

Cezary Trutkowski

Kształtowanie polityki oświatowej samorządów lokalnych

„Konieczna wydaje się zmiana paradygmatu edukacji, odejście od postrzegania placówek oświatowych przez pryzmat miejsc wyposażających wyłącznie w określony zasób wiedzy na rzecz myślenia o szkole jako instytucji budującej lokalny kapitał społeczny. Aktywną rolę w tym procesie powinny odgrywać władze lokalne. Świadoma lokalna polityka oświatowa nie jest jednak możliwa bez redefinicji koncepcji szkoły.”

Utarło się, że w dyskusjach o polityce oświatowej samorządów najczęściej poruszonym wątkiem jest kwestia finansowania oświaty. Dzieje się tak z trzech zasadniczych powodów: ze względu na niekorzystne trendy demograficzne prowadzące do redukcji liczby uczniów, a w konsekwencji do zwiększenia kosztów kształcenia, z powodu malejącej subwencji oraz ze względu na postępujący spadek poziomu dochodów własnych budżetów jednostek samorządowych. W konsekwencji w wielu gminach, zwłaszcza tych mniejszych, wydatki na oświatę stanowią ponad połowę wszystkich bieżących wydatków budżetowych. Co więcej, w wielu miejscach rozdział między lokalnymi potrzebami edukacyjnymi a możliwościami ich finansowania stale się powiększa. Potwierdzenia tej diagnozy dostarczają wyniki badań zrealizowanych pod koniec 2014 r. przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej (FRDL)¹ wśród liderów samorządowych – zgodnie z nimi zadania związane z finansowaniem oświaty stanowią obszar szczególnego zainteresowania władz samorządowych.

W warunkach ciągłej presji ekonomicznej znacznym problemem staje się organizacja sieci

szkół². Szczególnie w mniejszych jednostkach ich odpowiednie rozmieszczenie i skomunikowanie, przy brakach w infrastrukturze drogowej i niewystarczającej ofercie transportu publicznego, stanowi ważny i jednocześnie społecznie wrażliwy element planowania działań związanych z oświatą.

Warto przy tym zauważyć, że prowadzone rozważania o kosztach edukacji często zaczynają się od dyskusji na temat możliwości minimalizowania różnicy pomiędzy wysokością subwencji a nakładami ponoszonymi przez samorządy. Jakkolwiek by patrzeć, jest to raczej negatywny punkt wyjścia do planowania lokalnej polityki oświatowej.

Powstaje bowiem wątpliwość, czy wymuszona koncentracja na niedostatkach finansowych nie odwraca uwagi od zasadniczej kwestii – od pytania o rolę władz samorządowych w definiowaniu priorytetów lokalnej polityki oświatowej. Wiadomo, że pieniędzy jest mało. Nie oznacza to jednak, że jedynym problemem oświaty w Polsce jest brak jej adekwatnego finansowania.

Dylemat, czy oświata jest priorytetem ze względu na rosnące wciąż koszty, które generuje, czy też ta zależność przedstawia się dokładnie odwrotnie – oświata pochłania

¹ Badania CAWI „Bilans kadencji 2010–2014” zrealizowane wśród liderów samorządowych (wójtów, burmistrzów, prezydentów miast) przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej (C. Trutkowski, A. Kurniewicz). Analiza danych wykazała ich reprezentatywność w skali krajowych jednostek szczebla gminnego.

² J. Herczyński, *Wyzwania oświatowe stojące przed samorządami*, w: A. Levitas (red.), *Strategie oświatowe*, Warszawa 2012.

Wykres 1

Priorytety budżetowe jednostek samorządu terytorialnego według liderów samorządowych



Źródło: Opracowanie własne.

znaczną część budżetu właśnie dlatego, że jest traktowana jako priorytet rozwojowy – nie jest łatwy do rozstrzygnięcia. Teoretycznie punktem wyjścia w zarządzaniu oświatą powinno być projektowanie zadań w odniesieniu do lokalnych celów rozwojowych, uwarunkowań społecznych czy aspiracji edukacyjnych i dopiero w konsekwencji projektowanie budżetu na realizację uzgodnionych działań. Realia są jednak takie, że w wielu ośrodkach (niezależnie od ich wielkości czy specyfiki) z racji dynamicznie zmieniających się uwarunkowań działania w obszarze oświaty są podejmowane przede wszystkim stosownie do aktualnych możliwości finansowych, często przy braku pogłębionej analizy potrzeb edukacyjnych.

Dlatego też warto spojrzeć na politykę oświatową z szerszej perspektywy i zastanowić nad rolą i zadaniami władz samorządowych w jej kształtowaniu. Kluczową sprawą w tych rozważaniach jest kwestia autonomii samorządu w zakresie decyzji dotyczących działalności lokalnych szkół. Podstawowym pytaniem, które warto postawić w kontekście polityki

oświatowej samorządów, jest to, w jakim stopniu jest ona aktywnie kształtowana przez samorządy oraz jakim presjom i uwarunkowaniom podlega?

1. Oświata po decentralizacji

Pogłębionego obrazu funkcjonowania oświaty samorządowej w ostatnich latach dostarczają opracowania zamieszczone w tomie *Decentralizacja oświaty*³. Jan Herczyński w jednym z zamieszczonych tam tekstów zwraca uwagę na to, że „w kategoriach klasyfikacji poziomów decentralizacji (...) Polska plasuje się w grupie krajów, które dokonały dewolucji. Jest to najdalej idący poziom decentralizacji, jednak obowiązuje nadal wiele ograniczeń zakresu władzy samorządowej w oświacie. Ograniczenia te tworzą napięcia w systemie i osłabiają strategiczną rolę samorządów jako

³ M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty*, Warszawa 2012.

organów prowadzących²⁴. Najważniejsze z tych ograniczeń to centralny, ministerialny nadzór nad podstawami programowymi i programami nauczania, centralnie ustalana wysokość minimalnego i średniego wynagrodzenia nauczycieli, co skutkuje nieadekwatnym do warunków lokalnych rynków pracy poziomem wynagrodzeń, ustalone centralnie warunki zatrudnienia i pracy nauczycieli, co w połączeniu z zasadami wynagradzania uniemożliwia samorządom prowadzenie efektywnej polityki zatrudnienia.

Co więcej, wiele zmian i reform jest wprowadzanych bez uwzględnienia opinii samorządów, w tym bez weryfikacji ich możliwości organizacyjnych, finansowych i strukturalnych⁵. Zmiany były wdrażane niekonsekwentnie i nie doprowadziły do zbudowania spójnego systemu zarządzania oświatą⁶. W rezultacie „kwestia, 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. (...) Wydaje się, że usankcjonowanie prawa samorządu do zabierania głosu w sprawach jakości kształcenia ułatwiłoby zarządzanie lokalną oświatą⁷”.

Podobne wnioski płyną z wielu dokumentów o charakterze analitycznym i eksperckim.

Za reprezentatywną można uznać opinię sformułowaną przez Artura Krakalę i Jerzego Lackowskiego w ekspertyzie opracowanej dla Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w 2012 r. Autorzy ci w przygotowanym dokumencie podkreślali, że „decentralizacja [oświaty – C.T.] nie ma pełnego charakteru. Tym samym samorzady nie dysponują realną samodzielnością w zakresie zarządzania i finansowania oświatą, która pod względem infrastruktury, finansów i kadr należy (obok ochrony zdrowia) do największego segmentu zarządzania w samorządzie⁸”. W konsekwencji „w przypadku oświaty samorzady otrzymały obowiązki, natomiast wiele ważnych dla ich prawidłowego i skutecznego realizowania kompetencji pozostało w gestii administracji rządowej i są to często kompetencje związane z prowadzeniem bieżącej polityki edukacyjnej⁹”.

Reasumując, w obecnych warunkach, choć samorzady są formalnie organami prowadzącymi dla szkół, to znaczna część decyzji związanych z ich funkcjonowaniem pozostaje zarezerwowana dla instytucji administracji rządowej. Samorząd w znacznej części odpowiada za działalność szkoły, lecz ma na nią jedynie ograniczony wpływ. Koszty działalności lokalnych placówek edukacyjnych obciążają lokalny budżet, a efekty ich pracy wpływają na wiele spraw w wymiarze lokalnym, lecz możliwości, którymi dysponują władze samorządowe w zakresie kształtowania lokalnej długofalowej polityki oświatowej, często są jedynie iluzoryczne.

2. Praktyka kształtowania lokalnej polityki oświatowej

Czym zatem kierują się samorzady przy podejmowaniu decyzji wpływających na funkcjonowanie lokalnej oświaty? Czy w sytuacji mocno ograniczonych kompetencji można w ogóle mówić o kształtowaniu polityki oświatowej

⁴ J. Herczyński, *Modele decentralizacji oświaty*, w: M. Herbst (red.), *Decentralizacja...*, s. 46.

⁵ A. Levitas, J. Herczyński, *Decentralizacja systemu oświaty w Polsce. Lata 1990–2000 – tworzenie systemu*, w: M. Herbst (red.), *Decentralizacja...*

⁶ J. Śmiechowicz, *Ewolucja wydatków jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na tle procesu decentralizacji zadań publicznych*, Warszawa 2011.

⁷ M. Herbst, A. Levitas, *Decentralizacja oświaty w Polsce 2000–2010. Czas stabilizacji i nowe wyzwania*, Warszawa 2012, s. 148–149.

⁸ A. Krakala, J. Lackowski, *Ekspertyza prawna na zlecenie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu terytorialnego*, <https://kwrist.mac.gov.pl/download/60/11105/Ekspertyzaoswiata.pdf>, s. 3.

⁹ A. Krakala, J. Lackowski, *Ekspertyza...*, s. 20.

przez samorzady lokalne? Jakie cele stawiają władze samorządowe szkołom, dla których formalnie są organami prowadzącymi? To nie są błahe pytania, a każda odpowiedź na nie będzie nieuchronnie daleka od jednoznaczności.

Ustalane w ramach polityki oświatowej priorytety mogą koncentrować się na celach lokowanych w sferze dydaktyki, jak również obejmować zadania wychowawcze stawiane przed szkołami. Pierwsze z nich są realizowane poprzez stałe podnoszenie jakości pracy szkół, inwestowanie w rozwój kadry pedagogicznej, ciągle doposażanie i modernizację placówek pod kątem zaspokajania potrzeb uczniów i ich rodziców, czasem również przystępowanie do nowych oraz kontynuacja już rozpoczętych projektów unijnych, dzięki którym uczniowie zdobywają nowe umiejętności, poszerzają wiedzę, mają możliwość odbywania praktyk zagranicznych i doskonalenia znajomości języków obcych. Wychowawcza rola szkoły jest wzmacniana na ogół poprzez promowanie idei wolontariatu, współpracę z placówkami pomocy społecznej oraz organizacjami pozarządowymi, podejmowanie działań na rzecz lokalnej społeczności, promowanie inicjatyw służących integracji społecznej i budowaniu lokalnego kapitału społecznego. Cele w tym obszarze są osiąganе w sposób pośredni i w perspektywie długofalowej, w myśl przekonania, że rolą szkół jest kształcenie młodych ludzi na świadomych obywateli, którzy w dorosłym życiu będą w stanie pozytywnie oddziaływać na otoczenie i kształtować je według wpojonych im w młodości (m.in. w ramach szkolnej edukacji) zasad.

W polskich samorządach szkoła jest najczęściej definiowana dość wąsko – głównie jako przestrzeń przekazywania podstawowego kanonu wiedzy. Wyniki badań wskazują, że dla 77% liderów jednostek samorządowych (wójtów, burmistrzów, prezydentów miast) najważniejszym elementem oceny pracy szkół są wyniki edukacyjne osiąganе przez poszczególne placówki¹⁰. Z perspektywy organów prowadzących rozumienie funkcji oświaty często sprowadza się do przekonania, że szkoły

mają za zadanie w jak najlepszy sposób przygotowywać uczniów do kolejnych etapów kształcenia, co ma znajdować potwierdzenie w obiektywowanych wskaźnikach. Tak rozumiana polityka oświatowa sprowadza się w gruncie rzeczy do inwestowania w działania przekładające się na wyniki dydaktyczne, a główny ciężar finansowy jest związany ze stałymi kosztami wynagrodzeń, inwestycjami w infrastrukturę techniczną i wyposażenie szkół oraz (choć znacznie rzadziej) w zapewnienie dodatkowych zajęć edukacyjnych. Inne potencjalne funkcje placówek edukacyjnych (takie jak np. zadania wynikające z ich lokalnego osadzenia, związane z rozwijaniem dodatkowych umiejętności uczniów, z ich ukierunkowanym wychowaniem) są mniej istotne, jako że nie znajdują odzwierciedlenia w łatwo komunikowalnych społecznie statystykach. To właśnie dlatego dla wielu osób zarządzających lokalną polityką oświatową priorytetem są formalne wyniki nauczania: widoczne jest dążenie do osiągania sukcesów mierzonych pozycjami w rankingach, wynikami testów i egzaminów.

Badania zrealizowane przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej wskazują, że przeważającym modelem zarządzania lokalną oświatą w Polsce jest podejście ograniczone głównie do reagowania na pojawiające się bieżące potrzeby i ukierunkowane na rozwiązywanie aktualnych problemów. Kluczowe cele i wyzwania w sektorze oświaty są w takich przypadkach definiowane przez lokalnych „aktorów” w odniesieniu do trzech głównych zagadnień, które można scharakteryzować następująco¹¹:

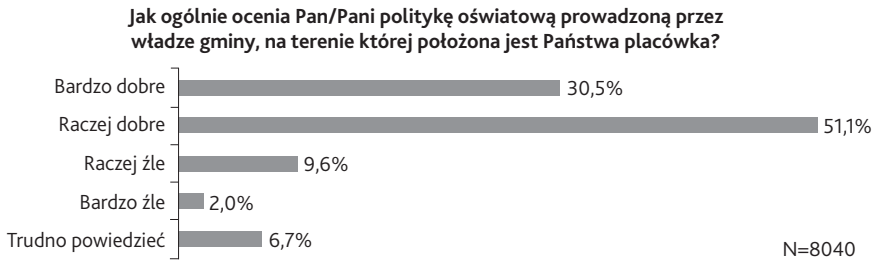
- 1) optymalizacja dostępności placówek oświatowych zgodnie z aktualnymi trendami demograficznymi;
- 2) wspomniane doskonalenie jakości kształcenia rozumiane głównie w kategoriach podnoszenia obiektywnych wskaźników wyników edukacyjnych;

¹¹Na podstawie wyników badań zrealizowanych w ramach projektu systemowego „Szkoła Współpracy” prowadzonego przez MEN i FRDL. Por. C. Trutkowski, *Współpraca w szkole. Raport z badania dyrektorów szkół*, <http://www.szkolawspolpracy.pl>.

¹⁰„Bilans kadencji 2010–2014”.

Wykres 2

Opinie dyrektorów szkół publicznych o polityce oświatowej władz samorządowych



Źródło: Opracowanie własne.

3) modernizacja i unowocześnienie istniejącej bazy oświatowej: poprawa infrastruktury i wyposażenia szkół w środki dydaktyczne.

W przypadku jednostek szczebla powiatowego dodatkowo wskazuje się na wyzwania związane z potrzebą dostosowania oferty szkolnictwa (w tym także zawodowego) do potrzeb rynku pracy.

W tych ośrodkach, w których uwarunkowania ekonomiczne pozwalają na dodatkowe finansowanie zadań oświatowych, wsparcie obejmuje także rozszerzone inwestycje w infrastrukturę (zagospodarowanie przestrzeni wokółszkolnych, rozwój bazy sportowej) oraz finansowanie zajęć dodatkowych mających na celu wyrównywanie szans edukacyjnych uczniów (co w konsekwencji prowadzi do poprawy wskaźników służących ocenie dydaktycznej pracy szkół).

Wydaje się, że zarysowany tu sposób rozumienia zasad realizacji zadań oświatowych w Polsce się rozpowszechnił i utrwalił. Obecnie nie wzbudza on zasadniczych zastrzeżeń w lokalnych społecznościach, a co więcej, na ogół spotyka się z pozytywnym odbiorem kadry pedagogicznej. Zdecydowana większość dyrektorów placówek edukacyjnych dobrze ocenia politykę oświatową władz samorządowych. Oceny te są tym lepsze, im mniejszy ośrodek, w którym szkoła funkcjonuje¹².

¹²Badania „Szkoła współpracy” zrealizowane w ramach projektu systemowego prowadzonego przez MEN i FRDL. W badaniu uwzględniono kwestionariusze wypełnione przez dyrektorów 11.888 szkół w Polsce. Zob. C. Trutkowski, *Współpraca w szkole...*

Model funkcjonowania szkoły jako placówki nastawionej przede wszystkim na realizację zadań dydaktycznych (na ogół głównie w wymiarze zarysowanym w podstawie programowej) zdaje się mieć szerokie grono zwolenników. W jego ramach minimalistycznie definiowanym zadaniom szkoły towarzyszy powściągliwość władz samorządowych w podejmowaniu inicjatyw ingerujących w funkcjonowanie placówek edukacyjnych. Sukces takiej polityki jest mierzony z jednej strony wielkością wsparcia finansowego, przekazywanego szkołom przez władze samorządowe, a z drugiej wynikami edukacyjnymi osiąganymi przez uczniów (oraz miejscem szkoły w rozmaitych rankingach czy konkursach). Oba kryteria przybierają postać bardzo konkretnych, wymiernych wskaźników. Warto jednak zauważyć, że tak rozumiana lokalna polityka oświatowa nie zawsze jest skuteczna: wnioski płynące z badań relacji pomiędzy wynikami edukacyjnymi a publicznymi nakładami na edukację nie pozwalają na stwierdzenie pozytywnej zależności tych dwóch elementów. W badaniach tych stwierdzono m.in., że większy wpływ na wyniki edukacyjne dzieci ma poziom wykształcenia dorosłych na danym obszarze (w danej jednostce samorządu terytorialnego) niż nakłady, które ta jednostka przeznaczona na edukację w postaci dofinansowania szkół¹³. Autorzy *Krajowego Raportu o Rozwoju*

¹³M. Herbst, *Zróżnicowanie jakości kapitału ludzkiego w Polsce. Od czego zależą wyniki edukacyjne?*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2004/3.

Společnym Polska 2012. Rozwój regionalny i lokalny zauważają że „nakłady budżetów gmin i powiatów na edukację, w przeliczeniu na jednego ucznia, nie są związane z osiągnięciami mierzonymi średnimi wynikami egzaminu gimnazjalnego”¹⁴. Podobnie nie gwarantuje sukcesu edukacyjnego mniejsza liczba uczniów przypadających na nauczyciela. Zgodnie z zaprezentowanymi wynikami „ani wyższe nakłady na ucznia, ani lepszy stosunek liczby uczniów i nauczycieli nie gwarantują sukcesu edukacyjnego, nie przekładają się też na wysoką wartość LHDI”¹⁵.

3. Lokalne strategie oświatowe

Badania zrealizowane w 2011 r. przez zespół badaczy z Uniwersytetu Warszawskiego wskazują na niewielkie rozpowszechnienie lokalnych wysiłków zmierzających do usystematyzowania polityki oświatowej – nadania jej charakteru strategicznego podporządkowanego świadomie wypracowywanym celom rozwojowym. Zgodnie z tymi wynikami posiadanie lokalnej strategii oświatowej deklaruje nieco ponad 20% jednostek samorządu terytorialnego, choć należy zauważyć, że wielkość tego szacowania może budzić wątpliwości jako wskaźnik zawyżony¹⁶.

Warto jednak pamiętać, że niezależnie od przyjmowania osobnych strategii oświatowych cele związane z kształtowaniem lokalnej polityki oświatowej pojawiają się w strategicznych dokumentach rozwojowych gmin, które zgodnie z różnymi badaniami obowiązują

w około 71% jednostek samorządu terytorialnego¹⁷. Można tam czasami odnaleźć osobne cele operacyjne lub definicję priorytetów w tym zakresie. Dość często mankamentem tych dokumentów jest jednak nie tylko brak wyraźnych założeń długookresowych w zakresie rozwoju kapitału ludzkiego, ale również brak propozycji koordynacji działań w sektorze oświaty prowadzonych przez różne podmioty szczebla lokalnego i regionalnego.

Przyczyn słabości strategicznego kształtowania lokalnej polityki oświatowej można upatrywać w dwóch zasadniczych źródłach. Stosunek wielu samorządowców do planowania strategicznego w sektorze oświaty jest ambiwalentny. Z jednej strony rozumieją oni potrzebę formułowania i formalizowania celów oświatowych, z drugiej jednak dość często nie do końca są przekonani co do mocy sprawczej tego typu dokumentów. Strategie są traktowane bowiem generalnie jako narzędzia służące przede wszystkim pozyskiwaniu środków unijnych oraz uzasadnianiu dystrybuowania tych środków na poszczególne obszary, a nie jako dokumenty o charakterze programowym¹⁸.

Przyczyn niechęci do podejmowania wysiłków związanych ze strategicznym kształtowaniem polityki oświatowej zapewne można upatrywać we wspomnianych wcześniej ograniczeniach decyzyjności władz samorządowych w tym obszarze. Skoro podmiotem upoważnionym do sprawowania nadzoru pedagogicznego nad szkołami są kuratoria oświaty, to w konsekwencji w przekonaniu wielu samorządowców to na kuratoriach właśnie spoczywa odpowiedzialność za jakość pracy szkół. Pomimo że zadania kuratorów ustawowo obejmują

¹⁴ Krajowy Raport o Rozwoju *Společnym Polska 2012. Rozwój regionalny i lokalny*, Warszawa 2013, s. 127. Omawiany wskaźnik bierze pod uwagę jedynie nakłady na edukację uwzględnione w budżetach gmin i powiatów, natomiast całkowicie są pomijane wydatki gospodarstw domowych.

¹⁵ Krajowy Raport..., s. 126. Lokalny Wskaźnik Rozwoju Społecznego (*Local Human Development Index, LHDI*) – narzędzie badania rozwoju społecznego na poziomie lokalnym (regiony, powiaty i częściowo gminy) na podstawie metodologii HDI.

¹⁶ A. Sobotka, *Strategie oświatowe polskich samorządów*, w: A. Levitas (red.), *Strategie...*

¹⁷ 71,3% według Barometru Rozwoju Instytucjonalnego MAiC (2013) oraz 71,5% według „Bilans Kadencji 2010–2014”.

¹⁸ Por.: R. Matczak, *Rozprawa stratega ze strategią*, „Pomorski Przegląd Gospodarczy” 2012/1; H. Gawroński, *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Warszawa 2010; G. Gorzelak, *Dobra strategia to sztuka wyboru*, „Pomorski Przegląd Gospodarczy” 2012/1; P. Swianiewicz, *Samorządowe strategie rozwoju regionalnego i lokalnego: kto ich potrzebuje i w jakim celu?*, raport dla MRR, Warszawa 2010.

współdziałanie „z organami jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu i realizowaniu odpowiednio regionalnej i lokalnej polityki oświatowej, zgodnych z polityką oświatową państwa”¹⁹, to w praktyce rzadko dochodzi do współpracy pomiędzy kuratoriami a władzami samorządowymi na tym polu. Wywiady z kuratorami zrealizowane w projekcie BECKER wskazują, że współpraca z jednostkami samorządowymi często ogranicza się do przekazywania bądź wymiany informacji dotyczących przede wszystkim zmian w prawie oświatowym i interpretacji nowych przepisów, projektów, konkursów, w których placówki mogą brać udział, statystyk ilustrujących zmiany w liczbie szkół, przedszkoli, uczniów, nauczycieli, stanie demograficznym itp. W przekonaniu kuratorów częściej stroną inicjującą kontakt są kuratoria. Przeważają raczej formalne kanały komunikacji z samorządami, takie jak pisma urzędowe, poczta internetowa, *newslettery*, specjalne zakładki na stronach internetowych zawierające informacje dla samorządów. Badani kuratorzy zauważali przy tym, że współpraca z samorządami nie zawsze ma charakter ścisły i nie zawsze nosi znamiona relacji zorientowanej na wspólny cel. Szczególnym polem zainteresowania władz samorządowych są wyniki ewaluacji zewnętrznej, przy czym – zdaniem kuratorów – po pierwsze, pracownicy samorządowi nie zawsze wiedzą, w jaki sposób te wyniki interpretować, a po drugie, zdarzają się przypadki wykorzystywania ewaluacji w sposób instrumentalny w celu uzasadnienia np. konieczności zamknięcia czy przeniesienia jakiejś placówki szkolnej²⁰.

Dość rozbudowana analiza istniejących dokumentów strategicznych, przeprowadzona w ramach projektu BECKER²¹, pozwala

podzielić umieszczone w dokumentach strategicznych priorytety oświatowe według szczebla jednostki samorządu terytorialnego. I tak, gminy najczęściej powołują się na: pomoc uczniom słabym i zdolnym rozumianą jako realizacja indywidualizacji nauczania, podnoszenie jakości kształcenia poprzez: poprawę lub utrzymanie wyników egzaminów oraz objęcie wszystkich uczniów nauczaniem języków obcych wraz ze zwiększeniem ilości zajęć pozalekcyjnych. W dokumentach zdarzają się też bardziej ogólne sformułowania, jak prowadzenie zajęć na „najwyższym poziomie” czy „kierowanie się wytycznymi kuratorium oświaty”, co czyni te cele dość enigmatycznymi. W miastach na prawach powiatu oświata ma poświęcać szczególną uwagę: „wyrównywaniu szans edukacyjnych poprzez realizowane projekty unijne zakładające indywidualizację procesu nauczania” oraz „przeciwdziałanie patologiom społecznym poprzez zabezpieczenie czasu wolnego dzieci i młodzieży”. Na tym poziomie również zdarzają się bardzo nieprecyzyjne sformułowania strategiczne, jak np. „zapewnienie odpowiedniej pomocy psychologiczno-pedagogicznej” czy „utrzymanie wysokiego poziomu kształcenia, który wyraża się w osiąganiu wysokich wyników egzaminów zewnętrznych”. Starostwa powiatowe kładą nacisk na: „wzbogacenie oferty edukacyjnej poprzez rozwój kształcenia ustawicznego”, „doksztalcanie kadry dzięki zapewnieniu dużej liczbie nauczycieli szkoleń opłacanych z budżetu powiatu i finansowanie studiów podyplomowych” oraz „rozwój szkolnictwa zawodowego: dopasowywanie kierunków kształcenia do lokalnych potrzeb zatrudnienia (nowe zawody i specjalizacje), wyposażenie w sprzęt potrzebny do nauki zawodu”.

Należy podkreślić, że wszystkie zgromadzone dane, zarówno w badaniach IBE, jak i w badaniach zrealizowanych przez FRDL²², prowadzą do konstatacji o powszechnym braku skoordynowanej polityki oświatowej na poziomie lokalnym. Dominuje przekonanie o małej sprawczości urzędów (wszystkich szczebli

¹⁹ Artykuł 31 pkt 6 ustawy z 7.07.1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

²⁰ Por. projekt BECKER, *Komponent samorządowy, raport częściowy S2* (PBS: Alicja Gołata, Łukasz Dominiak).

²¹ „Badanie ekonomicznych uwarunkowań celów i kierunków alokacji nakładów na edukację realizowanych przez podmioty publiczne i prywatne w Polsce” realizowane przez Zespół Ekonomii Edukacji Instytutu Badań Edukacyjnych w ramach projektu „Badanie jakości i efektywności edukacji oraz instytucjonalizacja zaplecza badawczego”.

²² Wspomniane wcześniej badania „Szkoła Współpracy”.

w zakresie tworzenia i realizacji polityki oświatowej, która – jak zaznaczono to na wstępie – jest kształtowana ogólnie, prawnoinstytucjonalnie przez Ministerstwo Edukacji Narodowej i kuratoria oświaty. W tym sensie można się zgodzić z przekonaniem wyrażonym przez Anetę Sobotkę, że „samorzady częściej podejmują dyskusje o oświacie prowadzące do sporządzania dokumentów, rzadziej natomiast wprowadzają nowe sposoby zarządzania i konkretne zmiany do lokalnego systemu na podstawie wcześniej przygotowanych dokumentów (...) w polskiej oświacie samorządowej więcej jest strategii (rozumianych jako dokumenty) niż planowania strategicznego (rozumianego jako systematyczne wykonywanie działań prowadzących do osiągnięcia wyznaczonego celu)”²³.

4. Szkoły jako instytucje budujące kapitał społeczny

Przekonanie, że szkoła powinna skupiać się przede wszystkim na dydaktyce, jest powiązane z brakiem oczekiwań w zakresie kierowania oferty placówek oświatowych do innych lokalnych podmiotów – mieszkańców, grup społecznych czy instytucji. Funkcje związane z działalnością szkół w środowisku lokalnym są na ogół bagatelizowane. Nie tylko w istniejących dokumentach strategicznych, ale także w wypowiedziach liderów samorządowych przeważnie brakuje odniesień i wskazówek, jaką funkcję powinny pełnić placówki oświatowe w rozwoju lokalnej wspólnoty, w budowie społeczeństwa obywatelskiego czy tworzeniu środowiska współpracy między mieszkańcami.

Jak wykazały badania FRDL²⁴, przyczyny tego stanu rzeczy raczej nie wynikają wyłącznie z postaw czy przekonań liderów samorządowych. Wielu z nich zdaje się bowiem rozumieć potencjał wynikający z integracji środowiska szkolnego i postrzegają szkoły także w kategoriach instytucji budujących kapitał społeczny i realizujących zadania wykraczające poza

standard edukacyjno-wychowawczy. W przeświadczeniu tych samorządowców szkoły stanowią istotny element krajobrazu społecznego miasta/gminy, ważne ośrodki życia społeczno-kulturalnego przysposabiające do aktywności w środowisku lokalnym, uczące podejmowania działań na rzecz społeczności, kształcące w młodych ludziach poczucie społecznej tożsamości w wymiarze lokalnym. Jeden z takich właśnie liderów (naczelnik wydziału oświaty) w badaniach FRDL, mówiąc o uczniach uczęszczających do gminnych szkół, stwierdził: „Oni mają napisane na swoim sztandarze nie: «Bóg, honor, ojczyzna», tylko: «You'll never walk alone», czyli «Nigdy nie będziesz szedł sam»”.

Opinie liderów samorządowych wskazują na określoną hierarchię postulowanych zadań szkoły z punktu widzenia władz lokalnych: szkoła ma przede wszystkim dobrze uczyć, ale do jej potencjalnych, istotnych zadań należy także integracja środowiska szkolnego oraz udział szkoły w życiu lokalnej społeczności. Placówki oświatowe są zatem postrzegane nie tylko przez pryzmat ich funkcji dydaktycznych, ale także w kategoriach szans na tworzenie w ich ramach centrów kształtowania postaw obywatelskich. Zaprezentowane wyniki wskazują, że w opinii nieco ponad połowy przedstawicieli władz samorządowych szkoła samorządowa powinna być szkołą lokalną w pełnym tego słowa znaczeniu – powinna odgrywać rolę w budowaniu lokalnej wspólnoty i stanowić ważny ośrodek życia społecznego.

Myślenie o szkołach w kategoriach pełnionych przez nie funkcji społecznych, obywatelskich jest obecnie widoczne najczęściej w placówkach wkomponowanych w małe społeczności, mające dobrze rozwinięty kapitał kulturowy i społeczny (gminy wiejskie, czasem również dzielnice w dużych aglomeracjach miejskich, w których funkcjonują zwarte, homogeniczne wspólnoty lokalne). Silne poczucie podmiotowości sprzyja tam tworzeniu głębszych relacji i trwałych więzi międzyludzkich, sprawiając, że mieszkańcy (w tym także dzieci oraz młodzież) chętnie angażują się we wspólne działania, włączając w różnego rodzaju przedsięwzięcia o charakterze publicznym.

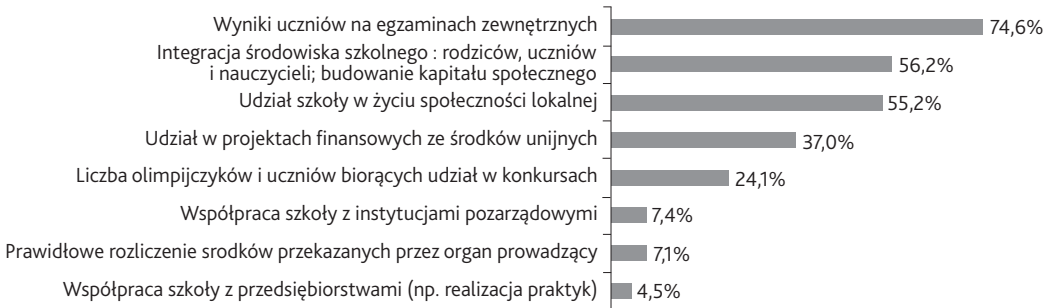
²³ A. Sobotka, *Strategie oświatowe...*, s. 40.

²⁴ Badania „Szkoła Współpracy”.

Wykres 3

Postrzeżenie czynników decydujących o sukcesie szkoły. Opinie liderów samorządowych (wójtów, burmistrzów, prezydentów miast)

Co jest Pana/Pani zdaniem najważniejszym wyznacznikiem (miarą) sukcesu szkoły samorządowej?



Źródło: „Bilans Kadencji 2010–2014”.

Niestety nie jest to model powszechny – w obecnych warunkach, gdy samorząd lokalny został praktycznie sprowadzony w zakresie oświaty do roli płatnika i pozbawiony większego wpływu na zadania wychowawcze realizowane przez szkoły, władze lokalne zbyt często jedynie biernie przyglądają się działalności szkół, które są raczej źródłem problemów dla budżetu, a nie źródłem szans dla społeczności. Pomimo zidentyfikowanych pozytywnych przykładów wydaje się, że zasadna jest teza o występowaniu znaczących systemowych barier uniemożliwiających tworzenie lokalnej polityki oświatowej jako instrumentu budowania kapitału społecznego. Większość szkół okazuje się bowiem dość słabo osadzona w lokalnym środowisku, a ich działalność często ma charakter wsobny – nie tylko trwają w odosobnieniu, ale też akceptują, czy wręcz pielęgnują wygodny stan społecznej izolacji, działając głównie we własnej przestrzeni. Chęć wkomponowania placówek w otoczenie, prowadzenia aktywności zewnętrznej, budowania lokalnej podmiotowości w dużej mierze są warunkowane przez charakter danej szkoły oraz osobiste aspiracje dyrekcji. Należy uznać, że polska szkoła w przeważającej większości przyjęła politykę *splendid isolation* i koncentruje się na aktywnościach w swych murach, niejako zapominając, że ma decydujący wpływ na kształtowanie kapitału społecznego w kraju.

Zaangażowanie rodziców w życie szkół jest niewielkie i przeważnie ogranicza się do uczestnictwa w decyzjach o wydatkowaniu funduszy z rady rodziców oraz organizacji szkolnych wycieczek i wydarzeń artystycznych. Podobnie wygląda kwestia aktywności samorządów uczniowskich, które są sprowadzane do roli szkolnych komitetów organizujących imprezy i akcje charytatywne, w których uczestniczą uczniowie. Współpraca pomiędzy samorządami uczniowskimi a radami rodziców w zasadzie nie istnieje lub ma charakter incydentalny. Działania szkół w środowisku lokalnym nader często ograniczają się do uczestnictwa reprezentacji uczniów i nauczycieli w obchodach świąt państwowych czy lokalnych uroczystościach.

Konieczna wydaje się zmiana paradygmatu edukacji, odejście od postrzegania placówek oświatowych przez pryzmat miejsc wyposażających wyłącznie w określony zasób wiedzy na rzecz myślenia o szkole jako instytucji budującej lokalny kapitał społeczny. Aktywną rolę w tym procesie powinny odgrywać władze lokalne. Świadoma lokalna polityka oświatowa nie jest jednak możliwa bez redefinicji koncepcji szkoły. Liderzy samorządowi powinni zostać wyposażeni w kompetencje umożliwiające im podejmowanie działań wspierających edukację świadomego obywatela, zaangażowanego i czującego współodpowiedzialność za otaczające go sprawy. Jest to sprawa zasadnicza

dla dalszego rozwoju Polski. Jak przyznaje Jerzy Reguński, „najłatwiej jest zmienić prawo, trudniej przekształcić instytucje, a najtrudniej zmienić ludzką mentalność i nawyki”²⁵. Decentralizacja państwa to bowiem nie tylko zmiana w sferze prawnej. Decentralizacja to także przemiana świadomości obywateli – zmiana rozumienia

tego, czym jest lokalna wspólnota, jakie zadania przed nią stoją oraz jaka jest rola mieszkańców i samorządu w tej wspólnocie. Za aktywne kształtowanie tej świadomości powinna odpowiadać szkoła samorządowa. Dlatego właśnie konieczna jest zmiana perspektywy postrzegania roli lokalnej polityki edukacyjnej – odejście od postrzegania szkoły jako obciążenia dla lokalnego budżetu i spojrzenie na szkołę jako instytucję, od której zaczyna się rozwój lokalny.

²⁵J. Reguński, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000, s. 388.

dr Cezary Trutkowski

jest pracownikiem Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, doradcą zarządu Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.