taka sama odpowiedź. Rozdzielenie tych kompetencji utrudnia podejmowanie koniecznych trudnych decyzji, o czym świadczy przykład Ukrainy (patrz ramka).

FINANSOWANIE I ZAMYKANIE SZKÓŁ WIEJSKICH NA UKRAINIE

Ukraina do dziś posiada odziedziczony po Związku Radzieckim system zarządzania oświatą, w którym szkoły podlegają samorządom, chociaż realne możliwości zarządcze samorządów są ograniczone. Szkoły poza miastami są zarządzane i finansowane przez obłasti (odpowiednik polskiego województwa), również obłast decyduje o tym, kto zostanie dyrektorem szkoły, ilu nauczycieli pracuje w danej szkole, a także organizuje i finansuje dowóz dzieci do szkół. Jednak decyzja o zamknięciu małej wiejskiej szkoły musi uzyskać wcześniejszą aprobatę społeczności lokalnej (na poziomie polskiego sołectwa). Ponieważ lokalna społeczność nie ponosi żadnych kosztów związanych z prowadzeniem szkoły, jej decyzje co do losów szkoły wynikają wyłącznie z oceny roli szkoły w życiu wioski i z gotowości rodziców – bądź braku tej gotowości – do wysyłania swoich dzieci do większej, ale odległej szkoły skonsolidowanej. Nic więc dziwnego, że decyzje o zamknięciu szkoły wiejskiej podejmowane są tylko sporadycznie: w większości wypadków lokalna społeczność nie wyraża zgody na zamknięcie szkoły i obłast musi ją nadal utrzymywać, nawet jeżeli do szkoły uczęszcza sześciu uczniów.

Jedną z reakcji najbardziej sfrustrowanych władz oświatowych obłasti jest następujący wybieg prawny: szkoła nie jest zamykana, ale wszyscy jej uczniowie i nauczyciele są przeniesieni do większej szkoły w sąsiedniej wiosce. Szkoła pozostaje otwarta, ale faktycznie nie prowadzi już lekcji. Na decyzje w sprawie poziomu zatrudnienia i dowozu dzieci do szkoły lokalna społeczność nie ma wpływu, stąd ten wybieg prawny jest możliwy. Jednak trudno nie zauważyć, że konsekwencje tego rozwiązania też nie są pozytywne. Ponieważ decyzja zostaje podjęta bez dialogu z zainteresowanymi stronami, w miejsce zaufania powstaje podejrzliwość i niechęć. Negatywny stosunek rodziców do szkoły zmniejsza ich gotowość do współpracy. I rzecz nie bez znaczenia, bardzo trudno jest uzgodnić z wioską sposób dalszego wykorzystania budynku szkolnego w interesie lokalnej społeczności.

Źródło: V. Andrushchenko²³; wywiady z władzami lokalnymi na Ukrainie.

Zamykanie szkół jest drastycznym i trudnym krokiem w każdych warunkach i w każdym systemie szkolnym. Jednak obok tych najtrudniejszych decyzji istnieje szeroki zakres innych problemów dotyczących sieci szkół, które całkiem odmiennie będą wyglądać w dwóch omówionych modelach decentralizacji. Należą do nich:

- Inwestycje i otwieranie nowych szkół. Tworzenie nowych szkół, jest znacznie większym wysiłkiem inwestycyjnym niż zmiana profilu zawodowego bądź doposażanie szkół. Z tego powodu podejmowanie takich decyzji wymaga odpowiedniej perspektywy czasowej i zasobów finansowych. Natomiast w modelu decentralizacji do poziomu samorządu warunki te są spełnione: organ prowadzący może być długoterminowym inwestorem. W modelu decentralizacji do poziomu szkół odpowiednim inwestorem może być jedynie ministerstwo (lub inny urząd centralny) albo podmiot niepubliczny. Oba rozwiązania mają swoje ujemne strony. Ingerencja urzędów centralnych ogranicza faktyczny zakres decentralizacji i nie zawsze jest oparta na szczegółowej, rzetelnej analizie lokalnych potrzeb. Z kolei trudno założyć, aby rozwój lokalnych systemów oświaty, tworzenie nowych szkół i nowych kierunków były uzależnione od dopływu środków finansowych z sektora prywatnego.

²³ V. Andrushchenko (red.), *Reform Strategy for Education in Ukraine*, Ministerstwo Oświaty i Nauki, Kijów 2003.

- Dopasowanie sieci szkół zawodowych i dobór profili nauczania w istniejących szkołach. W modelu decentralizacji do poziomu szkół decyzje będą autonomicznie podejmować dyrektorzy, konkurując ze sobą o uczniów, jak to miało miejsce parę lat temu w pewnym dużym mieście, kiedy dyrektorzy szkół zawodowych uzyskali identyczne prognozy o zapotrzebowaniu na absolwentów z powiatowego urzędu pracy i wszyscy jednocześnie otworzyli klasy fryzjerskie. W modelu decentralizacji do poziomu samorządów organ prowadzący może planować i harmonizować otwierane profile zawodowe, chociaż wspomniany przykład pokazuje, że – z różnych powodów – nie zawsze to robi.

Jednak dla obu typu decyzji można sobie wyobrazić rozwiązania pośrednie, zachowujące wartości obu modeli decentralizacji oświaty. Można na przykład widzieć rolę samorządu jako koordynatora niezależnych i autonomicznych szkół, a jednocześnie doradcy urzędów centralnych, w sprawach dotyczących profili szkół i inwestycji szkolnych. Innymi słowy, zarówno w tych, jak i w wielu innych zakresach dwa modele decentralizacji mogą ze sobą w pewnej mierze współżyć. Problem zamykania szkół ma charakter odmienny – w tym obszarze rozwiązania pośrednie prowadzą do konfliktów i nie są dobre ani dla szkół, ani dla uczniów.

1.5. Decentralizacja a mechanizmy rynkowe

Jednym z często postulowanych elementów decentralizacji oświaty jest wprowadzenie mechanizmów rynkowych²⁴. Konieczne jest jednak zwrócenie uwagi na odmienny sens tych pojęć. Przez decentralizację rozumiemy przekazanie istotnych kompetencji zarządczych i budżetowych niższemu szczeblom władzy publicznej bądź szkołom w celu zbliżenia poziomu podejmowanych decyzji do osób, których te decyzje dotyczą najbardziej, to znaczy uczniów, rodziców i nauczycieli. Celem mechanizmów rynkowych jest zmiana charakteru tych decyzji: zamiast decyzji podejmowanych przez odpowiednie organy w trybie administracyjnym, rynek dostosowuje się do swobodnie wybierających, niezależnych decydentów (konsumentów). Ma to zapewnić dostosowanie się oferty do faktycznych preferencji społecznych.

²⁴ O wykorzystaniu mechanizmów rynkowych szerzej pisze A. Levitas, *Wokół strategii oświatowych. Polskie i amerykańskie debaty o strategicznych problemach edukacji*, w: A. Levitas (red.), *Strategie oświatowe*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom I, ICM, Warszawa 2012.

W obu przedstawionych w poprzednim podrozdziale modelach decentralizacji oświaty jest miejsce na wprowadzenie w pewnym zakresie mechanizmów rynkowych. W przypadku decentralizacji do poziomu szkół autonomia i samodzielność placówek oświatowych niejako z natury predestynuje je do wzajemnej rywalizacji. Innymi słowy, model ten jest z założenia dość zbliżony do wizji urynkowienia oświaty. W tej wizji szkoły dobre, dostarczające swoim uczniom użytecznej wiedzy i umiejętności jako bardziej atrakcyjne będą stopniowo wypierać szkoły słabsze, mniej atrakcyjne dla uczniów, zwłaszcza w warunkach niżu demograficznego. Jednak funkcjonowanie mechanizmów rynkowych wymaga spełnienia pewnych warunków, przede wszystkim realnej możliwości wyboru szkoły przez uczniów. Wybór ten jest, oczywiście, ograniczony na terenach wiejskich i w małych miastach. Drugim niezbędnym warunkiem rywalizacji jest odpowiedni system finansowania. Jeżeli wdrożony w danym kraju system finansowania szkół zawiera silne preferencje dla szkół małych, umożliwiając im funkcjonowanie nawet w przypadku utraty wielu uczniów, to szkoły są chronione przed konsekwencjami niżu i presja konkurencyjna praktycznie nie występuje. Przykładem rozwiązania gwarantującego taką ochronę jest finansowanie małych szkół proporcjonalnie do liczby oddziałów klasowych (a nie uczniów) albo przekazywanie znacznie wyższych środków budżetowych w przeliczeniu na ucznia do małych szkół. Rozwiązaniem przeciwnym, pobudzającym konkurencję, jest system bonów oświatowych (ustalenie budżetu szkoły wprost proporcjonalnie do liczby uczniów). Systematyczna utrata uczniów z roku na rok przez szkołę, w warunkach bonu oświatowego, może prowadzić do utraty płynności finansowej i zdolności do wpłacania nawet wynagrodzeń nauczycieli. Przykładem tej sytuacji są opisane wcześniej tzw. szkoły deficytowe w Gruzji. Aby uniknąć niekontrolowanego zamykania wielu małych szkół, Ministerstwo Oświaty w Tbilisi utrzymuje system comiesięcznych dopłat dla szkół deficytowych. Jest to rozwiązanie systemowo wątpliwe, gdyż podważa fundament systemu bonowego, ale z drugiej strony jest niezbędne ze względów konstytucyjnych, gdyż zapewnia dostęp do oświaty wszystkim. Oczywiście dopłaty do szkół deficytowych ograniczają zakres konkurencji i eliminują mechanizmy rynkowe z oświaty.

W modelu decentralizacji do poziomu samorządów to właśnie samorząd może wprowadzać elementy rynkowe do funkcjonowania swojej sieci szkolnej poprzez pobudzanie rywalizacji między szkołami. Również w tym przypadku rywalizacja ta zaostrza się szczególnie w sytuacji niżu demograficznego, kiedy konkurencja o uczniów zamienia się w walkę o ochronę swojego miejsca pracy.

Szkoły tracące uczniów wpadają w deficyt i powinny „zbankrutować”. Jednak polskie ustawodawstwo nie przewiduje takiej formy likwidacji szkoły, i nawet jeżeli rynek wskazał szkołę, która powinna zniknąć, decyzje w tej sprawie musi podjąć, zgodnie z obowiązującymi procedurami, organ prowadzący. Innymi słowy, w modelu decentralizacji do poziomu samorządów widoczne są wyraźne granice mechanizmów rynkowych.

Aby skutecznie promować konkurencję między szkołami, samorząd powinien zagwarantować spełnienie dwóch warunków, analogicznych do warunków powstania konkurencji w modelu decentralizacji do poziomu szkół.

- Uczniowie powinni mieć prawo swobodnego wyboru szkoły. Innymi słowy, samorząd powinien się zgadzać na wybór szkoły niezależnie od miejsca zamieszkania ucznia (od rejonu szkolnego).
- System finansowania szkół powinien się opierać na zasadzie bonu oświatowego.

W Polsce mamy wiele przykładów spełniania przez gminy tych warunków i skutecznego promowania konkurencji między prowadzonymi przez siebie szkołami. Przykłady to z zasady niezbyt duże miasta, gdyż na terenach wiejskich realna możliwość wyboru szkoły istnieje dość rzadko, a w dużych miastach wdrożenie bonu oświatowego jest utrudnione.

GMINNE SYSTEMY BONOWE W POLSCE

Dwa najbardziej znane w Polsce innowacyjne bonowe systemy finansowania szkół przez gminy to Kwidzyn i Świdnik. Oba systemy zostały wprowadzone we wczesnych latach dziewięćdziesiątych XX wieku. Pierwsze efekty systemu bonowego były bardzo pozytywne. Wprowadzenie bonów doprowadziło do większej przejrzystości finansowania szkół i pozwoliło wyjaśnić i usunąć różne wcześniej ukryte drobne nieprawidłowości. Jednocześnie oba miasta potrafiły zadbać o to, by system bonów nie był zbyt radykalny, w szczególności utrzymywały nieco zróżnicowane wartości bonów dla różnych szkół, biorąc pod uwagę specyficzne warunki, w jakich te szkoły funkcjonują. Najważniejszym praktycznym efektem systemu bonowego była budżetowa autonomia dyrektora szkoły. Co prawda, szczegółowy plan finansowy szkoły musiał być zatwierdzony przez władze miasta, zgodnie z polskim ustawodawstwem, ale miasto akceptowało propozycje składane przez dyrektorów szkół, a potem w trakcie roku szkolnego bez oporów przyjmowało zgłoszone przez dyrektorów zmiany planów finansowych,

jeżeli pełna kwota planu finansowego była zgodna z kwota wynikającą z pomnożenia liczby uczniów przez wartość bonu (dla konkretnej szkoły).

System zaczął być trudny do utrzymania w chwili, kiedy w obu miastach rozpoczął się znaczący niż demograficzny (koniec lat dziewięćdziesiątych XX wieku). Konkurencja stała się szczególnie ostra pomiędzy gimnazjami. W obu miastach były trzy gimnazja, podczas gdy spadająca liczba uczniów gwarantowała utrzymanie tylko dwóch. W obu miastach gimnazja rozpoczęły walkę o absolwentów szkół podstawowych. I na koniec w obu miastach „niewidzialna ręka rynku” wskazała, które gimnazjum nie daje sobie rady i traci uczniów, zbliżając się do bankructwa. Jednak w polskich warunkach prawnych bankructwo szkoły jest oczywiście niemożliwe, o zamknięciu zaś szkoły decyduje rada miasta w odpowiedniej uchwale, podjętej z dużym wyprzedzeniem. Oba miasta zostały więc zmuszone do zawieszenia na pewien czas systemu bonowego, to znaczy de facto do przyjęcia planu finansowego tracącego uczniów gimnazjum na poziomie istotnie wyższym niż ten, który wynikałby tylko z liczby zapisanych do szkoły uczniów. Paroletnie zawieszenie systemu bonów pozwoliło na spokojne zamknięcie szkoły i przeniesienie jej uczniów do jednego z pozostałych gimnazjów.

Po tym okresie oba miasta powróciły do nieco zmienionego systemu bonowego. Obecnie stosowane bony kwidzyńskie opisuje Robert Pawlak²⁵. Miesięczna wartość bonu na jednego ucznia jest odmienna w każdej szkole podstawowej, od 381 PLN do 456 PLN (rok szkolny 2008/09). Zróżnicowanie to wynika z różnego udziału nauczycieli na kolejnych stopniach awansu zawodowego. Największy udział nauczycieli dyplomowanych jest w szkole największej, i tam też wartość bonu jest najwyższa. Również w gimnazjach wartości bonów są zróżnicowane.

Można następująco podsumować korzyści, jakie miasta odniosły z tytułu wprowadzenia i używania bonów:

- Jawność lokalnego finansowania oświaty.
- Uporządkowanie wydatków szkół.
- Wyraźne wskazanie, które z trzech gimnazjów należy zamknąć.

Źródło: A. Kiersztyn, J. Herczyński; R. Pawlak²⁶.

²⁵ R. Pawlak, *Kwidzyński bon oświatowy na tle polityki edukacyjnej władz miasta*, Edukacja. Studia-Badania – Innowacje Nr 3 (111), Warszawa 2010.

²⁶ A. Kiersztyn, J. Herczyński, *Kto ma zamykać szkoły. (Doświadczenia bonu oświatowego w Polsce)*, prezentacja na XII Ogólnopolskim Zjeździe Polskiego Towarzystwa Socjologicznego, Poznań, wrzesień 2004; R. Pawlak, *Kwidzyński bon oświatowy...*

Odmiennego przykładu ostrej konkurencji rynkowej w modelu decentralizacji do poziomu samorządów dostarcza Szwecja. Podobnie jak w Polsce, gminy mają obowiązek dotować szkoły niepubliczne w wysokości równej swoim średnim wydatkom na prowadzone przez siebie szkoły tego samego typu. Jednak w przeciwieństwie do Polski, gminą dotującą daną szkołę nie jest gmina, w której szkoła jest położona, ale gmina, w której mieszka uczeń. Szkoły niepubliczne nie mają prawa pobierać chesnego, co znacznie rozszerza krąg ich potencjalnych uczniów. W efekcie powstaje bardzo silna presja rynkowa również na szkoły publiczne (patrz ramka).

KONKURENCJA MIĘDZY SZKOŁAMI W SZWECJI

Szwedzkie uregulowania prawne nakazują szwedzkim gminom dotowanie szkół niepublicznych w wysokości równej średnim wydatkom na prowadzone przez siebie szkoły publiczne (w przeliczeniu na jednego ucznia). Ustawa wymaga ponadto, aby gmina zaczęła przekazywać dotację na każdego ucznia z momentem wyboru przez niego szkoły niepublicznej. Jeżeli uczeń przechodzi do szkoły niepublicznej w środku roku budżetowego, dotacja dla tej szkoły musi natychmiast wzrosnąć (od początku następnego miesiąca). Środki budżetowe na to zwiększenie mogą pochodzić z rezerwy budżetowej albo z planowanych nakładów na szkoły publiczne. To drugie rozwiązanie jest bezpieczniejsze z punktu widzenia budżetu gminy i stosowane przez znakomitą większość gmin szwedzkich. W efekcie gminy te wprowadziły zasadę naliczania budżetów alokacji dla prowadzonych przez siebie szkół proporcjonalnie do liczby uczniów, a więc de facto wprowadziły bony oświatowe zarówno dla szkół publicznych, jak i niepublicznych.

Efektom tego rozwiązania jest bardzo silna konkurencja szkół szwedzkich. Konkurencja ta przybiera dwie formy. Po pierwsze, szkoły niepubliczne konkurują ze szkołami publicznymi. Ponieważ szkoły niepubliczne nie mają prawa pobierać chesnego i z punktu widzenia rodziców nie różnią się od szkół publicznych, decyzje o wyborze szkoły zależą tylko od opinii rodziców. Znaczna część szkół niepublicznych w Szwecji to sieci szkół, prowadzone przez firmy komercyjne (dążące do zysku). Prowadzenie sieci szkół pozwala na dokonywanie oszczędności, gdyż część zadań, na przykład księgowość, administracja, tworzenie programów, wsparcie metodyczne dla nauczycieli etc., może być realizowana w centrali firmy wspólnie dla wszystkich szkół sieci. Jednak firma uważa, aby nie otwierać dwóch szkół jednej sieci w tej samej gminie i nie doprowadzać do wewnętrznej konkurencji.

Drugą formą konkurencji jest konkurencja pomiędzy szkołami publicznymi. Gminy szwedzkie starają się ograniczać tę konkurencję i promować współpracę szkół. Jednak przepływy uczniów pomiędzy szkołami publicznymi w danej gminie prowadzą automatycznie do przesunięć środków pomiędzy budżetami szkół. Wśród wielu poważnych konsekwencji wymienimy przede wszystkim niepewność finansowania wynagrodzeń nauczycieli. Choćby z tego prostego powodu szkoły publiczne muszą się starać o zdobywanie nowych uczniów, a przynajmniej o to, aby nie tracić obecnych uczniów, co nieuchronnie prowadzi do konkurencji między szkołami. Organ prowadzący nie ma silnych instrumentów ograniczania tej konkurencji.

Szwecja jest bardzo ciekawym przykładem tego, że nawet rozsądnie brzmiący przepis ustawowy, o konieczności przekazywania szkołom niepublicznym na każdego ucznia środków w wysokości średnich wydatków gminy na szkoły publiczne w przeliczeniu na jednego ucznia, może mieć daleko idące konsekwencje wewnątrz sieci szkół publicznych, przypuszczalnie wbrew intencjom ustawodawcy. Z punktu widzenia polskich doświadczeń dość zadziwiający jest także zakaz pobierania czesnego przez szkoły niepubliczne. Z jednej strony oznacza to, że szkoły publiczne otrzymują całkiem wystarczające środki, skoro szkoły komercyjne są w stanie nie tylko organizować nauczanie, ale i uzyskiwać zysk. Z drugiej strony widzimy, że, co prawda, szkoły niepubliczne muszą się zmieścić w bardzo ściśle ograniczonym budżecie, ale dzięki temu nie natrafiają na barierę zamożności uczniów. Zakaz pobierania czesnego stymuluje więc odpowiedzialne gospodarowanie środkami finansowymi i jednocześnie ułatwia pozyskiwanie nowych uczniów, a więc paradoksalnie wzmacnia konkurencję.

Źródło: M. Ohlin²⁷, wywiady ze szwedzkimi samorządowcami.

Badania mechanizmów rynkowych w oświacie prowadzone w wielu krajach zostały podsumowane w bardzo pouczającym raporcie OECD²⁸. Raport ten wskazuje, że badania empiryczne nie wykazały związku pomiędzy wprowadzaniem mechanizmów rynkowych a poziomem nauczania. Raport pokazuje też, że mechanizmy rynkowe w oświacie funkcjonują w bardzo specyficzny sposób.

²⁷ M. Ohlin, *Szwedzkie doświadczenia decentralizacji systemów szkolnych*, ORE 2012, prezentacja dostępna na stronie projektu www.ore.edu.pl

²⁸ S. Waslander, C. Pater, M. van der Weide, *Rozwiązania rynkowe w systemie edukacji: Analityczny przegląd badań empirycznych poświęconych mechanizmom rynkowym w systemie oświaty*, OECD Education Working Papers 52, Paryż 2010. Raport dostępny w języku polskim na stronie internetowej ore.edu.pl.

Po pierwsze, rynki są wyłącznie lokalne, a informacja o rynkowej ofercie bardzo niepełna. Po drugie, decyzje rodziców o wyborze szkół dla ich dzieci wynikają z bardzo wielu czynników, w tym z wyborów kolegów dzieci, a nie tylko z wiedzy o poziomie kształcenia. I po trzecie, szkoły dobre nie konkurują o to, aby mieć jeszcze więcej uczniów, lecz raczej o to, by w ramach tej samej puli uczniów wybierać sobie uczniów najlepszych. Efektem tej konkurencji nie jest więc wzrost szkół najlepszych i powolne zanikanie szkół słabszych, ale dalsze utrzymywanie się większości szkół przy coraz bardziej rosnącym zróżnicowaniu poziomów.

1.6. Podsumowanie

Polski system oświaty został w zdecentralizowany w bardzo dużym stopniu i jest to bez wątpienia decentralizacja do poziomu samorządów. Autonomia budżetowa szkół jest bardzo ograniczona. Dyrektor ma pełną autonomię w odniesieniu do decyzji o zatrudnieniu i oceny pracowników szkoły, zwłaszcza nauczycieli, ale może ich zatrudnić tylko w ramach zatwierdzonego przez samorząd arkusza organizacyjnego szkoły. Dyrektor może zaproponować plan finansowy szkoły na kolejny rok budżetowy, ale ostateczna decyzja należy do organu prowadzącego. Decyzje o sieci szkół, w tym o profilach szkół, o tworzeniu, łączeniu, przekształcaniu i zamykaniu szkół są wyłączną kompetencją samorządów.

W kategoriach klasyfikacji poziomów decentralizacji, omówionej w rozdziale 1.2, Polska plasuje się w grupie krajów, które dokonały dewolucji. Jest to najdalej idący poziom decentralizacji, jednak obowiązuje nadal wiele ograniczeń zakresu władzy samorządowej w oświacie. Ograniczenia te tworzą napięcia w systemie i osłabiają strategiczną rolę samorządów jako organów prowadzących. Najważniejszych z tych ograniczeń wymieniamy poniżej:

- Podstawa programowa i oparte na niej, zatwierdzone przez MEN, programy nauczania²⁹. Są one powszechnie uważane za przeładowane i nie pozostawiają wiele miejsca na dostosowanie oferty edukacyjnej szkół do potrzeb uczniów. W niektórych środowiskach konieczne jest położenie większego nacisku i przeznaczenie większego czasu na poprawę podstawowych umiejętności, takich jak czytanie ze zrozumieniem i pisanie tekstów, w innych zaś

²⁹ Od roku szkolnego 2009/10 do 2016/17 wdrażana jest nowa podstawa programowa, wyrażona w języku wymagań, jakie szkoła stawia uczniowi. Pełne jej wdrożenie powinno zatem doprowadzić do uelastycznienia tworzenia programów autorskich, zatwierdzanych na poziomie szkoły.

można oferować wybór bardziej ambitnych programów. Sztynne programy nauczania bardzo to utrudniają. Ten brak elastyczności powoduje, że jedna z ważnych zalet decentralizacji, opisana w rozdziale 1.2, nie może się w pełni zrealizować.

- Zarówno minimalne, jak i średnie wynagrodzenia nauczycieli ustalane są centralnie, w podziale na szczeble awansu zawodowego nauczycieli. Ten sztywny system nie pasuje do zróżnicowanych warunków, w jakich w Polsce odbywa się kształcenie, i do zróżnicowanych lokalnych rynków pracy. Minimalne i średnie wynagrodzenia są w stosunku do zarobków innych grup pracowniczych wysokie na terenach wiejskich, a relatywnie niskie w dużych, bogatych miastach. Gdyby samorządy dysponowały w tym zakresie większą elastycznością, mogłyby bardziej efektywnie dostosowywać strukturę zatrudnienia do lokalnych warunków. Na przykład na terenach wiejskich niższe niż w miastach wynagrodzenia nauczycieli rekompensowałyby mniejsze oddziały klasowe i mogłyby zmniejszyć presję finansową na zamykanie małych placówek.
- Ustalane centralnie warunki pracy nauczycieli, do których należy między innymi sztywnie pensum dydaktyczne w wysokości 18 godzin tygodniowo. Pensum to jest zbyt niskie w stosunku do faktycznie przepracowanych godzin i do potrzeb szkół³⁰. W niektórych krajach w ramach czterdziestogodzinnego tygodnia pracy szkoła lub organ prowadzący może decydować o liczbie godzin tablicowych każdego nauczyciela. Taki zakres elastyczności pozwala na bardziej efektywne wykorzystanie czasu pracy.

Powyżej wymienione ograniczenia decentralizacji oświaty w Polsce wynikają wprost z uregulowań ustawowych w obszarze edukacji (ustawa o systemie oświaty i ustawa – Karta nauczyciela). Odmienny charakter mają ograniczenia decentralizacji fiskalnej. O ile w Polsce nastąpiła faktyczna decentralizacja kompetencji w zakresie wydawania środków publicznych, o tyle w zakresie dochodów jednostek samorządu terytorialnego decentralizacja jest bardzo ograniczona. Na wysokość większości swoich dochodów samorządy nie mają wpływu. Nie jest to zgodne z zasadami federalizmu fiskalnego, według których samodzielność zarządzania i finansowania zadań powinna iść w parze z samodzielnością zdobywania środków finansowych na te zadania, przede wszystkim

³⁰ Patrz M. Herbst, *Wynagrodzenia nauczycieli w Polsce – rozwiązania systemowe*, w: M. Herbst (red.), *Finansowanie oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 3, ICM, Warszawa 2012.

z dochodów własnych (patrz załącznik). Najważniejsze dochody samorządów, czyli subwencja ogólna i udziały w podatkach od osób fizycznych i prawnych, są w całości określone przez parlament. Bez wątpienia wszelkie zmiany dokonywane w tym zakresie są konsultowane z samorządami, przede wszystkim w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Jednak nie wymagają one zgody samorządów, podczas gdy w krajach OECD, w których samorządy otrzymują znaczące środki w ramach udziału w podatkach centralnych, taka zgoda jest z zasady wymagana³¹.

Decentralizacja oświaty jest nigdy niekończącym się procesem, w każdym kraju występują swoiste napięcia i trudności domagające się rozwiązania. Głównym celem korekt dotychczas przyjętych rozwiązań powinna być realizacja przewidywanych bądź planowanych korzyści wynikających z decentralizacji oświaty, jak również unikanie napotykaných w rzeczywistości bądź omawianých w literaturze trudności i zjawisk negatywných (patrz rozdział 1.2). Korekty te powinny też uwzględniać przyjęty w danym kraju model decentralizacji oświaty i dążyć do jego wdrożenia w sposób możliwie spójny i pozbawiony wewnętrznych napięć, chociaż, jak wiemy z wcześniejszych analiz, całkowite uniknięcie napięć nie jest możliwe (rozdział 1.4).

W warunkach polskich te ogólne uwagi mają swoje specyficzne znaczenie. Nie ulega wątpliwości, że dalszy rozwój decentralizacji oświaty jest w naszym kraju konieczny, lecz wymaga analizy dotychczasowych osiągnięć i trudności oraz szerokiej publicznej dyskusji. Analizom przebiegu decentralizacji oświaty w Polsce poświęcone są kolejne rozdziały niniejszej książki. Dyskusjom o roli samorządów w polskiej oświacie przysłuży się, mamy nadzieję, cała Biblioteczka Oświaty Samorządowej.

Trzeba podkreślić, że z punktu widzenia centrum decentralizacja oświaty to nie tylko, jak to żartobliwie ujął były wiceminister Andrzej Karwacki, *decentralizacja problemów*. Dzięki przekazaniu samorządom terytorialnym bieżącej odpowiedzialności za prowadzenie szkół i placówek oświatowych Ministerstwo może się skupić na swojej zasadniczej roli architekta całego systemu. Przykładem takich aktywných, przemyślanych, poprzedzonych publiczną dyskusją działań była reforma gimnazjalna. Obecnie wprowadzane są nowe rozwiązania nadzoru pedagogicznego, które także powinny stać się przedmiotem niezbędnej dyskusji włączającej wiele podmiotów działających w oświacie, od organów

³¹ H. Blochliker, D. King, *Less Than You Thought: The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments*, OECD Economic Studies 2006 nr X (43).

prowadzących zaczynając. Potrzebne są także inicjatywy wspierające rozwój edukacji przedszkolnej i szkolnictwa zawodowego. Jednocześnie Ministerstwo powinno analizować napięcia występujące w obecnym systemie, w tym trzy wymienione wcześniej ograniczenia, i troskliwie szukać możliwości ich stopniowego redukowania, z zachowaniem stabilności i przewidywalności.

Innymi słowy, decentralizacja oświaty nakłada nowe – i stale się zmieniające – zadania nie tylko na jednostki samorządu terytorialnego, ale również i na Ministerstwo Edukacji Narodowej. Jak stwierdzają Candy Lugaz i Anton de Grauwe³²: „Podstawowym celem decentralizacji systemów oświaty jest poszerzenie dostępu do edukacji i podniesienie jej poziomu. Nie da się tych celów osiągnąć bez w pełni zaangażowanego i odpowiedzialnego rządu centralnego”.

Bibliografia

Andrushchenko V. (red.), *Reform Strategy for Education in Ukraine*, Ministerstwo Oświaty i Nauki, Kijów 2003.

Bischoff C., Herczyński J., *Financing Education in Romania: The Legacy of Incomplete Reforms*, w: C. Bischoff (red.), *Public Money for Public Schools. Financing Education in South Eastern Europe*, OSI, Budapeszt 2009.

Blochlinger H., King D., *Less Than You Thought: The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments*, OECD Economic Studies 2006 nr X(43).

Dabla-Norris E., *The Challenge of Fiscal Decentralization in Transition Countries*, Comparative Economic Studies 2006 nr X(48).

Filas J., *Proces budżetowy w oświacie*, w: M. Herbst (red.), *Finansowanie oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 3, ICM, Warszawa 2012.

Fiske E., *Decentralization of Education: Politics and Consensus*, seria Directions in Development, World Bank, Washington 1996.

Fiszbein A., *Decentralizing Education in Transition Societies: Case Studies from Central and Eastern Europe*, World Bank, Washington 2001.

Flejterski St., Ziolo M., *Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny*, Studia Regionalne i Lokalne 2008, nr 3(33).

³² C. Lugaz, A. de Grauwe, *Decentralization in Education*, IIEP Newsletter 3 (XXVII), 2009.

Hargreaves A., Halas G., Pont B., *The Finnish approach to system leadership*, w: B. Pont, D. Nusche, D. Hopkins (red.), *Improving School Leadership*, tom 2, OECD, Paryż 2008.

Herbst M., *Wynagrodzenia nauczycieli w Polsce – rozwiązania systemowe*, w: M. Herbst (red.), *Finansowanie oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 3, ICM, Warszawa 2012.

Herczyński J., *Financing Decentralized Education in Macedonia*, MLGA/USAID, Skopje 2011.

Herczyński J., Durglishvili S., *School vouchers in Georgia: Implementing a Simple Idea in a Complex Environment*, w: J.D. Alonso, A. Sanchez (red.), *Reforming Education Finance in Transition Countries*, Bank Światowy, Washington 2011.

Herczyński J., Vidanovska J., Lacka N., *The First Careful Step. Education Decentralization and Finance in the Republic of Macedonia*, w: C. Bischoff (red.), *Public Money for Public Schools. Financing Education in South Eastern Europe*, OSI, Budapest 2009.

Kiersztyn A., Herczyński J., *Kto ma zamykać szkoły. (Doświadczenia bonu oświatowego w Polsce)*, prezentacja na XII Ogólnopolskim Zjeździe Polskiego Towarzystwa Socjologicznego, Poznań, wrzesień 2004.

King E., Özler B., *What's Decentralization Got To Do With Learning? The Case of Nicaragua's School Autonomy Reform*, DERSG Working Paper nr 9, World Bank, Washington, DC, 1998.

Levitas A., *Wokół strategii oświatowych. Polskie i amerykańskie debaty o strategicznych problemach edukacji*, w: A. Levitas (red.), *Strategie oświatowe*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 1, ICM, Warszawa 2012.

Levitas A., Herczyński J., *Decentralizacja systemu oświaty w Polsce. Lata 1990–2000 – tworzenie systemu*, w: M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 2, ICM, Warszawa 2012.

Levacic R., *Funding Schools by Formula*, w: N. Soguel, P. Jaccard (red.), *Governance and Performance of Education Systems*, Springer, 2008.

Lugaz C., de Grauwe A. (red.), *Schooling and Decentralization. Patterns and Policy Implications in Francophone West Africa*, IIEP, Paryż 2010.

Lugaz C., de Grauwe A., *Decentralization in Education*, IIEP Newsletter 3 (XXVII), 2009.

McGinn N., Welsh T., *La décentralisation dans l'éducation. Pourquoi, quand, quoi et comment?* UNESCO International Institute for Educational Planning, Paris 1999.

Moisio A., Loikkanen H., Oulasvirta L., *Public services at the local level – The Finnish way*, VATT Policy Reports, Helsinki 2010.

Mons N., *Politiques de decentralization en education: diversite internationale, legitimations theorique et justifications empiriques*, Revue Française de Pédagogie, 2004 vol. 146.

Ohlin M., *Szwedzkie doświadczenia decentralizacji systemów szkolnych*, ORE 2012, prezentacja dostępna na stronie projektu www.ore.edu.pl.

Pawlak R., *Kwidziński bon oświatowy na tle polityki edukacyjnej władz miasta*, Edukacja. Studia-Badania-Innowacje Nr 3 (111), Warszawa 2010.

Proudhomme R., *The Dangers of Decentralization*, The World Bank Research Observer 1995 nr 2 (10).

Rodden J., *Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government*, International Organization nr 57 (4).

Rondinelli D., Nellis J., Cheema G., *Decentralization in Developing Countries*, Staff Working Paper 581, World Bank, Washington, DC, 1984.

Ross K.N., Levačić R. (red.), *Needs-based Resource Allocation in Education via Formula Funding of Schools*, UNESCO International Institute for Educational Planning, Paryż 1999.

Swianiewicz P., *Foundations of Fiscal Decentralization. Benchmarking Guide for Countries in Transition*, LGI Discussion Paper 26, LGI/OSI, Budapest 2003.

Swianiewicz P., *Finanse lokalne. Teoria i praktyka*, Municipium SA, Warszawa 2004.

Śmiechowicz J., *Ewolucja wydatków jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na tle procesu decentralizacji zadań publicznych*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011.

Tobor M., *Lokalne standardy zatrudnienia w oświacie*, w: M. Herbst (red.), *Finansowanie Oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 3, ICM, Warszawa 2012.

UNESCO, *Decentralization in Education: National Policies and Practices*, Paryż 2005.

Waslander S., Pater C., van der Weide M., *Rozwiązania rynkowe w systemie edukacji: Analityczny przegląd badań empirycznych poświęconych mechanizmom rynkowym w systemie oświaty*, OECD Education Working Papers 52, Paryż 2010, dostępne na stronie internetowej projektu [ore.edu.pl](http://www.ore.edu.pl).

Winkler D., Gershberg A., *Education Decentralization in Latin America: The Effects on the Quality of Schooling*, w: S.J. Burki (red.), *Decentralization and accountability of the Public Sector*, World Bank, Washington 2000.

Załącznik. Dochody własne i zadania własne samorządów

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wymienia w art. 167 ust. 2 następujące rodzaje dochodów samorządów: dochody własne, subwencje ogólne oraz dotacje celowe. Z tego powodu udziały w podatkach od osób fizycznych i prawnych, będące jednymi z najważniejszych źródeł dochodów samorządów, są z ustawowej definicji dochodami własnymi, chociaż nie spełniają wszystkich warunków dochodów własnych określanych w literaturze przedmiotu³³. Istotnie, samorzady nie mają żadnego wpływu na określanie wysokości stopy tych centralnie ustalanych podatków, na określanie podstawy wymiaru podatków ani na liczne zwolnienia i ulgi.

Jednocześnie zadania oświatowe, w tym prowadzenie przedszkoli i szkół, są określane jako zadania własne jednostek samorządu terytorialnego. Jednak wbrew ogólnej zasadzie, że zadania własne są finansowane z dochodów własnych, oświata jest w Polsce w przeważającej mierze finansowana z części oświatowej subwencji ogólnej. Ponieważ subwencja ogólna może być dowolnie wydawana przez samorzady, występuje tendencja, aby dochody z tego tytułu traktować jako „dochody własne”, na równi z udziałami w podatkach centralnych. Jest to jednak błędne.

Najważniejszym powodem łączenia w literaturze federalizmu fiskalnego zadań własnych z dochodami własnymi jest problem odpowiedzialności politycznej. Jeżeli samorząd jest odpowiedzialny zarówno za ustalanie stopy podatku, jak i za wydawanie uzyskanych na tej drodze dochodów, wówczas jest pod silną presją swoich wyborców – i jednocześnie płatników podatków – i musi ich przekonać, że obciążenia podatkowe są uzasadnione poziomem usług finansowanych z podatków.

Przykładem takiego związku jest finansowanie oświaty w Stanach Zjednoczonych. Odpowiedzialne za prowadzenie szkół dystrykty szkolne mają prawo ustalać – w pewnych granicach – stopę podatku od nieruchomości. Podatek ten jest głównym dochodem dystryktów szkolnych. Dystrykty szkolne, kierowane przez demokratycznie wybrane rady, czerpią przychody przede wszystkim z ty-

³³ Dochody samorządów są dochodami własnymi, jeżeli są: (a) bezwarunkowe, (b) bezterminowe, (c) związane z lokalną bazą ekonomiczną oraz jeżeli (d) samorząd ma wpływ na stopę podatku, na określanie jego bazy oraz na udzielane zwolnień i ulg. Patrz na przykład P. Swianiewicz, *Finanse lokalne. Teoria i praktyka*, Municipium SA, Warszawa 2004. Warto dodać, że stosowane w Polsce udziały w podatkach PIT spełniają trzy z wymienionych warunków. Są więc bardziej zbliżone do dochodów własnych niż na przykład stosowane w niektórych krajach udziały samorządów w podatku VAT, rozdzielane pomiędzy samorzady proporcjonalnie do liczby mieszkańców albo do powierzchni jednostki.

tułu podatku od nieruchomości, którego stopę podatkową mają prawo w pewnych granicach ustalać. Oczywiście dystrykty szkolne położone w bogatszych rejonach, gdzie wartość nieruchomości jest większa, mają do dyspozycji znacznie większe środki, co prowadzi do napięć i niejednokrotnie do interwencji władz stanowych. W ciągu ostatnich lat decyzje stanowych Sądów Najwyższych zmusiły rządy stanowe do wprowadzenia znaczącego dodatkowego wsparcia finansowego dla samorządów o słabej bazie podatkowej w celu zapewnienia wszystkim uczniom w miarę wyrównanego poziomu wykształcenia. Te decyzje sądowe, na ogół oparte na konstytucyjnej gwarancji „adekwatnej edukacji”, doprowadziły do wprowadzania złożonych systemów wyrównawczych i osłabiły zależność dochodów dystryktów szkolnych od podatku od nieruchomości. Mimo to nadal dochody dystryktów z tytułu podatku od nieruchomości dominują nad transferami wyrównawczymi.

W Europie omawiany związek dochodów własnych samorządów i ich wydatków na oświatę jest znacznie słabszy, gdyż ze względów historycznych oświata finansowana jest przede wszystkim ze środków budżetu centralnego, to znaczy z podatków nakładanych przez rząd. Podatek od nieruchomości jest w Europie słabszym źródłem dochodów niż w USA. Istotnym wyjątkiem europejskim od zasady finansowania oświaty z budżetu centralnego są kraje skandynawskie, w których samorzady nie otrzymują udziałów w podatku PIT, ale mają prawo ustalać, w ustawowo określonych granicach, stopę otrzymywanego przez nich podatku PIT³⁴. W efekcie skandynawscy wyborcy, podobnie jak amerykańscy, oceniają nie tylko jakość szkół prowadzonych przez samorzady, ale również ich koszty. Ten związek powinien zmusić samorzady, przynajmniej w teorii, do wydawania środków oszczędnie i zgodnie z preferencjami podatników. Jednak również w krajach skandynawskich konieczne są złożone systemy wyrównawcze, które biorą pod uwagę nie tylko poziom zamożności danego samorządu (jak w Polsce), ale także zróżnicowane koszty dostarczania usług publicznych, w tym oświaty.

Ponieważ jednak kraje skandynawskie są w Europie wyjątkiem, europejska literatura dotycząca finansów samorządowych używa na ogół szerszej definicji zarówno funkcji własnych, jak i dochodów własnych. Przez funkcje własne rozumiane tu są często po prostu te funkcje samorządu, nad którymi samorząd ma znaczącą kontrolę zarządczą, natomiast przez dochody własne (choć nieco

³⁴ Jednak ustalanie bazy podatkowej i zwolnień od podatku, jak również pobieranie podatku PIT jest wyłącznym zadaniem instytucji państwowych.

rzadziej) te dochody, których samorządy mogą w miarę pewnie się spodziewać i które mogą swobodnie wydawać. Do tych dochodów należą między innymi udziały samorządów w podatkach centralnych (zazwyczaj udziały w podatkach PIT, CIT i VAT³⁵). Warto dodać, że w debatach publicznych na temat finansów lokalnych w Polsce zgłaszane są propozycje zbliżenia polskiego systemu do modelu skandynawskiego, to znaczy zastąpienia udziałów w podatku PIT lokalnie ustalonym podatkiem³⁶.

W Polsce sytuacja jest zbliżona do większości krajów kontynentalnej Europy. Oświata jest zadaniem własnym samorządu terytorialnego, ale finansowana jest w 70% z otrzymywanej przez jednostki samorządu subwencji oświatowej, zaś w pozostałych 30% przede wszystkim z udziału w podatkach PIT i CIT. Można powiedzieć, że Polska w pełni przekazała samorządom kompetencje zarządcze w oświacie i odpowiedzialność za wydawanie pieniędzy, ale nie przekazała im trudnej odpowiedzialności politycznej za nakładanie obciążeń podatkowych i zbieranie środków publicznych niezbędnych do finansowania szkół. Mamy więc sytuację, w której samorządy z jednej strony bronią oświaty jako zadania własnego i oczekują zwiększenia swoich uprawnień zarządczych i budżetowych (jak w sporach o Kartę nauczyciela), a z drugiej strony żądają, aby rząd w subwencji oświatowej dostarczył im wystarczające środki na pokrycie wszystkich kosztów bieżących szkół, niezależnie od tego, jak decydują o kształcie sieci szkolnej czy o poziomie zatrudnienia w szkołach.

³⁵ H. Blochliger, D. King, *Less Than You Thought...*

³⁶ Patrz na przykład P. Swianiewicz, *Foundations of Fiscal Decentralization. Benchmarking Guide for Countries in Transition*, LGI Discussion Paper nr 26, LGI/OSI, Budapest 2003.

ROZDZIAŁ 2
DECENTRALIZACJA
OŚWIATY W POLSCE
1990–1999:
TWORZENIE SYSTEMU³⁷

**Anthony Levitas,
Jan Herczyński**

2.1. Wstęp

W okresie od upadku komunizmu w roku 1989 do roku 2000 Polska przekazała demokratycznie wybranym samorządom terytorialnym odpowiedzialność za zarządzanie 35 tysiącami przedszkoli, szkół podstawowych i szkół ponadpodstawowych. Jednocześnie rząd istotnie zmienił strukturę i podstawy programowe oświaty, zreformował zasady kierowania i sposób jej finansowania. Były to głębokie zmiany, które zaszły szybko mimo niełatwych warunków ekonomicznych.

Celem niniejszego rozdziału jest bliższe zbadanie przebiegu przekazywania samorządom lokalnym odpowiedzialności za oświatę w ciągu pierwszej dekady transformacji ustrojowej. Koncentrujemy się na tym aspekcie reform oświaty z trzech przyczyn. Po pierwsze, zarówno eksperci, jak i zwykli obserwatorzy polskich reform poświęcają samorządom zadziwiająco mało uwagi, mimo że w latach 1989–2000 przejęły one prowadzenie wszystkich szkół podstawowych, ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych, a także ogromną większość placówek oświatowych. Po drugie, od wprowadzenia decentralizacji wszystkie reformy ustrojowe polskiej oświaty są dokonywane rękami samorządów i muszą uwzględniać zakres ich władzy, motywację, możliwości finansowe oraz strategiczne priorytety. Pierwszym takim egzaminem dla samorządów, zdany celująco – jak dalej opisujemy – była reforma gimnazjalna. I po trzecie, uważamy, że przekazanie odpowiedzialności za zarządzanie i finansowanie oświaty

³⁷ Niniejszy rozdział jest skróconą i zaktualizowaną wersją artykułu A. Levitasa i J. Herczyńskiego, *Decentralization, Local Governments and Education Reform in Post-Communist Poland*, w: K. J. Davey (red.), *Balancing National and Local Responsibilities. Education Management and Finance in Four Central European Countries*, OSI, Budapest 2002.

jest nadal nie do końca przejrzyste. Niejasności widoczne podczas pierwszej dekady decentralizacji polskiej oświaty, a więc nie do końca rozstrzygnięte dylematy, kto jest odpowiedzialny za ustalanie i finansowanie płac nauczycieli, kto jest odpowiedzialny za ich zatrudnianie i zwalnianie, i wreszcie, kto jest odpowiedzialny za monitorowanie jakości szkół i za nadzorowanie programu naprawczego, kiedy szkoły mają kłopoty, nadal trapią nasz system oświatowy.

Trudności powstałe w wyniku procesu decentralizacji nadal ograniczają gotowość i zdolność samorządów do stawienia czoła strategicznym wyzwaniom, przed którymi stoją ich systemy szkolne. Szczegółowe omówienie tego procesu jest dlatego nadal ważne i interesujące. Staramy się wyjaśnić, w jaki sposób i w jakich okolicznościach te trudności powstały, a także ocenić ich znaczenie dla późniejszego rozwoju edukacji polskiej. Z tego powodu fragmenty opowieści historycznej są przemieszane z rozważaniami bardziej analitycznymi.

Na początku tego rozdziału omawiamy krótko scentralizowany system polskiej oświaty przed 1989 rokiem, aby wyjaśnić zarówno motywy decentralizacji oświaty, jak i podstawowe problemy strukturalne, przed którymi stanęły samorządy. Po tym wstępie przyglądamy się bliżej procesowi przekazania odpowiedzialności za poszczególne poziomy oświaty samorządom oraz napięciom, które się w tym procesie ujawniły. Następnie śledzimy skomplikowany proces faktycznego przejścia szkół przez samorządy i przechodzimy do bardziej szczegółowej analizy decentralizacji finansów oświaty. Na końcu opisujemy, co samorządy były w stanie – i czego nie były w stanie – zrobić ze swoimi systemami szkolnymi w pierwszej dekadzie decentralizacji, tj. w latach 90. XX wieku. Kończymy wnioskami dotyczącymi opisanego procesu reform³⁸.

2.2. Dziedzictwo przeszłości

W latach 1947–1990 polityka oświatowa Polski była podporządkowana zaslodom centralnego planowania całej gospodarki narodowej przez Polską Zjednoczoną Partię Robotniczą (PZPR). W latach 50. XX w. szybko zwiększono udział

³⁸ Autorzy niniejszego rozdziału wiele zawdzięczają rozmowom z Ireną Dzierzgowską oraz Anną Radziwiłł, dwiema najważniejszymi – być może – autorkami koncepcji omawianych poniżej reform. Ich odejście bardzo zubożyło polskie środowisko edukacyjne. Dziękujemy Eugeniuszowi Buśko, Stanisławowi Rogowi, Annie Urbanowicz, Mikołajowi Herbstowi, Kenowi Davey, Luisowi Crouch oraz Januszowi Twardowskiemu za pozytywne dyskusje oraz uwagi do wcześniejszych wersji tekstu. Bardzo wiele zawdzięczamy Andrzejowi Karwackiemu, byłemu wiceministrowi Edukacji Narodowej, z którym przez niemal dwa lata mieliśmy zaszczyt blisko współpracować. Odpowiedzialność za wszystkie błędy co do faktów i interpretacji spoczywa tylko na nas.

dzieci uczęszczających do szkół powszechnych i skutecznie zlikwidowano analfabetyzm. PZPR podjęła też próbę zwiększenia liczby dzieci robotników i chłopów w liceach ogólnokształcących i na uniwersytetach, aby zmniejszyć wpływy dotychczasowej „burżuazji” we wszystkich dziedzinach życia społecznego. Polscy komuniści nie wprowadzili jednak, jak to zrobiły rządy w innych krajach bloku wschodniego, systemu *numerus clausus*. Uczniowie z rodzin chłopskich i robotniczych otrzymywali wysokie stypendia w liceum i mieli prawo do dodatkowych punktów „za pochodzenie” przy egzaminach wstępnych na uczelnie. Przede wszystkim jednak stworzyli liczne, wąsko wyspecjalizowane szkoły zawodowe, kształcące robotników na potrzeby planów pięcioletnich. U szczytu stalinizmu szkoły zawodowe były zarządzane przez ponad 15 branżowych ministerstw oraz specjalną agencję szkolnictwa zawodowego³⁹. Ministerstwo Oświaty zarządzało uniwersytetami, a poprzez sieć wojewódzkich kuratoriów oświaty i wychowania – również szkolnictwem podstawowym i licealnym. Kuratoria ustalały budżety szkół, zatrudniały i zwalniały dyrektorów, sprawowały ścisłą kontrolę programową i ideologiczną nad nauczycielami i uczniami.

W latach 60. PZPR zaczęła ograniczać wzrost liczby studentów, gdyż jej zdaniem Polska nie potrzebowała tylu wykształconych ludzi. Jednocześnie rosnąca stagnacja gospodarcza oraz słabnący zapał rewolucyjny powodowały, że partia zwracała mniejszą uwagę na wspieranie edukacji dzieci z zaniedbanych środowisk. W rezultacie, zanim system upadł, tylko 10% dzieci wiejskich uczęszczało do liceów i mniej niż 5% z nich otrzymywało dyplom magisterski⁴⁰.

Pomimo instrumentalnego podejścia przez PZPR do oświaty zachowały się mechanizmy wpływające pozytywnie na poziom edukacji: konkurencyjne egzaminy wstępne na uczelnie wyższe i do szkół średnich, przetrwanie przedwojennych tradycji w wielu środowiskach nauczycielskich oraz względne otwarcie Polski na Zachód, pozwoliły na zachowanie elitarnych szkół⁴¹. Zapewniały one wysoką jakość kształcenia, jednak stosowane w nich metody nauczania oparte były na nauce pamięciowej i na doskonaleniu wiedzy z wąsko wyspecjalizowanych przedmiotów. Partyjna propaganda deformowała nauczanie (zwłaszcza historii i literatury), zaś scentralizowane ustalanie programów i budżetów szkol-

³⁹ Był to Centralny Urząd Szkolenia Zawodowego. Po 1956 roku Ministerstwo Oświaty przejęło część szkół zawodowych i zaczęło kontrolować programy nauczania wszystkich szkół, w tym szkół prowadzonych przez ministerstwa branżowe oraz przez duże państwowe przedsiębiorstwa przemysłowe.

⁴⁰ S. Golinowska, E. Rumińska-Zimny (red.), *Access to Education. Report on Social Development in Poland*. UNDP/CASE, Warszawa 1998.

⁴¹ J. Connelly, *The Captive University*, Chapel Hill North Carolina, 2000.

nych nie pozostawiało wiele miejsca na różnorodność i innowacje na poziomie szkoły bądź klasy.

Centralne finansowanie oświaty oraz stosowanie egzaminów wstępnych do szkół średnich oznaczało, że obowiązkowe rejonu szkolne na tym etapie kształcenia były niepotrzebne. Nie istniały rejonu szkolne dla szkół średnich – rodzice mogli wysłać dzieci do dowolnej szkoły, która zgodziła się je przyjąć. Ponadto większość szkół ponadpodstawowych była zlokalizowana w miastach, dlatego wielu uczniów z terenów wiejskich musiało dojeżdżać do szkół. Natomiast w szkolnictwie podstawowym obowiązywała rejonizacja – szkoła rejonowa musiała przyjąć wszystkie dzieci zameldowane na jej terenie, ale rodzice mieli także prawo wyboru innej szkoły.

Na początku swych rządów, po 1945 roku, partia przeznaczała na oświatę wysoki procent PKB. Jednak wydatki na usługi społeczne (w tym na edukację) spadały, jak w całym świecie komunistycznym, wraz z malejącym wzrostem gospodarczym i kolejnymi próbami przyspieszenia gospodarczego poprzez nowy wysiłek inwestycyjny. Zakładane cele inwestycji i wydatków, ustalane w partyjnych planach pięcioletnich, zostały osiągnięte tylko raz – tym wyjątkiem był plan na lata 1966–1970⁴². Również planowanie strategiczne w obszarze oświaty z upływem lat stawało się coraz słabsze. Pod koniec lat 60. Polska skutecznie wdrożyła przedłużenie szkół podstawowych do 8 lat, jednak dalsze planowane reformy, przede wszystkim wprowadzenie szkół 10-letnich w 1973 roku nie powiodły się⁴³. Reforma ta została porzucona w 1980 roku pod naciskiem „Solidarności”⁴⁴.

Finansowanie poszczególnych typów szkół było oparte na wydatkach „historycznych” (z poprzednich lat szkolnych), a dyrektorzy, kuratoria, MEN i ministerstwa branżowe uczestniczyli w rozgrywkach o dodatkowe środki. Istotną rolę zaczęła odgrywać rywalizacja wojewódzkich ośrodków władzy walczących o większe nakłady na prowadzone na swoim terytorium szkoły (np. szkoły zawodowe na Śląsku). W rezultacie doszło do silnego zróżnicowania wydatków w przeliczeniu na jednego ucznia.

Postulaty opozycji formułowane w tzw. drugim obiegu pozostawały, oczywiście, bez echa. Kiedy nieoczekiwanie dla władz, w 1980 roku, pojawił się Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” (NSZZ), żądania pełnego unowocześnienia polskiego systemu oświaty nabrały nowej mocy. Po

⁴² S. Golinowska, *Rola Centrum w kształtowaniu struktury spożycia*, PWE, Warszawa 1990.

⁴³ Zob. J. Szczepański, (red.), *Raport o stanie oświaty*, Warszawa 1973.

⁴⁴ S. Golinowska, *Rola Centrum...*

obu stronach politycznego podziału oczekiwano konsolidacji i uproszczenia administracji szkolnej, unowocześnienia programów i metod nauczania, a także zwiększenia wydatków. Ponadto obie strony argumentowały, że niskie płace nauczycielskie doprowadziły do negatywnej selekcji do zawodu.

„Solidarność” podkreślała, że zarówno negatywna selekcja, jak i inne, podstawowe problemy oświaty, były wynikiem podporządkowania partyjnej ideologii (warto zauważyć, że po wojsku i policji, nauczyciele byli grupą zawodową o najniższym procencie członków „Solidarności”). Podczas gdy grupka reformatorów wewnątrz partii mówiła o uspołecznieniu szkół poprzez stworzenie rad szkolnych złożonych z nauczycieli, rodziców i zewnętrznych ekspertów, „Solidarność” żądała prawa do tworzenia szkół samorządnych, w których dyrektorzy byłiby wybierani przez rady pedagogiczne⁴⁵. Te żądania były bardzo zbliżone do podejmowanych przez „Solidarność” prób wyjęcia zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi z rąk centralnej biurokracji i przekazania go wybranym radom pracowniczym⁴⁶. W istocie stosunek „Solidarności” do oświaty we wczesnych latach 80. był częścią ogólniejszej strategii uzyskania kontroli w różnych sferach życia społecznego bez bezpośredniego kwestionowania zasady władzy jednej partii. Związek żądał także wycofania się państwa z wymuszonej ateizacji systemu szkolnego i prowadził zażarte, choć rzadko zakończone sukcesem walki o liberalizowanie programów szkolnych (związek osiągnął np. wprowadzenie historii jako obowiązkowego przedmiotu do programu zasadniczych szkół zawodowych).

Żywiłowy okres szesnastu miesięcy funkcjonowania „Solidarności” zakończył się 13 grudnia 1981 roku utworzeniem Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego (WRON), ogłoszeniem stanu wojennego i delegalizacją Związku. Miesiąc później Sejm przyjął ustawę – Karta nauczyciela⁴⁷. Jak niektóre akty legislacyjne podjęte bezpośrednio po wprowadzeniu stanu wojennego, Karta przyjęła wiele postulatów opozycji, formułowanych przez „Solidarność”⁴⁸. Ustawa zwiększyła uprawnienia oraz bezpieczeństwo pracy zarówno dyrektorów szkół, jak i rad pedagogicznych. Zredukowała też obowiązkowe pensum nauczycielskie z 21 do 18 godzin pracy tygodniowo.

⁴⁵ Taka była pozycja negocjacyjna NSZZ „Solidarność” podczas dyskusji z Ministerstwem Oświaty w kwietniu 1981, zob. T. Bochwic, *Narodziny i działalność Solidarności Oświaty i Wychowania 1980–1989*, TYSOL, Warszawa 2000.

⁴⁶ A. Levitas, M. Federowicz, *Polish Works Councils under Communism and Neoliberalism: 1944–1991*, w: J. Rogers, W. Streek (red.), *Contemporary Works Councils*, University of Chicago Press, 1995.

⁴⁷ Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta nauczyciela.

⁴⁸ Dotyczy to zwłaszcza ustawy z dnia 25 września 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego oraz ustawy z dnia 4 maja 1982 r. o szkolnictwie wyższym.

Przez całe lata 80. XX wieku ani „Solidarność”, ani PZPR nie widziały związku między reformą oświaty a samorządem terytorialnym. Związek taki nie miał uzasadnienia historycznego, gdyż nawet w okresie międzywojennym Polska nie miała tradycji udziału samorządów w zarządzaniu szkołami. Przeświadczenie, że samorzady są niezbędnym elementem przyszłego demokratycznego porządku, również nie miało wielu zwolenników. W istocie, do upadku systemu komunistycznego powiązanie reformy szkolnictwa z reformą samorządową było prawdopodobnie nie do pomyślenia.

2.3. Polityka decentralizacji: reformy roku 1990

Od lutego do kwietnia 1989 roku przedstawiciele PZPR i NSZZ „Solidarność” prowadzili obrady Okrągłego Stołu. Celem negocjacji było znalezienie pokojowego wyjścia z impasu politycznego i ekonomicznego, w jakim znalazła się Polska. Negocjacje objęły wszystkie sfery życia społecznego i politycznego.

Przy podstoliku oświatowym „Solidarność” uzyskała zgodę PZPR na zasadę ideologicznej neutralności szkoły i na osłabienie państwowej kontroli nad systemem edukacji. Nauczyciele uzyskali prawo do wyboru podręczników, przedmiot „wiedza o społeczeństwie” (z dotychczasowym ideologicznym programem) został usunięty z egzaminów maturalnych, rodzice i nauczyciele zaś uzyskali prawo do zakładania niezależnych szkół społecznych. Jako kompromis pomiędzy żądaniami „Solidarności” (wybieranie dyrektora szkoły przez nauczycieli) i dążeniem partii (pozostawienie wyboru w rękach kuratorów), uzgodniono tworzenie niezależnych komisji konkursowych wybierających dyrektorów. Rząd obiecał radykalnie zwiększyć nakłady na oświatę: z 4% do 7% PKB (warto zauważyć, że obietnica ta nigdy nie została zrealizowana⁴⁹). Żadna ze stron nie podnosiła roli samorządów w oświacie, a prace podstolików dotyczących oświaty oraz samorządów nie były w trakcie negocjacji uzgadniane.

Głównym rezultatem obrad Okrągłego Stołu było historyczne porozumienie w sprawie przeprowadzenia w czerwcu 1989 roku częściowo wolnych wyborów do Sejmu, ponowna rejestracja „Solidarności”, jak również niejawne uzgodnienie, że niezależnie od wyników wyborów opozycja nie będzie obciążać partii kryminalną odpowiedzialnością za okres komunizmu (polityka „grubej

⁴⁹ Zob. T. Bochwic, *Narodziny i działalność...*; oraz J. Żurek, *Wybór źródeł do historii Solidarności Oświaty i Wychowania 1980-1989*, TYSOL, Warszawa 2000.

kreski”). Kandydaci popierani przez „Solidarność” zwyciężyli w czerwcowych wyborach⁵⁰. W sierpniu PZPR została opuszczona przez swoje partie satelickie (SD i ZSL). We wrześniu obóz „Solidarności” utworzył pierwszy polski niekomunistyczny rząd po II wojnie światowej.

Rząd ten stanął przed dramatycznym splotem wyzwań politycznych i ekonomicznych. Przede wszystkim musiał odzyskać kontrolę nad gospodarką stojącą na krawędzi hiperinflacji oraz możliwie jak najszybciej stworzyć podstawy gospodarki rynkowej. Równocześnie należało budować system demokracji wielopartyjnej. Oświata była na odległym miejscu na liście politycznych priorytetów. Podstawowym zadaniem rządu i Ministerstwa Finansów było szybkie przygotowanie radykalnego programu stabilizacji ekonomicznej i urynkowienia gospodarki.

Pomimo spadającej popularności i ogromnych trudności w codziennym zarządzaniu państwem reformatorzy postanowili w tym samym czasie utworzyć demokratycznie wybierane samorzady terytorialne (gminy). Decyzję tę podjęto pod wpływem dwóch niezależnych obaw. Przede wszystkim reformatorzy rządowi nie mogli mieć zaufania do aparatu administracyjnego odziedziczonego po poprzednim systemie. Mieli poczucie, że im dłużej partyjni biurokraci pozostają na swoich miejscach władzy, tym większe będą ich możliwości sabotowania reformatorskich wysiłków rządu. Ponadto reformatorzy mieli bolesną świadomość, że nie reprezentują politycznych partii zdolnych współzawodniczyć z „dziedzicem PZPR” – Sojuszem Lewicy Demokratycznej (SLD). Obóz „Solidarności” nie był spoiwą strukturą i szybko zaczął się dzielić. Niezależnie od ekonomicznych i społecznych argumentów co do znaczenia samorządów reformatorzy widzieli w ich szybkim utworzeniu najlepszy sposób, by pozbyć się biurokracji, której nie ufali i stworzyć grunt sprzyjający powstaniu nowych partii⁵¹.

Wiosną 1990 roku rząd pospiesznie przeprowadził przez Sejm ustawy niezbędne do wybrania już w maju władz rad 1600 gmin wiejskich i 800 miast. Ustawy te określiły zasady wyboru władz samorządowych oraz ich strukturę organizacyjną. Przypisały też gminom odpowiedzialność za podstawowe usługi publiczne, takie jak dostarczanie wody, odprowadzanie ścieków, składowanie odpadów, organizację transportu publicznego, utrzymanie lokalnych dróg, miejskie systemy

⁵⁰ W wyborach do Sejmu kandydaci bezpartyjni mogli ubiegać się o 35%, tj. 161, miejsc; wszystkie zdobyli kandydaci „Solidarności”. Całkowicie wolne były natomiast wybory do Senatu; kandydaci „Solidarności” zdobyli w Senacie 99 mandatów (na 100).

⁵¹ Temat ten jest szerzej omówiony w: A. Levitas, *The Political Economy of Fiscal Decentralization in Poland: 1989–1999*, East European Regional Housing Sector Assistance Project, Project 180-00034, Urban Institute, July 1999, Washington.

ogrzewania, planowanie przestrzenne, mieszkania komunalne, i przekazały im własność wielu nieruchomości oraz zasobów związanych z tymi usługami. Ustawa o samorządzie gminnym przekazała gminom również prowadzenie przedszkoli i szkół podstawowych. Gminy miały też, co szczególnie istotne, zagwarantowane niezależne budżety oraz ustawowo określone przychody z udziałów w podatkach centralnych (PIT i CIT), dotacji oraz własnych opłat⁵². Jednym słowem, ustawodawstwo przyjęte w zawrotnym tempie w 1990 roku wprowadziło w ruch lokalną politykę wyborczą, odebrało państwu ważne funkcje społeczne i wyposażyło gminy w prawa, aktywa i przychody niezbędne do tego, by stały się one niezależnymi graczami, zarówno pod względem ekonomicznym, jak i politycznym.

Pokazuje to, że odpowiedzialność za oświatę została przekazana samorządom nie dlatego, że były traktowane jako ważny partner reformy oświatowej, ale dlatego, że „Solidarność” widziała w decentralizacji najszybszą drogę do demontażu państwa komunistycznego. Reforma oświaty została więc ukształtowana przez dwa przeciwstawne dążenia. Z jednej strony, reformatorzy dążyli do przekazania samorządom własności i odpowiedzialności finansowej za szkoły w celu złamania władzy starego aparatu politycznego. Z drugiej strony, próbowali zachować centralną kontrolę nad oświatą, by dokonać radykalnej reformy programów i metod nauczania.

2.4. Wyłanianie się prawnych podstaw reformy oświaty

Na temat przekazania gminom szkolnictwa toczyła się wewnątrz obozu „Solidarności” poważna debata. Stronami byli, ujmując najogólniej, reformatorzy zainteresowani przede wszystkim stworzeniem silnych samorządów oraz specjaliści w dziedzinie oświaty, którzy z ramienia związku weszli do Ministerstwa Edukacji Narodowej.

Ci pierwsi żądali, aby natychmiast przekazać gminom odpowiedzialność za przedszkola i szkoły podstawowe. Najważniejszą sprawą było, według nich, odebranie kontroli nad szkołami państwowej biurokracji. Nalegali więc, aby prawo określiło przedszkola i szkoły podstawowe jako *zadania własne* gmin, a nie jako zadanie zlecone gminom przez rząd centralny. Podkreślali znaczenie szybkiego przekazania gminom własności wszystkich budynków przedszkol-

⁵² Warto zauważyć, że Ustawa o dochodach gmin i zasadach ich finansowania została przyjęta dopiero w grudniu 1990 roku, po wyborze władz gminnych i po ustaleniu zakresu odpowiedzialności gmin.

nych oraz szkół podstawowych. Co więcej, argumentowali, że w bliskiej przyszłości należy stworzyć powiaty i przekazać im szkolnictwo ponadpodstawowe.

Tymczasem reformatorzy skupieni w MEN, jak również specjaliści oświatowi spoza Ministerstwa, byli dalecy od entuzjazmu wobec samego pomysłu włączenia samorządów do zarządzania oświatą. Akceptowali ideę przekazania obywatelom większej kontroli nad szkołami, widząc w tym element odbudowy „społeczeństwa obywatelskiego”, zniszczonego przez rządy komunistyczne. Przestrzegali, że przekazania samorządom szkolnictwa w kraju, w którym system oświaty był zawsze zarządzany centralnie, są trudne do przewidzenia. Ponadto – argumentowali – komunizm zniszczył nie tylko społeczeństwo obywatelskie, ale także niezawisłość państwa polskiego. Politycznym i moralnym obowiązkiem państwa było w związku z tym wykorzystanie systemu oświaty w celu odtworzenia osłabionej tożsamości narodowej. Ówczesne wyzwania społeczne i ekonomiczne wydawały się również dyktować szybkie i spójne działania w celu zreformowania polskich szkół.

Nie dziwi zatem, że w tej sytuacji reformę programową uznano w MEN za najważniejsze i najpilniejsze zadanie. W myśleniu o administracji szkołami kierowano się ideą przywrócenia tradycji przedwojennych⁵³. Kiedy zaś zastanawiano się nad finansami oświaty, nie brano pod uwagę finansowania szkół przez samorządy; problemem była obrona wielkości nakładów budżetu państwa na oświatę, które zmniejszały się w okresie trudnych początków stabilizacji gospodarczej.

Zarówno MEN, jak i nauczycielskie związki zawodowe, to jest Sekcja Oświaty i Wychowania „Solidarności” oraz liczniejszy od niej Związek Nauczycielstwa Polskiego (ZNP) powiązany z SLD, obawiały się, że przekazanie gminom odpowiedzialności za szkoły osłabi zobowiązanie państwa do finansowania oświaty. Dlatego też sugerowały, aby przekazanie oświaty gminom miało charakter dobrowolny, nie obligatoryjny. Żądały także gwarancji prawnych, że rząd centralny będzie w pełni finansować bieżące koszty prowadzenia szkół oraz naprawy ich budynków i że Karta nauczyciela z 1982 roku pozostanie w mocy.

Dyskusje pomiędzy zwolennikami silnych samorządów i reformatorami oświatowymi doprowadziły ostatecznie do zawarcia niezbyt przejrzystych usta-

⁵³ Informacje oparte na wywiadach z Anną Radziwiłł i Eugeniuszem Buśko. W okresie międzywojennym Ministerstwo Oświaty kierowało szkołami za pośrednictwem wojewódzkich kuratoriów. Władza tych kuratoriów była niezależna zarówno od samorządów lokalnych, jak i od wojewodów mianowanych przez rząd. Ponadto dyrektorzy szkół, mimo podporządkowania kuratoriom, cieszyli się znaczną autonomią. Wielu reformatorów oświaty we wczesnych latach 90. traktowało zatem wzmocnienie Ministerstwa, kuratoriów oraz dyrektorów szkół jako warunek, a nawet jako istotę reformy oświatowej. Tak więc ich projekt polityczny był całkowicie odmienny od tego, co proponowali obrońcy silnych samorządów.

wowych kompromisów. Ustawa o samorządzie gminnym i ustawa o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych⁵⁴ określiły edukację publiczną (prowadzenie przedszkoli i szkół podstawowych) jako zadanie *własne* gmin. Prawa własności budynków szkolnych i kontrola nad finansami szkół miały być przekazane gminom, co potwierdziła w 1991 roku ustawa o systemie oświaty. Przekazanie własności i kontroli nad przedszkolami było natchmiastowe. W odpowiedzi na żądania reformatorów oświaty obowiązkowe przejście przez gminy szkolnictwa podstawowego zostało przełożone na 1993 rok. Do tego czasu gminy miały prawo przejmować na zasadzie dobrowolności nie tylko wybrane lub wszystkie swoje szkoły podstawowe, ale także wybrane lub wszystkie szkoły ponadpodstawowe. Artykuł 13 ustawy z dnia 14 grudnia 1990 roku o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w roku 1991 oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym gwarantował gminom finansowanie przyjętych szkół w formie subwencji na zadania własne, ustalonej zgodnie z zasadami przyjętymi do kalkulacji środków finansowych dla tego typu placówek finansowanych z budżetu państwa. Zapis ten gwarantował gminom środki finansowe wystarczające na wynagrodzenia zatrudnionego personelu szkoły oraz na inne koszty bieżące.

Analogicznej gwarancji nie udzielono jednak w stosunku do przedszkoli. Oczekiwano raczej, że utrzymanie przedszkoli, a ponadto dowóz dzieci do szkół, gminy będą finansować ze swoich dochodów własnych, bez celowego wsparcia ze strony budżetu centralnego.

Uzasadnieniem różnego traktowania przedszkoli i szkół podstawowych był fakt, że obowiązek szkolny obejmował szkoły, rodzice nie mieli zaś obowiązku wysyłać dzieci do przedszkoli. W rzeczywistości samorządy były ustawowo zobowiązane do zapewnienia opieki przedszkolnej wszystkim sześciolatkom, których rodzice zechcą wysłać do klasy „zerowej”. Specjaliści oświatowi stanowczo przeciwstawiali się nakładaniu na gminy obowiązku finansowania przedszkoli z dochodów własnych, gdyż obawiali się, że samorządy nie docenią znaczenia edukacji najmłodszych. Ich obawy zostały jednak pominięte gdyż, jak pisaliśmy, argumentacja za przekazaniem samorządom odpowiedzialności za oświatę pochodziła nie z MEN, ale z kręgu reformatorów dążących do demontażu państwa komunistycznego. Panowało też przekonanie, że komunizm, z charaktery-

⁵⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw; ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o zmianie ustawy o rozwoju systemu oświaty i wychowania oraz ustawy – Karta nauczyciela; ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym.

stycznym wysokim udziałem kobiet w rynku pracy, osłabił rodzinę. Zgoda na ograniczanie publicznej opieki wczesnodziecięcej, a nawet zachęta do takiego ograniczania była więc postrzegana jako próba skorygowania domniemanych błędów polityki społecznej w przeszłości.

Mimo *de facto* powszechnego charakteru „zerówek” rząd stworzył dwa odmienne systemy finansowania zadań oświatowych gmin. Niemniej jednak reformatorzy nadal traktowali zarówno prowadzenie przedszkoli, jak i szkół podstawowych jako zadania „własne”. Dowodzili, że skoro przewidywane przez rząd transfery środków budżetowych na przedszkola i na szkoły miały być częścią tzw. subwencji ogólnej, do swobodnego dysponowania przez gminy, powinny być zatem traktowane jako „dochody własne”, wykorzystywane do wspierania „zadań własnych”.

Chociaż szermowano w argumentacji „funkcjami własnymi”, nie dano gminom pełnej swobody w zarządzaniu oświatą. Utrzymano bardzo znaczne ograniczenia władzy zarządczej gmin w stosunku do szkół. Zgodnie z przedwojenną rolą Ministerstwa, nowa ustawa o systemie oświaty z 1991 roku wzmocniła kontrolę MEN nad kuratoriami poprzez wyjęcie ich z administracji wojewodów⁵⁵. Potwierdziła też prawo kuratoriów do prowadzenia inspekcji warunków w szkołach, analizowania skuteczności nauczania i wydawania zaleceń dyrektorom szkół. W istocie kuratoria otrzymały prawo do wydawania zaleceń nie tylko dyrektorom szkół, ale także samorządom lokalnym, jeżeli ich zdaniem szkoły samorządowe nie funkcjonowały zgodnie z prawem albo nie dawały uczniom właściwego wykształcenia.

Zadania samorządu zostały ograniczone do zarządzania i finansowania szkół, z prawem do finansowania dodatkowej oferty edukacyjnej. Jednakże nadzór pedagogiczny, monitorowanie pracy nauczycieli i wyników nauczania pozostały wyłączną prerogatywą kuratoriów. Samorządy nie mogły również bezpośrednio ingerować w decyzje pedagogiczne dyrektorów szkół. Ponadto nie uzyskały prawa do zatrudniania ani nawet jednostronnego zwalniania dyrektorów.

Zgodnie z ustaleniami Okrągłego Stołu ustawa nakazała tworzenie niezależnych komisji konkursowych wybierających dyrektorów szkół na pięcioletnie kadencje. Kuratoria, rady pedagogiczne i rodzice mieli prawo wyboru po dwóch członków tych komisji, a dwa nauczycielskie związki zawodowe po jednym⁵⁶.

⁵⁵ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. Pod hasłem decentralizacji parę lat później kontrola nad kuratoriami ponownie została przekazana wojewodom. Znacznie utrudniło to Ministerstwu kierowanie do właściwych JST dotacji celowych.

⁵⁶ ZNP był ogólnie przeciwny tym komisjom (na przykład w lipcu 1992 roku apelował do rządu o zawieszenie tego elementu ustawy).

W rezultacie dyrektorzy szkół byli (i są do dziś) formalnie powoływani na swoje stanowisko i opłacani przez samorządy, ale nie są przez nie wybierani. Rozwiązania te zostały zapisane w przyjętej w roku 1991 ustawie o systemie oświaty. Problematyka wyboru dyrektora szkoły jest szerzej omówiona w rozdziałach 5 i 6 niniejszej książki.

Znowelizowana Karta nauczyciela utrzymała 18-godzinne pensum nauczycielskie. Jest ono dość niskie według europejskich standardów, co – jak zobaczymy dalej – przyczyniło się do stosunkowo wysokiego udziału płac w całkowitych wydatkach na oświatę.

Jest rzeczą ciekawą, że ustawa o systemie oświaty pozwalała na tworzenie społecznych rad oświatowych na poziomie szkoły, gminy i nawet Krajowej Rady Oświatowej, nie wymagała jednak ich utworzenia. Rady miało prawo do oceniania (z własnej inicjatywy) sytuacji i stanu szkoły oraz opiniowania planu finansowego szkoły lub placówki. Miały też prawo do występowania z wnioskami do dyrektora szkoły, organu prowadzącego (gminy lub powiatu) i do organu sprawującego nadzór pedagogiczny (kuratorium) w sprawach kierowania szkołą. W praktyce jednak bardzo niewiele takich rad oświatowych powołano i we wczesnych latach 90. reformatorzy skupieni w MEN i poza Ministerstwem dyskutowali, czy rady te powinny stać się obowiązkowe. Przykład ten pokazuje, że nawet kiedy reformatorzy myśleli o poddaniu szkół kontroli społecznej, nie mieli na myśli samorządów.

Tymczasem, przynajmniej do połowy dekady, zanim większość gmin przejęła szkolnictwo podstawowe, uwaga i energia Ministerstwa była skoncentrowana na reformie programowej, a nie na administracyjnych czy finansowych konsekwencjach zasad zarządzania oświatą. Zgodnie z ustawą o systemie oświaty Ministerstwo nadal określało podstawy programowe dla każdego przedmiotu i ramowe plany nauczania (w tym wymiar godzin programowych zależnie od przedmiotu i klasy) oraz oficjalnie dopuszczało do użytku szkolnego programy nauczania i podręczniki. Fundamentalną zmianą w stosunku do poprzedniego systemu było dopuszczenie możliwości realizowania w szkołach różnych programów oraz używania różnych podręczników. Ustawa dała nauczycielom niezbywalne prawo wybierania programu i podręczników spośród zaakceptowanych przez MEN. Zmiana ta natychmiast otworzyła polską oświatę na wpływy wielu różnych tendencji edukacyjnych i spowodowała powstanie konkurencyjnego rynku wydawców podręczników szkolnych.

Ministerstwo podeszło ze zrozumieniem do koncepcji zakładania i rozwoju szkół niepublicznych. Zgodnie z ustawą o systemie oświaty osoby fizycz-

ne, przedsiębiorstwa oraz organizacje rodziców i nauczycieli uzyskały zgodę na tworzenie szkół społecznych i prywatnych⁵⁷. Ustawa zagwarantowała tym szkołom ograniczone finansowanie z budżetu państwa, pod warunkiem że będą zatrudniały wykwalifikowanych nauczycieli i realizowały obowiązkowe minima programowe. Finansowanie to było jednak, zwłaszcza na początku, bardzo skromne i bardzo źle zdefiniowane⁵⁸. W efekcie Ministerstwo znalazło się w stałym konflikcie zarówno z samorządami, jak i ze szkołami społecznymi, którym starało się pomagać. Samorzady zostały ustawowo zmuszone do przekazywania społecznym i prywatnym szkołom z uprawnieniami szkół publicznych 50% swoich średnich wydatków na szkoły publiczne tego samego typu na ich terenie. Na uczniów szkół niepublicznych dostawały jednak od rządu tylko 50% subwencji otrzymywanej na uczniów szkół publicznych. Jeżeli na ucznia szkoły publicznej wydawały więcej, niż otrzymywały od rządu, musiały więcej przekazywać również szkołom niepublicznym.

Można podsumować, że reformatorska wizja podziału pracy w oświacie we wczesnych latach 90. XX wieku wyglądała następująco: rząd określa podstawy programowe i akceptuje programy szkolne, ustala standardy pedagogiczne i przekazuje samorządom środki niezbędne do bieżącego funkcjonowania szkół, ale nie przedszkoli. Kuratoria mają zapewnić przestrzeganie standardów pedagogicznych w szkołach zarządzanych przez dyrektorów. Natomiast samorzady dzielą środki subwencyjne między szkoły, finansują inwestycje i ustalają dodatki motywacyjne nauczycieli. Samorządowcy nie są włączeni w określanie polityki oświatowej ani nie monitorują jakości edukacji finansowanej z „ich” środków.

Jednak ten podział pracy stawał się stopniowo coraz bardziej problematyczny z trzech powodów. Po pierwsze i najważniejsze, niż demograficzny radykalnie podniósł jednostkowe (w przeliczeniu na jednego ucznia) koszty małych szkół wiejskich. Podniósł je do poziomu, którego rząd nie chciał już w pełni finansować. Po drugie, rząd zwiększał płace nauczycieli bez adekwatnego zwiększania subwencji oświatowej. I po trzecie wreszcie, samorzady znalazły się pod silnym politycznym naciskiem wyborców domagających się, by poprawiać

⁵⁷ W istocie ustawa z 17 września 1991 r. o systemie oświaty wzmocniła i doprecyzowała prawo uzyskane w 1989 roku. Na mocy tej ustawy najpierw powstały szkoły społeczne organizowane przez rodziców oraz organizacje typu non profit. Dopiero później powstały szkoły wyznaniowe (głównie katolickie) i prywatne szkoły komercyjne.

⁵⁸ Początkowo (w ustawie o systemie oświaty z 1991 r.) szkoły niepubliczne uzyskały dotacje „do 50%” wydatków na jednego ucznia w szkołach publicznych – przepis tak nieprecyzyjny, że już od września 1992 r. na mocy rozporządzenia MEN zapewniono dotację „w wysokości 50%” wydatków w szkołach publicznych na jednego ucznia. W 1995 r. zapis wprowadzono do ustawy o systemie oświaty, a w roku 1998 zmieniono go na „w wysokości nie niższej niż 50%”. Z roku 2000 pochodzi obecny zapis o dotacji w wysokości 100% subwencji.

i restrukturyzować lokalne systemy szkolne. Zarówno ten nacisk, jak i malejące środki otrzymywane z budżetu centralnego, zmusił samorzady nie tylko do coraz większego dopłacania do subwencji oświatowej ze swoich pozostałych przychodów, ale i do zajęcia się jakością finansowanej przez siebie oświaty. Jednym słowem, naciski te zwiększyły ciężar finansowy ponoszony przez samorzady i motywowały je do aktywnego włączenia się w politykę oświatową, czego reformatorzy ani nie oczekiwali, ani nie pragnęli.

2.5. Przekazanie szkół samorządom

Tabela 3 pokazuje tempo, w jakim szkoły podstawowe i ponadpodstawowe były przekazywane w latach 90. samorządom. Jak widać, przekazywanie szkół odbywało się skokowo. Tym niemniej przed końcem dekady samorzady (w tym powiaty) przejęły znakomitą większość wszystkich szkół. W rękach rządu pozostały tylko nieliczne.

W 1992 roku wszystkie gminy obligatoryjnie objęły na własność przedszkola i równocześnie przejęły odpowiedzialność za zarządzanie nimi. Musiały je finansować wyłącznie z dochodów własnych, bez celowego wsparcia finansowego z budżetu centralnego. Spowodowało to duże napięcia w ich budżetach. Jak zobaczymy dalej, wiele gmin, zwłaszcza gmin wiejskich, zareagowało na tę sytuację, zamykając przedszkola.

Likwidowanie przedszkoli przez gminy wzmocniło tylko obawy reformatorów, sceptycznie nastawionych wobec przekazywania samorządom odpowiedzialności za szkolnictwo podstawowe i ponadpodstawowe. Osłabiło też gotowość nowo wybranych władz gminnych do dobrowolnego przejmowania szkół podstawowych (i średnich). Wskutek tego do końca 1992 roku tylko około 240 gmin (10%) zdecydowało się przejąć swoje systemy szkolnictwa podstawowego, obejmujące około 16% z ogólnej liczby 16 621 szkół podstawowych w całym kraju i mniej więcej podobny procent wszystkich uczniów⁵⁹.

⁵⁹ MEN, *Informacja o realizacji podstawowych zadań oraz budżetu w 1992 w zakresie oświaty i wychowania oraz szkolnictwa wyższego*, Materiał dla Sejmowej Komisji, Warszawa 1993 (do tych źródeł dalej odwołujemy się jako do Materiałów MEN, z podaniem roku).

TABELA 3. PRZEKAZANIE SAMORZĄDOM SZKÓŁ PODSTAWOWYCH I PONADPODSTAWOWYCH W LATACH 1990–1999

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Szkoły podstawowe	17 554	17 653	16 841	16 621	16 589	16 464	16 363	16 251	16 177	15 475
w tym samorządowe	995	2 302	2 253	2 745	5 283	5 735	16 042	15 890	15 796	15 093
Udział procentowy	5,7	13,0	13,4	16,5	31,8	34,8	98,0	97,8	97,6	97,5
Licea ogólnokształcące	1 091	1 331	1 511	1 561	1 625	1 688	1 734	1 824	1 980	2 132
w tym samorządowe	0	12	17	18	227	183	506	595	626	1 686
Udział procentowy	0,0	0,9	1,1	1,2	14,0	10,8	29,2	32,6	31,6	79,1
Szkoły zawodowe	7 745	7 603	7 542	7 749	7 860	8 083	8 026	8 138	8 272	8 659
w tym samorządowe	0	0	0	19	725	523	1 478	1 571	1 548	7 815
Udział procentowy	0,0	0,0	0,0	0,2	9,2	6,5	18,4	19,3	18,7	90,3

Uwaga: 20% liceów nieprowadzonych przez samorządy w 1999 roku to licea niepubliczne; uczęszczało do nich tylko 5% uczniów.

Źródło: Roczniki Statystyczne GUS.

Niechęć gmin do przejmowania szkół została wykorzystana przez Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL) wewnątrz rządu i przez ZNP i SLD poza rządem do protestowania przeciw obowiązkowemu przejęciu przez gminy szkół podstawowych w 1993 roku. W wyniku protestu rząd przesunął tę datę na rok 1996. Tym niemniej duże gminy miejskie, kontrolowane na ogół przez partie związane z „Solidarnością”, coraz szerzej przejmowały szkoły podstawowe. I tak na początku 1994 roku około 25% gmin (626) zdecydowało się przejąć 5238 szkół podstawowych, do których uczęszczało 45% wszystkich uczniów⁶⁰.

Środki na finansowanie szkół były przekazywane gminom w postaci części oświatowej subwencji ogólnej. Na początku lat 90. subwencja oświatowa była naliczana przez wojewódzkie kuratoria oddzielnie dla każdej gminy, która zdecydowała się na przejęcie swoich szkół. Kuratoria obliczały łączną kwotę planów finansowych szkół zlokalizowanych w poszczególnych gminach i wykonywały ją, z uwzględnieniem inflacji, jako podstawę do naliczania subwen-

⁶⁰ A. Dera, MEN, Biuletyn Kancelarii Sejmu, Nr 598/II kad. Komisja Edukacji, Nauki i Postępu Technicznego (nr 28), Warszawa 1994.

cji⁶¹. Jednak wysokość subwencji była przedmiotem negocjacji rządu i gminy, częściowo dlatego, że rząd starał się zachęcać gminy do przyjmowania szkół, a częściowo dlatego, że gminy często kwestionowały obliczenia kuratoriów.

Szczególnie trudne było uwzględnienie długów szkół, które narosły w ciągu poprzednich lat, najczęściej u dostawców energii. Na ogół rząd zgadzał się oddłużyć szkoły przed przekazaniem ich gminom. Ale gminy nalegały, aby przynajmniej część tego długu potraktować jako koszty stałe i uwzględnić w naliczaniu subwencji. Oczekiwały także, że kuratoria przekażą im dodatkowe środki na remonty najbardziej zaniedbanych budynków oraz na dokończenie remontów kapitałnych i otwartych inwestycji rozpoczętych przez władze państwowe. Rząd nie spełnił oczekiwań wszystkich samorządów, ale na ogół gminy, które wcześniej postanowiły podjąć ryzyko prowadzenia szkół, nie odczuły dramatycznego pogorszenia swojej sytuacji finansowej.

W 1993 roku, w oczekiwaniu na obowiązkowe przejęcie szkolnictwa podstawowego przez gminy, ustawa o finansowaniu gmin wprowadziła subwencję oświatową dla gmin na prowadzenie szkół podstawowych i utrzymała bez zmian wspomniane wyżej gwarancje pełnego finansowania kosztów bieżących szkół przejętych przez gminy (patrz art. 20 wspomnianej ustawy). Z tego powodu w latach 1994 i 1995 poziom subwencji oświatowej na przejęte szkoły był de facto ustalany na podstawie wydatków historycznych i negocjowany z każdą gminą. W połączeniu z faktem, że połowa szkół podstawowych była nadal finansowana bezpośrednio przez kuratoria, oznaczało to, że mechanizm alokacji środków oświatowych do gmin był nadal daleki od systematyczności i w dużym stopniu oparty na wydatkach z poprzednich lat szkolnych.

Kiedy przybliżał się początek roku 1996, termin obligatoryjnego przejęcia przez gminy wszystkich szkół podstawowych w Polsce, ten mechanizm stał się zbyt skomplikowany do utrzymania. Ustawa z dnia 22 grudnia 1995 r. o zmianie ustawy o finansowaniu gmin usunęła gwarancję zawartą w art. 20 ustawy i w jej miejsce wprowadziła systemowy mechanizm alokacji subwencji oświatowej dla wszystkich gmin. Ustawa określiła, że łączna kwota subwencji oświatowej dla gmin nie może być niższa niż 6,6% dochodów budżetu państwa i musi być rozdzielona pomiędzy gminy na podstawie powszechnych i przejrzystych zasad, według algorytmu ustalanego przez MEN w uzgodnieniu ze stroną samorządową (art. 12a znowelizowanej ustawy). Przez ustawowe powiązanie

⁶¹ Gminy, które przejmowały szkoły ponadpodstawowe, otrzymywały analogicznie obliczane środki jako dotacje celowe na zadania zlecone. W 1993 roku gminy prowadziły tylko 18 liceów i 19 szkół zawodowych. W 1994 roku te liczby wzrosły do 227 i 725 (odpowiednio). Zob. tabela 3.

globalnej wartości subwencji oświatowej z dochodami budżetu państwa reformatorzy zagwarantowali gminom stabilny i dostateczny poziom finansowania szkolnictwa podstawowego. Co więcej, już wcześniej rozpoczęty wzrost gospodarczy Polski prowadził do stałego wzrostu ogólnej kwoty subwencji oświatowej mimo zmniejszającej się liczby uczniów.

Mimo niechęci wielu gmin wiejskich do przejmowania szkół podstawowych i ciągłej niepewności MEN, jak naliczać subwencję oświatową, rzecznicy reformy samorządowej starali się kontynuować proces decentralizacji państwa. W szczególności pragnęli wykorzystać szybkie utworzenie powiatów do ostatecznego demontażu państwa komunistycznego. Już w 1992 roku powstał ambitny plan utworzenia powiatów w 1994 roku oraz przekazania im szkolnictwa ponadpodstawowego i służby zdrowia. Opór ze strony PSL i SLD, podobnie jak przy sprawie przejścia przez gminy szkół podstawowych, opóźnił te plany. Opóźniono również z roku 1993 na rok 1996 obligatoryjne przekazanie szkół podstawowych gminom, przedłużając okres dobrowolnego ich przejmowania. Również w 1993 roku reformatorzy przystąpili do tak zwanego pilotowego programu powiatowego, by proces decentralizacji mógł się toczyć dalej.

W ramach programu pilotowego 46 największych miast Polski mogło negocjować z rządem dobrowolne przejście, na zasadzie zadań zleconych, wszystkich lub wybranych usług komunalnych, które reformatorzy planowali przypisać powiatom. W programie ostatecznie uczestniczyło 36 miast, z których wszystkie przejęły odpowiedzialność przynajmniej za część szkół ponadpodstawowych. Jednak w 1995 roku w wyniku napięć i sporów część miast postanowiła wycofać się w ogóle z programu. Rząd za pośrednictwem kuratoriów musiał ponownie przejąć część szkół i innych instytucji przekazanych rok wcześniej miastom⁶².

Jesienią 1997 roku koalicja partii postsolidarnościowych zwyciężyła w wyborach do Sejmu i zastąpiła koalicję SLD–PSL. Nowy rząd, uważając okres rządzenia poprzedniej koalicji za czas stracony, postanowił nadrobić brak postępów i przystąpił do natychmiastowej realizacji czterech wyjątkowo ambitnych, powiązanych ze sobą reform: administracji publicznej, oświaty, służby zdrowia i ubezpieczeń społecznych. Reformy administracji publicznej były traktowane jako kontynuacja i dokończenie procesu decentralizacji rozpoczętego przez stworzenie gmin. I tak jak uprzednio, jednym z centralnych elementów reformy miało być przekazanie szkół samorządom, a konkretnie szkół ponadpodstawowych powiatom.

⁶² Por. J. Kowalik (red.), *Samorzady a szkoły ponadpodstawowe: Doświadczenia wielkich miast 1996–1998*. Wydawnictwo Samorządowe FRDL, Warszawa 1999.

Jednak tym razem rząd dążył nie tylko do wprowadzenia powiatów, ale także do zreorganizowania istniejącej rządowej administracji wojewódzkiej i wprowadzenia równolegle do niej samorządów województw (kohabitacja). Podstawową funkcją tych nowych regionalnych samorządów nie miało być, jak w przypadku gmin i powiatów, dostarczanie usług publicznych. Miały one przygotowywać i realizować regionalne strategie rozwoju, które w planach rządu były niezbędne w przyszłości do przyjmowania finansowego wsparcia Unii Europejskiej po spodziewanej akcesji. Oprócz tych funkcji strategicznych na województwa samorządowe złożono odpowiedzialność za rozdział większości celowych środków budżetowych przeznaczonych na programy specjalne i inwestycyjne, w tym na inwestycje oświatowe. Oznaczało to, że przynajmniej w teorii to władze wojewódzkie, a nie Ministerstwo Edukacji Narodowej, miały być odpowiedzialne za alokację i wykorzystanie wszystkich specjalnych funduszy i rezerw celowych przeznaczonych na rozwój i restrukturyzację gminnych i powiatowych systemów szkolnych.

Wyjściowe plany reformatorów przewidywały utworzenie około 200 powiatów i skonsolidowanie istniejących 49 województw do ok. 12 nowych. Jednak opór przeciw zmianom granic administracyjnego podziału państwa uruchomił proces dyskusji i negocjacji. W ich wyniku reformatorzy zmuszeni zostali do przyjęcia liczby 16 województw oraz 384 powiatów. Ponadto 65 gmin miejskich otrzymało status miasta na prawach powiatu. To rozmnożenie powiatów, a zwłaszcza utworzenie miast na prawach powiatu, miało poważne, ale słabo wówczas rozumiane konsekwencje dla systemu oświaty.

Sieć szkolna w Polsce została historycznie ukształtowana w taki sposób, że znakomita większość szkół ponadpodstawowych znajduje się w miastach i miasteczkach. Uczniowie ze wsi tradycyjnie dojeżdżają do miejskich szkół średnich. Dzięki utworzeniu powiatów i przekazaniu niektórym miastom praw powiatu duża część szkół, do których uczęszczały dzieci ze wsi, znalazła się w innych powiatach niż miejsce zameldowania uczniów. W niektórych miastach aż połowa uczniów szkół ponadpodstawowych dojeżdżała z otaczających powiatów wiejskich. Zmiany administracyjne spowodowały zwielokrotnienie klasycznego problemu *gapowicza*, który polega na tym, że mieszkańcy jednej społeczności muszą w istocie ponosić część kosztów dostarczania usług publicznych mieszkańcom sąsiednich jednostek samorządu.

Rząd miał też nadzieję, że przy okazji utworzenia powiatów i samorządów województw będzie w stanie na nowo sformułować zasady systemu finansowania samorządów. Jednak próba wprowadzenia rzeczywistego lokalnego podatku

dochodowego upadła ze względu na sejmową opozycję wobec decentralizacji władzy podatkowej i z powodu niemożności precyzyjnego określenia bazy podatkowej każdej jednostki samorządu terytorialnego przez Ministerstwo Finansów. W tej sytuacji reformatorzy poprzestali na prostszym przedłużeniu dotychczasowego systemu zawartemu w ustawie o finansach gmin i na objęciu nim powiatów i samorządów województw⁶³. To rozszerzenie oznaczało objęcie zadań edukacyjnych wszystkich jednostek samorządu terytorialnego mechanizmem części oświatowej subwencji ogólnej.

Podczas gdy gminy na początku lat 90. otrzymały spory kawałek dzielonego „tortu podatkowego”, poprzez znaczący udział w podatkach centralnych i ograniczone, ale nie pozbawione znaczenia uprawnienia podatkowe, to rozciągnięcie ustawy o finansach gmin na wszystkie jednostki samorządu terytorialnego nie dało powiatom ani województwom niemal żadnych możliwości generowania dochodów i tylko bardzo ograniczone udziały w podatkach PIT i CIT. W praktyce oznaczało to, że w przeciwieństwie do gmin powiaty i województwa miały znacznie mniej dochodów ogólnych, z których mogły czerpać w sytuacji, gdy subwencja oświatowa okazywała się zbyt niska.

Z dniem 1 stycznia 1999 roku praktycznie wszystkie instytucje oświatowe objęte programem tego etapu reform zostały przekazane nowo utworzonym powiatom i województwom samorządowym. Znakomita większość szkół ponadpodstawowych i niemal wszystkie specjalne szkoły podstawowe zostały przejęte przez powiaty. Powiaty przejęły także odpowiedzialność za większość pozaszkolnych zadań oświatowych, poprzednio pozostających w gestii kuratoriów, takich jak internaty i bursy (110 tys. miejsc), specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze (32 tys. wychowanków), różne oświatowe instytucje kulturalne typu domy kultury, ośrodki sportowe, schroniska młodzieżowe oraz – co ważne – poradnie psychologiczno-pedagogiczne. Natomiast samorządy województw przejęły odpowiedzialność za 272 szkoły medyczne (głównie szkoły dla pielęgniarek, 26 tys. uczniów), około 100 kolegiów nauczycielskich oraz wojewódzkie ośrodki metodyczne (16 tys. uczestników) i biblioteki pedagogiczne.

To całkowite przekazanie samorządom odpowiedzialności za oświatę zbiegło się w czasie z początkiem ambitnych reform oświatowych mających na celu zmianę struktury i charakteru polskiego szkolnictwa. Celem tych reform było

⁶³ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000. Zob. też A. Levitas, R. Rafuse, C. Marks, J. Święcicki, *Issues Related to the Calculation of a Financial Standard for Secondary Education and the Introduction of School Vouchers*, Democratic Governance and Public Administration Project/DAI, USAID Contract No. DHR-C-95-000026-00, Warszawa 1998.

ograniczenie liczby młodzieży uczęszczającej do zasadniczych szkół zawodowych i zwiększenie liczby uczniów pełnych szkół średnich⁶⁴. Reforma oświatowa składała się z dwóch etapów.

- Pierwszy polegał na skróceniu szkoły podstawowej do 6 lat nauki i na stworzeniu nowej trzyletniej niższej szkoły średniej (gimnazjum), mającej przygotować większą liczbę uczniów do podjęcia późniejszej nauki w szkołach licealnych.
- W drugim etapie nauka we wszystkich szkołach ponadpodstawowych została skrócona o rok, a jednocześnie szkoły te (licea ogólnokształcące oraz znakomita większość średnich szkół zawodowych) miały zostać przekształcone w nowe licea profilowane.

W rezultacie ustrój szkolny z ośmioletnią szkołą podstawową i następującymi po niej czteroletnim liceum ogólnokształcącym, pięcioletnim technikum lub trzyletnią zasadniczą szkołą zawodową został zastąpiony przez nowy ustrój, w którym po sześcioletniej szkole podstawowej i trzyletnim gimnazjum uczniowie wybierają trzyletnie liceum profilowane lub dwuletnią szkołę zawodową. Utworzenie nowego poziomu niższej szkoły średniej upodobniło polski ustrój szkolny do systemów szkolnych innych krajów rozwiniętych cywilizacyjnie i gospodarczo.

Aby wdrożyć przygotowaną przez MEN reformę, gminy musiały – począwszy od roku szkolnego 1999/2000 – zreorganizować swoje systemy szkolne. Oznaczało to przekształcenie niektórych ośmioletnich szkół podstawowych w nowe gimnazja. Ministerstwo wymagało, by gimnazja były zlokalizowane w innych budynkach niż szkoły podstawowe, by były przeznaczone dla co najmniej 150 uczniów, i by każde było wyposażone w pracownię komputerową oraz salę gimnastyczną. Chodziło o spełnienie przez te szkoły przypisanej im w reformie funkcji wychowawczej i pedagogicznej. Na niezbędne inwestycje gminy nie otrzymały jednak od Ministerstwa dodatkowego wsparcia finansowego i niemal cały koszt wprowadzenia reformy został poniesiony przez samorządy. Nic więc dziwnego, że gminy protestowały i – jak zobaczymy dalej – MEN musiał odstąpić od niektórych swoich wymagań w stosunku do nowych szkół. ZNP także sprzeciwiał się reformie, argumentując, że jest bardzo kosztowna, niepotrzebna i źle przygotowana.

Powiaty natomiast musiały w prowadzonych przez siebie szkołach skrócić czas nauki o jeden rok ze względu na brak naboru w roku szkolnym 2001/2002,

⁶⁴ MEN, *Ministerstwo Edukacji Narodowej o reformie programowej – gimnazjum*, Biblioteczka Reformy 9, Warszawa 1999.

kiedy to absolwenci klasy ósmej (odpowiednik drugiej klasy gimnazjum) stali się pierwszym rocznikiem trzeciej klasy gimnazjalnej. Teoretycznie to przesunięcie jednego rocznika szkolnego pomiędzy gminami i powiatami powinno być związane z odpowiednim przesunięciem nauczycieli (i być może zmianą przeznaczenia budynków szkolnych) między samorządami różnego szczebla. Jednak w praktyce tę zmianę miejsca pracy zablokował niż demograficzny. Gminy starały się bowiem zatrudnić „swoich” nauczycieli, wówczas nie w pełni wykorzystanych, zamiast poszukiwać nowych, przypuszczalnie lepiej wykształconych nauczycieli, których szkoły powiatowe potrzebowały wówczas mniej. Nie było też jasne, jak powiaty będą finansować inwestycje w wyposażenie i remonty szkół ponadpodstawowych, co było konieczne przy tworzeniu nowych liceów profilowanych.

2.6. Finansowanie oświaty w latach 1990–1999

2.6.1. Przegląd zagadnień

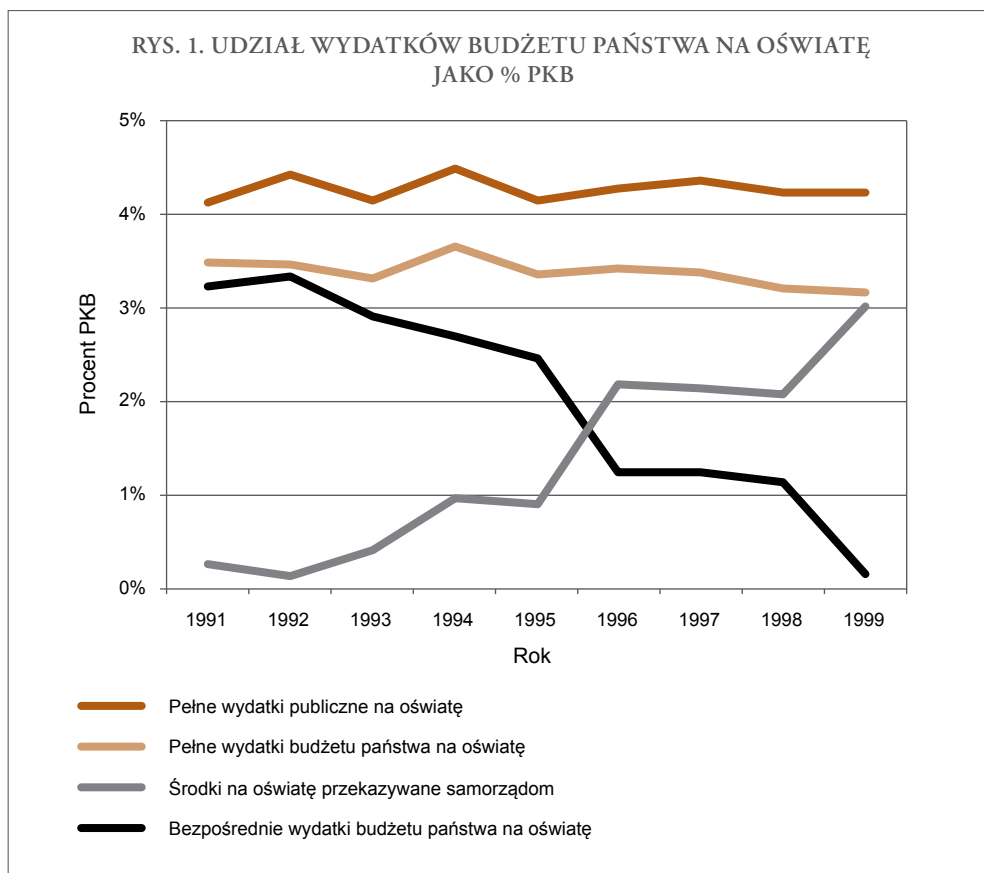
Przechodzimy teraz do bliższego przyjrzenia się zmianom w finansowaniu systemu oświaty w Polsce w latach 90. XX wieku. Zaczynamy od ogólnego przeglądu zmian w finansach oświaty, aby potem skupić się na zasadach finansowania szkolnictwa podstawowego i ponadpodstawowego, i na kryzysie wywołanym nowelizacją Karty nauczyciela w 2000 roku.

W podziale wydatków publicznych między rządem centralnym a samorządami nastąpiła w wyniku reformy głęboka zmiana. Bezpośrednie wydatki z budżetu państwa na oświatę praktycznie zniknęły⁶⁵, a ich miejsce zajęły rosnące wydatki samorządów. Mówiąc inaczej, rząd centralny nadal był odpowiedzialny za alokację środków budżetowych do samorządów terytorialnych, ale nie był już odpowiedzialny za alokację środków do poszczególnych szkół. Zadanie to stało się wyłączną domeną gmin, powiatów i województw samorządowych.

Nie mniej ważne jest, że samorzady w 2000 roku finansowały niemal 25% wszystkich publicznych wydatków na oświatę (1,1% PKB) ze swoich dochodów innych niż otrzymywana część oświatowa subwencji ogólnej oraz dotacje celowe w oświacie. To właśnie wzrost wydatków na oświatę finansowanych z pozostałych dochodów samorządów pozwolił na utrzymanie poziomu pełnych wydat-

⁶⁵ Pozostały wydatki MEN na swoje funkcjonowanie i wydatki bieżące kuratoriów. Zob. S. Barro, *Money, Students and Teacher*, Assistance to the Polish Ministry of Education, USAID/RTI, Warszawa 2000.

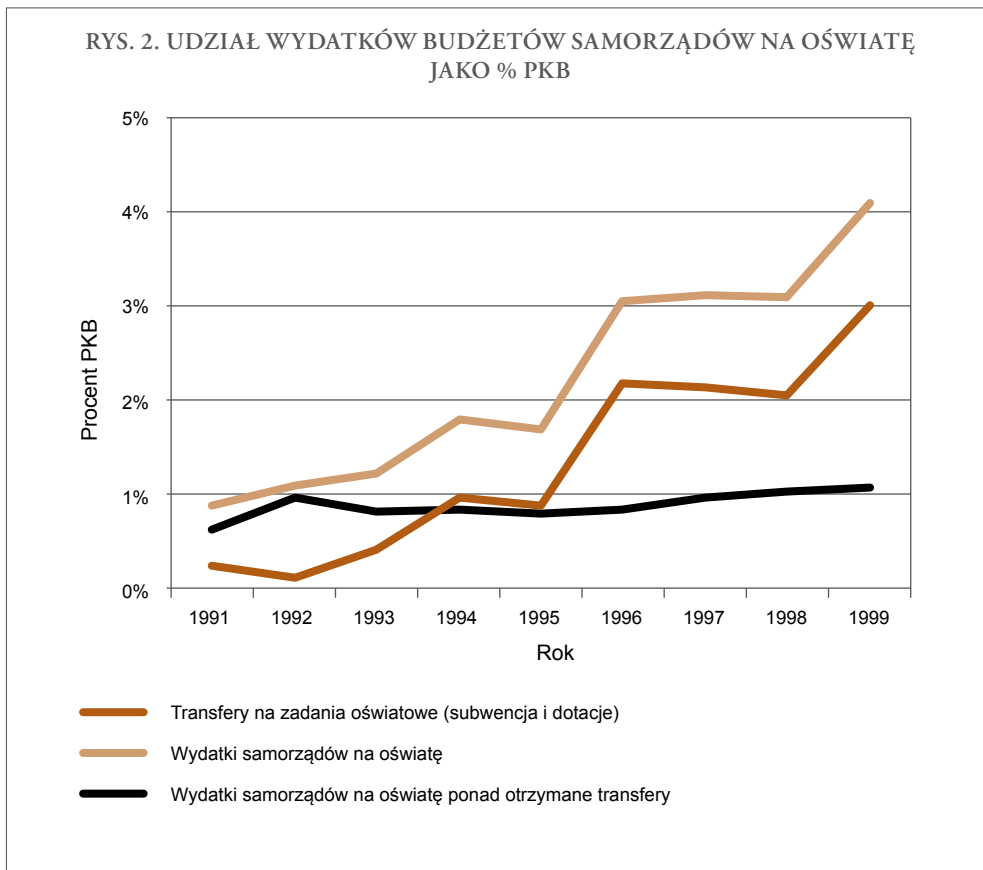
ków publicznych na oświatę, w sytuacji gdy zmniejszały się wydatki z budżetu państwa (z 3,5% PKB w 1991 roku do 3% PKB w 1999 roku) na ten cel.



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS oraz rocznych raportów MEN dla Sejmu.

Wykresy na rysunkach 1 i 2 pokazują wydatki publiczne na oświatę (przedszkole, szkoły podstawowe i ponadpodstawowe) wyrażone jako udział w PKB. Rys. 1 pokazuje wydatki budżetu centralnego, zaś rys. 2 wydatki samorządów. Pokazują one, że całkowite publiczne wydatki na oświatę w latach 90. utrzymywały się stabilnie na poziomie około 4,25% PKB.

Interesująca jest także struktura 1,1% PKB, który samorzady wydawały na oświatę ponad fundusze otrzymywane z budżetu centralnego (subwencja oświatowa i dotacje celowe). Oczywiście dużą częścią tych wydatków są wydatki na przedszkola. Jednak najważniejsza zmiana zaszła w dopłatach samorządów do kosztów bieżących szkół podstawowych i ponadpodstawowych. W intencji re-



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS oraz rocznych raportów MEN dla Sejmu.

formatorów koszty bieżące, chociaż nigdy nie zostało to zapisane w ustawie, miały być finansowane z budżetu centralnego za pośrednictwem subwencji oświatowej. Tę intencję widać było wyraźnie na przykład we wczesnych dyskusjach dotyczących wysokości subwencji oświatowych. To, że ogólna kwota subwencji oświatowej powinna być ustalona na podstawie kwoty całkowitych bieżących wydatków na oświatę sprzed decentralizacji (wydatków historycznych), nie budziło niczyich wątpliwości. Jednak związki samorządów argumentowały, że należy brać pod uwagę również zadłużenie szkół, i to na dwa sposoby. Po pierwsze stały na stanowisku, że MEN i MF powinny pokryć zobowiązania każdej szkoły przed przekazaniem jej samorządowi gminnemu. Po drugie dodawały jednak, że zadłużenie szkół jest dowodem na niedostateczny poziom wydatków historycznych (gdyby wydatki były adekwatne, szkoły nie wpadłyby w długi) i że wobec tego pełna kwota subwencji powinna być wyższa niż wydatki historyczne.

Dopłaty do kosztów bieżących szkół wzrosły z 0,22% PKB w 1994 roku do 0,38% PKB w 1999 roku, czyli mniej więcej o tyle, o ile zmniejszyły się od 1991 roku pełne wydatki budżetu państwa na oświatę (czyli o 0,32% PKB). Można więc uznać, że chociaż „własne” wydatki samorządów nie doprowadziły do zwiększenia poziomu publicznych wydatków na oświatę, jednak obroniły istniejący poziom przed znaczącym spadkiem. Było to niemałe osiągnięcie w okresie budżetowych oszczędności.

Niemniej jednak z punktu widzenia samorządów te zwiększone zobowiązania do pokrywania kosztów bieżących szkół mają charakter niesfinansowanego obciążenia dodatkowymi zadaniami, co dla ich budżetów stanowi poważny problem. Omówimy teraz zmieniające się mechanizmy podziału subwencji oświatowej i skomplikowane problemy polityczne i techniczne, które to „niesfinansowane obciążenie” przyniosło.

2.6.2. Finansowanie szkolnictwa podstawowego

Jak już zauważyliśmy, przyjęta w roku 1995 nowelizacja ustawy o finansowaniu gmin wymagała od MEN stworzenia algorytmu podziału części oświatowej subwencji ogólnej pomiędzy samorządy. Gdy tylko Ministerstwo rozpoczęło prace nad algorytmem, musiało zmierzyć się z bolesnym dziedzictwem przeszłości. Nawet najbardziej pobieżny przegląd finansowych danych oświaty od razu pokazywał drastyczne różnice w wydatkach na ucznia pomiędzy gminami różnych typów. W szczególności koszty na ucznia w szkołach wiejskich były średnio o ponad jedną trzecią wyższe niż w szkołach miejskich. Co więcej, w wielu gminach wiejskich koszty te przekraczały trzykrotnie lub czterokrotnie koszty typowych szkół miejskich⁶⁶.

Różnice te częściowo wynikały ze stałych kosztów małych szkół wiejskich. Jednak ich podstawową przyczyną były znacznie mniejsze klasy i znacznie mniejsza liczba uczniów przypadająca na nauczyciela. Zróżnicowanie to wywołuje poważne pytania polityczne, z których najważniejsze dotyczy stopnia, w jakim wyższe koszty szkół wiejskich są społecznie pożądane albo usprawiedliwione. Na to pytanie nie ma prostych odpowiedzi.

Specjaliści Ministerstwa rozumieli, że te różnice są zbyt wysokie, żeby można je było zaakceptować i, chociaż nie umiało ocenić, o ile należy je zmniejszyć,

⁶⁶ Zob. P. Grzegorzewski, *Szkoły podstawowe w gminach wiejskich: analiza statystyczna*, Warszawa 1999; R. Piwowarski, *Szkoły na wsi – edukacyjne wyzwanie*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 1999.

byli przekonani, że w dłuższej perspektywie poziomy finansowania w przeliczeniu na ucznia w gminach różnych typów powinny się do siebie zbliżyć. Zbliżanie poziomów finansowania wywoływało jednak kolejne problemy. Bez wątpienia finansowanie gmin na podstawie obecnych, często nieracjonalnie wysokich albo niskich kosztów ich szkół było nieuzasadnione i jednocześnie niesprawiedliwe. Jednak wprowadzenie finansowania za pomocą formuł (algorytmu) w nieunikniony sposób musiało doprowadzić do wywierania dużego nacisku na niektóre gminy poprzez przekazywanie im na oświatę kwot niewystarczających do utrzymania „historycznych” poziomów wydatków⁶⁷.

To zaś z kolei prowadziło do pytań o to, czym naprawdę jest ustawowa gwarancja pełnego finansowania kosztów płacowych i utrzymania szkół przez rząd centralny. W istocie, można zadać wiele pytań, na które reformatorzy nie udzielili jasnej odpowiedzi, kiedy wprowadzali decentralizację oświaty. Przypomnijmy tu, że aby móc przeprowadzić przez Sejm ustawy przekazujące samorządom odpowiedzialność za oświatę, reformatorzy musieli zapisać ustawową gwarancję pełnego pokrycia wszystkich kosztów bieżących szkół (art. 20 ustawy o finansowaniu gmin z roku 1993), ale celowo uniknęli przy tym jawnego określenia normatywnych wielkości oddziałów szkolnych lub liczby uczniów na nauczyciela, które mogłyby sugerować związkom zawodowym nauczycieli albo samorządom, że decentralizacja pociąga za sobą konieczność zwalniania nauczycieli, albo wręcz zamykania małych szkół wiejskich.

Ministerstwo podejmowało wysiłek określenia sposobu alokacji subwencji oświatowej w taki sposób, aby z jednej strony odzwierciedlać rzeczywiste, obecne koszty prowadzenia szkół, a z drugiej wywierać presję na te gminy, w których sieć szkolna i poziom zatrudnienia były szczególnie nieracjonalne. Było to bardzo trudne. Jedną z rozważanych kompetencji było oparcie algorytmu na liczbie nauczycieli i kwocie ich wynagrodzeń. W tej koncepcji krył się jednak zasadniczy problem techniczny. Rząd polski miał w istocie bardzo ograniczone dane statystyczne na temat nauczycieli i ich płac na poziomie lokalnym. Sprawozdania budżetowe (tzw. sprawozdania RB) składane przez szkoły samorządom i dalej do GUS grupowały razem płace wszystkich pracowników szkoły. Sprawozdania szkolne natomiast (tzw. sprawozdania S) podawały liczbę nauczycieli zatrudnionych na niepełny etat i na umowę-zlecenie jako liczbę osób fizycznych, a nie jako odpowiednią część etatu. Te dwa fakty razem oznaczały, że Ministerstwo nie mogło określić, ile etatów nauczycielskich

⁶⁷ A. Dec, T. Matusz, *Finansowanie oświaty samorządowej*, Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Sejmu, 1996.

jest obsadzonych w szkołach konkretnej gminy, ani jakie są tam płace nauczycielskie⁶⁸.

Te techniczne trudności wzmocniły ogólne poczucie, że to liczba uczniów uczęszczających do szkół na terenie danej gminy⁶⁹, a nie liczba nauczycieli, jest lepszą miarą potrzeb finansowych gminy w zakresie edukacji. Tym niemniej wszystkie wersje algorytmu⁷⁰ używanego przez MEN do podziału subwencji oświatowej pomiędzy gminy od 1994 do 1999 roku zawierały czynniki związane z pensjami nauczycieli, z liczbą uczniów oraz z „historycznymi” kosztami szkół; czynniki te były ze sobą powiązane, by *status quo* nie ulegał z roku na rok zbyt dużym zmianom⁷¹.

2.6.3. Finansowanie szkolnictwa ponadpodstawowego

Przekazanie szkół ponadpodstawowych oraz zadań pozaszkolnych utworzonym w 1999 roku powiatom i samorządom województw rozszerzyło zakres spraw i skomplikowało zadania, przed którymi stało Ministerstwo Edukacji Narodowej, dzieląc środki budżetowe pomiędzy samorzady terytorialne. W pewnym sensie Ministerstwo stanęło wobec poważniejszych problemów politycznych i technicznych niż te, które dotyczyły szkolnictwa podstawowego.

Jednak początkowo, w czasie dynamicznych zmian na wiosnę 1998 roku, energia Ministerstwa była skoncentrowana na inwentaryzacji⁷² i ocenie kosztów szkół i placówek pozaszkolnych, które były prowadzone uprzednio przez pozostałe ministerstwa oraz kuratoria i które teraz miały być przekazane powiatom,

⁶⁸ Por. Barro, Money, *Students...*

⁶⁹ Ustawowe prawo uczęszczania do szkoły w innej gminie uniemożliwiło zastosowanie wzoru opartego na liczbie dzieci w wieku szkolnym zameldowanych na terenie gminy. Stworzyło jednak problem „gapowiczów”, o którym wspomnieliśmy przy okazji omawiania miast na prawach powiatu. Jednak skala komutowania uczniów szkół podstawowych pomiędzy gminami była znacznie mniejsza niż uczniów szkół ponadpodstawowych. Ponadto niż demograficzny skłaniał dyrektorów do chętnego przyjmowania dzieci z innych rejonów szkolnych.

⁷⁰ Podstawową cechą tych algorytmów był układ wag (współczynników), przekazujących większe środki tym gminom, które miały niewielką liczbę uczniów w przeliczeniu na nauczyciela. Do 1998 roku współczynniki te związane były ze średnią wielkością oddziału klasowego w gminie. W 1998 roku wprowadzono jeden współczynnik dla uczniów szkół wiejskich w wysokości 1,33 i jeden współczynnik dla uczniów szkół w miastach poniżej 5 tys. mieszkańców w wysokości 1,18. Współczynnik wiejski odzwierciedlał fakt, że średnia wielkość oddziału klasowego na wsi była o 1/3 mniejsza niż w mieście (18 do 24). Jednak współczynnik dla szkół w małych miasteczkach nie miał takiego uzasadnienia, gdyż charakter miejskiej sieci szkolnej nie zależy w Polsce od wielkości miasta.

⁷¹ Aż do końca lat 90. matematyczne formułowanie algorytmu nie było przejrzyste i jednoznaczne, niektóre wagi były traktowane addytywnie, a inne multiplikatywnie, zaś źródło kwoty na ucznia przeliczeniowego nie było określone.

⁷² Otrzymanie pełnego spisu okazało się zadaniem trudnym. Okazało się na przykład, że niektóre szkoły, nawet znane szkoły warszawskie, przez lata nie składały sprawozdań statystycznych do GUS, więc nie mogły być uwzględnione przy tworzeniu ani przy naliczaniu subwencji dla ich przyszłych organów prowadzących. Sytuacja w odniesieniu do zadań pozaszkolnych była jeszcze bardziej skomplikowana.

miastom na prawach powiatu oraz samorządom województw. Jak już odnotowaliśmy, koszty na ucznia w tych szkołach, zwłaszcza w szkołach zawodowych i technicznych kontrolowanych przez ministerstwa branżowe, były skrajnie zróżnicowane zarówno pomiędzy szkołami różnego typu, jak i szkołami tego samego typu położonymi w różnych częściach kraju⁷³. Ponadto pozaszkolne instytucje oświatowe nie tylko były wyjątkowo nierównomiernie rozmieszczone pomiędzy samorządami nowych szczebli, ale bardzo często nie było można określić, ile osób korzystało z ich usług, a wobec tego, jakie były ich koszty jednostkowe.

Pierwsza reakcja MEN na te problemy była identyczna jak wcześniejsza reakcja na nierówności w kosztach na ucznia szkół podstawowych na poziomie gmin. Ministerstwo starało się znaleźć jakiś kompromis między finansowaniem powiatów i województw na podstawie liczby uczniów, a zagwarantowaniem samorządom środków wystarczających na pokrycie „historycznych” kosztów (z uwzględnieniem inflacji) przekazanych im szkół i placówek. W tym celu najpierw zsumowano „historyczne” wydatki wszystkich szkół ponadpodstawowych oraz placówek pozaszkolnych na terenie danego powiatu lub województwa, aby uzyskać bazę porównawczą do oceny konsekwencji zmian zasad rozdziału środków, zasad wynikających z oparcia algorytmu na liczbie uczniów.

Następnie Ministerstwo pogrupowało wszystkie szkoły średnie według 27 kategorii i dla każdej z nich obliczyło średnią krajową kosztów na ucznia, nazywaną nieco myląco „standardem”⁷⁴. Nominalna subwencja na zadania szkolne dla każdego powiatu była obliczana przez pomnożenie liczby uczniów uczęszczających do szkół każdej kategorii w danym powiecie przez wyliczony w ten sposób standard (średni koszt dla tej kategorii) i zsumowanie tych iloczynów. Subwencja na zadania pozaszkolne była naliczana na podstawie budżetów „historycznych” (z poprzedniego roku). Suma tak znormalizowanych kosztów szkolnych oraz „historycznych” kosztów pozaszkolnych była następnie zestawiana z bazą porównawczą (z zesłorocznym budżetem, z uwzględnieniem inflacji), tak aby żadna JST nie otrzymała więcej niż 110% i mniej niż 95% bazy porównawczej. Dzięki tej procedurze podział subwencji oświatowej dla powiatów i województw samorządowych na 1999 rok stał się dość dziwnym połączeniem finansowania „na ucznia” dla zadań szkolnych i finansowania „historycznego” dla zadań pozaszkolnych, wraz z gwarancją, że łącznie przesunięcie subwencji w stosunku do roku bazowego będzie bardzo ograniczone.

⁷³ Por. A. Jeżowski, *Raport cząstkowy na temat kosztów uczniów w szkołach resortowych w roku 1997*, Warszawa 1999.

⁷⁴ MEN, *Ministerstwo Edukacji Narodowej o zasadach finansowania oświaty w 1999 roku*, Biblioteczka Reformy nr 6, Warszawa 1999.

Ministerstwo było jednak świadome, że jest to zupełnie doraźne rozwiązanie problemu podziału subwencji oświatowej. Dla MEN była w szczególności oczywista konieczność wprowadzenia bardziej wyrazistego mechanizmu finansowania – według liczby uczniów nie tylko dla szkolnictwa ponadpodstawowego, ale także dla szkół podstawowych. Problemy te wymagają nieco szerszego omówienia⁷⁵.

W MEN doskonale rozumiano, że podział subwencji na podstawie „historycznych” kosztów różnych typów szkół ponadpodstawowych był na dłuższą metę nie do utrzymania. Jak już wspomnieliśmy, jednym z odziedziczonych po poprzednim ustroju problemów, w pełni rozumianym przez MEN, był fakt, że nie tylko zbyt wielu uczniów uczęszczało do średnich i zasadniczych szkół zawodowych (80% szkół i 66% uczniów⁷⁶), ale że najdroższe szkoły były często najgorzej przystosowane do potrzeb rynku pracy i w najmniejszym stopniu dawały swoim absolwentom szanse sukcesu zawodowego. Drastycznie widoczne było to na przykładzie szkół związanych z przemysłem ciężkim, takich jak szkoły górnicze i hutnicze, w których koszty na ucznia parokrotnie przekraczały koszty na ucznia szkół przygotowujących kadry dla słabo rozwiniętego sektora usług (na przykład szkoły księgowych). W tej sytuacji podział subwencji na podstawie odziedziczonych kosztów istniejących szkół zawodowych wykluczał jakiegokolwiek zachęty do restrukturyzowania istniejącej sieci szkolnej. Przeciwnie, tworzył perwersyjną zachętę, by utrzymywać drogie, przestarzałe szkolnictwo przemysłowe kosztem rozwoju liceów i bardziej pożądaných szkół zawodowych. Tak więc pierwszy problem polegał na tym, że koszty poszczególnych typów szkół, zwłaszcza zawodowych, nie odpowiadały ich wartości w systemie edukacji, a raczej były świadectwem wadliwej struktury szkolnictwa zawodowego.

Drugi problem dotyczył podziału środków na pozaszkolne placówki oświatowe, takie jak poradnie psychologiczno-pedagogiczne, ośrodki doskonalenia nauczycieli czy centra kształcenia ustawicznego. Z jednej strony, rozmieszczenie tych instytucji w różnych regionach kraju było nierównomierne. Z drugiej zaś, lata administracyjnego bezwładu w PRL i następujące po tym dziesięć lat głębokich zmian na rynku pracy spowodowały, że wiedza Ministerstwa o usługach oświatowych świadczonych przez te instytucje była wyjątkowo ograniczona. Finanso-

⁷⁵ W lipcu 1999 roku autorzy niniejszego rozdziału rozpoczęli pracę przy Ministerstwie Edukacji Narodowej w ramach finansowanego przez USAID programu pomocy technicznej. W ramach tego programu przygotowano propozycję nowego algorytmu podziału subwencji oświatowej. Prace te nadzorował wiceminister Andrzej Karwacki.

⁷⁶ Do 1999 roku szkoły zawodowe były kontrolowane przez 10 różnych ministerstw: rolnictwa, pracy i polityki społecznej, transportu, środowiska, kultury i sztuki, zdrowia, sprawiedliwości, obrony narodowej, spraw wewnętrznych i administracji oraz edukacji narodowej.

wanie tych instytucji na podstawie ich kosztów „historycznych” i jednocześnie odmawianie analogicznych środków tym jednostkom samorządu terytorialnego, gdzie placówek takich nie ma, wydawało się więc nieracjonalne i niesprawiedliwe.

Można nawet powiedzieć, że dylemat, który stanął przed MEN w 1998 roku, był bardziej wyrazistą wersją dylematu, który wcześniej dotyczył szkół podstawowych. Teraz bowiem Ministerstwo nie tylko nie wiedziało, jakie powinny być normatywne koszty szkół średnich i placówek pozaszkolnych, ale przede wszystkim nie było pewne, które z tych instytucji powinny być w ogóle utrzymane. W MEN zaczęto dostrzegać, że przekazując samorządom odpowiedzialność za oświatę, przerzucono na nie podejmowanie strategicznych decyzji dotyczących restrukturyzacji całego sektora, które nie mogły być podejmowane w Warszawie ze względu na brak dostatecznej wiedzy.

Trzeci problem, który popychał MEN w kierunku wprowadzenia finansowania oświaty „na ucznia”, związany był ze strukturalnym przesunięciem pomiędzy finansowaniem szkolnictwa podstawowego i ponadpodstawowego, które dokonało się w drugiej połowie dekady. Przesunięcie to było wynikiem kombinacji polityki decentralizacji oraz trendów demograficznych. Jak już widzieliśmy, reformatorzy ustalili ogólną wielkość subwencji oświatowej dla szkół podstawowych jako określony procent udziału przychodów budżetu państwa. Realna wartość tej kwoty rosła wraz ze wzrostem gospodarczym kraju. Ponadto siła polityczna gmin pozwoliła im doprowadzić dwukrotnie do podwyższenia tego udziału. Na skutek tego wartość subwencji rosła, podczas gdy liczba uczniów szkół podstawowych malała.

Jednak na poziomie szkolnictwa średniego zachodziła tendencja dokładnie odwrotna. Tutaj liczba uczniów rosła, gdyż dzieci powojennego wyżu demograficznego opuszczały szkoły podstawowe. Jednocześnie odpowiedzialność za finansowanie sektora była rozbita pomiędzy różne ministerstwa branżowe i MEN. Ministerstwo okazało się znacznie mniej skuteczne w obronie nakładów na szkolnictwo ponadpodstawowe niż gminy w stosunku do szkół podstawowych. Z tego powodu wydatki publiczne na oświatę ponadpodstawową w najlepszym razie dotrzymywały kroku inflacji. W sumie do 1999 roku wydatki na ucznia szkoły podstawowej osiągnęły poziom ponad 10% wyższy niż wydatki na ucznia szkoły ponadpodstawowej, co było dokładnym odwróceniem proporcji w innych krajach OECD.

Ta dysproporcja niepokoiła MEN z dwóch powodów. Po pierwsze, było wiadome, że w większości krajów OECD wydatki na ucznia w szkołach średnich są wyższe o ok. 15 do 20% niż wydatki na ucznia szkoły podstawowej. Po

drugie, rozumiano, że ustawa o dochodach JST z 1988 roku dała powiatom i samorządom województw znacznie mniej dochodów własnych oraz udziału w podatkach bezpośrednich, niż wcześniej otrzymały gminy. Oznaczało to, że finansowanie oświaty przez te szczeble samorządu będzie znacznie bardziej uzależnione od części oświatowej subwencji ogólnej, niż miało to miejsce w przypadku gmin, i że wobec tego powiaty i samorządy województw nie będą w stanie samodzielnie skorygować tak znaczącej dysproporcji.

MEN musiał więc sam zainicjować wyrównywanie tej dysproporcji, nie mając pewności, jak to zrobić. Nowa ustawa⁷⁷ przeznaczała na subwencję oświatową dla wszystkich jednostek samorządu nie mniej niż 12,8% przychodów budżetu państwa (w praktyce było na ogół więcej niż gwarantowała ustawa). Teoretycznie było możliwe, by Ministerstwo podzieliło te środki na dwa oddzielne fundusze, przeznaczając większy z nich dla szkolnictwa ponadpodstawowego. Wymagałoby to jednak otwartego przyznania, że planuje się odebrać jakąś część środków subwencyjnych gminom w celu skierowania ich do powiatów, co politycznie było bardzo trudne. Równie istotne było jednoczesne wprowadzenie strukturalnej reformy oświatowej i tworzenie gimnazjów. Gimnazja jako szkoły gminne przejmowały stopniowo część uczniów ze szkół, które od roku prowadziły powiaty. Oznaczało to konieczność stopniowego przesuwania pewnych środków budżetowych z powiatów do gmin, co niełatwo było wykonać w ramach dotychczasowych mechanizmów finansowych oświaty. Wszystko to wydawało się wykluczać możliwość podziału subwencji oświatowej na dwa oddzielne fundusze.

I wreszcie, w trakcie jednego z najdziwniejszych epizodów całego procesu decentralizacji oświaty, Ministerstwo znajdowało się pod naciskiem politycznych żądań wprowadzenia bonów oświatowych. Kilka partii politycznych o solidarnościowym rodowodzie używało „bonów szkolnych” jako hasła wyborczego podczas wyboru do Sejmu w 1998 roku, a ich wybrani przedstawiciele nalegali teraz, aby MEN te hasła zrealizował⁷⁸. Problem polegał jednak na tym, że nikt nie umiał sformułować, jakie cele polityczne mają być osiągnięte przez wprowadzenie bonu ani jak te bony mają funkcjonować. Nawet ich zwolennicy nie wydawali się rozumieć, że swobodny wybór szkoły był już od lat oczywistym elementem polskiego systemu oświaty (w przeciwień-

⁷⁷ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000, (Dz.U. Nr 150, poz. 983).

⁷⁸ Por. K. Marcinkiewicz, *Nareszcie bon edukacyjny*, „Rzeczpospolita”, 11 maja 1999, oraz E. Hibner, *Ustrojowe aspekty wprowadzenia nowego systemu finansowania oświaty*, w: *Finansowanie szkół średnich przez powiaty – doświadczenia wielkich miast*, Wyższa Szkoła Biznesu w Tarnowie, Tarnów 1999.

stwie do np. systemu amerykańskiego) i że rząd przekazywał już dla uczniów szkół niepublicznych środki finansowe z budżetu państwa w postaci quasi-bonu⁷⁹.

Dla większości zwolenników bonów ich atrakcyjność miała czysto polityczny charakter, gdyż pomysł, aby każdy otrzymał tę samą kwotę na wykształcenie swoich dzieci zgodnie ze swoimi własnymi wyborami, był niewątpliwie popularny. Niektórzy uważali, że wprowadzenie bonów zapewni zwiększone wsparcie publiczne dla szkół społecznych, religijnych i prywatnych⁸⁰. I wreszcie, urzędnicy Ministerstwa Finansów byli zaniepokojeni, że zatrudnienie w sektorze małało znacznie wolniej niż liczba uczniów. Warto zauważyć, że jednocześnie reformowali system ochrony zdrowia i system emerytalny – przez rozdzielanie funkcji finansowania usług od funkcji dostarczania usług – i nie mieli nic przeciw wprowadzeniu analogicznej prywatyzacji również w oświacie. Co więcej, przedstawiciele Ministerstwa Finansów niejednokrotnie wypowiadali się, jakby szkoły były przedsiębiorstwami, które, postawione w warunkach rynkowej dyscypliny i finansowania ściśle według liczby uczniów, a więc w warunkach ostrych ograniczeń budżetowych, albo się zreorganizują i zaczną produkować coś wartościowego, albo upadną⁸¹.

Jednak złudna prostota przekazywania obywatelom „tej samej kwoty finansowej na wykształcenie swoich dzieci” natychmiast znikła w konfrontacji z dramatycznymi różnicami w kosztach „na ucznia” w polskich szkołach. Wprowadzenie rzeczywistego równego finansowania wszystkich szkół na podstawie jednego standardu finansowego, na przykład na podstawie średniego (w przeliczeniu na jednego ucznia) kosztu prowadzenia szkoły w całym kraju, doprowadziłoby niedopuszczalnie wiele z tych szkół na krawędź bankructwa. Jednak postępowanie odwrotne, to znaczy wprowadzenie bonów ze zróżnicowanymi wartościami opartymi, na przykład na „historycznych” kosztach nauki w róż-

⁷⁹ Debata ta, z porównawczym uwzględnieniem realiów amerykańskich, jest opisana w pracy: A. Chaber, *Bon edukacyjny: kontrowersje i realia, praca magisterska*, UW, Warszawa 2000; por. też A. Levitas, J. Herczyński, M. Herbst, *Reforming the Algorithm for the Education Subvention, Presentation to MEN*, czerwiec 1999; A. Levitas, R. Rafuse, *Methodological Issues in Calculating and Financing a Second Tier of Local Self-Government in Poland*, Democratic Governance and Public Administration Project/DAI, USAID Contract No. DHR-C-95-000026-00, Warszawa 1998.

⁸⁰ Najwcześniejsze żądania wprowadzenia bonów szkolnych były sformułowane przez osoby tworzące oświatę społeczną (niepubliczną), por. K. Starczewska, *Bony oświatowe*, KOS 15 (165), Warszawa 1989. Finansowe wsparcie państwa dla szkół niepublicznych opisane jest w **przypisie 22**. W grudniu 2000 ustawa o systemie oświaty została ponownie znolizowana i obecnie samorządy muszą przekazywać szkołom niepublicznym pełną kwotę standardu na ucznia, a nie jak dotychczas połowę swoich średnich wydatków na ucznia.

⁸¹ Por. na przykład komentarze wiceministra finansów Jerzego Millera podczas konferencji na temat *Finansowanie szkół średnich przez powiat – doświadczenie wielkich miast*, Wyższa Szkoła Biznesu w Tarnowie, Tarnów 19 grudnia 1998.

nych typach szkół, byłoby sprzeczne z celem całego przedsięwzięcia. Po pierwsze, system uległby strasznej komplikacji, gdyż ktoś z ramienia rządu (przypuszczalnie w MEN) musiałby ustalić, ile powinno być bonów różnych typów i kto powinien je otrzymać. Po drugie, co nie mniej ważne, wprowadzenie bonów o zróżnicowanych wartościach zakłada, że ktoś w rządzie wie z góry nie tylko, ile kosztują szkoły różnych typów, ale także, jaka jest ich rzeczywista wartość. Ponieważ tego właśnie nikt nie wie i akurat to miałyby ujawnić mechanizmy rynkowe, tworzenie wielowartościowych bonów doprowadziłoby do segmentacji rynku przed jego narodziem.

Dyskusja na temat bonów, podobnie jak wcześniejsze trudności MEN napotkane przy ustalaniu normatywnych kosztów szkół średnich, zmuszała Ministerstwo do ponownego przemyślenia celów i skutków decentralizacji oświaty. Z jednej strony, analizy różnych konsekwencji wprowadzenia bonów przekonało specjalistów MEN, że problemy restrukturyzacji szkolnictwa ponadpodstawowego są zbyt głębokie, aby je pozostawić prawom rynku⁸². Z drugiej strony, doświadczenia z poprzedniego roku przy ustalaniu standardów finansowania szkół zawodowych i ogólnokształcących różnych typów, a także placówek pozaszkolnych, wskazywały, że nie posiadano w MEN dostatecznej wiedzy, aby kierować restrukturyzacją z Warszawy. Jednym słowem, w 1999 roku Ministerstwo uznało, że zasady alokacji subwencji oświatowej dla jednostek samorządu oparte na liczbie uczniów są najlepszą obroną przed żądaniem bonów oświatowych, najlepszą drogą do wyrównania dysproporcji finansowania pomiędzy szkolnictwem podstawowym i średnim i jedynym sposobem ułatwienia samorządom lokalnym trudnego zadania restrukturyzacji sektora.

W rezultacie tych problemów i dyskusji od początku 2000 roku, po ponad rocznym okresie intensywnych analiz i symulacji, MEN wprowadził podział subwencji oświatowej oparty na kryterium liczby uczniów. Oznaczało to wprowadzenie istotnych zmian do algorytmu.

- Pierwszą, być może najważniejszą zmianą było wprowadzenie progów w stosunku do subwencji ubiegłorocznej, zależnych nie od pełnej subwencji oświatowej danej jednostki samorządu, ale od subwencji oświatowej na ucznia. W ten sposób mechanizm alokacji zaczął uwzględniać przesunięcia uczniów pomiędzy jednostkami samorządu oraz pomiędzy szczeblami edukacji. Ozna-

⁸² MEN był w tej walce, dosyć wyjątkowo, wspierany przez ZNP, por. Informator Zarządu Głównego ZNP nr 14 (325).

czało to też, że po raz pierwszy pełna subwencja oświatowa danej gminy czy powiatu mogła ulec zmniejszeniu w stosunku do subwencji poprzedniego roku, nawet jeżeli wysokość subwencji na ucznia pozostała taka sama lub wzrosła.

- Druga zmiana polegała na tym, że Ministerstwo ustaliło współczynniki dla miejskich szkół podstawowych i dla miejskich liceów ogólnokształcących na tej samej wysokości (waga 1), aby w ten sposób rozpocząć wyrównywanie dysproporcji pomiędzy finansowaniem szkolnictwa podstawowego i średniego. Innymi słowy, Ministerstwo podjęło świadomą, choć nie do końca jawną decyzję, aby przesunąć część subwencji oświatowej z gmin do powiatów. Decyzja ta była uzasadniona zarówno względnym zubożeniem szkolnictwa ponadpodstawowego w latach 90., jak i faktem, że powiaty nie miały z czego dokładać do subwencji oświatowej.
- Trzecia zmiana to zastąpienie 27 zróżnicowanych standardów finansowych dla różnych typów szkół ponadpodstawowych przez jeden współczynnik dla wszystkich liceów (waga 1) i jeden współczynnik dla wszystkich szkół zawodowych (waga 1,15). Symulacje wykazały, że w znakomitej większości powiatów ten współczynnik zapewniał subwencję w wysokości z poprzedniego roku. Jednak przede wszystkim przez usunięcie 27 różnych standardów Ministerstwo wyeliminowało z algorytmu jakiegokolwiek zachęty dla powiatów, by tworzyły szkoły danego typu, oraz wszystkie sugestie dotyczące kosztów nauczania różnych kierunków zawodowych. Innymi słowy, Ministerstwo w sposób jednoznaczny przekazało powiatom odpowiedzialność za alokację środków pomiędzy ich szkoły średnie, przyjmując do wiadomości, że powiaty są lepiej niż MEN predysponowane do podejmowania decyzji o restrukturyzacji sektora.
- Czwartym z nowych posunięć MEN było wyliczenie średnich kosztów na ucznia lub na korzystającego we wszystkich pozaszkolnych placówkach oświatowych. Te z nich, w których pojęcie korzystającego miało wyraźny sens (internaty i bursy, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze itp.) były finansowane zgodnie z liczbą korzystających. Pozostałe (jak poradnie psychologiczno-pedagogiczne itp.) były finansowane proporcjonalnie do liczby wszystkich uczniów na terenie danej jednostki samorządu przez wprowadzenie odpowiednich wag. W praktyce oznaczało to, że MEN ograniczał środki dla samorządów dostarczających dane usługi w nadmiarze (w stosunku do średniej krajowej), przekazując je tym, które usług dostarczały mniej.

- MEN w ten sposób, przynajmniej teoretycznie, zostawił powiatom prawo do decyzji o poziomie i jakości świadczonych usług, z nadzieją, że zadecydują one, w jakim zakresie i gdzie dopłacić do otrzymywanej subwencji.
- I wreszcie, wagi dla uczniów szkół wiejskich i w małych miastach MEN pozostawił bez zmian (poza rozszerzeniem ich na szkoły średnie). Jednak dodał do nich wagę dla gmin wiejskich dowożących dzieci do szkoły (proporcjonalnie do liczby uczniów dowożonych). MEN przyznawał w ten sposób, że dotychczasowy algorytm stawiał w szczególnie trudnej sytuacji te gminy wiejskie, które miały małą liczbę uczniów na nauczyciela albo szczególnie małe oddziały klasowe, i po raz pierwszy zróżnicował wysokość wag wewnątrz grupy gmin wiejskich. Zamiast jednak przyjmować małe oddziały klasowe jako dodatkowy koszt do sfinansowania przez subwencję, skłaniał gminy wiejskie do racjonalizacji i konsolidacji sieci szkolnej.

Zmiany te, razem wzięte, pozwoliły Ministerstwu na wprowadzenie matematycznie spójnego algorytmu dzielącego 12,8% przychodów budżetu państwa pomiędzy wszystkie jednostki samorządu terytorialnego wyłącznie na podstawie liczby i charakterystyk uczniów uczęszczających do prowadzonych przez nie szkół (w Załączniku 2 podano pełną listę wag użytych w algorytmie oraz ich udział w podziale całości subwencji). Dzięki tym wagom można wyliczyć dla każdego samorządu odpowiadającą mu liczbę uczniów przeliczeniowych, proporcjonalnie do której była dla niego naliczana subwencja oświatowa (przed zastosowaniem progów). Dzieląc ogólną kwotę subwencji oświatowej (określoną w ustawie budżetowej, po odliczeniu obowiązującej rezerwy subwencji oświatowej) przez pełną liczbę uczniów przeliczeniowych, otrzymujemy nominalny standard finansowy na ucznia (osobę fizyczną), a w istocie standard finansowy dla ucznia szkoły podstawowej oraz liceum ogólnokształcącego w mieście powyżej 5 tys. mieszkańców. Standard ten został przez MEN nazwany „kalkulacyjnym bonem oświatowym”, co było ukłonem pod adresem zwolenników bonów oświatowych: przejrzysty standard finansowy był wykorzystywany do naliczania subwencji dla samorządów, a nie, jak miało być z bonami, bezpośrednio dla szkół lub rodziców.

Z samej swojej natury nowy algorytm ewidentnie oddalił podział środków subwencyjnych od alokacji ukształtowanej historycznie, a więc zależnej przede wszystkim od dawnego rozkładu zatrudnienia nauczycieli. Nie daje więc gwarancji, że subwencja oświatowa wystarczy, by pokryć koszty bieżące i płace we wszystkich szkołach danej jednostki samorządu. Innymi słowy, MEN wyko-

rzyszał algorytm, by wprowadzić *de facto* standardy finansowe, których nie był w stanie wprowadzić *de iure*.

2.6.4. Nowelizacja Karty nauczyciela i kryzys 2000 roku

Jednocześnie z wprowadzaniem nowego mechanizmu podziału subwencji oświatowej według liczby uczniów MEN starał się doprowadzić do znowelizowania Karty nauczyciela. Poważne negocjacje ze związkami zawodowymi, w tym zwłaszcza ze Związkiem Nauczycielstwa Polskiego blisko związanym z SLD, zaczęły się w lecie 1999 roku i trwały niemal bez przerwy aż do uchwalenia nowelizacji przez Sejm w lutym 2000 roku. W negocjacjach tych nie brały udziału związki samorządów lokalnych (takie jak ZGWRP i ZMP), które wołały udawać, że ustalanie pensji i warunków pracy nauczycieli ich w żaden sposób nie dotyczy. W samym MEN prace nad nowym algorytmem i nad zmianą ustawy Karta nauczyciela były prowadzone niezależnie przez różne zespoły.

Podstawowym celem MEN w tych negocjacjach było zwiększenie pensum nauczycielskiego i czasu poświęcanego tygodniowo na prowadzenie lekcji. Nowy system awansu zawodowego miał także zwiększyć funkcję motywacyjną systemu płacowego nauczycieli. Określone w Karcie nauczyciela 18-godzinne pensum już od dawna było uważane przez MEN oraz przez Bank Światowy za zbyt niskie, dotychczasowy zaś system płac, oparty przede wszystkim na stażu pracy i na poziomie wykształcenia, był niewątpliwie zbyt sztywny. MEN rozpoczął więc negocjacje, pragnąc uzyskać zwiększenie pensum i zmiany w systemie płac w zamian za zwiększenie wynagrodzeń⁸³. Jak można było oczekiwać, ZNP sprzeciwiał się zmianom i pensum, i systemu płac oraz żądał bezwarunkowego wzrostu wynagrodzeń.

Uzgodnione ostatecznie zmiany ustawy⁸⁴ wykazały siłę Związku Nauczycielstwa Polskiego i słabość Ministerstwa, które starało się w dodatku osiągnąć „porozumienie” przed wyborami prezydenckimi późną jesienią. Ministerstwu nie udało się uzyskać ogólnego zwiększenia pensum. Uzgodniono tylko, że w danej szkole pensum może być podniesione po uzyskaniu zgody nauczycieli oraz dyrektora szkoły (bez udziału samorządów). Nowelizacja KN stworzyła także nowy, czterostopniowy system awansu zawodowego nauczycieli: nauczy-

⁸³ MEN, *Ministerstwo Edukacji Narodowej o nowelizacji Karty Nauczyciela*, Biblioteczka Reformy 23, Warszawa 2000.

⁸⁴ Ustawa zmieniająca ustawę Kartę nauczyciela z dnia 18 lutego 2000.

ciel stażysta, nauczyciel kontraktowy, nauczyciel mianowany, nauczyciel dyplomowany. Te stopnie awansu zawodowego doprowadziły do znacznie większego zróżnicowania płac. Ich wprowadzenie miało pozwolić na określanie płac nauczycieli nie na podstawie formalnych kwalifikacji i stażu pracy, ale na ocenie efektywności pracy nauczyciela⁸⁵.

Aby móc wprowadzić w życie nowy system awansu zawodowego nauczycieli, konieczne było stworzenie złożonych i kosztownych procedur niezależnej oceny nauczycieli. Zasadniczym elementem tego systemu były indywidualne plany rozwoju zawodowego nauczycieli. W pewnym sensie próbowano wprowadzić odpowiedzialność nauczycieli za efekty ich pracy bez żadnych zewnętrznych metod pomiaru efektywności nauczania. Zgodnie z tymi procedurami komisje do spraw awansu zawodowego nauczycieli miały oceniać, czy dany nauczyciel zasługuje na przejście z jednego szczebla awansu na następny, przy czym komisję decydującą o przejściu na stopień nauczyciela kontraktowego powołuje dyrektor szkoły, na stopień mianowanego – organ prowadzący szkołę, zaś na stopień dyplomowanego – kurator oświaty. Jednak w praktyce okazało się, że ani MEN, ani samorzady nie panowały nad procesem awansu i nie prowadziły analiz ilościowych pozwalających kontrolować i przewidywać ten proces, a co za tym idzie – i wzrost wynagrodzeń. Jest to szczególnie ważne w odniesieniu do przejścia pomiędzy trzecim i czwartym szczeblem awansu (z nauczyciela mianowanego na dyplomowanego), gdyż wzrost wynagrodzenia jest tu największy. W sytuacji gdy aż 80% wszystkich zatrudnionych nauczycieli automatycznie zaliczono do trzeciego szczebla awansu na podstawie nowelizacji, trudno było przewidywać finansowe konsekwencje nowych zapisów Karty nauczyciela.

Wkrótce po uchwaleniu nowelizacji kierownictwo MEN zaapelowało do nauczycieli i samorządów, aby poważnie i odpowiedzialnie traktowały nowo wprowadzone zasady awansu. Na apel ten samorzady nie mogły jednak zareagować, ponieważ w procesie awansu zawodowego nauczycieli ustawa nie przypisała im poważnej roli.

Znowelizowana Karta nauczyciela wprowadziła także poważne zmiany w sposobie naliczania podstawowego wynagrodzenia nauczycieli i uprościła długą listę dodatków do płacy (określonych procentowo w stosunku do płacy zasadniczej), likwidując wiele z nich. Określiła też, że stawka wynagrodzenia zasadniczego powinna stanowić nie mniej niż 75% wynagrodzenia całkowitego

⁸⁵ MEN, *Uwagi w sprawie ustalania przez jednostki samorządu terytorialnego regulaminów w świetle art. 30, ust. 6 ustawy – Karta nauczyciela*, Warszawa 2001.

(por. art. 30 ust. 5 ustawy). Jednak brak było wiarygodnych danych dotyczących wielu z tych dodatków, kiedy więc samorządy zwiększyły wynagrodzenie zasadnicze zgodnie z nową tabelą płac, musiały także zwiększyć płace całkowite w sposób przez nikogo nieprzewidziany. Samorządy oczywiście nie kryły swojej opinii, że MEN radykalnie nie docenił kosztów nowego ustawodawstwa⁸⁶.

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden poziom niejasności nowych przepisów. Choć stawki wynagrodzenia zasadniczego były kwotowo wymienione w tzw. rozporządzeniu płacowym (wydanym przez MEN w maju 2000 roku) dla każdego szczebla awansu zawodowego, to znowelizowana Karta nauczyciela określała, że samorządy są zobowiązane do takiego określania swoich regulaminów płacowych, aby te kwoty zostały osiągnięte jedynie *średnio* dla wszystkich nauczycieli danego szczebla we wszystkich szkołach prowadzonych przez dany samorząd (art. 30 ust. 6 ustawy). W ten sposób żaden konkretny nauczyciel nie był w stanie sprawdzić, ile powinna wynosić jego płaca w nowym systemie⁸⁷. Co gorsza, przy braku wiarygodnych danych zbieranych na poziomie MEN, samorządy potrafiły jednocześnie żądać od MEN więcej, niż im brakowało, i płacić nauczycielom mniej niż wymagała ustawa⁸⁸.

I wreszcie, znowelizowana Karta nauczyciela zawierała delegację dla ministra edukacji narodowej do wydania rozporządzenia określającego standardy zatrudnienia nauczycieli dla wszystkich typów szkół (art. 30, ust. 9 ustawy). Karta stwierdzała przy tym, że zobowiązania budżetu państwa wobec jednostek samorządu terytorialnego ograniczają się do płac nauczycieli zatrudnionych zgodnie z tymi standardami (art. 30, ust. 8 ustawy). Te zapisy ustawy były pierwszą próbą MEN postawienia barier nieograniczonemu zobowiązaniu do pokrywania kosztów bieżących szkół (w tym płac nauczycieli) z budżetu centralnego, a tym samym pierwszą próbą rozwiązania problemu, który – jak widzieliśmy – ciążył nad reformą oświaty od samego początku. Co jest jednak bardzo znamienne, rozporządzenie to nie zostało wydane i z tego powodu zobowiązania finansowe rządu nie zostały precyzyjnie ograniczone (parę lat później delegacja ta została z ustawy wycofana).

Brak rozporządzenia o standardach zatrudnienia nauczycieli oraz niedoszacowanie kosztów nowego systemu awansu natychmiast doprowadziły do głębo-

⁸⁶ Por. Zespół ds. Oceny Skutków Karty Nauczyciela, Protokół z 25 lipca 2000, maszynopis powielony.

⁸⁷ E. Nowakowska, *Podwyżki przez obniżki*, „Polityka” nr 41, z 7 października 2000.

⁸⁸ Por. M. Tobor, *Finansowe skutki wdrożenia zmian w Karcie nauczyciela na przykładzie kilku wybranych miast*, Vulcan, Wrocław 2000; A. Levitas, J. Herczyński, M. Herbst, *Jak poprawić algorytm*, „Wspólnota” nr 39, wrzesień 2000.

kiego kryzysu. Samorządy twierdziły, że z tytułu wprowadzenia nowego systemu wynagrodzeń należy im się dofinansowanie w wysokości 2 mld zł, czyli około 10% całej subwencji oświatowej⁸⁹. W lipcu 2000 roku minister edukacji narodowej podał się do dymisji. Intensywne negocjacje między rządem i samorządami doprowadziły wreszcie do kompromisu i rząd wypłacił samorządom rekompensatę nieprzewidzianych skutków nowelizacji Karty w roku 2000 w wysokości 1,3 miliarda zł. Ministerstwu udało się także przeprowadzić w Sejmie kolejną nowelizację Karty, zmieniającą związek między wynagrodzeniem podstawowym i całkowitym, co ograniczyło zobowiązania budżetu państwa w 2001 roku.

2.7. Zarządzanie oświatą w latach 1990–1999

Na początku lat 90. XX wieku architekci polskich reform samorządowych i oświatowych stworzyli wizję podziału zadań w sektorze, zgodnie z którą nadzór nad procesem pedagogicznym pozostał niemal w całości w rękach kuratoriów, rola samorządów zaś została ograniczona do zarządzania budynkami szkolnymi i dofinansowania szkół w zakresie nowych inwestycji oraz dodatków do wynagrodzeń nauczycieli. Teraz przyjrzymy się bliżej, co naprawdę samorządy robiły ze swoimi szkołami w ciągu tej dekady i spróbujemy odnaleźć rzeczywiste usterki w konstrukcji, której ustawową strukturę – wraz z jej wadami – już opisaliśmy.

2.7.1. Zarządzanie przedszkolami

Odpowiedzialność za utrzymanie i finansowanie przedszkoli została przekazana gminom w 1992 roku. Ponieważ edukacja przedszkolna nie jest w Polsce obowiązkowa, gminy same decydowały o zakresie oferowanej opieki przedszkolnej (liczbie miejsc w przedszkolach). Gminy były natomiast zobowiązane zapewnić zajęcia przedszkolne w ramach klasy przygotowawczej (tak zwanej „zerówki”, albo klasy „0”) wszystkim sześciolatkom, których rodzice tego żądali, przy czym organizacja „zerówek” musiała być zgodna z Kartą nauczyciela, również w zakresie wymagań stawianych nauczycielom oraz zasad ich wynagradzania.

Nieobowiązkowy charakter wychowania przedszkolnego oraz ogólne przekonanie, że państwo komunistyczne nadmiernie ingerowało w życie rodzinne,

⁸⁹ Kwota ta była niemal z pewnością przesadzona, ale luki prawne w ustawie uniemożliwiają wiarygodne oszacowanie faktycznego niedoboru.

skłoniły reformatorów do nieuwzględniania przedszkoli w subwencji oświatowej i wskazania przychodów ogólnych gmin jako źródła ich finansowania. Należy podkreślić, że chociaż obowiązek szkolny zaczyna się w wieku siedmiu lat, to około 90% polskich sześciolatków uczęszczało do zerówek w latach 1990–1999 (tabela 5).

TABELA 4. LICZBA PRZEDSZKOLI I WYCHOWANKÓW NA WSI I W MIEŚCIE
W LATACH 1990–1999

	1990	1995	1999	Spadek w %
Liczba przedszkoli	12 308	9350	8733	29
Miasto	7009	5625	5453	22
Wieś	5299	3725	3280	38
Liczba wychowanków	856,6	823,2	719,6	16
Miasto	665,8	661,8	574,7	14
Wieś	190,8	161,4	144,9	24

Źródło: Rocznik Statystyczny GUS, rok 2000, s. 248.

Gminy musiały więc ponosić bardzo duże koszty edukacji od samego początku procesu decentralizacji. W latach 1991–1993, kiedy większość wydatków oświatowych gmin związana była z przedszkolami i była finansowana wyłącznie z dochodów własnych, gminy wydawały na oświatę od 18 do 25% całego swojego budżetu⁹⁰, co było równe ok. 0,5% PKB (rys. 1). Tabela 4 pokazuje, że w odpowiedzi na to obciążenie gminy zamknęły niemal 30% wszystkich przedszkoli⁹¹. W opinii publicznej utrwaliło się przekonanie, że samorządy terytorialne nie doceniają znaczenia wczesnodziecięcej edukacji. Było to jedną z przyczyn opóźnienia terminu obligatoryjnego przejścia szkół podstawowych przez gminy z planowanego na początek 1993 roku do 1996 roku.

Jednak zarzut, że gminy źle zarządzały przedszkolami, jest, ogólnie rzecz biorąc, nieusprawiedliwiony. Tabela 5 pokazuje, że pomimo zamykania przed-

⁹⁰ GUS, *Budżety gmin w latach 1992–1994*, Wydawnictwo GUS, Warszawa 1995.

⁹¹ Trzeba dodać, że do 1990 roku przedsiębiorstwa państwowe oraz PGR-y prowadziły 5–10% wszystkich przedszkoli. Część z nich została zamknięta przez prowadzące je przedsiębiorstwa i PGR-y, a część została skomunalizowana. Wiele przedszkoli przekazanych gminom zostało później przez nie zamkniętych.

szkoli, po uwzględnieniu ostrego niżu demograficznego, procent dzieci w wieku przedszkolnym objętych opieką nieco wzrósł w przeciągu dekady. Jest to szczególnie widoczne w odniesieniu do dzieci miejskich, gdzie uczestnictwo zarówno w wychowaniu przedszkolnym, jak i w klasie zerowej znacznie wzrosło po spadkach na początku lat 90. Oznacza to, że gminy miejskie potrafiły zarówno usprawnić system opieki przedszkolnej, jak i odpowiednio zareagować na rosnące potrzeby w zakresie ze strony miejskich społeczności⁹².

TABELA 5. UDZIAŁ WYCHOWANKÓW PRZEDSZKOLI WŚRÓD DZIECI W WIEKU 3–6 LAT

	1990	1993	1995	1997	1999
Procent 6-latków w klasach „0”	95,3	94,9	97,3	97,1	96,7
Miasto	98,3	98,0	102,2	103,2	103,5
Wieś	90,8	89,4	90,8	89,7	88,5
Procent 3–5-latków w przedszkolach	31,0	25,5	28,7	31,3	34,0
Miasto	40,5	34,7	40,1	44,9	49,3
Wieś	17,8	13,6	14,1	15,2	15,7
Procent 3–6-latków objętych wychowaniem przedszkolnym	48,2	43,6	45,3	49,0	50,8
Miasto	56,3	51,6	56,5	60,6	63,9
Wieś	36,6	33,1	33,4	35,0	35,2

Źródło: materiały MEN dla Sejmu 1996, 1997, 1998, 1999 oraz 2000.

Sytuacja na obszarach wiejskich była jednak trudniejsza. Analogicznie do miast, udział dzieci objętych opieką przedszkolną spadł zaraz po przekazaniu przedszkoli samorządom i zaczął się podnosić po 1995 roku. Wzrost ten był jednak mniej wyraźny i do roku 1999 nie osiągnął poziomu opieki przedszkolnej sprzed 1990 roku. Co gorsza, odsetek dzieci w wieku od 3 do 5 lat uczęszczających do przedszkoli na wsi w 1999 roku – 15,7% – był wyjątkowo niski

⁹² Otrzymane wartości powyżej 100% dla przedszkoli miejskich częściowo wynikają z dojeżdżania dzieci z okolic podmiejskich do przedszkoli w miastach. Mogą być też skutkiem uczęszczania pięcioletków oraz siedmiolatków. Z kolei wzrost liczby dzieci objętych opieką przedszkolną na wsi przynajmniej częściowo zachodził w bogatych gminach podmiejskich, administracyjnie określanych jako wiejskie.

na tle standardów europejskich, udział zaś wiejskich sześciolatków w klasach zerowych był o 10 punktów procentowych niższy niż w miastach.

Nie należy jednak winić gmin wiejskich za złe zarządzanie przedszkolami. Przeciwnie, trzeba docenić ich osiągnięcia i brać pod uwagę ich sytuację. Powszechnie na polskiej wsi tradycyjne struktury rodzinne ograniczały zapotrzebowanie na opiekę przedszkolną. Jednocześnie koszt utrzymywania oddzielnych przedszkoli dla malejącej populacji dzieci w wieku przedszkolnym był na wsi bardzo wysoki. Dlatego też gminy wiejskie zamknęły bądź skonsolidowały oddzielne przedszkola i przeniosły większość „zerówek” do szkół podstawowych. Pozwoliło im to na utrzymanie scholaryzacji sześciolatków na mniej więcej tym samym poziomie. Niektóre gminy wiejskie, wobec braku przedszkoli, przyjmowały pięciolatków do klasy zerowej. Ponadto, jak widać w tabeli 6, były w stanie zbliżyć średnią wielkość oddziału przedszkolnego do poziomu przedszkoli miejskich.

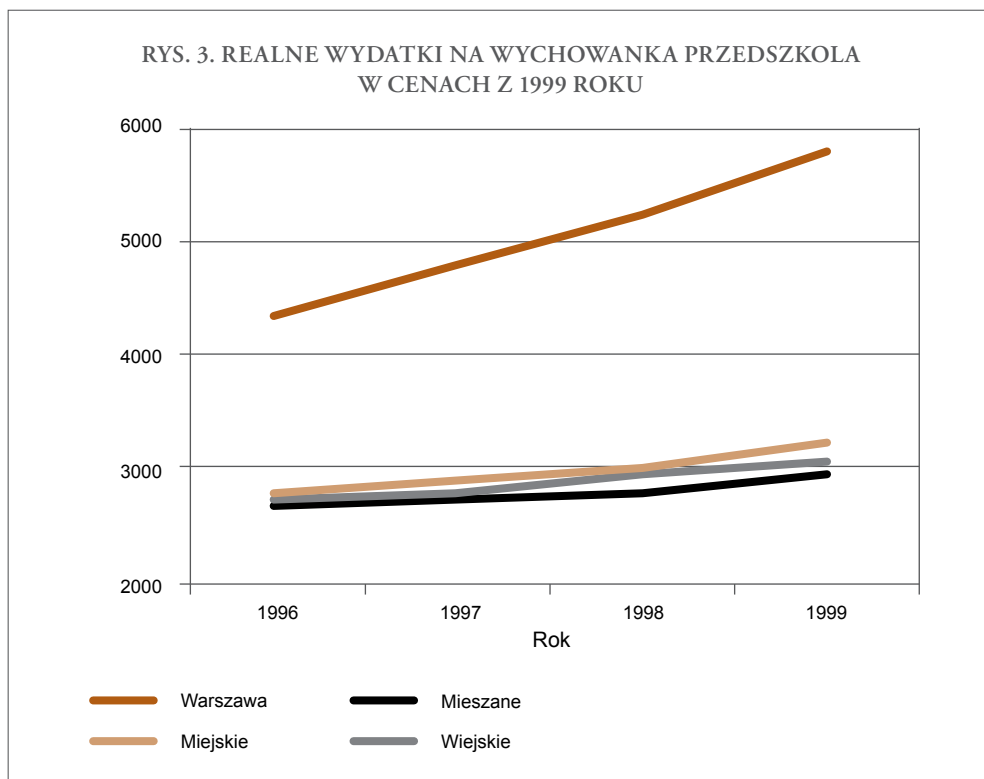
TABELA 6. ŚREDNIA WIELKOŚĆ ODDZIAŁU PRZEDSZKOLNEGO
W 1991 I 1999 ROKU

	1991	1999
Wieś	7,8	20,8
Miasto	18,6	23,6

Źródło: materiały MEN dla Sejmu 1992, 1999.

Jest to wyjątkowe osiągnięcie, gdyż – jak widzieliśmy – polska wieś charakteryzuje się dużą liczbą bardzo małych szkół podstawowych z bardzo małymi oddziałami szkolnymi (Załącznik 1).

I wreszcie zauważmy, że gminy wiejskie zdołały zwiększyć wydatki na dziecko objęte opieką przedszkolną w stopniu podobnym do gmin miejskich mimo znacznie mniejszych dochodów. Pokazuje to rys. 3.



Źródło: rachunki własne na podstawie danych GUS.

2.7.2. Zarządzanie szkołami podstawowymi i utworzenie gimnazjów

Podobnie jak w przypadku przedszkoli, widoczna jest różnica w skutkach decentralizacji między gminami wiejskimi i miejskimi, wynikająca z ich odmiennych sytuacji i możliwości. W latach 1990–1999 miasta stawały czoła zupełnie innym wyzwaniom strukturalnym niż gminy wiejskie, zaś przy rozwiązywaniu powstających problemów miały do dyspozycji znacznie większe zasoby ludzkie i finansowe. Dlatego analiza zarządzania szkołami podstawowymi powinna być przeprowadzona oddzielnie dla gmin miejskich i gmin wiejskich.

Tabela 7 pokazuje, ile na wydatki bieżące i na utrzymanie szkół (bez inwestycji) w 1998 roku dopłaciły gminy różnych typów ze swoich dochodów własnych. Do otrzymanej subwencji oświatowej gminy dopłaciły średnio 150 zł na ucznia, czyli około 8% kosztów bieżących. Jednak pomiędzy różnymi typami gmin zachodziły znaczne różnice. Gminy wiejskie dopłaciły 64 zł na ucznia, czyli 3% kosztów, podczas gdy gminy miejskie około 200 zł, czyli 11% koszt-

tów. Nietypowym miastem jest Warszawa, która dopłaciła około 40% wydatków bieżących (czyli ponad 65% otrzymanej subwencji oświatowej).

TABELA 7. WYDATKI PONAD OTRZYMANĄ SUBWENCJĘ OŚWIATOWĄ W 1998 ROKU

		w mln zł	udział (%)	na ucznia (zł)
Razem	Pełne wydatki bieżące	10 220	100	2 125
	Subwencja oświatowa	9 450	92	1 965
	Wydatki ponad subwencję	770	8	160
Gminy wiejskie	Pełne wydatki bieżące	3 476	100	2 465
	Subwencja oświatowa	3 385	97	2 400
	Wydatki ponad subwencję	91	3	64
Gminy miejsko-wiejskie	Pełne wydatki bieżące	2 379	100	2 092
	Subwencja oświatowa	2 273	96	1 999
	Wydatki ponad subwencję	106	4	93
Gminy miejskie	Pełne wydatki bieżące	3 964	100	1 874
	Subwencja oświatowa	3 546	89	1 676
	Wydatki ponad subwencję	418	11	198
Warszawa	Pełne wydatki bieżące	401	100	2 722
	Subwencja oświatowa	246	61	1 670
	Wydatki ponad subwencję	155	39	1 052

Źródło: M. Herbst, *Realizacja zadań oświatowych przez powiaty*, w: G. Gorzelak, B. Jałowicki, M. Stec (red.), *Reforma terytorialnej organizacji kraju. Dwa lata doświadczeń*, EUROREG, Warszawa 2001.

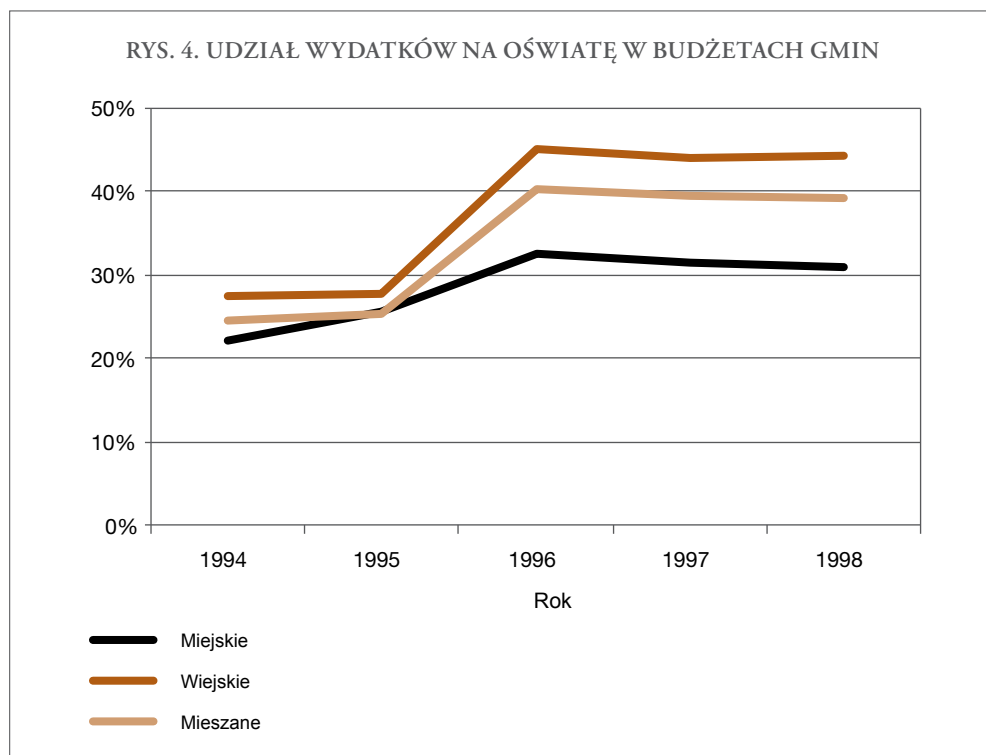
Gdyby te dopłaty stanowiły po prostu miarę niesfinansowanego obciążenia zadaniami oświatowymi, nałożonego na gminy przez algorytm alokacyjny przyjęty przez MEN, wówczas można by uznać, że waga 0,33 dla uczniów szkół wiejskich (dzięki której średnia otrzymana subwencja na ucznia w gminach wiejskich wynosiła 2400 zł wobec 1676 zł w gminach miejskich⁹³) jest przynaj-

⁹³ Warto zwrócić uwagę, że jest to różnica 43%, a nie 33%, jak zapisano w algorytmie. Wynika to ze znacznie wyższych wag dla szkół wiejskich stosowanych na początku badanego okresu oraz z systematycznego stosowania z roku na rok dolnych progów.

mniej w części nieuzasadniona. Tak jednak nie jest i, jak już wspominaliśmy, ma miejsce bipolarny rozkład gmin, które najczęściej dopłacają do subwencji: bogate gminy miejskie oraz gminy wiejskie o bardzo niskich dochodach własnych i z bardzo niską liczbą uczniów na nauczyciela.

Jak pokazuje rys. 4, udział wydatków na oświatę w budżetach gmin w latach 1994–1998 różnił się w zależności od typu gminy, choć dla wszystkich stanowił największą kategorię wydatków. Gminy wiejskie i mieszane wydawały na szkolną i przedszkolną oświatę odpowiednio 45 i 40% swoich budżetów. Gminy miejskie przeznaczały tylko 33% swojego budżetu na oświatę, co w dodatku obejmowało znaczne wydatki na szkoły średnie w miastach na prawach powiatów. Ponieważ samorzady miejskie realizują większy zakres publicznych zadań niż wiejskie, niższy udział oświaty w ich budżetach nie jest wiarygodnym wskaźnikiem łatwiejszej sytuacji finansowej tych gmin. Tym niemniej sugeruje to, że na różne typy samorządów oświata nakłada różne obciążenia budżetowe.

Charakter tych obciążeń staje się jaśniejszy, kiedy przyjrzymy się podziałowi wydatków na oświatę dla gmin różnego typu. Jak widać z tabeli 8, gminy wiej-



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych.

skie w 1999 roku wydawały na wynagrodzenia o 3,2% punktu procentowego swoich budżetów oświatowych więcej niż gminy miejskie. Płace stanowiły ok. 80% wydatków szkół średnio w kraju i około 85% w gminach wiejskich⁹⁴. W stosunku do standardów międzynarodowych było to bardzo dużo, gdyż uważa się powszechnie, że płace nie powinny przekraczać od 65 do 75% bieżących wydatków szkół. Różnice w tym zakresie między gminami miejskimi i wiejskimi odzwierciedlają niższą liczbę uczniów przypadających na nauczyciela w szkołach wiejskich.

TABELA 8. UDZIAŁ PŁAC W GMINNYCH BUDŻETACH OŚWIATOWYCH (W %)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Warszawa	47,8	46,6	51,1	49,3	51,2	54,9
Gminy miejskie	49,3	48,6	63,6	63,8	63,6	68,7
Gminy mieszane	45,0	47,2	65,8	65,6	66,8	69,2
Gminy wiejskie	48,6	51,1	68,1	68,0	69,5	71,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych.

Obserwacja budząca zdziwienie to fakt, że gminy wiejskie wydawały na inwestycje większą część swojego budżetu oświatowego niż inne typy gmin (tabela 9). Częściowo wynikało to z faktu, że gminy wiejskie miały nieco wyższy udział w (ciągle malejących) dotacjach celowych na inwestycje z budżetu państwa. Dotacje te jednak stanowiły w roku 1999 mniej niż 10% wszystkich wydatków inwestycyjnych gmin na oświatę (spadek z około 28% w 1997 roku) i nie tłumaczą różnicy wysiłku inwestycyjnego między gminami wiejskimi i miejskimi⁹⁵.

Wyższy udział płac i inwestycji w budżetach oświatowych gmin wiejskich oznacza, że mniej niż 15% tych budżetów wydawane było na pomoce szkolne i inne koszty oświaty, przy 25% w gminach miejskich. Wyższe wydatki inwestycyjne mogły także oznaczać, co jest nie mniej ważne, że wiejskie systemy szkolne odczuwają większą potrzebę restrukturyzacji niż szkoły miejskie.

⁹⁴ Zob. np. Związek Gmin Śląska Opolskiego, *Wydatki na funkcjonowanie oświaty publicznej*, Opole 1998.

⁹⁵ Obliczenia własne. Porównaj też I. Kowalska, *Procedura rozdziału środków na inwestycje oświatowe z budżetu państwa*, Warszawa 1999.

TABELA 9. UDZIAŁ INWESTYCJI W BUDŻETACH OŚWIATOWYCH GMIN (W %)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Warszawa	9,2	5,3	8,0	10,4	9,2	5,4
Gminy miejskie	5,7	6,0	5,2	6,1	6,2	5,0
Gminy mieszane	11,2	13,2	9,1	11,1	10,4	9,6
Gminy wiejskie	18,3	19,5	13,6	14,8	13,8	12,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych.

Z powodu szybszego spadku liczby nauczycieli niż uczniów w szkołach wiejskich liczba uczniów na nauczyciela (jak i wielkość oddziału klasowego) na wsi w istocie wzrosła trochę – z 13,34 do 13,86 (wzrost o 4%). Tymczasem odwrotna tendencja w miastach spowodowała spadek liczby uczniów na nauczyciela z 18,68 do 16,90. Innymi słowy, gminy wiejskie musiały zwalniać więcej nauczycieli, aby uchronić i tak niską liczbę uczniów na nauczyciela przed dalszym spadkiem, podczas gdy gminy miejskie nie tylko dokonały mniejszego wysiłku w zakresie redukcji zatrudnienia, ale i skorzystały przy tym z „premii demograficznej” w postaci niższego obciążenia nauczycieli i mniejszych klas.

Trzeba podkreślić, że zmiany demograficzne w zupełnie inny sposób wpłynęły na warunki pracy szkół w gminach miejskich i wiejskich. W miastach spadek liczby uczniów był odczuwany jako ułatwienie sytuacji i poprawa warunków pracy w szkołach, gdyż zarówno średnia wielkość szkoły, jak i liczba uczniów na pomieszczenie klasowe spadły o zadziwiające 18–20%. W gminach wiejskich analogiczne zjawisko niczego nie ułatwiało, a przeciwnie – prowadziło do zamykania szkół. W istocie, fakt, że gminy wiejskie utrzymały średnią wielkość szkoły na niezmiennym poziomie⁹⁶ w ciągu całego dziesięciolecia oraz większa skala redukcji nauczycieli, pokazują łącznie, jak wielki wysiłek musiały wykonać („o ile szybciej musiały biegać, aby utrzymać się na tym samym miejscu”).

Gminy wiejskie napotkały także na większe kłopoty przy tworzeniu gimnazjów niż gminy miejskie. Rozproszeni uczniowie i rozproszone, małe szkoły podstawowe utrudniły im tworzenie gimnazjów w oddzielnych budynkach zgodnie z wymaganiami MEN. Protesty gmin wiejskich skłoniły MEN do za-

⁹⁶ W rzeczywistości średnia wielkość szkoły rosła aż do roku 1998, kiedy działające uprzednio ośmioletnie szkoły podstawowe zostały rozbite na nowe, sześcioletnie szkoły podstawowe oraz trzyletnie gimnazja.

wieszenia tych wymagań i dlatego wiele gimnazjów wiejskich nie miało własnego budynku, a ich rejony nie gwarantowały stworzenia szkoły o przewidywanej liczbie uczniów (150)⁹⁷. Trudności te jaskrawo kontrastują z sytuacją gmin miejskich, gdzie możliwe było tworzenie gimnazjów po prostu poprzez wybór dotychczasowych szkół podstawowych do wygaśnięcia i przekształcenia. Tym niemniej gminy wiejskie wykorzystały tworzenie gimnazjów jako okazję do zrationalizowania średniej wielkości oddziału klasowego i liczby uczniów na nauczyciela (tabela 10).

TABELA 10. SZKOŁY PODSTAWOWE I GIMNAZJA W RÓŻNYCH GMINACH W 2000 R.

	Szkoły podstawowe			Gimnazja		
	miejskie	wiejskie	razem	miejskie	wiejskie	razem
Liczba szkół	4 924	12 018	16 942	2 726	2 686	5 412
Wielkość oddziału klasowego	24,44	17,70	21,23	25,39	23,01	24,60
Uczniowie na nauczyciela	16,44	12,99	14,87	20,09	31,07	22,57
Uczniowie na pomieszczenie	25,47	15,46	20,27	24,78	21,67	23,73
Wielkość szkoły	477,99	128,55	230,11	151,83	69,40	110,92

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych.

W szkołach miejskich warunki pracy znacznie się poprawiły w latach 1990–1999, częściowo na skutek gotowości miast do inwestowania w szkoły, ale jednak przede wszystkim ze względu na wspomnianą wcześniej „premię demograficzną”. Sytuacja szkół wiejskich była inna, choć i tu mówimy o inwestycjach. Wiele gmin wiejskich reagowało na wzrost kosztów, zamykając szkoły i racjonalizując sieć szkolną, w związku z czym były zmuszone inwestować w konsolidowane szkoły.

Dla wielu gmin wiejskich zamykanie szkół było bardzo trudne ze względu na opór rodziców oraz finansowe i polityczne koszty redukcji zatrudnienia nauczycieli. W tych gminach wysokie koszty „na ucznia” małych szkół uniemożliwiały zapewnianie dzieciom wykształcenia porównywalnego z dostępnym

⁹⁷ Powstał też problem tzw. wirtualnych gimnazjów, to znaczy gimnazjów bez jednej siedziby, których oddziały klasowe rozproszone są w różnych budynkach szkolnych. Por. K. Konarzewski, *Infrastruktura oświatowa w pierwszym roku reformy systemu oświaty*, Wydawnictwo ISP, Warszawa 2000.

w miastach, mimo że gminy otrzymywały (i wydawały) o jedną trzecią środków pieniężnych więcej (w przeliczeniu na ucznia) w ramach subwencji oświatowej.

Przedstawiony przykład ilustruje także ogólniejszą postawę gmin w stosunku do prowadzonych przez nie szkół podstawowych w latach 1990–1999. Większość gmin nie widziała swoich szkół jako elementów systemu, za którego ogólną jakość gmina ponosi odpowiedzialność. Gminy postrzegały siebie raczej jako właściciele szkolnych działek i budynków, które mają różne koszty bieżące i które muszą być utrzymane w ramach otrzymywanej subwencji oświatowej. Za pracę pedagogiczną szkół odpowiedzialni byli – w mniemaniu gmin – poszczególni dyrektorzy. Postawa taka była wzmacniana przez rozwiązania ustawowe, w myśl których przekazano gminom ograniczoną kontrolę nad dyrektorami szkół i które odpowiedzialność za nadzór pedagogiczny i monitorowanie jakości szkół powierzyły kuratoriom. Oznaczało to w praktyce, że gminy zajmowały się przede wszystkim poprawianiem stanu technicznego budynków szkolnych, pozostawiając dyrektorom troskę o to, co dzieje się wewnątrz szkoły. Ponadto, przynajmniej na początku lat 90., większość gmin ustalała budżety szkół na podstawie kosztów „historycznych”, z uwzględnieniem inflacji.

Z czasem coraz więcej gmin uświadamiało sobie różnice w kosztach „na ucznia” pomiędzy swymi szkołami i wiele z nich przeznaczyło środki inwestycyjne na remonty kapitalne, które miały te różnice niwelować, np. nowe systemy grzewcze lub nowe, szczelne okna. Zdarzało się jednak względnie rzadko, aby gmina rozpatrywała te różnice z punktu widzenia jakości procesu dydaktycznego, dodatkowej oferty programowej albo mniejszych obciążeń nauczycieli. W ciągu kilku lat dyrektorzy potrafili wprowadzić do swoich arkuszy organizacyjnych wiele dodatkowych usług edukacyjnych dla uczniów, które są w istocie źródłem ich wyższych kosztów „na ucznia”.

Niektóre gminy zaczęły aktywnie wykorzystywać politykę podziału środków bieżących oraz inwestycyjnych w celu polepszenia procesu dydaktycznego. Najciekawsze przykłady dotyczą gmin, takich jak Kwidzyn i Świdnik, które przyjęły pomysł bonu oświatowego⁹⁸. Przykłady te są w pewnym sensie paradoksalne. Stosowane przez nie systemy finansowania szkół nie miały w latach 90. charakteru bonowego, gdyż nie rozdzielały środków budżetowych na oświatę proporcjonalnie do liczby uczniów (z ustaloną kwotą „bonu” na ucznia). Przeciwnie, gminy te obliczyły wydatki na ucznia w każdej szkole i wprowadziły silny mechanizm przymuszający dyrektorów do dochodzenia do średniego kosztu na ucznia w całym mieście.

⁹⁸ A. Chaber, *Bon edukacyjny...*

Innymi słowy, używając politycznego sloganu „bon oświatowy”, gminy te zaczęły odchodzić od budżetów historycznych w kierunku budżetów zadaniowych. Polityka oświatowa jednej z tych gmin jest bardziej szczegółowo omawiana w rozdziale 4.

2.7.3. Zarządzanie szkołami ponadpodstawowymi

W omawianej dekadzie 1990–2000 powiaty zarządzały szkołami ponadpodstawowymi tylko przez 2 lata. Z tego powodu niniejszy rozdział jest bardzo skrótowy. Przed przejściem całego szkolnictwa średniego przez samorządy (miasta na prawach powiatu, powiaty, samorządy województw), w dniu 1 stycznia 1999 roku, znaczna część szkół średnich i policealnych została już przekazana dużym miejskim samorządom w 1995 roku, w ramach programu pilotowego dla największych polskich miast. W istocie, w 1996 roku duże miasta objęte programem kontrolowały szkoły uczące 42% ogółu uczniów liceów, 23% ogółu uczniów szkół zawodowych i 9% ogółu uczniów szkół policealnych. Tabela 11 pokazuje, jak ten udział rósł po utworzeniu powiatów.

TABELA 11. UCZNIOWIE W SZKOŁACH PONADPODSTAWOWYCH

	Licea		Zawodowe		Policealne	
	1998/99	1999/00	1998/99	1999/00	1998/99	1999/00
Szkoły rządowe (w tys.)	422,6	0,7	1162,2	23,5	87,3	2,9
Szkoły samorządowe (w tys.)	346,9	821,1	370,3	1493,4	18,3	97,3
Szkoły niepubliczne (w tys.)	40,3	39,3	35,8	20,9	97,2	105,3
Razem (w tys.)	809,8	861,1	1568,3	1537,8	202,8	205,5
Szkoły rządowe (%)	52,19	0,08	74,11	1,53	43,05	1,41
Szkoły samorządowe (%)	42,84	95,35	23,61	97,11	9,02	47,35
Szkoły niepubliczne (%)	4,98	4,56	2,28	1,36	47,93	51,24

Źródło: obliczenia własne na podstawie Rocznika statystycznego GUS, 2000.

W 1999 roku Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej przeprowadziła analizę zarządzania oświatą ponadpodstawową w pięciu dużych miastach⁹⁹. Raport

⁹⁹ Do tych pięciu miast należały: Białystok, Kielce, Kraków, Opole i Rzeszów. Por. J. Kowalik (red.), *Samorządy a szkoły ponadpodstawowe...*

odkrył uderzające podobieństwa pomiędzy miastami. Władze miejskie były na ogół zadowolone ze swoich dyrektorów i w znakomitej większości przypadków nie blokowały ich powtórnej nominacji przez komisje konkursowe. Żadne z badanych miast nie zamówiło niezależnej analizy swojego systemu szkolnego. W większości nie wykorzystywano danych o wydatkach „na ucznia” przy podejmowaniu decyzji budżetowych. Co więcej, miasta raczej rzadko starały się skłonić szkoły do ograniczenia budżetu¹⁰⁰.

Przeciwnie, miasta na ogół rutynowo i bez pytań przyjmowały arkusze organizacyjne przedstawiane im przez dyrektorów. Wyjaśniały swoją postawę, argumentując, że skoro arkusze te wcześniej były zatwierdzone przez kuratoria, nie było powodu ich kwestionować. Trzeba tutaj jednak podkreślić, że kuratoria sprawdzały arkusze organizacyjne wyłącznie pod kątem spełniania przez nie minimalnych wymogów programowych określonych przez MEN. W rezultacie władze miejskie bezkrytycznie przyjmowały projekty budżetów szkolnych, zawierające często dodatkową ofertę edukacyjną, mimo ich finansowych konsekwencji. Tylko w jednym przypadku zażądano, by dyrektor zredukował swój budżet, przy czym powodem było podejrzenie, że zatrudniał za dużo pracowników technicznych. Poza tym przypadkiem władze miejskie nie ingerowały w decyzje dyrektorów dotyczące zatrudnienia lub programu nauczania, a jeśli były zaniepokojone problemami zatrudnienia, była to tylko obawa przed zwalnianiem nauczycieli z pracy. Nie dziwi w tej sytuacji, że dyrektorzy szkół entuzjastycznie popierali przekazanie odpowiedzialności za szkoły ponadpodstawowe miastom i że ze wszystkich osób pytanych byli najbardziej pozytywnie nastawieni do reformy.

Jak pisaliśmy wcześniej, subwencja oświatowa na 1999 rok była obliczana na podstawie 27 standardów na ucznia dla różnych typów szkół średnich. Chociaż dochody uzyskane w ramach subwencji mogą być dowolnie wydawane przez powiat, większość powiatów wykorzystywała standardy używane przez MEN do podziału środków pomiędzy swoje szkoły. Co więcej, w 2000 roku, kiedy MEN wprowadził jeden standard dla wszystkich szkół zawodowych, liczne władze powiatowe narzekały, że utraciły wygodne narzędzie określania budżetów szkolnych. To narzekanie pokazuje, jak odległe były wówczas powiaty od prowadzenia aktywnej polityki oświatowej.

¹⁰⁰ W jednym z miast rozważano wprowadzenie standardów finansowych dla szkolnictwa średniego, ale nie mogąc określić ich wartości, zrezygnowano z tego zamierzenia.

Praca Mikołaja Herbsta¹⁰¹ na temat polityki oświatowej wybranych powiatów pokazuje, że miały one jeszcze większe kłopoty niż miasta na prawach powiatu. W przeciwieństwie do dużych miast, powiaty ziemskie nie tylko miały do dyspozycji znacznie szczuplejsze budżety, ale również zarządzały znacznie mniejszymi systemami szkolnymi, w których udział zasadniczych i średnich szkół zawodowych był znacznie większy. Innymi słowy, więcej z ich szkół wymagało poważnej restrukturyzacji, ale jednocześnie ich mniejszy budżet oświatowy z trudem znosił wydatki na restrukturyzację. Również dyrektorzy tych szkół przejawiali mniejszą inicjatywę programową, gdyż ich uczniom trudniej było wybierać szkoły alternatywne.

Bibliografia

Barro S., *Money, Students and Teachers*, Assistance to the Polish Ministry of Education, USAID/RTI, Warszawa 2000.

Bochwic T., *Narodziny i działalność Solidarności Oświaty i Wychowania 1980–1989*, TYSOL, Warszawa 2000.

Chaber A., *Bon edukacyjny: kontrowersje i realia*, praca magisterska, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2000.

Connelly J., *The Captive University*, Chapel Hill North Carolina, 2000.

Dec A., Matusz T., *Finansowanie oświaty samorządowej*, Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Sejmu, maj 1996.

Dera A., MEN, Biuletyn Kancelarii Sejmu, Nr 598/II kad. Komisja Edukacji, Nauki i Postępu Technicznego (nr 28), Warszawa 1994.

Dolata R., Murawska B., Putkiewicz E., Żytko M., *Diagnoza poziomu osiągnięć szkolnych absolwentów edukacji podstawowej w Kwidzynie w roku szkolnym 1996/1997*, Kwidzyn 1998, maszynopis powielony.

Dolata R., Murawska B., Putkiewicz E., *Diagnoza poziomu osiągnięć szkolnych uczniów klas drugich szkoły podstawowej w 1998–1998 Kwidzyn 1999*, maszynopis powielony.

¹⁰¹ Por. M. Herbst, *Realizacja zadań oświatowych przez powiaty*, w: G. Gorzelak, B. Jałowiecki, M. Stec (red.), *Reforma terytorialnej organizacji kraju. Dwa lata doświadczeń*, EUROREG, Warszawa 2001.

Dolata R., Murawska B., Putkiewicz E., *Diagnoza poziomu osiągnięć szkolnych uczniów klas trzecich szkoły podstawowej Kwidzyn 2000*, maszynopis powielony.

Golinowska S., *Rola Centrum w kształtowaniu struktury spożycia*, PWE, Warszawa 1990.

Golinowska S., Herczyński J., *Wykształcenie i przygotowanie zawodowe Polek*, Raport CASE – Doradcy, maszynopis powielony, Warszawa 2000.

Golinowska S., Rumińska-Zimny E. (red.), *Access to Education. Report on Social Development in Poland*, UNDP/CASE, Warszawa 1998.

Grzegorzewski P., *Szkoły podstawowe w gminach wiejskich: analiza statystyczna*, Warszawa 1999, maszynopis powielony.

GUS, *Budżety gmin w latach 1992–1994*, Wydawnictwo GUS, Warszawa 1995.

Herbst M., *Mechanizmy finansowania oświaty w Polsce – algorytm oświatowy a dopłaty samorządów do otrzymanej subwencji*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 3 (3) 2000.

Herbst M., *Realizacja zadań oświatowych przez powiaty*, w: G. Gorzelak, B. Jałowiecki, M. Stec (red.), *Reforma terytorialnej organizacji kraju. Dwa lata doświadczeń*, EUROREG, Warszawa 2001.

Herczyński J., *Komentarz do Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 grudnia 1999 w sprawie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego*, strona internetowa MEN, Warszawa 2000.

Hibner E., *Ustrojowe aspekty wprowadzenia nowego systemu finansowania oświaty*, w: *Finansowanie szkół średnich przez powiaty – doświadczenia wielkich miast*, Wyższa Szkoła Biznesu w Tarnowie, Tarnów 1999.

Informator Zarządu Głównego ZNP, 14 (325), Warszawa 1999.

Jeżowski A., *Raport cząstkowy na temat kosztów uczniów w szkołach resortowych w roku 1997*, Warszawa 1999, maszynopis powielony.

Komitet Ekspertów do Spraw Edukacji Narodowej, *Raport o stanie i kierunkach rozwoju edukacji narodowej w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, PWN, Kraków 1989.

Konarzewski K., *Infrastruktura oświatowa w pierwszym roku reformy systemu oświaty*, Wydawnictwo ISP, Warszawa 2000.

Kornai J., *The Socialist System: The Political Economy of Socialism*, Princeton University Press, Princeton, N.J. 1992.

Kosiński K., *O nową mentalność (życie codzienne w szkołach 1945–1956)*, TRIO, Warszawa 2000.

Kowalik J. (red.), *Samorządy a szkoły ponadpodstawowe: Doświadczenia wielkich miast 1996–1998*, Wydawnictwo Samorządowe FRDL, Warszawa 1999.

Kowalska I., Olszewski M., Reca A., Zahorska M., *Analiza wykorzystania środków na oświatę na poziomie samorządu lokalnego i na poziomie szkoły*, Wydawnictwo ISP, Warszawa 2000.

Kowalska I., *Procedura rozdziału środków na inwestycje oświatowe z budżetu państwa*, Raport z badań prowadzonych przez Zespół ds. Koordynacji Badań nad Reformą Oświaty, MEN, Warszawa 1999.

Levitas A., *The Political Economy of Fiscal Decentralization in Poland: 1989–1999*, East European Regional Housing Sector Assistance Project, Project 180-00034, Urban Institute, July 1999, Washington.

Levitas A., Federowicz M., *Polish Works Councils under Communism and Neoliberalism: 1944–1991*, w: Rogers J., Streek W. (red.), *Contemporary Works Councils*, University of Chicago Press, 1995.

Levitas A., Herczyński J., *Decentralization, Local Governments and Education Reform in Post-Communist Poland*, w: K. J. Davey (red.), *Balancing National and Local Responsibilities. Education Management and Finance in Four Central European Countries*, OSI, Budapest 2002.

Levitas A., Herczyński J., Herbst M., *Reforming the Algorithm for the Education Subvention*, prezentacja dla MEN, czerwiec 1999.

Levitas A., Herczyński J., Herbst M., *Jak poprawić algorytm*, „Wspólnota” nr 39, wrzesień 2000.

Levitas A., Rafuse R., *Methodological Issues in Calculating and Financing a Second Tier of Local Self-Government in Poland*, Democratic Governance and Public Administration Project/DAI, USAID Contract No. DHR-C-95-000026-00, Warszawa 1998.

Levitas A., Rafuse R., Marks C., Święcicki J., *Issues Related to the Calculation of a Financial Standard for Secondary Education and the Introduction of School Vouchers*, Democratic Governance and Public Administration Project/DAI, USAID Contract No. DHR-C-95-000026-00, Warszawa 1998.

Marcinkiewicz K., *Nareszcie bon edukacyjny*, „Rzeczpospolita”, 11 maja 1999.

MEN, *Informacja o realizacji podstawowych zadań oraz budżetu w 1992 w zakresie oświaty i wychowania oraz szkolnictwa wyższego*, Materiał dla Sejmowej Komisji, Warszawa 1993¹⁰².

¹⁰² Jest to coroczny raport składany przez MEN Sejmowi. Wykorzystaliśmy wszystkie te raporty z lat 1992–1999; w tekście cytujemy je jako Materiały MEN.

MEN, *Ministerstwo Edukacji Narodowej o zasadach finansowania oświaty w 1999 roku*, Biblioteczka Reformy 6, Warszawa 1999.

MEN, *Ministerstwo Edukacji Narodowej o reformie programowej – gimnazjum*, Biblioteczka Reformy 9, Warszawa 1999.

MEN, *Ministerstwo Edukacji Narodowej o nowelizacji Karty nauczyciela*, Biblioteczka Reformy 23, Warszawa 2000.

MEN, *Uwagi w sprawie ustalania przez jednostki samorządu terytorialnego regulaminów w świetle art. 30, ust. 6 ustawy – Karta nauczyciela*, Warszawa 2001.

Nowakowska E., *Podwyżki przez obniżki*, „Polityka” nr 41, 7 października 2000.

Piwowarski R., *Szkoły na wsi – edukacyjne wyzwanie*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 1999.

Starczewska K., *Bony oświatowe*, KOS nr 15 (165), Warszawa 1989.

Szczepański J. (red.), *Raport o stanie oświaty*, Warszawa 1973.

Tobor M., *Finansowe skutki wdrożenia zmian w Karcie nauczyciela na przykładzie kilku wybranych miast*, Vulcan, Wrocław 2000.

Winiecki J., *The Distorted World of Soviet Type Economies*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh 1988

Zespół d.s. Oceny Skutków Karty nauczyciela, protokół z 25 lipca 2000, maszynopis powielony,

Związek Gmin Śląska Opolskiego, *Wydatki na funkcjonowanie oświaty publicznej*, Opole 1998.

Żurek J., *Wybór źródeł do historii Solidarności Oświaty i Wychowania 1980–1989*, TYSOL, Warszawa 2000.

Ustawy omawiane w tekście

Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego (Dz.U. 1981 Nr 24, poz. 123).

Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta nauczyciela (Dz.U. 1982 Nr 3, poz. 19).

Ustawa z dnia 4 maja 1982 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. 1982 Nr 14, poz. 113).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 Nr 16, poz. 95).

Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 1990 Nr 34, poz. 198).

Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o zmianie ustawy o rozwoju systemu oświaty i wychowania oraz ustawy – Karta nauczyciela (Dz.U. 1990 Nr 34, poz. 197).

Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1990 Nr 89, poz. 519).

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 1991 Nr 95, poz. 425).

Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 o finansowaniu gmin (Dz.U. 1993 Nr 129, poz. 600).

Ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (Dz.U. 1995 Nr 141, poz. 692).

Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 (Dz.U. 1998 Nr 150, poz. 983).

Ustawa z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2000 Nr 19, poz. 239).

Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz.U. 2000 Nr 48, poz. 550).

Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz.U. 2000 Nr 122, poz. 1320).

Załącznik 1. Podstawowe dane o szkołach

TABELA 12. PODSTAWOWE DANE O SZKOŁACH PODSTAWOWYCH W LATACH 1990–1999

Dane	Lokalizacja	1990/1991	1995/1996	1999/2000	1991–1995	1991–1999
Udział uczniów szkół miejskich i wiejskich (%)	Miasta	63,64	62,75	61,52		
	Wieś	36,36	37,25	38,48		
	Razem	100,00	100,00	100,00		
Uczniowie	Miasta	3 295,6	3 147,1	2 767,5	95,49	83,98
	Wieś	1 882,6	1 868,1	1 731,3	99,23	91,96
	Razem	5 178,2	5 015,2	4 498,8	96,85	86,88
Oddziały klasowe	Miasta	122,3	123,1	112,6	100,65	92,07
	Wieś	104,4	100,9	95,4	96,65	91,38
	Razem	226,7	224,0	208,0	98,81	91,75
Nauczyciele	Miasta	176,4	174,2	163,8	98,75	92,86
	Wieś	141,1	135,8	124,9	96,24	88,52
	Razem	317,5	310,0	288,7	97,64	90,93
Klasy (pomieszczenia)	Miasta	89,8	103,7	109,1	115,48	121,49
	Wieś	102,6	110,0	108,5	107,21	105,75
	Razem	192,4	213,7	217,6	111,07	113,10

Szkoły	Miasta	4 638	5 029	7 650	108,43	164,94
	Wieś	14 808	13 916	14 704	93,98	99,30
	Razem	19 446	18 945	22 354	97,42	114,95
Wielkość oddziału	Miasta	26,95	25,57	24,58	94,87	91,21
	Wieś	18,03	18,51	18,15	102,67	100,64
	Razem	22,84	22,39	21,63	98,02	94,69
Uczniowie na nauczyciela	Miasta	18,68	18,07	16,90	96,70	90,44
	Wieś	13,34	13,76	13,86	103,10	103,89
	Razem	16,31	16,18	15,58	99,20	95,55
Uczniowie na pomieszczenie	Miasta	36,70	30,35	25,37	82,69	69,12
	Wieś	18,35	16,98	15,96	92,55	86,96
	Razem	26,91	23,47	20,67	87,20	76,82
Wielkość szkoły	Miasta	710,56	625,79	361,76	88,07	50,91
	Wieś	127,13	134,24	117,74	105,59	92,61
	Razem	266,29	264,72	201,25	99,41	75,58
Nauczyciele na oddział	Miasta	1,44	1,42	1,45	98,11	100,86
	Wieś	1,35	1,35	1,31	99,58	96,87
	Razem	1,40	1,38	1,39	98,81	99,10

Oddziały na szkołę	Miasta	26,37	24,48	14,72	92,83	55,82
	Wieś	7,05	7,25	6,49	102,84	92,03
	Razem	11,66	11,82	9,30	101,42	79,82
Klasy na szkołę	Miasta	19,36	20,62	14,26	106,50	73,66
	Wieś	6,93	7,90	7,38	114,08	106,50
	Razem	9,89	11,28	9,73	114,01	98,38

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

TABELA 13. PODSTAWOWE DANE O LICEACH 1995–1998

Dane	1995	1996	1997	1998	Dynamika (%)
Razem	1 704	1 754	1 844	1 988	116,67
Samorządy	183	506	596	625	341,53
MEN	1 216	931	890	947	77,88
Niepubl.	305	317	358	416	136,39
Razem	25 486	26 163	26 938	28 640	112,38
Samorządy	3 056	8 961	10 405	10 947	358,21
MEN	19 585	14 255	13 278	13 901	70,98
Niepubl.	2 845	2 947	3 255	3 792	133,29

	Razem	23 539	24 387	25 556	26 960	114,53
Oddziały	Samorządy	2 870	8 822	10 394	10 959	381,85
	MEN	18 784	13 616	12 993	13 563	72,21
	Niepubl.	1 885	1 949	2 169	2 438	129,34
	Razem	33 845	35 439	38 182	40 105	118,50
Nauczyciele	Samorządy	4 410	13 843	16 623	17 821	404,10
	MEN	27 490	19 557	19 279	19 672	71,56
	Niepubl.	1 945	2 039	2 280	2 612	134,29
	Razem	682 637	714 445	756 497	803 569	117,72
Uczniowie	Samorządy	88 660	273 363	325 297	345 985	390,24
	MEN	563 588	409 290	395 346	416 666	73,93
	Niepubl.	30 389	31 792	35 854	40 918	134,65
	Razem	12,99	38,26	43,00	43,06	331,51
Udział procentowy uczniów	MEN	82,56	57,29	52,26	51,85	62,80
	Niepubl.	4,45	4,45	4,74	5,09	114,38
	Razem	20,17	20,16	19,81	20,04	99,34
	Samorządy	20,10	19,75	19,57	19,41	96,57
Uczniowie na nauczyciela	MEN	20,50	20,93	20,51	21,18	103,31
	Niepubl.	15,62	15,59	15,73	15,67	100,26

Wielkość oddziału	Razem	29,00	29,30	29,60	29,81	102,78
	Samorządy	30,89	30,99	31,30	31,57	102,20
	MEN	30,00	30,06	30,43	30,72	102,39
	Niepubl.	16,12	16,31	16,53	16,78	104,11
Nauczyciele na oddział	Razem	1,44	1,45	1,49	1,49	103,46
	Samorządy	1,54	1,57	1,60	1,63	105,83
	MEN	1,46	1,44	1,48	1,45	99,11
	Niepubl.	1,03	1,05	1,05	1,07	103,83
Wielkość szkoły	Razem	400,61	407,32	410,25	404,21	100,90
	Samorządy	484,48	540,24	545,80	553,58	114,26
	MEN	463,48	439,62	444,21	439,99	94,93
	Niepubl.	99,64	100,29	100,15	98,36	98,72

Załącznik 2. Podział subwencji oświatowej w 2000 r. według wag

TABELA 14. UDZIAŁY W SUBWENCJI OŚWIATOWEJ W 2000 ROKU

Kategoria uczniów	Liczba uczniów fizycznych	Waga	Liczba uczniów przeliczeniowych	Kwota na ucznia fizycznego	Kwota razem (tys. PLN)	Procent subwencji
szkoły podstawowe i gimnazja						
Uczniowie fizyczni szkół podstawowych i gimnazjów	4 453 683	1,00	4 453 683	1 932,97	8 608 827	47,50
Uczniowie szkół podstawowych i gimnazjów wiejskich	1 728 957	0,33	570 556	637,88	1 102 866	6,09
Uczniowie szkół podstawowych i gimnazjów w małych miastach	183 536	0,18	33 036	347,93	63 858	0,35
Uczniowie klas specjalnych w szkołach podstawowych i gimnazjach	5 269	0,50	2 635	966,48	5 092	0,03
Uczniowie klas integracyjnych w szkołach podstawowych i gimnazjach	5 368	3,00	16 104	5 798,90	31 129	0,17
Uczniowie mniejszości narodowych	34 818	0,20	6 964	386,59	13 460	0,07
Uczniowie dowożeni do szkoły	61 121	0,30	183 364	579,89	354 436	1,96
Uczniowie klas i szkół sportowych	20 627	0,20	4 125	386,59	7 974	0,04
Uczniowie szkół mistrzostwa sportowego	556	1,00	556	1 932,97	1 075	0,01
Uczniowie szkół niepublicznych wiejskich	755	0,80	602	1 542,51	1 165	0,01
Uczniowie szkół niepublicznych w małych miastach	120	0,71	85	1 368,54	164	0,00
Uczniowie szkół niepublicznych miejskich	35 505	0,60	21 303	1 159,78	41 178	0,23

Uczniowie szkół dla dorosłych wiejskich	220	0,93	205	1 799,59	396	0,00
Uczniowie szkół dla dorosłych w małych miastach	71	0,83	59	1 596,63	113	0,00
Uczniowie szkół dla dorosłych miejskich	5 931	0,70	4 152	1 353,08	8 025	0,04
Uczniowie z orzeczeniem o potrzebie szkolnictwa specjalnego w klasach ogólnodostępnych	13 950	0,25	3 488	483,24	6 741	0,04
Uczestnicy zajęć rewalidacyjnych	4 050	0,50	2 025	966,48	3 914	0,02
szkoły ponadgimnazjalne						
Uczniowie fizyczni szkół ponadpodstawowych	2 483 132	1,00	2 483 132	1 932,97	4 799 815	26,49
Uczniowie szkół ogólnokształcących dla dorosłych	70 369	0,70	49 258	1 353,08	95 215	0,53
Uczniowie szkół zawodowych dla dorosłych	174 607	0,81	140 559	1 556,04	271 695	1,50
Uczniowie szkół ogólnokształcących specjalnych	78 350	2,40	188 040	4 639,12	363 475	2,01
Uczniowie szkół zawodowych specjalnych	32 727	1,00	32 727	1 932,97	63 260	0,35
Uczniowie szkół zawodowych	1 509 090	0,15	226 364	289,95	437 553	2,41
Uczniowie mniejszości narodowych	2 240	0,20	448	386,59	866	0,00
Uczniowie szkół ogólnokształcących niepublicznych dla młodzieży	41 965	0,60	25 179	1 159,78	48 670	0,27
Uczniowie szkół zawodowych niepublicznych dla młodzieży	38 078	0,69	26 274	1 333,75	50 786	0,28
Uczniowie szkół ogólnokształcących niepublicznych dla dorosłych	43 065	0,35	15 073	676,54	29 135	0,16
Uczniowie szkół zawodowych niepublicznych dla dorosłych	121 548	0,40	48 923	778,02	94 567	0,52
Uczniowie szkół medycznych	26 903	1,00	26 903	1 932,97	52 003	0,29
Uczniowie szkół żeglugi morskiej i śródlądowej	1 569	1,00	1 569	1 932,97	3 033	0,02

Uczniowie kolegiów nauczycielskich publicznych	15 619	1,00	15 619	1 932,97	30 191	0,17
Uczniowie kolegiów nauczycielskich niepublicznych	1 843	1,20	2, 212	2 319,56	4 275	0,02
Uczniowie szkół ponadpodstawowych na wsi	174 677	0,33	57 643	637,88	111 423	0,61
Uczniowie szkół ponadpodstawowych w małych miastach	74 809	0,18	13 466	347,93	26 029	0,14
zadania pozaszkolne						
Internaty i bursy	118 833	1,770	210 334	3 421,35	406 570	2,24
Przedszkola specjalne	3 056	4,500	13 752	8 698,36	26 582	0,15
Specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze	32 990	7,370	243 136	14 245,97	469 975	2,59
Placówki wychowania pozaszkolnego	7 470 892	0,010	74 709	19,33	144 410	0,80
Poradnie psychologiczno-pedagogiczne	10 080 490	0,011	110 885	21,26	214 338	1,18
Domy wczasów dziecięcych	29 558	0,221	6 532	427,19	12 627	0,07
Wsparcie metodyczne nauczycieli	7 470 892	0,008	59 767	15,46	115 528	0,64
Razem			9 375 445		18 122 435	100,00
w tym:						
Zadania szkolne	7 470 892		8 656 328	2 239,68	16 732 406	92,33
Szkoły publiczne dla młodzieży	6 936 815		8 322 445	2 319,08	16 087 021	88,79
Szkoły dla dorosłych	251 198		194 232	1 494,62	375 444	2,07
Szkoły niepubliczne	282 879		139 651	954,26	269 940	1,47
Zadania pozaszkolne			719 116		1 390 029	7,67

ROZDZIAŁ 3
DECENTRALIZACJA
OŚWIATY
W POLSCE 2000–2010:
CZAS STABILIZACJI
I NOWE WYZWANIA

Mikołaj Herbst,
Anthony Levitas

3.1. Wstęp

Zmiany w systemie oświaty wprowadzone w latach 90. ubiegłego wieku całkowicie wpłynęły na organizację procesu kształcenia, strukturę szkół, ich sposób funkcjonowania i bazę materialną¹⁰³. W nowy wiek Polska edukacja wchodziła już jako dziedzina w pełni zdecentralizowana, przy czym jeśli chodzi o szkoły podstawowe i przedszkola, organy prowadzące te placówki (na ogół gminy) zdążyły zdobyć już pewne doświadczenia. Inaczej rzecz się miała w przypadku szkół ponadgimnazjalnych, które dopiero w 1999 roku zostały przejęte przez powiaty. Co więcej, w tym samym roku powstały same powiaty (na skutek reformy organizacji terytorialnej państwa). Zatem odpowiedzialne zadanie prowadzenia liceów ogólnokształcących i szkół zawodowych (oraz wiele zadań pozaszkolnych) powierzono jednostkom, które nie tylko nie miały doświadczenia w dziedzinie edukacji, ale i w jakimkolwiek działaniu. Ponadto wielkim wyzwaniem organizacyjnym dla gmin stało się nowo utworzone (także w 1999 roku) szkolnictwo gimnazjalne. Prowadzenie gimnazjów musiało się wiązać z gruntowną reorganizacją sieci szkolnej, nowymi zadaniami logistycznymi i związanymi z zatrudnieniem nauczycieli.

Z perspektywy czasu należy ocenić, że z tymi trudnymi zadaniami samorządy poradziły sobie dobrze, choć przy realizacji reform nie uniknięto błędów, popełnianych zarówno na szczeblu lokalnym, jak i centralnym.

W niniejszym rozdziale omówimy wybrane zjawiska zachodzące w polskiej oświacie w latach 2000–2010. Niektóre z nich wynikały z ogólnych procesów

¹⁰³ Patrz A. Levitas, J. Herczyński, *Decentralizacja systemu oświaty w Polsce. Lata 1990–2000 – tworzenie systemu*, rozdział 2 niniejszego tomu.

społecznych i nie były związane z polityką oświatową, inne stanowiły skutki reform wprowadzanych w latach 90. poprzedniego wieku, lub też wynikały ze zmian wprowadzanych na bieżąco. Najpierw skoncentrujemy się na zmianach, które przyniósł dla oświaty głęboki niż demograficzny. Następnie zastanowimy się nad skutkami reformy płac i systemu awansu zawodowego, które to zmiany wprowadzono w 2000 roku. Kolejnym poruszonym tematem będzie system egzaminów zewnętrznych (wprowadzony od 2002 roku) i jego wpływ na funkcjonowanie szkół. Rozważymy także skutki nieudanej reformy szkolnictwa zawodowego z lat 90. oraz spróbujemy wyciągnąć z niej wnioski. Omówimy także ewolucję roli kuratoriów oświaty w polskim systemie edukacji i zastanowimy się nad możliwymi następstwami tego procesu. Odrębny podrozdział będzie poświęcony dynamicznemu rozwojowi sieci przedszkolnej, uważanemu za jeden z największych sukcesów omawianej dekady.

Na zakończenie rozdziału omówimy najważniejsze wyzwania, jakie obecnie stoją przed polską oświatą. Naszym zdaniem, należą do nich: opracowanie standardów finansowania edukacji, wypracowanie nowego sposobu finansowania przedszkoli, usankcjonowanie współodpowiedzialności samorządu terytorialnego za jakość kształcenia w szkołach, a także budowa prestiżu zawodu nauczycielskiego oparta na mechanizmach selekcji, kształcenia, wynagradzania, oceny pracy oraz reguł awansu zawodowego nauczycieli.

3.2. Najważniejsze zmiany w oświacie w latach 2000–2010

3.2.1. Demografia i urynkowanie a zarządzanie siecią szkolną

W latach 2000–2010 liczba uczniów w polskich szkołach podstawowych, gimnazjach i szkołach ponadgimnazjalnych zmniejszyła się z 7,05 mln do 5,21 mln, co oznaczało jej spadek o 26%. Jeśli skupimy uwagę tylko na szkołach prowadzonych przez samorządy terytorialne, liczba uczniów zmniejszyła się jeszcze bardziej: z 6,8 mln w 2000 roku do 4,8 mln w 2010 roku, a więc o 30%. W tym samym okresie liczba uczniów w szkołach niesamorządowych wzrosła z około 250 tys. do 440 tys., czyli o 87%¹⁰⁴.

Niż demograficzny w połączeniu z rosnącą rolą szkół niepublicznych spowodował presję na samorządy w kierunku zamykania szkół i redukcji liczby

¹⁰⁴ GUS, *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2010/2011*, GUS, Warszawa 2012.

zatrudnionych nauczycieli. Zarówno skala tej presji, jak i sposób reagowania na nią przez samorządy były różne w zależności od rodzaju szkół i szczebla kształcenia. Tabela 15 pokazuje dynamikę liczby uczniów i szkół różnych typów w latach 2000–2010. Wynika z niej, że liczba uczniów szkół podstawowych spadła o 33% w ciągu dekady. Władze lokalne zareagowały na ten fakt, zamykając nieco ponad 20% szkół. Zatem, choć dynamika zamykania szkół była niższa niż tempo zmniejszania się liczby uczniów, samorządy wykazały się sprawnością w podejmowaniu trudnych politycznie decyzji o zmianach w sieci szkolnej. Na szczęście dno niżu demograficznego przeszło już przez szkoły podstawowe i w kolejnych dziesięciu latach należy się spodziewać wzrostu liczby uczniów na tym poziomie kształcenia z obecnych 2,1 mln do około 2,4 mln. Po tym okresie nastąpi jednak ponowny spadek¹⁰⁵.

W tym samym czasie, kiedy samorządy terytorialne zamykały szkoły podstawowe, otwierały nowe gimnazja i licea. W pierwszej połowie dekady 2000–2010 liczba uczniów w gimnazjach wzrosła o 30%, zatem budowanie nowych placówek wydawało się uzasadnione. Jednak w latach 2005–2010 uczniów w gimnazjach ubywało (o 23%), tymczasem liczba nowych szkół ciągle rosła.

Choć wzrost liczby gimnazjów wynikał częściowo z tworzenia tak zwanych zespołów szkół, tendencja ta sugeruje, że wiele samorządów nie zdawało sobie sprawy z nadchodzących wyzwań związanych z niżem demograficznym. Wydaje się ponadto, że samorządy budowały zbyt wiele gimnazjów także dlatego, że miały nadzieję przenieść do nich nauczycieli z zamykanych szkół podstawowych.

Niezależnie od tego, jakie były szczegółowe przyczyny, pod koniec dekady 2000–2010 liczba gimnazjów była o 12% większa niż na jej początku. W tym samym czasie liczba uczniów zwiększyła się tylko o 3%. Kolejnym powodem do zmartwienia jest przewidywany spadek liczby gimnazjalistów – o 20% w ciągu następnych 5 lat. W kolejnym okresie (2016–2022) liczba ta wzrośnie mniej więcej do obecnego poziomu (około 1,26 mln), by do 2035 roku spaść do poziomu z roku 2015, czyli około 1,06 mln¹⁰⁶. Co więcej, udział niepublicznych gimnazjów na rynku edukacyjnym będzie się prawdopodobnie zwiększał, co spowoduje dodatkową presję demograficzną na szkoły publiczne.

¹⁰⁵ IBE, *Spoleczeństwo w drodze do wiedzy. Raport o stanie edukacji 2010*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2011, s. 107–108.

¹⁰⁶ GUS, *Prognoza ludności na lata 2008–2035*, GUS, Warszawa 2009; GUS, *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2010/2011...*, s. 265

TABELA 15. DYNAMIKA LICZBY UCZNIÓW I SZKÓŁ PROWADZONYCH PRZEZ JST W LATACH 2000–2010

Typy szkół	Lata	2000/2001	2005/2006	2010/2011	Zmiana ogółem	Zmiana w %
Szkoly podstawowe	Uczniowie	3 184 785	2 549 176	2 121 108	-1 063 677	-33
	Szkoly	16 297	13 751	12 923	-3 374	-21
Gimnazja	Uczniowie	1 173 882	1 553 952	1 207 081	33 199	3
	Szkoly	5 810	6 372	6 501	691	12
Licea ogólnokształcące	Uczniowie	880 147	708 494	601 054	-279 093	-32
	Szkoly	1 826	2 119	1 980	154	8
Szkoly zawodowe	Uczniowie	1 468 560	944 343	767 175	-701 385	-48
	Szkoly	7 706	5 911	3 990	-3 716	-48
Szkoly policealne	Uczniowie	95 259	143 784	67 694	-27 565	-29
	Szkoly	906	1 342	685	-221	-24
Szkoly przysposabiające do pracy	Uczniowie	b.d.	5 100	9 525	b.d.	b.d.
	Szkoly	b.d.	286	408	b.d.	b.d.
Ogółem	Uczniowie	6 802 633	5 904 849	4 773 637	-2 028 996	-30
	Szkoly	32 545	29 781	26 487	-6 058	-19

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Jeśli chodzi o zawodowe szkoły ponadgimnazjalne, to zarówno liczba placówek, jak i uczniów zmniejszyła się prawie o połowę w ciągu dekady. Częściowo jest to spowodowane większą skłonnością absolwentów gimnazjów do wybierania liceów ogólnokształcących zamiast szkół zawodowych, jako kierunku dalszej nauki. Procent uczniów szkół ponadgimnazjalnych uczęszczających do szkół zawodowych obniżył się z 62 na początku dekady do 56 w 2010 roku.

Jednak inaczej niż się działo w latach 90. XX wieku, obecnie głównym czynnikiem powodującym spadek liczby uczniów w szkołach zawodowych jest niż demograficzny. Uderzył on zresztą także dotkliwie w licea ogólnokształcące. W ciągu dziesięciu lat liczba uczniów w tych placówkach spadła prawie o jedną trzecią. Mimo to liczba liceów ogólnokształcących w Polsce wzrosła o 8%, przy

czym tak naprawdę licea powstawały w pierwszej połowie dekady 2000–2010, kiedy ich liczba zwiększyła się o 15%. Wygląda więc na to, że samorzady przeliczyły potrzeby dotyczące liceów, być może dlatego, że spodziewały się kontynuacji zapoczątkowanej w latach 90. ucieczki uczniów od szkolnictwa zawodowego. W efekcie perspektywy zarządzania siecią na poziomie szkół średnich wyglądają obecnie dość dramatycznie, biorąc pod uwagę, że prognozowany jest spadek liczby dzieci w wieku licealnym o około 27% w ciągu następnych 10 lat¹⁰⁷.

Podsumowując, samorządom terytorialnym udało się zamknąć 19% szkół (na wszystkich szczeblach kształcenia) w odpowiedzi na spadek populacji uczniów o 30%. Wskazuje to z jednej strony na znaczną determinację władz lokalnych w tej trudnej pod względem społecznym i delikatnej politycznie kwestii. Z drugiej zaś, fakt że samorzady nadal tworzyły nowe gimnazja i szkoły średnie, w czasie gdy był już wyraźnie odczuwany niż demograficzny, pokazuje że świadome planowanie sieci szkolnej nie jest jeszcze wystarczająco rozpowszechnione, choć należy także pamiętać, że wiele z nowo powstałych szkół budowano w odpowiedzi na realny popyt w szybko rozwijających się dzielnicach miast.

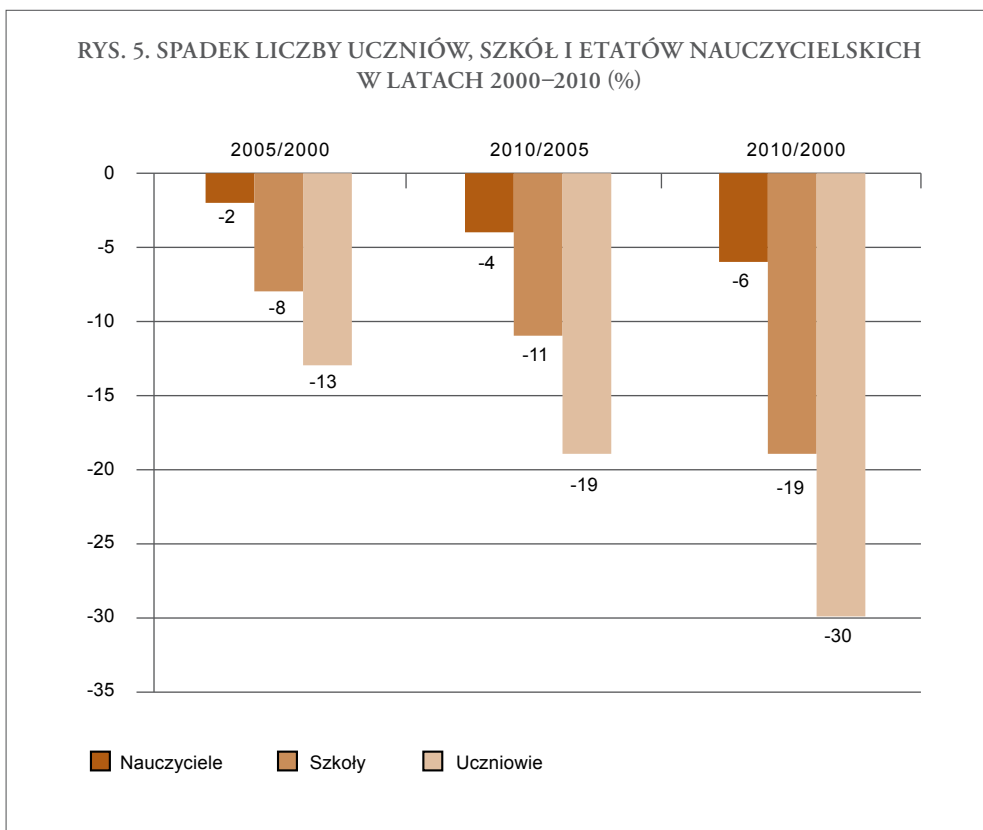
Choć zmniejszaniu się liczby uczniów towarzyszyło w latach 2000–2010 zamykanie szkół, tylko w niewielkim stopniu przełożyło się to na dostosowanie liczby zatrudnianych nauczycieli. Istniejące dane o liczbie etatów nauczycielskich nie są doskonałe. Dane przedstawiane w tym rozdziale dotyczą na przykład łącznie wszystkich szczebli kształcenia, w tym nauczycieli przedszkolnych, których liczba rosła ze względu na dynamiczny rozwój sieci przedszkoli w Polsce. Jednak jak pokazuje rysunek 5, nawet uwzględniając przedszkola, całkowity spadek liczby etatów nauczycielskich był w ciągu ostatniej dekady bardzo skromny w porównaniu ze zmniejszającą się liczbą uczniów i szkół prowadzonych przez JST.

Spadek zatrudnienia nauczycieli o 6% (z 617 240 do 580 802 etatów), w czasie gdy populacja uczniów zmniejszyła się o 30%, doprowadził do zmniejszenia się przeciętnej wielkości oddziału szkolnego. W szkołach podstawowych średnia liczebność oddziału spadła z 21,2 do 18,3, co umieszcza Polskę wśród 25% krajów OECD z najmniejszymi oddziałami¹⁰⁸. Według danych OECD, Polska ma także najniższy współczynnik liczby uczniów przypadających na jed-

¹⁰⁷ Tamże, s. 265

¹⁰⁸ OECD, *Education at a Glance: OECD Indicators 2011*, OECD Paryż 2011, s. 392; IBE, *Spółczesność w drodze do wiedzy...*, s. 47; GUS, *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2010/2011...*, s. 173.

nego nauczyciela (na poziomie szkoły podstawowej) wśród wszystkich krajów członkowskich¹⁰⁹.



Źródło: SIO, GUS. Obliczenia własne.

W tym samym okresie (między 2000 a 2010 rokiem) średni oddział w gimnazjum skurczył się z 25 do 22,8 uczniów, czyli poniżej średniej OECD wynoszącej 25¹¹⁰. Współczynnik liczby uczniów na jednego nauczyciela w gimnazjach zmniejszył się do około 12, co jest najniższą wartością wśród krajów OECD¹¹¹. Wreszcie klasy w szkołach średnich także się zmniejszyły. Obecna średnia ob-

¹⁰⁹ OECD podaje, że współczynnik liczby uczniów na jednego nauczyciela w szkolnictwie podstawowym w Polsce wynosi 10. Nasze obliczenia, oparte na danych GUS, dają wynik 12,67. Nadal jednak umiejscawia to Polskę na 6 miejscu wśród krajów OECD o najniższej wartości tego współczynnika (OECD porównuje 34 kraje), OECD, *Education at a Glance...*, s. 397.

¹¹⁰ IBE, *Spółczesność w drodze do wiedzy...*, s. 52, GUS, *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2010/2011...*, s. 215, OECD, *Education at a Glance...*, s. 395.

¹¹¹ GUS, *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2010/2011...*, s. 215, OECD, *Education at a Glance...*, s. 397.

liczona łącznie dla wszystkich rodzajów szkół ponadgimnazjalnych (publicznych) wynosi 25,5 uczniów. Co ważniejsze, współczynnik liczby uczniów na nauczyciela wynosi 13,6, ponownie najmniej wśród krajów OECD, choć różnica między Polską a innymi krajami w szkołach średnich jest pod tym względem mniejsza niż w szkolnictwie podstawowym i gimnazjalnym.

Podsumowując, samorządy zareagowały na nadejście niżu demograficznego, likwidując część szkół, ale zrobiły także co mogły, by nie zwalniać nauczycieli. Jest to reakcja zrozumiała, która być może przyczyniła się do poprawy jakości kształcenia w Polsce. Jednak na dłuższą metę taka polityka nie jest możliwa wobec nadchodzących kolejnych fal niżu, które najboleśniej uderzą w szkolnictwo gimnazjalne i ponadgimnazjalne. Co gorsza, konflikty związane z zamykaniem szkół i redukcją etatów staną się wkrótce jeszcze trudniejsze do rozwiązania, gdy możliwości przenoszenia etatów z jednej placówki do innej będą coraz bardziej ograniczone.

Niż demograficzny nie jest jedynym czynnikiem wpływającym na strukturę szkół w Polsce w ostatniej dekadzie. Możliwość swobodnego wyboru przyczyniła się do powstawania lokalnych rynków edukacyjnych, na których szkoły publiczne konkurują między sobą oraz z placówkami niepublicznymi. W latach 2002–2010 liczba uczniów uczęszczających do szkół podstawowych poza rejonem wzrosła z 15 do 24%, a w przypadku gimnazjum – z 16 do 27%. Te liczby zapewne nie oddają skali zjawiska w dużych miastach, gdzie już na początku zeszłej dekady ponad 20% uczniów gimnazjów uczęszczało do szkół poza swoim rejonem. Można więc rozsądnie przyjąć, że w dużych miastach jeden na trzech uczniów gimnazjum nie uczęszcza obecnie do szkoły rejonowej.

Mniej widoczny jest wzrost popularności szkół prywatnych. Tabela 16 przedstawia liczbę uczniów w różnych typach szkół, także według organu prowadzącego. Jak widać, najbardziej gwałtowny wzrost znaczenia sektora niepublicznego miał miejsce w szkolnictwie policealnym. Co ciekawe, liczba uczniów niepublicznych liceów ogólnokształcących w ciągu ostatnich 10 lat zmniejszyła się. Rozbicie analizowanego okresu na dwa przedziały 5-letnie pokazuje jednak, że spadek nastąpił w pierwszej połowie dekady, podczas gdy w latach 2005–2010 liczba uczniów niepublicznych liceów rosła. Liczba uczniów niepublicznych szkół podstawowych w ciągu dekady podwoiła się, choć ich udział w całkowitej liczbie uczniów nadal jest nieznaczący i wynosi 3%. Znamienny dla tendencji na rynku oświatowym jest jednak szybki przyrost uczniów w niepublicznych gimnazjach – o 230% w porównaniu ze stanem z roku 2000. Do szkół niepublicznych uczęszcza obecnie około 4% gimnazjalistów.

TABELA 16. UCZNIOWIE SZKÓŁ PROWADZONYCH PRZEZ JEDNOSTKI INNE NIŻ JST W LATACH 2000–2010 I JAKO % WSZYSTKICH UCZNIÓW W 2010 R.

Typy szkół	2000/2001	2005/2006	2010/2011	Zmiana 2010/2000 w %	Procent wszystkich uczniów
Szkoły podstawowe	35 786	52 844	70 551	97	3
Gimnazja	16 063	42 829	54 300	238	4
Licea ogólnokształcące	44 031	30 131	33 403	-24	5
Szkoły zawodowe	50 274	31 967	53 441	6	7
Szkoły policealne	104 855	169 700	231 143	120	77
Szkoły przysposabiające do zawodu	b.d.	123	300	b.d.	3
Razem	251 009	327 471	442 838	76	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

3.2.2. Reformy systemu płac i awansu zawodowego

Zmiany w systemie wynagradzania i awansu zawodowego nauczycieli zapoczątkowane w lutym 2000 roku przez nowelizację ustawy – Karta nauczyciela¹¹² i kontynuowane w kolejnych latach miały na celu z jednej strony podniesienie pozycji społecznej zawodu nauczyciela, a z drugiej zaś wytworzenie pozytywnych bodźców skłaniających nauczycieli do inwestowania w rozwój zawodowy i podnoszenie swoich umiejętności. Jak to ujęto w publikacji przedstawiającej założenia reformy¹¹³, zamiarem jej autorów było „zapewnienie odpowiedniego statusu nauczyciela w zreformowanym systemie edukacji oraz prestiżu społecznego opartego na kompetencji odpowiedzialności i finansowym usytuowaniu nauczycieli”.

W obecnym systemie awansu zawodowego nauczyciel rozpoczyna pracę jako stażysta, by następnie awansować na stopień nauczyciela kontraktowego, mianowanego i dyplomowanego. Teoretycznie o wysokości wynagrodzeń nauczycieli decyduje organ prowadzący placówkę, a więc w przypadku większości nauczycieli samorząd terytorialny. Jednak unormowania zawarte w ustawie

¹¹² Ustawa z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 19, poz. 239).

¹¹³ MEN, *Reforma systemu edukacji: Projekt*, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Warszawa 1998.

Karta nauczyciela powodują, że w praktyce pole manewru organu prowadzącego jest dość ograniczone. Coroczne rozporządzenie ministra właściwego do spraw oświaty określa minimalną wysokość wynagrodzenia zasadniczego dla każdego stopnia awansu zawodowego, a Karta nauczyciela zawiera listę należnych nauczycielowi dodatków do wynagrodzenia, reguluje sposób kalkulowania tych dodatków, a także określa minimalne przeciętne wynagrodzenia dla poszczególnych stopni awansu, obowiązujące na obszarze organu prowadzącego. Bardziej szczegółowo kwestię regulacji wynagrodzeń omawiają Herbst¹¹⁴ oraz Klawenek¹¹⁵.

Karta nauczyciela (art. 9, 9a i 9b) reguluje także kryteria promowania nauczycieli na kolejne stopnie awansu zawodowego. Ustawa określa warunki, jakie musi spełniać nauczyciel, by osiągnąć dany stopień, a także wskazuje podmiot odpowiedzialny za nadanie stopnia. Stopień nauczyciela kontraktowego nadaje dyrektor placówki, mianowanego – organ prowadzący, a dyplomowanego – organ sprawujący nadzór pedagogiczny.

Praktyka awansu zawodowego w latach 2001–2010 pokazała, że mimo formalnych wymogów stawianych nauczycielom, nowy system nie ma charakteru selekcyjnego ani motywującego. Odmowa przyznania wyższego stopnia jest zjawiskiem rzadkim. Rysunek 6 pokazuje, jak się zmieniała w ubiegłym dziesięcioleciu w Polsce liczba etatów nauczycielskich według stopni awansu zawodowego.

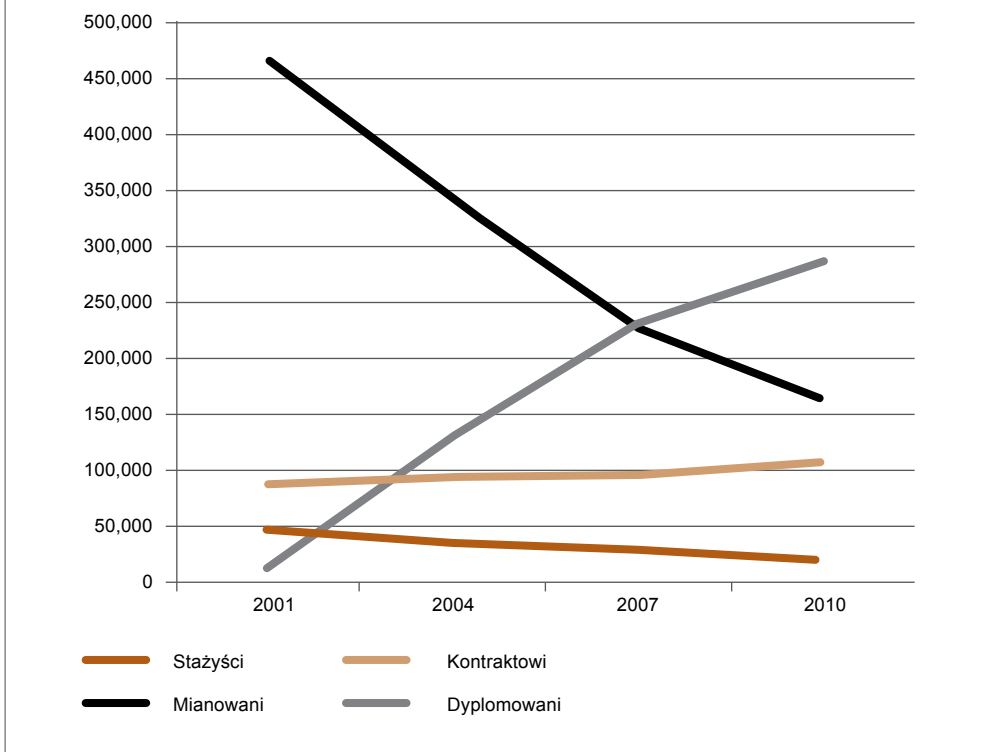
Wynika z niego, że już w 2007 roku nauczyciele dyplomowani stali się najliczniejszą grupą, a w 2010 roku ich udział w całkowitej populacji nauczycieli (w przeliczeniu na pełne etaty) sięgnął 50%. Pokazuje to, że stopień ten, w założeniu będący zwieńczeniem kariery nauczycielskiej, w praktyce okazał się łatwo i szybko osiągalny. Według art. 9c ustawy – Karta nauczyciela minimalny staż pracy wymagany od nauczyciela ubiegającego się o stopień nauczyciela dyplomowanego wynosi nieco ponad 6 lat. W 2010 roku 35% nauczycieli w wieku 35 lat oraz 60% nauczycieli 40-letnich było już nauczycielami dyplomowanymi¹¹⁶.

¹¹⁴ M. Herbst, *Wynagrodzenia nauczycieli w Polsce – rozwiązania systemowe, dynamika i zróżnicowanie terytorialne*, w: M. Herbst (red.), *Finansowanie oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 3, ICM, Warszawa 2012.

¹¹⁵ A. Klawenek, *Analiza lokalnych regulaminów placowych nauczycieli*, w: M. Herbst (red.), *Finansowanie oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 3, ICM, Warszawa 2012.

¹¹⁶ M. Herbst, *Wynagrodzenia nauczycieli w Polsce...*

RYS. 6. LICZBA ETATÓW NAUCZYCIELSKICH W LATACH 2001–2010 WEDŁUG STOPNI AWANSU ZAWODOWEGO

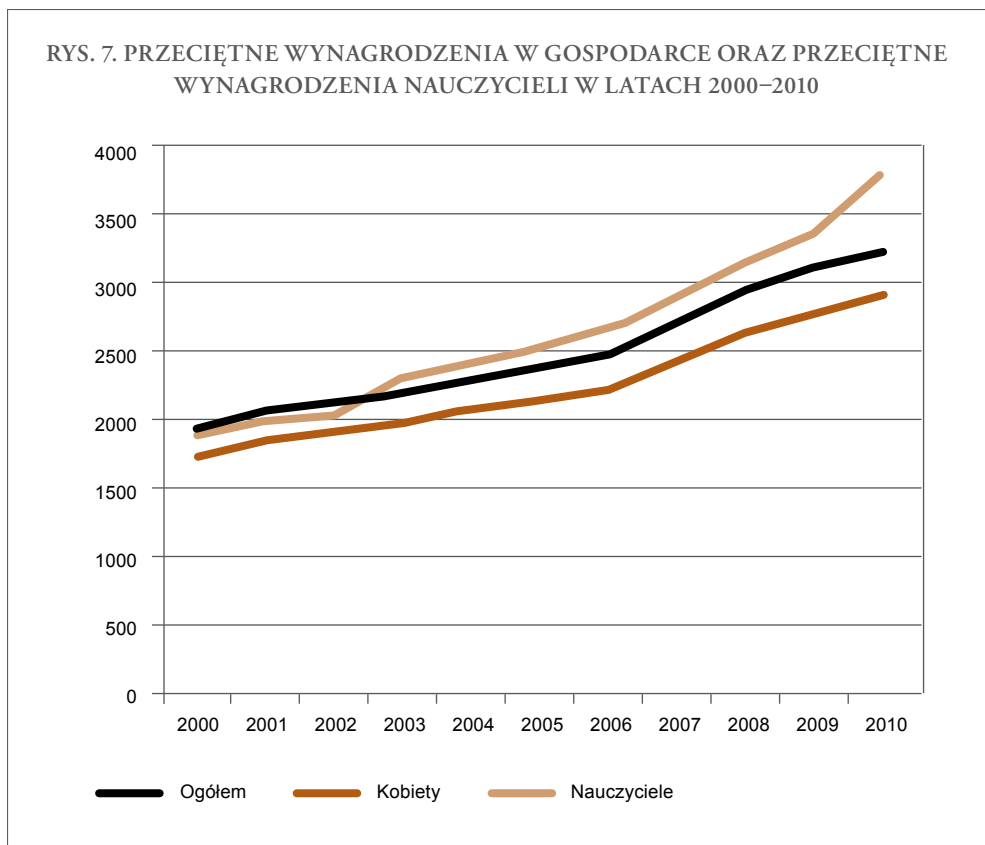


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z SIO i EN3.

Negatywną konsekwencją takiego działania systemu awansu zawodowego jest brak motywacji do rozwijania się tych, ciągle jeszcze młodych nauczycieli, którzy osiągnęli najwyższy stopień awansu.

Ważnym elementem polityki państwa wobec nauczycieli w latach 2000–2010 było stopniowe podnoszenie wynagrodzeń. Odbywało się to przez zwiększanie tak zwanej kwoty bazowej dla nauczycieli, określanej co roku w ustawie budżetowej. Minimalne przeciętne wynagrodzenia nauczycieli posiadających dany stopień awansu zawodowego, obowiązujące na terenie każdego organu prowadzącego, określone są w ustawie – Karta nauczyciela (art. 30 ust. 3) właśnie w relacji do kwoty bazowej. Za podwyżkami kwoty bazowej idzie także wzrost minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego, określanych corocznie w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej.

Lata 2000–2010 stanowią okres bardzo znaczącego wzrostu wynagrodzeń nauczycielskich. W 2000 roku przeciętne miesięczne wynagrodzenie nauczyciela (licząc z „trzynastką”) wynosiło 1885 zł, co stanowiło 98% średniego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Według danych z września 2010 roku przeciętny nauczyciel zarabiał 3787 zł, a więc, w ujęciu nominalnym, dwa razy więcej niż dziesięć lat wcześniej. Wynagrodzenia nauczycielskie rosły znacznie szybciej niż średnie płace w gospodarce narodowej. W 2010 roku nauczyciel zarabiał przeciętnie 117% tak zwanej średniej krajowej (wzrost blisko 20 punktów procentowych w stosunku o 2000 roku). Ewolucję wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na tle wynagrodzeń w gospodarce narodowej ogółem przedstawia rysunek 7.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MEN i GUS.

Przy ocenie atrakcyjności wynagrodzeń nauczycielskich warto wziąć pod uwagę fakt, że około 80% nauczycieli to kobiety. Według danych GUS zarobki

kobiet w Polsce są przeciętnie o 10% niższe od średniej obliczonej dla wszystkich pracowników, przy czym relacja ta nie uległa znaczącej zmianie między 2000 a 2010 rokiem. Zważywszy, że wynagrodzenia nauczycieli nie są istotnie zróżnicowane z uwagi na płeć, kobieta nauczyciel może obecnie oczekiwać wynagrodzenia ok. 30% wyższego, niż wynosi średnie wynagrodzenie kobiety w gospodarce narodowej. Wartość tego wskaźnika w 2000 roku wynosiła tylko 9%, co wskazuje na znaczny wzrost atrakcyjności płacowej zawodu nauczyciela. Trudno powiedzieć, na ile ta atrakcyjność przełożyła się na pozytywną selekcję do zawodu. Brak danych, by ocenić, czy obecnie pracę nauczyciela wybierają zdolniejsi absolwenci uczelni niż w przeszłości. Widoczne jest natomiast (na rys. 6), że liczba rozpoczynających pracę stażystów nie rośnie w ostatnich latach, a maleje. Jednak wpływ na to zjawisko ma niewątpliwie niż demograficzny i jego konsekwencje opisane wcześniej w tym rozdziale.

Podsumowując, wzrost wynagrodzeń przyczynił się z pewnością do poprawy statusu materialnego nauczycieli, co w dłuższej perspektywie powinno skutkować podniesieniem ich pozycji społecznej. Natomiast nowy system awansu zawodowego nie spełnia oczekiwanej roli motywacyjnej i selekcyjnej. Zamiast tego funkcjonuje jako mechanizm czysto formalny, w którym rzeczywiste kryteria awansu mają charakter bardziej biurokratyczny niż kompetencyjny.

Efekt ubocznym zmian dotyczących wynagrodzeń nauczycieli jest wzrost napięcia między samorządami terytorialnymi, odpowiedzialnymi za wypłacanie wynagrodzeń, a rządem, który podejmuje kluczowe decyzje wpływające na obciążenia finansowe samorządu. Przedstawiciele samorządów często wyrażają pogląd, że podwyżki oferowane nauczycielom nie są w wystarczającym stopniu odzwierciedlane we wzroście dochodów samorządowych (przede wszystkim w subwencji oświatowej). Rosnące wynagrodzenia, ale także niestabilność¹¹⁷ i znaczny stopień skomplikowania regulacji tej sferze zawartych w ustawie – Karta nauczyciela, powodują, że samorzady często nie spełniają stawianych im przez państwo wymogów odnośnie wysokości pensji nauczycielskich. Z analiz Herbst, Herczyńskiego i Levitasa¹¹⁸ oraz Herbst¹¹⁹ wynika, że zarówno w 2007 roku, jak i w 2010 roku większość samorządów nie osiągała przewidzianego w Kartie minimalnego przeciętnego wynagrodzenia dla co najmniej jednego stopnia

¹¹⁷ Klawenek wykazuje, że tylko w latach 2000–2005, a zatem w latach wdrażania reformy systemowej, ustawę – Karta nauczyciela zmieniano 15 razy, patrz A. Klawenek, *Analiza lokalnych regulaminów...*

¹¹⁸ M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.

¹¹⁹ M. Herbst, *Wynagrodzenia nauczycieli w Polsce...*

awansu zawodowego. Dzieje się tak, mimo że rząd wprowadził, począwszy od 2009 roku, obowiązek wypłacania przez organy prowadzące jednorazowego dodatku uzupełniającego dla nauczycieli w tej grupie awansu zawodowego, której przeciętne wynagrodzenie w mijającym roku było niższe niż minimum określone w Karcie nauczyciela. Wiele samorządów decyduje się raczej zapłacić ten „karny” dodatek, niż dostosować wynagrodzenia do przepisów ustawy. Pokazuje to, że skomplikowana, stale zmieniana ustawa – Karta nauczyciela coraz gorzej spełnia funkcję porządkującą sferę zatrudniania i wynagradzania nauczycieli.

3.2.3. Wprowadzenie systemu egzaminów zewnętrznych

Począwszy od 2002 roku, Polska dołączyła do grona krajów, które przeprowadzają powszechne, jednolite i zewnętrznie oceniane (poza szkołą macierzystą) egzaminy, pozwalające porównać umiejętności uczniów. Wcześniej, bo w 2000 roku, polscy uczniowie wzięli po raz pierwszy udział w międzynarodowym pomiarze umiejętności PISA, przeprowadzanym przez OECD.

Od 2002 roku w polskich szkołach odbywały się standaryzowane egzaminy wieńczące naukę w szkole podstawowej (tzw. sprawdzian szóstoklasistów) oraz egzaminy na zakończenie gimnazjum. Egzaminy organizowane są przez Okręgowe Komisje Egzaminacyjne (OKE), a koordynowane przez Centralną Komisję Egzaminacyjną (CKE). Począwszy od 2004 roku, formę egzaminu zewnętrznego przyjęły także pisemne egzaminy potwierdzające kwalifikacje zawodowe (po szkole zawodowej), a od 2005 roku – egzamin maturalny.

Wdrożenie systemu egzaminów zewnętrznych zasadniczo wpłynęło na kształt debaty publicznej o polskiej oświacie, a także na sposób funkcjonowania szkół i zarządzania nimi przez samorządy terytorialne. Podobnie jak w innych krajach, gdzie wprowadzano standaryzowane egzaminy, niektóre zmiany mają zdecydowanie pozytywny charakter, inne zaś są często negatywnie oceniane przez ekspertów, nauczycieli i rodziców.

Korzystne skutki wprowadzenia zewnętrznych egzaminów są następujące:

- Po raz pierwszy stało się możliwe wiarygodne porównanie umiejętności i wiedzy uczniów kończących różne szkoły w różnych częściach kraju.
- Szczegółowe wyniki egzaminów pozwalają dyrektorom na zidentyfikowanie mocnych i słabych stron nauczania we własnych szkołach, co ułatwia opracowywanie i wdrażanie działań naprawczych. Niskie osiągnięcia stanowią bodziec do starań o poprawienie wyniku w przyszłości.

- Przejrzysta, powszechnie dostępna informacja o osiągnięciach uczniów powoduje większe zainteresowanie organów prowadzących szkołę (samorządów terytorialnych) jakością nauczania i przyczynia się do stopniowego przekształcania tradycyjnego modelu zarządzania oświatą, polegającego na administrowaniu szkołami, w model bardziej zorientowany na poprawę osiągnięć uczniów.
- Dzięki egzaminom rodzice i uczniowie uzyskali ważną, wcześniej niedostępną wiedzę na temat wyników osiągniętych w różnych szkołach, co przyczyniło się do wyboru właściwej placówki.
- Egzaminy zewnętrzne w znacznej mierze zastąpiły egzaminy wstępne przed kolejnym etapem kształcenia. W przypadku maturzystów zamierzających kontynuować naukę na wyższej uczelni oznacza to uproszczenie systemu, zmniejszenie liczby egzaminów i ograniczenie związanego z nimi stresu.
- Debaty wokół egzaminów zewnętrznych (i ich krytyka jako kryterium oceny pracy szkoły) przyczyniły się do rozwoju bardziej zaawansowanych metod oceny pracy szkoły w Polsce. Począwszy od 2006 roku, CKE oblicza dla wszystkich gimnazjów tak zwaną edukacyjną wartość dodaną, odzwierciedlającą zmianę osiągnięć uczniów danego gimnazjum w stosunku do ich wyników ze stopnia sprawdzianu kończącego szkołę podstawową. Miara ta nie odzwierciedla poziomu umiejętności absolwentów gimnazjum, ale pokazuje, w jakim stopniu poprawili oni bądź pogorszyli swoje osiągnięcia w trakcie nauki w danej szkole. Od 2010 roku maturalna wartość dodana jest także szacowana dla liceów i techników. Także w 2010 roku wprowadzono system ewaluacji zewnętrznej w szkołach, pozwalający na dokonanie obiektywnej, jakościowej (nie opartej na jednym mierniku) oceny pracy szkoły (szerzej o nowych narzędziach oceny pracy szkoły piszą Herczyński, Borek i Stożek¹²⁰).

Szeroko pojęte środowisko oświatowe (nauczyciele, rodzice, samorzady, eksperci¹²¹) zwraca jednak uwagę na wiele niekorzystnych zjawisk związanych z egzaminami zewnętrznymi. Wymieniamy je dalej.

¹²⁰ J. Herczyński, A. Borek, E. Stożek, *Ocena potrzeb szkoły na podstawie osiągnięć uczniów oraz wyników ewaluacji zewnętrznej*, w: M. Herbst (red.), *Zarządzanie oświatą*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 2, ICM, Warszawa 2012.

¹²¹ Patrz też A. Levitas, *Wokół strategii oświatowych. Polskie i amerykańskie debaty o strategicznych problemach edukacji*, w: A. Levitas (red.), *Strategie oświatowe*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 1, ICM, Warszawa 2012.

- Ocena pracy szkoły jest w odbiorze publicznym często ograniczona do przeciętnego wyniku egzaminu. Jest to z pewnością niesprawiedliwe i może stanowić, zamiast motywacji, czynnik zniechęcający do starań o podniesienie jakości kształcenia. Badania prowadzone na całym świecie dowodzą niezmiennie, że osiągnięcia uczniów są w znacznej mierze zdeterminowane przez kapitał ludzki, jaki wynoszą oni z domu rodzinnego, toteż nie powinno się oceniać szkoły jedynie na podstawie końcowego efektu kształcenia. Wprawdzie, uwzględniając ten fakt, oblicza się obecnie w Polsce wartość dodaną poszczególnych szkół, jednak wiedza o tym nie jest powszechna i w szerokim odbiorze to właśnie surowe wyniki testów są traktowane jako miernik jakości szkół.
- Forma egzaminu zewnętrznego (w znacznej części opartego na testach) silnie i niekorzystnie wpłynęła na proces dydaktyczny w szkole. Wielu nauczycieli rezygnuje z ambitnych, nowatorskich programów stymulujących rozwój umysłowy uczniów, zamiast tego realizując „uczenie pod testy” (na przykład ćwicząc ich rozwiązywanie).
- Powszechna jest opinia, że mierzenie umiejętności uczniów za pomocą standaryzowanych egzaminów jest krzywdzące dla uczniów szczególnie kreatywnych i inteligentnych, którzy w przy takiej formie egzaminu nie mogą w pełni pokazać swoich możliwości. Stwarza to niekorzystne bodźce dla zdolnych uczniów, zniechęcając ich do wysiłku umysłowego.
- Metodyka egzaminów zewnętrznych w Polsce jest uważana za przestarzałą w porównaniu z innymi krajami, gdzie takie egzaminy się odbywają. Pokropek¹²² zarzuca polskim narzędziom egzaminacyjnym wiele wad, w tym całkowity brak porównywalności wyników osiągniętych w różnych latach.

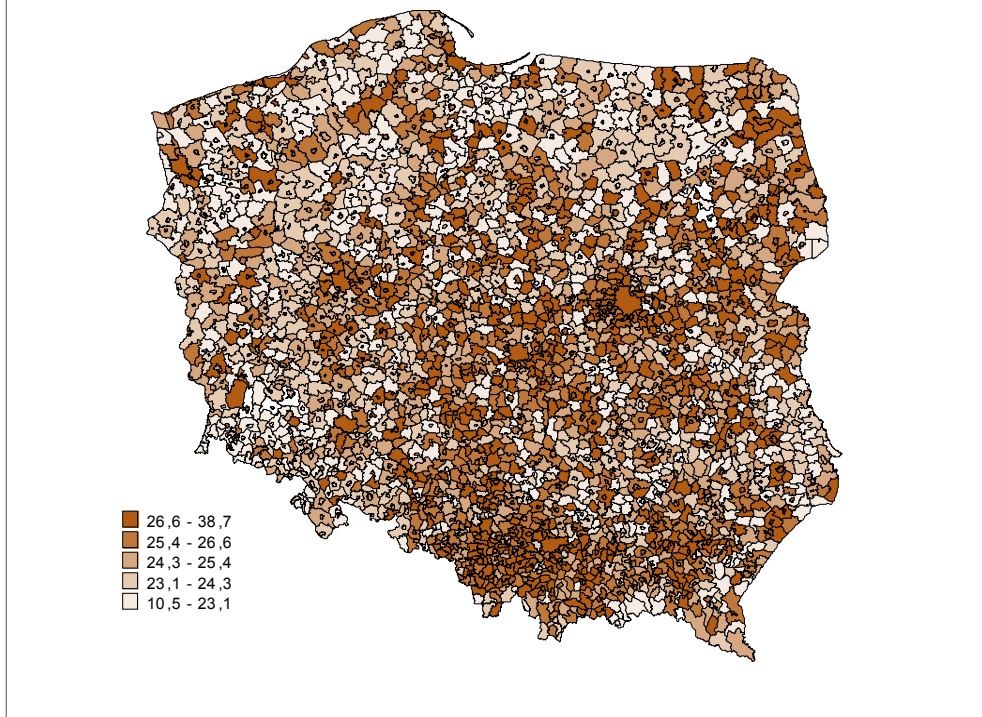
Dostępność danych o wynikach egzaminów zewnętrznych umożliwiła analizy zróżnicowania osiągnięć uczniów w rozmaitych kontekstach – społecznym, ekonomicznym i geograficznym.

Poszerzyło to znacznie zakres wiedzy o szansach edukacyjnych dzieci z różnych środowisk, a także o wpływie zjawisk społeczno-ekonomicznych na wyniki szkolne. Badania na ten temat zainicjowali Herczyński i Herbst¹²³, następnie

¹²² A. Pokropek, *Zrównywanie wyników egzaminów zewnętrznych w kontekście międzynarodowym*, w: B. Niemierko, M.K. Szmigiel (red.), *Ewaluacja w edukacji: koncepcje, metody, perspektywy*, Polskie Towarzystwo Diagnostyki Edukacyjnej, Kraków 2011.

¹²³ J. Herczyński, M. Herbst, *Pierwsza odłona. Społeczne i terytorialne zróżnicowanie wyników sprawdzianu szóstoklasistów i egzaminu gimnazjalnego przeprowadzonych wiosną 2002 roku*, Klub Obywatelski, Warszawa 2002.

RYS. 8. PRZECIĘTNE WYNIKI CZĘŚCI MATEMATYCZNO-PRZYRODNICZEJ EGZAMINU GIMNAZJALNEGO W 2009 ROKU WEDŁUG GMIN



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych CKE.

publikowali między innymi Śleszyński, Herbst, Jakubowski i Sakowski oraz Jakubowski¹²⁴.

Z przytoczonych powyżej analiz wynika, że osiągnięcia egzaminacyjne uczniów w Polsce są silnie uwarunkowane ich statusem społeczno-ekonomicznym. Edukacja zwiększa wprawdzie szanse awansu społecznego uczniów o niższym kapitale ludzkim wyniesionym z domu rodzinnego, jednak wpływ rodziny i środowiska społecznego na sukces edukacyjny jest znacznie silniejszy niż jakichkolwiek zasobów szkolnych. Jeśli chodzi o zróżnicowanie terytorialne wyników

¹²⁴ P. Śleszyński, *Uwarunkowania zróżnicowań przestrzennych wyników egzaminu gimnazjalnego w 2002 r.*, IGiPZ PAN, Warszawa 2003; M. Herbst, *Zróżnicowanie jakości kapitału ludzkiego w Polsce. Od czego zależą wyniki edukacyjne?*, Studia Regionalne i Lokalne nr 17(3), 2004; M. Jakubowski, P. Sakowski, *Quasi-experimental estimates of class size effect in primary schools in Poland*, International Journal of Educational Research nr 45(3), 2006; M. Jakubowski, *Wpływ czynników ekonomicznych na wyniki egzaminów zewnętrznych*, Biuletyn Badawczy Centralnej Komisji Egzaminacyjnej (11), Warszawa 2007.

egzaminów, to przeciętne osiągnięcia uczniów w dużych miastach są znacznie wyższe niż w mniejszych miejscowościach. Wyraźnie występują różnice między regionami. Dobre średnie wyniki osiągają szkoły w Małopolsce, na Mazowszu i ogólnie w Polsce środkowo-wschodniej. Najniższe wyniki są obserwowane w pasie województw zachodnich, w Wielkopolsce oraz w województwie warmińsko-mazurskim. Terytorialny rozkład wyników, na przykładzie części matematyczno-przyrodniczej egzaminu gimnazjalnego, jest przedstawiony na rysunku 8.

3.2.4. Reforma szkolnictwa zawodowego

Jedną z najważniejszych zmian o charakterze strukturalnym spośród tych, które zaszły w polskiej oświacie w ostatnim dwudziestolecu, było radykalne zmniejszenie odsetka uczniów decydujących się na naukę w zasadniczych szkołach zawodowych, czyli w szkołach nieumożliwiających przystąpienia do egzaminu maturalnego. Tabela 17 pokazuje dynamikę zmian liczby i udziału uczniów uczęszczających do różnego typu szkół ponadgimnazjalnych (wcześniej ponadpodstawowych), począwszy od 1991 roku. Jak widać odsetek uczniów w technikumach i liceach zawodowych zwiększył się w latach 1991–2010 z 34% do 43%, udział uczniów wybierających licea ogólnokształcące wzrósł z 23% do 41%, podczas gdy odsetek wybierających zasadnicze szkoły zawodowe spadł z 43% do 15%.

Ucieczka z zasadniczych szkół zawodowych była spowodowana świadomością społeczeństwa, że szanse znalezienia zatrudnienia przez pracowników z niskimi kwalifikacjami będą maleć. W rezultacie rodzice i uczniowie zaczęli się rozglądać za szkołami zapewniającymi lepsze perspektywy. W latach 90. XX wieku dyrektorzy szkół, a także samorządy terytorialne (w miastach, które przejęły prowadzenie szkolnictwa ponadgimnazjalnego w ramach tak zwanego programu pilotażowego) zareagowały na tę sytuację, przekształcając wiele szkół zasadniczych w technikum i licea ogólnokształcące. Zmieniano także profile zawodowe szkół, by dostosować się do rozwijającego się w kraju sektora usługowego. W tym samym czasie bankructwa i prywatyzacje przedsiębiorstw państwowych doprowadziły do zaniku praktyk zawodowych uczniów, które przedtem stanowiły ważne ogniwo łączące szkolnictwo zawodowe i przemysł.

Proces przekształcania szkół zasadniczych w placówki umożliwiające zdanie matury, a także, w ramach szkolnictwa zawodowego, odchodzenie od profilów związanych z przemysłem na rzecz usług były na dodatek przyspieszone przez wprowadzony w 2000 roku algorytm podziału subwencji oświatowej, zgodnie

z którym samorządy otrzymywały, w przeliczeniu na jednego ucznia, takie same środki na każdą szkołę zawodową, niezależnie od jej profilu. Subwencja dla szkół zawodowych była o 15% wyższa niż w przypadku szkół ogólnokształcących, co wystarczało na pokrycie kosztów funkcjonowania tylko tych szkół, które nie potrzebowały zaplecza warsztatowego i specjalistycznego wyposażenia i w których większość lekcji mogła się odbywać w „zwykłych” klasach. W naturalny sposób system ten skłonił więc samorządy do zamykania tych placówek, które uczyły bardziej kosztownych (z perspektywy budżetu samorządowego) zawodów.

TABELA 17. LICZBA I UDZIAŁ UCZNIÓW UCZĘSZCZAJĄCYCH DO SZKÓŁ PONADGIMNAZJALNYCH (PONADPODSTAWOWYCH) RÓŻNYCH TYPÓW (W TYS.)

	Zasadnicze zawodowe	Średnie zawodowe	LO	Suma	Zasadnicze zawodowe (%)	Średnie zawodowe (%)	LO (%)
1990–1091	815	637	445	1897	43	34	23
1995–1996	722	846	683	2251	32	38	30
2000–2001	542	961	864	2367	23	41	37
2005–2006	239	816	748	1803	13	45	41
2010–2011	225	632	598	1455	15	43	41

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z GUS.

W ramach reformy ustroju szkolnego Ministerstwo Edukacji Narodowej wzmocniło jeszcze tendencję do odwrótu od szkół zawodowych, planując ekspansję szkolnictwa licealnego do 80% rocznika uczniów¹²⁵. Aby ten cel osiągnąć, MEN ustanowiło nowy rodzaj szkoły ponadgimnazjalnej – 3-letnie liceum profilowane. Licea profilowane zostały zdefiniowane w ustawie o systemie oświaty w 1998 roku i zajęły miejsce liceów zawodowych i techników¹²⁶, a do praktyki szkolnej wprowadzone od 2002 roku¹²⁷. Analogicznie do tych dwóch typów szkół (które miały zniknąć) licea profilowane były pomyślane jako szkoły jednocześnie dające uczniom zawód i przygotowujące ich do matury, przy czym MEN określił 14 profili kształcenia ogólnozawodowego¹²⁸. W praktyce jednak

¹²⁵ MEN, *Reforma systemu edukacji: Projekt...*

¹²⁶ Ustawa z dnia 25 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz.U. Nr 117, poz. 759).

¹²⁷ Patrz ustawa z dnia 8 stycznia 1999 r. – Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego (Dz.U. Nr 12, poz. 96).

¹²⁸ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lutego 2002 r. w sprawie podstawy programowej kształcenia w profilach kształcenia ogólnozawodowego (Dz.U. Nr 50, poz. 451).

licea profilowane poniosły porażkę i nie udało im się zastąpić techników, które utrzymały swoją dominującą pozycję mimo planów MEN ich stopniowego wygaszenia¹²⁹. Umiejętności zawodowe, które licea profilowane przekazywały uczniom, okazały się niewystarczające do zdania egzaminów zawodowych. Co więcej, tylko około 70% absolwentów tych szkół zdawało egzamin maturalny. Był to wprawdzie odsetek zbliżony do przeciętnie osiąganego na początku 2000 roku w technicach, jednak znacznie poniżej obserwowanego w liceach ogólnokształcących (95%)¹³⁰.

Ponieważ licea profilowane nie spełniały dobrze żadnej z powierzonych im ról, w 2011 roku zostały zniesione przez kolejną reformę, w myśl której w Polsce istnieją obecnie trzy podstawowe rodzaje szkół ponadgimnazjalnych dla młodzieży: 3-letnia zasadnicza szkoła zawodowa, 4-letnie technikum przygotowujące zarówno do zawodu, jak i do egzaminu maturalnego oraz 3-letnie liceum ogólnokształcące¹³¹. Zatem, jeśli chodzi o strukturę szkół ponadgimnazjalnych dla młodzieży, powróciliśmy w zasadzie do stanu sprzed 2002 roku.

Niezależnie od nieudanej zmiany w organizacji szkolnictwa, nie dokonano zasadniczego postępu w programach kształcenia zawodowego, co mogłoby uczynić ten rodzaj edukacji bardziej atrakcyjnym dla uczniów i ich rodziców. Stało się tak z wielu powodów. Po pierwsze, polski rząd nadal nie określił spójnego zestawu zawodów, na których system powinien się skupić. Ponadto, co równie istotne, nie wprowadzono takich egzaminów zawodowych, których zaliczenie byłoby dla pracodawcy wiarygodnym świadectwem kompetencji absolwenta szkoły zawodowej w danym zawodzie. Nie udało się także doprowadzić do modernizacji wyposażenia szkół zawodowych ani zapewnić samorządom środków wystarczających do zatrudnienia wyspecjalizowanych nauczycieli nowo powstających zawodów.

Jednocześnie na poziomie lokalnym często okazywało się, że ocena przydatności poszczególnych profili zawodowych w szkołach i przewidywanie zapotrzebowania rynku pracy są zadaniem przekraczającym możliwości powiatów. Po części stało się tak dlatego, że rynek pracy w wielu regionach Polski jest mało

¹²⁹ Technika zostały ponownie wpisane do ustawy o systemie oświaty już w 2001 roku, patrz ustawa z dnia 21 listopada 2001 r. o zmianie ustawy – Karta nauczyciela, ustawy o systemie oświaty oraz ustawy – Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego (Dz.U. Nr 144, poz. 1615).

¹³⁰ IBE, *Spoleczeństwo w drodze do wiedzy...*, s. 63–65.

¹³¹ Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 205, poz. 1206). Warto dodać, że obok wygaszania liceów profilowanych wymieniona ustawa likwiduje także szkoły uzupełniające dla absolwentów zasadniczych szkół zawodowych (dwuletnie uzupełniające liceum ogólnokształcące, trzyletnie technikum uzupełniające, a także szkoły zawodowe dla dorosłych). Szkoły te mogą być przekształcane w licea ogólnokształcące dla dorosłych.

przewidywalny, a ponadto często przekracza granice powiatów. Innym problemem jest niechęć sektora prywatnego do współpracy ze szkołami zawodowymi. Przedsiębiorcy często wolą wybierać i szkolić pracowników samodzielnie, niż brać udział w programach praktyk szkolnych. Powiaty często też konkurowały między sobą, tworząc szkoły o specjalizacjach, które wydawały się na regionalnym rynku pożądane. W rezultacie ogólna podaż specjalistów w tych dziedzinach była zbyt duża, brakowało natomiast innych zawodów.

W ostatnich latach podjęto jednak wiele działań mających poprawić sytuację szkolnictwa zawodowego. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przy współpracy z Ministerstwem Edukacji Narodowej stworzyło jednolitą klasyfikację zawodów i specjalności, obowiązującą od 1 lipca 2010 roku¹³². W 2012 roku MEN wydało rozporządzenie określające podstawę programową kształcenia w zawodach wraz z podstawowymi wymogami dotyczącymi kadry nauczycielskiej, które zastąpiło 20 uprzednio obowiązujących oddzielnych rozporządzeń dla różnych grup zawodów¹³³. Poprawiono także egzamin zawodowy, nadając mu bardziej praktyczny charakter niż dotychczas¹³⁴. Tym samym celom ma służyć duży projekt systemowy *Szkoła zawodowa szkołą pozytywnego wyboru*, realizowany od 2010 roku przez Krajowy Ośrodek Wspierania Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego.

Jednocześnie niektóre samorządy wojewódzkie zaczęły wykorzystywać swoje kompetencje w dziedzinie alokacji funduszy strukturalnych UE w celu wpływania na rozkład terytorialny szkół zawodowych określonych specjalności. Zamiarem województw jest uniknięcie zbyt dużej podaży niektórych zawodów w wybranych powiatach lub zgrupowaniach powiatów, a także spowodowanie większego zaangażowania prywatnych przedsiębiorstw, a ponadto tworzenie tzw. centrów doskonałości o profilach zgodnych z zapotrzebowaniem regionalnej gospodarki.

Można także zaobserwować, że obecnie powiaty są bardziej skłonne do zatrudniania doradców zawodowych w gimnazjach, aby pomóc uczniom w dokonywaniu właściwych wyborów i ograniczyć stygmatyzujący charakter edukacji zawodowej.

W dalszym ciągu jednak nie osiągnięto znaczącej poprawy sytuacji finansowej szkół zawodowych i ich wyposażenia w technologię faktycznie stosowaną

¹³² Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 kwietnia 2010 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania (Dz.U. Nr 82, poz. 537).

¹³³ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie podstawy programowej kształcenia w zawodach (Dz.U. Nr 0, poz. 184).

¹³⁴ KOWEŻiU, *Badania funkcjonowania systemu kształcenia zawodowego w Polsce*, Krajowy Ośrodek Wspierania Edukacji Zawodowej i Ustawicznej, Warszawa 2010.

w przemyśle. Jeszcze poważniejszym problemem jest brak programów kształcenia i doksztalcenia nauczycieli szkół zawodowych, pozwalających im na przekazywanie uczniom wiedzy, która faktycznie jest aktualnie potrzebna na rynku pracy. W rezultacie nie ma pewności, czy ostatnio wprowadzane zmiany w szkolnictwie zawodowym przyniosą oczekiwane skutki.

3.2.5. Zmieniająca się rola kuratoriów i wprowadzenie ewaluacji zewnętrznej

Podstawowym założeniem decentralizacji oświaty w Polsce był od samego jej początku taki podział kompetencji między rządem i samorządami terytorialnymi, w którym to strona rządowa pozostaje odpowiedzialna za proces dydaktyczny (a zatem za jakość kształcenia), podczas gdy samorzady zajmują się zarządzaniem i bezpośrednim finansowaniem zadań oświatowych. Jak już zauważyliśmy, ten podział kompetencji uległ w ostatnim czasie zachwianiu. Po części wynika to z faktu, że samorzady, podejmując decyzje dotyczące finansowania szkół, nie mogą ignorować kwestii efektywności wydatków, zwłaszcza że budżet oświaty stanowi zawsze bardzo znaczny udział w całkowitych wydatkach JST. Ponadto rodzice (jako wyborcy) oceniają i rozliczają władze lokalne nie tylko ze stanu infrastruktury szkolnej, ale przede wszystkim z wyników kształcenia¹³⁵. Jednak zmiana podziału kompetencji zarządczych ma swoje źródło także po stronie rządowej, jako że podejście rządu do polityki kontroli jakości szkół znacznie ewoluowało.

Dobrym odzwierciedleniem omawianych procesów jest zmiana roli kuratoriów oświaty. Od początku decentralizacji ustawa o systemie oświaty przydzieliła kuratoriom – i około 1400 ich pracownikom – przede wszystkim zadanie nadzoru pedagogicznego nad placówkami oświatowymi. Samo pojęcie nadzoru pedagogicznego jest jednak dość ogólnie zdefiniowane w ustawie o systemie oświaty¹³⁶ i sposób jego realizacji znacząco różnił się między kuratoriami.

Kuratoria zostały wyposażone w kompetencje pozwalające na monitorowanie i kontrolowanie najważniejszych decyzji podejmowanych przez dyrektorów szkół oraz organy prowadzące. Otrzymały też zadanie zapewnienia zgodności tych decyzji z obowiązującym prawem. Przyznano im prawo do oceny działań szkół i samorządów oraz do wpływania na te działania, jeśli, zdaniem kuratorium, zagrożona jest wysoka jakość kształcenia lub spójność system oświaty jako całości. Oprócz tego nałożono na kuratoria obowiązek świadczenia usług

¹³⁵ A. Levitas, J. Herczyński, *Decentralizacja systemu oświaty w Polsce. Lata 1990–2000...*, w: M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *Finansowanie oświaty w Polsce...*

¹³⁶ Art. 33, Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. Nr 95, poz. 425).

doradczych na rzecz szkół, co miało pomóc w poprawie jakości nauczania, oraz obowiązek kształtowania programów doskonalenia zawodowego nauczycieli¹³⁷.

Zatem koncepcja nadzoru pedagogicznego, a wraz z nią rola kuratoriów oświaty, w niezbyt jasny sposób łączyła funkcję kontrolną (w celu wymuszenia zgodności działań z prawem), funkcję oceny jakości szkoły i systemu szkolnego oraz funkcję naprawczą, polegającą na doradzaniu szkołom i rozwijaniu programów doskonalenia zawodowego.

W ciągu ostatnich 20 lat równowaga między tymi trzema funkcjami i sposób ich realizacji przez poszczególne kuratoria ulegały zmianie. Kuratoria powoli traciły uprawnienia do uchylania decyzji dyrektorów szkół i JST w wielu kluczowych sprawach. Z drugiej strony, trzy lata temu Ministerstwo Edukacji Narodowej wprowadziło nowy system zewnętrznej ewaluacji szkół, który niewątpliwie wzmocnił organizacyjnie nadzór pedagogiczny, ale którego instytucjonalne umiejscowienie w kuratoriach nadal budzi wątpliwości¹³⁸. Przyjrzyjmy się najpierw erozji uprawnień kuratoriów w stosunku do samorządu terytorialnego, zanim spróbujemy ocenić ogólny kierunek zmian i charakter obecnego systemu nadzoru pedagogicznego.

Przez pierwszą dekadę funkcjonowania zdecentralizowanego systemu oświaty kuratoria oświaty miały uprawnienia do unieważniania decyzji samorządu co do trzech krytycznych obszarów lokalnej polityki oświatowej: budżetowania, przekształceń sieci szkolnej oraz zatrudniania i zwalniania dyrektorów szkół. Innymi słowy, kuratoria mogły zmienić postanowienia samorządu terytorialnego w tych kwestiach, nawet jeśli samorząd, podejmując decyzję, nie złamał prawa. Kuratoria sprawowały kontrolę nad procesem budżetowym dzięki możliwości odrzucenia arkusza organizacyjnego szkoły, przygotowanego przez jej organ prowadzący. Kontrola kształtu sieci szkolnej była możliwa dzięki prawu do „zawetowania” decyzji samorządu o zamknięciu szkoły, utworzeniu bądź likwidacji zespołu szkół, zmianie profilu szkoły zawodowej, czy też utworzeniu bądź zamknięciu ośrodka doskonalenia zawodowego i biblioteki pedagogicznej. Na dodatek kuratoria zatwierdzały kandydatów na dyrektorów szkół i oceniały ich pracę. Zgoda kuratorium była także konieczna w przypadku decyzji o zwolnieniu dotychczasowego dyrektora.

¹³⁷ G. Mazurkiewicz, J. Berdzik, *System ewaluacji oświaty: model ewaluacji zewnętrznej*, w: G. Mazurkiewicz (red.), *Ewaluacja w nadzorze pedagogicznym. Odpowiedzialność*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010, s. 9–17.

¹³⁸ M. Jewdokimow, G. Mazurkiewicz, B. Walczak, *The Changing Role of School Supervision in Poland*, prezentacja podczas konferencji OECD – MEN *Effective Governance on the Local Level*, Warszawa 16–17 kwietnia 2012 r.

Poszczególne kuratoria realizowały jednak nieco odmienną politykę w tych trzech obszarach. Niektóre z nich nie wahały się zdecydowanie ingerować w działania samorządów, podczas gdy inne przyjmowały linię bardziej liberalną, interweniując tylko w wyjątkowych przypadkach.

Z czasem uprawnienia kuratoriów ulegały stopniowej redukcji na skutek zmian wprowadzanych do ustawy o systemie oświaty. Dla przykładu nowelizacja z 2005 roku zniósła możliwość blokowania przez kuratoria decyzji o zamykaniu szkół, przekształcaniu sieci szkolnej, a także o tworzeniu i likwidowaniu zespołów szkół i ośrodków doskonalenia zawodowego nauczycieli¹³⁹. Zamiast tego kuratoria otrzymały prawo do wydawania w tych kwestiach opinii, które nie są wiążące dla samorządów terytorialnych. Jednak także i to prawo zostało kuratoriom odebrane w 2011 roku przez kolejną nowelizację ustawy¹⁴⁰. Warto dodać, że już wcześniej, od 2009 roku, samorzady uzyskały prawo do przekazywania małych szkół publicznych (liczących poniżej 70 uczniów) do prowadzenia osobom fizycznym lub fundacjom, bez konieczności ich wcześniejszej likwidacji¹⁴¹.

Analogicznie, w odniesieniu do arkuszy organizacji szkoły, od 1991 roku kuratoria miały prawo akceptować bądź odrzucać proponowane przez dyrektorów szkół arkusze. W 2003 roku prawo kuratoriów ograniczono do wydawania niewiążących opinii, a w 2009 roku zniesiono i to uprawnienie¹⁴². Od 2009 roku kuratoria nie mogą także unieważnić decyzji samorządu o zatrudnieniu bądź zwolnieniu dyrektora szkoły lub ocenie ich pracy. W tej kwestii zachowane zostało jednak prawo do wyrażenia przez kuratorium niewiążącej opinii¹⁴³.

Podsumowując, na skutek zmian w ustawie o systemie oświaty wpływ kuratoriów na bieżące zarządzanie szkołami przez samorzady został praktycznie zniesiony.

W tym samym czasie, kiedy rząd ograniczał uprawnienia kontrolne kuratoriów wobec samorządu terytorialnego, zmianom ulegała także koncepcja nadzoru pedagogicznego. Nowe podejście zostało usankcjonowane w rozporzą-

¹³⁹ Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 41, poz. 362).

¹⁴⁰ Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 205, poz. 1206).

¹⁴¹ Ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 56, poz. 458). Znaczenie tej zmiany ustawowej omawia K. Kloc, *Konflikty w procesie racjonalizacji sieci szkół*, w: A. Levitas (red.), *Strategie oświatowe*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 1, ICM, Warszawa 2012.

¹⁴² Ustawa z dnia 27 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 137, poz. 1304); ustawa z dnia 19 marca 2009 o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 56, poz. 458).

¹⁴³ Pełne omówienie zmieniającej się roli kuratorium w procesie wyboru i zwalniania dyrektorów szkół zawarte jest w: A. Barański, *Wybór dyrektora szkoły: Analiza uregulowań prawnych 1991–2011*, rozdział 5 niniejszego tomu.

dzeniu MEN z października 2009 roku¹⁴⁴. Stanowi ono, że nadzór pedagogiczny składa się z trzech komponentów: kontroli przestrzegania przepisów przez szkołę, ewaluacji zewnętrznej służącej ocenie pracy szkoły oraz wspomaganie, polegającego na doradztwie na rzecz szkół i placówek doskonalenia zawodowego nauczycieli. Rozporządzenie kładzie szczególny nacisk na ewaluację i wspomaganie, co ma przyczynić się do poprawy jakości kształcenia.

Zgodnie z rozporządzeniem trzy wyżej wymienione funkcje nadzoru pedagogicznego powinny być realizowane przez kuratoria oświaty. Jednocześnie jednak autorzy zmian mieli świadomość, że funkcje te powinny być do pewnego stopnia rozdzielone. Szczególnie ważne jest odseparowanie funkcji kontrolnej od ewaluacyjnej, aby szkoły traktowały ewaluację jako proces diagnostyczny mający pomóc im poprawić jakość pracy, a nie sprowokować kolejne kontrole bądź kary administracyjne¹⁴⁵.

Z tego powodu nowy system ewaluacji zewnętrznej miał początkowo być niezależny od kuratoriów. MEN przewidywało całkowite przekazanie zadania ewaluacji szkół nowym instytucjom – regionalnym ośrodkom jakości edukacji. Jednak obecnie wiele wskazuje na to, że projekt ROJ-ów został (przynajmniej czasowo) wstrzymany i ministerstwo zdecydowało się na przeszkolenie około połowy inspektorów kuratoriów oświaty, tak by mogli pełnić funkcję zewnętrznych ewaluatorów.

Zatem kompetencje nadzorcze kuratoriów oświaty względem samorządów terytorialnych zostały radykalnie ograniczone, a zasady nadzoru pedagogicznego nad szkołami podlegają gruntownej (choć niepełnej) reformie. Nadal jednak w działaniach MEN nie widać świadomości roli samorządów w zapewnianiu wysokiej jakości kształcenia. Wprawdzie w rozporządzeniu z 2009 roku w sprawie nadzoru pedagogicznego oraz organizacji kuratoriów oświaty wspomina się o udziale samorządu jako źródle oraz odbiorcy raportów ewaluacyjnych, jednak raporty te są w zasadzie pojmowane jako efekt bilateralnego dyskursu między poszczególnymi szkołami a ewaluatorami zewnętrznymi. Zatem, paradoksalnie, choć jest oczywiste, że kompetencje samorządów terytorialnych w dziedzinie zarządzania oświatą uległy w ostatnich 20 latach znacznemu wzmocnieniu, a kluczowe decyzje nie mogą już być podważane przez kuratoria, autorzy regulacji na szczeblu centralnym nie są przekonani, że samorząd powinien odgrywać znaczącą rolę w systemie nadzoru pedagogicznego.

¹⁴⁴ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie nadzoru pedagogicznego z dnia 7 października 2009 r. (Dz.U. Nr 168, poz. 1324).

¹⁴⁵ G. Mazurkiewicz, J. Berdzik, *System ewaluacji oświaty...*, s. 13–25.

3.2.6. Rozwój sieci przedszkoli

Pierwsze lata zarządzania przedszkolami przez samorządy zdawały się potwierdzać obawy przed decentralizacją wyrażane przez pracowników oświaty. W latach 1990–1993 zamknięto blisko 20% placówek przedszkolnych, a liczba dostępnych miejsc zmniejszyła się o blisko 14%. Szczególnie znacząco pogorszyła się sytuacja na obszarach wiejskich, gdzie w ciągu dwóch lat liczbę miejsc w przedszkolach ograniczono o ponad 17%. Dokonując oceny działań samorządów, trzeba jednak wziąć pod uwagę szczególne okoliczności, z jakimi przyszło im się zmierzyć. Po pierwsze, z finansowego punktu widzenia sieć przedszkolna odziedziczona przez samorządy na początku lat 90. XX wieku była daleka od racjonalności. Dotyczyło to szczególnie przedszkoli wiejskich, które przeważnie były bardzo małe. Przeciętnie na jedną grupę (klasę) przedszkolną w 1991 roku przypadało zaledwie ośmioro wychowanków, podczas gdy w miastach – 19. Taki stan podnosił koszty wychowania przedszkolnego na wsi, które dla słabych finansowo gmin były poważnym obciążeniem. W niektórych wypadkach wydatki na przedszkola stanowiły do 30% lokalnego budżetu. Gminy często racjonalizowały koszty przez przenoszenie opieki nad sześciolatkami do klas zerowych w szkołach podstawowych i konsolidując przedszkola. W 1999 roku przeciętny oddział w wiejskim przedszkolu liczył już 21 uczniów, zaledwie o 3 mniej niż w przedszkolach miejskich.

Po drugie, przejście przez gminy odpowiedzialności za wychowanie przedszkolne zbiegło się w czasie z nadejściem niżu demograficznego, który wymusił przekształcenia w sieci placówek, w tym zamykanie niektórych przedszkoli. Między 1990 a 2000 rokiem liczba dzieci w wieku od trzech do sześciu lat zmniejszyła się z 2,5 do 1,7 mln, a więc o blisko jedną trzecią.

Jeszcze w 1990 roku między 5 a 10% wszystkich przedszkoli było prowadzonych przez państwowe przedsiębiorstwa lub PGR-y. Część z nich została następnie skomunalizowana, inne zostały zamknięte, często razem z organem prowadzącym (szczególnie w przypadku PGR-ów).

Po początkowym pogorszeniu dostępności przedszkoli w związku z ich komunalizacją od połowy lat 90. ubiegłego wieku następowała stopniowa poprawa sytuacji. Wprawdzie liczba dzieci uczęszczających do przedszkola nadal zmniejszała się z roku na rok, jednak spadek ten dokonywał się wolniej niż jednoczesne kurczenie się ogólnej liczby dzieci w wieku przedszkolnym, wynikające z procesów demograficznych. W 2006 roku udział dzieci w wieku 3–5 lat uczęszczających do przedszkola w całej populacji dzieci w tym wieku osiągnął 42%.

Jednak prawdziwym przełomem w poprawianiu dostępności opieki przedszkolnej okazało się dopuszczenie przez Ministerstwo Edukacji Narodowej, począwszy od 2007 roku, tak zwanych innych form przedszkolnych, czyli na przykład punktów przedszkolnych, które działają w ograniczonym zakresie i nie muszą spełniać rygorystycznych standardów lokalowych i organizacyjnych obowiązujących w tradycyjnych przedszkolach. Dzięki uelastycznieniu polityki przedszkolnej w 2009 roku wskaźnik skolaryzacji dzieci w wieku 3–5 lat sięgnął 64%, a więc przez dwa lata wzrósł o ponad dwadzieścia punktów procentowych¹⁴⁶. Zmianę odsetka dzieci objętych edukacją przedszkolną w latach 2005–2010 przedstawia tabela 18.

TABELA 18. PROCENT DZIECI OBJĘTYCH EDUKACJĄ PRZEDSZKOLNĄ W POLSCE (LATA 2005–2010)

Rok	Trzylatki	Czterolatki	Pięcioletki	Sześciolatki
2005	29,7	41,2	51,3	98,4
2006	33,1	44,4	55,9	98,1
2007	36,1	48,1	57,7	95,7
2008	41,1	53,2	64,1	95,5
2009	45,7	59,4	74,8	95,4
2010	49,8	64,1	81,0	97,3

Źródło: Swianiewicz i inni¹⁴⁷.

Istotną rolę w poprawie dostępności edukacji przedszkolnej w Polsce odegrały fundusze strukturalne. W ramach tych środków w latach 2004–2006 głównym źródłem finansowania inwestycji w infrastrukturę przedszkolną był Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego, natomiast w latach 2007–2013 samorządom zostały udostępnione dwa podstawowe źródła finansowania. W sferze inwestycyjnej kluczową rolę odgrywają Regionalne Pro-

¹⁴⁶ M. Herbst, *Edukacja jako czynnik i wynik rozwoju regionalnego. Doświadczenia Polski w perspektywie międzynarodowej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

¹⁴⁷ P. Swianiewicz, J. Krukowska, M. Lackowska-Madurowicz, J. Łukomska, *Edukacja przedszkolna. Polityka samorządów gminnych w zakresie edukacji przedszkolnej*, w: P. Swianiewicz (red.), *Edukacja przedszkolna*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 4, ICM, Warszawa 2012.

gramy Operacyjne, z których można realizować projekty związane z budową, przebudową i modernizacją placówek przedszkolnych. Tworzenie przedszkoli oraz wsparcie istniejących placówek można także finansować z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Tylko korzystając z tego ostatniego źródła zrealizowano¹⁴⁸ ponad 800 projektów, których bezpośrednim beneficjentem są samorządy terytorialne, a także ponad 300 takich, które realizują inne podmioty – na przykład fundacje i stowarzyszenia¹⁴⁹.

TABELA 19. ODSETEK DZIECI UCZĘSZCZAJĄCYCH DO PRZEDSZKOLA NIEPUBLICZNEGO (W ODNIESIENIU DO WSZYSTKICH DZIECI W PRZEDSZKOLACH)

	1992	1998	2003	2007	2008	2009
Ogółem	3,11	4,90	6,91	8,04	8,84	10,55
Miasta pow. 100 tys. mieszk.	4,45	5,89	9,00	15,78	14,06	14,81
Miasta 20–100 tys. mieszk.	4,87	8,25	11,87	16,47	16,63	18,20
Miasta poniżej 20 tys. mieszk.	4,82	7,61	10,25	9,29	9,82	10,97
Gminy podmiejskie	6,10	8,16	12,34	18,00	19,33	21,25
Gminy wiejskie przemysłowe	2,22	1,82	2,30	3,71	3,99	6,21
Gminy wiejskie popegeerowskie	4,28	4,64	5,72	6,16	6,92	9,13
Gminy wiejskie pozostałe	1,70	3,85	5,42	5,21	6,20	7,79

Źródło: Swianiewicz i inni¹⁵⁰.

Utrzymując się przez wiele lat niedobór miejsc w przedszkolach przyczynił się do powstania znacznej liczby niepublicznych przedszkoli i punktów przedszkolnych. Udział dzieci w wieku 3–6 lat uczęszczających do placówek niepublicznych wyniósł w 2010 roku około 11%. Dla porównania, wśród uczniów szkół podstawowych wskaźnik ten wyniósł około 5%, a na uczelniach wyższych – blisko 34%¹⁵¹. Przedszkola niepubliczne są, co do zasady, znacznie bardziej rozpowszechnione w miastach niż na obszarach typowo wiejskich, jednak,

¹⁴⁸ Liczby te obejmują projekty zakończone lub będące w trakcie realizacji.

¹⁴⁹ P. Swianiewicz, J. Krukowska, M. Lackowska-Madurowicz, J. Łukomska, *Edukacja przedszkolna...*

¹⁵⁰ Tamże.

¹⁵¹ M. Herbst, *Edukacja jako czynnik i wynik...*

RYS. 9. ODSETEK DZIECI W WIEKU 3–5 LAT OBJĘTYCH OPIEKĄ PRZEDSZKOLNĄ W 2003 ROKU WEDŁUG GMIN



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

jak pokazuje tabela 19, największy udział w rynku przedszkoli osiągają one w gminach leżących na obrzeżach dużych aglomeracji (w tzw. gminach podmiejskich). W takim środowisku do niepublicznych przedszkoli uczęszcza ponad 20% wszystkich dzieci objętych opieką przedszkolną. Charakterystyczne jest również to, że w miastach średniej wielkości (od 20 do 100 tys. mieszkańców) odsetek przedszkolaków uczęszczających do placówek niepublicznych jest wyraźnie wyższy niż w największych polskich miastach (tabela 19). Wynika to najprawdopodobniej z faktu, że duże aglomeracje lepiej niż miasta średniej wielkości radziły sobie z zadaniem zapewnienia publicznej opieki przedszkolnej w całym okresie między 1990 a 2010 rokiem.

Choć sieć przedszkolna w Polsce rozwija się dynamicznie, dysproporcje między obszarami lepiej wyposażonymi w przedszkola i tymi będącymi w gorszej

sytuacji w znacznej mierze się utrzymują. Dotyczy to różnicy między szeroko pojętymi miastami (obszarami zurbanizowanymi) i wsią, jak również, w wymiarze geograficznym, między Polską zachodnią i wschodnią. Jest to widoczne na rysunkach 9 i 10, pokazującym odsetek dzieci w wieku 3–5 lat objętych opieką przedszkolną w poszczególnych gminach w 2003 i 2010 roku (z użyciem tych samych przedziałów wartości).

RYS. 10. ODSETEK DZIECI W WIEKU 3–5 LAT OBJĘTYCH OPIEKĄ PRZEDSZKOLNĄ W 2010 ROKU WEDŁUG GMIN



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Rysunki 9 i 10 stanowią także dobre odzwierciedlenie postępu, jaki się dokonał w Polsce w ciągu kilku lat w dziedzinie upowszechnienia edukacji przedszkolnej. Choć dysproporcje nadal istnieją, są to już dysproporcje na innym poziomie i dotyczą bardziej stopnia dostępności przedszkola niż faktu jego dostępności w ogóle.

3.3. Wyzwania stojące przed zdecentralizowanym systemem edukacji w perspektywie następnych lat

Lata 2000–2010 był to niewątpliwie czas stabilizacji systemu edukacji w Polsce pod względem jego finansowania i podziału kompetencji zarządczych między instytucje państwowe i samorządy terytorialne. Po przełomowych decyzjach podjętych w latach 90., dotyczących przekazania prowadzenia przedszkoli i szkół samorządom, a także po fundamentalnych reformach organizacji kształcenia oraz wynagradzania i zatrudniania nauczycieli, nastąpiła dekada zmian bardziej ewolucyjnych, w której większy nacisk został położony na wypracowanie praktycznych rozwiązań w ramach istniejących już zrębów systemu.

Jednak stabilizacja nie oznacza, że wszystkie fundamentalne problemy zarządzania oświatą w Polsce zostały rozwiązane. Przeciwnie, w kolejnych latach system oświaty musi stawić czoło bardzo poważnym wyzwaniom, które w znacznej mierze wynikają z niedoskonałości reform wprowadzonych w całym okresie 1990–2010.

W dziedzinie finansowania edukacji narasta napięcie wokół algorytmu podziału części oświatowej subwencji ogólnej. Znaczne podwyżki wynagrodzeń nauczycieli po 2000 roku, a także presja finansowa związana z niżem demograficznym wywołały wśród przedstawicieli samorządów poczucie, że subwencja jest zbyt niska w stosunku do zakresu zadań oświatowych wykonywanych przez samorządy. Z kolei Ministerstwo Edukacji Narodowej dowodzi, że środki są wystarczające, a wszelkie dodatkowe koszty dla samorządów wynikające z inicjatyw rządowych są rekompensowane przez zwiększenie subwencji. Problem polega na tym, że na gruncie istniejących regulacji prawnych takiej kontrowersji nie da się w ogóle rozstrzygnąć¹⁵². Wielkość środków przeznaczanych przez państwo na część oświatową subwencji ogólnej oraz sposób podziału tych środków między samorządy wynika w znacznej mierze z historycznego kompromisu, nie zaś z kalkulacji faktycznych kosztów poszczególnych zadań. Co więcej, jako że prowadzenie szkół jest zadaniem własnym samorządów terytorialnych, powinno być finansowane z ogólnych dochodów samorządu, a subwencja oświatowa stanowi tylko część tych dochodów. Żadna regulacja nie określa także, jaka część oświatowych zadań samorządu (zdefiniowana merytorycznie lub procentowo) ma być finansowana z subwencji.

¹⁵² M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *Finansowanie oświaty w Polsce...*

W tej sytuacji istnieje potrzeba opracowania standardów finansowania edukacji w Polsce, czyli zestawu indykatorywnych wskaźników, które określałyby minimalne akceptowane i gwarantowane przez państwo warunki realizacji zadań oświatowych. Pozwoliłoby to uporządkować sferę finansów oświatowych i jasno zdefiniować zakres odpowiedzialności poszczególnych aktorów. Standardy powinny dotyczyć najważniejszych aspektów funkcjonowania oświaty, w tym wielkości oddziałów klasowych, wysokości wynagrodzeń nauczycieli oraz liczby godzin lekcyjnych w ramach określonego cyklu kształcenia. W warunkach zdecentralizowanego systemu oświaty bardzo ważne jest, by standardy miały charakter indykatorywny, a nie obligatoryjny. Samorząd terytorialny musi mieć zapewnioną swobodę zarządzania lokalnym systemem oświatowym, ale jednocześnie jego przedstawiciele powinni mieć świadomość, jaki jest standard usług oświatowych zakładany, oczekiwany i finansowany przez państwo.

Kolejną kwestią, która wymaga bardziej klarownego niż dotychczas uregulowania, jest współodpowiedzialność samorządu terytorialnego za jakość kształcenia w podległych mu placówkach oświatowych. W sensie formalnym kompetencje organu prowadzącego szkołę ograniczają się obecnie do zarządzania nią w znaczeniu administracyjnym, podczas gdy kontrola nad kształceniem jest zadaniem organu nadzoru pedagogicznego, czyli kuratorium oświaty. Jednak w praktyce polityczną odpowiedzialność za osiągnięcia uczniów szkół ponosi w dużej mierze samorząd i wyniki kształcenia są ważnym kryterium oceny pracy władz lokalnych przez wyborców. Wiele samorządów próbuje kształtować jakość swoich szkół i motywować dyrektorów, stosując rozmaite narzędzia – od miękkich form, polegających na rozmowach i wyrażaniu opinii o pracy szkoły, po twarde instrumenty, uzależniające poziom finansowania od osiągniętych wyników, lub uwzględniających wyniki jako kryterium oceny i wyboru dyrektora szkoły. W sytuacji gdy rola samorządu w kształtowaniu jakości szkoły nie jest jasno określona, bardzo duża odpowiedzialność spoczywa na dyrektorze szkoły, który jest zmuszony reagować na sugestie zarówno ze strony nadzoru pedagogicznego, jak i organu prowadzącego. Może to prowadzić do rozmaitych konfliktów między tymi trzema podmiotami. Wydaje się, że usankcjonowanie prawa samorządu do zabierania głosu w sprawach jakości kształcenia ułatwiłoby zarządzanie lokalną oświatą. Warto jednak podkreślić, że nie powinno to oznaczać ograniczenia roli nadzoru pedagogicznego, która jest niezwykle ważna i potrzebna.

Poprawa dostępności przedszkoli w Polsce na skutek szybkiego rozwoju sieci po 2005 roku sprawiła, że kwestią niecierpiącą zwłoki jest zmiana sposobu

finansowania wczesnej edukacji. Dotychczas funkcjonowanie przedszkoli, podobnie jak szkół i wielu zadań pozaszkolnych, jest finansowane przez samorządy terytorialne. Jednak w odróżnieniu od uczniów szkół, wychowankowie przedszkoli nie są brani pod uwagę przy podziale części oświatowej subwencji ogólnej. Wynika to z ustaleń poczynionych w latach 90. ubiegłego wieku, w myśl których środki na przedszkola są zawarte w innych dochodach samorządu – na przykład w samorządowym udziale w podatku dochodowym (PIT i CIT), dochodach z podatków lokalnych itd. Jednak szybki rozwój sieci w drugiej połowie dekady 2000–2010, między innymi dzięki napływowi środków unijnych, sprawił, że wiele JST może nie być w stanie utrzymać nowych placówek po ustaniu pomocy z UE. Swianiewicz i inni¹⁵³ pokazują, że problem ten dotyczy w największym stopniu korzystających z funduszy strukturalnych gmin wiejskich, co oznacza, że zagrożone jest utrzymanie poziomu dostępności przedszkoli tam, gdzie jego brak był przed rozszerzeniem dostępu bardzo odczuwalny. Wobec tego ważnym wyzwaniem staje się zapewnienie samorządom dochodów adekwatnych do powiększonej sieci przedszkolnej. Jednym z często pojawiających się postulatów jest włączenie przedszkolaków do listy kryteriów decydujących o podziale subwencji oświatowej, przy jednoczesnym zwiększeniu całkowitej kwoty przeznaczanej na tę subwencję przez państwo. Choć wydaje się, że jest to propozycja racjonalna, szczegóły tego rozwiązania muszą być dopracowane. Idealnym rozwiązaniem byłoby oczywiście powiązanie tej kwestii z opracowaniem standardów finansowania oświaty, o czym była mowa wcześniej w tym rozdziale.

Jednak najpoważniejszym, strategicznym wyzwaniem stojącym przed polskim systemem oświaty jest budowanie prestiżu zawodu nauczycielskiego oparte na selekcji, kształceniu, wynagradzaniu, ocenie pracy i awansie zawodowym nauczycieli. Fundamentalne reformy lat 90., kontynuowane w latach 2000–2010 dotyczyły w największym stopniu mechanizmów zarządzania oświatą i finansowania zadań oświatowych. Choć w tym czasie wynagrodzenia nauczycieli znacznie się zwiększyły i obecnie przeciętny nauczyciel zarabia znacznie powyżej średniej krajowej¹⁵⁴, to jednak nie wystarczy do zapewnienia wysokiej jakości kształcenia. Trudno powiedzieć, w jakim stopniu podwyżki płac przyczynią się do zahamowania trwającej wiele lat negatywnej selekcji do zawodu. Z pewnością reformy wymaga sam system kształcenia nauczycieli,

¹⁵³ P. Swianiewicz, J. Krukowska, M. Lackowska-Madurowicz, J. Łukomska, *Edukacja przedszkolna...*

¹⁵⁴ M. Herbst, *Wynagrodzenia nauczycieli w Polsce...*

a także system awansu zawodowego, powszechnie krytykowany za brak selekcyjności oraz pozbawianie nauczycieli motywacji do samorozwoju już na dość wczesnym etapie kariery.

Pojawia się coraz więcej narzędzi umożliwiających ocenę pracy szkoły i poszczególnych nauczycieli. Do najważniejszych nowych instrumentów należą pomiary tzw. edukacyjnej wartości dodanej, będącej odzwierciedleniem wkładu szkoły w wyniki osiągnięte przez uczniów na egzaminach zewnętrznych, a także wprowadzana przez kuratoria oświaty nowa ewaluacja pracy szkoły, mająca w założeniu kompleksowy, jakościowy charakter i zakres daleko wykraczający poza analizę osiągnięć egzaminacyjnych uczniów. Możliwości wykorzystania tych narzędzi przez szkoły oraz jednostki samorządu terytorialnego opisują Herczyński, Borek i Stożek¹⁵⁵. Ponieważ jednak zarówno EWD, jak i nowa ewaluacja funkcjonują w systemie oświaty od niedawna i umiejętności korzystania z nich są mało rozpowszechnione, trudno przewidzieć, jaki będzie ich rzeczywisty wpływ na jakość pracy szkół.

¹⁵⁵ J. Herczyński, A. Borek, E. Stożek, *Ocena potrzeb szkoły na podstawie...*

Bibliografia

Barański A., *Wybór dyrektora szkoły: Analiza uregulowań prawnych 1991–2011*, w: M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 7, ICM, Warszawa 2012.

GUS, *Prognoza ludności na lata 2008–2035*, GUS, Warszawa 2009.

GUS, *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2010/2011*, GUS, Warszawa 2012.

Herbst M., *Zróżnicowanie jakości kapitału ludzkiego w Polsce. Od czego zależą wyniki edukacyjne?*, *Studia Regionalne i Lokalne* nr 17(3), 2004.

Herbst M., *Wynagrodzenia nauczycieli w Polsce – rozwiązania systemowe, dynamika i zróżnicowanie terytorialne*, w: M. Herbst (red.), *Finansowanie oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 3, ICM, Warszawa 2012.

Herbst M., *Edukacja jako czynnik i wynik rozwoju regionalnego. Doświadczenia Polski w perspektywie międzynarodowej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

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

Herczyński J., Borek A., Stożek E., *Ocena potrzeb szkoły na podstawie osiągnięć uczniów oraz wyników ewaluacji zewnętrznej*, w: M. Herbst (red.), *Zarządzanie oświatą*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej tom 2, ICM, Warszawa 2012.

Herczyński J., Herbst M., *Pierwsza odsłona. Społeczne i terytorialne zróżnicowanie wyników sprawdzianu szóstoklasistów i egzaminu gimnazjalnego przeprowadzonych wiosną 2002 roku*, Klub Obywatelski, Warszawa 2002.

IBE, *Społeczeństwo w drodze do wiedzy. Raport o stanie edukacji 2010*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2011.

Jakubowski M., *Wpływ czynników ekonomicznych na wyniki egzaminów zewnętrznych*, *Biuletyn Badawczy Centralnej Komisji Egzaminacyjnej* (11), Warszawa 2007.

Jakubowski M., Sakowski P., *Quasi-experimental estimates of class size effect in primary schools in Poland*, *International Journal of Educational Research* nr 45(3), 2006.

Jewdokimow M., Mazurkiewicz G., Walczak B., *The Changing Role of School Supervision in Poland*, prezentacja podczas konferencji OECD – MEN *Effective Governance on the Local Level*, Warszawa 16–17 kwietnia 2012 r., <http://www.ore.edu.pl>.

Klawenek A., *Analiza lokalnych regulaminów płacowych nauczycieli*, w: M. Herbst (red.), *Finansowanie oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 3, ICM, Warszawa 2012.

Kloc K., *Konflikty w procesie racjonalizacji sieci szkół*, w: A. Levitas (red.), *Strategie oświatowe*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 1, ICM, Warszawa 2012.

KOWEziU, *Badania funkcjonowania systemu kształcenia zawodowego w Polsce*, Krajowy Ośrodek Wspierania Edukacji Zawodowej i Ustawicznej, Warszawa 2010.

Levitas A., *Wokół strategii oświatowych. Polskie i amerykańskie debaty o strategicznych problemach edukacji*, w: A. Levitas (red.), *Strategie oświatowe*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 1, ICM, Warszawa 2012.

Levitas A., Herczyński J., *Decentralizacja systemu oświaty w Polsce. Lata 1990–2000 – tworzenie systemu*, w: M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 2, ICM, Warszawa 2012.

Mazurkiewicz G., Berdzik J., *System ewaluacji oświaty: model ewaluacji zewnętrznej*, w: G. Mazurkiewicz (red.), *Ewaluacja w nadzorze pedagogicznym: odpowiedzialność*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010.

MEN, *Reforma systemu edukacji: Projekt*, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Warszawa 1998.

OECD, *Education at a Glance: OECD Indicators 2011*, OECD, Paryż 2011.

Pokropek A., *Zrównywanie wyników egzaminów zewnętrznych w kontekście międzynarodowym*, w: B. Niemierko, M.K. Szmigiel (red.), *Ewaluacja w edukacji: koncepcje, metody, perspektywy*, Polskie Towarzystwo Diagnostyki Edukacyjnej, Kraków 2011.

Swianiewicz P., Krukowska J., Lackowska-Madurowicz M., Łukomska J., *Edukacja przedszkolna. Polityka samorządów gminnych w zakresie edukacji przedszkolnej*, w: P. Swianiewicz (red.), *Edukacja przedszkolna*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 4, ICM, Warszawa 2012.

Śleszyński P., *Uwarunkowania zróżnicowań przestrzennych wyników egzaminu gimnazjalnego w 2002 r.*, IGiPZ PAN, Warszawa 2003.

Cytowane akty prawne

Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta nauczyciela (Dz.U. Nr 3, poz. 19).

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. Nr 95, poz. 425).

Ustawa z dnia 25 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz.U. Nr 117, poz. 759).

Ustawa z dnia 8 stycznia 1999 r. – Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego (Dz.U. Nr 12, poz. 96).

Ustawa z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 19, poz. 239).

Ustawa z dnia 21 listopada 2001 r. o zmianie ustawy – Karta nauczyciela, ustawy o systemie oświaty oraz ustawy – Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego (Dz.U. Nr 144, poz. 1615).

Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2002 r. Nr 41, poz. 362).

Ustawa z dnia 27 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 137, poz. 1304).

Ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 56, poz. 458).

Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 205, poz. 1206).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 26 lutego 2002 r. w sprawie podstawy programowej kształcenia w profilach kształcenia ogólnozawodowego (Dz.U. Nr 50, poz. 451).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 października 2009 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego (Dz.U. Nr 168, poz. 1324).

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 kwietnia 2010 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania (Dz.U. Nr 82, poz. 537).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie podstawy programowej kształcenia w zawodach (Dz.U. Nr 0, poz. 184).

POMIAR DYDAKTYCZNY I POLITYKA PROJAKOŚCIOWA GMINY W OBSZARZE OŚWIATY

4.1. Wstęp

Celem niniejszego rozdziału jest omówienie związku między formułowaniem i wdrażaniem projakościowej polityki oświatowej samorządu a pomiarem dydaktycznym. Aby prezentowane rozważania były lepiej zrozumiałe i dobrze osadzone w realiach zarządzania oświatą w warunkach Polski, wybrano jeden, ale także ważny przykład skutecznej, wieloletniej polityki oświatowej prowadzonej przez miasto Kwidzyn. Miasto to od samego początku decentralizacji oświaty polskiej czuło się odpowiedzialne nie tylko za zapewnienie szkołom właściwych warunków materialnych i finansowych, ale także za poziom nauczania w prowadzonych przez siebie szkołach. Miasto podjęło wiele innowacyjnych działań:

- Wczesna, przemyślana i szybko wdrożona racjonalizacja sieci szkolnej. W przeciwieństwie do wielu miast, Kwidzyn już w roku 1992 podjął trudne decyzje dotyczące sieci szkolnej, dzięki czemu w następnych latach mógł się skoncentrować na problemach jakości nauczania.
- Wprowadzenie przejrzystego systemu finansowania szkół. W przypadku Kwidzyna wybrano system bonów oświatowych, który funkcjonuje od roku 1994. Wraz z wprowadzeniem bonów zwiększono autonomię finansową dyrektorów i stworzono silną motywację szkół, aby dbać o uczniów i starać się ich przyciągać¹⁵⁶.

¹⁵⁶ A. Chaber, *Bon edukacyjny: kontrowersje i realia*, praca magisterska, Instytut Socjologii, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2000.

- Wprowadzenie zewnętrznego pomiaru dydaktycznego. Od roku 1996 miasto Kwidzyn współpracuje z zespołem badawczym pod kierunkiem prof. Elżbiety Putkiewicz z Wydziału Pedagogicznego Uniwersytetu Warszawskiego. Zespół UW prowadzi na zlecenie miasta systematyczne badania osiągnięć uczniów¹⁵⁷. Warto zauważyć, że współpraca ta nie została przerwana po wdrożeniu w Polsce ogólnokrajowego systemu egzaminów zewnętrznych w roku 2002.
- Zapewnienie szkołom wsparcia dydaktycznego. Istotnym elementem współpracy miasta z Uniwersytetem Warszawskim było wykorzystanie wyników pomiaru dydaktycznego do poprawy pracy szkół. Szkoły otrzymywały opracowane analizy osiągnięć uczniów, które były podstawą organizowanych dla dyrekcji i nauczycieli warsztatów metodycznych z udziałem pracowników UW.
- Zagwarantowanie autonomii dyrektorów szkół w wykorzystywaniu informacji z pomiaru dydaktycznego. Miasto zapewnia szkołom wsparcie pedagogiczne w postaci warsztatów dla dyrektorów i nauczycieli, ale sposoby wykorzystania tego wsparcia są wewnętrzną sprawą szkół. Wszelkie programy poprawy poziomu nauczania są przygotowywane i wdrażane niezależnie przez poszczególne szkoły.
- Stworzenie atmosfery współpracy merytorycznej między szkołami. Choć system bonowy prowadzi do rywalizacji szkół o uczniów, a autonomia szkół do odmiennych, niezależnych programów w każdej szkole, miasto wspiera współpracę między szkołami. Ciekawym przykładem takiej nieformalnej współpracy było przyjęcie przez wszystkie szkoły, w drodze autonomicznych decyzji, tego samego zestawu programów i podręczników do nauczania matematyki. Świadczy to o wytworzeniu się w Kwidzynie silnego środowiska edukacyjnego.
- Stworzenie w roku 2002 Akademii Umiejętności Pedagogicznych – publicznej placówki doskonalenia nauczycieli prowadzonej przez miasto Kwidzyn¹⁵⁸. Akademia jest finansowana przez placówki oświatowe pięciu gmin powiatu kwidzyńskiego, zaś jej priorytetem jest wspomaganie szkół i dyrektorów w badaniu i poprawie efektów kształcenia.

¹⁵⁷ R. Dolata, B. Murawska, E. Putkiewicz, M. Żytko, *Monitorowanie osiągnięć szkolnych jako metoda doskonalenia edukacji. Zarys metody oraz przykłady zastosowań w edukacji początkowej*, Wydawnictwo Akademickie Żak, Warszawa 1997; R. Dolata, B. Murawska, E. Putkiewicz, *Monitorowanie osiągnięć szkolnych jako metoda wspierania lokalnego środowiska edukacyjnego*, Wydawnictwo Akademickie Żak, Warszawa 2001.

¹⁵⁸ R. Bera, *Bon oświatowy – rola samorządu w wspieraniu zadań edukacyjnych szkoły*, wystąpienie na konferencji Kuratorium Oświaty w Gdańsku, <http://www.kuratorium.gda.pl/pliki/6%20Bon%20oswiatowy.pdf>.

Niniejszy rozdział skupia się na kwestii pomiaru dydaktycznego jako najważniejszym elemencie polityki oświatowej miasta. Wieloletnia współpraca miasta z Wydziałem Pedagogicznym UW jest, być może, najciekawszym, najbardziej oryginalnym i interesującym dla innych samorządów doświadczeniem Kwidzyna.

Przedstawione analizy ograniczone są w znacznej mierze do pomiaru dydaktycznego w obszarze matematyki i do działań miasta i szkół prowadzących do poprawy jakości nauczania matematyki. Ma to trzy uzasadnienia.

Po pierwsze, w wielu badaniach wykazano, że osiągnięcia w nauczaniu matematyki mają mniejszy kontekst społeczny i w mniejszym stopniu niż przedmioty humanistyczne związane są ze statusem ekonomiczno-społecznym (SES) rodzin uczniów. Zastosowane więc w Kwidzynie metody związane z poprawą jakości nauczania tego przedmiotu mogą być w prostszy sposób przeniesione do innych środowisk.

Po drugie, wraz z wprowadzeniem obowiązkowego egzaminu maturalnego z matematyki pojawił się kolejny próg w systemie edukacji, a osiągnięcia w nauczaniu tego przedmiotu stały się podstawą wielu analiz i często sprzecznych ocen. W tej sytuacji warto się przyjrzeć działaniom podejmowanym w gminie, w której rezultaty nauczania matematyki są lepsze niż gdzie indziej.

Trzecim, równie ważnym, argumentem skłaniającym do skoncentrowania dyskusji na nauczaniu matematyki jest istniejące od wielu lat, przeświadczenie społeczne o wadze tego przedmiotu m.in. w wyborze przyszłego zawodu. Przemawia za tym wiele argumentów, np. znacznie większy odsetek uczniów wybierających na maturze jako przedmiot na rozszerzonym poziomie matematykę niż język polski.

W ograniczaniu tematyki rozdziału do problemów związanych z nauczaniem matematyki nie bez znaczenia pozostaje własne doświadczenie autora, który od trzech lat sprawuje kierownictwo merytoryczne nad programem Akademia uczniowska nauczania przedmiotów matematyczno-przyrodniczych w 300 gimnazjach. W programie tym, prowadzonym przez Centrum Edukacji Obywatelskiej (CEO), uczestniczy około 1000 nauczycieli i 300 dyrektorów. Zdobyte w tym projekcie doświadczenia, zebrane również w lokalnych systemach szkolnych uzyskujących wyraźnie gorsze od przeciętnych wyniki nauczania matematyki, pozwoliły na uchwycenie problemów wcześniej niedostrzeganych i niedocenianych (a widocznych w uproszczonej sytuacji, gdy rozważany jest jeden przedmiot).

Ważnym elementem warunkującym sukces Kwidzyna jest także wytworzenie się silnego środowiska zainteresowanego poziomem edukacji. Aktywna współpraca nauczycieli i dyrektorów różnych szkół, zaangażowanie władz miasta i zainteresowanie przedsiębiorstw problemami oświaty stworzyły dobre warunki do wdrażania reform.

Trzeba jednak zauważyć, że mimo wielu prac dotyczących zarówno kultury placówek edukacyjnych¹⁵⁹, jak i zarządzania nimi¹⁶⁰, propagujących systemowe skuteczne działania, trudno jest określić przyczyny powstania środowiska proedukacyjnego w danym rejonie. Powstanie środowiska zainteresowanego edukacją w Kwidzynie burzy część koncepcji łączących poczucie odpowiedzialności lokalnej władzy i lokalnych elit za szkolnictwo z działalnością na danym terenie ośrodków uniwersyteckich, tradycją społeczeństwa demokratycznego czy też centralnym zarządzaniem delegującym odpowiednie uprawnienia do samorządów terytorialnych. Kwidzyn nie jest miastem uniwersyteckim i nie ma długich tradycji oświatowych. W latach 90. doświadczenia w tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego w całym kraju były dość skromne. Jednocześnie polska droga decentralizacji oświaty od początku opierała się na ograniczeniu kompetencji władz samorządowych do problemów związanych z utrzymaniem sieci szkół, podczas gdy jakością pracy placówek miały się zajmować kuratoria¹⁶¹. Tak więc powstanie środowiska edukacyjnego w Kwidzynie ma swoje specyficzne przyczyny i uwarunkowania. Próba przeniesienia kwidzyńskich doświadczeń do warunków innego miasta musi uwzględniać jego kontekst społeczny i kulturowy.

Tworzenie środowiska, kierowanie zmianami, uczestnictwo w zmianach – nie są to problemy proste, stąd zapewne w niedawnym raporcie znajduje się sformułowanie: „...prawie każde państwo należące do OECD znacząco zwiększyło swoje wydatki na oświatę w tym samym okresie [1980–2005], i jednocześnie wdrożyło liczne inicjatywy w celu bardziej efektywnego wydawania tych pieniędzy. Jednak tylko nieliczne systemy szkolne w krajach OECD odnotowały znaczący postęp wyników. Badania oparte na rezultatach krajowych i międzynarodowych testach pokazały, że wyniki wielu systemów szkolnych albo pozostały na tym samym poziomie, albo się obniżyły”¹⁶².

Niniejszy rozdział odwołuje się do opublikowanego w roku 2010 przez fir-

¹⁵⁹ M. Fullan, *Odpowiedzialne i skuteczne kierowanie szkołą*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2006.

¹⁶⁰ J. Bonstingl, *Szkoły jakości – Wprowadzenie do TQM w edukacji*, CODN, Warszawa 1999.

¹⁶¹ Levitas A., Herczyński J., *Decentralizacja oświaty polskiej. Lata 1990–2000: tworzenie systemu*, w: M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty*, tom 7, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, ICM, Warszawa 2012.

¹⁶² M. Mourshed, M. Barber, *How the world's best performing school systems come out on top*, McKinsey and Company, 2007.

mę konsultingową McKinsey & Company raportu Mony Mourshed, Chińczycy Chijioke i Michaela Barbera *Jak najlepiej doskonalone systemy szkolne na świecie stają się jeszcze lepsze*¹⁶³. Raport ten jest kolejną próbą usystematyzowania działań projakościowych prowadzonych w wielu państwach i regionach na świecie.

Należy jednak pamiętać, że w opracowaniach tego typu autorzy, oceniając systemy edukacyjne oraz reformy na poziomie państwa, opierali się na wielkościach średnich, które z natury rzeczy nie muszą być trafne w analizie konkretnej grupy szkół lub konkretnych samorządów. W tym sensie optymistyczne sformułowanie opublikowane w raporcie, że „Polska po 2003 roku znalazła się wśród systemów będących na drodze od dobrego do bardzo dobrego stanu oświaty”¹⁶⁴, należy traktować jako pierwsze przybliżenie, wymagające uzupełnienia, lub wręcz dodatkowej analizy i dyskusji. W tej dyskusji zapewne bez trudu będzie można wskazać to, że w części gmin, a może w całej Polsce, nie wszystkie wymagania warunkujące osiągnięcie tzw. stanu dobrego zostały spełnione.

Warto też zauważyć, że jeśli część przemian realizowanych w kraju bądź w gminie jest niezgodna z reformami zalecanymi przez autorów raportu na podstawie analizy wielu różnorodnych systemów, to ten fakt powinien nas pobudzić do zastanowienia. We wprowadzanych w Polsce reformach czasami brakowało odniesienia do kanonu wzorcowych działań. Przykładem może być projekt integracji matematyki z nauczaniem początkowym, który trzeba było kilkakrotnie modyfikować, by na koniec z niego zrezygnować.

4.2. Pomiar dydaktyczny i monitorowanie osiągnięć szkolnych

Znaczenie zewnętrznego pomiaru dydaktycznego dla polityki projakościowej prowadzonej przez samorząd polega przede wszystkim na udzielaniu szkołom wsparcia w tych obszarach ich funkcjonowania, w których dyrektorzy i rady pedagogiczne nie potrafią dostrzec lub rozwiązać trudnych problemów. Wsparcie to powinno się składać z dwóch elementów.

¹⁶³ Wersja oryginalna: M. Mourshed, C. Chijioke, M. Barber, *How the world's most improved school systems keep getting better*, McKinsey & Company, 2010. Tłumaczenie polskie: M. Mourshed, C. Chijioke, M. Barber, *Jak najlepiej doskonalone systemy szkolne na świecie stają się jeszcze lepsze*, McKinsey & Company, Fundacja Centrum Edukacji Obywatelskiej, Warszawa 2012.

¹⁶⁴ Według systematyki wprowadzonej w M. Mourshed, C. Chijioke, M. Barber, *Jak najlepiej doskonalone systemy szkolne...*

- Rzetelnego pomiaru dydaktycznego, dokonanego przez podmioty zewnętrzne wobec szkoły.
- Dokładnej analizy wyników tego pomiaru, zawierającej sugestie co do praktycznych działań, które dyrektorzy i nauczyciele powinni uwzględnić w programach poprawy jakości pracy szkół.

Ten dość skomplikowany proces, w którym występują co najmniej trzy strony: przedstawiciele samorządu zlecający wykonanie pomiaru, nauczyciele i dyrektorzy szkół, uczestniczących w procesie pomiaru, oraz instytucje lub osoby realizujące zewnętrzny pomiar dydaktyczny, w dalszej treści rozdziału nazywany jest *monitorowaniem osiągnięć szkolnych* (monitoringiem). Określenie to wprowadzono w publikacji podsumowującej pierwsze prace zespołu pracującego pod kierownictwem prof. E. Putkiewicz w Kwidzynie¹⁶⁵. W publikacji tej zaprezentowano wyniki badań realizowanych na etapie nauczania początkowego, w klasie drugiej i trzeciej szkoły podstawowej.

Początki zewnętrznego pomiaru dydaktycznego w Kwidzynie mają wiele źródeł. Wraz z decentralizacją oświaty i rozwojem samorządności w latach 90. XX wieku i koniecznością omawiania i rozwiązywania wielu problemów w sposób jawny, na forum rady gminy (często z udziałem publiczności) wzrosło zainteresowanie opiniami ekspertów. Z opinii tych korzystały przede wszystkim te gminy, w których na skutek rozwoju społecznego i gospodarczego skala potrzebnej wiedzy przekraczała możliwości urzędów gminnych.

Tak też było w Kwidzynie, w którym duże inwestycje realizował kapitał zagraniczny, głównie amerykański. Władze miasta, zainteresowane jak najlepszym wykorzystaniem szansy związanej z pojawiającymi się nowymi miejscami pracy, chciały zapewnić wysoko kwalifikowaną kadrę na potrzeby powstających miejsc pracy. Z tego powodu inwestycje w szkoły miały charakter strategiczny i długoplanowy. Dla rozwoju dalszych wydarzeń pewne znaczenie miało też nastawienie amerykańskich inwestorów, znanych z działań proedukacyjnych promowanych w szkołach działających na terenach objętych ich inwestycjami¹⁶⁶.

Władze miasta też dobrze rozumiały znaczenie polityki edukacyjnej i umieściły ją wysoko na liście swoich priorytetów. Kwidzyn bardzo szybko przejął od Ministerstwa Edukacji Narodowej prowadzenie swoich szkół podstawowych.

¹⁶⁵ R. Dolata, B. Murawska, E. Putkiewicz, M. Żytko, *Monitorowanie osiągnięć szkolnych jako metoda doskonalenia edukacji...*

¹⁶⁶ Przykładem może być oddanie w roku 2003 do użytku hali sportowej przy Szkole Podstawowej Nr 6, daru firmy International Paper, patrz R. Bera, *Bon oświatowy – rola samorządu...*

W roku 1998 Leszek Czarnobaj, ówczesny burmistrz miasta (późniejszy starosta kwidzyński, obecnie senator), mówił: „może bardziej widocznym sukcesem byłoby na przykład położenie chodnika, ale myśmy postawili na oświatę”¹⁶⁷.

W efekcie tych wielu działań miasto zaprosiło zespół kierowany przez prof. Elżbietę Putkiewicz z Wydziału Pedagogicznego Uniwersytetu Warszawskiego do wykonania ekspertyzy lokalnego systemu edukacji w Kwidzynie. Od tego czasu trwa nieprzerwana współpraca miasta z zespołem UW¹⁶⁸. Badania wiedzy i umiejętności uczniów odbywają się corocznie. Za każdym razem obejmują pełny rocznik uczniów (danej klasy szkoły podstawowej lub gimnazjum, zależnie od roku i celu badania). Po wykonaniu pomiaru zespół przygotowuje szczegółowe analizy każdego oddziału klasowego badanej szkoły i wyniki przekazuje szkole oraz władzom miasta. Analizy zawierają wskazówki metodyczne z języka polskiego i matematyki oraz propozycje działań szkoły. Wskazówki te są tematem warsztatów organizowanych dla nauczycieli i dyrektorów szkół.

4.2.1. Wykorzystanie monitorowania osiągnięć uczniów

Od pierwszych pomiarów w roku szkolnym 1995/1996 badania osiągnięć uczniów z matematyki prowadzone były w dwóch obszarach.

- Pierwszy obszar – tradycyjny, związany jest z badaniem umiejętności rozwiązywania zadań typowych i stosowania poznanych oraz „utrwalonych” w procesie nauczania metod (stosowanie znanych uczniowi procedur i formalizmów).
- Drugi obszar – związany z pojęciem „zaradności matematycznej”, sprawdzany jest za pomocą nowych zadań, których rozwiązanie wymaga krytycznego myślenia i zastosowania pojęć matematycznych w ich podstawowym, problemowym zakresie.

Od początku współpracy zespołu UW z miastem drugi typ pomiaru budził wątpliwości i obawy u części nauczycieli nieprzyzwyczajonych do kształcenia zaradności matematycznej, czy wręcz nieakceptujących tego pojęcia.

Sytuacja ta, zaistniała już w pierwszych pomiarach wykonywanych w szkołach Kwidzyna przez zespół UW, dobrze ilustruje cel monitorowania osiągnięć uczniów w zakresie umiejętności matematycznych. Na podstawie pomiaru ba-

¹⁶⁷ A. Paciorek, *Kwidzyński bon*, „Rzeczpospolita” z 15 kwietnia 1998 r.

¹⁶⁸ Od wielu lat do tego zespołu należy również autor niniejszego rozdziału.

dacze nie tylko wskazali błędy nauczania, ale także zidentyfikowali niedostrzeżone dotychczas problemy związane z pojęciem zaradności matematycznej.

Podobne sytuacje występują dość często do dziś w monitoringu lokalnych systemów edukacyjnych i mają zasięg dużo szerszy, niż można się spodziewać.

W cieniu dużych, zarządzanych centralnie reform strukturalnych i programowych, części szkół i nauczycieli umknął problem celowości nauczania matematyki i przyrody jako przedmiotów, które powinny uczyć umiejętności odkrywania, krytycznego myślenia, prowadzenia badań i argumentacji, dając radość uczniom w odnajdywaniu faktów i zależności oraz z własnych postępów.

W miejsce tak sformułowanych zadań (zgodnych np. z dydaktyką Science¹⁶⁹) pojawiły się w odniesieniu do przedmiotów matematyczno-przyrodniczych wymagania skutecznego przekazania i zapamiętania wiedzy oraz tak zwanego jej utrwalania.

Specjaliści nauczania matematyki lub nauczyciele, którzy mieli możliwość korzystania z dobrych podręczników i programów dla nauczycieli (takich jak zacytowany powyżej) lub dobrze przeprowadzonych szkoleń, rozumieją trudności w praktycznym rozwiązaniu tego problemu. Jednak przez wielu innych trudności te nie są dostrzegane.

Warto zauważyć, że w tym zakresie pomiary prowadzone w Kwidzynie wyprzedzały znacznie prowadzone w podobny sposób badania krajowe (Ogólnopolskie Badania Umiejętności Trzecioklasistów – OBUT), o których będzie mowa w dalszej części rozdziału.

W ramach monitoringu prowadzonego w nauczaniu początkowym nie tylko wskazywane problemy, ale i metody proponowane przez zespół UW nierzadko zaskakiwały nauczycieli. Celem monitoringu jest przedstawienie propozycji działań naprawczych, w tym takich, jakie w danym okresie lub na danym terenie nie są znane, lub zasugerowanie nowej formy działań znanych.

Dziś wiedza o praktycznych i skutecznych metodach nauczania jest dużo większa niż kilkanaście lat temu, jednak osiągnięcie powyżej określonego celu jest tylko pozornie łatwiejsze. W ostatnim czasie przetłumaczono na język polski podstawowe prace poświęcone dydaktyce i zorganizowano na ich podstawie dziesiątki różnorodnych szkoleń, w tym również te dotyczące skutecznego dialogu z uczniem¹⁷⁰. Jednak pojawiające się nowe problemy związane z nauczaniem matematyki wydają się równie trudne jak dawniej.

¹⁶⁹ K. Ross, L. Lakin, J. McKechnie, *Teaching Secondary Science: Constructing Meaning and Developing Understanding*, Routledge, 2010.

¹⁷⁰ M. Harmin, *Duch klasy. Jak motywować uczniów do nauki?*, Civitas, 2008.

4.2.2. Krajowy kontekst lokalnych pomiarów dydaktycznych

W tym miejscu warto wspomnieć o kwestiach wynikłych z innych pomiarów prowadzonych w kraju w tym samym czasie co pierwsze badania w Kwidzynie, a mianowicie o pomiarach *alfabetyzmu funkcjonalnego*. W badaniach alfabetyzmu w roku 1996 zespół prof. Ireneusza Białeckiego wykazał, że¹⁷¹:

- Ponad 42% Polaków znajdowało się na najniższym poziomie alfabetyzmu.
- Tylko 3% Polaków posiadało umiejętności pracy z tekstem na najwyższym poziomie.

Rezultat ten w sposób istotny był gorszy od wyników uzyskanych w innych krajach europejskich, w USA oraz Kanadzie. Tylko poprawa obu powyższych wskaźników mogła umożliwić wyrównanie standardów osiąganym przez uczniów w Polsce ze standardami obowiązującymi w innych krajach. Od szkoły należało więc oczekiwać intensywnej pracy, by kilkakrotnie zmniejszyć liczbę uczniów posiadających tylko pierwszy poziom alfabetyzmu, a jednocześnie zwiększyć liczbę uczniów posiadających poziom najwyższy.

Jednak rezultaty tych pomiarów dydaktycznych, mimo ich znaczenia, przeszły bez echa w wielu środowiskach nauczycielskich. Warto dodać, że w 1996 roku, nie były jeszcze znane sprawdzone i skuteczne metody poprawy jakości pracy szkoły, pozwalające na spełnienie chociażby pierwszego z wymienionych wymagań.

Z czasem jednak, na skutek presji czynników odgórnych, dyskusji i publikacji w mediach, popularyzacji i upowszechnienia pojęcia „czytanie ze zrozumieniem” (wydawałoby się nieprawidłowego, chociaż mającego swój odpowiednik w języku angielskim¹⁷²), a także dyskusji na temat rezultatów pierwszych sprawdzianów po klasie szóstej i egzaminów gimnazjalnych w roku 2002, do akcji kształtowania umiejętności alfabetyzmu na poziomie 1 i 2 włączyli się niemal wszyscy nauczyciele z placówek ze wszystkich etapów edukacyjnych¹⁷³. Wśród rezultatów tych kilkunastoletnich działań w skali kraju można wymienić także wyniki pomiarów PISA w 2009 roku¹⁷⁴.

¹⁷¹ I. Białeckie, *Pomiary alfabetyzmu funkcjonalnego*, Res Publica Nowa 1996, nr 6.

¹⁷² W języku ang. reading comprehension.

¹⁷³ Jak wykazały to sprawozdania z akcji *Szkola z klasą*, opanowaniem umiejętności „czytania ze zrozumieniem” zajmowali się celowo w przemyślny sposób również nauczyciele wf, ucząc tekstów dotyczących zasad gry, oraz policjanci przygotowujący uczniów do zdania Karty rowerowej z zakresu zasad ruchu drogowego.

¹⁷⁴ Ministerstwo Edukacji Narodowej *Wyniki badań PISA 2009 – pozytywny obraz polskiej edukacji na tle*

Na przykładzie badań wykonanych przez prof. Białeckiego widać, że ważnym celem monitorowania jest także pokazanie, w przejrzysty i przekonujący sposób, decydom, w tym w szczególności przedstawicielom samorządów oraz dyrektorom szkół, trudnych problemów związanych z edukacją matematyczną. Zarówno dyrektorzy, jak i samorządowcy, przekonani o istotności zauważonego problemu, sami będą poszukiwać metod organizacyjnych umożliwiających jego rozwiązanie. Ten cel wskazuje na problemy formy i języka dialogu między badaczami a przedstawicielami samorządu. W dialogu należy stosować jak najprostsze metody, rezygnując z pozornie znanych, a w rzeczywistości trudnych form prezentacji.

Dialog zewnętrznych ekspertów z przedstawicielami samorządu powinien być wsparty wynikami zadań i analizą problemów związanych z zaradnością matematyczną, której potrzeby kształcenia nie trzeba ponadto argumentować. I tak, prosty przykład do obliczenia $10 - 2 + 3 = ?$ (w którym niestety nasi uczniowie otrzymują dwa różne rezultaty 11 lub 5), może być wykorzystany do pokazania wielu trudności związanych nie tyle z umiejętnościami liczenia, lecz sposobem nauczania. Może pomóc w wyjaśnieniu różnic w pojęciu zaradności i stosowania wyuczonych formalizmów.

4.2.3. Lokalny kontekst pomiarów dydaktycznych

Pomiar dydaktyczny ma też swój istotny kontekst lokalny, związany z porównywaniem wyników uczniów w sąsiadujących szkołach lub gminach. Dobrym przykładem będzie porównanie wyników uczniów gimnazjów prowadzonych przez miasto Kwidzyn z wynikami gimnazjów położonych w pozostałych gminach powiatu kwidzyńskiego.

W poniżej prezentowanych tabelach umieszczono wyniki uzyskane przez uczniów w egzaminach gimnazjalnych gminy miejskiej Kwidzyn i wiejskich gmin powiatu: Gardei, Ryjewa, Prabut, Sadlinek oraz gminy wiejskiej Kwidzyn¹⁷⁵, uśrednione dla trzech kolejnych roczników absolwentów¹⁷⁶. W prezentacji wykorzystano skalę 115¹⁷⁷.

najbardziej rozwiniętych krajów UE, MEN 2010, http://www.men.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=1789%3Adzi-oced-ogosia-wyniki-bada-pisa-2009&catid=204%3Aministerstwo-archiwum-aktualnosci&Itemid=249; Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów OECD PISA, http://www.ifispan.waw.pl/pliki/pisa_2009.pdf.

¹⁷⁵ Wyniki obliczono jako średnie ważone z rezultatów uzyskanych przez uczniów z poszczególnych gmin.

¹⁷⁶ M. Jakubowski, A. Pokropek, *Badając egzaminy. Podejście ilościowe w badaniach edukacyjnych*, Centralna Komisja Edukacyjna, Warszawa 2009.

¹⁷⁷ Skala 115 znana jest między innymi z pomiarów IQ, zakłada ona wartość średnią 100 i odchylenie standardowe 15. Wartości średnich i odchylenia standardowego skalowano na podstawie wyników uczniów z całego kraju.

TABELA 20. WYNIKI UCZNIÓW ZE SZKÓŁ WIEJSKICH W POWIECIE KWIDZYŃSKIM

Okres trzyletni	GH	GMP	N
2009–2011	97,5	99,5	1414
2008–2010	96,3	98,9	1503
2007–2009	95,8	98,8	1570
2006–2008	95,5	98,0	1658

Objaśnienia: GH oznacza wynik części humanistycznej egzaminu gimnazjalnego, GMP – wynik części matematyczno-przyrodniczej egzaminu gimnazjalnego, N – liczbę rezultatów uwzględnionych w uśrednianiu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych www.ewd.edu.pl.

TABELA 21. WYNIKI UCZNIÓW ZE SZKÓŁ W KWIDZYNIE

Okres trzyletni	GH	GMP	N
2009–2011	102,8	107,6	1144
2008–2010	102,2	107,1	1206
2007–2009	101,8	106,6	1247
2006–2008	101,8	106,7	1306

Objaśnienia: jak w tabeli 20.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych www.ewd.edu.pl.

Skala 115, podobnie jak skala staninowa, chociaż często przyjmowana jest za znaną, wymaga interpretacji, czyli „przełożenia” na komunikaty proste do odczytania przez nauczycieli, rodziców czy pracowników samorządu¹⁷⁸. Na

Skala 115 została użyta do połączenia wyników uzyskanych przez uczniów z trzech różnych roczników w trzech egzaminach gimnazjalnych (egzaminów charakteryzujących się inną wartością średnią i odchyleniem standardowym). Takie zsumowanie pozwala na zmniejszenie błędów wynikających z mniej wiarygodnych egzaminów. Szczegółowe informacje dotyczące zasad sumowania wyników w perspektywie trzyletniej znajdują się na stronie projektu Badania dotyczące rozwoju metodologii szacowania wskaźnika edukacyjnej wartości dodanej (EWD): <http://www.ewd.edu.pl>.

¹⁷⁸ Od czasu wprowadzenia egzaminów zewnętrznych panuje zamęt w konwencjach stosowanych przy prezentacji wyników. W niniejszym rozdziale wykorzystano interpretację opartą na porównaniu wartości średnich danej grupy uczniów z rezultatami uzyskanymi w całym kraju. Ten sposób prezentacji wydaje się zrozumiały i jest zgodny z aktualnie stosowaną metodą komunikowania wyników egzaminacyjnych na podstawie stwierdzenia: taki sam lub niższy wynik od mojego uzyskało x% uczniów w Polsce zob. *Wstępne informacje o wynikach egzaminu gimnazjalnego w 2012 r.*, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Warszawa 2012, http://www.oke.wroc.pl/images/library/File/pdf/wst_wyn_pr.pdf

podstawie tej interpretacji można stwierdzić, że:

- Wynik średni (98) uzyskany przez trzy roczniki uczniów 2006–2008 ze szkół powiatu kwidzyńskiego w części matematyczno-przyrodniczej egzaminu gimnazjalnego jest lepszy od 48% uczniów w Polsce¹⁷⁹.
- Wynik średni uzyskany w tym samym czasie, przez gimnazjalistów z Kwidzyna (106,7) jest lepszy aż od 65% uczniów w Polsce (gorszy tylko od 35%).

Taka interpretacja wyników pokazuje, że szkoły miejskie i wiejskie powiatu kwidzyńskiego wymagają innego wsparcia i odmiennych interwencji. Część metod skutecznie stosowanych obecnie w Kwidzynie nie musi się okazać skuteczna w placówkach wiejskich.

Trzeba jednak wyraźnie powiedzieć, że nie jest zadaniem przedstawicieli miasta rozwiązywanie problemów należących do nauczycieli i dyrektorów. Zadaniem samorządów jest zapewnienie pomocy, a więc zorganizowanie i sfinansowanie monitorowania osiągnięć uczniów, a także zorganizowanie dialogu badaczy z dyrektorami oraz nauczycielami. Działania samorządowców to najczęściej spotkania z dyrektorami i nauczycielami, podczas których słuchają relacji z monitorowania i omawiają jego rezultaty. Wymaga to także stworzenia środowiska edukacyjnego, dla którego wiedza i umiejętności uczniów są ważną wartością społeczną. Środowisko takie powstało w Kwidzynie, między innymi jako efekt wieloletniego monitorowania i związanych z nimi warsztatów i dyskusji. Bez przeniesienia tego podejścia adaptacja monitoringu w innych samorządach może się okazać bezskuteczna.

Niemal zawsze wyniki uzyskiwane w monitorowaniu osiągnięć uczniów przez różne szkoły i różne oddziały klasowe danej szkoły różnią się między sobą. Te różnice są punktem wyjścia do ciekawych dyskusji. Dyrektorzy i nauczyciele komentują wyniki, próbując znaleźć przyczyny ich zróżnicowania i wynikające z nich możliwości lepszej pracy. Organizowane przez wykonawców pomiaru dydaktycznego warsztaty dla nauczycieli są dobrą okazją, aby dyskusje te były prowadzone wraz ze specjalistami z zewnątrz szkoły. Podczas warsztatów formułowane są także cele programów poprawy pracy szkoły, na przykład uzyskanie lepszych wyników z egzaminów zewnętrznych wybranej grupy uczniów (mających problemy w nauce, dojeżdżających do szkoły z innych miejscowości

¹⁷⁹ Szczegóły przejścia ze skali 115 do bardziej zrozumiałych komunikatów są prezentowane w M. Piotrowski *Wykorzystanie wskaźników edukacyjnej wartości dodanej w analizie wyników egzaminów gimnazjalnych na przykładzie dzielnicy dużego miasta*, Centralna Komisja Edukacyjna, Warszawa 2011.

etc.). Trzeba dodać, że wypowiedzi nauczycieli są komentowane przez dyrektorów i innych nauczycieli, ale nie przez przedstawicieli samorządu, nawet jeżeli ich wiedza w zakresie poruszanych problemów jest głęboka (na przykład ze względu na wykonywany jeszcze do niedawna zawód nauczyciela).

Interpretując wyniki monitoringu, należy zwrócić szczególną uwagę na związek osiągniętych rezultatów ze środowiskiem lokalnym szkoły. Z wielu badań wiadomo, że na umiejętności i osiągnięcia ucznia zasadniczy wpływ ma jego status ekonomiczno-społeczny, w tym wykształcenie rodziców. Dlatego konieczna jest ostrożność przy porównywaniu różnych oddziałów klasowych w jednej szkole i przy porównywaniu placówek, nawet takich, które działają na podobnym terenie.

Wielu pedagogów uważa, że numeryczne (modelowe) techniki pozwalające na oddzielenie efektu SES od jakości pracy szkoły są nadal dopiero w fazie badań. Złożoność tego problemu wykazał zespół prof. J. Czapińskiego, definiując i testując skomplikowane i trudne do zastosowania w praktyce monitoringu pojęcie „standard życia w sferze intelektualnej”¹⁸⁰. Badany był także związek wyników pomiarów tego standardu z rezultatami uzyskanymi przez absolwentów gimnazjów w największych polskich miastach (w Warszawie, Krakowie, Łodzi, Wrocławiu i Poznaniu)¹⁸¹. Badania te – obok wielu innych – wskazują na konieczną ostrożność przy omawianiu wyników sumarycznych, w których nie można oddzielić jakości pracy szkoły od wpływu środowiska ucznia.

Z tego powodu o wiele cenniejsze są informacje dotyczące jednego oddziału klasowego lub jednej szkoły¹⁸² otrzymane w różnych okresach. Tej trudności unika również edukacyjna wartość dodana (EWD), oparta na pomiarach dydaktycznych *tego samego ucznia* wykonanych w odstępie kilku lat.

4.2.4. Kiedy należy dokonywać pomiaru?

Ponieważ solidny pomiar dydaktyczny jest obciążeniem czasowym i organizacyjnym dla uczestniczących w nim szkół i wymaga nakładów finansowych ze strony miasta, nie jest realistyczne planowanie badań wszystkich uczniów z każdego przedmiotu w każdym roku. Wybór terminu przeprowadzania badań oraz

¹⁸⁰ J. Czapiński, T. Panek, *Diagnoza społeczna 2007. Warunki i jakość życia Polaków*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2007.

¹⁸¹ M. Piotrowski, *Interpretacja wyników kształcenia*, Oświata samorządowa Nr 3 (31), Wydawnictwo Raabe, Warszawa 2012.

¹⁸² Wtedy gdy środowisko szkoły nie ulega zmianie, np. na skutek zmiany obwodu.

badanych klas musi wynikać z celów pomiaru i być każdorazowo uzgadniany z miastem.

W badaniach prowadzonych przez zespół prof. Putkiewicz w Kwidzynie przyjęto za zasadę, aby badania przeprowadzać na przełomie maja i czerwca, a ich wyniki prezentować szkołom we wrześniu. Również we wrześniu odbywają się warsztaty dla nauczycieli. Celem takiego harmonogramu jest dostarczenie nauczycielom wskazówek i informacji na początku nowego roku szkolnego, kiedy planują swoją pracę, są otwarci na sugestie i mają najlepsze warunki, aby uzyskaną wiedzę od razu wykorzystywać w praktyce. Jednak od tej zasady było kilka wyjątków¹⁸³.

Jeśli chodzi o wybór badanych klas, po paru latach dyskusji przyjęto ogólną zasadę badania osiągnięć uczniów pod koniec pierwszej klasy każdego etapu edukacyjnego, aby wyniki badań były jak najbardziej użyteczne dla nauczycieli i szkół. Pierwsze pomiary od roku 1996 do roku 2000 prowadzone były w nauczaniu początkowym, w klasach pierwszych i drugich szkoły podstawowej. W latach 2001–2003 zespół kierowany przez prof. Putkiewicz kontynuował pomiary w klasach piątych szkół podstawowych, a następnie w latach 2004–2008 w pierwszych klasach gimnazjów.

Wybór klasy piątej szkoły podstawowej, zamiast klasy czwartej, która rozpoczyna drugi cykl kształcenia, wymaga pewnych wyjaśnień. Do niedawna nagromadzenie treści w programach nauczania w klasie czwartej było tak duże, że faktyczna ich realizacja okazywała się bardzo trudna. Mniej przeciążony treściami nauczania program klasy piątej (choć nadal bardzo obszerny) ułatwiał częściowe powtórzenie materiału. Z tego powodu monitorowanie w szkole podstawowej prowadzono w klasach piątych. Od roku szkolnego 2012/13 program nauczania matematyki przygotowany dla klas czwartych został ograniczony dzięki wymaganiom nowej podstawy programowej. Dlatego możliwe stanie się prowadzenie pomiarów pod koniec tej klasy.

Po tej zmianie termin badań prowadzonych w szkołach podstawowych oraz w gimnazjach ma ujednoliconą postać: pod koniec pierwszego roku szkolnego nowego etapu edukacyjnego. Tę samą zasadę stosuje powiat kwidzyński w odniesieniu do badań realizowanych w prowadzonych przezeń szkołach ponadgimnazjalnych. Wyniki badań przedstawione są szkołom na początku drugie-

¹⁸³ W 2010 roku na skutek wypadków losowych pomiary osiągnięć uczniów były prowadzone we wrześniu dla klas drugich gimnazjalnych, a nie na przełomie maja i czerwca w klasach pierwszych. Monitorowanie miało ten sam zakres i cel co zwykle, jednak termin prezentacji wyników uległ przesunięciu na listopad. Nie zyskało to aprobaty części nauczycieli zainteresowanych jak najwcześniejszymi informacjami umożliwiającymi modyfikację metod realizacji programu.

go roku etapu edukacyjnego, co pozwala na pełne wykorzystanie informacji o trudnościach uczniów do końca trwania etapu.

Ujednoczenie terminów prowadzonych na różnych etapach edukacyjnych jest związane ze wspólnymi celami tych pomiarów. Cele monitorowania rezultatów nauczania matematyki sformułowano następująco:

1. Pomiary można traktować jako przygotowanie do następnego sprawdzianu zewnętrznego. Z tej perspektywy monitorowanie osiągnięć pełni funkcję egzaminu próbnego. Jednak warto przypomnieć, że w sprawdzianie po klasie szóstej (do 2015 roku) rezultaty nauczania matematyki będą mało widoczne, a w egzaminie gimnazjalnym do 2011 roku pomiar wiedzy z matematyki był połączony z badaniem umiejętności z przedmiotów przyrodniczych. Traktowanie monitoringu głównie jako dodatkowego egzaminu próbnego przed następnym egzaminem zewnętrznym jest więc dość wątpliwe.
2. Rzeczywisty cel badań jest dużo szerszy. Wiedza i umiejętności zdobyte w szkole podstawowej warunkują skuteczność nauczania matematyki, fizyki i chemii w gimnazjach i szkołach ponadgimnazjalnych. Badania prowadzone w klasie czwartej lub piątej szkoły podstawowej uwidaczniają więc potencjał edukacyjny tkwiący w młodzieży. W aspekcie zaradności matematycznej wskazują na niedociągnięcia i sukcesy, które mogą wpłynąć na wynik egzaminu gimnazjalnego lub jeszcze później na rezultat obowiązkowego egzaminu maturalnego z matematyki. Podobnie pomiary prowadzone w pierwszych klasach gimnazjalnych wskazują często na umiejętności weryfikowane podczas matury.
3. W pomiarach realizowanych w tak określonych terminach na podstawie monitoringu można ocenić efekt programów poprawy jakości pracy szkoły w odniesieniu do poziomu osiągnięć wyznaczonych w egzaminach wewnętrznych kończących poprzedni etap edukacyjny (w odniesieniu do wyników OBUT, sprawdzianu po klasie szóstej i egzaminu gimnazjalnego).
4. Sprawdzenie umiejętności z poprzednich lat i etapów. Archaiczny system oceniania występujący w polskich szkołach, w którym nauczyciel może kierować do ucznia informację zwrotną dotyczącą tylko ostatnio realizowanych treści nauczania (ocenie podlega tylko wiedza zdobyta w ostatnim miesiącu nauki przed wystawieniem stopnia), jest powodem wielu niepowodzeń edukacyjnych. Monitoring z zasady sprawdza nie tylko to, czego się nauczono ostatnio, gdyż jego zakres obejmuje całą dotychczas zdobytą wiedzę i umiejętności.

5. Wskazanie problemów interdyscyplinarnych. Zadania występujące w monitoringu nie muszą być ograniczone, tak jak zadania na sprawdzianach i egzaminach zewnętrznych, do konkretnego zakresu wiedzy określonego podstawą programową, więc o wiele łatwiej do nich wprowadzać problemy związane z wykorzystaniem wiedzy i umiejętności z zakresu matematyki w przedmiotach przyrodniczych.
6. Uświadomienie konieczności pracy na różnych poziomach. Można to zilustrować dwoma przykładami:
 - Wprowadzenie do szkół sześciolatków zmobilizowało wielu nauczycieli nauczania początkowego do prowadzenia zajęć i oceniania uczniów na co najmniej dwóch poziomach. Teraz przed podobnym zadaniem stoją nauczyciele klas od czwartej do szóstej. Dostosowanie monitoringu do tej nowej sytuacji jest zadaniem na przyszły rok szkolny.
 - Gimnazjum – jest ostatnim etapem wspólnego nauczania wszystkich uczniów rocznika w polskim systemie edukacyjnym. W starszych klasach gimnazjalnych rozbieżność standardów uzyskiwanych przez uczniów jest największa. Informacja zwrotna otrzymana pod koniec pierwszego roku nauki daje możliwość dostosowania oraz zindywidualizowania sposobów nauczania i oceniania.

Warto sformułować kilka uwag dotyczących praktycznej realizacji pomiarów. Termin badań i wybór klas są planowane z kilkumiesięcznym wyprzedzeniem. Trudnym elementem technicznym jest „wstawienie” godzin testów w plan zajęć szkolnych. Pomiary powinny być prowadzone praktycznie w jednym czasie we wszystkich placówkach danego typu, by zachować rzetelność pomiaru. W trakcie badań nie stwierdzono efektu specjalnego przygotowywania uczniów do monitoringu ani ich zdenerwowania podczas pisania testów. Wynika to z faktu, że sprawdziany nie są oceniane na stopień, nie stają się elementem drogi szkolnej ucznia i mają dość ciekawą formę oraz interesujące teksty. Dzieci i młodzież bardzo często dopiero na kilka dni przed badaniem dowiadują się, że w ich szkole odbędzie się pomiar. W klasie obok nauczyciela podczas badania przebywa student (przedstawiciel zespołu badawczego), co zapewne w oczach dzieci dodaje powagi przedsięwzięciu, ale też i nie narzuca egzaminacyjnego rygoru.

4.2.5. Zakres danych uzyskiwanych z pomiaru dydaktycznego

Poprzednie części rozdziału koncentrowały się na ogólnych i szczegółowych celach monitorowania osiągnięć uczniów oraz na procesie monitorowania, czyli kiedy i w jakich klasach realizować pomiar dydaktyczny. Niniejszy fragment bardziej szczegółowo opisuje informację otrzymywaną przez nauczycieli i dyrektorów szkół.

Rezultatem pomiaru dydaktycznego jest zestaw informacji zwrotnych, przekazywanych każdej szkole uczestniczącej w badaniu. Zestaw ten obejmuje w szczególności listę zadań wykorzystanych w badaniu, wraz z krótkim opisem sprawdzanych za pomocą każdego zadania wiedzy i umiejętności.

Dla każdego zadania podane są:

- Najczęściej popełniane błędy przy rozwiązywaniu zadania.
- Propozycje udzielania pomocy uczniom w zdobyciu umiejętności rozwiązania tego zadania.
- Wartość parametru zadania zwanego mocą różnicującą (wartość ta jest dodatkowo skomentowana w przypadkach, w których nie spełnia wymogów istotności statystycznej).

Dla każdej klasy podane są:

- Wyniki średnie uzyskane w rozwiązaniu poszczególnych zadań w tej klasie w porównaniu z wynikami średnimi obliczonymi dla innych klas biorących udział w badaniu.
- Obliczona na podstawie badania EWD.

Dla każdej szkoły podane są:

- Sumaryczne wyniki średnie poszczególnych klas, z uwzględnieniem EWD.
- Wyniki średnie na tle pozostałych szkół uczestniczących w badaniach, z uwzględnieniem EWD.

Przekazany materiał jest podstawą organizowanych we wrześniu warsztatów dla dyrekcji i nauczycieli. Następnie staje się punktem wyjścia do wewnętrznych prac szkoły, przede wszystkim dyskusji rady pedagogicznej. Na jego podstawie szkoła opracowuje swój program poprawy jakości pracy.

Warto jednak zwrócić uwagę, że jest wiele zakresów pracy szkoły nieobjętych monitorowaniem osiągnięć uczniów w tej formie, w jakiej jest realizowany w szkołach Kwidzyna.

W ostatnim czasie wraz ze wzrostem znaczenia w polskiej edukacji nauczania problemowego, w tym zwłaszcza projektowego, zakres informacji, jakie mogą otrzymać dyrektorzy, nauczyciele oraz przedstawiciele samorządu o wynikach pracy szkoły stale się zwiększa. Można powiedzieć, że edukacja wychodzi poza sale lekcyjne. Aby objąć tego typu działalność szkoły, metodologia monitorowania osiągnięć uczniów musiałaby zostać istotnie rozszerzona.

Na przykład postulowane już od roku 2001 w ramach akcji *Szkoły z klasą* szkolne festiwale nauki przyjęły postać prezentacji uczniowskich prac projektowych. Dzięki wielu publikacjom, zdobytemu doświadczeniu i wprowadzeniu metody projektowej do ustawodawstwa oświatowego¹⁸⁴ prace projektowe w coraz większym stopniu związane są z programami wychowawczymi i dydaktycznymi szkoły. Umożliwiają one lepsze poznanie zagadnień związanych z kształtowaniem postaw uczniów, a nie tylko zdobywaniem wiedzy i umiejętności, do których z konieczności ograniczone jest monitorowanie oparte na najlepszych nawet testach.

Pomoc udzielana szkołom przez samorząd w realizacji uczniowskich projektów, jak również udział przedstawicieli miasta w prezentacji wyników umożliwiają tworzenie atmosfery dialogu pomiędzy organem prowadzącym a placówką oświatową. Również w tym obszarze dotychczasowe metody monitorowania nie w pełni zaspokajają potrzeby miasta. Przykładem nowego, potencjalnie bardzo pożytecznego podejścia jest wprowadzana obecnie zewnętrzna ewaluacja szkół.

Dzięki tym zmianom w edukacji rozszerzają się możliwości działań realizowanych przez samorządy w ramach polityki projakościowej, w tym również tych przedsięwzięć, które wspierają tworzenie lokalnego środowiska zainteresowanego edukacją. Waga tworzenia takiego środowiska i jego znaczenie dla sukcesów miasta Kwidzyn były już omówione we wstępie.

Z drugiej strony warto podkreślić, że pojawiają się nowe problemy, które powinny być analizowane poprzez monitorowanie osiągnięć uczniów. Na przykład od przyszłego roku ciekawym i ważnym nowym zadaniem będzie badanie wyników uczniów klas szóstych, którzy poszli do klasy pierwszej w wieku 6 lat.

¹⁸⁴ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 sierpnia 2010 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych (Dz.U. Nr 156, poz. 1046), art. 21a i następane dotyczące projektu edukacyjnego.

Monitoring ma tę przewagę nad egzaminami zewnętrznymi, że pozwala analizować oddzielnie różne grupy uczniów w różnym zakresie zdobywanej wiedzy i umiejętności. Zadania sprawdzane w monitoringu można bowiem łatwo dopasować do nowych celów badania. Te możliwości monitoringu trzeba będzie wykorzystać, by dokładnie zbadać różnice pomiędzy osiągnięciami dzieci rozpoczynających naukę w różnym wieku. Pozwoli to zróżnicować wnioski i rekomendacje dla nauczycieli w dalszej pracy.

4.3. Diagnoza pracy szkół w polityce oświatowej miasta

Współpraca miasta Kwidzyn i zespołu prof. Elżbiety Putkiewicz trwa już wiele lat. W tym czasie pedagodzy z Uniwersytetu Warszawskiego doskonalili swój warsztat badawczy i coraz lepiej rozumieli lokalne uwarunkowania procesu dydaktycznego, a władze miasta stopniowo uczyły się monitorowania i zarządzania jakością pracy szkół. Z tego powodu miejsce diagnozy pracy szkół i pomiaru dydaktycznego w polityce oświatowej miasta uległo stałym zmianom.

- Na początku cel współpracy został określony przez władze Kwidzyna jako weryfikacja poziomu edukacji. Zadaniem zespołu UW było tylko sprawdzenie, jak się uczą dzieci w kwidzyńskich szkołach. Stopniowo do samej weryfikacji doszła też pomoc w poprawie pracy nauczycieli. W następnych latach celem badań było uzyskiwanie lepszych wyników w egzaminach zewnętrznych. Realizowane przez badaczy pomiary wspomagały projakościową politykę miasta. Jednak odbywało się to nie drogą organizowania dodatkowych zajęć i próbnych sprawdzianów, lecz przez wskazywanie konkretnych problemów związanych z nauczaniem matematyki, z dużym wyprzedzeniem przed terminem egzaminów. Rezultat osiągnięty w ten sposób jest trwały.
- Szczegółowy zakres monitoringu w poszczególnych latach zmieniał się wraz z powolną zmianą szkół. W ciągu 10 lat badania przechodziły od nauczania początkowego poprzez klasy piąte szkoły podstawowej do gimnazjów. Osiąganie celów związanych z poprawą jakości szkół wymaga wieloletniej pracy. Oczekiwania miasta na projakościową politykę były zgodne z tempem zmian zachodzących w oświacie. W odróżnieniu od wielu innych projektów, zasady współpracy pomiędzy miastem, badaczami i szkołami były takie same przez długi okres.
- Intensywność monitorowania ograniczały środki przeznaczone na badania.

Mimo proponowanych jednoczesnych pomiarów osiągnięć uczniów szkół podstawowych i gimnazjów w pomiarach co roku uczestniczyli uczniowie z jednego poziomu ze wszystkich szkół Kwidzyna.

Ważne, aby pomiar dydaktyczny dotyczył tych obszarów tematycznych, które w latach następnych będą ważne dla szkolnej drogi uczniów. Oparte na pomiarze warsztaty dla nauczycieli i wynikająca z nich poprawa metod nauczania są wówczas najbardziej skuteczne. Na przykład w roku 1996 wprowadzono w Kwidzynie pomiary w pierwszych klasach szkoły podstawowej, z sześcioletnim wyprzedzeniem w stosunku do ogólnokrajowego sprawdzianu szóstoklasistów. Uczniowie szkół podstawowych miasta, którzy uczestniczyli w pierwszej serii pomiarów w nauczaniu początkowym, byli pierwszym rocznikiem uczniów zdających sprawdzian po klasie szóstej.

Kwestię tę można też zilustrować na podstawie przygotowań związanych z wprowadzeniem obowiązkowej matury z matematyki. Od początku pomiarów realizowanych w Kwidzynie trwała w Polsce dyskusja nad możliwościami zmiany egzaminu maturalnego. Obowiązkową maturę z matematyki wprowadzono w jednorazowym, alternatywnym zewnętrznym egzaminie maturalnym w 2002 roku, a następnie zawieszono na kolejne lata.

Władze Kwidzyna, świadome ewentualnych problemów związanych z możliwością wprowadzenia obowiązkowego egzaminu maturalnego z matematyki, w kolejnych latach kontynuowały monitoring poziomu osiągnięć mimo wprowadzenia egzaminów zewnętrznych. Autorzy monitoringu w badaniach gimnazjalnych wprowadzali do zadań elementy standardów PISA, tak aby wskazywać poziom umiejętności i sugerować nowe metody nauczania.

W efekcie pierwsi uczniowie z Kwidzyna, których obowiązywała matura z matematyki uczestniczyli wcześniej, jako gimnazjaliści, w badaniach umiejętności matematycznych. Ich rówieśnicy w innych gminach nie tylko nie mieli możliwości wzięcia udziału w takim pomiarze, ale mogli być mylnie przeświadczeni o dobrym poziomie swoich umiejętności na podstawie dobrze zdanego, ale bardzo łatwego sprawdzianu po klasie szóstej (udział trudnych zadań matematycznych był w tym sprawdzianie minimalny).

Nauczyciele w gimnazjach w Kwidzynie mieli świadomość osiągnięć swoich uczniów, zwłaszcza w obszarze myślenia matematycznego i rozumienia podstawowych pojęć, a nie tylko znajomości formalizmów (których biegłe opanowanie w codziennej nauce może być niebezpieczne na maturze), znali też ich niedociągnięcia z lat ubiegłych.

Takie wyprzedzające podejście w monitorowaniu osiągnięć uczniów powinno być kontynuowane. W maju 2012 roku wykonano w klasach czwartych szkół podstawowych Kwidzyna pierwszy pomiar, mający na celu m.in. przygotowanie tzw. normalizacji na potrzeby przyszłych badań. Ułatwi to badania planowane na rok następny, kiedy do klas czwartych przyjdą po raz pierwszy dzieci rozpoczynające naukę w szkole w wieku 6 lat. Na omówienie wyników tych pomiarów będą również zaproszeni nauczyciele nauczania początkowego.

4.4. Polityka miasta w zakresie edukacji

4.4.1. Dyrektor

Jednym z najtrudniejszych zadań, jakie stały przed samorządami od początku decentralizacji oświaty, było uporządkowanie finansów związanych z działalnością szkół i optymalizacja liczby placówek edukacyjnych, w tym przedszkoli.

Decyzje wprowadzane przez miasto Kwidzyn od roku 1991, polegające na zamianie przedszkoli miejskich na niepubliczne, prowadzone przez fundacje oraz stowarzyszenia, były z jednej strony bardzo odważne, z drugiej jednak bardzo opłacalne. Do przedszkoli zaczęło uczęszczać dużo więcej dzieci, a ich dyrektorzy, bez ograniczeń wynikających z ustawy – Karta nauczyciela, mogli skuteczniej nimi zarządzać. Nawet w kryzysowych sytuacjach gwałtownego wyżu nie brakowało miejsc dla chętnych, a anonimowe ankiety badające jakość świadczonych przez przedszkola usług wskazywały na zadowolenie rodziców.

Polityka finansowania szkół gminnych, w tym bon wprowadzony w 1994 r., uporządkowały pozostałości po poprzednim systemie. W wielu innych miastach, w tym samym czasie, za finansowanie obiektów edukacyjnych, dodatkowych zajęć, etatów pracowników administracyjnych, kosztów utrzymania pomieszczeń (w tym ogrzewania) w praktyce nikt nie był odpowiedzialny. W Warszawie na przykład dyrektorzy placówek edukacyjnych, nie tylko nie mogli wpływać na finanse szkolne, ale nawet nie mieli możliwości zdobycia o nich informacji¹⁸⁵.

W Kwidzynie dużą część tej odpowiedzialności ponosili dyrektorzy. Zgod-

¹⁸⁵ E. Putkiewicz, A. Wiłkomirska, A. Zielińska, *Szkoły państwowe a szkoły społeczne: dwa światy socjalizacji*, Społeczne Towarzystwo Oświatowe, 1997.

nie z obowiązującymi przepisami nie mogli sami decydować o wynagrodzeniach nauczycieli tak jak dyrektorzy przedszkoli niepublicznych, jednak pozostałe wydatki finansowania zostały pod ich kontrolą. W efekcie Kwidzyn zyskał dodatkowych, prawie 10, wóldarzy zarządzających majątkiem związanym z edukacją. Zarówno wóldarze ci, jak i inni nauczyciele nie mieli wątpliwości, na podstawie własnego doświadczenia, że bardziej opłacalna jest szkoła duża od małej. I może dzięki temu, na przekór tendencji obserwowanej w setkach szkół, w efekcie determinacji nauczycieli i dyrektora w Kwidzynie największe gimnazjum, o najmniejszych jednostkowych kosztach utrzymania, ma jednocześnie najlepsze wyniki edukacyjne.

W przypadku gdy środki przekazane szkole w ramach bonu nie wystarczają, dyrektorzy zwracają się o pomoc do miasta. Zarówno sposób wydatkowania własnych funduszy, jak i powód występowania o dodatkową pomoc są wynikiem decyzji dyrektorów.

Dialog z dyrektorami łączy się również z problemem nagród dla nauczycieli. Dobre i bardzo dobre wyniki uzyskiwane w szkołach procentują dużą liczbą laureatów w konkursach i olimpiadach na wszystkich poziomach (w 2012 roku było ich ponad 50). Klasy sportowe i ciągle rozbudowywane obiekty sportowe są jednym ze źródeł zwycięstw drużyn Kwidzyna w wielu turniejach wojewódzkich i ogólnopolskich. Miasto corocznie przyznaje nauczycielom, na wnioski dyrektorów, liczne nagrody za osiągnięcia ich uczniów. Dzięki jasnym zasadom i otwartemu dialogowi dyrektorów z władzami miasta buduje się w Kwidzynie środowisko edukacyjne.

Poza tymi zarządczymi obowiązkami dyrektor jest również odpowiedzialny za jakość nauczania. W tym jednak zakresie to on jest decydującym, a miasto udziela wsparcia.

4.4.2. Optymalizacja liczby szkół i rankingowanie

Optymalizacja liczby szkół w Kwidzynie następowała sukcesywnie wraz z reformą strukturalną w 1999 roku i niżem demograficznym (od 2001 roku). W 2005 roku podjęto decyzję o zamknięciu szkoły podstawowej nr 3, a w 2011 roku – gimnazjum nr 1.

Klimat rankingów i rywalizacji szkół wywołany przez egzaminy zewnętrzne nie ominął również Kwidzyna. Niewątpliwie negatywnym elementem towa-

rzyszącym wprowadzaniu egzaminów zewnętrznych jest przeniesienie procesu segregacji z poziomu klas na poziom gimnazjów¹⁸⁶ i, w końcu, dzielnic¹⁸⁷.

Przyczyny likwidacji szkół w Kwidzynie były związane z niżem demograficznym – były to względy finansowe, a nie jakościowe. I nic nie wskazuje na to, by na skutek rankingowania zmieniły się proporcje uczniów w pozostałych placówkach. W Załączniku przedstawiono wyniki uzyskane przez absolwentów gimnazjów, wskazujące, że uzyskiwane rezultaty są wyraźnie lepsze od średnich krajowych.

4.4.3. Programy poprawy jakości pracy szkół

Ponieważ wyniki szkół prowadzonych przez miasto Kwidzyn – zarówno szkół podstawowych, jak i gimnazjów – są zasadniczo dość dobre, nie było dotychczas potrzeby wdrażania przez miasto programu naprawczego w żadnej szkole. W szkołach miejskich wystarczają systematyczne programy poprawy jakości pracy szkół oparte na wynikach pomiaru dydaktycznego, materiałach przekazanych szkole przez ekspertów zewnętrznych oraz warsztatach dla nauczycieli. Programy te są przygotowywane i wdrażane autonomicznie przez szkoły, bez interwencji miasta.

Z oczywistych względów dyrektorzy nie muszą się zajmować dydaktyką matematyki ani języka polskiego. Powinni jednak wiedzieć, którzy nauczyciele, w których klasach i z jakimi problemami dają sobie lepiej radę od innych. Informację tę otrzymują jako wynik monitorowania osiągnięć uczniów. Dyrektor może zaproponować radzie szkolenie zewnętrzne lub dyskusję wewnątrzszkolną nad kwestiami wskazanymi w monitoringu. Ideą jego działania jest wspomaganie rozpowszechniania dobrych rozwiązań dydaktycznych. Wielu praktyków zarządzania twierdzi, że sami nauczyciele mogą rozwiązać dużą część problemów, jeżeli je dostrzegą i jeżeli dyrektor pełnić będzie funkcję lidera. Podobnie jak kiedyś do nauki czytania użyto określenia „czytanie ze zrozumieniem”, tak obecnie praktycy propagują pojęcie „szkoła ucząca się”¹⁸⁸.

¹⁸⁶ R. Dolata, *Cicha rewolucja w polskiej oświacie – proces różnicowania się gimnazjów w dużych miastach*. w: materiały z Konferencji Diagnostyki Edukacyjnej pt. *Badania międzynarodowe i wzory zagraniczne w diagnostyce edukacyjnej*, <http://ewd.edu.pl/downloads/kielce/dolata.pdf>

¹⁸⁷ M. Piotrowski, *Zróżnicowanie szans edukacyjnych w aglomeracji*, Oświata samorządowa Nr 6–7 (34–35), Wydawnictwo Raabe, Warszawa 2012.

¹⁸⁸ R.J. Marzano, *Sztuka i teoria skutecznego nauczania*, Fundacja Centrum Edukacji Obywatelskiej, Warszawa 2012.

Dyrektor placówki wraz z radą pedagogiczną – zgodnie z autonomią szkoły – decydują o formie, zakresie i konkretnych działaniach programu poprawy jakości pracy. Miasto jest informowane przez dyrektora o podejmowanych działaniach, o ewentualnej oczekiwanej pomocy i, po pewnym czasie, również o efektach programu.

PROGRAMY NAPRAWCZE TYPU „FLOOR TARGET”

Z pomiarów prowadzonych w szkołach zawodowych i technikach Kwidzyna wynika, że znaczna część uczniów tych szkół posiada wystarczające umiejętności matematyczne, ale umiejętności czytania są na bardzo niskim poziomie mimo wielu lat nauki w przedszkolach, szkołach podstawowych i gimnazjach. Dla tych szkół przygotowano program naprawczy zgodny z metodologią stosowaną w Anglii, tak zwaną metodą floor target, czyli cel minimalny. Polega ona na określeniu najniższego akceptowalnego poziomu umiejętności, które powinni osiągnąć wszyscy uczniowie mający kłopoty w zakresie czytania, pisania i matematyki. Uczniowie posiadający kłopoty w nauce są oceniani za osiągnięcie celu minimalnego na każdym z etapów edukacyjnych.

Program typu „floor target” były z powodzeniem realizowane w liceum kierowanym od początku lat 90. przez nauczycielkę matematyki Marzenę Okońską i psychologa Lidię Tomaszewską (25 SŁO w Warszawie). Dziś liceum i gimnazjum noszące imię Marzeny Okońskiej specjalizują się w opracowywaniu wymagań celu minimalnego dla słabych uczniów, którzy z czasem uzyskują dużo lepsze rezultaty¹⁸⁹.

Źródło: P. Black i inni¹⁹⁰.

¹⁸⁹ W 1997 roku w liceum tym po raz pierwszy w Polsce przeprowadzono egzamin maturalny autystycznego ucznia z wykorzystaniem komputera.

¹⁹⁰ P. Black, C. Harrison, C. Lee, B. Marshall, D. Wiliam, *Jak oceniać, aby uczyć?*, Fundacja Centrum Edukacji Obywatelskiej, Warszawa 2006.

4.5. Polityka informacyjna miasta w obszarze jakości oświaty

W demokratycznym państwie prawa, jakim jest Polska, samorząd terytorialny jest odpowiedzialny nie tylko za realizację nałożonych nań zadań oświatowych, ale również za szerokie informowanie o nich lokalnej społeczności. Jednym z dostępnych narzędzi są coroczne *Informacje o stanie realizacji zadań oświatowych*, które zarząd miasta musi przekazywać radzie miasta, a w praktyce również zainteresowanym obywatelom¹⁹¹. W niniejszym rozdziale omówiono krótko specyfikę polityki informacyjnej miasta dotyczącą pomiaru dydaktycznego i działań projakościowych.

4.5.1. Przekazywanie informacji Radzie Miasta

Radni powinni znać dokładnie problemy związane z polityką projakościową w edukacji, więc otrzymują również informacje dotyczącą procesu monitorowania osiągnięć uczniów. Burmistrz bądź wydział oświaty powinien informować radę o procesie monitoringu, o napotkanych sukcesach i problemach, a także o podjętych działaniach. Jest to szczególnie ważne, jeżeli monitorowanie jest zlecane instytucji zewnętrznej, na przykład uczelni wyższej (jak to się dzieje w Kwidzynie), i związane jest z ponoszeniem określonych kosztów.

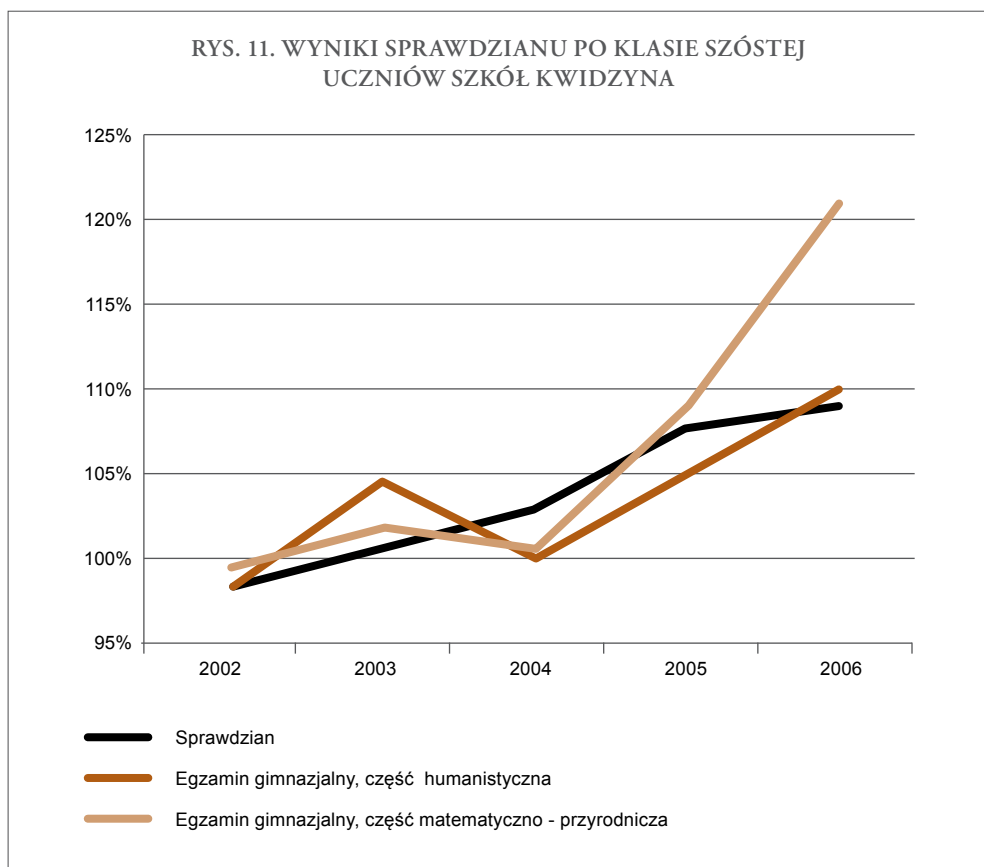
Trzeba jednak pamiętać, że szkoły mają swoją autonomię, którą należy chronić i wzmacniać. Informacje szczegółowe, a więc dokładne wyniki monitorowania, zasady programów poprawy jakości pracy szkoły i ich efekty powinny być prezentowane radzie przez dyrektora szkoły. Istotne szczegóły programów poprawy pracy szkoły, takie jak deficyty umiejętności poszczególnych nauczycieli lub wyniki poszczególnych klas, powinny być traktowane jak informacje osobiste i nieprzekazywane poza szkołę.

Prezentując programy poprawy jakości pracy szkół i zasady monitoringu warto przypomnieć radzie, że najkrótszy okres, po którym można oczekiwać zmiany na lepsze, to 2–3 lata, czasami nawet 5 lub 6 lat.

Tak też było w Kwidzynie, gdzie poprawa wyników w sprawdzianie po klasie szóstej następowała sukcesywnie, co przedstawiono na rysunku 11.

¹⁹¹ J. Herczyński (red.), *Informacje oświatowe*, tom 5, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, ICM, Warszawa 2012.

RYS. 11. WYNIKI SPRAWDZIANU PO KLASIE SZÓSTEJ UCZNIÓW SZKÓŁ KWIDZYNA



Źródło: opracowanie własne na podstawie R. Bera¹⁹².

Dane wykorzystane w rysunku 11 są unormowane w odniesieniu do wartości średniej uczniów ze szkół podstawowych województwa pomorskiego.

4.5.2. Informowanie rodziców o postępach dzieci

Najczęściej rodzice są zadowoleni z procesu monitorowania osiągnięć uczniów. Warto więc, by otrzymali sumaryczny wynik osiągnięć swojego dziecka. W klasach młodszych można ich włączyć również w realizację programów związanych z kształtowaniem umiejętności heurystycznych¹⁹³.

¹⁹² R. Bera, *Bon oświatowy – rola samorządu...*

¹⁹³ M. Piotrowski, *Rozwijanie umiejętności heurystycznych w szkole – pomysł na wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci*, w: D. Sobierańska, M. Szpotowicz, M. Karwowska-Struczyk (red.), *Pedagogika przedszkolna i wczesnoszkolna. Badania, opinie, inspiracje*, Wydawnictwo Akademickie ŻAK, 2011; International Baccalaureate Organization, *Making the PYP happen: A curriculum framework for international primary education*, IBO Genewa 2009.

Przy współpracy można skorzystać z dostępnych w języku polskim materiałów opracowanych dla francuskiego przedszkola, również bardzo skutecznych w kształceniu umiejętności uczniów, włącznie do klasy czwartej szkoły podstawowej¹⁹⁴.

Działania wspólne rodziców w szkole oparte na dobrych programach nauczania są skutecznym czynnikiem budowania środowiska zainteresowanego problemami edukacji, powinny być więc promowane i wspierane przez gminę. Przykładami takich działań promocyjnych jest uczestnictwo przedstawicieli urzędu miasta w pierwszych spotkaniach rodziców danej szkoły, udostępnianie pomieszczeń i materiałów, finansowanie niewielkich kosztów związanych z organizacją spotkań.

4.5.3. Planowanie dalszych kroków

Na podstawie wielu badań jakościowych i ilościowych autorzy raportu McKinsey & Company stwierdzili, że system edukacyjny znajdujący się na poziomie dobrym powinien się charakteryzować m.in.:

- a) Optymalną liczbą szkół i nauczycieli.
- b) Decentralizacją uprawnień finansowych i administracyjnych na rzecz dyrektorów placówek i jawną alokacją funduszy przeznaczonych na edukację.
- c) Jawnością danych dotyczących wyników (udostępnianych opinii publicznej).
- d) Określonymi (i realnymi) ścieżkami edukacji uwzględniającymi potencjał i zainteresowania młodzieży.
- e) Zorganizowanym merytorycznym nadzorem wspomagającym szkoły przy budowie programów dotyczących wybranych przedmiotów, równych szans edukacyjnych dziewcząt i chłopców.

Porównując wymagania określone powyżej z efektem reform wprowadzonych w Kwidzynie nietrudno zauważyć, że większość z nich została spełniona już w pierwszych latach XXI wieku:

Ad a. Wiele gmin proces optymalizacji liczby szkół i nauczycieli realizuje dopiero teraz, wraz przyjsciem niżu demograficznego. W Kwidzynie optymalizacja prowadzona jest sukcesywnie od połowy lat 90. w celu stworzenia większych placówek o wysokiej jakości kształcenia.

¹⁹⁴ D. Chauvel, V. Michel, *Pierwsze doświadczenia naukowe przedszkolaka*, Wydawnictwo Cyklady, 1999.

Ad b. W 1994 roku w Kwidzynie wprowadzono lokalny bon oświatowy pozwalający na jawną i przejrzystą alokację funduszy przeznaczonych na edukację. Zwiększono również uprawnienia dyrektorów szkół. Stworzono warunki do powstania przedszkoli prowadzonych przez osoby fizyczne i fundacje.

Ad c. Miasto tylko częściowo udostępnia informację o wynikach monitorowania osiągnięć uczniów.

Ad d. W Kwidzynie poza liceami ogólnokształcącymi prowadzone są technika i szkoły zawodowe. W technikach dzięki ciągle modernizowanym programom uczy się więcej uczniów niż w liceach. Zarówno w szkołach podstawowych, jak i gimnazjach tworzone są klasy integracyjne oraz sportowe.

Ad e. Od 1996 roku w Kwidzynie prowadzony jest zewnętrzny monitoring osiągnięć uczniów.

Chociaż Kwidzyn na edukacyjnej mapie Polski jest miastem wyjątkowym, jego system szkolny wymaga dalszego rozwoju. Wyniki monitorowania osiągnięć uczniów oraz dostępna wiedza pedagogiczna pozwalają na sformułowanie potrzebnych dalszych kroków. Bez wątplenia rekomendacje te mogą być użyteczne również dla innych miast.

- Wprowadzenie skutecznych metod nauczania przedmiotów matematyczno-przyrodniczych dla dziewcząt. Zadanie to dotyczy wszystkich etapów edukacji, począwszy od nauczania początkowego, i wymaga długiego czasu realizacji, gdyż jest związane z przełamywaniem stereotypów na wielu poziomach. Jednak spodziewane efekty takich działań są trudne do przecenienia.
- Systematyczne prowadzenie pomiarów osiągnięć. Edukacja przedmiotów matematyczno-przyrodniczych w egzaminach zewnętrznych jest ewaluowana dopiero podczas egzaminu gimnazjalnego (po 9 latach nauki), stąd pomiar osiągnięć w trakcie nauki w szkołach podstawowych i gimnazjach może decydować o końcowych efektach.
- Ujednolicenie standardów edukacyjnych w szkole podstawowej. Wspólna praca nauczycieli nauczania początkowego i klas czwartej–szóstej powinna m.in. zmniejszyć próg edukacyjny pomiędzy klasami trzecią i czwartą. Dobrze byłoby też rozszerzyć zasadę wspólnie wybieranych przez szkoły programów i podręczników na inne przedmioty, poza matematyką.
- Rozwijanie nauczania problemowego (projektowego) w szkołach podstawowych i gimnazjach. Zdobyte doświadczenia przy realizacji wprowadzonego dwa lata temu gimnazjalnego obowiązkowego projektu edukacyjnego po-

winy być rozszerzone na szkołę podstawową. Projekty mogą uzupełnić stosowane metody kształcenia umiejętności i postaw. Nie jest to jednak kwestia prosta. W naukach przyrodniczych wiąże się ona m.in. ze stworzeniem kanonu doświadczeń dla szkoły podstawowej.

Dzięki systematycznie prowadzonemu monitorowaniu osiągnięć uczniów miasto Kwidzyn jest w stanie formułować zarówno obiektywną ocenę stanu obecnego, jak i konkretne zadania i cele na najbliższe lata. Oceny te i propozycje dalszych kroków powinny się stać przedmiotem lokalnych dyskusji o oświacie, dotyczących przede wszystkim zmian projakościowych, które zapewnią rozwój systemu w ciągu następnych kilku lat. Dyskusjom tym zdecydowanie sprzyja stworzenie w mieście proedukacyjnego środowiska, jak to zaznaczono w wielu miejscach tego rozdziału. Nie sprzyjają im natomiast konflikty wokół zamykania szkół i redukcji zatrudnienia nauczycieli.

4.6. Podsumowanie

Władze miasta Kwidzyn od pierwszej połowy lat 90. XX w. prowadzą konsekwentną projakościową politykę oświatową¹⁹⁵. Jej zasadnicze elementy można określić następująco:

- Przejrzystość finansowania szkół zapewniona przez system bonu oświatowego.
- Autonomia finansowa i instytucjonalna dyrektorów szkół.
- Monitorowanie osiągnięć uczniów przez zewnętrznych ekspertów pedagogicznych z Uniwersytetu Warszawskiego.
- Silne wsparcie udzielane szkołom (warsztaty dla szkół, materiały z rezultatami badań).

Warto zwrócić szczególną uwagę na stosunek miasta do dyrekcji szkół. Z jednej strony szkoły są bardzo autonomiczne, przy czym system bonów gwarantuje im stabilne zasady finansowania. Z drugiej strony miasto udziela szkołom bardzo silnego wsparcia merytorycznego, poprzez dostarczanie im bardzo wartościowej informacji zwrotnej na temat wyników osiąganych przez uczniów.

¹⁹⁵ R. Pawlak, *Kwidzyński bon oświatowy na tle polityki edukacyjnej władz miasta*, Edukacja. Studia-Badania-Innowacje Nr 3 (111), Warszawa 2010.

Informacja ta jednak pochodzi od ekspertów zewnętrznych i jest adresowana przede wszystkim do szkół, a nie do miasta. Szkoły muszą informować miasto, jaki zrobiły z tej dodatkowej informacji użytek, ale nie są ograniczane żadnymi wytycznymi formułowanymi przez władze miasta ani szczegółowymi celami jakościowymi.

Podejście do zarządzania oświatą kwidzyńską nie ma więc wiele wspólnego z typowym „rozliczaniem szkół”, charakterystycznym dla tzw. nowego zarządzania publicznego¹⁹⁶. Przeciwnie, miasto stwarza warunki do coraz lepszej pracy szkół i nauczycieli, bez wyciągania surowych konsekwencji, jeżeli jakieś cele ilościowe nie zostaną osiągnięte. Dlatego nie dziwi, że mimo wdrożonego systemu bonowego, stymulującego konkurencję między szkołami, Kwidzyn wytworzył silne środowisko edukacyjne, które było w stanie przedyskutować i przyjąć innowacyjne w warunkach polskich rozwiązanie, mianowicie wspólny wybór programu i podręczników do matematyki.

Projakościowa polityka oświatowa miasta Kwidzyn ma swoje szczególne uwarunkowania i przyczyny, oparcie jej zaś na systematycznych pomiarach dydaktycznych jest rezultatem bliskiej współpracy z zewnętrznym zespołem badawczym. Doświadczenia Kwidzyna nie mogą być automatycznie przeniesione do innych samorządów, ale ich analiza może być pomocna samorządowcom odpowiedzialnym za oświatę na terenie całego kraju.

Bibliografia

Bera R., *Bon oświatowy – rola samorządu w wspieraniu zadań edukacyjnych szkoły*, wystąpienie na konferencji Kuratorium Oświaty w Gdańsku, 2006, <http://www.kuratorium.gda.pl/pliki/6%20Bon%20oswiatowy.pdf>

Białecki I., *Pomiary alfabetyzmu funkcjonalnego*, Res Publica Nowa nr 6, Warszawa 1996.

Black P., Harrison C., Lee C., Marshall B., Wiliam D., *Jak oceniać, aby uczyć?*, Fundacja Centrum Edukacji Obywatelskiej, Warszawa 2006.

¹⁹⁶ Levitas A., *Wokół strategii oświatowych. Polskie i amerykańskie debaty o strategicznych problemach edukacji*, w: A. Levitas (red.), *Strategie oświatowe*, tom 1, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, ICM, Warszawa 2012.

Bonstingl J., *Szkoły jakości – wprowadzenie do TOM w edukacji*, CODN, Warszawa 1999.

Centralna Komisja Egzaminacyjna, *Wstępne informacje o wynikach egzaminu gimnazjalnego w 2012 r.*, Warszawa 2012, http://www.cke.edu.pl/images/stories/000000002012_informacje/kom_na_str_cke.pdf

Chaber A., *Bon edukacyjna: kontrowersje i realia*, praca magisterska, Instytut Socjologii, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2000, <http://www.esep.pl/kiersztyn.pdf>.

Chauvel D., Michel V., *Pierwsze doświadczenia naukowe przedszkolaka*, Wydawnictwo Cyklady, 1999.

Czapiński J., Panek T., *Diagnoza społeczna 2007. Warunki i jakość życia Polaków*. Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2007.

Dolata R. *Cicha rewolucja w polskiej oświacie – proces różnicowania się gimnazjów w dużych miastach*, w: materiały z Konferencji Diagnostyki Edukacyjnej pt. *Badania międzynarodowe i wzory zagraniczne w diagnostyce edukacyjnej*, <http://ewd.edu.pl/downloads/kielce/dolata.pdf>

Dolata R., Murawska B., Putkiewicz E., Żytko M., *Monitorowanie osiągnięć szkolnych jako metoda doskonalenia edukacji. Zarys metody oraz przykłady zastosowań w edukacji początkowej*, Wydawnictwo Akademickie Żak, Warszawa 1997.

Dolata R., Murawska B., Putkiewicz E., *Monitorowanie osiągnięć szkolnych jako metoda wspierania lokalnego środowiska edukacyjnego*, Wydawnictwo Akademickie Żak, Warszawa 2001.

Evangelou M., Taggart B., Sylva K., Melhuish E., Sammons P., Siraj-Blatchford I., *What Makes a Successful Transition from Primary to Secondary School?*, Institute of Education, University of London, Londyn 2008, <https://www.education.gov.uk/publications/eOrderingDownload/DCSF-RR019.pdf>

Fullan M., *Odpowiedzialne i skuteczne kierowanie szkołą*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2006.

Harmin M., *Duch klasy. Jak motywować uczniów do nauki?*, Civitas, Warszawa 2008.

Herczyński J. (red.), *Informacje oświatowe*, tom 5, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, ICM, Warszawa 2012.

Herczyński J., Borek A., Stożek E., *Ocena potrzeb szkoły na podstawie osiągnięć uczniów oraz wyników ewaluacji zewnętrznej*, w: Herbst M. (red.), *Finansowanie oświaty*, tom 3, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, ICM, Warszawa 2012.

International Baccalaureate Organization, *Making the PYP happen: A curriculum framework for international primary education*, IBO, Genewa 2009.

International Baccalaureate Organization, *The IB Primary Years Programme*, IBO. Genewa 2007, <http://www.ibo.org/documentlibrary/programmeguides/>.

International Baccalaureate Organization, *The IB Primary Years Programme Curriculum Framework*, IBO Genewa 2007, <http://www.ibo.org/pyp/curriculum/index.cfm>

Jakubowski M., Pokropek A., *Badając egzaminy. Podejście ilościowe w badaniach edukacyjnych*, Centralna Komisja Edukacyjna, Warszawa 2009.

Levitas A., *Wokół strategii oświatowych. Polskie i amerykańskie debaty o strategicznych problemach edukacji*, w: A. Levitas (red.), *Strategie oświatowe*, tom 1, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, ICM, Warszawa 2012.

Levitas A., Herczyński J., *Decentralizacja oświaty polskiej 1990–2000: tworzenie systemu*, w: M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty*, tom 7, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, Warszawa 2012.

Marzano R.J., *Sztuka i teoria skutecznego nauczania*, Fundacja Centrum Edukacji Obywatelskiej, Warszawa 2012.

Ministerstwo Edukacji Narodowej, *Wyniki badań PISA 2009 – pozytywny obraz polskiej edukacji na tle najbardziej rozwiniętych krajów UE*, MEN Warszawa 2010, http://www.men.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=1789%3Adzi-oecd-ogosia-wyniki-bada-pisa-2009&catid=204%3Aministerstwo-archiwum-aktualnosci&Itemid=249

Mourshed M., Barber M., *How the world's best performing school systems come out on top*, McKinsey and Company 2007, <http://mckinseysociety.com/how-the-worlds-best-performing-schools-come-out-on-top/>

Mourshed M., Chijioke C., Barber M., *How the world's most improved school systems keep getting better*, McKinsey and Company, 2010.

<http://mckinseysociety.com/how-the-worlds-most-improved-school-systems-keep-getting-better/>

Mourshed M., Chijioke C., Barber M., *Jak najlepiej doskonalone systemy szkolne na świecie stają się jeszcze lepsze*, McKinsey & Company, Fundacja Centrum Edukacji Obywatelskiej, Warszawa 2012.

Paciorek A., *Kwidzyński bon*, Rzeczpospolita z 15 kwietnia 1998 r.

Pawlak R., *Kwidzyński bon oświatowy na tle polityki edukacyjnej władz miasta*, Edukacja. Studia-Badania-Innowacje Nr 3 (111), Warszawa 2010.

Piotrowski M., *Rozwijanie umiejętności heurystycznych w szkole – pomysł na wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci*, w: D. Sobierańska, M. Szpotowicz,

Karwowska-Struczyk M. (red.), *Pedagogika przedszkolna i wczesnoszkolna. Badania, opinie, inspiracje*, Wydawnictwo Akademickie ŻAK, 2011.

Piotrowski M., *Wykorzystanie wskaźników edukacyjnej wartości dodanej w analizie wyników egzaminów gimnazjalnych na przykładzie dzielnicy dużego miasta*, Centralna Komisja Edukacyjna, Warszawa 2011.

Piotrowski M., *Interpretacja wyników kształcenia*, Oświata samorządowa Nr 3 (31), Wydawnictwo Raabe, Warszawa 2012.

Piotrowski M., *Zróżnicowanie szans edukacyjnych w aglomeracji*, Oświata samorządowa Nr 6–7 (34–35), Wydawnictwo Raabe, Warszawa 2012.

Piotrowski M., Putkiewicz E., Jakubowska M., *Diagnoza poziomu osiągnięć szkolnych uczniów klas pierwszych szkół ponadgimnazjalnych powiatu kwidzyńskiego w zakresie matematyki – licea – technika – szkoły zawodowe*, Kwidzyn 2011.

Putkiewicz E., Wiłkomirska A., Zielińska A., *Szkoły państwowe a szkoły społeczne: dwa światy socjalizacji*, Społeczne Towarzystwo Oświatowe, 1997.

Rosenkvist M.A., *Using Student Test Results for Accountability and Improvement: A Literature Review*, OECD Education Working Papers, No. 54, OECD, 2010.

[http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=EDU/WKP\(2010\)17&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=EDU/WKP(2010)17&doclanguage=en)

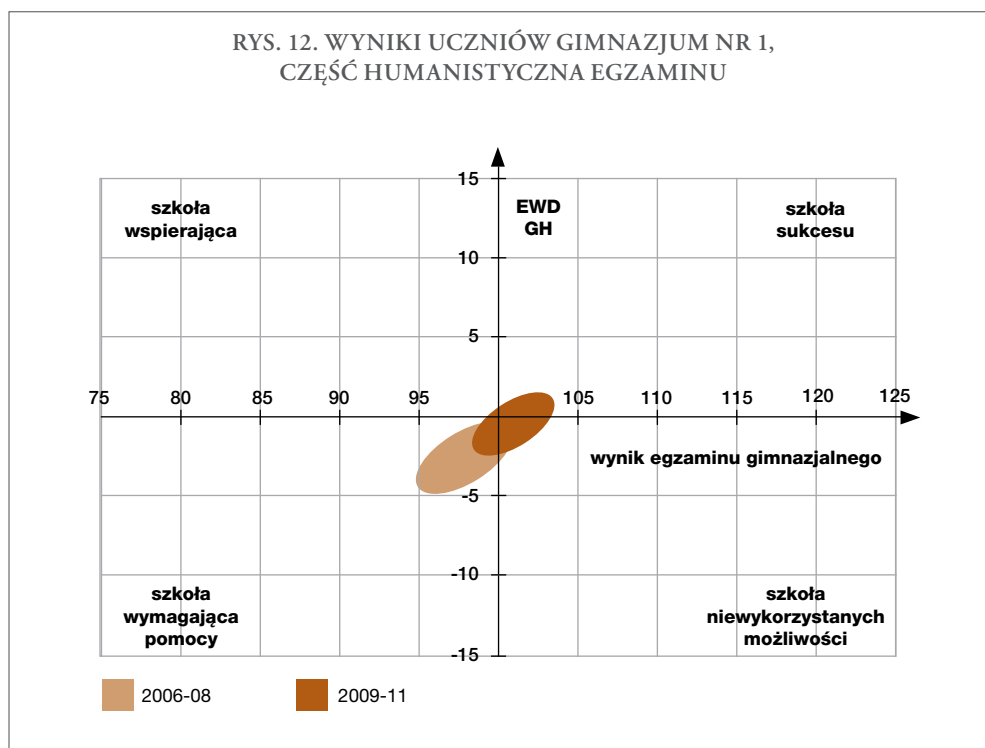
Ross K., Lakin L., McKechnie J., *Teaching Secondary Science: Constructing Meaning and Developing Understanding*, Routledge 2010.

Sobierańska D., Szpotowicz M., Karwowska-Struczyk M., *Pedagogika przedszkolna i wczesnoszkolna. Badania, opinie, inspiracje*, Wydawnictwo Akademickie ŻAK, 2011.

Załącznik. Wyniki pracy kwidzyńskich gimnazjów

W niniejszym Załączniku przedstawiono rezultaty gimnazjalistów z Kwidzyna. W prezentacji wyników posłużono się interpretacją opartą na uśrednieniu rezultatów uzyskanych przez trzy kolejne roczniki absolwentów. Wykorzystano średnie dla trzyletnich okresów 2009–2011 oraz 2006–2008. Oddzielnie przedstawiono wyniki części humanistycznej oraz części matematyczno-przyrodniczej egzaminu gimnazjalnego.

W dwuwymiarowych rysunkach oś X odpowiada wynikowi egzaminu, oś Y wartości wskaźnika EWD¹⁹⁷. Z 95% pewnością wynik gimnazjum znajduje się w obszarze zaznaczonej elipsy (tzw. elipsy kowariancji)¹⁹⁸.

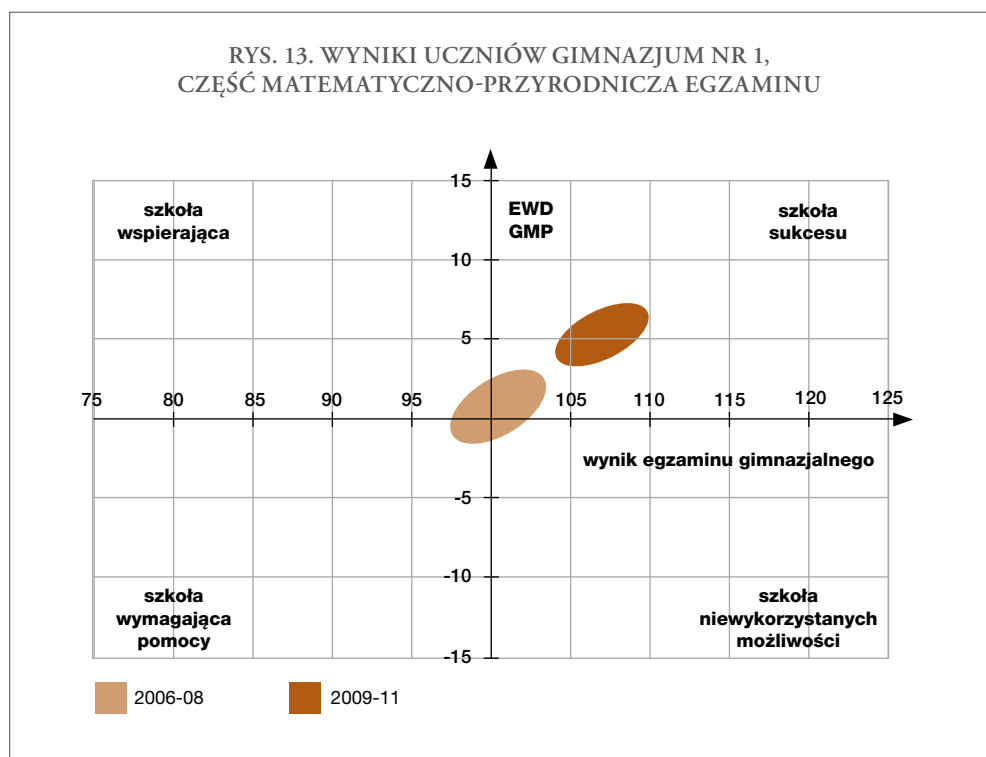


Źródło: opracowanie własne.

¹⁹⁷ Por. Herczyński J., Borek A., Stożek E., *Ocena potrzeb szkoły na podstawie osiągnięć uczniów oraz wyników ewaluacji zewnętrznej*, w: Herbst M. (red.), *Finansowanie oświaty*, tom 3, ICM, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, Warszawa 2012.

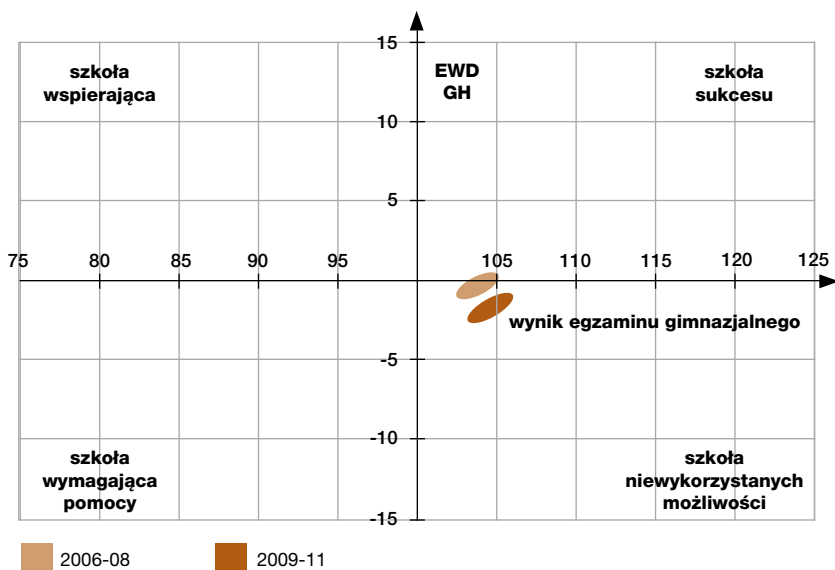
¹⁹⁸ *EWD gimnazjalne – wskaźniki trzyletnie*, Badania dotyczące rozwoju metodologii szacowania wskaźnika edukacyjnej wartości dodanej <http://gimnazjum.ewd.edu.pl/?pstr=3>.

Na podstawie rysunku 12 można stwierdzić, że wyniki trzech roczników absolwentów Gimnazjum nr 1 z lat 2009–2011 w zakresie przedmiotów humanistycznych są prawdopodobnie lepsze od rezultatów ich kolegów i koleżanek kończących gimnazjum w latach 2006–2008. Absolwenci z roczników 2009–2011 uzyskali również prawdopodobnie lepszą edukacyjną wartość dodaną. Niepewność statystyczna, będąca efektem małej liczby uczniów, uniemożliwia jednak potwierdzenie tych zmian – widoczne na rysunku elipsy są duże i nachodzą na siebie.



Źródło: opracowanie własne.

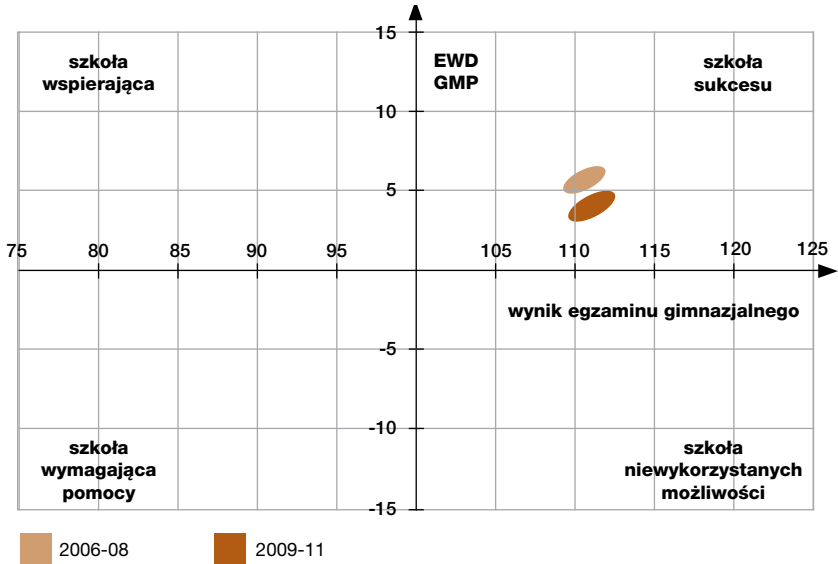
Rysunek 13 świadczy o tym, że wyniki trzech roczników absolwentów Gimnazjum nr 1 z lat 2009–2011, w zakresie przedmiotów matematyczno-przyrodniczych (107) są znacznie lepsze od rezultatów ich kolegów i koleżanek kończących gimnazjum w latach 2006–2007 (100), którzy znajdowali się blisko średniej krajowej. Absolwenci z roczników 2009–2011 uzyskali również znacznie lepszą edukacyjną wartość dodaną ($EWD > 5$). W tym wypadku wyniki są statystycznie bardzo znaczące mimo małej liczby uczniów.

RYS. 14. WYNIKI UCZNIÓW GIMNAZJUM NR 2,
CZEŚĆ HUMANISTYCZNA EGZAMINU

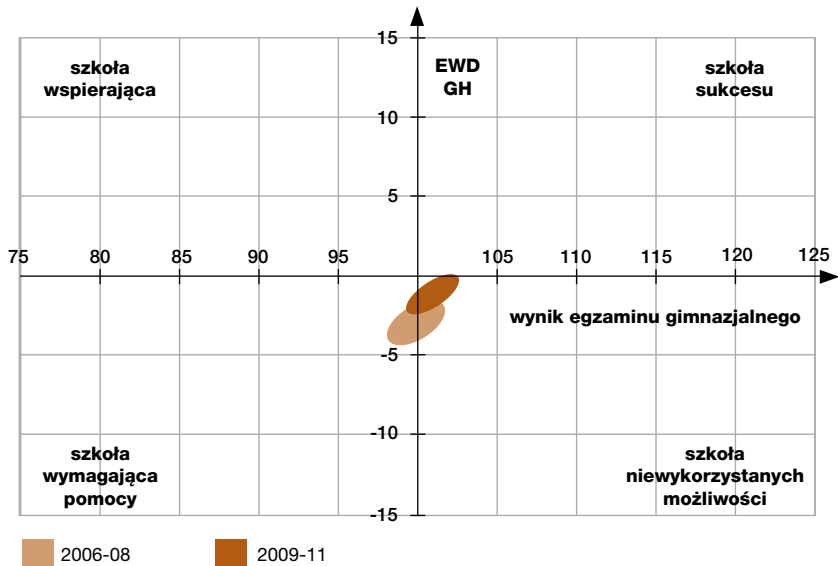
Źródło: opracowanie własne.

Na szczególną uwagę zasługuje Gimnazjum nr 2, do którego uczęszcza ponad połowa uczniów z Kwidzyna (im większa liczba uczniów, tym mniejsza jest niepewność uzyskanych wyników, więc i mniejsze rozmiary elips). Z rysunków 14 i 15 wynika, że absolwenci tej szkoły uzyskują wyniki średnie o wartości 105 (na skali 115) w części humanistycznej egzaminu gimnazjalnego i 111(!) w części matematyczno-przyrodniczej. Oznacza to, że rezultat „przeciętnego” ucznia z tej szkoły jest lepszy od 65% wyników jego kolegów i koleżanek w zakresie przedmiotów humanistycznych w Polsce i 76% wyników kolegów i koleżanek w zakresie przedmiotów matematyczno-przyrodniczych. Takiego wyniku nie powstydziliby się mała elitarna szkoła prywatna, a uzyskuje go bardzo duże gimnazjum państwowe w rejonie o niewysokim statusie ekonomiczno-społecznym rodzin.

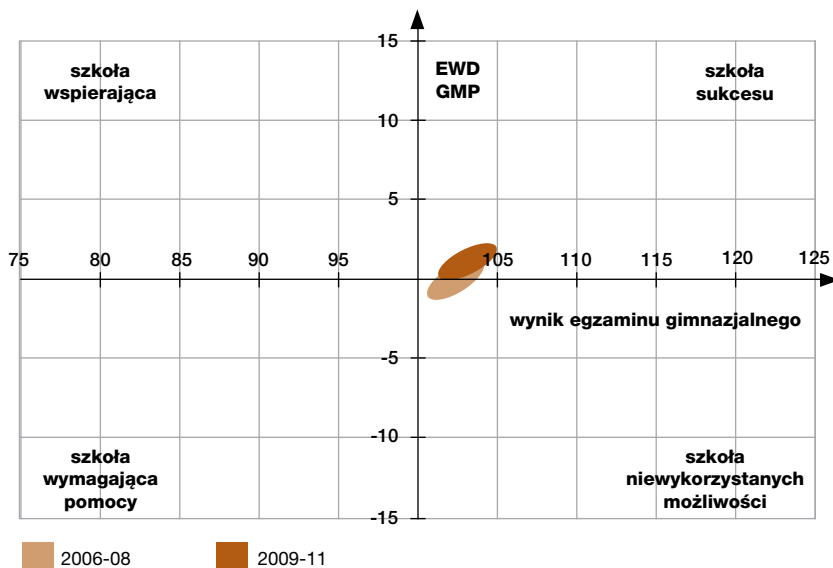
RYS. 15. WYNIKI UCZNIÓW GIMNAZJUM NR 2,
CZĘŚĆ MATEMATYCZNO-PRZYRODNICZA EGZAMINU



RYS. 16. WYNIKI UCZNIÓW GIMNAZJUM NR 3,
CZĘŚĆ HUMANISTYCZNA EGZAMINU



Źródło: opracowanie własne.

RYS. 17. WYNIKI UCZNIÓW GIMNAZJUM NR 3,
CZĘŚĆ MATEMATYCZNO-PRZYRODNICZA EGZAMINU

Źródło: opracowanie własne.

Wyniki ostatniej z omawianych szkół, rysunek 16 i rysunek 17, świadczą o tym, że absolwenci Gimnazjum 3 uzyskują wyniki lepsze od średniej krajowej z części matematyczno-przyrodniczej egzaminu gimnazjalnego. W zakresie przedmiotów humanistycznych wyniki są na poziomie średniej krajowej i się nie poprawiają, ale rośnie wskaźnik edukacyjnej wartości dodanej.

ROZDZIAŁ 5
WYBÓR
DYREKTORA SZKOŁY.
ANALIZA UREGULOWAŃ
PRAWNYCH 1991–2011

Andrzej Barański

5.1. Wstęp

Celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie ewolucji uregulowań prawnych dotyczących wyboru dyrektora szkoły, ze szczególnym uwzględnieniem roli jednostek samorządu terytorialnego (jako organów prowadzących szkoły), od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty do dnia dzisiejszego, tj. do sierpnia 2012 roku. Uregulowania te są zawarte w następujących przepisach prawa:

- art. 36, a od roku 2000 art. 36 i 36a ustawy o systemie oświaty, regulujących w szczególności skład komisji konkursowej dokonującej wyboru kandydata;
- wydawanych od roku 1996, na mocy dyspozycji art. 36 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, rozporządzeniach w sprawie wymagań na stanowisku dyrektora szkoły;
- wydawanych od roku 2003, na mocy dyspozycji art. 36a ust. 7a ustawy o systemie oświaty, rozporządzeniach w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora szkoły.

Zmiany uregulowań ustawowych są w niniejszym rozdziale przedmiotem części 5.2. Przytoczono tam również kolejne wersje artykułu 36 oraz (od roku 2000) artykułu 36a ustawy o systemie oświaty. W części 5.3 omówiono zmieniające się przepisy rozporządzenia w sprawie wymagań na stanowisku dyrektora. Rozporządzenia w sprawie regulaminu konkursu przedstawione są w części 5.3.

5.2. Uregulowanie wyboru dyrektora szkoły w ustawie o systemie oświaty

5.2.1. Uregulowania w pierwotnej wersji ustawy z 1991 roku

Jednym z ważniejszych nowych rozwiązań, wprowadzonych przez ustawę z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (pierwotny tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 95, poz. 425), były odmienne od dotychczasowych zasady powierzania stanowisk kierowniczych w szkołach i placówkach oświatowych. Przede wszystkim nową jakością w tym zakresie było umieszczenie bezpośrednio w akcie rangi ustawowej przepisów wskazujących organy właściwe do powierzania stanowisk kierowniczych w oświacie. Dotychczas kwestie te były regulowane jedynie na poziomie aktów wykonawczych i to aktów niskiej rangi, bo z reguły w zarządzeniach ministra oświaty i wychowania. Już sama ta zmiana spowodowała, że problem statusu kadr kierowniczych w oświacie przestał być sprawą stricte wewnątrzresortową, a stał się sprawą ogólnopństwową, rozstrzyganą przez najwyższy organ ustawodawczy.

Początkowo całościowa regulacja dotycząca obsadzania stanowiska dyrektora szkoły, obejmująca wymagania do zajmowania stanowiska dyrektora szkoły oraz tryb powierzania tego stanowiska (określanego wówczas jako „funkcja”), zamieszczona została w jednym artykule ustawy o systemie oświaty, a mianowicie w art. 36.

Artykuł ten miał pierwotnie następujące brzmienie:

Art. 36.

1. Szkołą lub placówką kieruje dyrektor, którym może być nauczyciel posiadający kwalifikacje pedagogiczne i co najmniej 5-letni staż pracy pedagogicznej w pełnym wymiarze zajęć.
2. Dyrektorem szkoły lub placówki może być również nauczyciel akademicki posiadający co najmniej 5-letni staż pracy.
3. Funkcję dyrektora szkoły lub placówki powierza i z tej funkcji odwołuje organ prowadzący szkołę lub placówkę.
4. Kandydata na dyrektora szkoły lub placówki wylania się w drodze konkursu.
5. W celu przeprowadzenia konkursu organ prowadzący szkołę lub placówkę powołuje komisję konkursową oraz określa regulamin jej pracy.
6. W skład komisji konkursowej wchodzi:
 - 1) po dwóch przedstawicieli:

- a) organu prowadzącego szkołę lub placówkę,
 - b) organu sprawującego nadzór pedagogiczny, o ile nie jest nim organ prowadzący szkołę,
 - c) rady pedagogicznej,
 - d) rodziców,
- 2) po jednym przedstawicielu zakładowych organizacji związkowych.
7. W szkołach lub placówkach nowo zakładanych składa komisji konkursowej określa organ prowadzący szkołę.
 8. W przypadku gdy do konkursu nikt się nie zgłosił lub dwa kolejne konkursy nie wyłonią kandydata, organ prowadzący szkołę lub placówkę powierza funkcję dyrektora ustalonemu przez siebie kandydatowi, po zasięgnięciu opinii rady szkoły lub placówki i rady pedagogicznej.
 9. Warunek zasięgnięcia opinii, o której mowa w ust. 8, nie ma zastosowania do szkół i placówek nowo zakładanych.
 10. Funkcję dyrektora szkoły lub placówki powierza się na 5 lat szkolnych.
 11. Po upływie okresu, o którym mowa w ust. 10, organ prowadzący szkołę lub placówkę może przedłużyć powierzenie funkcji dyrektora na kolejne 5 lat lub na czas nie określony, za zgodą rady szkoły lub placówki i po pozytywnym zaopiniowaniu przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny nad szkołą lub placówką oraz po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej.

Taki stan prawny utrzymywał się do 1995 roku, kiedy to w nowelizacji ustawy o systemie oświaty, uchwalonej w dniu 21 lipca 1995 r. (Dz.U. Nr 101, poz. 504), dokonano rozdzielenia tej regulacji, pozostawiając w art. 36 przepisy określające wymagania, jakim powinna odpowiadać osoba zajmująca stanowisko dyrektora szkoły i inne stanowiska kierownicze, oraz wprowadzając nowy przepis art. 36a poświęcony trybowi obsadzania stanowiska dyrektora. Wtedy też odstąpiono od używania w odniesieniu do dyrektora szkoły określenia „funkcja”, zastępując je konsekwentnie określeniem „stanowisko”.

Zasady powierzania funkcji dyrektora szkoły w świetle pierwotnego tekstu art. 36 ustawy o systemie oświaty

W nowej ustawie o systemie oświaty wyłączną kompetencję do powierzania funkcji dyrektora szkoły przyznano organowi prowadzącemu szkołę. Warto przypomnieć, że w ówczesnym stanie prawnym funkcjonował tylko jeden szczebel samorządu terytorialnego, a mianowicie gminy (utworzone w 1990 roku), które jednak w początkowym okresie nie przejęły jeszcze zadań w zakresie pro-

wadzenia szkolnictwa podstawowego, a tylko prowadzenie placówek przedszkolnych. Zatem głównym podmiotem pełniącym rolę organu prowadzącego szkoły publiczne była administracja rządowa w postaci kuratora oświaty i niektórych ministrów branżowych. Stan ten sukcesywnie ulegał zmianie, wraz z przejmowaniem przez gminy odpowiedzialności za prowadzenie szkół podstawowych na swoim terenie (początkowo dobrowolnie, a od dnia 1 stycznia 1996 roku obligatoryjnie), aż do drugiego etapu reformy samorządowej w 1999 roku, kiedy to utworzono samorząd powiatowy i samorząd województwa oraz przekazano tym samorządom zadanie prowadzenia szkół i placówek dotychczas wykonywane przez administrację rządową.

Całkowitą nowością było wprowadzenie w 1991 roku trybu konkursowego wyłaniania kandydata na stanowisko dyrektora szkoły oraz zasady kadencyjności sprawowania tej funkcji. Odstępstwo od obowiązku konkursowego wyłonienia kandydata było możliwe wtedy, gdy do konkursu nikt się nie zgłosił bądź przeprowadzone kolejno dwa konkursy nie doprowadziły do wyłonienia kandydata. Dopiero w takiej sytuacji organ prowadzący szkołę uzyskiwał kompetencję do samodzielnego wskazania osoby, której powierzy funkcję dyrektora szkoły. Organ prowadzący był wówczas obowiązany zasięgnąć opinii rady szkoły i placówki oraz rady pedagogicznej na temat kandydata. Opinie te nie miały jednak dla organu prowadzącego charakteru wiążącego, a ponadto ich zasięgnięcie nie było obowiązkowe w przypadku obsadzania funkcji dyrektora nowo zakładanej szkoły lub placówki.

W ustawie z 1991 roku przejęto z dotychczasowego prawa funkcjonującą od dawna instytucję „powierzenia” funkcji kierowniczej, odrzucając koncepcję nawiązywania odrębnego „dyrektorskiego” stosunku pracy. Oznaczało to, że podstawą zatrudnienia osoby, której powierzono funkcję dyrektora szkoły, nadal będzie nauczycielski stosunek pracy nawiązany zgodnie z przepisami ustawy pragmatycznej, tj. ustawy z dnia 26 lutego 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz.U. z 1982 r. Nr 3, poz. 19), a sama funkcja dyrektora będzie dodatkowo powierzana tak zatrudnionemu nauczycielowi. W konsekwencji odwołanie z funkcji kierowniczej nie było równoznaczne z rozwiązaniem stosunku pracy, tylko oznaczało powrót do standardowego nauczycielskiego stosunku pracy i pozostanie odwołanego dyrektora w tej samej szkole w roli „zwykłego” nauczyciela. W ten sposób ustawodawca stworzył instrument weryfikacji całej dotychczasowej kadry kierowniczej w oświacie poprzez wprowadzenie obligatoryjnych konkursów na dyrektorów szkół, a równocześnie dał sygnał, że opowiada się za daleko idącą stabilizacją kadry kierowniczej w oświacie (w zakładzie pracy, jakim jest dla niej

szkoła) oraz nie zamierza obciążać nauczycieli mających ambicje kierownicze ryzykiem konieczności poszukiwania nowej pracy w razie niepowierzenia funkcji dyrektora na kolejną kadencję.

Takie intencje ustawodawcy potwierdzał również zamieszczony na końcu całej sekwencji regulacji dotyczących powierzania funkcji dyrektora, zawartych w art. 36 ustawy o systemie oświaty, przepis ust. 11 dopuszczający możliwość przedłużenia dyrektorowi kończącemu kadencję powierzenia funkcji dyrektora na kolejną kadencję pięcioletnią lub nawet na czas nieokreślony. Przedłużenie zostało obwarowane koniecznością uzyskania zgody rady szkoły lub placówki oraz pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny, a także zasięgnięcia niewiążącej opinii rady pedagogicznej.

Wymagania kwalifikacyjne

Pierwotne regulacje ustawy o systemie oświaty z 1991 roku odnoszą się do wymagań kwalifikacyjnych wobec dyrektora szkoły w sposób niezwykle wręcz oszczędny, ograniczając się jedynie do wskazania trzech warunków:

- bycie nauczycielem;
- posiadanie kwalifikacji pedagogicznych (te należało oceniać według odrębnych przepisów określających kwalifikacje wymagane od nauczycieli, wydanych na podstawie ustawy – Karta Nauczyciela);
- posiadanie co najmniej pięcioletniego stażu pracy pedagogicznej wykonywanej w pełnym wymiarze zajęć.

Odrębnie potraktowano osoby będące nauczycielami akademickimi, wobec których, oprócz oczywiście konieczności posiadania statusu nauczyciela akademickiego, wymagania do zajmowania stanowiska dyrektora szkoły ograniczono jedynie do co najmniej pięcioletniego stażu pracy i to niekoniecznie wykonywanego w pełnym wymiarze zajęć.

Trzeba przyznać, że ówczesne wymagania kwalifikacyjne stawiane dyrektorom szkół były sformułowane w sposób bardzo uproszczony i jasny. Do tego przepisy ustawy nie przewidywały upoważnienia do wydania aktu wykonawczego regulującego w sposób bardziej szczegółowy wymagania kwalifikacyjne wobec dyrektorów szkół. Taki stan był zamierzony przez ustawodawcę, ponieważ pozwalał na znaczne poszerzenie liczby osób mogących kandydować w konkursach na dyrektorów szkół i jednocześnie sprzyjał realizacji zamiaru wymiany dotychczasowej kadry dyrektorów szkół, którym te funkcje powierzono jeszcze

w czasach PRL. Zamiar ten został wprost wyartykułowany przez ustawodawcę w art. 108 ustawy o systemie oświaty z mocy prawa przesądzającym o zakończeniu wykonywania funkcji dyrektora szkoły przez osoby, którym tę funkcję powierzono bez konkursu przed dniem wejścia w życie ustawy (tj. przed dniem 25 października 1991 roku).

Tryb przeprowadzania konkursu

Cały opis konkursu na dyrektora szkoły mieścił się w czterech przepisach ustawy o systemie oświaty, z których najbardziej szczegółowy był przepis art. 36 ust. 6 określający skład komisji konkursowej. W składzie komisji rzuca się w oczy miażdżąca przewaga liczby przedstawicieli tzw. czynników społecznych. Oto bowiem organ prowadzący szkołę i organ sprawujący nadzór pedagogiczny miały po dwóch przedstawicieli – i to tylko wtedy, gdy nie zachodziła koincydencja między statusem obydwu organów. Zatem w sytuacji, gdy dla większości szkół organem prowadzącym był właśnie kurator oświaty, będący jednocześnie organem sprawującym nadzór pedagogiczny, administracja publiczna była reprezentowana w składzie komisji konkursowej tylko przez dwóch przedstawicieli. Jeżeli szkołę prowadziła gmina, udział przedstawicieli administracji publicznej wzrastał do czterech. Natomiast strona społeczna miała w komisji konkursowej łącznie minimum sześciu przedstawicieli (dwóch przedstawicieli rady pedagogicznej, dwóch przedstawicieli rodziców, a także po jednym przedstawicielu zakładowej organizacji związkowej, przy czym w praktyce, w sytuacji pluralizmu związkowego, w każdej szkole działały przynajmniej dwa związki zawodowe).

Odmienną zasadę kształtowania składu komisji konkursowej przyjęto w przypadku obsadzania funkcji dyrektora szkoły lub placówki nowo zakładanej, gdzie skład komisji konkursowej zależał wyłącznie od woli organu prowadzącego, powołującego komisję.

Przepisy ustawy w ogóle nie normowały trybu pracy komisji konkursowej; nie przewidziano też w tym zakresie upoważnienia do wydania powszechnie obowiązującego aktu wykonawczego. Ustalenie regulaminu pracy komisji pozostawiono w całości organowi prowadzącemu szkołę. Wynikało to z zamierzonego przez ustawodawcę zapewnienia organom prowadzącym szkoły możliwie dużej samodzielności i niekrepowania ich narzuconymi centralnie, szczególnieymi i jednolitymi rozwiązaniami.

Analiza pierwotnego brzmienia przepisów ustawy o systemie oświaty wskazuje na silne tendencje do uspołecznienia zarządzania szkołami i placówkami

publicznymi; widać to w przyznaniu podmiotom społecznym decydującego wpływu na wybór kandydata na dyrektora szkoły. Widoczny jest jednocześnie duży zakres swobody, jaką ustawodawca pozostawił organom prowadzącym szkoły w ustalaniu procedury konkursowej. Niewątpliwie zapisy ustawowe wyrażały powściągliwość ustawodawcy w ingerowaniu w sprawy o znaczeniu lokalnym, a także minimalizm i prostotę zapisów legislacyjnych.

5.2.2. Zmiany wprowadzone w roku 1995

Powyżej opisany stan prawny obowiązywał nieco ponad cztery lata i został zmodyfikowany w wyniku nowelizacji ustawy o systemie oświaty, uchwalonej w dniu 21 lipca 1995 roku.

Na podstawie projektu rządowego (druk sejmowy nr 441 – Sejm II kadencji) w dniu 21 lipca 1995 roku została uchwalona ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 101, poz. 504), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1996 roku. Wejście w życie ustawy zbiegło się z zakończeniem trwającego od 1991 roku przejściowego okresu dobrowolnego przejmowania prowadzenia szkół podstawowych przez gminy od kuratorów oświaty. Od tego dnia, oprócz wcześniej przejętych przedszkoli, wszystkie publiczne szkoły podstawowe prowadzone były przez gminy.

W wyniku omawianej nowelizacji art. 36 otrzymał brzmienie:

Art. 36.

- 1. Szkołą lub placówką kieruje nauczyciel, któremu powierzono stanowisko dyrektora.*
- 2. Minister Edukacji Narodowej, a w stosunku do szkół artystycznych Minister Kultury i Sztuki mogą określać, w drodze rozporządzenia, typy szkół i placówek, w których stanowisko dyrektora lub inne stanowisko kierownicze można powierzyć osobie nie posiadającej kwalifikacji pedagogicznych, z tym że osoby te nie mogą sprawować nadzoru pedagogicznego. W tym przypadku nadzór pedagogiczny sprawuje nauczyciel zajmujący inne stanowisko kierownicze w szkole lub placówce.*
- 3. Minister Edukacji Narodowej, a w stosunku do szkół artystycznych – Minister Kultury i Sztuki określają, w drodze rozporządzenia, wymagania, jakim powinna odpowiadać osoba zajmująca stanowisko dyrektora oraz inne stanowisko kierownicze, w poszczególnych typach szkół i placówek.*

Jednocześnie ustawodawca rozdzielił regulacje ustawy o systemie oświaty dotyczące dyrektora szkoły na dwa artykuły, dodając nowy art. 36a w brzmieniu:

Art. 36a.

1. *Stanowisko dyrektora szkoły lub placówki, z zastrzeżeniem ust. 2, powierza organ prowadzący szkołę lub placówkę.*
2. *Powierzenie przez organ prowadzący stanowiska dyrektora szkoły lub placówki może nastąpić, jeżeli organ sprawujący nadzór pedagogiczny nie zgłosi, w terminie 14 dni od przedstawienia kandydata na to stanowisko, umotywowanego zastrzeżenia.*
3. *Kandydata na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki wylania się w drodze konkursu. Kandydatowi nie można odmówić powierzenia stanowiska dyrektora, chyba że organ sprawujący nadzór pedagogiczny zgłosił zastrzeżenie, o którym mowa w ust. 2.*
4. *Jeżeli do konkursu nie zgłosi się żaden kandydat albo w wyniku konkursu nie wyłoniono kandydata, organ prowadzący powierza to stanowisko ustalonemu przez siebie kandydatowi, po zasięgnięciu opinii rady szkoły lub placówki i rady pedagogicznej. Przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio.*
5. *W celu przeprowadzenia konkursu organ prowadzący szkołę lub placówkę określa regulamin konkursu oraz powołuje komisję konkursową w składzie:*
 - 1) *po dwóch przedstawicieli:*
 - a) *organu prowadzącego szkołę lub placówkę,*
 - b) *organu sprawującego nadzór pedagogiczny, o ile nie jest nim organ prowadzący szkołę,*
 - c) *rady pedagogicznej,*
 - d) *rodziców, a w przypadku placówek opieki całkowitzej – rady placówki,*
 - 2) *po jednym przedstawicielu zakładowych organizacji związkowych.*
6. *W przypadku szkół i placówek nowo zakładanych skład komisji konkursowej określa organ prowadzący tę szkołę lub placówkę w uzgodnieniu z organem sprawującym nadzór pedagogiczny.*
7. *W przypadku szkół i placówek, o których mowa w art. 44 i art. 52 ust. 1, w skład komisji nie wchodzi odpowiednio przedstawiciele rady pedagogicznej i rodziców.*
8. *Stanowisko dyrektora szkoły lub placówki powierza się na 5 lat szkolnych. W uzasadnionych przypadkach można powierzyć to stanowisko na krótszy okres, jednak nie krótszy niż 1 rok szkolny.*

9. *Po upływie okresu, o którym mowa w ust. 8, organ prowadzący po zasięgnięciu opinii rady szkoły lub placówki i rady pedagogicznej może przedłużyć powierzenie stanowiska na kolejny okres wymieniony w ust. 8. Przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio.*
10. *Przepisy ust. 1–9 i art. 37 nie dotyczą szkół prowadzonych przez ministrów: Obrony Narodowej i Sprawiedliwości lub podporządkowane im organy.*

Pierwszą istotną zmianą w art. 36 i innych przepisach ustawy było konsekwentne zastąpienie używanego dotychczas w stosunku do dyrektora szkoły określenia „funkcja” określeniem „stanowisko”. W ten sposób wyraźniej niż dotychczas podkreślono różnicę pomiędzy statusem „zwykłego” nauczyciela, którego zadania jedynie rozszerzono o zadania związane z kierowaniem szkołą, a sytuacją, kiedy to osobie zajmującej dotychczas stanowisko nauczyciela powierza się inne stanowisko stojące wyżej w hierarchii służbowej. Określenie dyrektora szkoły terminem „stanowisko” miało też zapoczątkować proces odrębnego kształtowania samodzielnego stosunku pracy osoby zajmującej takie stanowisko, innego niż standardowy stosunek pracy nauczyciela opisany w ustawie – Karta Nauczyciela.

Kolejnym krokiem w kierunku wyodrębniania dyrektorów szkół jako oddzielnej w stosunku do nauczycieli grupy pracowniczej, miało być dopuszczenie do zajmowania stanowiska dyrektora i innych stanowisk kierowniczych w szkołach i placówkach oświatowych przez osoby niebędące nauczycielami (ówcześniej określone jako osoby nieposiadające kwalifikacji pedagogicznych). Ustawodawca nie miał jednak pomysłu na bliższe uregulowanie w ustawie wątku dyrektora–nie-nauczyciela i w związku z tym ograniczył się do udzielenia w art. 36 w ust. 2 w pełni blankietowego, fakultatywnego upoważnienia dla Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Kultury i Sztuki do uregulowania, w drodze rozporządzeń, typów szkół i placówek, w których stanowisko dyrektora można powierzyć osobie nieposiadającej kwalifikacji pedagogicznych. Ciekawostką jest przy tym zamieszczenie w końcowej treści upoważnienia normy mającej charakter przepisu merytorycznego, w której ustawodawca zastrzegł, że osoba nieposiadająca kwalifikacji pedagogicznych, której powierzono stanowisko dyrektora, nie może sprawować nadzoru pedagogicznego, a nadzór ten jest w tej sytuacji sprawowany przez nauczyciela zajmującego inne stanowisko kierownicze w szkole lub placówce.

Kolejną zmianą w art. 36 było całkowite usunięcie z ustawy norm określających wymagania niezbędne do zajmowania stanowiska dyrektora szkoły lub placówki. Zastąpiono je również całkowicie blankietowym upoważnieniem dla

Ministrów: Edukacji Narodowej oraz Kultury i Sztuki do określenia, w drodze rozporządzeń, jakim wymaganiom powinna odpowiadać osoba zajmująca stanowisko dyrektora szkoły oraz inne stanowisko kierownicze w poszczególnych typach szkół i placówek.

Obydwie wyżej omówione zmiany są wyrazem tendencji do wzmocnienia pozycji władzy wykonawczej wobec władzy ustawodawczej, w tym wypadku w zakresie kompetencji legislacyjnych. Sejm, ograniczając szczegółowość przepisów ustawy i zadowolając się tworzeniem blankietowych upoważnień do wydania aktów wykonawczych, nie tylko uchyla się od konieczności rozstrzygnięcia problemów merytorycznych, ale przerzuca tym samym na władzę wykonawczą odpowiedzialność za ich właściwe rozstrzygnięcie. W przypadku UOSO dotyczyło to dwóch ważnych dla funkcjonowania szkół i placówek spraw: kwalifikacji kadry kierowniczej oraz zakresu dopuszczalności obsadzania stanowisk kierowniczych w oświacie przez osoby spoza środowiska pedagogicznego.

Z kolei w regulacjach wprowadzonych w art. 36a można dostrzec odzwierciedlenie zapoczątkowanej wówczas tendencji do wyraźnego rozgraniczania kompetencji organów sprawujących nadzór pedagogiczny i organów prowadzących szkoły i placówki oraz do wzmocnienia pozycji organów nadzoru pedagogicznego. Utrzymano wprawdzie konkursowy system wyłaniania kandydatów na stanowisko dyrektora szkoły, organy nadzoru pedagogicznego zostały jednak wyposażone w silny instrument ingerowania w obsadę stanowisk dyrektorów szkół i placówek w postaci możliwości zgłoszenia swego rodzaju weta wobec kandydatów na te stanowiska, nazwanego w ustawie „umotywowanym zastrzeżeniem”. Kompetencja ta mogła być wykorzystywana przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny niezależnie od tego, czy kandydat został wyłoniony w wyniku konkursu, czy też po bezskutecznym przeprowadzeniu konkursu wskazywany przez organ prowadzący. Na zgłoszenie owych umotywowanych zastrzeżeń organ nadzoru pedagogicznego miał 14 dni od dnia przedstawienia mu kandydata. Jednocześnie pozycję organu prowadzącego osłabiało wprowadzenie normy, która zabraniała mu niezaakceptowania na stanowisko dyrektora kandydata wyłonionego w drodze konkursu. Przy w zasadzie niezmiennym składzie komisji konkursowej, w którym nadal utrzymywała się przewaga reprezentantów strony społecznej (rodzice, rada pedagogiczna, zakładowe organizacje związkowe), organ prowadzący w zasadzie nie miał zbyt wiele do powiedzenia na temat obsady stanowiska dyrektora prowadzonej przez siebie szkoły.

Wprowadzając takie rozwiązania ustawodawca, oprócz wskazanego wyżej zamiaru wzmocnienia roli organu sprawującego nadzór pedagogiczny, wzięł

pod uwagę występujące nierzadko w praktyce próby omijania przez władze samorządowe wyłączenie konkursowego trybu wyłaniania kandydatów na stanowiska dyrektorów publicznych szkół i placówek, poprzez uchylanie się od honorowania wyniku przeprowadzonego konkursu i odmawianie powierzenia stanowiska dyrektora osobie, która wprawdzie wygrała konkurs, ale nie była popierana przez te władze.

Utrzymano zasadę kadencyjności stanowiska dyrektora i czas trwania tej kadencji (5 lat). Wprowadzono jednak, jako pewną rekompensatę dla organu prowadzącego za pozbawienie go decydującego wpływu na wybór kandydata, możliwość powierzenia stanowiska dyrektora na krótszy okres – minimalnie na 1 rok szkolny. Mogło to jednak nastąpić tylko w przypadku uzasadnionym, co eliminowało dowolność organu prowadzącego w tym zakresie. Wymóg podania uzasadnienia na krótszy niż standardowy okres powierzenia stanowiska dyrektora nie oznaczał, że organ prowadzący mógł podać jakiegokolwiek uzasadnienie, nawet fikcyjne. Trzeba bowiem mieć na względzie, że akt powierzenia stanowiska dyrektora na okres krótszy niż 5 lat mógł zostać zaskarżony do sądu administracyjnego, który wówczas badał, czy uzasadnienie krótszego okresu jest oparte na racjonalnych przesłankach.

Utrzymano możliwość przedłużenia przez organ prowadzący okresu powierzenia stanowiska dyrektora na kolejny okres pięcioletni lub – w uzasadnionych przypadkach – krótszy. Również w tym przypadku organ sprawujący nadzór pedagogiczny mógł zgłosić wobec osoby, której zamierzano przedłużyć powierzenie stanowiska dyrektora, umotywowane zastrzeżenia eliminujące takie przedłużenie. W procedurze przedłużania powierzenia stanowiska dyrektora szkoły osłabiono natomiast wpływ czynnika społecznego, zastępując dotychczasowy wymóg uzyskania zgody rady szkoły na przedłużenie wymogiem zasięgnięcia niewiążącej opinii tej rady.

Ostatnią ze zmian wprowadzonych w ramach omawianej nowelizacji z 1995 roku było wyłączenie całego fragmentu ustawy dotyczącego konkursowego trybu wyłaniania kandydata na dyrektora szkoły w odniesieniu do szkół prowadzonych przez Ministrów: Obrony Narodowej i Sprawiedliwości. Zmiana taka była spowodowana szczególnym charakterem tych szkół oraz ich organizacją.

5.2.3. Zmiana wprowadzona w roku 1997

Zmiana została wprowadzona przez art. 58 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. Nr 141, poz. 943). Nowelizacja objęła

zmianę brzmienia art. 36 i polegała na pozbawieniu Ministra Kultury i Sztuki możliwości samodzielnego wydawania rozporządzeń określających:

- typy szkół artystycznych, w których stanowisko dyrektora lub inne stanowiska kierownicze można powierzyć osobie nieposiadającej kwalifikacji pedagogicznych;
- wymagania, jakim powinna odpowiadać osoba zajmująca stanowisko dyrektora oraz inne stanowiska kierownicze w szkołach artystycznych.

W wyniku tej zmiany rozporządzenia we wskazanych sprawach miał wydawać tylko Minister Edukacji Narodowej, a Minister Kultury i Sztuki miał z nim jedynie współdziałać w formie porozumienia. Zmiana była spowodowana próbą uporządkowania systemu oświaty i wzmocnienia uprawnień Ministra Edukacji Narodowej w odniesieniu do tzw. szkolnictwa branżowego, tj. szkół i placówek prowadzonych przez innych ministrów.

Druga zmiana w art. 36 ustawy miała charakter *stricte* formalny; w celu ujednoczenia nazewnictwa naczelnych organów administracji rządowej, po zmianie wprowadzonej przez ustawę z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, występujące w tym przepisie nazwy własne ministrów: „Minister Edukacji Narodowej” oraz „Minister Kultury i Sztuki” zastąpiono nazwami funkcjonalnymi: „minister właściwy do spraw oświaty i wychowania” oraz „minister właściwy do spraw kultury”.

Brzmienie art. 36 UOSO nadane w wyniku tej nowelizacji było następujące:

Art. 36.

1. *Szkołą lub placówką kieruje nauczyciel, któremu powierzono stanowisko dyrektora.*
2. *Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, a w stosunku do szkół artystycznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw kultury może określać, w drodze rozporządzenia, typy szkół i placówek, w których stanowisko dyrektora lub inne stanowisko kierownicze można powierzyć osobie nie posiadającej kwalifikacji pedagogicznych, z tym że osoby te nie mogą sprawować nadzoru pedagogicznego. W tym przypadku nadzór pedagogiczny sprawuje nauczyciel zajmujący inne stanowisko kierownicze w szkole lub placówce.*
3. *Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, a w stosunku do szkół artystycznych – porozumieniu z ministrem właściwym do spraw kultury określa, w drodze rozporządzenia, wymagania, jakim powinna odpowiadać osoba zajmu-*

jąca stanowisko dyrektora oraz inne stanowisko kierownicze, w poszczególnych typach szkół i placówek.

5.2.4. Zmiana wprowadzona w roku 1998

Zmiana wynikała z ustawy z dnia 25 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz.U. Nr 117, poz. 759), uchwalonej na podstawie projektu rządowego (druk sejmowy nr 389 – Sejm III kadencji).

Nowe brzmienie art. 36, wprowadzone w wyniku tej nowelizacji, było następujące:

Art. 36.

1. *Szkołą lub placówką kieruje nauczyciel, któremu powierzono stanowisko dyrektora.*
2. *Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, a w stosunku do szkół artystycznych minister właściwy do spraw kultury mogą określać, w drodze rozporządzenia, typy szkół i placówek, w których stanowisko dyrektora lub inne stanowisko kierownicze można powierzyć osobie nie posiadającej kwalifikacji pedagogicznych, z tym że osoby te nie mogą sprawować nadzoru pedagogicznego. W tym przypadku nadzór pedagogiczny sprawuje nauczyciel zajmujący inne stanowisko kierownicze w szkole lub placówce.*
3. *Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, a w stosunku do szkół artystycznych – minister właściwy do spraw kultury określają, w drodze rozporządzenia, wymagania, jakim powinna odpowiadać osoba zajmująca stanowisko dyrektora oraz inne stanowisko kierownicze, w poszczególnych typach szkół i placówek.*

Zmiana polegała na przywróceniu ministrowi właściwemu do spraw kultury kompetencji do samodzielnego wydawania w odniesieniu do szkół i placówek artystycznych rozporządzeń przewidzianych w art. 36 ust. 2 i 3 ustawy o systemie oświaty, dotyczących typów szkół i placówek, w których stanowisko dyrektora szkoły i inne stanowiska kierownicze można powierzyć osobie nieposiadającej kwalifikacji pedagogicznych, a także wymagań, jakim powinna odpowiadać osoba zajmująca stanowisko dyrektora szkoły oraz inne stanowisko kierownicze. Zmiana była wynikiem przywrócenia ministrowi właściwemu do spraw kultury i sztuki wiodącej pozycji w odniesieniu do szkolnictwa artystycznego, a także symptomem stopniowego odzyskiwania przez ministrów branżo-

wych kompetencji wobec szkolnictwa resortowego, utraconych uprzednio na rzecz ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania.

5.2.5. Zmiany wprowadzone w roku 2000

W 2000 r. art. 36 i 36a ustawy o systemie oświaty zostały znowelizowane w dwóch ustawach:

- art. 36 w art. 3 ustawy z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 19, poz. 239);
- art. 36a w art. 25 ustawy z dnia 25 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U. Nr 12, poz. 136).

W wyniku wprowadzonych zmian art. 36 i 36a UOSO otrzymały brzmienie:

Art. 36.

1. *Szkołą lub placówką kieruje nauczyciel mianowany lub dyplomowany, któremu powierzono stanowisko dyrektora.*
2. *Szkołą lub placówką, za zgodą kuratora oświaty, może również kierować osoba niebędąca nauczycielem powołana na stanowisko dyrektora przez organ prowadzący. Kurator oświaty przy wyrażaniu zgody uwzględnia w szczególności posiadanie przez tę osobę wykształcenia i przygotowania zawodowego odpowiadającego kierunkowi kształcenia w szkole lub zakresowi zadań placówki.*
- 2a. *Osoba, o której mowa w ust. 2, nie może sprawować nadzoru pedagogicznego. W przypadku powołania takiej osoby na stanowisko dyrektora nadzór pedagogiczny sprawuje nauczyciel zajmujący inne stanowisko kierownicze w szkole lub placówce.*
3. *Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, a w stosunku do szkół artystycznych – w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego określa, w drodze rozporządzenia, wymagania, jakim powinna odpowiadać osoba zajmująca stanowisko dyrektora oraz inne stanowisko kierownicze, w poszczególnych typach szkół i placówek.*

Art. 36a.

1. *Stanowisko dyrektora szkoły lub placówki, z zastrzeżeniem ust. 2, powierza organ prowadzący szkołę lub placówkę.*

2. Powierzenie przez organ prowadzący stanowiska dyrektora szkoły lub placówki może nastąpić, jeżeli organ sprawujący nadzór pedagogiczny nie zgłosi, w terminie 14 dni od przedstawienia kandydata na to stanowisko, umotywowanego zastrzeżenia.
3. Kandydata na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki wyłania się w drodze konkursu. Kandydatowi nie można odmówić powierzenia stanowiska dyrektora, chyba że organ sprawujący nadzór pedagogiczny zgłosił zastrzeżenie, o którym mowa w ust. 2.
- 3a. Wymogu przeprowadzania konkursu na stanowisko dyrektora nie stosuje się do szkół prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne nie będące jednostkami samorządu terytorialnego.
4. Jeżeli do konkursu nie zgłosi się żaden kandydat albo w wyniku konkursu nie wyłoniono kandydata, organ prowadzący powierza to stanowisko ustalonemu przez siebie kandydatowi, po zasięgnięciu opinii rady szkoły lub placówki i rady pedagogicznej. Przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio.
5. W celu przeprowadzenia konkursu organ prowadzący szkołę lub placówkę określa regulamin konkursu oraz powołuje komisję konkursową w składzie:
 - 1) po dwóch przedstawicieli:
 - a) organu prowadzącego szkołę lub placówkę,
 - b) organu sprawującego nadzór pedagogiczny, o ile nie jest nim organ prowadzący szkołę,
 - c) rady pedagogicznej,
 - d) rodziców, a w przypadku placówek opieki całkownitej – rady placówki,
 - 2) po jednym przedstawicielu zakładowych organizacji związkowych.
6. W przypadku szkół i placówek nowo zakładanych skład komisji konkursowej określa organ prowadzący tę szkołę lub placówkę w uzgodnieniu z organem sprawującym nadzór pedagogiczny.
7. W przypadku szkół i placówek, o których mowa w art. 44 i art. 52 ust. 1, w skład komisji nie wchodzi odpowiednio przedstawiciele rady pedagogicznej i rodziców.
8. Stanowisko dyrektora szkoły lub placówki powierza się na 5 lat szkolnych. W uzasadnionych przypadkach można powierzyć to stanowisko na krótszy okres, jednak nie krótszy niż 1 rok szkolny.
9. Po upływie okresu, o którym mowa w ust. 8, organ prowadzący po zasięgnięciu opinii rady szkoły lub placówki i rady pedagogicznej może przedłużyć powierzenie stanowiska na kolejny okres wymieniony w ust. 8. Przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio.

10. Przepisy ust. 1–9 i art. 37 nie dotyczą szkół prowadzonych przez ministrów: właściwego do spraw obrony narodowej i właściwego do spraw sprawiedliwości lub podporządkowane im organy.

Zmiany w art. 36 były związane z wprowadzeniem w ustawie – Karta Nauczyciela nowego systemu stopni awansu zawodowego nauczycieli. Wszyscy nauczyciele zatrudnieni w dniu wejścia w życie nowelizacji uzyskali z mocy prawa stopnie awansu zawodowego odpowiednie do ich formy zatrudnienia, stażu pracy i posiadanych kwalifikacji. Znalazło to odzwierciedlenie w przepisie określającym, że dyrektorem szkoły lub placówki może być nauczyciel mianowany lub dyplomowany. Innymi słowy, wprowadzono wymóg posiadania przez kandydata na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki stopnia awansu zawodowego nauczyciela mianowanego lub nauczyciela dyplomowanego.

Natomiast zmiana w art. 36a polegała na dodaniu nowego ust. 3a, w którym z obowiązku wyłaniania kandydata na dyrektora szkoły lub placówki publicznej w drodze konkursu zwolnione zostały prowadzące takie szkoły i placówki osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego i osoby fizyczne. Polski system oświaty przewiduje specyficzne rozwiązanie dopuszczające do prowadzenia szkół i placówek publicznych nie tylko administrację publiczną (jednostki samorządu terytorialnego, ministrów), ale również osoby prawne niebędące takimi jednostkami, a nawet osoby fizyczne. Szkoła i placówka publiczna może być prowadzona przez taką osobę za zezwoleniem organu jednostki samorządu terytorialnego, do zadań której należy prowadzenie szkół i placówek publicznych takiego samego typu. Omawiana szkoła lub placówka musi spełniać wszystkie warunki ustalone w przepisach prawa dla szkół i placówek publicznych, w szczególności musi prowadzić bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę, przyjmować uczniów na zasadzie powszechnej dostępności, realizować ramowe planu nauczania itp. Przed nowelizacją z 25 stycznia 2000 roku w szkole takiej obowiązkowy był też konkursowy tryb wyłaniania kandydata na stanowisko dyrektora. Wymieniona nowelizacja zniósła ten wymóg, pozostawiając jednak nadal, jako obowiązujące, wymagania kwalifikacyjne wobec dyrektorów tych szkół i placówek, kadencyjność powierzania stanowiska dyrektora, możliwość wnoszenia przez organ nadzoru pedagogicznego umotywowanych zastrzeżeń wobec kandydata na stanowisko dyrektora oraz warunki przedłużania powierzenia na kolejną kadencję.

Nowelizacja została dokonana na wniosek przede wszystkim organizacji społecznych prowadzących szkoły publiczne, które postulowały pewne rozluź-

nienie rygorów wynikających dla szkół publicznych z przepisów prawa, w sytuacji gdy organami prowadzącymi są podmioty spoza administracji publicznej; chodziło o to, by uelastyczyć zasady prowadzenia tych szkół. Wskazana grupa publicznych szkół i placówek została też wyłączona z dużej części przepisów ustawy – Karta Nauczyciela, zawierających szczególne przywileje nauczycielskie. Ułatwiło to znacznie m.in. przejmowanie szkół likwidowanych przez jednostki samorządu terytorialnego przez zakładane w tym celu stowarzyszenia rodziców.

5.2.6. Zmiany wprowadzone w roku 2001

Zmiany w art. 36 i 36a ustawy o systemie oświaty wprowadziła ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, ustawy – Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego, ustawy – Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 111, poz. 1194). Ustawa została uchwalona na podstawie projektu przygotowanego przez rząd (druk sejmowy nr 2617 – Sejm III kadencji).

W wyniku wprowadzonych zmian art. 36 i 36a UOSO otrzymały brzmienie:

Art. 36.

1. *Szkołą lub placówką kieruje nauczyciel, któremu powierzono stanowisko dyrektora.*
2. *Szkołą lub placówką może również kierować osoba niebędąca nauczycielem, powołana na stanowisko dyrektora przez organ prowadzący, z tym że osoba ta nie może sprawować nadzoru pedagogicznego. W tym przypadku nadzór pedagogiczny sprawuje nauczyciel zajmujący inne stanowisko kierownicze w szkole lub placówce.*
3. *Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, a w stosunku do szkół artystycznych – w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego określa, w drodze rozporządzenia, wymagania, jakim powinna odpowiadać osoba zajmująca stanowisko dyrektora oraz inne stanowisko kierownicze, w poszczególnych typach szkół i placówek.*

Art. 36a.

1. *Stanowisko dyrektora szkoły lub placówki, z zastrzeżeniem ust. 2, powierza organ prowadzący szkołę lub placówkę.*
2. *Powierzenie przez organ prowadzący stanowiska dyrektora szkoły lub placówki może nastąpić, jeżeli organ sprawujący nadzór pedagogiczny nie zgłosi, w ter-*

minie 14 dni od przedstawienia kandydata na to stanowisko, umotywowanego zastrzeżenia.

3. *Kandydata na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki wyłania się w drodze konkursu. Kandydatowi nie można odmówić powierzenia stanowiska dyrektora, chyba że organ sprawujący nadzór pedagogiczny zgłosił zastrzeżenie, o którym mowa w ust. 2.*
- 3a. *Wymogu przeprowadzania konkursu na stanowisko dyrektora nie stosuje się do szkół i placówek publicznych prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne nie będące jednostkami samorządu terytorialnego.*
4. *Jeżeli do konkursu nie zgłosił się żaden kandydat albo w wyniku konkursu nie wyłoniono kandydata, organ prowadzący powierza to stanowisko ustalonemu przez siebie kandydatowi, po zasięgnięciu opinii rady szkoły lub placówki i rady pedagogicznej. Przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio.*
- 4a. *Do czasu powierzenia stanowiska dyrektora, zgodnie z ust. 3 lub 4, organ prowadzący może powierzyć pełnienie obowiązków dyrektora szkoły wicedyrektorowi, a w szkołach, w których nie ma wicedyrektora, nauczycielowi tej szkoły, jednak nie dłużej niż na okres 6 miesięcy.*
5. *W celu przeprowadzenia konkursu organ prowadzący szkołę lub placówkę określa regulamin konkursu oraz powołuje komisję konkursową w składzie:*
 - 1) *trzech przedstawicieli organu prowadzącego szkołę lub placówkę;*
 - 2) *dwóch przedstawicieli organu sprawującego nadzór pedagogiczny,*
 - 3) *po jednym przedstawicielu:*
 - a) *rady pedagogicznej,*
 - b) *rodziców,*
 - c) *zakładowych organizacji związkowych, przy czym przedstawiciel związku zawodowego nie może być zatrudniony w szkole lub placówce, której konkurs dotyczy z zastrzeżeniem ust. 5a.*
- 5a. *Liczba przedstawicieli organów, o których mowa w ust. 5 pkt 1 i 2, nie może być mniejsza niż łączna liczba przedstawicieli, o których mowa w ust. 5 pkt 3.*
6. *W przypadku szkół i placówek nowo zakładanych skład komisji konkursowej określa organ prowadzący tę szkołę lub placówkę w uzgodnieniu z organem sprawującym nadzór pedagogiczny.*
7. *W przypadku szkół i placówek, o których mowa w art. 44 i art. 52 ust. 1, w skład komisji nie wchodzi odpowiednio przedstawiciele rady pedagogicznej i rodziców.*
8. *Stanowisko dyrektora szkoły lub placówki powierza się na 5 lat szkolnych. W uzasadnionych przypadkach, w uzgodnieniu z kuratorem oświaty, można*

- powierzyć to stanowisko na krótszy okres, jednak nie krótszy niż 1 rok szkolny.*
9. *Po upływie okresu, o którym mowa w ust. 8, organ prowadzący, po zasięgnięciu opinii rady szkoły lub placówki i rady pedagogicznej, w uzgodnieniu z kuratorem oświaty, może przedłużyć powierzenie stanowiska na kolejny okres wymieniony w ust. 8.*
- 9a. *Przepisy ust. 1–9 stosuje się odpowiednio do osoby, o której mowa w art. 36 ust. 2.*
10. *Przepisy ust. 1–9a i art. 37 nie dotyczą szkół prowadzonych przez ministrów: właściwego do spraw obrony narodowej i właściwego do spraw sprawiedliwości lub podporządkowane im organy.*

Zmiana w art. 36 dotyczyła zatrudniania osoby niebędącej nauczycielem. Dotychczas w odniesieniu do takiej osoby przepisy ustawy o systemie oświaty, analogicznie jak w przypadku nauczyciela, przewidywały powierzenie stanowiska dyrektora szkoły lub placówki. Oznaczało to, że osobę, której zamierzano powierzyć stanowisko dyrektora, należało przede wszystkim zatrudnić (tj. zawrzeć z nią umowę o pracę), a następnie dodatkowo powierzyć stanowisko dyrektora szkoły. Po zakończeniu zajmowania stanowiska dyrektora osoba taka pozostawała zatrudniona w szkole (z reguły jako pracownik niebędący nauczycielem) i dopiero nowy dyrektor mógł rozwiązać z nią stosunek pracy. Taki skomplikowany tryb zatrudniania i zwalniania zniechęcał organy prowadzące do szerszego dopuszczania do stanowisk dyrektora szkoły lub placówki oświatowej osób spoza środowiska nauczycielskiego i sprawiał, że rzadko korzystały one z takiej możliwości. Dlatego też w omawianej nowelizacji zmieniono w art. 36 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, zastępując instytucję „powierzenia stanowiska dyrektora szkoły lub placówki osobie nieposiadającej kwalifikacji pedagogicznych” instytucją „powołania na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki osoby niebędącej nauczycielem”. Zmiana była uzasadniana koniecznością usunięcia wątpliwości interpretacyjnych i dysfunkcjonalnością dotychczasowych rozwiązań. Zdecydowano tym samym, że omawiana instytucja prawna może dotyczyć jedynie osób, które nie mają statusu nauczyciela, a także przesądzono, że w przypadku wyboru takiej osoby na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki nominacja następuje w drodze powołania, tj. powoduje nawiązanie odrębnego stosunku pracy na podstawie powołania, do którego mają zastosowanie przepisy art. 68 i nast. Kodeksu pracy. Zakończenie okresu powołania lub wcześniejsze odwołanie ze stanowiska dyrektora powodowało rozwiązanie stosunku pracy takiej osoby, co znacznie upraszczało rozstanie z takim pracownikiem.

Z kolei zmiany w art. 36a ustawy o systemie oświaty objęły przede wszystkim skład komisji przeprowadzającej konkurs na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki publicznej. Ich celem było zwiększenie wpływu organu prowadzącego i organu sprawującego nadzór pedagogiczny na wybór kandydata na to stanowisko. Zmieniono proporcje, w jakich w komisji konkursowej były reprezentowane podmioty społeczne oraz organy administracji publicznej, zmniejszając liczbę przedstawicieli poszczególnych podmiotów społecznych do jednego z każdego podmiotu, dodatkowo obwarowując to przepisem ustalającym, że liczba przedstawicieli podmiotów społecznych w komisji nie może być większa niż łączna liczba przedstawicieli organu prowadzącego szkołę i organu sprawującego nadzór pedagogiczny. W odniesieniu do przedstawicieli zakładowych organizacji związkowych wprowadzono warunek, że nie mogą to być osoby zatrudnione w szkole lub placówce, na dyrektora której jest przeprowadzany konkurs. Ta ostatnia regulacja była uzasadniana zamiarem uniknięcia sytuacji, gdy już na etapie konkursu następuje uwikłanie w wewnętrzne konflikty między związkami i osobą reprezentującą pracodawcę, a ponadto wynikała z istnienia w oświacie związków zawodowych działających na zasadzie międzyzakładowych organizacji związkowych wykonujących zadania organizacji zakładowych.

Aby uniknąć niejasnej sytuacji, jaka występowała w okresie między zakończeniem kadencji poprzedniego dyrektora szkoły a rozpoczęciem kadencji przez nowego, wprowadzono przepis uprawniający organ prowadzący szkołę do powierzania na ten czas pełnienia obowiązków dyrektora szkoły wicedyrektorowi szkoły, a w szkołach, w których nie ma wicedyrektora – innemu nauczycielowi tej szkoły. Powierzenie pełnienia obowiązków dyrektora w tym trybie mogło nastąpić na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy.

W nowelizacji znalazły się dwa przepisy wzmacniające pozycję organu sprawującego nadzór pedagogiczny wobec organu prowadzącego szkołę, przede wszystkim wobec jednostek samorządu terytorialnego. Otóż wprowadzono wymóg uzyskania zgody kuratora oświaty na powierzenie stanowiska dyrektora szkoły lub placówki na okres krótszy niż standardowe pięć lat, a także na przedłużenie okresu powierzenia stanowiska dyrektora dotychczasowemu dyrektorowi. Zwiększono w ten sposób kompetencje kontrolne kuratora oświaty wobec rozstrzygnięć kadrowych organów samorządowych. Było to wyrazem pewnej nieufności środowisk nauczycielskich wobec władz samorządowych, których kompetencje niepomiernie się zwiększyły wraz z wdrożeniem drugiego etapu reformy samorządowej i utworzeniem w 1999 roku samorządu powiat-

wego i samorządu województwa, które to samorządy przejęły od administracji rządowej prowadzenie szkolnictwa ponadgimnazjalnego.

Tezę tę potwierdzają również inne zmiany w ustawie o systemie oświaty, które zostały wówczas wprowadzone, np. wymóg uzyskania pozytywnej opinii (czyli *de facto* zgody) kuratora oświaty na odwołanie dyrektora szkoły ze stanowiska przed upływem kadencji z powodów szczególnie uzasadnionych.

5.2.7. Zmiany wprowadzone w roku 2002

Zmiany w art. 36 i 36a ustawy o systemie oświaty wprowadziła ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 41, poz. 362) uchwalona na podstawie projektu poselskiego (druk sejmowy nr 261 – Sejm IV kadencji).

W wyniku nowelizacji wymienione przepisy uzyskały następujące brzmienie:

Art. 36.

1. *Szkołą lub placówką kieruje nauczyciel, któremu powierzono stanowisko dyrektora.*
2. *Szkołą lub placówką, za zgodą kuratora oświaty, może również kierować osoba niebędąca nauczycielem powołana na stanowisko dyrektora przez organ prowadzący. Kurator oświaty przy wyrażaniu zgody uwzględnia w szczególności posiadanie przez tę osobę wykształcenia i przygotowania zawodowego odpowiadającego kierunkowi kształcenia w szkole lub zakresowi zadań placówki.*
- 2a. *Osoba, o której mowa w ust. 2, nie może sprawować nadzoru pedagogicznego. W przypadku powołania takiej osoby na stanowisko dyrektora nadzór pedagogiczny sprawuje nauczyciel zajmujący inne stanowisko kierownicze w szkole lub placówce.*
3. *Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, a w stosunku do szkół artystycznych – w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego określa, w drodze rozporządzenia, wymagania, jakim powinna odpowiadać osoba zajmująca stanowisko dyrektora oraz inne stanowisko kierownicze, w poszczególnych typach szkół i placówek.*

Art. 36a.

1. *Stanowisko dyrektora szkoły lub placówki, z zastrzeżeniem ust. 2, powierza organ prowadzący szkołę lub placówkę.*
2. *Powierzenie przez organ prowadzący stanowiska dyrektora szkoły lub placówki*

może nastąpić, jeżeli organ sprawujący nadzór pedagogiczny nie zgłosi, w terminie 14 dni od przedstawienia kandydata na to stanowisko, umotywowanego zastrzeżenia.

3. Kandydata na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki wyłania się w drodze konkursu. Kandydatowi nie można odmówić powierzenia stanowiska dyrektora, chyba że organ sprawujący nadzór pedagogiczny zgłosił zastrzeżenie, o którym mowa w ust. 2.
- 3a. Wymogu przeprowadzania konkursu na stanowisko dyrektora nie stosuje się do szkół i placówek publicznych prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne nie będące jednostkami samorządu terytorialnego.
4. Jeżeli do konkursu nie zgłosi się żaden kandydat albo w wyniku konkursu nie wyłoniono kandydata, organ prowadzący powierza to stanowisko ustalonemu przez siebie kandydatowi, po zasięgnięciu opinii rady szkoły lub placówki i rady pedagogicznej. Przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio.
- 4a. Do czasu powierzenia stanowiska dyrektora, zgodnie z ust. 3 lub 4, organ prowadzący może powierzyć pełnienie obowiązków dyrektora szkoły wicedyrektorowi, a w szkołach, w których nie ma wicedyrektora, nauczycielowi tej szkoły, jednak nie dłużej niż na okres 6 miesięcy.
5. W celu przeprowadzenia konkursu organ prowadzący szkołę lub placówkę określa regulamin konkursu oraz powołuje komisję konkursową w składzie:
 - 1) po trzech przedstawicieli:
 - a) organu prowadzącego szkołę lub placówkę,
 - b) organu sprawującego nadzór pedagogiczny,
 - 2) po dwóch przedstawicieli:
 - a) rady pedagogicznej,
 - b) rodziców,
 - 3) po jednym przedstawicielu zakładowych organizacji związkowych, przy czym przedstawiciel związku zawodowego nie może być zatrudniony w szkole lub placówce, której konkurs dotyczy.
- 5a. (skreślony).
6. W przypadku szkół i placówek nowo zakładanych skład komisji konkursowej określa organ prowadzący tę szkołę lub placówkę w uzgodnieniu z organem sprawującym nadzór pedagogiczny.
7. W przypadku szkół i placówek, o których mowa w art. 44 i art. 52 ust. 1, w skład komisji nie wchodzi odpowiednio przedstawiciele rady pedagogicznej i rodziców.
8. Stanowisko dyrektora szkoły lub placówki powierza się na 5 lat szkolnych. W uzasadnionych przypadkach, w uzgodnieniu z kuratorem oświaty, można

- powierzyć to stanowisko na krótszy okres, jednak nie krótszy niż 1 rok szkolny.*
9. *Po upływie okresu, o którym mowa w ust. 8, organ prowadzący, po zasięgnięciu opinii rady szkoły lub placówki i rady pedagogicznej, w uzgodnieniu z kuratorem oświaty, może przedłużyć powierzenie stanowiska na kolejny okres wymieniony w ust. 8.*
- 9a. *Przepisy ust. 1–9 stosuje się odpowiednio do osoby, o której mowa w art. 36 ust. 2.*
10. *Przepisy ust. 1–9a i art. 37 nie dotyczą szkół prowadzonych przez ministrów: właściwego do spraw obrony narodowej i właściwego do spraw sprawiedliwości lub podporządkowane im organy.*

W uzasadnieniu projektu autorzy podali, że zaproponowane zmiany są konsekwencją przeświadczenia, że za poziom realizacji zadań edukacyjnych, zgodnie z ustaleniami Konstytucji, odpowiada państwo. Powierzenie przez państwo prowadzenia szkół i placówek oświatowych jednostkom samorządu terytorialnego nie zwalnia państwa z nadzoru nad jakością realizowanych w nich zadań. Poprzednio (w 2001 roku) dokonane zmiany, według autorów projektu, zachwiały możliwością oddziaływania nadzoru pedagogicznego na dobór dyrektorów szkół, pomimo przyznania kuratorowi oświaty obowiązku oceny pracy dyrektora szkoły, a także obniżyły rangę udziału czynnika społecznego w doborze dyrektora szkoły. Stąd proponowane zmiany zmierzają do przywrócenia poprzedniego stanu prawnego w zakresie składu komisji konkursowej i możliwości pełnienia funkcji dyrektora szkoły przez nienauczycieli. Proponowane rozwiązania obowiązywały od wielu lat i były sprawdzoną formą współudziału przy wyborze organu prowadzącego, kuratora oświaty i czynnika społecznego. Autorzy projektu podkreślali, że bez harmonijnej współpracy rodziców, nauczycieli, organów prowadzących szkoły i placówki oraz nadzoru pedagogicznego nie można w sposób właściwy realizować zadań oświatowych. Zmiany proponowane przez posłów zostały poparte przez rząd, jako zgodne z jego zamierzeniami. Rząd zaproponował dodatkowo wprowadzenie wymogu zgody kuratora oświaty na powołanie na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki osoby niebędącej nauczycielem.

Uchwalone przez Sejm w 2002 roku zmiany w art. 36 uwzględniły propozycję rządu i obejmowały wprowadzenie wymogu uzyskania zgody kuratora oświaty na powołanie na stanowisko dyrektora szkoły osoby niebędącej nauczycielem oraz wskazanie przesłanek, jakimi miał się kierować kurator wyrażając taką zgodę. Kurator powinien był uwzględnić w szczególności posiadanie przez kandydata wykształcenia i przygotowania zawodowego odpowiadającego kierunkowi

kształcenia w szkole lub zakresowi zadań placówki. Zmiana ta niewątpliwie była kolejnym ograniczeniem samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań oświatowych i rozszerzeniem zakresu ingerencji organów administracji rządowej. Motywy zmian wskazane w uzasadnieniu projektu poselskiego, a w szczególności charakterystyczne przeciwstawianie państwa (w istocie chodzi o administrację rządową) samorządowi terytorialnemu, który – czego nie dostrzegają autorzy projektu – jest przecież jedną z podstawowych instytucji państwa, dobrze ilustrują nieufność, z jaką nauczyciele i administracja oświatowa traktowali nowy podmiot zarządzający oświatą publiczną, a mianowicie samorząd terytorialny.

W tym samym kierunku zmierzały zmiany wprowadzone nowelizacją w art. 36a ustawy o systemie oświaty. W składzie komisji konkursowej pozostawiono bez zmian liczbę przedstawicieli organu prowadzącego (trzech), natomiast zwiększono liczbę przedstawicieli organu sprawującego nadzór pedagogiczny (o jednego) oraz rady pedagogicznej i rodziców (też o jednego). Uchylono ponadto przepis zawierający wymóg, by łączna liczba przedstawicieli organu sprawującego nadzór pedagogiczny i organu prowadzącego szkołę w komisji konkursowej nie była niższa niż łączna liczba przedstawicieli strony społecznej. W ten sposób świadomie dopuszczono ponownie, by w szkołach i placówkach, w których funkcjonowały więcej niż dwa związki zawodowe, w komisji konkursowej przeważali przedstawiciele strony społecznej.

W 2002 r. przepis art. 36a ustawy o systemie oświaty został ponownie znówelizowany w ustawie z dnia 27 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz.U. Nr 141, poz. 1185). Nowelizacja została uchwalona na podstawie przedłożenia rządowego (druk sejmowy nr 499 – Sejm IV kadencji). Zmiany wprowadzone w ustawie o systemie oświaty dotyczyły głównie szkolnictwa artystycznego i według uzasadnienia projektu miały na celu przede wszystkim usunięcie niespójności regulacji dotyczących tego szkolnictwa.

W wyniku nowelizacji art. 36a UOSO otrzymał następujące brzmienie:

Art. 36a.

1. *Stanowisko dyrektora szkoły lub placówki, z zastrzeżeniem ust. 2, powierza organ prowadzący szkołę lub placówkę.*
2. *Powierzenie przez organ prowadzący stanowiska dyrektora szkoły lub placówki może nastąpić, jeżeli organ sprawujący nadzór pedagogiczny nie zgłosi, w terminie 14 dni od przedstawienia kandydata na to stanowisko, umotywowanego zastrzeżenia.*

3. *Kandydata na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki wylania się w drodze konkursu. Kandydatowi nie można odmówić powierzenia stanowiska dyrektora, chyba że organ sprawujący nadzór pedagogiczny zgłosił zastrzeżenie, o którym mowa w ust. 2.*
- 3a. *Wymogu przeprowadzania konkursu na stanowisko dyrektora nie stosuje się do szkół i placówek publicznych prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne nie będące jednostkami samorządu terytorialnego.*
4. *Jeżeli do konkursu nie zgłosił się żaden kandydat albo w wyniku konkursu nie wyłoniono kandydata, organ prowadzący powierza to stanowisko ustalonemu przez siebie kandydatowi, po zasięgnięciu opinii rady szkoły lub placówki i rady pedagogicznej. Przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio.*
- 4a. *Do czasu powierzenia stanowiska dyrektora, zgodnie z ust. 3 lub 4, organ prowadzący może powierzyć pełnienie obowiązków dyrektora szkoły wicedyrektorowi, a w szkołach, w których nie ma wicedyrektora, nauczycielowi tej szkoły, jednak nie dłużej niż na okres 6 miesięcy.*
5. *W celu przeprowadzenia konkursu organ prowadzący szkołę lub placówkę określa regulamin konkursu oraz powołuje komisję konkursową w składzie:*
 - 1) *po trzech przedstawicieli:*
 - a) *organu prowadzącego szkołę lub placówkę,*
 - b) *organu sprawującego nadzór pedagogiczny,*
 - 2) *po dwóch przedstawicieli:*
 - a) *rady pedagogicznej,*
 - b) *rodziców,*
 - 3) *po jednym przedstawicielu zakładowych organizacji związkowych, przy czym przedstawiciel związku zawodowego nie może być zatrudniony w szkole lub placówce, której konkurs dotyczy.*
- 5a. *(skreślony).*
6. *W przypadku szkół i placówek nowo zakładanych skład komisji konkursowej określa organ prowadzący tę szkołę lub placówkę w uzgodnieniu z organem sprawującym nadzór pedagogiczny.*
7. *W przypadku szkół i placówek, o których mowa w art. 44 i art. 52 ust. 1, w skład komisji nie wchodzi odpowiednio przedstawiciele rady pedagogicznej i rodziców.*
8. *Stanowisko dyrektora szkoły lub placówki powierza się na 5 lat szkolnych. W uzasadnionych przypadkach, w uzgodnieniu z kuratorem oświaty, a w przypadku szkoły i placówki artystycznej oraz placówek, o których mowa w art. 2 pkt 7, dla uczniów szkół artystycznych – z ministrem właściwym do spraw kultury*

i ochrony dziedzictwa narodowego, można powierzyć to stanowisko na krótszy okres, jednak nie krótszy niż 1 rok szkolny.

9. *Po upływie okresu, o którym mowa w ust. 8, organ prowadzący, po zasięgnięciu opinii rady szkoły lub placówki i rady pedagogicznej, w uzgodnieniu z kuratorem oświaty, może przedłużyć a w przypadku szkoły i placówki artystycznej oraz placówki, o której mowa w art. 2 pkt 7, dla uczniów szkół artystycznych – z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, może przedłużać powierzenie stanowiska na kolejny okres wymieniony kolejne okresy wymienione w ust. 8.*
- 9a. *Przepisy ust. 1–9 stosuje się odpowiednio do osoby, o której mowa w art. 36 ust. 2.*
10. *Przepisy ust. 1–9a i art. 37 nie dotyczą szkół prowadzonych przez ministrów: właściwego do spraw obrony narodowej i właściwego do spraw sprawiedliwości lub podporządkowane im organy.*

Zmiany w art. 36a dotyczyły ust. 8 i 9, w zakresie powierzania stanowiska dyrektora szkoły lub placówki artystycznej na okres krótszy niż standardowe pięć lat oraz przedłużania okresu powierzenia stanowiska dotychczasowemu dyrektorowi takiej szkoły lub placówki na kolejną kadencję. Wprowadzono obowiązek uzyskania na dokonanie obydwu wyżej wymienionych czynności przez organ prowadzący szkołę lub placówkę artystyczną (głównie jednostki samorządu terytorialnego) zgody ministra właściwego do spraw kultury i sztuki. W tenże sposób rozszerzono listę organów administracji rządowej, które dysponują prawem ingerowania (w zakresie obsady stanowisk kierowniczych) w kompetencje organów jednostek samorządu terytorialnego prowadzących szkoły.

5.2.8. Zmiany wprowadzone w roku 2003

Kolejne zmiany wprowadziła ustawa z dnia 27 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 137, poz. 1304). Ustawa została uchwalona na podstawie przedłożenia rządowego (druk sejmowy nr 1197 – Sejm IV kadencji).

Zmiany dotyczyły art. 36a, który w wyniku tej nowelizacji otrzymał brzmienie:

Art. 36a.

1. *Stanowisko dyrektora szkoły lub placówki, z zastrzeżeniem ust. 2, powierza organ prowadzący szkołę lub placówkę.*

2. Powierzenie przez organ prowadzący stanowiska dyrektora szkoły lub placówki może nastąpić, jeżeli organ sprawujący nadzór pedagogiczny nie zgłosi, w terminie 14 dni od przedstawienia kandydata na to stanowisko, umotywowanego zastrzeżenia.
3. Kandydata na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki wylania się w drodze konkursu. Kandydatowi nie można odmówić powierzenia stanowiska dyrektora, chyba że organ sprawujący nadzór pedagogiczny zgłosił zastrzeżenie, o którym mowa w ust. 2.
- 3a. Wymogu przeprowadzania konkursu na stanowisko dyrektora nie stosuje się do szkół i placówek publicznych prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne nie będące jednostkami samorządu terytorialnego.
4. Jeżeli do konkursu nie zgłosi się żaden kandydat albo w wyniku konkursu nie wyłoniono kandydata, organ prowadzący powierza to stanowisko ustalonemu przez siebie kandydatowi, po zasięgnięciu opinii rady szkoły lub placówki i rady pedagogicznej. Przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio.
- 4a. Do czasu powierzenia stanowiska dyrektora, zgodnie z ust. 3 lub 4, organ prowadzący może powierzyć pełnienie obowiązków dyrektora szkoły wicedyrektorowi, a w szkołach, w których nie ma wicedyrektora, nauczycielowi tej szkoły, jednak nie dłużej niż na okres 6 miesięcy.
5. W celu przeprowadzenia konkursu organ prowadzący szkołę lub placówkę określa regulamin konkursu oraz powołuje komisję konkursową w składzie:
 - 1) po trzech przedstawicieli:
 - a) organu prowadzącego szkołę lub placówkę,
 - b) organu sprawującego nadzór pedagogiczny,
 - 2) po dwóch przedstawicieli:
 - a) rady pedagogicznej,
 - b) rodziców,
 - 3) po jednym przedstawicielu zakładowych organizacji związkowych, przy czym przedstawiciel związku zawodowego nie może być zatrudniony w szkole lub placówce, której konkurs dotyczy.
- 5a. (skreślony).
- 5b. Przepis ust. 5 stosuje się również w przypadku konkursu na stanowisko dyrektora nowo zakładanego zespołu szkół lub placówek, z tym że:
 - 1) dwóch przedstawicieli rady pedagogicznej wylania się spośród przedstawicieli rad pedagogicznych wszystkich szkół lub placówek łączonych w zespół,
 - 2) dwóch przedstawicieli rodziców wylania się spośród rodziców uczniów wszystkich szkół lub placówek łączonych w zespół.

6. *W przypadku szkół i placówek nowo zakładanych skład komisji konkursowej określa organ prowadzący tę szkołę lub placówkę w uzgodnieniu z organem sprawującym nadzór pedagogiczny.*
7. *W przypadku szkół i placówek, o których mowa w art. 44 i art. 52 ust. 1, w skład komisji nie wchodzi odpowiednio przedstawiciele rady pedagogicznej i rodziców.*
- 7a. *Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, a w przypadku szkół artystycznych i placówek, o których mowa w art. 2 pkt 7, dla uczniów szkół artystycznych – minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, określi, w drodze rozporządzenia, regulamin konkursu na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki oraz tryb pracy komisji konkursowej, uwzględniając w szczególności sposób ogłaszania konkursu oraz sposób nadzorowania prawidłowości postępowania konkursowego przez organ prowadzący szkołę lub placówkę.*
8. *Stanowisko dyrektora szkoły lub placówki powierza się na 5 lat szkolnych. W uzasadnionych przypadkach, w uzgodnieniu z kuratorem oświaty, a w przypadku szkoły i placówki artystycznej oraz placówek, o których mowa w art. 2 pkt 7, dla uczniów szkół artystycznych – z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, można powierzyć to stanowisko na krótszy okres, jednak nie krótszy niż 1 rok szkolny.*
9. *Po upływie okresu, o którym mowa w ust. 8, organ prowadzący, po zasięgnięciu opinii rady szkoły lub placówki i rady pedagogicznej, w uzgodnieniu z kuratorem oświaty, a w przypadku szkoły i placówki artystycznej oraz placówki, o której mowa w art. 2 pkt 7, dla uczniów szkół artystycznych – z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, może przedłużać powierzenie stanowiska na kolejne okresy wymienione w ust. 8.*
- 9a. *Przepisy ust. 1–9 stosuje się odpowiednio do osoby, o której mowa w art. 36 ust. 2.*
10. *Przepisy ust. 1–9a i art. 37 nie dotyczą szkół prowadzonych przez ministrów: właściwego do spraw obrony narodowej i właściwego do spraw sprawiedliwości Ministra Obrony Narodowej i Ministra Sprawiedliwości lub podporządkowane im organy.*

Zmiany wprowadzone w art. 36a UOSO w ramach tej nowelizacji obejmowały:

- zniesienie samodzielności organu prowadzącego szkołę w ustalaniu regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora szkoły poprzez wprowadzenie upoważnienia dla ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, a

w przypadku szkół i placówek artystycznych dla ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, do określania w drodze rozporządzenia regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora szkoły oraz trybu pracy komisji konkursowej;

- zniesienie samodzielności organu prowadzącego szkołę lub placówkę w ustalaniu składu komisji konkursowej w nowo tworzonych zespołach szkół i placówek poprzez nakaz stosowania w tym przypadku przepisu określającego skład komisji przeprowadzającej konkurs na stanowisko dyrektora szkoły.

W uzasadnieniu projektowanych zmian wskazano, że ujednoczenie zasad przeprowadzania konkursów na stanowiska dyrektorów szkół stanowi realizację postulatów zgłaszanych przez środowiska oświatowe i związkowe.

Powyższe zmiany wpisują się w ciąg rozstrzygnięć legislacyjnych stopniowo eliminujących samodzielność organów prowadzących szkoły (głównie jednostek samorządu terytorialnego) w rozwiązywaniu spraw w zasadzie lokalnych i w tworzeniu lokalnej polityki oświatowej, a także we wprowadzaniu oryginalnych rozwiązań w tym zakresie. Oczywiście większa samodzielność wiązała się z większą odpowiedzialnością za podejmowane działania i możliwością popełnienia błędów, i tym być może należałoby tłumaczyć fakt, że zmiana nie spotkała się z większym sprzeciwem środowisk samorządowych. Po prostu dla większości z nich wygodniej było przyjąć i stosować gotowe rozwiązania ustalone przez ministra w rozporządzeniu, niż samodzielnie opracowywać regulamin konkursu i prowadzić, z reguły niełatwe, uzgodnienia jego zapisów ze związkami zawodowymi. Takie zachowanie samorządów można było obserwować nie tylko w tym przypadku.

5.2.9. Zmiany wprowadzone w roku 2008

Kolejne zmiany wprowadziła ustawa z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, ustawy – Karta Nauczyciela oraz ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz.U. Nr 145, poz. 917). Ustawę uchwalono na podstawie przedłożenia rządowego (druk sejmowy nr 248 – Sejm VI kadencji).

Zmiany dotyczyły jedynie art. 36 ust. UOSO 2 i 3 UOSO i obejmowały:

- przekazanie kompetencji do wyrażania zgody na powierzenie stanowiska dyrektora szkoły lub placówki artystycznej osobie niebędącej nauczycielem ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (dotychczas taką zgodę wyrażał kurator oświaty);

- uzupełnienie treści upoważnienia dla ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do wydania rozporządzenia określającego wymagania, jakim powinna odpowiadać osoba zajmująca stanowisko dyrektora oraz inne stanowisko kierownicze w poszczególnych typach szkół i placówek, o wytyczne co do treści aktu wykonawczego.

Druga zmiana miała charakter legislacyjny i polegała na dostosowaniu treści upoważnienia ustawowego do wymogów wynikających z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Natomiast pierwsza to kolejne zwiększenie zakresu organów administracji rządowej uprawnionych do ingerencji w działania jednostek samorządu terytorialnego prowadzących szkoły i placówki. Początkowo uprawnienia do takiej ingerencji miał mieć tylko kurator oświaty, następnie jednak zdecydowano o ich przekazaniu – w odniesieniu do szkolnictwa artystycznego – ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Wskutek opisanych zmian art. 36 UOSO otrzymał następujące brzmienie:

Art. 36.

1. *Szkołą lub placówką kieruje nauczyciel mianowany lub dyplomowany, któremu powierzono stanowisko dyrektora.*
2. *Szkołą lub placówką, za zgodą kuratora oświaty, a w przypadku szkoły i placówki artystycznej oraz placówki, o której mowa w art. 2 pkt 7, dla uczniów szkół artystycznych – ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, może również kierować osoba niebędąca nauczycielem powołana na stanowisko dyrektora przez organ prowadzący. Odpowiednio kurator oświaty i minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego przy wyrażaniu zgody uwzględniają w szczególności posiadanie przez tę osobę wykształcenia i przygotowania zawodowego odpowiadającego kierunkowi kształcenia w szkole lub zakresowi zadań placówki.*
- 2a. *Osoba, o której mowa w ust. 2, nie może sprawować nadzoru pedagogicznego. W przypadku powołania takiej osoby na stanowisko dyrektora nadzór pedagogiczny sprawuje nauczyciel zajmujący inne stanowisko kierownicze w szkole lub placówce.*
3. *Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, a w stosunku do szkół artystycznych – w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego określa, określi, w drodze rozporządzenia, wymagania, jakim powinna odpowiadać osoba zajmująca stanowisko dyrektora oraz inne stanowisko kierownicze, w poszczególnych typach szkół i placówek rodza-*

jach placówek, uwzględniając w szczególności kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela w danej szkole lub placówce, przygotowanie w zakresie zarządzania, ocenę pracy i spełnianie warunków zdrowotnych do zajmowania stanowiska kierowniczego.

5.2.10. Zmiany wprowadzone w roku 2009

Zmiany w art. 36 i 36a ustawy o systemie oświaty wprowadziła ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 56, poz. 458). Ustawa nowelizująca powstała w wyniku łącznego rozpatrzenia projektu poselskiego (druk sejmowy nr 605 – Sejm VI kadencji) oraz projektu przedłożonego przez rząd (druk sejmowy nr 1343 – Sejm VI kadencji).

Zmiany wprowadzone w omawianej nowelizacji zawężają zakres ingerencji kuratorów w działania samorządów (i innych organów prowadzących szkoły i placówki) związane z obsadzaniem stanowisk dyrektorów szkół i placówek. Jest to odwrócenie poprzedniej tendencji. Autorzy projektu dostrzegli, że nadmiar przepisów uprawniających kuratorów oświaty do takich ingerencji prowadzi do zniweczenia jednego z podstawowych założeń przyświecających twórcom ustawy o systemie oświaty z 1991 r., a mianowicie zapewnienia organom prowadzącym szkoły (przede wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego) dużej samodzielności w zarządzaniu szkołami i placówkami przy sprowadzonej do niezbędnego minimum ingerencji organów administracji rządowej sprawujących nadzór pedagogiczny. W roku 2009 po raz pierwszy od dłuższego czasu nastąpiło zmniejszenie zakresu takich ingerencji.

W art. 36 uchylono wymóg uzyskiwania przez organ prowadzący szkołę zgody kuratora oświaty, a w przypadku szkół i placówek artystycznych – ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, na powołanie na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki osoby niebędącej nauczycielem. Zgodę na takie powołanie zastąpiono niewiążącą opinią organu sprawującego nadzór pedagogiczny.

Natomiast w art. 36a zlikwidowano możliwość wnoszenia przez organ sprawujący nadzór pedagogiczny zastrzeżeń wobec kandydata na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki wyłonionego w drodze konkursu lub zgłoszonego przez organ prowadzący w przypadku bezskuteczności konkursu. Do tego zmniejszono liczbę przedstawicieli organu sprawującego nadzór pedagogiczny w komisji konkursowej z trzech do dwóch. W niezmienionej liczbie pozostawiono

natomiast przedstawiciele organu prowadzącego szkołę (trzech). Zmniejszono również liczbę przedstawicieli rady pedagogicznej i rodziców w tejże komisji, co w konsekwencji zapewniło przewagę w składzie komisji przedstawicielom organu prowadzącego szkołę i organu nadzoru pedagogicznego.

Zniesiono wymóg uzgodnienia z organem sprawującym nadzór pedagogiczny składu komisji konkursowej w szkole i placówce nowo zakładanej; skład komisji ustala samodzielnie organ prowadzący, który musi jednak uwzględnić w nim udział przedstawiciela organu nadzoru pedagogicznego. Zniesiono również wymóg uzyskania zgody kuratora oświaty na powierzenie, w uzasadnionych przypadkach, stanowiska dyrektora szkoły lub placówki na okres krótszy niż standardowe 5 lat. Jednocześnie wydłużony został z 6 do 10 miesięcy okres, na jaki organ prowadzący może powierzyć pełnienie obowiązków dyrektora szkoły lub placówki wicedyrektorowi, a w szkołach i placówkach, w których nie ma wicedyrektora – innemu nauczycielowi tej szkoły lub placówki.

W wyniku nowelizacji art. 36 i 36a UOSO otrzymały następujące brzmienie:

Art. 36.

1. *Szkołą lub placówką kieruje nauczyciel mianowany lub dyplomowany, któremu powierzono stanowisko dyrektora.*
2. *Szkołą lub placówką może również kierować osoba niebędąca nauczycielem powołana na stanowisko dyrektora przez organ prowadzący, po zasięgnięciu opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny.*

2a Osoba, o której mowa w ust. 2, nie może sprawować nadzoru pedagogicznego. W przypadku powołania takiej osoby na stanowisko dyrektora nadzór pedagogiczny sprawuje nauczyciel zajmujący inne stanowisko kierownicze w szkole lub placówce.

3. *Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, a w stosunku do szkół artystycznych – w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, określi, w drodze rozporządzenia, wymagania, jakim powinna odpowiadać osoba zajmująca stanowisko dyrektora oraz inne stanowisko kierownicze w poszczególnych typach szkół i rodzajach placówek, uwzględniając w szczególności kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela w danej szkole lub placówce, przygotowanie w zakresie zarządzania, ocenę pracy i spełnianie warunków zdrowotnych do zajmowania stanowiska kierowniczego.*

Art. 36a.

1. *Stanowisko dyrektora szkoły lub placówki powierza organ prowadzący szkołę lub placówkę.*

2. *Kandydata na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki wylania się w drodze konkursu. Kandydatowi nie można odmówić powierzenia stanowiska dyrektora.*
3. *Wymogu przeprowadzania konkursu na stanowisko dyrektora nie stosuje się do szkół i placówek publicznych prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego.*
4. *Jeżeli do konkursu nie zgłosi się żaden kandydat albo w wyniku konkursu nie wyłoniono kandydata, organ prowadzący powierza to stanowisko ustalonemu przez siebie kandydatowi, po zasięgnięciu opinii rady szkoły lub placówki i rady pedagogicznej.*
5. *Do czasu powierzenia stanowiska dyrektora zgodnie z ust. 2 lub 4 organ prowadzący może powierzyć pełnienie obowiązków dyrektora szkoły wicedyrektorowi, a w szkołach, w których nie ma wicedyrektora, nauczycielowi tej szkoły, jednak nie dłużej niż na okres 10 miesięcy.*
6. *W celu przeprowadzenia konkursu organ prowadzący szkołę lub placówkę powołuje komisję konkursową w składzie:*
 - 1) *trzech przedstawicieli organu prowadzącego szkołę lub placówkę;*
 - 2) *dwóch przedstawicieli organu sprawującego nadzór pedagogiczny;*
 - 3) *po jednym przedstawicielu:*
 - a) *rady pedagogicznej,*
 - b) *rodziców;*
 - c) *zakładowych organizacji związkowych, przy czym przedstawiciel związku zawodowego nie może być zatrudniony w szkole lub placówce, której konkurs dotyczy*

– z zastrzeżeniem ust 7.
7. *Łączna liczba przedstawicieli organów, o których mowa w ust. 6 pkt 1 i 2, nie może być mniejsza niż łączna liczba przedstawicieli, o których mowa w ust. 6 pkt 3.*
8. *Jeżeli w składzie komisji konkursowej łączna liczba przedstawicieli organów, o których mowa w ust. 6 pkt 1 i 2, byłaby mniejsza niż łączna liczba przedstawicieli, o których mowa w ust. 6 pkt 3, liczbę przedstawicieli tych organów zwiększa się proporcjonalnie, tak aby ich łączna liczba nie była mniejsza niż łączna liczba przedstawicieli, o których mowa w ust. 6 pkt 3.*
9. *Przepisy ust. 6–8 stosuje się również w przypadku konkursu na stanowisko dyrektora nowo zakładanego zespołu szkół lub placówek, z tym że:*
 - 1) *przedstawiciela rady pedagogicznej wylania się spośród przedstawicieli rad pedagogicznych wszystkich szkół lub placówek łączonych w zespół;*
 - 2) *przedstawiciela rady rodziców wylania się spośród rad rodziców uczniów wszystkich szkół lub placówek łączonych w zespół.*

10. *W przypadku szkół i placówek nowo zakładanych skład komisji konkursowej określa organ prowadzący tę szkołę lub placówkę, uwzględniając udział przedstawiciela organu sprawującego nadzór pedagogiczny.*
11. *W przypadku szkół i placówek, o których mowa w art. 44 i art. 52 ust. 1, w skład komisji nie wchodzi odpowiednio przedstawiciele rady pedagogicznej i rady rodziców.*
12. *Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, a w przypadku szkół artystycznych i placówek, o których mowa w art. 2 pkt 7, dla uczniów szkół artystycznych – minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, określi, w drodze rozporządzenia, regulamin konkursu na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki oraz tryb pracy komisji konkursowej, uwzględniając w szczególności sposób ogłaszania konkursu oraz sposób nadzorowania prawidłowości postępowania konkursowego przez organ prowadzący szkołę lub placówkę.*
13. *Stanowisko dyrektora szkoły lub placówki powierza się na 5 lat szkolnych. W uzasadnionych przypadkach można powierzyć to stanowisko na krótszy okres, jednak nie krótszy niż 1 rok szkolny.*
14. *Po upływie okresu, o którym mowa w ust. 13, organ prowadzący, po zasięgnięciu opinii rady szkoły lub placówki i rady pedagogicznej, w uzgodnieniu z kuratorem oświaty, a w przypadku szkoły i placówki artystycznej oraz placówki, o której mowa w art. 2 pkt 7, dla uczniów szkół artystycznych – z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, może przedłużyć powierzenie stanowiska na kolejne okresy wymienione w ust. 13. Wymogu uzgodnienia z kuratorem oświaty nie stosuje się w przypadku szkół i placówek, o których mowa w art. 5 ust. 3b.*
15. *Przepisy ust. 1–14 stosuje się odpowiednio do osoby, o której mowa w art. 36 ust. 2.*
16. *Przepisy ust. 1–15 i art. 37 nie dotyczą szkół prowadzonych przez Ministra Obrony Narodowej i Ministra Sprawiedliwości lub podporządkowane im organy.*

5.3. Wymagania na stanowisku dyrektora szkoły

5.3.1. Rozporządzenie wydane w roku 1996

W pierwotnym tekście ustawy o systemie oświaty z 1991 roku, jak już wspominałem na wstępie, wymagania kwalifikacyjne do zajmowania stanowiska dyrektora szkoły lub placówki (ówcześnie zwanego „funkcją”) były określone w sposób niezwykle prosty i mieściły się w dwóch przepisach ustawy. W wyniku nowelizacji z 1995 roku zrezygnowano jednak z regulowania wymagań kwalifikacyjnych wprost w ustawie, udzielając Ministrowi Edukacji Narodowej, a w odniesieniu do szkół i placówek artystycznych – Ministrowi Kultury i Sztuki, upoważnienia do określenia, w drodze rozporządzenia, wymagań, jakim powinna odpowiadać osoba zajmująca stanowisko dyrektora oraz inne stanowisko kierownicze w poszczególnych typach szkół i placówek.

Wykonując to upoważnienie, Minister Edukacji Narodowej wydał rozporządzenie z dnia 31 stycznia 1996 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać osoby zajmujące stanowiska dyrektorów oraz inne stanowiska kierownicze w poszczególnych typach szkół i placówek (Dz.U. Nr 20, poz. 91). Rozporządzenie określało również placówki, w których stanowisko dyrektora mogła zajmować osoba nieposiadająca kwalifikacji pedagogicznych. Było to dopuszczalne wyłącznie w przypadku centrum kształcenia ustawicznego i szkolnego schroniska młodzieżowego. Osoba taka musiała jednak mieć wyższe wykształcenie o kierunku zgodnym ze statutową działalnością placówki, co najmniej ośmioletni staż pracy zawodowej oraz dobrą opinię z ostatniego miejsca pracy.

Natomiast kwalifikacje wymagane wobec dyrektorów szkół obejmowały:

- wyższe wykształcenie magisterskie z przygotowaniem pedagogicznym (w przedszkolach i szkołach podstawowych, z wyjątkiem specjalnych, wystarczające było wykształcenie wyższe zawodowe lub ukończone kolegium nauczycielskie lub studium nauczycielskie, natomiast w zasadniczych szkołach zawodowych wystarczające było wykształcenie wyższe zawodowe) oraz inne kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska nauczyciela w danej szkole lub placówce;
- co najmniej pięcioletni staż pracy pedagogicznej na stanowisku nauczyciela lub pięcioletni staż pracy nauczyciela akademickiego;
- dobra ocena pracy w ostatnich pięciu latach pracy w szkole (w przypadku nauczyciela akademickiego – pozytywna ocena pracy w ostatnich czterech

latach pracy) albo dobra opinia o pracy w urzędzie administracji rządowej na stanowisku wymagającym kwalifikacji pedagogicznych;

- spełnianie warunków zdrowotnych niezbędnych do zajmowania stanowiska nauczyciela, potwierdzone świadectwem lekarskim.

5.3.2. Rozporządzenie wydane w roku 1999

W 1999 r. weszło w życie nowe rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 lutego 1999 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać osoby zajmujące stanowiska dyrektorów oraz inne stanowiska kierownicze w przedszkolach oraz w poszczególnych typach szkół i placówek (Dz.U. Nr 14, poz. 126). W rozporządzeniu tym określono też wymagania wobec dyrektora nowego typu szkoły wprowadzonego do systemu oświaty w 1999 roku, a mianowicie gimnazjum. Do zajmowania stanowiska dyrektora gimnazjum, z wyjątkiem specjalnego, dopuszczono oprócz nauczycieli z wyższym wykształceniem magisterskim również nauczycieli posiadających wykształcenie wyższe zawodowe.

Wymagania wobec dyrektorów zostały w zasadzie powtórzone za rozporządzeniem z 1996 roku, jednak wprowadzony został jeden istotny, dodatkowy wymóg: konieczność ukończenia studiów podyplomowych z zakresu zarządzania prowadzonych przez szkołę wyższą lub kursu z zakresu zarządzania oświatą prowadzonego przez zakład kształcenia nauczycieli, placówkę doskonalenia nauczycieli albo inną instytucję, osobę prawną lub fizyczną, nadającą kwalifikacje zgodnie z przepisami w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli.

Nowością było też oddzielne uregulowanie w rozporządzeniu wymagań wobec dyrektorów szkół i ich zespołów przy placówkach dyplomatycznych i urzędach konsularnych RP. Wymagane tam kwalifikacje były takie same jak w szkołach krajowych, z tym że dodatkowo konieczne było posiadanie umiejętności posługiwania się w stopniu średnio zaawansowanym językiem kraju pobytu lub językiem angielskim.

Możliwość zajmowania stanowiska dyrektora przez osobę nieposiadającą kwalifikacji pedagogicznych została rozszerzona na szkoły wszystkich typów, w których zostało utworzone stanowisko wicedyrektora lub inne stanowiska kierownicze do spraw pedagogicznych. Jednocześnie jednak zwiększono wymagania kwalifikacyjne wobec takich osób, wymagając od nich wykształcenia wyższego magisterskiego, ukończenia studiów podyplomowych z zakresu zarządzania prowadzonych przez szkołę wyższą lub kursu z zakresu zarządzania oświatą prowadzonego przez zakład kształcenia nauczycieli, placówkę doskonalenia na-

uczycieli albo inną instytucję, osobę prawną lub fizyczną, nadającą kwalifikacje zgodnie z przepisami w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli; ponadto wprowadzono wymóg co najmniej pięcioletniego stażu pracy oraz posiadania warunków zdrowotnych do zajmowania stanowiska nauczyciela, potwierdzonych świadectwem lekarskim.

Takie same warunki musiał spełniać kandydat na stanowisko dyrektora szkolnego schroniska młodzieżowego, z tym że w jego przypadku wystarczającym wykształceniem było wykształcenie wyższe zawodowe.

Rozporządzenie z 1999 roku zwiększyło niewątpliwie wymagania kwalifikacyjne wobec dyrektorów szkół i placówek, wprowadzając wymóg posiadania przez kandydatów na to stanowisko formalnego przygotowania z zakresu zarządzania lub zarządzania oświatą. Wymóg ten wynikał z uznania, że do pełnienia roli dyrektora szkoły nie jest już wystarczająca standardowa wiedza pedagogiczna, ale konieczna jest również znajomość mechanizmów zarządzania zespołami ludzkimi i instytucjami publicznymi, w których działalności występuje wiele problemów z różnych dziedzin.

5.3.3. Zmiany wprowadzone w roku 2000

Omówione rozporządzenie z 1999 roku zostało znowelizowane rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 lipca 2000 r. (Dz.U. Nr 70, poz. 823). Zmiany polegały na uznaniu, że wymagania wobec dyrektora odnoszące się do ukończenia kursu kwalifikacyjnego z zakresu zarządzania oświatą spełniają również kursy doskonalące z zarządzania oświatą w wymiarze co najmniej 120 godzin zajęć, ukończone do dnia wejścia w życie nowelizacji (tj. 1 września 2000 roku) albo przed tą datą rozpoczęte i zakończone już po wejściu w życie nowelizacji.

Zniesiono też zastrzeżenie, że studia podyplomowe z zakresu zarządzania są uwzględniane, jeżeli prowadziły je szkoły wyższe, ponieważ poprzednio prawdopodobnie przeoczono, że do prowadzenia studiów podyplomowych są uprawnione również jednostki Polskiej Akademii Nauk.

Do zajmowania stanowiska dyrektora przedszkola, szkoły podstawowej oraz domu wczasów dziecięcych dopuszczono także nauczycieli mających ukończone nauczycielskie kolegium języków obcych. W odniesieniu do wymagań na stanowisko dyrektora szkoły zasadniczej uznano za wystarczające również posiadanie wykształcenia wyższego zawodowego. Rozszerzono ponadto możliwość zajmowania stanowiska dyrektora przez osobę niebędącą nauczycielem

na wszystkie zespoły szkół, w których utworzono stanowisko wicedyrektora lub inne stanowisko kierownicze do spraw pedagogicznych.

5.3.4. Rozporządzenie wydane w roku 2003

Kolejne rozporządzenie w omawianej sprawie zostało wydane przez Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w dniu 6 maja 2003 r. (Dz.U. Nr 89, poz. 826). Rozporządzenie z 2003 roku powieliło w zasadzie przepisy z 1999 r., wprowadzając jedynie niewielkie zmiany. Uwzględniono wprowadzoną w 2000 r. w ustawie – Karta Nauczyciela nową instytucję oceny dorobku zawodowego nauczyciela ustalonej w trakcie procedury uzyskiwania stopni awansu zawodowego; uwzględniono ją w ten sposób, że dopuszczono możliwość przedłożenia przez nauczyciela ubiegającego się o stanowisko dyrektora, w miejsce co najmniej dobrej oceny pracy, pozytywnej oceny dorobku zawodowego uzyskanej w okresie roku bezpośrednio przed przystąpieniem do konkursu na stanowisko dyrektora szkoły. Ponadto za spełnienie wymagania dotyczącego przygotowania z zakresu zarządzania uznano – poza ukończeniem studiów podyplomowych z tej dziedziny oraz ukończeniem kursu kwalifikacyjnego zarządzanie oświatą – również ukończenie studiów wyższych z zakresu zarządzania.

Wymóg posiadania świadectwa lekarskiego o spełnianiu warunków zdrowotnych niezbędnych do zajmowania stanowiska nauczyciela zastąpiono wymogiem posiadania zaświadczenia lekarskiego o braku przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania pracy na stanowisku kierowniczym. Pozostałe zmiany miały znaczenie doprecyzowujące.

Po kilku miesiącach od wejścia w życie rozporządzenie z 6 maja 2003 r. zostało znowelizowane rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 23 października 2003 r. (Dz.U. Nr 189, poz. 1854). Zmianę uzasadniano koniecznością kolejnego doprecyzowania warunków, jakie musi spełniać kandydat na dyrektora szkoły, realizując szczególne zadania w systemie edukacji. W ocenie autorów rozporządzenia, z praktycznego stosowania dotychczasowych przepisów wynikało, że nie zabezpieczały one w sposób wystarczający przed powierzaniem stanowisk kierowniczych osobom, które popełniły przestępstwo lub inne czyny uchybiające godności zawodu nauczyciela albo są o takie czyny podejrzane. Rozporządzenie wprowadziło przepisy uniemożliwiające ubieganie się o stanowisko dyrektora osobom:

- karany jedną z kar dyscyplinarnych, o których mowa w art. 76 ust. 1 ustawy – Karta Nauczyciela;

- przeciwko którym toczy się postępowanie dyscyplinarne na podstawie ustawy – Karta Nauczyciela;
- karanym za przestępstwo popełnione umyślnie;
- wobec których toczy się postępowanie karne;
- karanych zakazem pełnienia funkcji kierowniczych związanych z dysponowaniem środkami publicznymi, o którym mowa w art. 147 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.).

Autorzy rozporządzenia uzasadniali, że w nowelizacji chodzi im o zabezpieczenie praw i wolności uczniów i rodziców oraz ich ochronę przed ewentualnym wyrządzeniem szkody. Nie przejmowali się natomiast możliwością wyrządzenia szkody nauczycielom chcącym ubiegać się o stanowiska kierownicze, uspokajając w uzasadnieniu projektu rozporządzenia, że wprowadzenie regulacji uniemożliwiających ubieganie się o stanowisko dyrektora szkoły czy placówki osobom podejrzanym o popełnienie przestępstwa lub innego czynu uchybiającego godności zawodu nauczyciela nie oznacza naruszenia zasady domniemania niewinności. Niestety, życie dosyć szybko zweryfikowało ten urzędowy optymizm, pokazując, że nowe przepisy dają okazję do ich wykorzystywania do rozgrywek personalnych i łatwego eliminowania z ubiegania się o stanowisko dyrektora osób niewygodnych, bądź uwikłanych w jakieś konflikty. Nic prostszego bowiem niż wnieść przeciwko kandydatowi prywatny akt oskarżenia, np. o zniesławienie (tzw. pyskówka), aby automatycznie eliminowało go to z ubiegania się o stanowisko dyrektora ze względu na toczące się przeciwko niemu postępowanie karne. Ogólnie rzecz biorąc, nowelizacja i jej uzasadnienie mogły wywoływać wrażenie, że wśród nauczycieli nastąpiła jakaś eksplozja przestępczości i konieczne jest podjęcie zdecydowanych środków zaradczych, podczas gdy w rzeczywistości nic takiego nie miało miejsca. Być może chodziło o pokazanie zdecydowania i siły władzy w zwalczaniu rzekomej przestępczości.

5.3.5. Rozporządzenie wydane w roku 2009

Rozporządzenie z 6 maja 2003 r. utraciło moc z dniem 24 sierpnia 2009 r. w związku ze zmianami wprowadzonymi w ustawie o systemie oświaty ustawą z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, ustawy – Karta Nauczyciela oraz ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz.U. Nr 145, poz. 917 z późn. zm.). Nowe rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej,

określające wymagania kwalifikacyjne wobec dyrektorów szkół i placówek, zostało wydane dopiero w dniu 27 października 2009 roku (Dz.U. Nr 184, poz. 1436), a weszło w życie z dniem 11 listopada 2009 roku. Powyższe oznacza, że przez ponad dwa miesiące w zakresie kwalifikacji wymaganych od kadry kierowniczej oświaty istniała luka prawna.

Zasadnicze wymagania kwalifikacyjne wobec dyrektorów szkół i placówek, które obowiązywały na podstawie poprzedniego rozporządzenia z 2003 roku, zostały utrzymane. Najistotniejszą zmianą w stosunku do stanu poprzedniego było rozszerzenie listy szkół i placówek, w których stanowisko dyrektora mogą zajmować nauczyciele nieposiadający wykształcenia magisterskiego. Dotychczas nauczyciel mający wykształcenie licencjackie lub ukończone kolegium nauczycielskie albo nauczycielskie kolegium języków obcych mógł być dyrektorem przedszkola (z wyjątkiem specjalnego), szkoły podstawowej i gimnazjum (z wyjątkiem specjalnych), domu wczasów dziecięcych i zasadniczej szkoły zawodowej. W nowym rozporządzeniu możliwość taką rozciągnięto na stanowiska dyrektorów placówek oświatowo-wychowawczych, placówek kształcenia praktycznego, ośrodków dokształcania i doskonalenia zawodowego, młodzieżowych ośrodków wychowawczych, młodzieżowych ośrodków socjoterapii i burs. Ukończenie wyższych studiów zawodowych lub nauczycielskiego kolegium języków obcych uznano również za wystarczające do zajmowania stanowiska dyrektora liceum profilowanego, technikum, technikum uzupełniającego i szkoły policealnej. Uzasadnieniem tej zmiany był fakt, iż w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i wypadków, w których można zatrudnić nauczycieli niemających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli (Dz.U. Nr 50, poz. 400) w tych właśnie szkołach i placówkach odstąpiono od wymagania od nauczycieli posiadania wykształcenia magisterskiego.

Czy rzeczywiście w aktualnych uwarunkowaniach zasadne było obniżanie wymagań kwalifikacyjnych zarówno wobec nauczycieli, jak i dyrektorów szkół? Jest to co najmniej dyskusyjne, jednak taki kierunek zmian wyraźnie przewija się w całym rozporządzeniu z 2009 roku. Idąc tym samym torem myślenia, w rozporządzeniu zrezygnowano z wymogu posiadania wykształcenia i przygotowania zawodowego odpowiadającego kierunkowi kształcenia w szkole lub zakresowi zadań placówki wobec dyrektora szkoły niebędącego nauczycielem. Uznano, że w przypadku dyrektora niebędącego nauczycielem zasadnicze znaczenie ma wymóg posiadania odpowiedniego wykształcenia w zakresie zarzą-

dzania (np. ukończenia studiów podyplomowych z tej dziedziny), połączonego z praktycznymi umiejętnościami w zarządzaniu, przy czym w wyobrażeniu autorów rozporządzenia umiejętności owe ma weryfikować wprowadzony w rozporządzeniu wymóg posiadania co najmniej dwuletniego stażu pracy na stanowisku kierowniczym. O efekty czy ocenę pracy na stanowisku kierowniczym już dyskretnie nie pytano.

W stosunku do osoby niebędącej nauczycielem i zajmującej stanowisko dyrektora wprowadzono wymóg posiadania obywatelstwa polskiego bądź innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej, a także wymóg posiadania pełnej zdolności do czynności prawnych (okazuje się, że dotychczas przepisy dopuszczały zajmowanie stanowiska dyrektora szkoły przez osobę niebędącą nauczycielem, która miała ograniczoną zdolność do czynności prawnych). Jako uzasadnienie tej zmiany podano ujednoczenie wymagań stawianych przed osobą niebędącą nauczycielem, chcącą zostać dyrektorem szkoły lub placówki, z wymaganiami określonymi dla nauczycieli w ustawie – Karta Nauczyciela.

W rozporządzeniu zrezygnowano z dotychczas obowiązującego również wobec osób niebędących nauczycielami, kandydujących na stanowisko dyrektora, wymogu niekaralności karami dyscyplinarnymi przewidzianymi w ustawie – Karta Nauczyciela, ponieważ osoby te nie podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej określonej dla nauczycieli. Uszło chyba uwadze twórców rozporządzenia, że w ten sposób ukarany dyscyplinarnie nauczyciel może zwolnić się z pracy i już jako osoba niebędąca nauczycielem może bez przeszkód kandydować na stanowisko dyrektora szkoły, mimo że kara orzeczona na podstawie Karty Nauczyciela nie została jeszcze zatarta.

Wprowadzono też warunek, by przeciwko osobie na stanowisku dyrektora szkoły nie toczyło się postępowanie o ubezwłasnowolnienie. Warunek ten korespondował z przepisami ustawy – Karta Nauczyciela, które jako warunek nawiązania stosunku pracy w drodze mianowania z nauczycielem mianowanym lub dyplomowanym wskazują właśnie taką okoliczność.

5.3.6. Zmiany wprowadzone w roku 2011

Już po dwóch latach stosowania rozporządzenia z 2009 roku ujawniła się potrzeba dokonania w nim zmian. Zostały wprowadzone rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 listopada 2011 r. (Dz.U. Nr 254, poz. 1526).

Pierwsza zmiana dotyczyła wymagania od kandydata na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki, by nie toczyły się wobec niego postępowania karne lub postępowania o ubezwłasnowolnienie. Przypomnę, że w 2003 roku wprowadzono wymóg, aby przeciwko osobie na stanowisku dyrektora szkoły lub placówki nie toczyło się postępowanie karne. W 2009 roku z kolei wprowadzono jeszcze wymóg, by nie toczyło się też postępowanie o ubezwłasnowolnienie. Ponieważ wymagania te doprowadzały do nadużyć (wszczynanie przeciwko kandydatom na stanowiska dyrektorów szkół i placówek bezzasadnych postępowań karnych z oskarżenia prywatnego lub postępowań o ubezwłasnowolnienie), w nowelizacji zrezygnowano z wymagania, aby wobec kandydata na stanowisko dyrektora nie toczyło się postępowanie o ubezwłasnowolnienie, a postępowania karne eliminujące kandydata z ubiegania się o stanowisko dyrektora szkoły zawężono wyłącznie do postępowań o przestępstwa ścigane z oskarżenia publicznego. Obydwie zmiany były jak najbardziej racjonalne.

W nowelizacji zmienione zostały wymagania dla dyrektora szkoły lub zespołu szkół przy przedstawicielstwie dyplomatycznym, urzędzie konsularnym i przedstawicielstwie wojskowym RP. Uzasadnione to było specyfiką działalności tych szkół, a przede wszystkim faktem, że ich siedziby znajdują się poza granicami kraju. Nauczyciel mianowany lub dyplomowany ubiegający się o stanowisko dyrektora takiej szkoły lub zespołu musiał spełniać wszystkie warunki wymagane wobec dyrektorów szkół krajowych, ale dodatkowo wprowadzono wobec niego wymóg ukończenia kursu kwalifikacyjnego z zakresu zarządzania szkołami i szkolnymi punktami konsultacyjnymi za granicą, organizowanego na zlecenie ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, prowadzonego w wymiarze nie mniejszym niż 20 godzin (wymóg ten ma wejść w życie z dniem 1 września 2014 roku). W nowelizacji doprecyzowano również, że wymagana od tej grupy dyrektorów znajomość języka kraju pobytu lub języka angielskiego polega na osiągnięciu co najmniej poziomu biegłości językowej B2 Europejskiego Systemu Opisu Kształcenia Językowego Rady Europy. Znajomość języka na odpowiednim poziomie stanowi oczywisty warunek aktywnego działania na terenie kraju, w którym ma siedzibę szkoła. Analogiczne wymagania zostały też wprowadzone wobec osoby niebędącej nauczycielem, kandydującej na stanowisko dyrektora szkoły lub zespołu szkół przy przedstawicielstwie dyplomatycznym, urzędzie konsularnym i przedstawicielstwie wojskowym RP. W nowelizacji opisano także wymagania wobec kierowników szkolnych punktów konsultacyjnych działających przy przedstawicielstwach dyplomatycznych, urzędach konsularnych i przedstawicielstwach wojskowych RP. Ogólnie rzecz

biorąc, większa część nowelizacji z 2011 roku była poświęcona określeniu wymagań właśnie wobec kadry kierowniczej szkół działających za granicą, prowadzonych przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania.

5.4. Regulamin konkursu na stanowisko dyrektora szkoły

5.4.1. Stan prawny w latach 1999–2003

Wspominałem już wcześniej, omawiając pierwotne regulacje ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, dotyczące wyboru dyrektora szkoły i placówki, że początkowo w tekście ustawy kwestia ustalenia regulaminu konkursu i działania komisji konkursowej była pozostawiona wyłącznej kompetencji organów prowadzących szkoły. Stan taki istniał bardzo długo, bo aż do 2003 roku, kiedy to ustawą z dnia 27 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 137, poz. 1304) wprowadzono w art. 36a nowy przepis ust. 7a przewidujący, że konkurs na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki będzie się odbywał w sposób jednakowy we wszystkich szkołach i placówkach publicznych, na podstawie rozporządzenia wydanego przez Ministra Edukacji Narodowej, a w odniesieniu do szkół i placówek artystycznych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Szczegółowe wytyczne zawarte w treści upoważnienia ustawowego nakazywały ministrowi uwzględnić w rozporządzeniu m.in. sposób ogłaszania konkursu oraz sposób nadzorowania prawidłowości postępowania konkursowego przez organ prowadzący szkołę lub placówkę.

Wydanie rozporządzenia w sprawie konkursu na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki miało pozwolić na wyeliminowanie rozbieżności w zakresie przeprowadzania konkursów przez organy prowadzące, dzięki uregulowaniu w sposób powszechnie obowiązujący zasad przeprowadzania konkursu, sposobu jego ogłaszania, trybu pracy komisji konkursowych oraz nadzorowania prawidłowości postępowania konkursowego. Zaletą takiego rozwiązania miało też być ujednoczenie w całym kraju zasad przeprowadzania konkursów na stanowiska dyrektorów szkół i placówek. Powoływano się na to, że zmiana wychodzi naprzeciw postulatом zgłaszanym przez środowiska oświatowe oraz na fakt, że stosowanie dotychczasowych, mało szczegółowych przepisów stwarzało wiele problemów z ich interpretacją.

Rzeczywiście, szczególnie po przejęciu prowadzenia szkół przez gminy, a następnie pozostałych szkół i placówek przez samorząd powiatowy i samorząd województwa, odnotowywano wiele wątpliwości i sporów na tle określenia regulaminu konkursu, poczynając choćby od kwestii, który organ jednostki samorządu terytorialnego jest właściwy do ustalenia regulaminu (organ stanowiący czy wykonawczy), poprzez charakter prawny uchwały określającej regulamin (akt prawa miejscowego czy nie?).

5.4.2. Rozporządzenie wydane w roku 2003

W dniu 1 listopada 2003 roku weszło w życie rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 23 października 2003 r. w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki i trybu pracy komisji konkursowej (Dz.U. Nr 189, poz. 1855). Rozporządzenie przewidywało, że konkurs na stanowisko dyrektora szkoły lub placówki ogłaszany jest przez organ prowadzący. Ogłoszenie o konkursie, którego wzór określono w załączniku do rozporządzenia, musiało być zamieszczane w dwóch dziennikach: jednym o zasięgu wojewódzkim i jednym o zasięgu lokalnym. Termin na składanie ofert nie mógł być krótszy niż 14 dni od dnia ukazania się ogłoszenia.

Skład komisji konkursowej wynikał bezpośrednio z ustawy, natomiast rozporządzenie wskazywało, że przewodniczącego komisji wyznaczał organ prowadzący. Dla prowadzenia prac przez komisję wymagane było wysokie *quorum* – co najmniej $\frac{2}{3}$ składu. Prace komisji przebiegały w dwóch etapach: w pierwszym komisja sprawdzała oferty pod względem spełniania warunków formalnych, a w drugim dokonywała merytorycznej oceny kandydatów dopuszczonych do tej części postępowania konkursowego. Ocenie podlegała w szczególności przedstawiana przez kandydatów koncepcja funkcjonowania i rozwoju szkoły lub placówki. Wybór kandydata następował w głosowaniu tajnym. Każdy z członków komisji dysponował jednym głosem. Do wyłonienia kandydata potrzebne było uzyskanie przez niego głosów co najmniej połowy członków komisji obecnych na posiedzeniu. Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyskał wymaganej większości, komisja przystępowała do drugiego głosowania, w którym decydowała zwykła większość głosów. Organ prowadzący szkołę lub placówkę miał prawo unieważnić konkurs i zarządzić jego ponowne przeprowadzenie w przypadku, gdy stwierdzono:

- nieuzasadnione odrzucenie oferty,

- przeprowadzenie postępowania przez komisję bez spełnienia warunku *quorum*,
- inne nieprawidłowości w postępowaniu konkursowym, które mogły wpłynąć na wynik konkursu.

Wzór ogłoszenia o konkursie określał dokumenty i oświadczenia, jakie kandydat był obowiązany dołączyć do oferty. Warto podkreślić, że swą niekaralność kandydat stwierdzał jedynie pisemnym oświadczeniem. Rozporządzenie z 2003 roku nie było szczególnie drobiazgowo; ograniczało się do podania podstawowych zasad, według jakich miały przebiegać prace komisji.

5.4.3. Rozporządzenie wydane w roku 2010

W związku ze zmianami w ustawie o systemie oświaty, wprowadzonymi ustawą z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 56, poz. 458) zaistniała konieczność wydania przez Ministra Edukacji Narodowej nowego rozporządzenia, które zastąpiło rozporządzenie z 2003 roku.

Nowe rozporządzenie z dnia 8 kwietnia 2010 r. w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora publicznej szkoły lub publicznej placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej (Dz.U. Nr 60, poz. 373) częściowo powtarzało rozwiązania przyjęte w poprzednim rozporządzeniu z 2003 roku. Najistotniejsze zmiany w stosunku do stanu dotychczasowego to:

- odstąpienie od podawania w załączniku do rozporządzenia wzoru ogłoszenia o konkursie na rzecz wyliczenia w rozporządzeniu dokumentów wymaganych od kandydatów;
- rozszerzenie listy tych dokumentów o: kopię dowodu osobistego lub innego dokumentu potwierdzającego tożsamość oraz poświadczającego obywatelstwo kandydata, oświadczenie, że kandydat ma pełną zdolność do czynności prawnych i korzysta z pełni praw publicznych (dotyczyło osoby niebędącej nauczycielem), oświadczenie, że kandydat będący nauczycielem akademickim nie był karany karą dyscyplinarną na podstawie ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 164, poz. 1365 z późn. zm.).

Rozporządzenie przewidywało również obowiązek złożenia przez kandydata oświadczenia o dopełnieniu obowiązku złożenia oświadczenia lustracyjnego na podstawie ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o do-

kumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425 z późn. zm.).

W rozporządzeniu określono, że kandydat składa dokumenty w oryginale albo ich kopie poświadczone przez siebie za zgodność z oryginałem; na żądanie organu prowadzącego kandydat musiał jednak zamiast kopii przedstawić oryginały dokumentów.

W stosunku do poprzedniego stanu zrezygnowano z obowiązku publikowania ogłoszenia o konkursie w co najmniej dwóch dziennikach o zasięgu lokalnym i wojewódzkim. Obowiązek ten wiązał się z poważnym obciążeniem budżetów organów prowadzących publiczne przedszkola, szkoły i placówki. W rozporządzeniu przyjęto, że podstawowym sposobem publikacji informacji o ogłoszeniu konkursu będzie jej zamieszczenie na stronie internetowej organu prowadzącego i w miejscu ogólnodostępnym w jego siedzibie lub w inny zwyczajowo przyjęty sposób, a ponadto, w zależności od tego, czy organem prowadzącym dane przedszkole, szkołę lub placówkę jest jednostka samorządu terytorialnego, czy inny organ – również odpowiednio, na stronie Biuletynu Informacji Publicznej właściwego kuratorium oświaty oraz na stronie Biuletynu Informacji Publicznej organu prowadzącego. Informacja taka może również zostać zamieszczona w dzienniku o zasięgu wojewódzkim.

W rozporządzeniu doprecyzowano, iż rozstrzygnięcia w przedmiocie dopuszczenia lub odmowy dopuszczenia kandydata do postępowania konkursowego są podejmowane przez komisję w formie uchwały, która jest podejmowana zwykłą większością głosów. Analiza ofert złożonych przez kandydatów oraz podejmowanie uchwał w sprawie dopuszczenia kandydatów do postępowania konkursowego odbywa się bez udziału kandydatów, którzy dopiero po zakończeniu tej fazy postępowania zostaną poinformowani o dopuszczeniu bądź odmowie dopuszczenia do konkursu. Uproszczono także procedurę informowania kandydatów o odmowie dopuszczenia do postępowania konkursowego i przyjęto, że przewodniczący komisji poinformuje kandydata na piśmie o przyczynach odmowy jedynie na wniosek kandydata złożony w terminie 3 dni od otrzymania ustnej informacji o odmowie dopuszczenia do postępowania konkursowego.

W rozporządzeniu wprowadzono zasadę, że kandydat na stanowisko dyrektora zostaje wyłoniony, jeżeli jeden z uczestników otrzyma bezwzględną większość głosów obecnych członków komisji (tj. 50% + jeden głos). Brak spełnienia powyższego warunku w kolejnych możliwych trzech głosowaniach skutkuje stwierdzeniem nierozstrzygnięcia konkursu. W stosunku do dotychczasowej

listy przypadków, w jakich organ prowadzący może unieważnić konkurs, wprowadzono kolejną przesłankę w postaci naruszenia tajności głosowania.

Nowe rozporządzenie jest znacznie bardziej szczegółowe od poprzedniego – np. uregulowano w nim, jakie składniki powinien zawierać protokół z obrad komisji konkursowej.

5.4.4. Zmiana wprowadzona w roku 2011

Jedyna, jak dotychczas, zmiana rozporządzenia z 2010 roku została dokonana rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 października 2011 r. (Dz.U. Nr 254, poz. 1525) i była konsekwencją zmian wprowadzonych w 2011 roku w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 października 2009 r. w sprawie wymagań, jakim powinna odpowiadać osoba zajmująca stanowisko dyrektora oraz inne stanowisko kierownicze w poszczególnych typach publicznych szkół i rodzajach publicznych placówek. Zmiany polegały na ograniczeniu zakresu oświadczeń o nietoczących się postępowaniach karnych do postępowań o przestępstwa ścigane z oskarżenia publicznego i postępowań dyscyplinarnych. Zrezygnowano natomiast z oświadczenia, że nie toczy się postępowanie o ubezwłasnowolnienie.

Przepisy prawne

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 1991 r. Nr 95, poz. 425), tekst jednolity z dnia 19 listopada 2004 r. (Dz.U. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz.U. z 1982 r. Nr 3, poz. 19), tekst jednolity z dnia 17 maja 2006 r. (Dz.U. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 21 lipca 1995 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 101, poz. 504).

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. Nr 141, poz. 943).

Ustawa z dnia 25 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz.U. Nr 117, poz. 759).

Ustawa z dnia 25 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U. Nr 12, poz. 136).

Ustawa z dnia 18 lutego 2000 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 19, poz. 239).

Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, ustawy – Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego, ustawy – Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 111, poz. 1194).

Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 41, poz. 362).

Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz.U. Nr 141, poz. 1185).

Ustawa z dnia 27 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 137, poz. 1304).

Ustawa z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, ustawy – Karta Nauczyciela oraz ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz.U. Nr 145, poz. 917).

Ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 56, poz. 458).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 stycznia 1996 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać osoby zajmujące stanowiska dyrektorów oraz inne stanowiska kierownicze w poszczególnych typach szkół i placówek (Dz.U. Nr 20, poz. 91).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 lutego 1999 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać osoby zajmujące stanowiska dyrektorów oraz inne stanowiska kierownicze w przedszkolach oraz w poszczególnych typach szkół i placówek (Dz.U. Nr 14, poz. 126).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 lipca 2000 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać osoby zajmujące stanowiska dyrektorów oraz inne stanowiska kierownicze w przedszkolach oraz w poszczególnych typach szkół i placówek (Dz.U. Nr 70, poz. 823).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie wymagań, jakim powinna odpowiadać osoba zajmująca stanowisko dyrektora oraz inne stanowisko kierownicze, w poszczególnych typach szkół i placówek (Dz.U. Nr 89, poz. 826).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 23 października 2003 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wymagań, jakim powinna odpowiadać osoba zajmująca stanowisko dyrektora oraz inne stanowisko kierownicze, w poszczególnych typach szkół i placówek (Dz.U. Nr 189, poz. 1854).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 października 2009 r. w sprawie wymagań, jakim powinna odpowiadać osoba zajmująca stanowisko dyrektora oraz inne stanowisko kierownicze w poszczególnych typach publicznych szkół i rodzajach publicznych placówek (Dz.U. Nr 184, poz. 1436).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wymagań, jakim powinna odpowiadać osoba zajmująca stanowisko dyrektora oraz inne stanowisko kierownicze w poszczególnych typach publicznych szkół i rodzajach publicznych placówek (Dz.U. Nr 254, poz. 1526).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 kwietnia 2010 r. w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora publicznej szkoły lub publicznej placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej (Dz.U. Nr 60, poz. 373).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 października 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora publicznej szkoły lub publicznej placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej (Dz.U. Nr 254, poz. 1525).

ROZDZIAŁ 6

DYSKUSJE O POZYCJI ZAWODOWEJ DYREKTORA SZKOŁY

Jan Herczyński,
Aneta Sobotka

6.1. Wstęp

Relacje między dyrektorem szkoły a jednostką samorządu terytorialnego prowadzącą daną szkołę są bez wątpienia jednym z najważniejszych i najmniej rozpoznanych problemów decentralizacji oświaty w Polsce. Najważniejszych, gdyż w tych właśnie relacjach znajduje się jedyne rzeczywiste źródło wpływu samorządu na poziom nauczania.

Polskie ustawodawstwo oświatowe od początku transformacji skutecznie chroniło autonomię szkoły, a zwłaszcza autonomię jej dyrektora w obszarze nauczania i wychowywania. Zadania samorządów są ograniczone do spraw organizacyjnych i budżetowych, do zarządzania siecią szkół. Za kwestie bezpośrednio związane z jakością pracy szkoły, a więc za zatrudnianie, ocenianie i motywowanie nauczycieli, za nadzór pedagogiczny w szkole, za stosowane przez nauczycieli programy i metody nauczania odpowiada tylko i wyłącznie dyrektor szkoły. Jeśli więc samorząd jest niezadowolony z osiągniętego poziomu nauczania, gdy odczuwa skierowane do siebie oczekiwania rodziców i społeczeństwa, ma tylko jedną drogę działania – rozmawiać z dyrektorem szkoły. Stawianie celów, motywowanie i ocena pracy dyrektora to najsilniejszy instrument wpływania na pracę szkół. Jednak nie jest to łatwe zadanie.

Stosunki wzajemne dyrektora i organu prowadzącego są też słabo rozpoznane w polskiej literaturze przedmiotu. Do nielicznych dostępnych analiz należą opracowania Stanisława Szelewy i Przemysława Wantucha w tomie 2 Biblioteczki Oświaty Samorządowej¹⁹⁹. Trudność polega między innymi na tym,

¹⁹⁹ S. Szelewa, *Relacje między samorządem terytorialnym a dyrektorami szkół*, w: M. Herbst (red.), *Zarządzanie oświatą*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 2, ICM, Warszawa 2012; P. Wantuch, *Monitorowanie pracy szkół*, w: M. Herbst (red.), *Zarządzanie oświatą*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 2, ICM, Warszawa 2012.

że ze względu na bardzo złożone regulacje prawne stosunki te mają zmienny charakter, od napiętych relacji formalnych do bliskich nieformalnych spotkań i uzgodnień. Podobnie ogromne zróżnicowanie polskich samorządów, zarówno pod względem wielkości, zamożności, jak również modeli zarządzania oświatą²⁰⁰, powoduje, że relacje dyrektora i organu prowadzącego trudno jest uchwycić w formie prostej typologii. Jednocześnie status zawodowy dyrektora szkoły, jego uprawnienia i zakres autonomii są tematem dość ożywionej dyskusji publicznej w Polsce²⁰¹.

Obecny system przygotowania do zawodu, wyboru, wynagradzania i oceny dyrektorów nie działa prawidłowo. Polska powinna zmierzać w kierunku profesjonalizacji zawodu dyrektora szkoły, zwiększenia jego autonomii przy równoczesnej poprawie współpracy dyrektora z organem prowadzącym we wspólnym staraniu o podniesienie poziomu edukacji. Omówieniu tej tematyki jest poświęcony niniejszy rozdział. Nie zawiera on szczegółowych propozycji gotowego do wdrożenia modelu statusu dyrektora szkoły, przedstawia natomiast różne poglądy na ten temat, a także zalety i wady możliwych rozwiązań systemowych. Chodzi nam głównie o to, aby zachęcić do szerszej dyskusji o pracy dyrektorów i ich roli w lokalnych systemach oświatowych, tym niemniej ostatnia część rozdziału zawiera wiele rekomendacji.

W podrozdziale 6.2 relacjonujemy debaty dotyczące kwestii, czy istnieje i czy powinien istnieć odrębny zawód dyrektora szkoły. Doświadczenia polskich samorządów w przeprowadzaniu konkursów na stanowisko dyrektora szkoły omówione są w podrozdziale 6.3. Na podstawie tych doświadczeń w ostatnim podrozdziale omawiamy trzy zagadnienia określające pozycję dyrektora względem samorządu, mianowicie kadencyjność, procedurę konkursową oraz wymagania stawiane dyrektorom.

6.2. Dyrektor szkoły – nowy zawód

Dyrektor szkoły jest kluczową postacią w każdym systemie szkolnym. To on ocenia i motywuje nauczycieli, jest pierwszym i najważniejszym elementem nadzoru pedagogicznego, przyjmuje nauczycieli do pracy, wybierając ich sa-

²⁰⁰ S. Sysko-Romańczuk, A. Niedźwiecka, P. Zaborek, *Modele zarządzania oświatą w polskich samorządach*, w: M. Herbst (red.), *Zarządzanie oświatą...*

²⁰¹ J. Jagielski, *Status prawny dyrektora szkoły. Ekspertyza prawna*, ORE, Warszawa 2012; M. Pilich, *Analiza statusu prawnego dyrektora szkoły lub placówki jako kierownika samorządowej jednostki organizacyjnej na tle porównawczym*, ORE Warszawa 2011; A. Pery, *Status dyrektora szkoły. Poradnik dla samorządów i dyrektorów szkół*, ORE, Warszawa 2012.

modzielnie spośród chętnych kandydatów, wizytuje lekcje i ocenia praktyczne umiejętności swoich nauczycieli, ma też duży wpływ na ich karierę zawodową. Z tego powodu profesjonalne przygotowanie pedagogiczne oraz kompetencje metodyczne dyrektorów mają bezpośrednie przełożenie na poziom nauczania, na stosunki między nauczycielami i uczniami, na współpracę szkoły i rodziców uczniów, a co za tym idzie – i na wyniki kształcenia.

Tradycyjną rolę dyrektora szkoły można określić mianem *primus inter pares*, czyli doświadczonego, mądrego nauczyciela, który służy swoim kolegom wiedzą i poradą, ale nie przestaje być równoprawnym członkiem szkolnej społeczności. Jednak obecnie ta rola okazuje się niewystarczająca, by efektywnie kierować szkołą. Nasilają się procesy konkurencji między szkołami, coraz bardziej świadomi swoich praw rodzice starają się wpływać na decyzje dotyczące uczniów, rosnąca jawność życia społecznego wymusza na szkołach konieczność coraz bardziej szczegółowego omawiania rezultatów swojej pracy, upubliczniania swoich problemów i działań. Z tego powodu oczekiwania wobec dyrektora szkoły również coraz bardziej odchodzą od tradycyjnego modelu. Od dzisiejszych dyrektorów wymaga się troski o rozwój zawodowy nauczycieli i ich motywację do pracy, umiejętności rozwiązywania konfliktów, efektywnej organizacji pracy szkoły, sprawnego zarządzania majątkiem szkoły, pozyskiwania dodatkowych środków finansowych, realizacji projektów edukacyjnych, osiągania celów polityki oświatowej organu prowadzącego, współpracy z lokalnym środowiskiem oraz – co najważniejsze – sukcesów uczniów.

Te nowe, niezbędne umiejętności i przygotowanie zawodowe dyrektora szkoły są całkiem inne niż umiejętności i przygotowanie wymagane od nauczycieli. Z wyliczonych poprzednio zadań wynika, że do dyrektora należy między innymi tworzenie i realizacja wizji szkoły jako placówki oświatowej, planowanie pracy zespołu pedagogicznego, ocena, motywowanie i wspieranie rozwoju zawodowego każdego nauczyciela oraz pracowników szkoły jako grupy, przygotowanie i realizacja planu finansowego. Dyrektor powinien również posiadać istotne umiejętności społeczne, takie jak organizowanie współpracy w zespole pracowniczym, rozwiązywanie konfliktów wewnątrz grona nauczycielskiego oraz pomiędzy nauczycielami a uczniami i rodzicami. Te różnorodne umiejętności i cechy charakteryzują przywódcę edukacyjnego²⁰², czyli osobę, dzięki której dana szkoła staje się odrębną, wyjątkową instytucją o wyrazistym obliczu i o silnej pozycji w środowisku społecznym.

²⁰² Zob. G. Mazurkiewicz, *Przywódcztwo edukacyjne*, Wydawnictwa Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009.

Prawne uregulowania pozycji dyrektora w polskim systemie oświaty tylko w niewielkim stopniu uwidoczniają zawodową odrębność dyrektora szkoły. Oznacza to, że pod bardzo wieloma względami dyrektor jest po prostu nauczycielem, realizującym w szkole dodatkowe funkcje zarządcze. Do tych uregulowań należą:

- Powierzenie stanowiska dyrektora zatrudnionemu nauczycielowi, a nie odrębne zatrudnianie nauczyciela na stanowisku dyrektora szkoły. Odrębne zatrudnienie dotyczy wyłącznie tych dyrektorów, którzy nie posiadają uprawnień do wykonywania zawodu nauczyciela i są zatrudnieni na stanowisku dyrektora szkoły na podstawie kodeksu pracy. Pomijając tę nieliczną grupę, każdy dyrektor szkoły, który na własny wniosek albo w wyniku decyzji komisji konkursowej przestaje pełnić swoją funkcję, pozostaje nadal nauczycielem w swojej szkole, a jego stosunek pracy nie ulega zmianie.
- Zakładana w ustawie realizacja pełnego pensum dydaktycznego, na równi z innymi nauczycielami. Ustawa dopuszcza możliwość obniżenia pensum dydaktycznego dyrektora na mocy decyzji organu prowadzącego i w praktyce każdy dyrektor korzysta z takich ulg. Tym niemniej jest to każdorazowo indywidualna decyzja organu prowadzącego, który może, ale nie musi obniżyć pensum dyrektora.
- Brak stawek wynagrodzeń dyrektorów szkół. Dyrektorzy otrzymują wynagrodzenia nauczycieli, zależne od stopnia awansu zawodowego, oraz odpowiednie dodatki funkcyjne i motywacyjne. Warto zauważyć, że przy monitorowaniu spełnienia w praktyce wymagań art. 30 ustawy Karta nauczyciela (o minimalnej średniej wysokości wynagrodzenia nauczycieli na różnych stopniach awansu) wynagrodzenia dyrektorów są brane pod uwagę tak samo jak wynagrodzenia innych nauczycieli, bez uwzględnienia specyfiki funkcji.
- Dodatkowe wymagania stawiane dyrektorom szkół ponad to, co muszą spełniać nauczyciele. Wymagania te sprowadzają się do udokumentowania stażu pracy pedagogicznej (z wyjątkiem dyrektorów-menedżerów zatrudnianych na podstawie kodeksu pracy) oraz ukończenia kursów kwalifikacyjnych bądź studiów podyplomowych z zarządzania oświatą. Co więcej, podczas kolejnych nowelizacji ustawy o systemie oświaty wymagania te nie zawsze są utrzymywane lub podnoszone, a czasami nawet ulegają osłabieniu (więcej o wymaganiach w podrozdziale 6.4).

Z doświadczeń współpracy samorządów ze szkołami również wynika, że dyrektorzy chcą przede wszystkim zajmować się nadzorem pedagogicznym,

a w mniejszym stopniu pełnić funkcję dysponenta budżetu, gospodarza obiektu i pracodawcy. Tak więc dyrektorzy widzą siebie bardziej jako nauczycieli i reprezentantów grona nauczycielskiego, a nie menadżerów. W rozmowach i dyskusjach z organem prowadzącym dyrektorzy często biorą stronę swoich nauczycieli, zawsze starają się znaleźć uzasadnienie dla ich dalszego zatrudnienia w szkole, nawet gdy jest to dalekie od racjonalności. Szybko zapominają o przygotowanej na potrzeby konkursu wizji szkoły i propozycji jej wdrożenia²⁰³. Formułując taką wizję, kandydat na dyrektora z reguły przedstawia siebie jako przywódcę, który wie, jak kierować szkołą, i przygotowuje się do wdrażania swoich dalekosiężnych zamierzeń. Jako już wybrany dyrektor, nie powracając do prezentowanej podczas konkursu wizji, pokazuje, że jest tylko jednym z członków grona pedagogicznego oraz że kształtowanie rozwoju szkoły jest wspólnym dziełem wszystkich jej nauczycieli, a nie jego autorskim, odpowiedzialnym zadaniem.

Ministerstwo Edukacji Narodowej zdaje sobie sprawę z tego napięcia pomiędzy istnieniem *de facto* oddzielnego zawodu dyrektora szkoły a utrzymywaniem *de iure* sytuacji, w której dyrektor jest nauczycielem o dodatkowych zadaniach i zwiększonej odpowiedzialności. Począwszy od roku 1999, Ministerstwo stopniowo rozszerzało listę szkół i placówek oświatowych, w których można zatrudnić na stanowisku dyrektora osobę niebędącą nauczycielem. Jednak tę próbę profesjonalizacji pozycji dyrektora trudno uznać za udaną. Wśród około 25 tysięcy dyrektorów polskich szkół nienauczycieli jest zaledwie 68²⁰⁴. Ich wpływ na funkcjonowanie systemu oświaty jest minimalny.

Dlaczego tak mało jest dyrektorów niebędących nauczycielami? Samorządowcy wskazują między innymi na nie dość atrakcyjne wynagrodzenie, na bardzo złożony system prawny, powodujący coraz bardziej rozbudowaną sprawozdawczość i szeroki zakres odpowiedzialności, przy jednocześnie bardzo ograniczonych faktycznych uprawnieniach zarządczych (zwłaszcza w stosunku do nauczycieli). Brak jest także charakterystycznej dla sektora przedsiębiorstw prostej miary sukcesu, od której mogą być uzależnione premie menadżerów. Trzeba jednak dodać, że uprzednie doświadczenie dyrektora w pracy pedagogicznej jest bardzo przydatne w praktyce. Dyrektor łatwiej wtedy zrozumie trudności napotymane przez nauczycieli (zwłaszcza początkujących, którzy w największym stopniu potrzebują jego wsparcia i troski) i ma własne doświadczenia budowania partnerskich relacji z kolegami nauczycielami, z uczniami, z ich rodzicami.

²⁰³ Zob. podrozdział 5.3.

²⁰⁴ S. Więśław, *Sytuacja i status zawodowy dyrektorów szkół i placówek oświatowych*, ORE, Warszawa 2012.

Warto dodać, że brak kandydatów na przywódców edukacyjnych, w tym dyrektorów szkół i ich zastępców, członków rad szkolnych, kierowników nauczycielskich zespołów przedmiotowych lub problemowych, obserwowany jest coraz częściej na całym świecie. Na Węgrzech w konkursach na dyrektora startuje średnio 1,25 kandydata, a w Anglii 1/3 konkursów ogłaszana jest ponownie z powodu braku chętnych²⁰⁵. Gronn i Rawlings-Sanaei zauważają²⁰⁶, że wynika to zwłaszcza ze zwiększenia roli i zintensyfikowania pracy dyrektorów szkół, i jest ubocznym skutkiem wdrażania reform związanych z Nowym Zarządaniem Publicznym²⁰⁷. W niedawnym raporcie OECD²⁰⁸ wśród rekomendowanych metod wzmocnienia przywódców wymienia się:

- Zdefiniowanie na nowo roli przywódcy, w tym przyznanie im większej autonomii i skoncentrowanie ich zadań na poprawie nauczania;
- Rozszerzenie przywództwa w szkołach przez włączenie do odpowiedzialnych zadań obok samych dyrektorów również innych osób, wzrost roli rad szkolnych i wdrożenie procedur planowania sukcesji (przejmowania zadań przywódczych po wycofaniu się obecnych dyrektorów);
- Wzmocnienie przywództwa szkolnego przez bardziej klarowne i spójne określenie niezbędnych umiejętności i ich nauczanie przez cały czas pełnienia odpowiednich zadań w szkole (w tym przez cały czas pracy na stanowisku dyrektora);
- Uatrakcyjnienie stanowisk zarządczych przez bardziej profesjonalny nabór, konkurencyjne wynagrodzenia oraz wzmocnienie roli profesjonalnych organizacji przywódców szkolnych.

Także w Polsce trwa dyskusja na temat statusu dyrektora szkoły i potrzebnych zmian w tym zakresie. Od swojego powstania w roku 2002 Ogólnopolskie Stowarzyszenie Kadry Kierowniczej Oświaty (OSKKO) wielokrotnie wypowiadało się na ten temat²⁰⁹. Najnowszy oficjalny dokument, pochodzący

²⁰⁵ B. Pont, D. Nusche, H. Moorman, *Improving School Leadership*, OECD, Paryż 2008.

²⁰⁶ P. Gronn, F. Rawlings-Sanaei, *Principal recruitment in a climate of leadership disengagement*, Australian Journal of Education 47 (2), 2003.

²⁰⁷ Obszerny przegląd podejścia Nowego Zarządzania Publicznego (New Public Management) w sferze oświaty zawarty jest w: A. Levitas, *Wokół strategii oświatowych. Polskie i amerykańskie debaty o strategicznych problemach edukacji*, w: A. Levitas (red.), *Strategie oświatowe*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 1, ICM, Warszawa 2012.

²⁰⁸ B. Pont, D. Nusche, H. Moorman, *Improving...*

²⁰⁹ M. Pleśniar, *Jawność najlepszym lekarstwem*, „Dyrektor Szkoły” nr 2, 2003.

z czerwca 2012 roku²¹⁰, postuluje radykalne wzmocnienie pozycji dyrektora szkoły, zarówno wobec rady pedagogicznej, jak i wobec organu prowadzącego. Zasadniczym celem tych rekomendacji jest stworzenie odrębnego zawodu dyrektora szkoły, a w związku z tym wśród postulatów szczegółowych występują:

- Odpowiedzialność dyrektora za proces awansu zawodowego nauczycieli zatrudnionych w prowadzonej przez niego szkole;
- Zwolnienie dyrektora z obowiązku prowadzenia zajęć lekcyjnych (w wypadku, gdy nie ma zastępcy);
- Wprowadzenie odrębnej procedury oceny pracy dyrektora szkoły, niezależnej od procedur oceny pracy nauczyciela;
- Utworzenie nowego systemu przywództwa (zarządzania) wewnątrzszkolnego, opartego na powołaniu szefów zespołów przedmiotowych, wychowawczych itp.

Ten ostatni postulat związany jest z odrzuceniem przez OSKKO systemu „podwyżek awansowych”, wiążących wynagrodzenie ze szczeblami awansu zawodowego, i z propozycją zastąpienia go możliwością awansu zarządczego, powiązanego z nowymi obowiązkami i wyzwaniem przywódców oświatowych w szkole.

Kierunek rekomendacji formułowanych przez OSKKO jest w dużej mierze zbieżny z ocenami i rekomendacjami niezależnego eksperta Szymona Więśława, który na zlecenie Ośrodka Rozwoju Edukacji przygotował obszerną analizę zawodowego usytuowania i wynagrodzeń dyrektorów²¹¹. Zdaniem Więśława, chociaż stale mówi się o dyrektorach menadżerach, polski dyrektor nadal jest jedynie kierownikiem o ograniczonej odpowiedzialności – wszystkie decyzje strategiczne oraz decyzje z konsekwencjami finansowymi podejmowane są przez samorząd. Dyrektor szkoły zbyt często:

- Nie może samodzielnie podejmować decyzji budżetowych dotyczących kwot wynoszących kilka, kilkanaście tysięcy (56% dyrektorów musi mieć zgodę organu prowadzącego, aby zawrzeć umowę z firmą cateringową lub sprzątającą);
- Nie może samodzielnie wykorzystywać środków pozyskanych przez szkołę (30% dyrektorów musi się ubiegać o przekazanie pozyskanych środków);

²¹⁰ *Stanowisko Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Kadry Kierowniczej Oświaty w sprawie statusu zawodowego dyrektorów szkół i placówek oświatowych*, www.oskko.edu.pl.

²¹¹ S. Więśław, *Sytuacja i status...*; zob. też: J. Jagielski, *Status prawny dyrektora szkoły...*; M. Pilich, *Analiza statusu prawnego dyrektora...*

- Nie ponosi pełnej odpowiedzialności za stan materialny budynków (50% dyrektorów nie odpowiada za remonty);
- Nie może samodzielnie decydować o swoim czasie pracy (tylko 27% dyrektorów może opuścić szkołę na cały dzień bez informowania organu prowadzącego).

Dyrektorzy są wprawdzie odpowiedzialni za przygotowanie planu finansowego, jednak w jego swobodnym kształtowaniu są mocno ograniczeni, gdyż plan taki musi być zgodny z ustawą o finansach publicznych, ustawą o rachunkowości, a także z bardzo szczegółowymi wytycznymi organu prowadzącego. Również większe zmiany planu finansowego w trakcie roku budżetowego wymagają zgody samorządu. Z tego powodu, w ocenie Szymona Więśława, faktyczna samodzielność dyrektorów zamyka się w obrębie zaledwie kilku procent planu finansowego. To samo dotyczy arkusza organizacyjnego szkoły. Dyrektor przygotowuje go zgodnie z precyzyjnymi wytycznymi samorządu, obejmującymi zazwyczaj wszystkie najważniejsze kwestie, takie jak np. liczba oddziałów. Zarządzanie nauczycielami i motywowanie ich do lepszej pracy jest zadaniem dyrektora, jednak nie zawsze posiada on odpowiednie narzędzia. Czasami łączna wysokość dodatków motywacyjnych zapisana w regulaminach płacowych ustalanych przez samorząd jest bardzo niska (np. 5% kwoty wynagrodzeń zasadniczych nauczycieli), a czasami samorząd określa precyzyjnie zasady ich przyznawania, ograniczając autonomię dyrektora. Tym niemniej nawet w sytuacji, kiedy środki na dodatki motywacyjne są wystarczające, a samorząd nie ogranicza dyrektora w sposobie ich przydzielania, zdarza się, że dodatki nie są zróżnicowane w zależności od wyników pracy.

O potrzebie większej autonomii dyrektorów mówi także wiceprezes zarządu Społecznego Towarzystwa Oświatowego (STO), Zygmunt Puchalski²¹². Postuluje on m.in. zwiększenie wpływu dyrektorów na przydział dodatków motywacyjnych oraz wzrost przeznaczanych na nie środków. Taka zmiana umożliwiłaby dyrektorowi znacznie lepsze zarządzanie kadrą nauczycielską. Zdaniem Puchalskiego, dyrektor powinien mieć decydujący wpływ na dysponowanie środkami w ramach planu finansowego, co dałoby mu szansę realizacji swojej koncepcji szkoły i doceniania pracy nauczycieli. Proponuje też zatrudnienie wszystkich dyrektorów na kontrakcie menadżerskim.

²¹² Prezentacja STO dostępna na stronie MEN www.men.gov.pl

DYREKTORZY SZKÓŁ A PŁEĆ

Mówimy „dyrektorzy szkół”, zapominając, jak silnie sfeminizowana jest oświata – dyrektorzy to w przeważającej mierze dyrektorki. Kobiety stanowią 76% dyrektorów, ich udział w zawodzie dyrektora maleje jednak wraz z kolejnymi etapami kształcenia. Stanowisko dyrektora przedszkola sprawują wyłącznie kobiety, w szkołach podstawowych jest ich 78%, w gimnazjach ich udział spada do 64%, w liceach ogólnokształcących jest ich już tylko 54%, a w szkołach zawodowych stanowią mniejszość – 48%. Udział kobiet wśród dyrektorów zależy także od typu gminy, w której znajduje się szkoła, oraz w przypadku liceów ogólnokształcących – od województwa. W gimnazjach miejskich pracuje 72% kobiet dyrektorów, natomiast w miejsko-wiejskich już tylko 57%. Kobiety przeważają w województwach Polski zachodniej i centralnej (łódzkie – 71%, dolnośląskie – 70%), ich udział jest znacznie mniejszy w województwach położonych na wschodzie i południu kraju (świętokrzyskie – 36%, podkarpackie – 29%). Powyższe zróżnicowanie udziału kobiet można tłumaczyć zarówno różnym postrzeganiem prestiżu bycia dyrektorem poszczególnego typu placówki (stanowisko dyrektora przedszkola uważane jest za mało prestiżowe, więc nie przyciąga mężczyzn), jak i pewnymi społecznymi uwarunkowaniami postrzegania kobiet i mężczyzn (na terenach wiejskich stanowiska kierownicze utożsamiane są z osobą mężczyzny).

Źródło: S. Więśław²¹³.

Jednym ze skutków braku wydzielonego zawodu dyrektora szkoły jest nieadekwatność ustawowych procedur jego oceniania²¹⁴. Procedura oceny dyrektora szkoły składa się z dwóch części. Ocena cząstkowa dokonywana przez organ prowadzący dotyczy dysponowania środkami finansowymi, wykonywania obowiązków kierownika zakładu pracy, zapewnienia odpowiednich warunków pracy i nauki, natomiast ocena cząstkowa dokonywana przez organ nadzoru pedagogicznego (kuratorium) koncentruje się na działaniach dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych podejmowanych przez dyrektora, sprawowaniu nadzoru pedagogicznego w szkole, przestrzeganiu praw uczniów itd. Na osta-

²¹³ S. Więśław, *Sytuacja i status zawodowy dyrektorów szkół...*

²¹⁴ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 2 listopada 2000 r. w sprawie kryteriów i trybu dokonywania oceny pracy nauczyciela, trybu postępowania odwoławczego oraz składu i sposobu powoływania zespołu oceniającego (Dz.U. Nr 98, poz. 1066); art. 6a ustawy Karta nauczyciela z dnia 26 stycznia 1982 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674), ze zmianami.

teczną ocenę ustalaną przez organ prowadzący w porozumieniu z kuratorium składają się te dwie oceny, przy czym w sytuacji braku porozumienia decyduje organ prowadzący. Ta procedura powoduje, że oddzielnie oceniane są zadania menadżerskie i zadania pedagogiczne dyrektora.

Oceny pracy dyrektora dokonuje organ prowadzący z inicjatywy własnej, na wniosek zainteresowanego dyrektora bądź innych organów. Jednak z badań Stanisława Szelewy²¹⁵ wynika, że w 86% przypadków inicjatorem dokonania tej oceny jest sam dyrektor. Jest to zaskakujący wynik, który pokazuje, że ocena pracy dyrektora nie jest narzędziem zarządczym samorządu. Dlaczego samorzady nie korzystają z tego instrumentu? Można wyróżnić trzy zasadnicze przyczyny:

- Formalna ocena dyrektora szkoły, zgodna z rozporządzeniem z 2000 roku, jest wyjątkowo nieefektywnym narzędziem zarządczym. Zawiera tylko ograniczoną skalę ocen (wyróżniająca, dobra i negatywna) oraz niewielką liczbę ogólnie sformułowanych kryteriów (planowanie i organizowanie procesu dydaktycznego, kierowanie zespołem ludzkim, stopień realizacji zadań określonych w art. 6, 7 i 42 ust. 2 Karty nauczyciela oraz art. 4 i 39 ustawy o systemie oświaty, rozwój zawodowy dyrektora oraz jakość i efekty jego pracy). Z tego powodu trudno jest rzetelnie ocenić dyrektora, a jeszcze trudniej opisać np. niuanse sprawiające, że ktoś jest słabym dyrektorem, wymagającym wsparcia i rozwoju zawodowego. Samorzady mogą doprecyzować te kryteria, ale czynią to dość rzadko²¹⁶.
- Niechęć organu prowadzącego do formalnych narzędzi oceniania. W małych samorządach, gdzie wszyscy się znają, trudno zachować obiektywizm i profesjonalizm w zarządzaniu ludźmi, gdyż należałoby przy tym odrzucić liczne nieformalne relacje wzajemne. W niewielkich JST organ prowadzący jest bliżej dyrektorów, dużo o nich wie i ocenia ich na bieżąco, ale w sposób nieformalny.
- Ponieważ ustawa nie przewiduje oddzielnej oceny pracy dyrektora szkoły i oceny pracy nauczyciela, negatywna ocena dyrektora szkoły ma poważne konsekwencje dla niego również jako nauczyciela. Niejednokrotnie samorząd, nie chcąc skrzywdzić świetnego nauczyciela, który nie sprawdził się na stanowisku dyrektora, zmuszony jest wystawić mu ocenę pozytywną.

²¹⁵ S. Szelewa, *Relacje między samorządem terytorialnym...*

²¹⁶ Najczęściej swoje bardziej sprecyzowane zasady oceny dyrektora szkoły przyjmują duże miasta. Ciekawym przykładem są „Zasady oceniania pracy dyrektora szkoły” wiejskiej gminy Kowiesy (województwo łódzkie), które formułują wymagania na ocenę dobrą oraz oczekiwania na ocenę wyróżniającą. Listę dodatkowych kryteriów oceny dyrektora można znaleźć w publikacji A. Pery, *Status dyrektora szkoły...*

Oznacza to, że w obecnych warunkach jedynym faktycznym powodem dokonywania oceny dyrektora jest określony w prawie wymóg posiadania przez niego aktualnej oceny pracy, by mógł ubiegać się o stanowisko dyrektora²¹⁷ w drodze konkursu bądź starać się o przedłużenie kadencji. Stąd też inicjatywa dokonania tej oceny pochodzi niemal wyłącznie od samych dyrektorów, a organ prowadzący nie jest taką oceną zainteresowany. Tym można tłumaczyć zdumiewające wyniki badań Szelewy: prawie wszyscy z ankietowanych dyrektorów uznali, że „ocena pracy nie ma wpływu na cokolwiek”.

Trudności oceniania pracy dyrektora szkoły wynikają przynajmniej częściowo z nieumiejętności samorządów jasnego formułowania swoich oczekiwań od dyrektorów. Oczekiwania te powinny dotyczyć nie tylko dyscypliny budżetowej i zdobywania dodatkowych środków, ale przede wszystkim zapewnienia przez szkołę wysokiego poziomu nauczania. Jest to przecież najważniejsze zadanie dyrektora. Niektóre samorzady mają nadzieję, że inwestowanie w szkolną infrastrukturę, zakup kolejnych komputerów i tablic interaktywnych poprawi dydaktyczną pracę szkoły i podniesie wyniki jej uczniów. Jest to jednak złudne. Podstawową drogą do poprawy jakości jest współpraca samorządu z dyrektorem szkoły. Dyrektorzy powinni tak organizować pracę szkoły, aby nauczyciele dobrze uczyli uczniów.

W szczególności samorząd nie powinien akceptować tłumaczeń dyrektorów, że „wyniki naszej szkoły są słabe, bo uczniowie nie chcą się uczyć” albo „jeszcze parę lat temu mieliśmy lepszych uczniów, to dlatego sprawdzian wychodzi coraz gorzej”. Tego typu narzekania dyrektorów nadal, niestety, są zbyt częste. Zadaniem szkoły jest uczenie tych uczniów, którzy do niej uczęszczają, nie zaś tych, których chciałaby uczyć, ani tych, których uczyła pięć lat wcześniej. Tego właśnie powinien wymagać samorząd, formułując jasne oczekiwania wobec dyrektorów i konsekwentnie domagając się ich realizacji. Może w tym celu wykorzystywać edukacyjną wartość dodaną, która w dzisiejszych polskich warunkach jest najsilniejszym narzędziem oceny pracy szkoły, biorącym pod uwagę umiejętność uczniów przychodzących do szkoły²¹⁸.

²¹⁷ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 stycznia 1996 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać osoby zajmujące stanowiska dyrektorów oraz inne stanowiska kierownicze w poszczególnych typach szkół i placówek (Dz.U. Nr 20, poz. 91).

²¹⁸ J. Herczyński, A. Borek, E. Stożek, *Ocena potrzeb szkoły na podstawie osiągnięć uczniów oraz wyników ewaluacji zewnętrznej*, w: M. Herbst (red.), *Finansowanie oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 3, ICM, Warszawa 2012.

Jedynie dyrektor, znający dobrze specyfikę pracy każdego nauczyciela, może wymagać od niego lepszych rezultatów. Motywować dyrektora do takiej aktywnej postawy może tylko samorząd.

Oczekiwania wobec dyrektorów rosną, szkoły stają się coraz bardziej złożonymi systemami, a zarządzanie nimi wymaga coraz większej wiedzy i umiejętności. Zdaniem Szymona Więśława, trudno jednak zmienić styl zarządzania szkołą skoro:

- Dyrektorzy są przede wszystkim nauczycielami (przez lata pełnią funkcję nauczyciela, więc lepiej potrafią uczyć, niż zarządzać);
- Większość dyrektorów kieruje placówką, w której byli wcześniej nauczycielami (dla 32% dyrektorów szkoła, którą kierują, jest ich pierwszym miejscem pracy, dla 34% – drugim);
- Tylko nieliczni dyrektorzy mają doświadczenie w pracy poza szkołą.

Ograniczona kariera zawodowa oraz brak mobilności zawodowej dyrektorów są w odczuciu Szymona Więśława przyczyną porażek wielu reform w oświacie²¹⁹.

6.3. Wybór dyrektora szkoły z perspektywy samorządu

Wśród polskich samorządów można wyróżnić dwa podejścia do przeprowadzania konkursów na dyrektora szkoły lub placówki oświatowej²²⁰:

- Polityka przeprowadzania konkursów w każdym przypadku.
- Polityka przedłużania kadencji niektórym dyrektorom, którym się kończą obecne kadencje.

W samorządach zdecydowanie dominuje pierwszy z tych modeli. Ponad 4/5 (83%) wszystkich dyrektorów szkół została wybrana na swoje stanowisko w drodze konkursu. Niewielka jest grupa dyrektorów (14%), którym stanowisko zostało powierzone bez przeprowadzania konkursu. Tylko 3% dyrektorów zo-

²¹⁹ S. Więśław, *Sytuacja i status...*

²²⁰ Niniejszy podrozdział jest oparty przede wszystkim na kilkunastu wywiadach telefonicznych z szefami wydziałów oświaty w polskich samorządach, przeprowadzonych w maju i czerwcu 2012 r. oraz na dyskusjach w grupach fokusowych, przeprowadzonych w 2011 r.

stało powołanych na to stanowisko decyzją organu prowadzącego, po nierozstrzygniętym konkursie. Konkursy częściej organizowane są w miastach (89% w miastach pow. 100 tys.), nieco rzadziej na wsi (81%)²²¹.

Zwolennicy organizowania konkursów w każdym przypadku uważają, że takie rozwiązanie mobilizuje obecnego dyrektora. Dyrektor musi zastanowić się, czego do tej pory udało mu się dokonać, czym może się pochwalić, co by chciał osiągnąć w kolejnej kadencji. W ich opinii konkursy są także bardziej sprawiedliwe, gdyż unika się dylematu, komu przedłużyć i jakie przyjąć kryteria przedłużenia. Warto jednak dodać, że decyzja o tym, którym dyrektorom przedłużyć kadencję i na podstawie jakiego uzasadnienia, jest pewnym wyzwaniem, gdyż wymaga uprzedniej systematycznej oceny pracy wszystkich dyrektorów. Czasem, przeciwnie, to właśnie konkursy postrzegane są jako metoda i dobra okazja do oceny dyrektora. W małych samorządach rozpisanie konkursu jest często sygnałem dla obecnego dyrektora, że organ prowadzący nie jest zadowolony z jego pracy.

Inna grupa samorządowców jest zdania, że jeśli ktoś jest dobrym dyrektorem, to nie ma potrzeby organizowania konkursu. Kryteria określające „dobrego dyrektora” nie są ściśle i obejmują takie czynniki, jak fakt, czy prowadzona przez niego szkoła osiąga dobre wyniki, czy nie ma zarzutów odnośnie do organizacji, współpracy z gminą czy realizacji budżetu. Dosadnie ujął to dyrektor wydziału oświaty jednego z powiatów: „Dobry dyrektor to taki, który nie generuje problemów, który potrafi samodzielnie rozwiązywać konflikty w szkole bez angażowania organu prowadzącego”.

Samorządy mają dużą swobodę w przedłużaniu kadencji bez konkursu. Nie muszą formułować oficjalnych kryteriów przedłużenia, a jeśli już to robią, to nadają im dosyć ogólny charakter (samorząd zasięga jedynie opinii rady rodziców i rady pedagogicznej, ale nie są one dla niego wiążące). Odmowę przedłużenia kadencji dyrektora szkoły może wydać kuratorium.

Samorządy preferujące politykę przedłużania kadencji organizują konkursy zazwyczaj wtedy, gdy są niezadowolone z obecnego dyrektora lub gdy zmusza ich do tego sytuacja (np. zmiany w organizacji sieci szkół, odejście dyrektora na emeryturę). Zwolennicy przedłużania obawiają się także, że w konkursie mógłby zwyciężyć gorszy kandydat niż obecny dyrektor. Za tą obawą kryje się brak zaufania do skuteczności i obiektywizmu procedury konkursowej (wrócimy do tego problemu dalej).

²²¹ S. Więśław, *Sytuacja i status...*

Mimo to większość samorządów zgadza się, że zupełny brak konkursów źle wpływa na motywację dyrektorów do pracy. „Po trzeciej kadencji mają syndrom wypalenia zawodowego, sami się zastanawiają, czy dla szkoły nie byłoby lepiej, gdyby ją ktoś przejął” – opowiada jeden z samorządowców.

Zazwyczaj w konkursie na dyrektora szkoły startuje tylko jeden kandydat i w przeważającej liczbie przypadków jest nim obecny dyrektor. Dzieje się tak nawet wtedy, gdy organ prowadzący wyraźnie daje dyrektorowi do zrozumienia, że nie jest z niego zadowolony (takie oceny mają zwykle charakter nieformalny i nieudokumentowany). W większych miastach zdarza się, że jest dwóch lub więcej kandydatów, jeśli poprzedni dyrektor odchodzi na emeryturę lub następującą reorganizacją sieci. Nauczyciele pracujący w szkole, do której poszukiwany jest dyrektor, podchodzą do konkursu tylko wtedy, gdy wiedzą, że obecny dyrektor nie będzie startował lub „gdy chodzą słuchy, że może nie zostać wybrany”. „Sytuacja, gdzie staje kontrkandydat z dyrektorem funkcjonującym już ileś kadencji, jest sytuacją naprawdę trudną dla komisji, dla całego środowiska” – mówi dyrektor wydziału oświaty jednego z miast. Bywa i tak, że organ prowadzący, nie chcąc wybrać w konkursie dotychczasowego, źle ocenianego dyrektora, znajduje dla niego kontrkandydata. W jednym z badanych samorządów kontrkandydat w ostatniej chwili zrezygnował z udziału w konkursie, stawiając samorząd w trudnej sytuacji.

Niektórzy samorządowcy zauważają, że liczba kandydatów waha się w zależności od typu placówki – im wyższy szczebel edukacji, tym więcej chętnych. Stanowisko dyrektora przedszkola cieszy się wyjątkowo słabym powodzeniem – niektórzy uważają, że jest mniej prestiżowe niż np. stanowisko dyrektora zespołu szkół. Inni sądzą, że brak kandydatów związany jest z trudnością wykazania się efektami w przedszkolu (nie ma egzaminów zewnętrznych) oraz niedostateczną liczbą pracowników administracyjnych, pomagających w szkole dyrektorowi. Łatwiej jest znaleźć kandydatów na dyrektora liceum niż na dyrektora szkoły podstawowej. Zdecydowanie mało atrakcyjne jest stanowisko dyrektora szkół zawodowych.

Chociaż wśród samorządów słychać wiele narzekań na niewielką liczbę kandydatów, to nie podejmują one działań mających na celu przyciągnięcie chętnych na stanowisko dyrektora. Wiele samorządów nie finansuje studiów na kierunku zarządzanie oświatą w ramach doskonalenia zawodowego nauczycieli, tłumacząc, że z punktu widzenia pracodawcy nie ma to sensu, gdyż nie przyczynia się do lepszej jakości pracy nauczyciela. Jednak ci nieliczni, którzy finansują takie studia, nie zauważają rezultatu swoich starań w postaci większej

liczby kandydatów w konkursach; mimo że wielu nauczycieli ukończyło studia, to w konkursach nie startują. „Nauczyciele kończą zarządzanie oświatą na wszelki wypadek – może kiedyś się przyda” – mówią samorządowcy. Również nie zdarza się zbyt często, aby samorzady same aktywnie poszukiwały kandydatów na stanowisko dyrektora. Czekają, aż ktoś się zgłosi, a jeżeli tym jedynym kandydatem będzie obecny, źle oceniany dyrektor, to mówią tylko: „Skoro sam się zgłosił, to znaczy, że ma jakąś wizję kierowania szkołą”. Dodajmy, że jednym z powodów nieposzukiwania kandydatów przez samorząd jest obawa przed pójściem o „ustawianie” konkursu.

Dla wielu samorządów przyczyna niewielkiej liczby kandydatów na dyrektora szkoły jest oczywista – niskie zarobki przy dużej odpowiedzialności. Mimo dodatków funkcyjnych, nauczyciel zatrudniony na 1,5 etatu otrzymuje wynagrodzenie bardzo podobne do wynagrodzenia dyrektora szkoły, na którym dodatkowo ciąży ogromna odpowiedzialność. Jest to pewien paradoks – samorzady dostrzegają problem braku kandydatów, znają jego przyczynę (zbyt niskie zarobki) i mają kompetencje, żeby ten problem rozwiązać (ustalając wyższe wynagrodzenia), ale nie dążą do zmiany sytuacji. Podnoszenie wynagrodzeń dyrektorów powyżej pewnego, społecznie akceptowalnego poziomu nie jest dla organu prowadzącego łatwe.

Nie wszyscy samorządowcy zgadzają się jednak z taką diagnozą: „U nas nauczyciele mają 3–4 tys. złotych z dodatków, więc różnica w zarobkach jest. Być dyrektorem jest bardzo czasochłonne, dyrektor przychodzi do szkoły rano, a wychodzi wieczorem, więc to jest pewnie powód²²²” – mówi dyrektor wydziału oświaty jednego z powiatów. Dyrektor wydziału oświaty dużego miasta zauważa z kolei, że to właśnie polityka przedłużania kadencji, a więc ograniczanie okazji do zajęcia stanowiska dyrektora przez nową osobę, prowadzi do spadku liczby kandydatów. Jednak również organizowanie konkursu nie poprawia sytuacji, gdyż panuje powszechne przekonanie, że i tak pewnie wygra go obecny dyrektor. Potencjalni chętni rezygnują więc zawczasu ze startowania w konkursie.

Innym wymienianym powodem niewielkiej atrakcyjności stanowiska dyrektora szkoły jest nałożenie na niego dużej odpowiedzialności za wyniki nauczania i organizację pracy, przy bardzo ograniczonych możliwościach dyscyplinowania, karania bądź zwalniania słabych nauczycieli.

²²² Statystyczny dyrektor rozpoczyna pracę między godz. 7.00 a 8.30, a kończy między godz. 15.00 a 16.30 (S. Więśław, *Sytuacja i status...*).

SELEKCJA DO ZAWODU

Kandydaci na dyrektora szkoły pochodzą prawie w całości ze środowiska nauczycieli. Jak w każdym zawodzie, dla jednych jest to świadomy wybór drogi życiowej, dla innych wynik przypadkowych okoliczności (np. możliwość zrobienia kursu pedagogicznego na uczelni). Zawód nauczyciela nie cieszy się dużym prestiżem społecznym, jednak dla wielu kobiet praca w szkole jest bardzo atrakcyjna – zawód nauczyciela jest stabilny i jak mało który pozwala na pogodzenie życia zawodowego z życiem rodzinnym. Niskie pensum i dłuższe niż w innych zawodach wakacje pozwalają na prowadzenie zrównoważonego trybu życia. Można więc wysunąć wniosek, że do zawodu nauczyciela trafiają osoby bardziej zorientowane na spokojną, ciekawą pracę niż pięć się po szczeblach kariery, podejmowanie nowych wyzwań, uczestnictwo w wyścigu szczurów. Być może ta początkowa selekcja, wynikająca z motywów podjęcia pracy, jest jedną z przyczyn braku chętnych na stanowisko dyrektora. Powyższą hipotezę można zestawić z drugą, związaną z płcią. Na niższych szczeblach edukacji, gdzie kobiet jest więcej, trudniej znaleźć chętnych na dyrektora niż na wyższych, gdzie wskaźnik feminizacji wśród nauczycieli jest niższy. Potwierdzają to opinie samorządowców, zdaniem których najtrudniej znaleźć chętnych na dyrektorów przedszkoli.

W zawodzie nauczyciela pracuje nieco ponad 20% mężczyzn, na stanowiskach dyrektorów zaś jest ich około 24%. Wobec tego szanse nauczyciela mężczyzny na objęcie stanowiska dyrektora są o około 26% większe niż szanse nauczyciela kobiety. Oznacza to, że podobnie jak w innych sfeminizowanych zawodach występuje tu zjawisko szklanych ruchomych schodów, czyli szybszy awans mężczyzn.

Informacja o konkursie na dyrektora szkoły ogłaszana jest zazwyczaj w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP), rozsyłana do placówek, lokalnej gazety, a w przypadku gmin – także do powiatów. Komisję konkursową powołuje w drodze rozporządzenia organ wykonawczy JST. W małych jednostkach skład reprezentantów samorządu w komisji jest zazwyczaj stały (jest to ta sama grupa osób), a w większych jednostkach, z uwagi na dużą liczbę konkursów, skład ten się zmienia. W komisjach konkursowych samorząd reprezentowany jest przez wójta lub burmistrza bądź przez ich zastępców, dyrektora wydziału oświaty bądź kierownika Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Szkół, czasem także sekretarza lub skarbnika gminy, przewodniczącego rady, radnych z komisji oświatowej, pracowników wydziału oświaty, a bywa, że nawet przez specjalistę ds. kadr. Bardzo rzadko zdarza się, żeby w konkursach nie uczestniczył dyrektor wydziału oświaty.

Kandydaci na dyrektora są zwykle znani w lokalnym środowisku oświatowym, szczególnie w małych miastach, dlatego przedstawiciele samorządu często wcześniej ustalają między sobą, na kogo zgłoszą. Takie ustalenia z innymi grupami reprezentowanymi w komisji, zwłaszcza z przedstawicielami nadzoru pedagogicznego, są jednak rzadkie. W komisji raczej rzadko dochodzi do koalicji; zdaniem samorządowców nie da się „ustawić” konkursu, można jednak wyczuć wcześniej „kto jest za kim”. Również fakt, że głosowania są tajne, utrudnia wcześniejsze uzgodnienia, na przykład przedstawiciele samorządu i nadzoru pedagogicznego. Bywają jednak sytuacje, kiedy przedstawiciele kuratorium pytają wprost samorządowców, kogo z kandydatów widzieliby na stanowisku dyrektora, tłumacząc, że „to wy przede wszystkim będziecie z nim pracować”.

We wszystkich badanych samorządach konkurs odbywa się w ciągu jednego dnia i składa się z dwóch części. W pierwszej komisja analizuje nadesłane dokumenty pod kątem formalnym, a po przerwie rozpoczyna drugą część, w której uczestniczą kandydaci. Komisja nie zapoznaje się wcześniej z pisemną koncepcją rozwoju szkoły – czasami ktoś ją przegląda, ale wszyscy nastawieni są na ustną prezentację kandydata. Dokument ma na ogół 10–12 stron, jego szczegółowość zależy od tego, czy kandydat pracował już w danej szkole czy placówce, czy też nie. Zdarzają się koncepcje na tyle ogólne, że pasują do każdej szkoły. Byli dyrektorzy na konkursach częściej przedstawiają swoje osiągnięcia, nowi, z oczywistych powodów, skupiają się na przyszłości.

W drugiej części konkursu, kandydaci przedstawiają koncepcję rozwoju szkoły. Niektórzy robią to, wykorzystując prezentację multimedialną, ale są też tacy, którzy odczytują swoją koncepcję. Po prezentacji następuje seria pytań. Najczęściej padają one ze strony kuratorium i samorządu; w niektórych JST przedstawiciele związków zawodowych i rady nauczycieli zabierają głos rzadko; przedstawiciele rady rodziców na ogół milczą. Zazwyczaj każda ze stron zadaje pytania ze swojej dziedziny:

- Samorządy najczęściej pytają o finanse i organizację pracy szkoły, o przestrzeganie dyscypliny budżetowej, o pozyskiwanie dodatkowych środków.
- Przedstawiciel kuratorium pyta o nadzór pedagogiczny, o podstawę programową, o pracę z uczniem zdolnym i z uczniem sprawiającym trudności.
- Związki zawodowe pytają, jak przyszły dyrektor wyobraża sobie współpracę z nimi oraz o kwestie pracownicze.
- Przedstawiciele nauczycieli zadają pytania, które stawiają kandydata w korzystnym świetle (jeżeli jest to obecny dyrektor).

Chociaż samorządowcy podkreślają, że w pracy dyrektora najważniejsze są kompetencje społeczne, to podczas konkursu nie padają pytania, które chociaż w niewielkim stopniu pokazywałyby profil kandydata w tym obszarze. Brak pytań ze strony przedstawiciela rodziców umożliwia zupełne pominięcie tego wątku. Ostatnim punktem drugiej części konkursu jest tajne głosowanie i przyjęcie protokołu.

Przedstawione koncepcje rozwoju szkoły trafiają po konkursie do archiwum i zazwyczaj nikt do nich nie wraca. Propozycje zawarte w koncepcji nie są wiążące dla wybranego kandydata i nie stanowią istotnego materiału porównawczego dla organu prowadzącego. Nawet w sytuacji, gdy do konkursu startuje, jako jedyny, obecny dyrektor, komisja konkursowa prawie nigdy nie powraca do koncepcji rozwoju szkoły sprzed pięciu lat i nie zadaje niewygodnych pytań kandydatowi. Warto zauważyć, że od tej reguły bywają wyjątki, chociaż rzadkie. W jednym z powiatów dyrektor wydziału oświaty zarządził, że wszyscy dyrektorzy mają mu przedstawić stan realizacji koncepcji rozwoju szkoły, którą przedstawili na konkursie, niezależnie od tego, czy realizują ją 4 miesiące czy 4 lata. Podziało to bardzo mobilizująco na dyrektorów – dziś zarówno kandydaci, jak i dyrektorzy wiedzą, że samorząd monitoruje realizację koncepcji. Jednak jest to sytuacja wyjątkowa.

Część konkursów kończy się brakiem rozstrzygnięcia, z trzech możliwych przyczyn:

- brak kandydatów;
- odrzucenie wszystkich kandydatów na poziomie oceny formalnej (np. złe poświadczone dokumenty);
- niezyskanie przez kandydata wymaganej liczby głosów²²³.

W przypadku braku kandydatów na stanowisko dyrektora, zostaje ono powierzone wybranemu przez samorząd nauczycielowi na okres roku (w pewnej gminie kandydat poprosił o 2 lata kadencji, rok to jego zdaniem za krótki okres, aby wykazać się osiągnięciami). Zdarza się też, chociaż rzadko, że urzędujący dyrektor podchodzi do konkursu, ale go nie wygrywa. Zdaniem jednego z samorządowców: „Dyrektorzy są na tyle przyzwyczajeni do tego, że jeśli jest jedną kadencję i drugą, jakby z automatu należy im się kolejna kadencja, że wręcz nie przyjmują do swojej świadomości sytuacji takiej, że po 2–3 kadencjach mogą

²²³ Konkurs wyłania przyszłego dyrektora, jeżeli jeden z kandydatów otrzyma bezwzględną większość głosów obecnych członków komisji.

nie zostać wybrani na kolejną kadencję”. W jednym z samorządów dyrektorzy z długoletnim (10-letnim i 20-letnim) stażem podeszli do konkursu lekceważąco, bez przygotowania. „Byli tak pewni, że wygrają, że zupełnie nie przygotowali się do konkursu. Nic nie wiedzieli o aktualnych zmianach w oświacie, nie potrafili odpowiedzieć na pytania”.

W niektórych samorządach powrót byłego dyrektora do funkcji nauczyciela prowadził do konfliktów z nowo wybranym dyrektorem. Czasami takie problemy są trudne do rozwiązania. W jednym z miast konflikt byłego i obecnego dyrektora wręcz zakłócał prowadzenie rad pedagogicznych, sytuację zaś dodatkowo komplikował fakt, że były dyrektor był jednocześnie radnym miasta, w opozycji do burmistrza. W innym mieście były dyrektor liceum, który zrezygnował ze stanowiska po objęciu funkcji w zarządzie powiatu, ale nadal uczył w szkole, zaczął *de facto* sterować swoją wybraną w drodze konkursu następczynią. Jednak niektórzy samorządowcy podkreślali, że chociaż jest to bez wątpienia trudna sytuacja zarówno dla byłego, jak i obecnego dyrektora, to nie słyszeli, żeby prowadziła do konfliktów.

Wszyscy uczestnicy wywiadów²²⁴ negatywnie oceniają przygotowanie kandydatów na stanowisko dyrektora. Być może jest to wynik tego, że ponad połowa dyrektorów nie pełniła wcześniej żadnej funkcji kierowniczej w szkole – ani funkcji dyrektora, ani wicedyrektora szkoły²²⁵. Samorządowcy narzekają, że studia podyplomowe z zarządzania oświatą nie przygotowują do pracy dyrektora – za mało jest na nich praktycznych zajęć, a program jest przestarzały (pochodzi z 1998 roku). Młodzi dyrektorzy nie znają prawa oświatowego, zasad tworzenia arkusza organizacyjnego, brakuje im wiedzy o zarządzaniu nieruchomościami czy o bezpieczeństwie. Inny samorządowiec z kolei dodaje: „Wybieramy dyrektorów na podstawie koncepcji, która jest pewnego rodzaju fantazją – a powinien być egzamin z prawa, finansów, zamówień publicznych”. Jednak zdaniem niektórych nie ma to aż tak dużego znaczenia, gdyż wiedzę można szybko zdobyć – większy problem stanowi brak umiejętności przywódczych, współpracy w grupie, odnajdywania się w sytuacjach kryzysowych i brak zdolności interpersonalnych. Większość samorządowców jest zdania, że procedura konkursowa nie jest w stanie wyłonić dobrego kandydata. „To jest konkurs ładnego pisania i ładnego mówienia, podczas gdy w pracy dyrektora najważniejsze są kompetencje społeczne, których nie da się ocenić w obecnej formie

²²⁴ Zob. przypis 12.

²²⁵ S. Więśław, *Sytuacja i status...*

konkursu” – mówi jeden z dyrektorów wydziału oświaty. Niektórzy sugerują, że dobrym rozwiązaniem mogłoby być wprowadzenie, niczym w przedsiębiorstwach, testów psychologicznych lub profesjonalnej oceny umiejętności przyszłych kandydatów.

Powyżej przedstawiona analiza procesu wyboru dyrektora szkoły z punktu widzenia samorządów pozwala na wyciągnięcie pewnych ogólniejszych wniosków.

Obecny system konkursów na stanowisko dyrektora szkoły nie zdaje już egzaminu. Po pierwsze, zawiodła podstawowa zasada, czyli możliwość wyboru najlepszego spośród paru zgłaszających się kandydatów. Wraz z tym nie spełniły się nadzieje, że komisja konkursowa może wybierać nie tylko pomiędzy kandydatami, ale również pomiędzy różnymi wizjami rozwoju szkoły. Jeżeli na większości konkursów zgłasza się jeden kandydat, rozwiązanie konkursowe traci swój podstawowy sens.

Po drugie, procedura konkursu jest nieadekwatna do jego celu, czyli sprawdzenia, czy kandydaci faktycznie posiadają umiejętności niezbędne do prowadzenia szkoły. W tym kontekście szczególnie uderzające jest natychmiastowe zapominanie przedstawionej przez zwycięskiego kandydata koncepcji rozwoju szkoły. Skoro ten dokument nie odgrywa żadnej roli w dalszej współpracy organu prowadzącego i wybranego dyrektora, trudno uzasadnić jego wykorzystywanie w procesie wyboru. Ponadto zwyczajowo przyjęty zestaw pytań do kandydata nie pomaga wcale ocenić, czy będzie on dobrym dyrektorem. Warto jednak zauważyć, że trudno przygotowywać profesjonalne procedury i kryteria wyboru dyrektora, jeżeli jest tylko jeden kandydat.

I po trzecie wreszcie, istotnym punktem jest pasywna rola organów prowadzących w procesie wyboru. Samorzady nie planują sukcesji dyrektorów, nie szukają kandydatów na przyszłe konkursy, nie przygotowują sobie puli dobrych, przygotowanych wszechstronnie nauczycieli, gotowych do podjęcia się zadań dyrektora. W rezultacie samorzady często zmuszone są do wybierania kandydatów, do których mają zastrzeżenia.

6.4. Kluczowe problemy uregulowania pozycji dyrektora szkoły

W poprzednich dwóch rozdziałach spojrzeliśmy na pozycję dyrektora szkoły z dwóch różnych punktów widzenia. Najpierw skrótowo przedstawiliśmy międzynarodowe i polskie badania ograniczeń i trudności stojących przed przyszłymi dyrektorami szkół. Potem zrelacjonowaliśmy doświadczenia polskich samo-

rzędów związane z procesem wyboru dyrektora szkoły w ramach konkursu. Bez wątpienia obie te perspektywy zasługują na znacznie obszerniejsze i głębsze analizy. Jednak poprzednie rozdziały są być może wystarczające, aby zacząć dyskusję na temat zasad rządzących wyborem i pracą dyrektorów szkół w naszym kraju, zwłaszcza po decentralizacji oświaty polskiej oraz z myślą o oczekiwaniach i możliwościach organów prowadzących.

Omówimy teraz trzy kluczowe zagadnienia: kadencyjność zatrudnienia dyrektora szkoły, procedurę konkursów na stanowisko dyrektora oraz profesjonalne wymagania stawiane kandydatom.

6.4.1. Kadencyjność i przygotowanie do zawodu

Kadencyjność dyrektora szkoły została wprowadzona do polskiego systemu oświatowego w 1991 roku w ustawie o systemie oświaty. Jej celem była szybka wymiana kadry z okresu PRL zarządzającej szkołami i otwarcie stanowisk dyrektorskich dla nowych grup nauczycieli²²⁶. Jednocześnie konkursy miały zagwarantować jawność procesu wyboru dyrektorów, przede wszystkim przez udział reprezentacji nauczycieli oraz związków zawodowych w komisji konkursowej.

Jednak kadencyjność dyrektorów szkół w Europie jest zjawiskiem wyjątkowym – oprócz Polski dyrektorzy są zatrudniani na czas określony tylko na Węgrzech, w Portugalii, Hiszpanii i Słowenii²²⁷. W Portugalii kadencja dyrektora trwa 3 lata, w Hiszpanii – 4 lata, na Słowenii 5 lat i na Węgrzech od 5 do 10 lat. W krajach tych dyrektor jest przede wszystkim nauczycielem i zazwyczaj powraca do dydaktyki po zakończeniu kadencji. W Portugalii, która jako jedyna pośród krajów europejskich nie narzeka na brak kandydatów, dyrektora wybierają nauczyciele danej szkoły.

Kadencyjność dyrektorów ma bez wątpienia swoje zalety. Po pierwsze, otwiera drogę na stanowiska kierownicze większej liczbie kandydatów, co demokratyzuje system i pozwala (metodą prób i błędów) znaleźć optymalnych kierowników. Po drugie, motywuje dyrektorów, którzy rozumieją, że stanowisko nie jest dane im raz na zawsze, więc muszą się bardziej starać.

Większość krajów zatrudnia jednak dyrektorów na kontrakty bezterminowe. Takie kontrakty powodują, że inwestowanie w doksztalcanie dyrektorów, zarówno na początku ich kariery dyrektorskiej, jak i w trakcie pracy na tym

²²⁶ A. Barański, *Wybór dyrektora szkoły. Analiza uregulowań prawnych 1991–2011*, rozdział 5 niniejszego tomu.

²²⁷ B. Pont, D. Nusche, H. Moorman, *Improving...*

stanowisku, jest bardziej uzasadnione. Organy prowadzące mają więc większą motywację, aby dbać zarówno o lepsze przygotowanie potencjalnych kandydatów, jak i o stały rozwój zawodowy dyrektorów. Charakterystyczne jest, że w Hiszpanii i Portugalii, krajach o bardzo krótkich kadencjach dyrektorów, na ich kształcenie przeznaczają się stosunkowo mało pieniądze. W Anglii, przeciwnie, kandydaci muszą uzyskać specjalne kwalifikacje – National Professional Qualification for Headship (Krajowe Profesjonalne Kwalifikacje Dyrektorów, NPQH), wymagające ukończenia rocznego bądź półtorarocznego kursu, obejmującego wiele modułów²²⁸, praktyki w różnych szkołach (dla wielu nauczycieli dostępne są krajowe stypendia) oraz parokrotne ewaluacje. Również przygotowujący się do podjęcia takiej długoterminowej pracy potencjalni kandydaci są gotowi więcej inwestować w swoje umiejętności.

Bezterminowe kontrakty nie oznaczają braku dalszej mobilności zawodowej dyrektorów, gdyż mogą oni zmieniać szkołę na analogiczną w innym miejscu bądź na szkołę innego typu. Awans zawodowy dyrektora może więc polegać na objęciu stanowiska w lepszej lub większej szkole albo na przykład przejście ze stanowiska dyrektora gimnazjum na stanowisko dyrektora liceum. Ta opcja mobilności zapobiega zjawisku „wypalenia” się dyrektora.

W systemie kadencyjnym problemem jest także fakt, że dyrektor mający perspektywę powrotu do roli nauczyciela nadal utożsamia się z potrzebami i interesami kolegów. Trudno mu jest wprowadzić niepopularne zmiany w funkcjonowaniu szkoły, zwłaszcza takie, których pozytywne rezultaty wymagają paru lat pracy. Ten sam problem dotyczy motywowania nauczycieli i różnicowania w związku z tym premii i dodatków motywacyjnych. Jeżeli dyrektor jest świadomy, że któryś z ocenianych przez niego kolegów za parę lat sam będzie oceniał jego pracę jako nauczyciela, będzie skłonny raczej do bardziej równomiernego podziału premii dla wszystkich.

Bezterminowe kontrakty uzasadniają także lepsze przygotowanie do zawodu dyrektora przed objęciem stanowiska oraz stawianie kandydatom większych wymagań. Przygotowanie dyrektorów do objęcia stanowiska powinno obejmować przede wszystkim więcej zajęć praktycznych, wizytowania rad pedagogicznych prowadzonych w szkołach różnego typu, a także naukę wypełniania niepedagogicznych obowiązków, w tym rozwiązywania sytuacji konfliktowych. Ważnym przykładem dodatkowego wymagania jest uprzedni staż pracy na in-

²²⁸ Trzy obowiązkowe moduły to „Przywództwo i poprawa poziomu nauczania”, „Kierowanie skuteczną szkołą”, „Osiąganie sukcesu jako dyrektor szkoły”. Zob. National College for School Leadership, *Key facts: National Professional Qualification for Headship*, London 2012.

nym stanowisku kierowniczym w szkole, na przykład na stanowisku zastępcy dyrektora.

Istotnie, trzeba przyznać, że trudno mianować na bezterminowy kontrakt osobę, która nie ma za sobą doświadczenia rzeczywistego zarządzania szkołą. Z tego samego powodu bardzo pożyteczne byłoby wprowadzenie okresu próbnego, po upływie którego organ prowadzący może bez konsekwencji finansowych rozwiązać umowę o pracę z dyrektorem, jeżeli efekty zarządzania szkołą są niezadowalające.

6.4.2. Konkursy i kryteria wyboru

Tradycyjnym kryterium wyboru dyrektora szkoły w Europie był do niedawna odpowiednio długi staż pracy nauczycielskiej. Poszczególne kraje zaczęły jednak od tego odchodzić i dziś jedynie w Austrii i Hiszpanii staż pozostał jednym z kryteriów. W niektórych krajach kryteria decydujące o wyborze dyrektora są ustalone na poziomie państwa (np. w Danii oceniane jest doświadczenie w zarządzaniu, umiejętności interpersonalne oraz wizja szkoły), w innych krajach o kryteriach decyduje samorząd (np. Szwecja i Finlandia)²²⁹.

W Polsce podstawowym kryterium wyboru dyrektora jest przedstawienie koncepcji rozwoju szkoły oraz wiedza z zakresu zarządzania, sprawdzana podczas konkursu metodą zadawania pytań przez komisję. Jak wiemy z poprzedniego podrozdziału, oba te kryteria zawodzą. Prezentacje koncepcji rozwoju szkoły są mało wartościowe, gdyż pokazują jedynie zdolność autoprezentacji kandydata, a nie jego zdolności przywódcze czy umiejętności społeczne. Podczas przepytывania kandydata sprawdzana jest jego wiedza, jednak nie zawsze wszyscy członkowie komisji są aktywni, a pytania bywają dosyć schematyczne. Obecne kryteria wyboru dyrektora są słabe, jednak w sytuacji, gdy do konkursu przystępuje jeden kandydat, wzmocnienie kryteriów i tak nie spowoduje, że będą wybierani lepsi dyrektorzy.

Wybór dyrektora przez komisję konkursową złożoną z różnych przedstawicieli społeczności oświatowej wydaje się w teorii demokratyczny i racjonalny. Jednak w praktyce powoduje on rozmycie odpowiedzialności oraz wybór dyrektora przez osoby niebędące profesjonalistami. Zdarza się, że pracownicy samorządu odpowiedzialni za oświatę nie mają kompetencji merytorycznych, żeby oceniać kandydatów. Zdaniem dr Romana Dorczaka, w komisjach kon-

²²⁹ B. Pont, D. Nusche, H. Moorman, *Improving...*

kursowych powinni zasiadać przede wszystkim doświadczeni fachowcy, np. przedstawiciele stowarzyszeń dyrektorów²³⁰. Można mieć nadzieję, że bardziej profesjonalna komisja będzie w stanie lepiej testować umiejętności kandydatów w obszarze zarządzania szkołą, komunikacji społecznej i rozwiązywania konfliktów, które zdaniem samorządów są najważniejsze dla tego stanowiska (zob. podrozdział 6.3).

Związki samorządów z kolei postulują zwiększenie w komisji reprezentacji organów prowadzących. Samorząd, chociaż nie ma większości w komisji konkursowej i związanej z tym *de facto* możliwości samodzielnego wyboru dyrektora, jako organ prowadzący zmuszony jest współpracować z dyrektorem, płacić mu, a także w razie jego nieudolności – ponosić odpowiedzialność za szkołę. Argument jest więc następujący: jeżeli przedstawiciele samorządu będą mieli przewagę w komisji konkursowej, oczekiwania komisji w stosunku do kandydatów będą zbieżne z późniejszymi oczekiwaniami organu prowadzącego wobec wybranych dyrektorów.

6.4.3. Wymagania stawiane kandydatom na dyrektorów

Nie mniej ważne niż konkursy i kadencyjność jest mocniejsze określenie wymagań. Podstawowym, najczęstszym wymaganym w stosunku do kandydatów na dyrektora szkoły w Europie jest posiadanie kwalifikacji pedagogicznych. Wyjątki to Anglia, Portugalia, Szwecja i Norwegia. W Anglii dyrektorem może zostać każdy, kto uzyska wspomniane wyżej NPQH. W Portugalii kandydaci muszą, podobnie jak w Polsce, ukończyć studia z zarządzania oświatą lub posiadać doświadczenie w zarządzaniu. W zdecentralizowanej Norwegii to władze lokalne decydują o wymaganiach na stanowisko dyrektora²³¹. Jednak w nie mniej zdecentralizowanej Finlandii dyrektor szkoły nie tylko musi mieć uprawnienia nauczyciela, ale musi także prowadzić zajęcia lekcyjne, przynajmniej w minimalnym ustawowo określonym zakresie godzinowym.

W niektórych krajach europejskich, takich jak Anglia i Francja (przy całej odmienności ich ustroju szkolnego), wymagane jest uprzednie doświadczenie w pracy na stanowisku kierowniczym w szkole przez określony czas, rok albo dwa lata. Tym stanowiskiem kierowniczym jest na ogół funkcja zastępcy dyrektora, przy czym wymóg ten jest wzmocniony przez dodatkową klauzulę, że stanowi-

²³⁰ <http://oskko.edu.pl/konferencjaoskko2012/sprawozdanie-statusdyrektora.html>

²³¹ Tamże.

sko to należy piastować w szkole innej niż ta, w której kandydat chce zostać dyrektorem. Wymogi te wytyczają klarowną drogę awansu zawodowego, poprzez wicedyrektora do dyrektora szkoły, i dają kandydatom czas na sprawdzenie, czy na pewno praca dyrektora im odpowiada. Uprzednie doświadczenie pracy w innej szkole daje dyrektorowi bardzo pożyteczne, znacznie szersze zrozumienie procesów funkcjonowania szkoły.

W Polsce nie jest wymagane doświadczenie w zarządzaniu, co powoduje, że nowo wybrani dyrektorzy nie są przygotowani do zadań, których się podejmują. Z rozmów z samorządowcami wynika jasno, że dostępne studia z zarządzania oświatą są na niskim poziomie, zaś ich ukończenie i uzyskanie dyplomu nie stanowi trudności i nie gwarantuje odpowiedniego przygotowania. Do zawodu dyrektora szkoły trafiają więc osoby, które nie przeszły wcześniejszej weryfikacji pod kątem indywidualnych predyspozycji i posiadanych umiejętności zarządzania szkołą. Wprawdzie samorządowcy deklarują, że nowo wybrani dyrektorzy mogą w pełni liczyć na ich pomoc, jednak w praktyce ta pomoc jest zazwyczaj ograniczona czasowo do paru spotkań, zaś merytorycznie – do kwestii realizacji budżetu, współpracy z Państwową Inspekcją Sanitarną (sanepidem) oraz obowiązkowej sprawozdawczości. Dla wielu dyrektorów jest to trudna sytuacja, której konsekwencje mogą się odbić na jakości nauczania w szkole.

Wśród wyjątków można wymienić założony przez miasto Bytom Klub Młodego Dyrektora, gdzie dyrektorzy z wieloletnim stażem wprowadzają do zawodu młodszych kolegów. Dyrektorzy spotykają się kilka razy w roku i dyskutują różne kwestie istotne w pracy na stanowisku dyrektora. Bardzo podobne zdanie w tej kwestii formułuje OSKKO, proponując, aby dyrektorów bez doświadczenia kierowniczego objąć roczną lub dwuletnią obowiązkową opieką mentorską dyrektorów z co najmniej 5-letnim stażem²³².

Wydaje się, że główną barierą wprowadzenia w Polsce analogicznych do Francji i Anglii wymagań, tj. uprzedniego rocznego lub dwuletniego stażu na stanowisku zastępcy dyrektora innej szkoły, jest stosunkowo niewielka liczba dużych szkół, w których tworzone są stanowiska wicedyrektorów. Oznacza to, że pula możliwych kandydatów jest niedostateczna. Jedną z dróg do rozwiązania tego problemu jest czasowe tworzenie przez organ prowadzący stanowisk wicedyrektorów dla tych zainteresowanych nauczycieli, w których samorząd widzi przyszłych potencjalnych dyrektorów szkoły.

²³² Zob. opinię Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Kadry Kierowniczej Oświaty w sprawie statusu zawodowego dyrektorów szkół i placówek oświatowych: www.oskko.edu.pl

6.5. Podsumowanie i rekomendacje

Na podstawie przedstawionych dyskusji i analiz można powiedzieć, że w europejskich systemach szkolnych występują dwa modele uregulowania pozycji dyrektora szkoły:

- Model tradycyjny, w którym dyrektor jest przede wszystkim doświadczonym nauczycielem, wybieranym na krótką kadencję, czasem po prostu przez swoich kolegów ze szkoły. Taki dyrektor w trakcie kadencji nadal uczy (choć w zmniejszonym wymiarze godzin), zaś po jej zakończeniu bez trudu wraca do samej tylko funkcji nauczyciela. Ten model w stosunkowo najczystszej postaci jest realizowany w Hiszpanii i Portugalii.

W modelu tradycyjnym zadania dyrektora są ograniczane przede wszystkim do spraw pedagogicznych, zaś troskę o budżet, o prawidłowe stosowanie przepisów prawa pracy czy wymogów bezpieczeństwa i higieny pracy bierze na siebie organ prowadzący. Skrajnym przykładem tego typu rozwiązania są przedszkola w północnych Włoszech (Bolonia, Reggio Emilia), w których w ogóle nie ma funkcji dyrektora, brak administracji i obsługi technicznej – tymi sprawami zajmuje się bezpośrednio miasto²³³.

- Model menadżerski, w którym występuje odrębny zawód dyrektora szkoły, ze swoją ścieżką przygotowania zawodowego. Zostając dyrektorem, nauczyciel zmienia zawód, nawiązuje odmienną, bezterminową umowę o pracę; powrót do zawodu nauczyciela jest w tym modelu trudny. W różnych zakresach model ten jest realizowany w Anglii i we Francji.

W modelu menadżerskim dyrektor jest przede wszystkim kierownikiem zakładu pracy, chociaż ponosi też odpowiedzialność za zapewnienie wysokiego poziomu nauczania. Z tego powodu otrzymuje on gruntowne przygotowanie zawodowe, w którym nacisk położony jest na zarządzanie szkołą jako sprawnie działającą instytucją oraz poprawianie wyników nauczania.

Przypomnijmy, że to Portugalia, realizująca model tradycyjny, jest jednym z niewielu krajów OECD, który nie ma trudności ze znalezieniem kandydatów na dyrektorów. Może to świadczyć o tym, że dla wielu nauczycieli taki model

²³³ A. Sobotka, *Edukacja przedszkolna w wybranych krajach europejskich*, w: P. Swianiewicz (red.), *Edukacja przedszkolna*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 4, ICM, Warszawa 2012.

dyrektora szkoły jest najbardziej atrakcyjny i naturalny. Jednak wyniki wielu badań wskazują, że większa autonomia dyrektora szkoły skorelowana jest z wyższymi osiągnięciami uczniów. Eksperci OECD dodają, że zależność między autonomią dyrektora a wynikami uczniów nie jest prosta – ważne jest jednak, aby dyrektorzy nie byli pozostawieni sami sobie, mogli liczyć na wsparcie, a ich obowiązki były jasno zdefiniowane²³⁴.

Oczywiście w praktyce modele te nie są tak ściśle rozróżnione i występują różnorodne formy pośrednie i mieszane. Jednak nie wszystkie formy mieszane są funkcjonalne. Jasne wyróżnienie powyższych dwóch modeli pozwala na konkluzję, że w Polsce nie realizujemy żadnego z nich, a raczej odczuwamy braki obu. Większość naszych dyrektorów to nauczyciele, którzy praktyki zarządzania szkołą uczą się dopiero po wygraniu konkursu, zaś ich uprawnienia w stosunku do pracowników są bardzo ograniczone. Jednak muszą oni realizować wiele obowiązków zarządczych, być pracodawcą nauczycieli i dysponentem budżetu, co stawia ich również w roli dyrektora menadżera.

Wydaje się jednak, że obecnie powrót do modelu tradycyjnego jest już bardzo trudny, nawet jeżeli byłby to model atrakcyjny dla wielu polskich dyrektorów. Jeżeli to założenie jest słuszne, to właściwą drogą jest bardziej stanowcze wdrażanie modelu menadżerskiego. Może to obejmować następujące elementy:

- Formalne uznanie nowego zawodu dyrektora szkoły i zatrudnianie dyrektorów na podstawie kodeksu pracy, z odrębną siatką płac pozwalającą na istotne zróżnicowanie wynagrodzenia dyrektora w stosunku do wynagrodzenia nauczycieli. Dyrektorzy staną się wówczas pracownikami samorządu i będą podlegać okresowej ocenie pracy. Rzecz jasna, wymaga to określenia rozsądnych kryteriów i procedur tej oceny.
- Odejście od kadencyjności stanowiska dyrektora szkoły. Rezygnacja z kadencyjności powinna być uzupełniona podwyższeniem wymagań wobec nowych dyrektorów (na przykład w postaci konieczności wcześniejszej pracy na stanowisku kierowniczym w oświacie) i wprowadzeniem okresu próbnego.
- Poprawa procedury wyboru dyrektora w trybie konkursu. Wymaga to profesjonalizacji składu komisji konkursowej, być może wprowadzenia szkoleń dla członków komisji. Warto też pomyśleć o tym, by prezentowane podczas konkursu wizje rozwoju szkoły stały się ważnym i w pewnej mierze

²³⁴ Interesującym przykładem stosowania w praktyce powyższych zaleceń OECD jest projakościowa polityka miasta Kwidzyn, M. Piotrowski, *Polityka projakościowa gminy na przykładzie miasta Kwidzyn*, rozdział 5 niniejszego tomu.

obowiązującym dokumentem, który można zmienić tylko w porozumieniu z organem zarządzającym albo za jego zgodą.

- Wzmocnienie roli dyrektora szkoły jako profesjonalnego przywódcy, który wspiera rozwój zawodowy nauczycieli, ale ma również instrumenty ich oceny. Przepisy prawa pozwalają dyrektorowi zwolnić nauczyciela w przypadku dwukrotnej negatywnej oceny jego pracy, zapewniają też dyrektorowi wpływ na proces awansu zawodowego. Jednak w praktyce są to przepisy bardzo rzadko wykorzystywane, częściowo z powodu dużych trudności proceduralnych (odwołania). Konieczne jest więc stworzenie warunków prawnych i organizacyjnych, w których dyrektor będzie mógł w pełni realizować swoje zadania zarządcze w stosunku do personelu.
- Wzmocnienie pozycji wicedyrektora szkoły. Obecnie w wielu szkołach zastępca dyrektora jest *de facto* odpowiedzialny za codzienne funkcjonowanie szkoły, czasem nawet pełni rolę faktycznego kierownika zespołu, ale ta ogromna odpowiedzialność nie jest formalnie potwierdzona.

Ciekawym problemem jest zapewnienie bezpiecznej i przewidywalnej sukcesji w szkołach, czyli planowanie przyszłej wymiany kadr kierowniczych, o której mówi cytowany wcześniej raport OECD (zob. podrozdział 6.2). Można sobie wyobrazić, że konkurs na dyrektora szkoły odbywa się na rok albo dwa lata przed czasem, w którym obecny dyrektor przechodzi na emeryturę albo na własną prośbę odchodzi ze szkoły (na przykład do kierowania inną placówką oświatową). Po wygraniu konkursie dyrektor *in spe* mógłby przez rok lub dwa lata być zastępcą obecnego dyrektora, sukcesywnie przejmować od niego kolejne zadania i odpowiedzialność, stopniowo wdrażać się do swojej nowej roli, ze wsparciem dyrektora odchodzącego. Taki jawny dla wszystkich proces zapewniłby szkole stabilność instytucjonalną i personalną oraz pozwoliłby nowym dyrektorom obejmować funkcję w warunkach zapewniających spokojną pracę. Jednak wdrożenie tego rozwiązania wymaga szczegółowych dyskusji i analiz, wykraczających poza ramy niniejszego rozdziału.

Można jednak powiedzieć, że postulowane rozwiązania prawne i organizacyjne, które pomogą wzmocnić przywództwo w polskich szkołach i jego możliwości podnoszenia poziomu nauczania, powinny być podporządkowane pewnej spójnej wizji, aby nie stały się zbiorem niepowiązanych, a nawet czasem wewnętrznie sprzecznych zmian. Taką wizją może być konieczność zbudowania w Polsce nowego zawodu dyrektora szkoły, odmiennego od zawodu nauczyciela, chociaż wymagającego pewnego doświadczenia w pracy pedagogicznej.

Bibliografia

Barański A., *Wybór dyrektora szkoły: Analiza uregulowań prawnych 1991–2011*, w: M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 7, ICM, Warszawa 2012.

Gronn P., Rawlings-Sanaei F., *Principal recruitment in a climate of leadership disengagement*, Australian Journal of Education 47 (2), 2003, <http://www.freepatentsonline.com/article/Australian-Journal-Education/106651905.html>

Herczyński J., Borek A., Stożek E., *Ocena potrzeb szkoły na podstawie osiągnięć uczniów oraz wyników ewaluacji zewnętrznej*, w: M. Herbst (red.), *Finansowanie oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 3, ICM, Warszawa 2012.

Jagielski J., *Status prawny dyrektora szkoły. Ekspertyza prawna*, ORE, Warszawa 2012.

Levitas A., *Wokół strategii oświatowych. Polskie i amerykańskie debaty o strategicznych problemach edukacji*, w: A. Levitas (red.), *Strategie oświatowe*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 1, ICM, Warszawa 2012.

Mazurkiewicz G., *Przywództwo edukacyjne*, Wydawnictwa Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009.

National College for School Leadership, *Key facts: National Professional Qualification for Headship*, Londyn 2012, <http://www.education.gov.uk/nationalcollege/index/professional-development/npqh/npqh-programme-details/npqh-modules.htm>

Pery A., *Status dyrektora szkoły. Poradnik dla samorządów i dyrektorów szkół*, ORE, Warszawa 2012.

Pilich M., *Analiza statusu prawnego dyrektora szkoły lub placówki jako kierownika samorządowej jednostki organizacyjnej na tle porównawczym*, ORE, Warszawa 2011.

Piotrowski M., *Polityka projakościowa gminy na przykładzie miasta Kwidzyn*, w: M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 7, ICM, Warszawa 2012.

Pleśniar M., *Jawność najlepszym lekarstwem*, „Dyrektor Szkoły” nr 2, 2003.

Pont B., Nusche D., Moorman H., *Improving School Leadership*, OECD, Paryż 2008.

Sobotka A., *Edukacja przedszkolna w wybranych krajach europejskich*, w: P. Swianiewicz (red.), *Edukacja przedszkolna*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 4, ICM, Warszawa 2012.

Sysko-Romańczuk S., Niedźwiecka A., Zaborek P., *Modele zarządzania oświatą w polskich samorządach*, w: M. Herbst (red.), *Zarządzanie oświatą*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 2, ICM, Warszawa 2012.

Szelewa S., *Relacje między samorządem terytorialnym a dyrektorami szkół*, w: M. Herbst (red.), *Zarządzanie oświatą*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 2, ICM, Warszawa 2012.

Wantuch P., *Monitorowanie pracy szkół*, w: M. Herbst (red.), *Zarządzanie oświatą*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej, tom 2, ICM, Warszawa 2012.

Więśław S., *Sytuacja i status zawodowy dyrektorów szkół i placówek oświatowych*, ORE, Warszawa 2012.

NOTY O AUTORACH

DECENTRALIZACJA OŚWIATY

Andrzej Barański

Radca prawny specjalizujący się w prawie oświatowym i prawie o szkolnictwie wyższym. Posiada wieloletnie doświadczenie w przygotowywaniu rozwiązań legislacyjnych oraz stosowaniu i interpretowaniu przepisów z tego zakresu, uzyskane w trakcie pracy w Departamencie Prawnym MEN, a następnie własnej kancelarii. Uczestniczył w pracach nad projektem ustawy o systemie oświaty, nad ustawami nowelizującymi tę ustawę oraz nad aktami wykonawczymi do niej.

Mikołaj Herbst

Adiunkt w Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego, autor publikacji z dziedziny finansowania oświaty, pomiaru osiągnięć szkolnych, a także rozwoju regionalnego i lokalnego. Jako konsultant zajmował się kwestią finansowania oświaty w Czarnogórze, na Ukrainie i w Bułgarii. W latach 2008–2009 był członkiem Zespołu Doradców Strategicznych Premiera RP.

Jan Herczyński

Koordynator projektu *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*, adiunkt w Interdyscyplinarnym Centrum Modelowania Uniwersytetu Warszawskiego. Wraz z Mikołajem Herbstem i Anthony'm Levitasem współautor monografii *Finansowanie oświaty w Polsce: Diagnoza, dylematy, możliwości* (2009). Autor analiz zarządzania i finansowania oświaty albańskiej, bułgarskiej, gruzińskiej, kirgiskiej, kosowskiej, litewskiej, macedońskiej, mołdawskiej, rumuńskiej, serbskiej i ukraińskiej.

Anthony Levitas

Ekspert w zakresie finansów publicznych, samorządów i oświaty, autor licznych raportów i analiz w dziedzinie finansowania samorządów. Uczestniczył w projektach w Polsce, Albanii, Armenii, Bośni i Hercegowinie, Kosowie, Macedonii, Rosji, Serbii oraz Turcji. Wraz z Janem Herczyńskim i Mikołajem Herb-

stem współautor monografii *Finansowanie oświaty w Polsce: Diagnoza, dylematy, możliwości* (2009).

Marek Piotrowski

Wykładowca w Kolegium Nauczycielskim w Warszawie i na Wydziale Pedagogicznym Uniwersytetu Warszawskiego. Współautor ośmiu podręczników internetowych dla gimnazjalnych nauczycieli biologii, chemii, fizyki i matematyki z zakresu dydaktyki (technik eksperymentalnych, gier edukacyjnych, wzajemnego nauczania oraz uczniowskich projektów edukacyjnych), wykorzystywanych w ramach Akademii Uczniowskiej przy Centrum Edukacji Obywatelskiej. Prowadzi monitoring osiągnięć z zakresu matematyki w gimnazjach i szkołach podstawowych Kwidzyna oraz szkołach ponadgimnazjalnych powiatu kwidzyńskiego.

Aneta Sobotka

Asystent ds. Badań w projekcie *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*. Skończyła gospodarkę przestrzenną na Uniwersytecie Warszawskim oraz zarządzanie w Szkole Głównej Handlowej.

Piotr Zaborek²³⁵

Adiunkt w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie, wykładowca Kolegium Gospodarki Światowej. Specjalista od metodologii badań, w tym wykorzystania metod badań jakościowych w naukach społecznych. Uczestnik licznych programów badawczych o charakterze naukowym i aplikacyjnym.

²³⁵ Dr Zaborek jest autorem rozdziału w tomie 2 Biblioteczki Oświaty Samorządowej, jednak w wyniku niedopatrzenia zabrakło noty o nim. Przepraszamy.

Biblioteczka Oświaty Samorządowej

Publikacja jest współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Biblioteczka Oświaty Samorządowej to seria siedmiu publikacji przeznaczonych dla jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Obejmuje główne obszary zarządzania oświatą przez gminy, powiaty i województwa:

- Oświatowe strategie polskich samorządów
- Zarządzanie oświatą na poziomie lokalnym
- Finansowanie oświaty przez samorządy
- Polityka gmin w obszarze edukacji przedszkolnej
- Przygotowywanie informacji o stanie realizacji zadań oświatowych
- Oświatowe wskaźniki odniesienia

Biblioteczka ma ułatwić samorządom rozpoznanie problemów oświaty oraz zachęcić do odpowiedzialnego i strategicznego myślenia o prowadzonych szkołach i placówkach. Zawarte w kolejnych tomach **Biblioteczki** rozdziały mają dwojaki charakter. Z jednej strony, opierając się na badaniach terenowych i ankietowych oraz licznych dyskusjach z samorządowcami, identyfikują obecne problemy i dylematy stojące przed organami prowadzącymi, dokumentują przyjęte przez samorządy rozwiązania zarządcze, z drugiej zaś proponują szereg rekomendacji w zakresie zarządzania lokalnymi systemami oświaty, prezentują nowe modele i rozwiązania, propagują przykłady dobrych praktyk. Niewątpliwym atutem serii jest różnorodność spojrzeń na oświatę – poszczególne rozdziały zostały napisane przez ekspertów z Uniwersytetu Warszawskiego, Szkoły Głównej Handlowej, Uniwersytetu Jagiellońskiego, Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej, przez przedstawicieli firm świadczących usługi dla samorządów, a także, co najważniejsze – przez doświadczonych samorządowców.

Mamy nadzieję, że **Biblioteczka Oświaty Samorządowej** będzie stanowić wartościowe źródło wiedzy o zarządzaniu oświatą na szczeblu lokalnym, skłoni Czytelników do namysłu i refleksji oraz zainspiruje do wdrażania nowych rozwiązań.

Cechą szczególną polskiej oświaty jest jej daleko posunięta decentralizacja, więc problematyka przekazywania uprawnień zarządczych w oświacie samorządom i szkołom jest ważna dla polskich oświatowców. Niniejszy tom **Biblioteczki** przedstawia analizy i raporty dotyczące doświadczeń międzynarodowych oraz kształtowania się ustroju polskiej oświaty w ciągu minionego dwudziestolecia, w podziale na dwie dekady: tworzenie systemu (lata 1990–1999) i stabilizacja systemu (lata 2000–2010). Omawiane są także kluczowe dla jakości oświaty relacje między dyrektorem szkoły i samorządem.



Interdyscyplinarne Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego
Uniwersytet Warszawski, ul. Pawińskiego 5a, 02-106 Warszawa

ISBN: 978-83-63490-07-2

Publikacja rozpowszechniana bezpłatnie.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

