

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 kuratorów 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 szerzebla 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, *Spółeczeństwo 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
	Szkoły	16 297	13 751	12 923	-3 374	-21
Gimnazja	Uczniowie	1 173 882	1 553 952	1 207 081	33 199	3
	Szkoły	5 810	6 372	6 501	691	12
Licea ogólnokształcące	Uczniowie	880 147	708 494	601 054	-279 093	-32
	Szkoły	1 826	2 119	1 980	154	8
Szkoly zawodowe	Uczniowie	1 468 560	944 343	767 175	-701 385	-48
	Szkoły	7 706	5 911	3 990	-3 716	-48
Szkoly policealne	Uczniowie	95 259	143 784	67 694	-27 565	-29
	Szkoły	906	1 342	685	-221	-24
Szkoly przysposabiające do pracy	Uczniowie	b.d.	5 100	9 525	b.d.	b.d.
	Szkoły	b.d.	286	408	b.d.	b.d.
Ogółem	Uczniowie	6 802 633	5 904 849	4 773 637	-2 028 996	-30
	Szkoły	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 samorządy przeliczowały 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 samorządy 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.

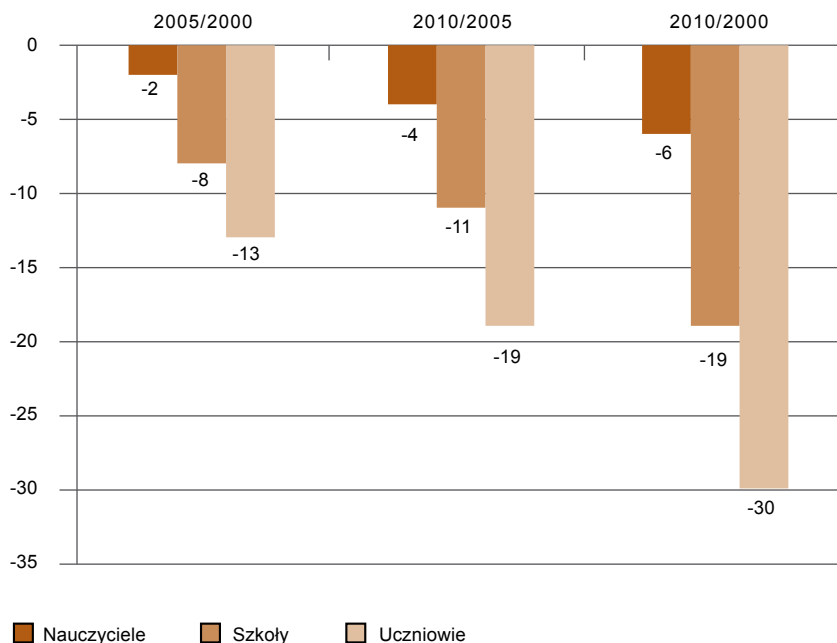
Spadek zatrudnienia nauczycieli o 6% (z 617 240 do 580 802 etatów), w czasie gdy populacja uczniów zmniejszyła się o 30%, doprowadził do zmniejszenia się przeciętnej wielkości oddziału szkolnego. W szkołach podstawowych średnia liczebność oddziału spadła z 21,2 do 18,3, co umieszcza Polskę wśród 25% 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, *Spółeczeństwo 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.

RYS. 5. SPADEK LICZBY UCZNIÓW, SZKÓŁ I ETATÓW NAUCZYCIELSKICH W LATACH 2000–2010 (%)



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, *Spółeczeństwo 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 nieznaczny 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.

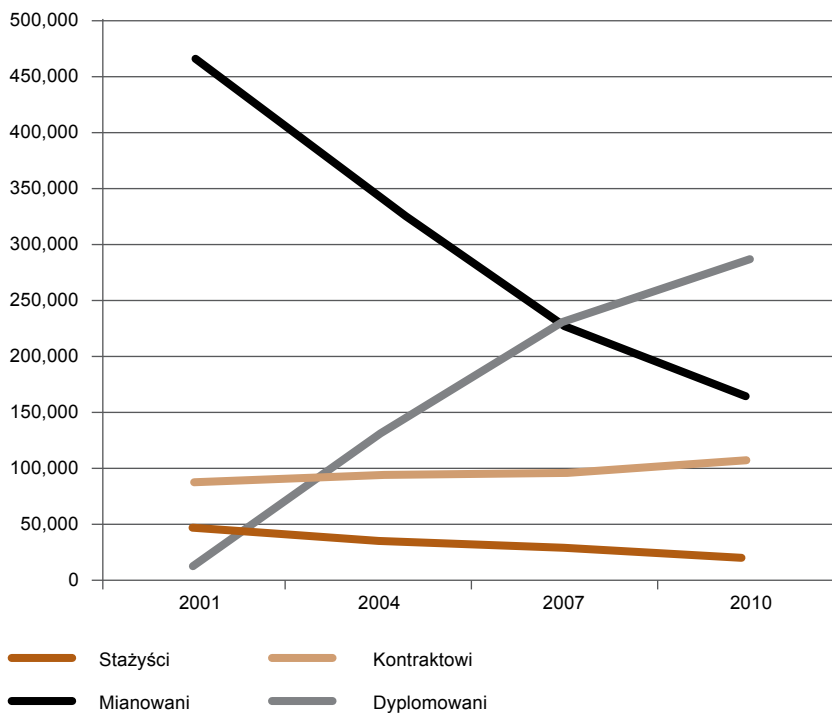
Wynika z niego, że już w 2007 roku nauczyciele dyplomowani stali się najliczniejszą grupą, a w 2010 roku ich udział w całkowitej populacji nauczycieli (w przeliczeniu na pełne etaty) sięgnął 50%. Pokazuje to, że stopień ten, w założeniu będący zwieńczeniem kariery nauczycielskiej, w praktyce okazał się 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 płacowych 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



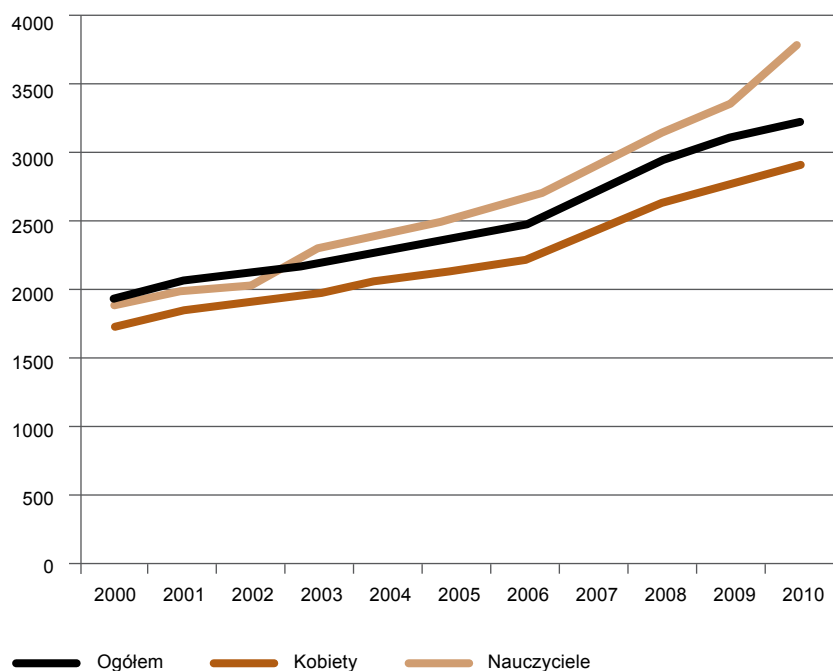
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z SIO i EN3.

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. Odbывało 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.

RYS. 7. PRZECIĘTNE WYNAGRODZENIA W GOSPODARCE ORAZ PRZECIĘTNE WYNAGRODZENIA NAUCZYCIELI W LATACH 2000–2010



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.

Efektem 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 samorządy 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 szkoły (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, samorządy, 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.

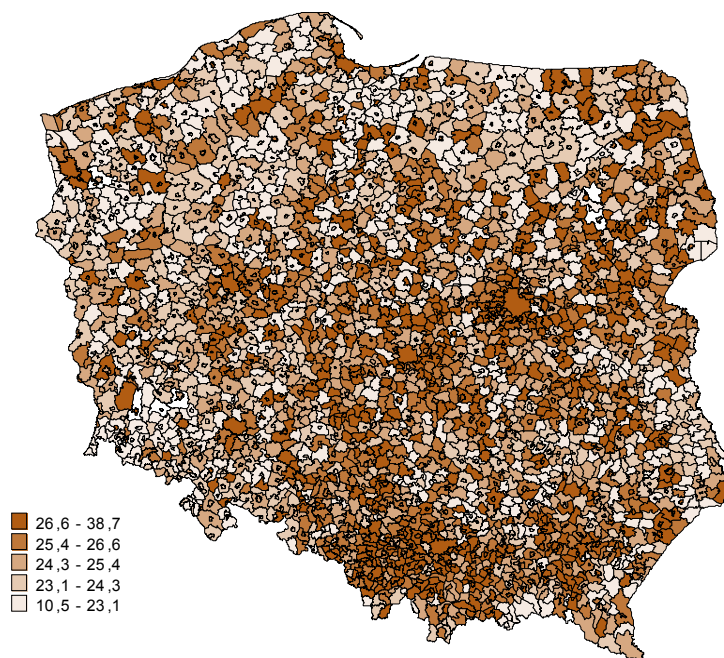
Dostępność danych o wynikach egzaminów zewnętrznych umożliwiła analizy zróżnicowania osiągnięć uczniów w rozmaitych kontekstach – społecznym, ekonomicznym i geograficznym.

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 odsłona. 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 technikach 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 technika 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 profili 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 (%)
1990–1991	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 odwrotu 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 technikach, 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, *Spółeczeństwo 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 celem ma służyć duży projekt systemowy *Szkoła zawodowa szkołą pozytywnego wyboru*, realizowany od 2010 roku przez Krajowy Ośrodek Wsparcia 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 Wsparcia Edukacji Zawodowej i Ustawicznej, Warszawa 2010.

w przemyśle. Jeszcze poważniejszym problemem jest brak programów kształcenia i doksztalcania 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 samorządy 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 samorządy, 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 pozwoliły stracić 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, samorządy 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 samorządy 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 wspomagania, 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.

Utrzymujący 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 wynosił w 2010 roku około 11%. Dla porównania, wśród uczniów szkół podstawowych wskaźnik ten wynosił 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 osiąganych 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 osiągane 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 Wsparcia 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).