

KAZIMIERZ PRZYSZCZYPKOWSKI, IZABELA CYTLAK

*Uniwersytet im. Adama Mickiewicza  
w Poznaniu*

## PARTNERSTWO W SAMORZĄDOWEJ POLITYCE OŚWIATOWEJ

**ABSTRACT.** Przyszczypkowski Kazimierz, Cytlak Izabela, *Partnerstwo w samorządowej polityce oświatowej* [Partnership in local government educational policy]. Studia Edukacyjne nr 27, 2013, Poznań 2013, pp. 7-27. Adam Mickiewicz University Press. ISBN 978-83-232-2691-8. ISSN 1233-6688

Analysis of the various documents of the local self-government education indicates that we deal with the evolution of activities concerning the importance of education. At the beginning of the transition period (1990s), local governments indicated mainly financial difficulties in acquiring education. Thinking about education only in terms of government responsibility was predominant. The main threat to self-government education was then and is now a tendency to unification. On the one hand, it expresses itself by being obedient to the directives and guidelines of the Ministry of Education, on the other hand, in thinking about education in electoral terms. Therefore the focus on short-term spectacular and low-risk activities that do not cause social conflicts. A long-term perspective is slowly but steadily more and more present in local government educational policy in recent (3-4) years. We can observe a clear diversification of activities in the field of financial regulation on self-government education. There is also a growing awareness of the need for financially supporting the education of local extra-budgetary funds (so-called EU funds). The widely promoted idea of an education partnership is an important task for self-government education. This idea may be the basis for connecting current educational issues in local communities with long-term problems. Even though the Polish school continues to be "an isolated island", it becomes more and more a self-government, community-based school but not in all areas of its functioning.

**Key words:** educational policy, educational partnership, local government

### Wstęp

Przedstawiając problem partnerstwa w oświacie w szerokim jego ujęciu, odwołamy się nie tylko do Ustawy o systemie oświaty i późniejszych decyzji z roku 1999, ale przede wszystkim do różnego rodzaju badań ukazujących prozę oświaty samorządowej. W swoich rozważaniach będziemy odwoływać się do badań, które zostały przeprowadzone przez pracowników

UAM w latach 2000-2010. Są to przede wszystkim raporty: Edukacja – przeciwdziałanie bezrobociu i rozwój przedsiębiorczości (2001), Diagnoza stanu oświaty w województwie wielkopolskim (2002), Strategia rozwoju oświaty w województwie wielkopolskim (2002), Polityka oświatowa dla Poznania (2006) oraz Analiza problemów przygotowania, przeprowadzenia i oceny wyników egzaminów zewnętrznych dla szkół podstawowych, gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych (ekspertyza – 2009). Ostatni wymieniony raport dotyczył województwa wielkopolskiego. Ważnym źródłem informacji były też raporty OKE w Poznaniu, dotyczące wyników sprawdzianu egzaminów w szkołach podstawowych, gimnazjach i matury w województwie wielkopolskim<sup>1</sup>. Innymi znaczącymi publikacjami z tego zakresu są również prace Marii Dudzikowej i zespołu Bogusława Śliwerskiego. Dotyczą one takich ważnych problemów, jak dekonstrukcja polityki oświatowej w okresie transformacji<sup>2</sup> i diagnoza uwarunkowań kapitału społecznego w szkołach<sup>3</sup>.

W wielu tych dokumentach oświata była najczęściej wpisywana w szerszy kontekst rozwoju społeczno-gospodarczego regionów. Wskazywano w nich na takie problemy, jak: wyrównywanie szans edukacyjnych, powszechna dostępność do placówek oświatowych, podnoszenie jakości kształcenia, czy szczególnie ważne dla oświaty powiązania z lokalnym rynkiem pracy.

Dlatego, dla podjętych rozważań trzy problemy uznano za podstawowe: 1) czy i w jakim zakresie samorządy lokalne skorzystały ze stojącej przed nimi szansy w stanowieniu o oświacie w swoich środowiskach; 2) jakie bariery utrudniają uspołecznienie oświaty w środowiskach lokalnych oraz 3) jakiego rodzaju strategię dominują w stanowieniu o oświacie i jakie czynniki o tym decydują? Kategorią spinającą te zagadnienia było partnerstwo różnych podmiotów na rzecz oświaty.

Problemy te wydają się istotne w toczących się, szczególnie w ostatnim czasie, dyskusjach dotyczących zwiększania roli samorządów w oświacie. Efekty tych dyskusji znalazły swój wyraz między innymi w decyzjach rządowych z roku 2009, nowelizujących Ustawę o systemie oświaty. Głównym celem tych zmian jest dalsze zwiększenie roli samorządów w oświacie. Wyraża się to z jednej strony w ograniczeniu roli kuratora oświaty, z drugiej

<sup>1</sup> K. Przyszczykowski, *Polityka oświatowa samorządów*, [w:] *Polityka oświatowa*, red. M. Korolewska, J. Osiecka-Chojnacka, Warszawa 2010. W artykule tym przedstawiono szerszą perspektywę oświaty samorządowej. Znalazły w nim miejsce m.in. takie problemy, jak rola i zadania samorządów w zreformowanym systemie oświaty oraz finansowe uwarunkowania oświaty samorządowej.

<sup>2</sup> B. Śliwerski, *Problemy współczesnej edukacji. Dekonstrukcja polityki oświatowej III RP*, Warszawa 2009.

<sup>3</sup> M. Dudzikowa i in., *Kapitał społeczny w szkołach różnego szczebla. Diagnoza i uwarunkowania*, Kraków 2011.

zań – w stworzeniu możliwości przekazania przez samorządy lokalne małych i średnich szkół oraz placówek oświatowych innym organom, np. stowarzyszeniom rodziców<sup>4</sup>.

Zmiany te mają w konsekwencji przyczynić się do wzrostu świadomości w jednostkach samorządu lokalnego odnośnie roli oświaty w rozwoju społeczności lokalnej i podejmowaniu w tym zakresie konkretnych działań.

Nie sposób nie zauważyć jednak, że oświata stała się elementem swojej gry politycznej. Dlatego, problem partnerstwa w zarządzaniu oświatą nie ograniczamy tylko do poziomu lokalnej oświaty samorządowej czy szkoły, ale ujmujemy go także w perspektywie stanowienia polityki oświatowej przez państwo, w makroperspektywie.

### **Znaczenie partnerstwa edukacyjnego w zarządzaniu oświatą samorządową**

Dla podjętych rozważań ważny staje się nie tylko problem, czy w zarządzaniu oświatą samorządy lokalne skorzystały z otrzymanego instrumentu w postaci Ustawy o systemie oświaty, ale także w jaki sposób to uczyniły. Ustawa ta wskazuje bowiem także na konieczność integralnego powiązania zadań oświatowych samorządów z problemami społeczności lokalnych. Nie sposób bowiem nie zauważyć, że transformacja ustrojowa w Polsce utrwaliła istnienie prowincji, co w połączeniu z niżem demograficznym (starzenie się społeczności lokalnych) nie pozostaje bez wpływu nie tylko na dostępność do instytucji i placówek oświatowych, ale w ogóle na ich obecność w małych społecznościach wiejskich. Często stawia się w tej sytuacji pytanie: czy prowincja to wyrok, czy wybór? Odpowiedź wydaje się dość jednoznaczna – że to raczej wyrok, często dożywocie<sup>5</sup>.

Ta dożywotnia prowincjonalność wielokrotnie, choć być może nie zawsze świadomie, sankcjonowana jest przez sposób uprawiania polityki oświatowej. W myśleniu o edukacji mamy do czynienia z obecnością paradygmatów typowych dla „myślenia politycznego polegającego na operowaniu władzą”. Powoduje to, jak pisze H. Muszyński, że zmiany w oświacie są obliczone na „krótki dystans i doraźny efekt” oraz nieuporządkowane, fragmentaryczne, dalekie od wewnętrznej spójności sposobu koncepcjonowania, a zwłaszcza projektowania reform<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Ustawa z 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (DzU 2009, nr 56, p. 458).

<sup>5</sup> M. Król, *Prowincja: wyrok czy wybór*, Nowa Res Publica, 2001, 1, s. 6-7.

<sup>6</sup> H. Muszyński, *Koncepcjonowanie reform szkolnych*, Neodidagmata, 1999, XXIV, s. 4-17.

Taki nieuporządkowany sposób myślenia o oświacie przenosi się na poziom samorządowy. Oświata w tej perspektywie nie jest identyfikowana w kategoriach potencjału rozwojowego dla środowiska lokalnego. Partnerstwu edukacyjnemu przypisuje się bardzo często wymiar fasadowy i sprządza do obecności przedstawicieli różnych organizacji oraz stowarzyszeń lokalnych, a także rodziców na okolicznościowych akademiach i patriotycznych uroczystościach. Nie są oni obecni w stanowieniu o lokalnej oświacie. Zerwane zostają w ten sposób więzi pomiędzy szkołą a środowiskiem lokalnym. W plastyczny sposób ujął to K. Konarzewski pisząc, że przedstawiciele władzy (także samorządowej) przede wszystkim mówili, posługując się „propagandowym frazesem”, a nie słuchali<sup>7</sup>.

W stanowieniu oświaty brakowało więc więzi pionowych: władza samorządowa – społeczność lokalna, ale i więzi poziomych – lokujących szkołę w zróżnicowanym środowisku lokalnym.

Celem partnerstwa edukacyjnego jest włączenie jak najszerszej grupy osób i instytucji w stanowienie o lokalnej oświacie. Chodzi w nim o stworzenie przestrzeni dla współpracy<sup>8</sup>, nie wyłącznie o wypracowanie celów oświatowych, ale także o permanentne monitorowanie ich realizacji<sup>9</sup>. Spójrzmy więc, jak ten problem przedstawia się z perspektywy różnych badań dotyczących polityki oświatowej samorządów. Za podstawowe należy uznać dwa problemy, a mianowicie partnerstwo dotyczące jakości nauczania i partnerstwo dotyczące problemów wychowawczych. Problem partnerstwa edukacyjnego w stanowieniu celów oświaty samorządowej zostanie omówiony w podrozdziale dotyczącym „Tworzenia długofalowej polityki oświatowej”.

Konieczność partnerstwa różnych kręgów społecznych (czy podmiotów stanowiących o edukacji) w stanowieniu o oświacie staje się szczególnie ważna w sytuacji znaczących deprivacji rozwoju społeczno-gospodarczego pomiędzy różnymi regionami w Polsce (czy społecznościami lokalnymi w ramach określonych regionów), co nie pozostaje bez wpływu na efektywność oświaty. Problem partnerstwa edukacyjnego, wyrażającego się m.in. w przekraczaniu w oświacie lokalnego wymiaru, nabiera swoistego znaczenia w sytuacji wyraźnych związków pomiędzy „kapitałem rodzinnym” a wynikami egzaminu humanistycznego i „kapitału regionalnego” w egzaminach z przedmiotów matematyczno-przyrodniczych. Związki te znalazły swoje potwierdzenie w badaniach przeprowadzonych przez Klub

<sup>7</sup> K. Konarzewski, *Gimnazjum po dwóch latach – zamierzenia i wyniki*, [w:] *Zmiany w systemie oświaty. Wyniki badań empirycznych*, Warszawa 2000, s. 23.

<sup>8</sup> M. Mendel, *Edukacja społeczna. Partnerstwo rodziny, szkoły i gminy w perspektywie amerykańskiej*, Toruń 2001, s. 53-74.

<sup>9</sup> J. Strzemieczny, A. Szeniański, *Poradnik dla zespołów prowadzących Politykę Oświatową Samorządu Terytorialnego*, Warszawa 2005.

Obywatelski na szóstoklasistach i gimnazjalistach wiosną 2002 roku oraz w latach późniejszych, szczególnie w badaniach M. Radoły (2010).

Autor ten wykazuje, że zróżnicowanie w obszarze kapitałów społecznego, kulturowego i ekonomicznego znacząco różnicuje kompetencje humanistyczne i matematyczno-przyrodnicze gimnazjalistów. Wpływa to w istotny sposób na kariery edukacyjno-zawodowe tej grupy młodzieży. W konsekwencji, decyduje o strukturalizacji środowiska lokalnego, jak i środowiska szerszego. Wpływa na ruchliwość społeczną młodego pokolenia<sup>10</sup>, bowiem konsekwencje tych związków nie pozostają bez wpływu na postrzeganie przez młodzież dostępności szkół. Dostępność ta, według młodzieży, jest nie tyle postrzegana w perspektywie przestrzennej (bliskość szkół), ale wiąże się również z jakością kształcenia we własnej szkole. Niska jakość kształcenia uniemożliwia, w opinii młodzieży, dostęp do szkół zgodnie z ich własnymi zainteresowaniami. Wykazały to m.in. badania P. Boćko w środowiskach popegeerowskich<sup>11</sup>. Młodzież w konsekwencji jest skazana na szkoły w swoim regionie.

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

We wspomnianych już wcześniej badaniach P. Boćko stwierdza, że mimo dużego odsetka rodziców akceptujących szkołę w środowisku popegeerowskim, współpraca między szkołą a rodzicami prawie w ogóle nie istnieje, albo ogranicza się wyłącznie do wywiadówek, mimo że blisko połowa uczniów ma problemy z nauką w szkole. Tylko 7% nauczycieli zapoznało się z warunkami życia tej młodzieży w domu. Nieznany jest więc nauczycielom „kapitał rodzinny” ich uczniów, a rodzicom oczekiwania szkoły wobec dzieci<sup>13</sup>.

Problem braku partnerstwa pomiędzy szkołą a rodziną nabiera szczególnego znaczenia w środowiskach „nieobecnych w szkole”. Są to uczniowie z problemami wychowawczymi i dydaktycznymi oraz rodzice w małym stopniu zainteresowani ich losem. Takich rodzin, jak twierdzi P. Boćko, w środowiskach popegeerowskich jest bardzo wiele. Szkoła dla tej grupy

<sup>10</sup> M. Radoła, *Spoleczne, kulturowe i ekonomiczne uwarunkowania egzaminów gimnazjalnych* (nieopublikowana rozprawa doktorska), Poznań 2011.

<sup>11</sup> Boćko P., *Wieś popegeerowska jako zdeorganizowane środowisko wychowawcze* (nieopublikowana rozprawa doktorska), Poznań 2010.

<sup>12</sup> Patrz: K. Przyszczypkowski, E. Solarczyk-Ambrozik (red.), *Diagnoza stanu oświaty w województwie wielkopolskim*, Poznań 2001.

<sup>13</sup> Boćko P., *Wieś popegeerowska*, s. 281.

osób jest „środowiskiem niezrozumiałym i obcym”, nie potrafią w ogóle jej ocenić. Brak partnerstwa pomiędzy tymi środowiskami w konsekwencji wypiera je (także szkołę) poza obszar edukacji. Większość młodzieży gimnazjalnej z tych środowisk (około 84,0%) uważa, że szkoła nie ma wpływu na ich przyszłość<sup>14</sup>. W szerszej perspektywie problem ten został przedstawiony w raporcie Komisji Europejskiej, dotyczącym przedwczesnego kończenia edukacji. Raport ten wskazuje, co można postrzegać w kategoriach swoistego paradoksu, że to rynek, często zgłaszający zapotrzebowanie na niskie kwalifikacje (np. w sektorze turystyki), może przyczyniać się do wcześniejszego kończenia edukacji, jak ma to miejsce w przypadku Hiszpanii<sup>15</sup>.

Nie w pełni jest też realizowany ustawowy zapis (art. 5a ust. 4) Ustawy o systemie oświaty, głoszący, że

Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego w terminie do dnia 31 października przedstawia organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego informację o stanie realizacji zadań oświatowych tej jednostki za poprzedni rok szkolny, w tym o wynikach sprawdzianu i egzaminów<sup>16</sup>, w szkołach tych typów, których prowadzenie należy do zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego.

Mimo że raporty te są upublicznione przez Okręgowe Komisje Egzaminacyjne (m.in. na stronach internetowych) i dostępne dla wszystkich zainteresowanych, nadal właśnie ze względu na brak partnerstwa, m.in. między OKE, dyrektorami szkół, nauczycielami i rodzicami, jak wskazały przeprowadzone analizy, powoduje niewłaściwe rozumienie „filozofii” tych egzaminów przez poszczególne podmioty edukacji, utrudnia konfrontowanie założeń teoretycznych egzaminów z praktycznym ich wykorzystaniem i uniemożliwia redukcję pojawiających się błędów<sup>17</sup>.

Stąd, jak wskazują analizy OKE w Poznaniu, niska jakość kształcenia jest wartością stałą w określonych regionach, czy określonych szkołach. Partnerstwo edukacyjne staje się więc ważnym elementem w procesie kształtowania wysokiej jakości kształcenia. Pozwala bowiem na uchwycenie słabych i mocnych stron procesu kształcenia w poszczególnych szkołach. Wskazuje na kierunki pracy, a przede wszystkim uświadamia, że

<sup>14</sup> Tamże, s. 301.

<sup>15</sup> Za: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów pt.: Przeciwdziałanie zjawisku przedwczesnego kończenia nauki: kluczowy wkład w realizację strategii „Europa 2020” (z 31.01.2011 r.).

<sup>16</sup> O których mowa w art. 9 ust. 1 pkt. 1, 2 i 3 lit. b-f [przyp. aut.].

<sup>17</sup> Patrz: A.I. Brzezińska, K. Przyszczypkowski, I. Cytlak i in., *Analiza problemów przygotowania, przeprowadzenia i oceny wyników egzaminów zewnętrznych dla szkół podstawowych, gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych* – ekspertyza, Poznań 2009.

problemy kształcenia (także i wychowania) są zróżnicowane ze względu na specyfikę otoczenia szkoły. Szkoła staje się bardziej samorządowa, kiedy bardziej wpisuje się w ideę partnerstwa edukacyjnego, tak ze wszystkimi podmiotami oświaty, jak i własnym otoczeniem. Szczególnie ważne w tym partnerstwie wydaje się realne włączenie rodziców i uczniów w proces interpretacji wyników egzaminów, jakie otrzymują uczniowie. Rodzice i uczniowie często są biernymi odbiorcami tych informacji. W konsekwencji, może to doprowadzić do zrozumienia egzaminu jako narzędzia rozliczenia się z wynikami, obciążone ryzykiem oceniania pracy ucznia i wtórnie – oceniania rodzica jedynie przez pryzmat ilościowych wyników egzaminacyjnych, spostrzegania egzaminu jako narzędzia segregowania uczniów, eskalacji „niezdrowej” rywalizacji między uczniami i rodzicami – „wyścig szczurów”, co w efekcie obniża motywację uczniów, a także i rodziców do właściwego znaczenia przypisywanego edukacji (trzeba uczyć się dla punktów) i wyklucza poza obszar edukacji<sup>18</sup>.

Partnerstwo edukacyjne winno przyczynić się do podzielenia zbliżonych wartości i wynikających z nich wizji edukacji. Jak pokazują badania M. Dudzikowej i jej zespołu, brak partnerstwa edukacyjnego może się przyczyniać do „erozji kapitału społecznego” w społecznościach lokalnych, w których ważną rolę odgrywa szkoła<sup>19</sup>. Tylko wspólnie wypracowana, w wyniku partnerstwa edukacyjnego, wizja daje szansę na zaangażowanie się wszystkich podmiotów (władz samorządowych, kuratorium, OKE, szkół, dyrektorów, nauczycieli, uczniów i rodziców) w jej realizację. Brak takiego partnerstwa staje się jedną z podstawowych słabych stron oświaty samorządowej. Inspirującą rolę w tym zakresie winny podjąć samorzady lokalne.

## **Szkoła samorządowa. Instytucja za zamkniętymi drzwiami**

Przyjrzyjmy się szkole samorządowej z perspektywy przypisywanych jej w reformie oświaty cech i spróbujmy odpowiedzieć na pytanie: czy mamy do czynienia wyzwalaniem aktywności szkół, nauczycieli, uczniów i rodziców? Czy w szkole zamiast rutyny i poprzestawaniu na niezmiennych metodach kształcenia mamy do czynienia z twórczością i aktywnością? Czy przypadkowo nie jest tak, że zamiast zmian mamy w szkole samorządowej do czynienia z chaosem i zagubieniem?<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Tamże, s. 58 i P. Boćko, *Wiś popegeerowska*, s. 301.

<sup>19</sup> Zob. M. Dudzikowa i in., *Kapitał społeczny*.

<sup>20</sup> M. Czubaj, *Szkoła w oślej ławce*, „Polityka”, 2004, 20.

Analiza badań wskazuje, że we współczesnej szkole samorządowej mamy do czynienia ze swoiście rozumianą „grą”, prowadzoną zarówno przez dyrektorów, nauczycieli, uczniów, jak i rodziców.

Każda z tych stron jest świadoma swoich kompetencji i niekompetencji, jednak te drugie deleguje poza obszar szkoły, albo w szkole funkcjonują one w ramach ukrytego programu. Uczniowie świadomi swoich niekompetencji, jakie wynoszą z edukacji szkolnej, poszukują w sposób „wymuszony” przez szkołę (szkoła w małym stopniu im to zabezpiecza) dodatkowych, najczęściej poprzez korepetycje, zajęć poza szkołą<sup>21</sup>.

Z kolei, nauczyciele świadomi dysfunkcjonalności szkoły (stwierdziło to 49,0% badanych nauczycieli) w perspektywie współczesnego rynku pracy niewiele w tym zakresie zmieniają, bowiem w zmianie upatrują zagrożenia utraty pracy (musieliby zmienić swoje kompetencje)<sup>22</sup>. W ten sposób szkoła izoluje się od środowiska, środowisko z kolei nie postrzega pozytywnej roli szkoły w rozwiązywaniu lokalnych problemów. Mamy w tym przypadku do czynienia z nieprzystawalnością szkoły i środowiska. W konsekwencji, sytuacja ta powoduje migrację młodzieży z tych środowisk do środowisk bogatszych i zróżnicowanych, także w ofercie edukacyjnej. Czyni to jednak przede wszystkim młodzież z lepiej sytuowanych rodzin. Dane OKE (z różnych okresów egzaminacyjnych) wskazują, że niewielki procent (maksymalnie 14%) maturzystów wybiera na poziomie podstawowym „przedmioty ściśle”, czyli fizykę (5%), biologię (8%), czy chemię (3%) jako przedmioty maturalne. W zakresie poziomu rozszerzonego można wskazać, że przedmioty wybierane na tym poziomie to najczęściej przedmioty obowiązkowe. Warto wskazać, że 24% maturzystów wybrało język angielski, 17% matematykę, a 10% język polski jako przedmioty dodatkowe na poziomie rozszerzonym. Z kolei, na poziomie nieobowiązkowym rozszerzonym najczęściej wybierano geografię (9%), biologię (9%), czy chemię (7%)<sup>23</sup>. Trudno w związku z tym mówić o realizowaniu celów zawartych w Deklaracji Lizbońskiej. Te same źródła wskazują, że program rozszerzony (w 2013) na maturze wybrało około 25,0% uczniów, a tyle osób właśnie zdawało maturę na początku lat 90. Można więc stwierdzić, że wzrost kompetencji uczniów przez ostatnie 20 lat nie uległ znaczącej zmianie. Korzystają oni z możliwości zdawania matury, ale mają świadomość, że nie w pełni są do tego egzaminu przygotowani i wybierają coraz częściej program podstawowy, a nie rozszerzony. Szkoła staje się w ten sposób klasycznym przykładem nieprzystawalności różnych żyjących obok siebie pokoleń, gdzie mamy

<sup>21</sup> E. Putkiewicz, *Korepetycje – szara strefa edukacji*, Warszawa 2005.

<sup>22</sup> Patrz: K. Przyszczypkowski, E. Solarczyk-Ambrozik, *Edukacja – przeciwdziałanie bezrobociu i rozwój przedsiębiorczości*, Poznań 2001.

<sup>23</sup> Zob.: [www.cke.edu.pl](http://www.cke.edu.pl)

do czynienia ze zderzeniem się nowych sposobów życia ze starą kulturą, z „nieprzystawalnością doświadczeń, odmienności światów (...) odmienności nie tylko wzorów życia, ale przede wszystkim perspektyw, wizji przyszłości”. Perspektywa dorosłych zanurzona jest w przeszłości, nie wkracza w przyszłość, może ma moc pociągającą tylko dla dorosłych i im podobnym, a nie młodych patrzących w inną stronę świata<sup>24</sup>. Badania wskazują, że większość uczniów nie postrzega szkoły i zdobywanych w niej kompetencji w perspektywie przyszłej pracy. Nie realizuje, w ich opinii, wizji ich przyszłości. Atrybuty roli nauczyciela są we współczesnej szkole dominujące. Wymuszają one, wręcz narzucają uczniowi ściśle określoną rolę, jaką ma w szkole do spełnienia. W takiej szkole nauczyciel nie rozumie świata psychologicznego dziecka. Jego (nauczyciela) świat i świat dziecka są to światy o odmiennej strukturze kognitywnej. Odmienność ta wynika z odmiennej przeszłej i odmiennej przyszłej perspektywy nauczyciela i ucznia<sup>25</sup>. To wzmocnienie rozziewu „świata” nauczycieli i „świata” uczniów znajduje także swoje odzwierciedlenie w polityce kadrowej. Spośród 665 073 zatrudnionych, najwięcej pracuje w pełnym wymiarze godzin (82% ogółu), czyli na pełnym etacie lub nawet go przekracza, natomiast 18% to nauczyciele niepełnozatrudnieni<sup>26</sup>.

Oddzielne zagadnienie stanowi wiek nauczycieli. Można zauważyć, jak pokazują dane ORE, że mamy tutaj do czynienia z problemem przesunięcia pokoleniowego w stronę pokoleń starszych. Średnia wieku nauczyciela wynosi 41 lat<sup>27</sup>. Brak młodych grozi powstaniem luki pokoleniowej (nie będzie kto miał zastąpić starszych nauczycieli i nie będzie to przejście płynne). Ta luka pokoleniowa ma także swoje „przełożenie” na preferowany model szkoły (placówki oświatowej). Starsi stażem nauczyciele, kształceni w tradycyjnej kulturze edukacyjnej w większym stopniu niż młodszy stażem, edukowani w bardziej otwartym systemie kształcenia (studia dwustopniowe i mobilność studiów: MOST czy MISH), opowiadają się (co potwierdzają różne badania) za technologicznym modelem szkoły, w której pierwszeństwo ma efektywność kształcenia oparta na reprodukcji i przedmiotowych relacjach interpersonalnych nauczyciel – uczeń. W takiej szkole mamy do czynienia przede wszystkim z nagradzaniem wysokich osiągnięć uczniów,

<sup>24</sup> K. Przyszczypkowski, A.I. Brzezińska, E. Solarczyk-Ambrozik i in., *Polityka oświatowa dla Poznania*, Poznań 2006, s. 21.

<sup>25</sup> K. Przyszczypkowski, *Polityczność (w) edukacji*, Poznań 2012, s. 143.

<sup>26</sup> J. Zarębska, *Nauczyciele w roku szkolnym 2010/2011*, Raport ORE, Warszawa 2012, s. 6.

<sup>27</sup> Tamże, s. 4. Warto dodać, że nauczyciel pracujący raz jako pełnozatrudniony, innym razem jako niepełnozatrudniony, liczony jest tylko raz jako nauczyciel zatrudniony w pełnym wymiarze godzin. Nauczyciel niepełnozatrudniony pracujący w kilku miejscach także jest liczony tylko raz.

selekcją uczniów słabszych, a współpraca szkoły z różnymi instytucjami w środowisku lokalnym ma przede wszystkim charakter instrumentalny<sup>28</sup>. Alternatywnym modelem, w znacznym stopniu preferowanym przez młodszych stażem nauczycieli, jest model społeczny szkoły (placówki oświatowej), w której dominujący jest ich własny rozwój i rozwój uczniów. Znajduje to potwierdzenie w preferowaniu różnych form dokształcania i doskonalenia przez młodszych aniżeli starszych stażem nauczycieli<sup>29</sup>. W takiej szkole, dzięki bliskości pokoleniowej nauczycieli i uczniów, mamy do czynienia z równowagą pomiędzy kształceniem, wychowaniem i opieką, relacje są bardziej podmiotowe, a pomoc każdemu uczniowi (zdolnemu, przeciętnemu i słabemu) ma charakter zindywidualizowany i elastyczny<sup>30</sup>.

Obecna we współczesnej szkole „nieprzystawalność pokoleniowa”, wyrażająca się w rozbieżności i nieprzystawalności „świata” nauczycieli i „świata” uczniów, znajduje także swoje potwierdzenie w analizie planów wychowawczych szkół.

Prawie wszystkie badane w Poznaniu szkoły działające na tym samym poziomie, jak i na różnych szczeblach edukacji wskazują na ważność wychowania, stawiając niemal te same cele, co świadczyłyby, że „wychowanie jest jedno” i nie ma potrzeby uwzględniania specyfiki rozwoju uczniów w różnych fazach życia, specyfiki środowiska i rodzin, z których pochodzą uczniowie. W tych ofertach wychowawczych nie widać „tożsamości” szkoły, natomiast dominuje kierowanie się przede wszystkim wytycznymi. Aby dobrze wypaść, konstruuje się programy – kopie tych wytycznych<sup>31</sup>. Szkoła nie kreuje więc ucznia tak w wymiarze kształcenia, jak i szerokiego rozwoju osobowości. W konsekwencji, szkoła samorządowa nadal w wielu przypadkach „poddaje” się woli centralnych władz oświatowych<sup>32</sup>.

Nauczyciele sytuują się więc w centrum zagadnień związanych z polityką oświatową, formułowaną na wszystkich szczeblach systemu edukacji, zarówno dotyczących jakości kształcenia, jak i wychowania, opieki, profilaktyki, społecznych funkcji szkoły, czy wreszcie finansowych aspektów

<sup>28</sup> Znajduje to także swój wyraz w komunikacji między nauczycielami i uczniami. Badania Ryszarda Pęczkowskiego wskazują, że komunikacja ta ma wymiar prawie jednokierunkowy; około 89,7% pytań na lekcjach formułują nauczyciele, a tylko 10,2% uczniowie. Zob.: R. Pęczkowski, *Funkcjonowanie klas łączonych w polskim systemie edukacji*, Rzeszów 2010.

<sup>29</sup> Zob. dane Ośrodków Dokształcania Nauczycieli.

<sup>30</sup> K. Przyszczypkowski, A.I. Brzezińska, E. Solarczyk-Ambrozik i in., *Polityka oświatowa dla Poznania*, s. 233-242.

<sup>31</sup> Tamże, s. 186-188.

<sup>32</sup> Sytuacja taka była szczególnie widoczna w latach 2005-2007, kiedy ówczesne MEN kierowało do szkół zalecenia dotyczące programów wychowawczych i oczekiwało różnego rodzaju sprawozdawczości dotyczącej ich realizacji (m.in. patologii w szkole). Wówczas, problemy z perspektywy lokalnej specyfiki przekształcały się w perspektywę ogólnokrajową.

funkcjonowania oświaty. Status zawodowy nauczycieli określa odrębna ustawa, co wynika z faktu, iż zawód ten ma szczególną rangę społeczną. Daje też wyjątkowe poczucie bezpieczeństwa, gwarantowane przede wszystkim dyskusyjną Kartą Nauczyciela. Bardzo ważnym elementem całościowej polityki oświatowej jest więc kształcenie i awans zawodowy nauczycieli w perspektywie ich zatrudnienia w oświacie, ale koniecznie z uwzględnieniem profilu ideowego oświaty (modele placówek oświatowych). Specyfika pracy nauczycieli wymaga permanentnego doskonalenia umiejętności zawodowych i ustawicznego poszerzania nie tylko wiedzy przedmiotowej i kompetencji dydaktycznych, ale również kompetencji niezbędnych do realizacji szeroko ujętych społecznych funkcji szkoły, jakie rysują przed nią przeobrażenia współczesnego świata i dynamiczny postęp technologiczny.

Niestety, współczesna szkoła staje się swoistym „zbiorem zamkniętym”, realizującym przede wszystkim własne „wewnętrzne” cele. Nie staje się instytucją wyposażającą uczniów w różnorodne kompetencje, pozwalające im nie tylko na wykorzystanie zgromadzonej wiedzy oraz umiejętności w realizacji „typowych” zadań zawodowych i życiowych, ale także nie umożliwia dalszego ich poszerzania i modyfikowania w taki sposób, aby mogli samodzielnie podejmować dotyczące ich decyzje i być elastyczni w podejmowanych działaniach. Testy egzaminacyjne w większym stopniu odwołują się do wiedzy encyklopedycznej, sprawdzają umiejętność wyboru niż rozwiązywania problemów<sup>33</sup>.

Struktura szkolnictwa wskazuje na jego silny związek z potencjałem rozwojowym poszczególnych województw. W regionach centralnych, bliżej miast wojewódzkich, mamy większą liczbę szkół o profilu ogólnokształcącym, co w konsekwencji odzwierciedla się wzrostem liczby młodzieży uczącej się w tych szkołach. W regionach tych istnieją również większe, aniżeli w regionach o niskim potencjale rozwojowym, możliwości kształcenia zawodowego, bardziej zróżnicowanego i na wysokim poziomie. Szkolnictwo jest tam więc bardziej zróżnicowane i znajduje się na znacznie wyższym poziomie, aniżeli w regionach o niskim potencjale rozwojowym, jako że wyłącznie w „miastach centralnych” znajdują się szkoły ogólnokształcące, szkolnictwo zawodowe, jak i ponadgimnazjalne.

Zagrożeniem dla oświaty samorządowej jest nieadekwatność struktury szkolnictwa. Wyraża się ona często słabą znajomością szerszej polityki gospodarczej środowisk lokalnych. Sytuacja ta spowodowana jest brakiem informacji zwrotnej odnośnie efektywności zewnętrznej szkół, wyrażającej się między innymi w losach absolwentów. Szkoły nie prowadzą

<sup>33</sup> A.I. Brzezińska, K. Przyszczypkowski, I. Cytlak i in., *Analiza problemów przygotowania*.

monitoringu dotyczącego prognoz rozwoju, np. powiatów w poszczególnych województwach. W ten sposób szkoła, co potwierdzają badania, nie staje się partnerem między innymi dla gospodarki<sup>34</sup>. Niestety, problem Polskiej Ramy Kwalifikacji doprowadził do postrzegania szkoły jako swoistej „maszyny sortującej” dla gospodarki. Zagrożona została w ten sposób jej funkcja humanistyczna.

Polityka oświatowa samorządów lokalnych w niewielkim stopniu powiązana jest z polityką społeczną tego środowiska. Zauważalny jest brak partnerstwa w tych obszarach. Jak uważa A. Hargreaves,

Ludzie zawsze chcą zmieniać nauczycieli. Rzadko kiedy było to tak prawdziwe jak w ostatnich latach. W obecnych czasach globalnej konkurencyjności, podobnie jak we wszystkich momentach kryzysu ekonomicznego, popadamy w ogromną moralną panikę nad tym jak przygotowujemy przyszłe pokolenia. Nieliczni chcą zmieniać gospodarkę, ale wszyscy – politycy, media, jak i społeczeństwo chcą zmienić coś w edukacji<sup>35</sup>.

Problemy oświatowe postrzegane są najczęściej w perspektywie „kadenencji wyborczych”. W marginalnym stopniu mamy do czynienia z połączeniem perspektywy krótkoterminowej z długoterminową. Sytuacja ta spowodowana jest między innymi brakiem spójnych zasad zbierania i analizy danych na temat lokalnych problemów oświatowych oraz ich monitoringu. Wprawdzie w opracowaniach wyników egzaminów Okręgowych Komisji Egzaminacyjnych wskazuje się, że raporty z nich są udostępnione w wersji elektronicznej z komentarzem dydaktycznym i niezbędnymi danymi odnośnie ich analizy, a także dane dotyczące tendencji rozwojowych szkół, natomiast stałe niskie wyniki tych egzaminów w tych samych regionach (szkołach) wskazują, że informacje te nie są właściwie wykorzystywane. Co więcej, analiza programów działania wielu Ośrodków Doskonalenia Nauczycieli wskazuje, że podejmują one działania w niewielkim stopniu związane z podstawowymi problemami oświatowymi w swoim regionie (zob. dane ODN). Z informacji Wielkopolskiego Kuratora Oświaty<sup>36</sup> wynika, że w szkołach zauważa się brak szkoleń dla nauczycieli w zakresie wykorzystania wyników sprawdzianów i egzaminów zewnętrznych. Większość wyników uzyskanych z różnych badań prowadzi do wniosku, że szkoły samorządowe nie mają pełnej świadomości odnośnie możliwości różnicowania profili swojej działalności dydaktycznej i wychowawczej.

Szkoły realizują w większości model „technologiczny” niż „społeczny”, w którym dominuje funkcja kształcąca szkoły, a marginalizuje się dążenie

<sup>34</sup> K. Przyszczypkowski, E. Solarczyk-Ambrozik, *Edukacja – przeciwdziałanie*.

<sup>35</sup> A. Hargreaves, *Changing teachers, changing times*, Chapter 9, (*Collaboration and contrived collegiality*), New York 1994, p 5.

<sup>36</sup> Patrz: [www.ko.poznan.pl](http://www.ko.poznan.pl)

do swoistej równowagi pomiędzy kształceniem, wychowaniem i opieką. Obserwuje się presję na osiągnięcie przez uczniów „odpowiedniego poziomu” i nagradza wysokie osiągnięcia, często kosztem nacisku na czynione przez ucznia postępy, drogę jego rozwoju, docenianie jego wysiłku. W modelu „technologicznym” mamy do czynienia z selekcją uczniów słabych, występuje ryzyko etykietyzowania. Natomiast w modelu „społecznym” dominuje indywidualizacja pomocy, oferowanej „dla każdego, zarówno ucznia zdolnego, przeciętnego i opóźnionego”. W pierwszym modelu nauczyciel postrzegany i traktowany jest przez władze oświatowe oraz rodziców instrumentalnie. Dominują w takiej szkole przedmiotowe relacje interpersonalne, a dyrektor jest osobą „zarządzającą placówką”. W modelu drugim – „społecznym”, niestety marginalizowanym, nauczyciel postrzegany jest i traktowany podmiotowo, toteż dominują podmiotowe relacje interpersonalne. Szkoła to społeczność – nauczyciel, uczniowie i rodzice są „uczestnikami” procesu edukacyjnego, a dyrektor jest w niej liderem zespołu. Taką szkołę charakteryzują silne więzi ze środowiskiem lokalnym. Włącza ona różne instytucje w swoje „własne” życie, wzbogacając w ten sposób ofertę wychowawczą. Niestety, jak wynika z przeprowadzonych analiz w badanych regionach, szkoły takie nie są dominujące. Priorytetem staje się w nich jednak efektywność kształcenia, mierzona zdawalnością egzaminów. W konsekwencji, szkoła „służy” egzaminowi. W marginalizowanym modelu „społecznym” priorytetem jest i rozwój nauczycieli, i uczniów. Egzamin „służy w tym przypadku szkole. Szkoła staje się organizacją uczącą się”<sup>37</sup>. Jeżeli już analizuje się wyniki egzaminów zewnętrznych, to prawie w ogóle nie opracowuje programów działania, a przede wszystkim nie wprowadza ich w życie w celu podnoszenia jakości kształcenia.

Generalnie należy stwierdzić, że szkoły samorządowe nie wykorzystują w pełni potencjału rozwojowego społeczności, w których są ulokowane. Niestety, bardzo często barierą zmian w tym zakresie są nauczyciele, którzy choć świadomi swoich ograniczeń, nie podejmują działań w kierunku ich zmiany. Jak uważa L. Darling-Hammond, instytucjonalizacja partnerstwa wymaga nowych praktyk organizacyjnych, sprowadzających się nie tylko do spraw finansowania oświaty, ale również zarządzania, współpracy z uczelniami wyższymi, czy szeroko rozumianej kultury organizacyjnej szkoły<sup>38</sup>. Kładąc nacisk na kształcenie nauczycieli, należy uwzględnić trendy europejskiej polityki oświatowej, która zakłada, że:

<sup>37</sup> K. Przyszczykowski, A.I. Brzezińska, E. Solarczyk-Ambrozik i in., *Polityka oświatowa dla Poznania*, s. 237-242.

<sup>38</sup> L. Darling-Hammond, *Developing professional development schools: early lessons, challenge and promise*, [in:] *Professional Development Schools: Schools for Developing a Profession*, ed. L. Darling-Hammond, New York 1994, p. 22.

- stały rozwój zawodowy nauczycieli został uznany za integralny składnik ich pracy zawodowej;
- placówki oświatowe stanowią dobre miejsce do nauki i rozwoju zarówno dla siebie jako organizacji, nauczycieli oraz całej społeczności lokalnej;
- proces kształcenia nauczycieli, rozwoju pracowników placówek oświatowych koncentruje się na badaniach, których wyniki mają stanowić podstawę dla dalszego rozwoju i poprawy jakości pracy placówki jako organizacji działającej w środowisku lokalnym<sup>39</sup>;
- zapewnia klauzulę form zaawansowanej certyfikacji dla nauczycieli, aby zdobywane przez nich kompetencje były na najwyższym poziomie (zawężenie form kształcenia do ośrodków renomowanych, które są w stanie potwierdzić swoje kwalifikacje w określonych obszarach, a nie „kształcenie dla dokumentu”, bez przeniesienia na konkretne kompetencje);
- gwarantuje spójne formy i programy kształcenia dla pracowników biorących udział w kształceniu nauczycieli w szkołach wyższych, jak również na poziomie placówek oświatowych (np. nauczyciele współpracujący z nauczycielami stażystami czy niedawno mianowanymi)<sup>40</sup>.

Należy w tym miejscu wspomnieć o konieczności współpracy z szeroko pojętym otoczeniem biznesu<sup>41</sup>, jako partnerem w kształceniu nauczycieli i wspieraniu placówek oświatowych w działaniach na rzecz przejścia uczniów z poziomu edukacji na rynek pracy.

## **Tworzenie długofalowej polityki oświatowej jako przejaw partnerstwa edukacyjnego**

Analiza różnych dokumentów dotyczących polityki oświatowej samorządów lokalnych wskazuje na znaczące ich zróżnicowanie. Co istotne, powstają one przede wszystkim w dużych miejskich aglomeracjach, często przy współpracy z uczelniami wyższymi<sup>42</sup>. Niestety, w mniejszych

<sup>39</sup> Por.: program *Polityka Oświatowa Samorządu Terytorialnego*, realizowany przez Centrum Edukacji Obywatelskiej jako przykład dobrej praktyki w tym zakresie. Więcej o programie: [http://www.ceo.org.pl/sites/default/files/CEO/davBinary/Publikacje/post\\_broszura\\_ze\\_zdjeciami1.pdf](http://www.ceo.org.pl/sites/default/files/CEO/davBinary/Publikacje/post_broszura_ze_zdjeciami1.pdf) [data dostępu: 04.04.2013].

<sup>40</sup> F. Buchberger et al., *Green paper on teacher education in Europe: high quality teacher education for high quality education and training*. Thematic Network for Teacher Education in Europe (TNTEE), Sweden 2000, p. 13.

<sup>41</sup> Np. ośrodkami przedsiębiorczości, takimi jak np. Inkubatory przedsiębiorczości zajmujące się inkubacją i promocją działań przedsiębiorczych, wspierających placówki oświatowe w działaniach na rzecz przedsiębiorczości, ośrodkami innowacji zajmującymi się współpracą nauki z biznesem w zakresie innowacyjności pomysłów oraz różnego rodzaju instytucje finansowe.

<sup>42</sup> Zob. K. Przyszczypkowski, A.I. Brzezińska, E. Solarczyk-Ambrozik i in., *Polityka oświatowa dla Poznania*.

miastach czy gminach takich dokumentów nie ma w ogóle, a problematyka oświatowa ogranicza się często do kilku bardziej ogólnych haseł. Perspektywą czasową tej polityki są najczęściej kadencje działania samorządów lokalnych – najczęściej 3-4-letnie (Warszawa 3 lata, Poznań 3 lata). W koncepcjach dominuje perspektywa krótkoterminowa, przy marginalizacji perspektywy długoterminowej. Porównując przyjmowane przez samorządy lokalne działania w zakresie polityki oświatowej, można jednak dostrzec dość znaczące ich zróżnicowanie. M. Sielatycki stwierdza, że różnią się one „pod względem umiejscowienia w systemie prawnym poszczególnych samorządów, szczegółowości zapisów, obejmują także różne horyzonty czasowe (...) są (jednak PK) do siebie w dużej mierze podobne, gdyż problemy edukacyjne w różnych częściach kraju są w znacznym stopniu takie same”<sup>43</sup>.

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

Odminną od „życzeniowej” propozycję polityki oświatowej zaproponowano w rozwiązaniu „poznańskim”. Koncepcja polityki oświatowej dla Poznania oparta była nie tylko na analizie różnych dokumentów stanowiących o oświacie, ale także między innymi danych demograficznych, jakkolwiek poprzedzona dyskusjami z prezydentem i wiceprezydentami miasta Poznania, członkami Komisji Oświaty Rady Miasta i dyrektorami szkół oraz placówek oświatowych. Odwołano się także do „Miejskiej Strategii Polityki Społecznej”, „Planów rozwoju miasta na lata 2005-2010”, czy „Danych statystycznych i finansowych Wydziału Oświaty Urzędu Miejskiego”. Ważne miejsce w przygotowywanym projekcie „Polityki oświatowej dla Poznania” zajęły różnego rodzaju dane demograficzne.

Generalna uwaga, jaka nasuwa się po analizie wszystkich dostępnych dokumentów odnośnie polityki oświatowej, dotyczy braku komplementarnego postrzegania oświaty przez podmioty o niej stanowiące, jak też braku myślenia strategicznego odnośnie jej rozwoju, szczególnie w takich kategoriach, jak: kompleksowość, dostępność, ustawiczność, specyficzność i partnerskość oraz brak podejmowania rozstrzygnięć dylematów istniejących w samorządowej polityce oświatowej. Unifikuje się w skali całych regionów zadania oświatowe, nie zwracając uwagi na ich regionalne zróżnicowanie. Diagnoza oświaty, np. w Wielkopolsce i Poznaniu oraz innych miastach wojewódzkich, wykazała, że w oświacie samorządowej nadal

<sup>43</sup> M. Sielatycki, *Polityka oświatowa największych miast Polski*, Dyrektor Szkoły, 2007, 12, s. 1-8.

niezbyt ważne jest określenie zadań bieżących i perspektywicznych w celu stworzenia systemu priorytetów i kryteriów wyboru zadań pierwszoplanowych. Nie postrzega się jej jako procesu i nie nadaje dynamicznego wyrazu, a wręcz przeciwnie – ujmuje bardziej statycznie. Stąd, istnieje konieczność opracowania i wdrożenia nieobecnego dotychczas systemu komunikacji tak w obrębie oświatowych jednostek samorządowych (gminnych, powiatowych i wojewódzkich), jak i z otoczeniem. Brak gotowości do wspólnego rozwiązywania problemów edukacyjnych ze strony rodziców, jak i całej społeczności lokalnej powoduje, że nadal mamy do czynienia z wyobcowaniem szkoły z lokalnego środowiska.

Sytuacja ta prowadzi w konsekwencji do już zanikającego, ale nadal obecnego, dewaluowania i delegitymizacji instytucji oraz placówek oświatowych. Wyraża się to utratą wrażliwości na problemy np. małych, drogich, o niskim poziomie kształcenia, szkół, których istnienie „za wszelką cenę” bronią określone społeczności (np. rodzice na małych wsiach), w „zimnym” reagowaniu na instytucje odrzucone (nie chcą zmiany, stąd „mało” mają). Szkoły te, jak i inne placówki nieaprobujące zmiany, są w konsekwencji dewaluowane, obniżona jest w odczuciu zewnętrznym ich wartość, a w ich ocenach znaczącą rolę spełniają stereotypy społeczne i mechanizmy negatywnego etykietyzowania. W konsekwencji, są spychane na „margines życia oświatowego”<sup>44</sup>.

Innym rodzajem zagrożenia dla oświaty samorządowej jest jednak występujące nadal „otwieranie się” na propozycje centralne (MEN), tak w zakresie kształcenia, jak i wychowania. Wyrazem tego jest między innymi opieranie procesu kształcenia w wielu szkołach (i ich oddziałach) na jednym głównie programie nauczania i ujednoliconym programie wychowawczym.

W ten oto sposób samorządowa polityka oświatowa przestaje być przede wszystkim zgodna z polityką społeczną lokalnej społeczności<sup>45</sup>. W jej tworzeniu winny być uwzględniane dwie perspektywy – krótkoterminowa i długoterminowa. Pierwsza pozwala rozwiązywać pojawiające się aktualne problemy, reagować na nagłe zmiany i nieprzewidziane sytuacje. Perspektywa długoterminowa nakazuje stworzenie i wykorzystanie długofalowych prognoz, określających funkcjonowanie oświaty w perspektywie kilku (czy nawet kilkunastu) lat. Perspektywa długofalowa (planowanie i projektowanie) stanowi kontekst do prowadzenia polityki krótkoterminowej („szybkie reagowanie”). Ignorowanie perspektywy długofalowej może

<sup>44</sup> A.I. Brzezińska, K. Przyszczypkowski, I. Cytlak i in., *Analiza problemów przygotowania*.

<sup>45</sup> Problem ten wyraźnie widać podczas likwidacji szkół bądź w sytuacji możliwości ich przekształcenia. Władze samorządowe najczęściej uzurpują sobie wówczas prawo do bezkrytycznego rozstrzygnięcia o ich losach, kierując się wyłącznie czynnikami ekonomicznymi.

doprowadzić do podejmowania niesłusznych, często o nieodwracalnych skutkach, głównie społecznych, decyzji. Obydwie te perspektywy pozwalają w konsekwencji uwolnić się oświacie samorządowej od doraźnych ingerencji politycznych.

Kolejnym ważnym, ale marginalizowanym problemem jest opracowanie spójnych zasad zbierania i analizy danych o systemie oświaty w mieście, monitoring problemów oświatowych.

Postulatem silnie akcentowanym musi być potrzeba współpracy i wymiany informacji między poszczególnymi instytucjami zajmującymi się systemem oświaty w danym środowisku. Opracowanie długofalowego planu i systemu zbierania danych, wzajemnego ich przekazywania i wykorzystywania tych informacji będzie możliwe tylko wówczas, kiedy wszystkie zainteresowane instytucje wypracują wspólne zasady działania. Czynienie tego z osobna i w odmienny sposób przez każdą instytucję uniemożliwia bądź utrudnia tworzenie wspólnej wizji systemu oświaty, powodując powstawanie luk informacyjnych, niespójności czy sprzeczności między informacjami oraz licznych „białych plam”. Warto skorzystać z pomocy specjalistów, jednak ma to niestety miejsce wyłącznie w dużych miastach i polega na współpracy ze szkołami wyższymi. W małych miejscowościach i na wsiach występuje zbyt rzadko. Istnieje jednak potrzeba łączenia w oświacie tego, co lokalne z tym, co regionalne, a także globalne. Zrywanie więzi pomiędzy ważnymi podmiotami oświaty tego nie gwarantuje.

Kolejnym ważnym problemem, także niestety marginalizowanym przez samorządy lokalne jest korzystanie z wyników badań demografów, ekonomistów i socjologów, a także lekarzy, psychologów i pedagogów. Współpraca w tych obszarach, jak wskazują analizy raportów oświatowych, ma charakter incydentalny. Przemiany demograficzne, głównie zmniejszająca się liczba dzieci/uczniów z jednej strony i starzenie się społeczeństwa z drugiej strony, istotnie wpływają na funkcjonowanie oświaty. Decydują między innymi o wyrażaniu zgody na zamianę lokalnych preferencji. Im starsze bowiem społeczeństwo, tym większe oczekiwania socjalne i opiekuńcze. Natomiast, im społeczeństwo młodsze, tym większe przyzwolenie na zmiany, przede wszystkim własnych biografii wykraczających poza lokalną perspektywę. Samorządy lokalne planując swą politykę oświatową, muszą więc brać pod uwagę prognozy demograficzne i socjologiczne oraz aspekty ekonomiczne tych przemian w perspektywie długofalowej. Ważne jest zatem wykorzystywanie najnowszych wyników badań demografów, ekonomistów i socjologów, które pozwalają przede wszystkim na właściwe i odpowiednio wczesne zdiagnozowanie środowiska społecznego, w którym funkcjonują placówki oświatowe, jak również komplementarne spojrzenie na problemy oświatowe. Niż demograficzny przekłada się między innymi

na zatrudnianie nauczycieli, ale także na liczebność szkół i placówek oświatowych. Koszty transformacji ustrojowej dotyczą wszystkie grupy wiekowe i społeczne, jednak najwyraźniej dotyczą one najmłodszego pokolenia – dzieci i młodzieży. Pogarszająca się kondycja fizyczna i psychiczna społeczeństwa jako całości, związana z doświadczaniem dużych obciążeń przez długi okres powoduje, iż starsze pokolenie, czyli rodzice, dziadkowie i nauczyciele stają się w coraz mniejszym stopniu źródłem wsparcia dla pokolenia najmłodszego. Wzrastająca mobilność społeczna, duże zmiany na rynku pracy, aktywność mediów i rynku reklam, wszechobecna agresja i przemoc w relacjach międzyludzkich, coraz wyraźniejsza brutalizacja życia społecznego, wzrost różnych patologii społecznych przy mniejszej wydolności socjalizacyjnej pokolenia rodziców i nauczycieli tworzą dla dzieci i młodzieży szczególny układ ryzyka zaburzeń aktualnego funkcjonowania i przyszłego ich rozwoju. Z tego powodu konieczne jest zbieranie i analizowanie informacji o wynikach badań nad sposobami radzenia sobie przez dzieci, młodzież i dorosłych z tymi trudnymi sytuacjami oraz nad ich kondycją psychospołeczną i stanem zdrowia. Taka perspektywa ujęcia problemów oświaty czyni z nich nie tylko problem dla władz samorządowych, czy wyłącznie oświatowych, ale staje się w ten sposób problemem społecznym, nadal niedocenianym.

Jedną z głównych słabych stron oświaty samorządowej jest także brak informacji zwrotnych, to znaczy efektywności zewnętrznej szkół wyrażonej w losach absolwentów. Aby to zmienić, szkoła winna być placówką otwartą, która w sposób systematyczny podejmuje uspołecznione działania na rzecz mieszkańców środowiska w ramach ich lokalnych potrzeb i aspiracji; dotyczy to szczególnie dzieci i młodzieży, jak również pracowników<sup>46</sup>. O ile problemy te dostrzegane są przede wszystkim w dużych miastach i liceach ogólnokształcących, to zupełnie marginalizowane bywają w szkołach zawodowych. Szkoły te, bardzo ważne w okresie transformacji ustrojowej, prawie w ogóle nie orientują się w losach swoich absolwentów, a więc nie mają wiedzy dotyczącej efektywności ich kształcenia w perspektywie zmieniającego się rynku pracy.

To nieuwzględnianie czynników związanych z otoczeniem oświaty należy uznać za ważną przyczynę decydującą o małych efektach różnych działań oświatowych. Uwarunkowania makrostrukturalne, regionalne i lokalne, jak też uwarunkowania demograficzne, kulturowe, ekonomiczne i technologiczne pozwalają bowiem nie tylko na ustalenie słabych i silnych stron związanych z możliwością realizacji oświaty w różnych środowiskach, ale wręcz wskazują na szanse i zagrożenia dla np. wprowadzanych reform

<sup>46</sup> K. Przyszczypkowski, A.I. Brzezińska, E. Solarczyk-Ambrozik i in., *Polityka oświatowa dla Poznania*, s. 233-254.

oświatowych, także na poziomie lokalnym. Każda zmiana oświatowa może być zasymilowana, kiedy jej sens jest podzielany przez odpowiedzialnych za jej wdrażanie. Dekonstrukcja polityki oświatowej w III RP, dokonana przez B. Śliwerskiego, wskazuje na „zerwane więzi” między różnymi ważnymi podmiotami oświaty. Szczególny rozdźwięk zauważalny jest pomiędzy władzami centralnymi a praktyką szkolną<sup>47</sup>.

W budowaniu koncepcji reform oświatowych nie podejmuje się, i to na wszystkich poziomach systemu oświaty, problemu kosztów ofert odrzuconych i zaniechanych, odnoszonych do takich podstawowych funkcji oświaty, jak jakość kapitału ludzkiego i kapitału społecznego. Analiza programów szkół ponadgimnazjalnych o profilu zawodowym wskazuje, że najczęściej nie mają one pełnego rozeznania rynku pracy. Profile kształcenia w większym stopniu „odpowiadają” zatrudnionym w nich nauczycielom, niż aspiracjom uczniów i wezwaniom rynku pracy. Szkoły „odrzucają” nowe wyzwania edukacyjne, stając się w ten sposób ostoją przeszłości. Odrzucane i zaniechane oferty odnosi się wyłącznie do kwestii finansowych (dotyczy to np. odrzuconych standardów dotyczących liczby dzieci w klasie, czy liczby nauczycieli, jak i nowych profili kształcenia). Należy dociekać zatem, czy i w jakim zakresie przyczyniają się one do reprodukcji dotychczasowego kapitału ludzkiego i społecznego, a w jakim podążają za zmianą tych dwóch rodzajów kapitału. Reprodukacja, jak wykazały między innymi badania Z. Kwiecińskiego, przyczynia się do wykluczania i marginalizacji, zaś zmiana – do wzrostu mobilności społecznej i przestrzennej. Dlatego, ważnym zagadnieniem staje się problem kompetencji do kierowania oświatą samorządową i nadania właściwego znaczenia polityce oświatowej w szeroko rozumianej ekonomice oświaty i odchodzenia od dość powszechnego charakteru obecnych działań samorządów, określanych mianem „oświeconego rozdawnictwa”<sup>48</sup>.

Rozwiązaniem dla oświaty samorządowej staje się postrzeganie jej w perspektywie wszystkich podmiotów społeczności lokalnej. W ten sposób będzie bardziej samorządowa niż rządowa.

## BIBLIOGRAFIA

- Boćko P., *Wieś popegeerowska jako zdeorganizowane środowisko wychowawcze* (nieopublikowana rozprawa doktorska), Wydział Studiów Edukacyjnych UAM, Poznań 2010.
- Brzezińska A.I., Przyszczykowski K., Cytlak I. i in., *Analiza problemów przygotowania, przeprowadzenia i oceny wyników egzaminów zewnętrznych dla szkół podstawowych, gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych* – ekspertyza, Poznań 2009.

<sup>47</sup> B. Śliwerski, *Problemy współczesnej edukacji*.

<sup>48</sup> Z. Kwieciński, *Wykluczanie*, Toruń 2002.

- Buchberger F., Campos B., Kallos D., Stevenson J., *Green paper on teacher education in Europe: high quality teacher education for high quality education and training*. Thematic Network for Teacher Education in Europe (TNTEE), Umea University, Sweden 2000.
- Czubaj M., *Szkola w oślej lawce*, „Polityka”, 2004, 20.
- Darling-Hammond L., *Developing professional development schools: early lessons, challenge and promise*, [in:] *Professional Development Schools: Schools for Developing a Profession*, ed. L. Darling-Hammond, Teachers College Press, New York 1994.
- Dudzikowa i in., *Kapitał społeczny w szkołach różnego szczebla. Diagnoza i uwarunkowania*, Oficyna Wydawnicza Impuls, Kraków 2009.
- Hargreaves A., *Changing teachers, changing times*, Chapter 9. (*Collaboration and contrived collegiality*), Teachers College Press, New York 1994.
- Herbst M., Herczyński J., Levitas A., *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.
- Herczyński J., Herbst M., *Pierwsza odsłona. Społeczne i terytorialne zróżnicowanie wyników sprawdzianu szóstoklasistów i egzaminu gimnazjalnego przeprowadzonych wiosną 2002 roku*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002.
- Kapsztadzka Deklaracja Otwartej Edukacji. *Ku otwartym zasobom edukacyjnym. Regionalne dysproporcje rozwoju społeczno-gospodarczego Polski*, Warszawa, 2001.
- Konarzewski K., *Gimnazjum po dwóch latach – zamierzenia i wyniki*, [w:] *Zmiany w systemie oświaty. Wyniki badań empirycznych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000.
- Król M., *Prowincja: wyrok czy wybór*, Nowa Res Publica, 2001, 1.
- Kwieciński Z., *Wykluczanie*, Wydawnictwo UMK, Toruń 2002.
- Mendel M., *Edukacja społeczna. Partnerstwo rodziny, szkoły i gminy w perspektywie amerykańskiej*, Toruń 2001.
- Muszyński H., *Koncepcjonowanie reform szkolnych*, Neodidagmata, 1999, XXIV.
- Pęczkowski R., *Funkcjonowanie klas łączonych w polskim systemie edukacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2010.
- Piwowarski R., *Infrastruktura oświaty oraz potrzeby inwestycyjne szkolnictwa obowiązkowego*, [w:] *Zmiany w systemie oświaty. Wyniki badań empirycznych*, red. E. Wosik, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002.
- Przyszczypkowski K., *Opozycja polityczna w Polsce – wyzwania dla edukacji*, Wydawnictwo Edytor, Poznań – Toruń 1993.
- Przyszczypkowski K., *Polityka oświatowa samorządów*, [w:] *Polityka oświatowa*, red. M. Korolewska, J. Osiecka-Chojnacka, Biuro Analiz Sejmowych, 2 (22), Warszawa 2010.
- Przyszczypkowski K., *Polityczność (w) edukacji*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2012.
- Przyszczypkowski K., Solarczyk-Ambrozik E., *Edukacja – przeciwdziałanie bezrobociu i rozwój przedsiębiorczości*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2001.
- Przyszczypkowski K., Solarczyk-Ambrozik E., (red.), *Diagnoza stanu oświaty w województwie wielkopolskim*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2002.
- Przyszczypkowski K., Brzezińska A.I., Solarczyk-Ambrozik E. i in., *Polityka oświatowa dla Poznania*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2006.
- Putkiewicz E., *Korepetycje – szara strefa edukacji*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005.
- Radola M., *Społeczne, kulturowe i ekonomiczne uwarunkowania egzaminów gimnazjalnych* (nieopublikowana rozprawa doktorska) Wydział Studiów Edukacyjnych UAM, Poznań 2011.

- Sielatycki M., *Polityka oświatowa największych miast Polski*, Dyrektor Szkoły, 2007, 12.
- Strzemieczny J., Szeniawski A., *Poradnik dla zespołów prowadzących Politykę Oświatową Samorządu Terytorialnego*, Centrum Edukacji Obywatelskiej, Warszawa 2005.
- Śliwerski B., *Problemy współczesnej edukacji. Dekonstrukcja polityki oświatowej III RP*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.
- Ustawa z 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (DzU 2009, nr 56, p. 458).
- Zarebska J., *Nauczyciele w roku szkolnym 2010/2011*, Raport ORE, Wydział Informacji i Promocji – Zespół Informacji Pedagogicznej ORE, Warszawa 2012.
- Zmiany w systemie oświaty. Wyniki badań empirycznych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002.
- Centrum Edukacji Obywatelskiej, program – *Polityka Oświatowa Samorządu Terytorialnego*, [http://www.ceo.org.pl/sites/default/files/CEO/davBinary/Publikacje/post\\_broszura\\_ze\\_zdjeciami1.pdf](http://www.ceo.org.pl/sites/default/files/CEO/davBinary/Publikacje/post_broszura_ze_zdjeciami1.pdf) [data dostępu: 04.04.2013].

