

WYZWANIA OŚWIATOWE STOJĄCE PRZED JEDNOSTKAMI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Jan Herczyński



Spis treści:

Wstęp.....	3
1. Zarządzanie siecią szkół w warunkach niżu demograficznego	6
2. Upowszechnianie wychowania przedszkolnego	11
3. Rozwarstwienie społeczne i jego skutki w szkołach	14
4. Potrzeba doskonalenia zawodowego nauczycieli	19
5. Dostosowanie szkolnictwa zawodowego do wymogów rynku pracy	22
6. Odpowiedzialność za jakość edukacji	26
Podsumowanie	29



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Wstęp

Rola samorządów w polskiej oświacie jest równie często przeceniana, co niedoceniana. Jest przeceniana wtedy, kiedy od organów prowadzących oczekujemy szybkich, skutecznych i trwałych zmian funkcjonowania szkół na lepsze, nie widząc licznych ograniczeń ustawowych i finansowych, które te zmiany utrudniają. Obywatele formułują wobec samorządów daleko idące i jasno wyartykułowane oczekiwania dostosowania sieci szkół i przedszkoli do potrzeb uczniów, zorganizowania bezpiecznego, szybkiego i komfortowego dowożenia uczniów do szkół, dobrego wyposażenia pracowni, sal lekcyjnych oraz sal gimnastycznych, a także natychmiastowych ingerencji w proces pedagogiczny, kiedy tylko uczniowie lub ich rodzice wejdą w konflikt z nauczycielem lub dyrektorem szkoły. Rzecz jasna, możliwości samorządów podjęcia skutecznej interwencji są niezbyt wielkie, nawet jeżeli w sposób oczywisty racja jest po stronie rodziców.

Rola samorządów jest również niedoceniana, kiedy patrzymy na gminy i powiaty głównie jak na zarządców mienia szkolnego i płatnika bieżących kosztów szkół, ignorując ich możliwy wpływ na jakość edukacji. Od samego początku decentralizacji oświaty w Polsce gminy były odpowiedzialne za zapewnienie dobrych warunków w budynkach szkolnych, by były suche, ciepłe i czyste, by dachy nie przeciekały, okna dawały się zamknąć, toalety miały bieżącą wodę, otoczenie szkoły spełniało wymogi bezpieczeństwa, a kuchnie i stołówki szkolne – wymagania sanepidu. W takiej perspektywie gubi się nie tylko strategiczny sens decyzji samorządu dotyczących sieci szkolnej, poziomu zatrudnienia w szkołach lub podziału uczniów na oddziały klasowe, ale także odpowiedzialność za funkcjonowanie całego lokalnego systemu szkolnego.



Tę dwoistość spojrzenia na JST odzwierciedlają także postawy samych samorządowców, którzy na licznych konferencjach i spotkaniach, a także na różnych forach internetowych dyskutują między sobą na temat tego, czy dbałość o *jakość oświaty* jest jednym z zadań samorządów, czy jednak nie. Niektórzy z nich, nazwijmy ich *pragmatykami*, trzymając się ściśle litery prawa twierdzą, że samorząd nie może ingerować w proces dydaktyczny i wychowawczy realizowany przez szkołę i musi w tym obszarze respektować zarówno autonomię dyrektora szkoły, jak i uprawnienia kuratorium oświaty i wychowania. Taka była też bez wątpienia intencja reformatörów polskiej oświaty z lat dziewięćdziesiątych, chociaż obserwowany ostatnio zanik aktywnej funkcji kuratoriów, zmniejszanie ich uprawnień i stopniowe ich wycofywanie się z procesów decyzyjnych stwarza rosnące miejsce dla samorządów.

Inni samorządowcy, których możemy nazwać *wizjonerami*, wskazują na to, że od spraw jakości w oświacie samorząd po prostu nie może uciec. Samorzady wydają na szkoły ogromne środki, znacznie wykraczające poza otrzymaną subwencję oświatową, nie można więc oczekiwać, by się nie interesowały finansowanym przez siebie procesem pedagogicznym i jego efektami. Rodzice często zwracają się do JST z żalami i skargami na pracę szkół, więc samorząd nie może unikać rozważenia sytuacji problemowych i podejmowania interwencji. Obowiązek monitorowania pracy szkoły, również w zakresie procesu wychowawczo-pedagogicznego, niejako z natury i nieodwołalnie spada więc na samorzady.

Również ustawodawstwo regulujące system oświaty w Polsce ulega w tym zakresie zmianom. Wprowadzane mechanizmy, w tym budżet zadaniowy oraz kontrola zarządcza, bezpośrednio odwołują się do celów finansowanych działań i zarządzanych placówek, a więc również do celów jakościowych. Wzrasta samodzielność decyzji zarządczych gmin i powiatów w takich sferach jak otwieranie i zamykanie szkół, akceptacja arkusza organizacyjnego, ocena pracy dyrektora szkoły. W wielu sprawach opinia kuratora nie jest już decydująca, a w niektórych nie jest nawet wymagana.



Celem niniejszego rozdziału jest krótki przegląd najważniejszych wyzwań stojących przed polskimi jednostkami samorządu terytorialnego z punktu widzenia wpływu samorządów na jakość edukacji. Do tych najważniejszych wyzwań zaliczyliśmy:

1. Zarządzanie siecią szkół w warunkach niżu demograficznego.
2. Upowszechnienie opieki przedszkolnej.
3. Rozwarstwienie społeczne i jego skutki w szkołach.
4. Potrzeba doskonalenia zawodowego nauczycieli.
5. Dostosowanie szkolnictwa zawodowego do wymogów rynku pracy.
6. Odpowiedzialność za jakość edukacji.

Każde z wyróżnionych przez nas podstawowych wyzwań niesie ze sobą zagrożenie dla efektywności i dla jakości edukacji. Wyzwania te mają charakter *uniwersalny*, to znaczy dotyczą niemal wszystkich gmin i powiatów w Polsce. Z drugiej strony, jednym z ważnych efektów decentralizacji jest prawo każdego samorządu do wyboru i realizacji swojej *specyficznej* strategii stawiania czoła tym uniwersalnym wyzwaniom. Oznacza to jednak, że samorządy stoją przed szansą rozwiązywania każdego z tych problemów w swoich specyficznych warunkach i z wykorzystaniem swoich szczególnych zasobów i możliwości. Tylko takie podejście może się przyczynić do poprawy jakości szkół i do zwiększenia szans edukacyjnych uczniów.

Niniejszy rozdział oparty jest przede wszystkim na doświadczeniach autora zdobytych w trakcie kierowania projektem systemowym *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*, w tym w trakcie szeregu grup fokusowych poświęconych różnym problemom zarządzania oświatą przez samorządy. Równolegle, w ramach projektu realizowanego przez Instytut Badań Edukacyjnych, zostały przygotowane studia przypadku strategicznych reakcji gmin na stojące przed nimi wyzwania. Te studia przypadku również zostały wykorzystane poniżej.



1. Zarządzanie siecią szkół w warunkach niżu demograficznego

Niż demograficzny jest jednym z najważniejszych wyzwań, przed którym stoją samorządy. Jego znaczenie dla lokalnego systemu oświatowego łatwo jest podsumować:

- Malejąca liczba uczniów w wielu szkołach oraz oddziałach klasowych prowadzi do obniżenia się efektywności szkół, mierzonej średnią liczbą uczniów w oddziale klasowym oraz średnią liczbą uczniów na jeden etat nauczycielski. Aby uniknąć istotnego wzrostu jednostkowych kosztów kształcenia (kosztów w przeliczeniu na jednego ucznia), samorządy muszą konsolidować sieć oddziałów, co jest nieuchronnie związane z redukcją zatrudnienia nauczycieli.
- Rosnące koszty jednostkowe powodują konieczność konsolidacji sieci szkół: zamykanie małych szkół, łączenie małych oddziałów w szkołach skonsolidowanych. Napotyka to na istotny opór społeczny. Samorządy muszą często wybierać: albo utrzymują małe szkoły i godzą się na zwiększenie swoich wydatków na oświatę, albo podejmują trudne decyzje grożące otwartym konfliktem społecznym.
- Coraz bardziej jest odczuwana potrzeba redukcji poziomu zatrudnienia nauczycieli w szkołach. Redukcja ta jest jednak trudna zarówno ze względu na ograniczenia ustawowe, jak i z powodów ludzkich. Gminy stają przed wyborem: albo zmniejszają poziom zatrudnienia, zwalniając „nadmiarowych” nauczycieli, albo znajdują dla nich w szkołach dodatkowe miejsca pracy, zwiększając koszty. Ponadto wysokie koszty redukcji zatrudnienia (odprawy dla nauczycieli) przyczyniają się do opóźnienia korzyści ekonomicznych, dodatkowo zmniejszając motywację samorządów do dokonywania cięć zatrudnienia.

Istotnym czynnikiem jest tutaj algorytm podziału subwencji oświatowej. Dzieli on środki subwencyjne pomiędzy gminy, powiaty i województwa samorządowe proporcjonalnie do liczby uczniów przeliczeniowych, a więc mniej więcej proporcjonalnie do liczby uczniów. Chociaż kwota subwencji w przeliczeniu na jednego ucznia z roku na rok rośnie, to wzrost jej pokrywa tylko wzrost wynagrodzeń nauczycieli i cen zakupywanych przez szkoły towarów. Wzrost ten nie pokrywa – bo i nie może pokrywać – wzrostu kosztów wynikających



z rosnącej nieefektywności systemu. Jeżeli liczba uczniów maleje, a liczba nauczycieli pozostaje bez zmian, samorząd otrzymuje coraz niższą subwencję oświatową, ale wydatki na prowadzenie szkół się nie zmieniają albo wręcz rosną.

Trendy demograficzne mają tę cechę, że w każdym roku zmiany są niewielkie w stosunku do roku poprzedniego, ale zachodzą systematycznie w tę samą stronę, więc się kumulują. Rzadko się zdarza zmiana z roku na rok, która bezwzględnie wymaga interwencji, ale powstrzymanie się od działań w ciągu paru lat prowadzi do poważnej nierównowagi. Powolna, trudno zauważalna erozja efektywności to największe zagrożenie demograficzne.

Gminy i powiaty dysponują szeregiem możliwych strategicznych odpowiedzi na postępujący niż demograficzny. Część z tych odpowiedzi wynika z ich ogólnych uprawnień jako organu prowadzącego szkoły, a część ze specjalnych zapisów ustawy o systemie oświaty. Wśród tych odpowiedzi znajdują się:

1. Konsolidacja sieci szkolnej przez zamykanie małych, nieefektywnych szkół i przenoszenie uczniów do większych szkół skonsolidowanych. Jest to najbardziej radykalne możliwe rozwiązanie, dawniej obwarowane koniecznością uzyskania zgody kuratorium. Dzięki zmianom ustawy o systemie oświaty obecnie zgoda kuratorium nie jest konieczna, a więc w tym zakresie pełna odpowiedzialność spoczywa na JST. Konsolidacja sieci szkół może być dokonana na parę sposobów:
 - a. Poprzez zamknięcie szkoły i jednorazowe przeniesienie wszystkich jej uczniów do innej szkoły. Na ogół wymaga to zorganizowania dowozu uczniów do skonsolidowanej szkoły.
 - b. Poprzez ograniczenie liczby klas w szkole podstawowej z sześciu do trzech (pozostawienie w danej szkole tylko nauczania początkowego) i przeniesienie do większej szkoły uczniów klas starszych.
 - c. Poprzez zaprzestanie naboru do danej szkoły i jej wygaszenie w ciągu paru lat. W tej sytuacji szkoła stopniowo, naturalnie zmniejsza liczbę swoich uczniów, a żaden z nich nie jest przeniesiony do innej szkoły.



2. Konsolidacja sieci oddziałów w istniejących szkołach poprzez łączenie oddziałów i redukcję poziomu zatrudnienia. Jest to również dość drastyczna ingerencja w funkcjonowanie szkoły, którą mogą boleśnie odczuć nie tylko nauczyciele, ale i niektórzy uczniowie i ich rodzice. Co prawda decyzja o ewentualnym połączeniu istniejących oddziałów należy do dyrektora szkoły, jednak organ prowadzący może do niej doprowadzić poprzez stawianie odpowiednich wymagań odnośnie arkuszy organizacyjnych. Wobec tego również w tym zakresie pełna odpowiedzialność spoczywa na JST.
3. Wprowadzenie ścisłych procedur tworzenia oddziałów klasowych w klasach pierwszych, zwłaszcza w szkołach podstawowych i gimnazjach. Poprzez takie procedury gmina zapewnia, że nowe roczniki będą uczyć się w większych, bardziej racjonalnych oddziałach. Efekt tych procedur na poziom efektywności szkół będzie odczuwalny stopniowo, ale uniknie się natychmiastowej radykalnej ingerencji w pracę szkół. Wspomniane powyżej powolne tempo erozji efektywności jest jednym z powodów odroczonej reakcji samorządów: trudno wprowadzać drastyczne zmiany w odpowiedzi na wolno zachodzące procesy.
4. Przekazywanie małych szkół do prowadzenia przez inne podmioty, w ramach programu „mała szkoła”. Dzięki zapisom ustawy o systemie oświaty, koszty prowadzenia tych szkół mogą być niższe. Wymaga to jednak funkcjonowania sprawnej i odpowiedzialnej fundacji bądź stowarzyszenia rodziców.

Studia przypadków pokazują, że w każdych warunkach decyzje organu prowadzącego nie mają wyłącznie charakteru organizacyjnego i finansowego, ale są rodzajem *inżynierii społecznej*. Kiedy miasto Chęciny podjęło wysiłek połączenia dwóch gimnazjów, zlokalizowanych dość blisko siebie, podstawowym problemem było nie tyle sprawne przeprowadzenie reorganizacji, ile zmiana nastawienia społecznego, w którym dwa gimnazja funkcjonowały równolegle do siebie, służąc dzieciom z różnych środowisk i grup społecznych (podział między wieś i miasto). Aby zapobiec konfliktom na etapie wprowadzania konsolidacji, gmina zgodziła się na kontynuowanie nauki w istniejących oddziałach klasowych w połączonym gimnazjum. Dopiero nabór uczniów w kolejnych latach szkolnych będzie



tworzył klasy „mieszane”, z uczniami z obu środowisk. W ten sposób gmina znalazła rozsądny kompromis w realizacji integracji społecznej w warunkach silnych emocji rodziców i uczniów niechętnych reorganizacji oddziałów klasowych. Wynikające z tego kompromisu opóźnienie zwiększenia efektywności szkół trzeba traktować jako jego uzasadniony koszt.

Odmiennej strategię w swoich specyficznych warunkach przyjęła gmina Jarocin, mianowicie zdecydowała się na przekazanie zdecydowanej większości swoich placówek oświatowych organizacjom rodzicielskim, nie zmieniając ich publicznego charakteru. Dotyczyło to zwłaszcza wszystkich szkół podstawowych i gimnazjów wiejskich. W ogromnym stopniu zwiększyło to zaangażowanie rodziców w sprawę szkoły. Jest to więc ważny krok w kierunku uspołecznienia oświaty. Obniżono także koszty prowadzenia tych placówek. Jednak zasadniczy dla zrozumienia strategii gminy Jarocin jest stosunek gmin do szkół już przekazanych fundacjom i stowarzyszeniom. Gmina może albo uznać, że jej odpowiedzialność ogranicza się do kwestii finansowych, zaś zobowiązania w tej materii określone są precyzyjnie w ustawie o systemie oświaty. W takiej sytuacji gmina niejako rezygnuje ze swojej odpowiedzialności za jakość edukacji i przekazuje ją w całości na niepubliczny organ prowadzący daną szkołę. Gmina Jarocin, przeciwnie, nie zrezygnowała z odpowiedzialności za funkcjonowanie wszystkich placówek szkolnych na swoim terenie. Trwa aktywna współpraca gminy ze szkołami prowadzonymi przez organy niepubliczne, które uznają, że po pewnym okresie nieporozumień są obecnie traktowane na równi ze szkołami gminnymi. Wszystkie szkoły, zarówno prowadzone przez gminę jak i niepubliczne, uczestniczą w programach koordynowanych przez gminę (na przykład *Radosna szkoła*) albo wręcz finansowanych przez gminę (na przykład *Jarocin – kreatywna szkoła*). Włączenie wszystkich szkół we wspólne projekty finansowane z budżetu gminy, niezależnie od ustawowego wymogu przekazywania dotacji dla szkół niepublicznych, jest ważnym wskaźnikiem odpowiedzialności za oświatę. Gmina kontynuuje również, w miarę potrzeb i swoich możliwości finansowych, inwestycje w placówki szkolne, zarówno publiczne jak i niepubliczne (wykorzystywane przez szkoły niepubliczne mienie pozostaje własnością gminy).



W obu studiach przypadku tkwi bardzo ważna nauka dla strategicznego myślenia o oświacie. Wobec nasilających się wyzwań demograficznych i konieczności dostosowania sieci szkół do malejącej liczby uczniów, gmina musi zdecydować nie tylko o tym, które szkoły wymagają konsolidacji, do których należy uczniów przenieść, czy wreszcie, jakie będą konsekwencje dla poziomu zatrudnienia i poziomu kosztów, ale przede wszystkim nad tym, w jakiej rzeczywistości społecznej funkcjonują i będą funkcjonować szkoły, przed i po zmianie. Można to sformułować również znacznie prościej – niezależnie od zmiany sieci szkół, uczęszczający do nich uczniowie nie zmieniają się, to będzie ta sama grupa młodych ludzi, pochodząca z tych samych wiosek lub osiedli, posiadająca te same identyfikacje z odmiennymi środowiskami i wartościami, tak samo jak przedtem gotowa do konkurencji bądź współpracy. Myślenie nad zmianą struktury sieci szkolnej musi być poprzedzone analizą, jak te stosunki konkurencji i współpracy układają się obecnie, i co musiałoby się w nich zmienić, aby wspólne uczęszczanie do jednej szkoły było dla wszystkich zainteresowanych atrakcyjne. Przykładem może być reinwestowanie oszczędności wypływających z zamknięcia małej szkoły, koncentracja środków w szkole większej, i wykorzystanie ich dla poprawy jej funkcjonowania. Przy przełamywaniu podziałów rzeczywistych lub symbolicznych, sięgających niekiedy odległych lat, suche analizy efektywnościowe nie są użytecznym i przekonywującym argumentem, pobudzającym otwartość na zmiany gotowość do współpracy. Bariery tkwią gdzie indziej, więc inaczej powinny być przełamywane.

Pozornie przeciwnym wyzwaniem jest wzrost liczby uczniów na terenach wokół miast, wynikający z migracji z centrów miast na tereny podmiejskie. Napływ nowych mieszkańców niejako gwarantuje gminom podmiejskich, wybranym na miejsce zamieszkania, że ich szkoły nie będą pustoszyć. Jednak w praktyce sytuacja ta nie jest bezproblemowa. Po pierwsze, część nowych mieszkańców ma większe zaufanie do szkół wielkomiejskich i uważa je za lepsze. Gotowa jest więc wozić swoje dzieci do odległych szkół, gdzie mają znanych nauczycieli i starych przyjaciół. Jednak nawet jeżeli dzieci są zapisywane do lokalnej szkoły, powstaje pewna presja rodzicielska na segregację uczniów, na utrzymywanie oddzielnych klas, na zapewnianie zróżnicowanego wsparcia w ramach szkoły. Znacząca imigracja nowych mieszkańców stawia przed gminami jako organami



prowadzącymi szkoły poważne wyzwanie społeczne integracji różnych środowisk, których spontaniczna chęć do integrowania się, z różnych zresztą powodów, nie jest bardzo silna. Tak więc również w tym przypadku zmiany demograficzne stawiają przed gminami i powiatami wyzwania natury społecznej, a nie tylko instytucjonalnej i organizacyjnej.

2. Upowszechnianie wychowania przedszkolnego

Stosunek do wychowania przedszkolnego bardzo się w Polsce zmieniał, ale zmiany zachodzące w ciągu ostatnich paru lat są wyjątkowo szybkie i doniosłe. Istotnym źródłem tych zmian jest dostępność środków unijnych, ale także specjalnie przyjęte na rzecz wychowania przedszkolnego przepisy, regulujące sposób wydawania tych środków na przedszkola. Po pierwsze, to właśnie dzięki staraniom Ministerstwa Edukacji Narodowej do obszarów finansowanych w ramach Europejskiego Funduszu Spójności włączono przedszkola, argumentując to zarówno kwestią wyrównywania szans i podwyższania jakości edukacji, jak i ułatwieniem kariery zawodowej kobietom. Po drugie, wprowadzono specjalną klauzulę, pozwalającą na kwalifikowalność wynagrodzeń nauczycieli w ramach projektów realizowanych w przedszkolach. W projektach szkolnych, podobnie jak w pozostałych obszarach poza wychowaniem przedszkolnym, zadania statutowe nie mogą być finansowane ze środków POKL. Równolegle system opieki przedszkolnej został w Polsce uelastyczniony, poprzez ustawowe wprowadzanie innych form wychowania przedszkolnego, to znaczy zespołów wychowania przedszkolnego i punktów przedszkolnych. MEN podjął także poważny wysiłek przekonywania rodziców o wartości opieki przedszkolnej, między innymi poprzez wprowadzanie tej problematyki do popularnych seriali telewizyjnych (rodzaj publicznego *product placement*).

W efekcie środki unijne stały się rzeczywiście silnym impulsem do rozpowszechniania się wychowania przedszkolnego w Polsce. W krótkim czasie poziom skolaryzacji przedszkolnej (upowszechnienia wychowania przedszkolnego) wzrósł do około 65%. Rzecz jasna, rozkład geograficzny i społeczny tego wzrostu nie jest równomierny. W miastach, gdzie już od pewnego czasu skolaryzacja była wysoka, wzrost ten był wolniejszy i dotyczył przede



wszystkim środowisk trudnych, zaniedbanych edukacyjnie, biedniejszych. Na wsi jednak nie ma tradycji posyłania dzieci do przedszkoli, zawsze się znajdzie dla nich miejsce, zajęcia i opieka w domu rodzinnym, zaś opinie rodziców na temat pożytków z uczęszczania do przedszkola tradycyjnie były negatywne. Powstanie wiejskich innych form opieki przedszkolnej i stworzenie rzeczywistego dostępu do nich na terenach wiejskich doprowadził do dość spektakularnego wzrostu.

Pewna część tej „nowej” skolaryzacji przedszkolnej oparta jest na niepewnych podstawach finansowych, gdyż finansowana jest ze środków POKL, które wkrótce się skończą. Ekspertiści mówią więc o groźbie załamania się tej nowo utworzonej oferty, zwłaszcza w postaci innych form wychowania przedszkolnego.

Jednak doniosłość zmian zachodzących w ostatnich latach wynika przede wszystkim ze zmian w mentalności rodziców. Wynikają one zarówno z promocyjnych działań Ministerstwa, jak i z doświadczeń rodziców. Mamy w Polsce w wielu wsiach pierwsze pokolenie rodziców, którzy zrozumieli, jak korzystnie na rozwój ich dzieci wpływa uczęszczanie do przedszkola. Ci rodzice mają silną motywację, aby walczyć o utrzymanie przedszkoli bądź innych form opieki przedszkolnej w swoich wsiach, w pewnej co najmniej mierze ponieważ tego chcą i oczekują ich dzieci. Oznacza to, że przed gminami, w których w ramach projektów na czas określony otworzono wiele przedszkoli i innych form, stoją prawdziwe dylematy. Gminy te znajdują się pod silną presją rodziców, aby przedszkola utrzymać, i równocześnie nie mają zbyt dużo wolnych środków w budżetach, aby możliwe było bezproblemowe finansowanie dalszego funkcjonowania przedszkoli ze środków własnych. Są to jednak napięcia naturalne. Postęp cywilizacyjny związany z rosnącym upowszechnieniem opieki przedszkolnej wymaga bez wątpienia dodatkowych nakładów finansowych. Innymi słowy, Polska musi znaleźć te dodatkowe środki na wychowanie przedszkolne. Wyzwanie to stoi nie tylko przed gminami, ale także przed rządem, zwłaszcza przed Ministerstwem Finansów oraz Ministerstwem Edukacji Narodowej, aby wypracowały kompromisowe rozwiązanie, wspierające gminy w tym zakresie.



Studium przypadku z Grodziska Mazowieckiego pokazuje przykład gminy, która już od dłuższego czasu przygotowywała się do objęcia wychowaniem przedszkolnym wszystkich swoich dzieci. Dzięki temu wydatki na przedszkola w budżecie gminy rosły stopniowo w ciągu szeregu lat, zamiast skokowo wzrosnąć wraz z końcem finansowania z POKL. Jednocześnie stworzenie sieci publicznych przedszkoli, pozwalających na przyjęcie wszystkich dzieci okazało się zadaniem bardzo trudnym. Z tego powodu miasto Grodzisk prowadzi szereg punktów przedszkolnych oraz współpracuje z 13 placówkami niepublicznymi. Najtrudniejsze było dotarcie do zaniedbanych, wiejskich obszarów gminy.

Studium pokazuje jednak, że osiągnięcie takiego stanu wymagało wieloletniego, systematycznego wysiłku ze strony gminy i podejmowania zróżnicowanych działań (punkty przedszkolne, pomoc przy zakładaniu przedszkoli niepublicznych). Studium to pokazuje też, że niezbędny wysiłek jest trudny nawet w stosunkowo bogatych miastach takich jak Grodzisk, ponieważ również one posiadają obszary względnego niedostatku, zaniedbane edukacyjnie, w których zarówno mentalność rodziców, jak i uboga dostępna oferta przedszkolna stanowią istotną barierę. Pewien zakres wsparcia ze strony budżetu państwa dla gmin uboższych wydaje się więc konieczny.

Odmienny, bardzo interesujący przykład dostarcza studium przypadku gminy wiejskiej Bolesławiec i miasta Bolesławiec. Gmina wiejska położona wokół miasta (nazywana potocznie gminą *obwarzankową*) napotyka na szczególne trudności tworzenia sieci przedszkoli, gdyż wszystkie naturalne drogi komunikacyjne prowadzą z jej terenu wprost do miasta, i nie łączą bezpośrednio wiosek w gminie. Z tego powodu logicznym miejscem do lokowania placówek staje się miasto, co jest jednak trudne zważywszy na wyższe koszty prowadzenia przedszkoli (ceny gruntów, opłaty komunalne). Dwie jednoimienne gminy podjęły więc współpracę poprzez zaoferowanie dzieciom z gminy wiejskiej łatwego dostępu do przedszkoli miejskich. Współpraca przynosi korzyści obu stronom. Dzięki niej miasto może prowadzić większe, a więc bardziej efektywne placówki przedszkolne, zaś gmina wiejska może zapewnić swoim dzieciom dostęp do dobrej opieki przedszkolnej bez konieczności finansowania znaczących inwestycji w budynki i wyposażenie (zgodnie z umową pomiędzy



gminami, gmina wiejska pokrywa koszty bieżące). Z drugiej strony, tego typu międzygminna współpraca wymaga precyzyjnego omówienia i uzgodnienia kwestii finansowych i organizacyjnych, jest w praktyce trudna do negocjowania i realizacji, i wobec tego w obszarze oświaty jest dosyć rzadka. Jednak studium przypadku pokazuje jej skuteczność w rozwiązywaniu problemów rozszerzania opieki przedszkolnej.

3. Rozwarstwienie społeczne i jego skutki w szkołach

Chociaż rozwarstwienie społeczne istniało w Polsce od zawsze, nowym zjawiskiem są migracje prowadzące do przestrzennego, a nie tylko społecznego zaznaczania się tych różnic. System szkolny nie wypracował jak dotąd skutecznych mechanizmów przeciwdziałania temu przestrzennemu zróżnicowaniu społecznemu. Nawet w zakresie rozpoznawania i diagnozy jesteśmy na początku, zaś znana monografia Romana Dolaty *Szkoła – segregacje – nierówności* jest bodaj pierwszym i na razie jedynym obszernym ujęciem tego tematu. Segregacja w szkołach dotyczy przede wszystkim podziałów społecznych najłatwiej odczuwalnych, na które rodzice są najbardziej wyczuleni, a więc:

- Podział dzieci na *wiejskie* i *miejskie*, a w przypadku gmin wiejskich również na te pochodzące z centrum gminy i z małych, peryferyjnych wiosek.
- Podział dzieci na mieszkające na nowych, drogich, często grodzonych osiedlach i na pochodzące ze starych blokowisk i osiedli.
- Podział dzieci na *nowo przyjezdne*, których rodzice niedawno przeprowadzili się z centrum większego miasta, i na *miejskowe*, mieszkające na danym terenie od urodzenia.
- W miejskich gimnazjach podział oddziałów na *obwodowe* (dla dzieci mieszkających w pobliżu) i *pozaobwodowe* (dla wyselekcjonowanych lepszych uczniów spoza obwodu).
- Podział uczniów na oddziały ze względu na osiągnięte wyniki.



Za każdym z tych podziałów kryją się różnice poziomu wykształcenia, różnice zamożności, różnice kultury, a także, co dla nas tu najważniejsze, różnice oczekiwań wobec szkoły i aspiracji edukacyjnych wobec dzieci.

Rzecz jasna system szkolny nie jest źródłem tych podziałów społecznych i odmiennego stosunku do edukacji szkolnej. Większość dyrektorów i nauczycieli szkół nie chciałaby segregacji uczniów ze względu na pochodzenie społeczne, sprzecznej z etosem polskiego nauczycielstwa. Jednak szkoły znajdują się pod bardzo silnym naciskiem rodziców i nie znajdują wystarczającego oparcia, by mu się przeciwstawić. Nacisk rodziców przybiera różne formy:

- W szkołach podstawowych segregacja dokonuje się najłatwiej, bo są one zazwyczaj położone najbliżej miejsca zamieszkania dzieci. Również najłatwiej takiej segregacji bronić, używając argumentów o tym, jak bliskość szkoły podstawowej jest ważna i wykazując w ten sposób troskę o najmłodszych uczniów. Ważnym wyznacznikiem akceptacji takiej segregacji jest opór przeciw konsolidacji sieci szkolnej, która zawsze prowadzi do pewnego „mieszania” się dzieci. Opór przeciw zamykaniu małych wiejskich szkół łączy oba środowiska: zarówno rodzice uczniów szkoły, która ma być zamknięta, jak i tej, do której dzieci mają być przeniesione, znajdują swoje argumenty przeciw konsolidacji sieci.
- Próba utrzymania dwóch gimnazjów w gminie, jednego dla dzieci wiejskich, drugiego dla miejskich. Rodzice bronią istnienia dwóch gimnazjów, nierzadko wciągając do tej walki radnych. Taki pat decyzyjny konserwuje stan rzeczy, nawet jeżeli zmiany demograficzne pokazują w sposób nie ulegający wątpliwości, że system robi się drastycznie nieefektywny. Jeżeli obwody szkolne są tak zaprojektowane, że w gminie absolwenci niektórych szkół podstawowych idą do jednego gimnazjum, a pozostałych – do drugiego, to system powiela w gimnazjach segregację ze szkoły podstawowej.
- W gimnazjach próba podziału oddziałów klasowych wewnątrz szkoły na dzieci pochodzące z różnych osiedli lub wiosek. Częstym argumentem jest tutaj konieczność dowozu, a więc konieczność wspólnego kończenia lekcji przez dzieci z danej wioski. Najprościej to uzyskać koncentrując je w jednym oddziale klasowym. Innym silnym



argumentem jest chęć zachowania klasowych przyjaźni i znajomości ze szkoły podstawowej. Pragnienie kontynuacji oddziałów klasowych ze szkoły podstawowej w gimnazjum prowadzi bezpośrednio do segregacji uczniów, w najlepszym razie na te uczęszczające wcześniej do różnych szkół podstawowych. W ten sposób system szkolny powiela podział ze szkół podstawowych w ramach jednego gimnazjum.

- Ostatnim przykładem presji rodzicielskiej, który tu omówimy, jest groźba odebrania dziecka ze szkoły prowadzonej przez gminę i wysłania go do szkoły niepublicznej albo do szkoły prowadzonej przez pobliskie miasto. Groźby tej samorząd nie może lekceważyć, nawet jeżeli nie jest sformułowana w sposób jawny i wyraźny. Istotnie, coraz częściej rodzice mają możliwość wyboru szkoły dla swojego dziecka, przy czym dla rodziców zamożnych ani koszt szkoły niepublicznej, ani konieczność dowozu dziecka do szkoły odległej nie stanowią bariery (zresztą nierzadko mogą dowozić dziecko do szkoły jadąc do miasta do pracy). Ucieczka dzieci z lepiej wykształconych rodzin ze szkół gminnych ma wiele ujemnych konsekwencji, zarówno finansowych (mniejsze szkoły są mniej efektywne, gmina traci odpowiednią część subwencji), jak i pedagogicznych (pozostają w szkole uczniowie wymagający więcej wsparcia ze strony nauczycieli). Gminy zdecydowanie wolą utrzymać te dzieci w swoich szkołach, nawet kosztem segregacji.

Odmienny charakter ma segregacja w szkołach ponadgimnazjalnych, tworząca się w sposób naturalny poprzez selekcję uczniów do klas pierwszych na podstawie wyników egzaminu gimnazjalnego oraz innych stosowanych kryteriów naboru. Właśnie na tym etapie nauczania mamy do czynienia z być może najsilniejszym podziałem społecznym w polskiej oświacie na licea ogólnokształcące (a w dużych miastach na tak zwane *renomowane licea*) i na zasadnicze szkoły zawodowe. W niejednym mieście, nawet niezbyt dużym, uczniowie szkół różnego typu często nawet się nie znają, a już na pewno nie chcą się ze sobą spotykać. Wpływ rodziców jest tu jedynie pośredni, poprzez ich oczekiwania wobec dalszej drogi szkolnej dziecka.

Trzeba tu dodać, że w obronie segregacji wewnątrzszkolnej występują rodzice obu grup uczniów, aczkolwiek z innych powodów. Rodzice bardziej wykształceni i zamożni



argumentują tym, że ich dzieci mają większe aspiracje edukacyjne i wobec tego potrzebują nauczycieli bardziej wymagających, nastawionych na zdolnych uczniów. Obecność w klasie dzieci z rodzin mniej wykształconych utrudni ten proces pedagogiczny. Z kolei rodzice mniej wykształceni, pochodzący z peryferyjnych wiosek, wolą, by ich dzieci czuły się bezpieczniej w znanym sobie środowisku.

Jednostki samorządu terytorialnego dysponują bardzo ograniczonymi możliwościami reagowania na tworzące się zjawiska segregacji, ale nie są całkowicie bezradne. Spośród dostępnych narzędzi można wymienić:

- Monitorowanie sposobu tworzenia klas pierwszych w szkołach różnego typu i wynikającego stopnia segregacji. Posiadanie bezstronnych i wiarygodnych danych jest koniecznym warunkiem podejmowania jakichkolwiek ingerencji, a często sama wiedza może pomóc dyrektorom szkół na zmianę swojego postępowania. Samorząd może też starać się identyfikować postępowania szkoły wzmacniające podziały uczniów.
- Jednoznaczna polityka konsolidacji sieci szkolnej, zwłaszcza na poziomie gimnazjum, połączona z odpowiednimi zasadami funkcjonowania szkół skonsolidowanych. Te zasady to przede wszystkim procedury tworzenia klas pierwszych.
- Reorganizacja rejonów szkolnych tak, by rejony gimnazjów nie były sumą rejonów wybranych szkół podstawowych. Można też zatroszczyć się, by rejony gimnazjów nie pokrywały się z granicami odmiennych środowisk społecznych. Z uwagi na względną swobodę wyboru szkoły, a także ograniczenia geograficzne (odległości od miejsca zamieszkania do szkoły) nie jest to silne narzędzie, jednak może mieć pewien wpływ na skład społeczny uczniów w szkołach.
- Organizowanie wewnątrzszkolnych i międzyszkolnych zajęć dla uczniów, które będą sprzyjać przełamywaniu podziałów. Jako jeden z najbardziej obiecujących kierunków można tu wymienić wszelkiego rodzaju zawody sportowe i rywalizację na poziomie gminy bądź powiatu. Tworzenie ogólnogminnych zespołów sportowych, artystycznych, turystycznych bądź przedmiotowych również może prowadzić



do lepszego poznawania się i lepszej współpracy uczniów z różnych środowisk, zwłaszcza w warunkach rywalizacji z sąsiednimi gminami.

- Wspólne wykorzystywane przez różne szkoły swoich zasobów i infrastruktury. Może to dotyczyć wykorzystywania sal gimnastycznych i pracowni komputerowych albo sprzętu multimedialnego i bibliotek. Tego typu inicjatywy mają znaczenie przede wszystkim dla szkół podstawowych i mogą dać dwa rodzaje pozytywnych efektów: przełamanie izolacji małych szkół wiejskich i lepsze wykorzystanie zasobów szkół większych. Efektem pośrednim może być zbliżenie uczniów pochodzących z różnych środowisk.

Omówiony już raz powyżej przykład gminy miejsko-wiejskiej Chęciny pokazuje, ile planowania i determinacji wymaga konsolidacja sieci gimnazjów w warunkach rodzicielskiej presji na utrzymanie segregacji. Argumenty finansowe i organizacyjne nie przekonują nikogo, a nawet mogą okazać się przeciwnie skuteczne, gdyż rodzice mogą wystąpić w obronie miejsc pracy nauczycieli, których nagle zaczną chwalić jako świetnych pedagogów. Miasto musi nie tylko uzasadnić podjęte decyzje o konsolidacji sieci, ale i zaplanować takie wprowadzenie ich w życie, by w jak największym stopniu uwzględnić oczekiwania rodziców i nauczycieli. Warto dodać, że znane są przykłady gmin, które od lat borykają się z analogicznym problemem i nie są w stanie uzyskać społecznego konsensusu na wprowadzenie oczywiście potrzebnych zmian (ze zrozumiałych powodów nie wymieniamy tu ich nazw).

Innym ważnym przykładem segregacji w oświacie polskiej jest nauczanie dzieci o specjalnych potrzebach edukacyjnych. Tradycyjny model oddzielnych szkół specjalnych jest coraz bardziej kwestionowany, zwłaszcza w stosunku do dzieci, których potencjał intelektualny pozwala na wspólną naukę w szkołach ogólnodostępnych w oddziałach integracyjnych. Jednak doświadczenia z nauczaniem integracyjnym nie jest zbyt dobre. Niektórzy rodzice dzieci z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego, skuszeni możliwościami integracji, zabierają dzieci ze szkoły specjalnej i oddają do klasy integracyjnej, aby następnie po jednym roku wrócić do szkoły specjalnej, gdyż w przeciwieństwie do klas integracyjnych oferuje ona profesjonalnie wykształconych pedagogów. Skuteczne



prorowadzenie klas integracyjnych jest trudne i zazwyczaj szkoła wymaga odpowiedniego wsparcia ze strony gminy i powiatu. Ciekawym przykładem udzielania takiego wsparcia jest gmina Goleniów. Gmina ta wpisała promocję kształcenia integracyjnego do swojej strategii oświatowej i podjęła się systematycznego wysiłku w celu włączenia jak największej liczby dzieci o specjalnych potrzebach edukacyjnych do oddziałów integracyjnych. Wiązało się to z pewnym wysiłkiem finansowym

4. Potrzeba doskonalenia zawodowego nauczycieli

Nauczyciele są najważniejszym zasobem każdej szkoły i najważniejszym czynnikiem gwarantującym jakość nauczania. Z tego powodu gminy i powiaty, starające się aktywnie poprawiać poziom prowadzonych przez siebie szkół, powinny nie tylko monitorować sytuację kadry nauczycielskiej w szkołach, ale także sprzyjać stałemu podwyższaniu jej kwalifikacji. Najważniejszymi narzędziami służącymi temu są różne formy doksztalcania i doskonalenia nauczycieli, finansowane z jednoprocentowego odpisu z osobowego funduszu płac nauczycieli przeznaczonego właśnie na ten cel.

Jednak efektywne wykorzystanie środków na doskonalenie nauczycieli nie jest łatwe. Z jednej strony, jak o tym świadczy studium przypadku z Goleniowa, nauczyciele często nie chcą uczestniczyć w różnych formach doskonalenia, i w efekcie pod koniec roku przeznaczone na ten cel środki są czasem przeznaczane na inne cele. W efekcie planowane na doskonalenie nauczycieli środki nie zawsze są wydawane w pełni.

Z drugiej strony wiadomo, że nauczyciele z różnych powodów wybierają przede wszystkim bardzo krótkie formy doskonalenia zawodowego:



Forma doskonalenia	Liczba uczestników	Udział procentowy
Kurs doskonalący w wymiarze do 20 godzin	147 046	87,1%
Kurs doskonalący w wymiarze 21 – 59 godzin	12 922	7,7%
Kurs doskonalący w wymiarze 60 – 99 godzin	2 742	1,6%
Kurs doskonalący w wymiarze co najmniej 100 godzin	3 517	2,1%
Studia podyplomowe	2 666	1,6%
Razem	168 893	100,0%

Źródło: SIO wrzesień 2009, obliczenia własne.

Dodajmy, że w roku 2009/10 w różnych formach kształcenia zawodowego uczestniczyło prawie 18 tysięcy nauczycieli z czego 6800 było słuchaczami studiów podyplomowych nadających kwalifikacje, zaś 6600 – kursów kwalifikacyjnych. Dysproporcja pomiędzy zdobywaniem faktycznie nowych kwalifikacji a uczestnictwem w krótkich formach doskonalenia jest uderzająca.

To niewykorzystanie środków z jednej strony, i struktura form doskonalenia nauczycieli z drugiej wskazuje, że podnoszenie kwalifikacji zawodowych kadry pedagogicznej jest procesem powolnym. W szczególności obowiązujący od roku wymóg posiadania uprawnień do nauczania dwóch przedmiotów dla nowych nauczycieli nadal nie zmienił znacząco sytuacji. Dodajmy, że wymóg ten nabiera strategicznego znaczenia właśnie w sytuacji niżu demograficznego, gdzie malejąca liczba uczniów wymusza redukcję godzin nauczania. W tych warunkach uprawnienia do nauczania dwóch przedmiotów są warunkiem prowadzenia elastycznej polityki zatrudnienia w szkołach.

Samorządy jako decydenci budżetowi są w stanie wpływać w sposób zdecydowany na całą sferę kształcenia i doskonalenia nauczycieli, jednak w większości wypadków pozostawiają to zadanie do realizacji dyrektorom szkół, wychodząc z założenia, że to dyrektorzy najlepiej znają potrzeby szkoleniowe swoich nauczycieli, oraz że podejmowanie inicjatyw w tym zakresie wymaga dobrej znajomości występujących problemów i narastających potrzeb.



Praktycznym wyrazem tego podejścia jest oddanie do dyspozycji dyrektorów szkół całej puli środków na doskonalenie nauczycieli. W efekcie samorządy często nie mają określonej i systematycznie realizowanej polityki doskonalenia. Taka polityka wymaga postawienia diagnozy sytuacji i określenia strategicznych celów, co nigdy nie jest łatwe. Tym niemniej jest coraz więcej przykładów gmin i powiatów podejmujących bardziej aktywne działania w obszarze doskonalenia.

Jednym z takich ciekawych przypadków jest wiejska gmina Bolesławiec, analizowana już uprzednio w kontekście współpracy z miastem w dziedzinie upowszechniania opieki przedszkolnej. Bolesławiec postanowił podzielić środki planowane na doskonalenie nauczycieli na dwie równe pule. Pierwszą z nich oddał do dyspozycji dyrektorom szkół z przeznaczeniem na finansowanie krótkich form doskonalenia. Drugą połowę jednak zachował do swojej dyspozycji, przeznaczając ją na dofinansowanie doskonalenia nauczycieli (w wymiarze określonym uchwałą rady gminy). Podział środków na takie dwie części da się łatwo uzasadnić: doskonalenie nauczycieli, a więc formy dłuższe i znacznie droższe, wymaga wyboru paru beneficjentów ze wszystkich szkół w gminie, a więc wymaga pewnej koncentracji środków. W warunkach pojedynczej szkoły dofinansowanie studiów podyplomowych jednego nauczyciela wymagałoby znacznej redukcji wydatków na doskonalenie pozostałych nauczycieli. Pozostaje kwestią otwartą, czy podział środków w proporcji 50 na 50 procent jest uzasadniony, oraz czy gmina jest w stanie systematycznie dofinansowywać doskonalenie nauczycieli i uzyskać odczuwalne zwiększenie elastyczności ich zatrudnienia.

Odminną politykę w zakresie doskonalenia nauczycieli przyjęła gmina Goleniów, realizując swoją omówioną wyżej strategię rozszerzania kształcenia zintegrowanego, a mianowicie przeznaczając odpowiednie środki na przygotowanie nauczycieli do prowadzenia klas integracyjnych. Wymagało to nie tylko zdobycia przez nauczycieli odpowiednich umiejętności, ale także wzmocnienia szkół poprzez wsparcie w zakresie diagnozy i wspierania rozwoju uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych. Przykład Goleniowa wskazuje, że doskonalenie nauczycieli należy traktować nie jako samoistne, odrębne zadanie,



narzucone samorządom i szkołom przez ustawę o systemie oświaty, ale jako narzędzie świadomej polityki oświatowej samorządu.

5. Dostosowanie szkolnictwa zawodowego do wymogów rynku pracy

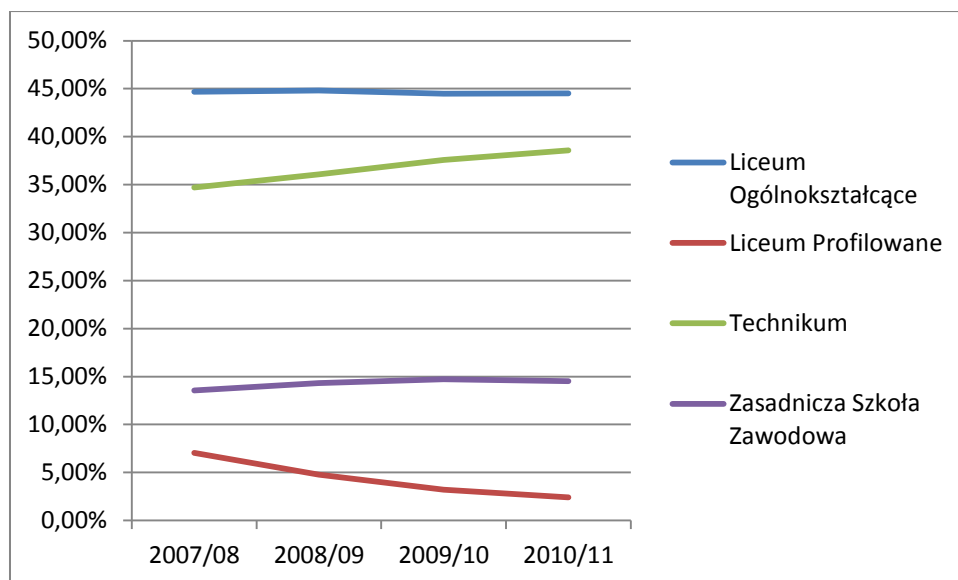
Jest powszechnie przyjętym aksjomatem, że profile szkół zawodowych powinny być dostosowane do potrzeb lokalnego rynku pracy. Osiągnięcie takiego dostosowania jest jednak zadaniem trudnym. Z jednej strony rozpoznanie tych potrzeb wymaga wysiłku i nie jest proste, z drugiej zaś potrzeby te dość szybko się zmieniają. Zauważmy, że od decyzji o utworzeniu nowego profilu zawodowego w szkole do wypuszczenia pierwszych absolwentów tego kierunku w najlepszym wypadku mija nie mniej niż cztery lata: rok na przygotowanie szkoły i nauczycieli, trzy lata na naukę uczniów. To typowe dla systemu szkolnego i nieuniknione opóźnienie powoduje, że nawet najbardziej racjonalne decyzje organu prowadzącego (w tym przypadku powiatu) mogą się okazać całkiem nietrafione właśnie w momencie wejścia nowego rocznika na rynek pracy.

Stojące przed szkołami i samorządami trudności rodzą sceptycyzm co do sensowności podejmowania takiego wysiłku o niepewnych skutkach. W latach dziewięćdziesiątych powszechne było w Polsce przekonanie o wyższości wykształcenia ogólnego, dającego przepustkę na uczelnie wyższe, nad wykształceniem zawodowym. Wchodzące wówczas na polski rynek koncerny zachodnie wołały same podszkolić swoich pracowników, niż polegać na umiejętnościach zawodowych wyniesionych przez absolwentów ze szkół o przestarzałej infrastrukturze i nierzadko archaicznych profilach zawodowych. Ich oczekiwania sprowadzały się do trzech umiejętności absolwentów: język angielski, podstawowa obsługa komputera oraz prawo jazdy. To przekonanie podzielali uczniowie i ich rodzice, masowo wybierający licea ogólnokształcące po ukończeniu szkoły podstawowej (potem gimnazjum). I wreszcie to samo przekonanie podzielało Ministerstwo Edukacji Narodowej, planujące likwidację techników i przewidujące, że w zreformowanym ustroju szkolnym do szkół zawodowych trafi jedynie 20% rocznika uczniowskiego, zaś cała reszta do liceów. W tym przeświadczeniu



utrzymywały nas również przykłady niektórych krajów, takich jak Anglia i Stany Zjednoczone, w których szkolnictwo zawodowe niemal nie występuje.

Jednak przewidywania MEN nie sprawdziły się, jak pokazuje poniższy wykres.



Spośród młodzieży uczęszczającej do ogólnodostępnych szkół ponadgimnazjalnych dla młodzieży, prowadzonych przez powiaty, udział uczniów liceów ustabilizował się na poziomie około 45%, zaś uczniów zasadniczych szkół zawodowych – na poziomie około 15%. Udział uczniów techników w ostatnich latach powoli rośnie, i obecnie osiągnął już niemal 40%, podczas gdy licea profilowane zanikają. Oznacza to, że wbrew oczekiwaniom problem dostosowania profili szkół zawodowych do potrzeb rynku pracy pozostaje ważnym wyzwaniem miast na prawach powiatów oraz powiatów ziemskich.

Warto też zauważyć, że powiaty nie mogą całkowicie pozostawić decyzji o oferowaniu profili zawodowych dyrektorom szkół. Po pierwsze, w wielu przypadkach wprowadzenie nowego profilu łączy się z odpowiednim przygotowaniem szkoły, zwłaszcza wyposażeniem pracowni i warsztatów oraz doksztalceniem nauczycieli. Po drugie, dyrektorzy sami znajdują się pod presją oczekiwań swoich nauczycieli, którym chcą zapewnić dalsze możliwości pracy i wobec tego najczęściej kontynuują już oferowane przez szkołę profile zawodowe.

Po trzecie wreszcie, w reakcji na rozpoznane potrzeby rynku pracy (lub na informacje z instytucji powiatowych trafiających jednocześnie do wszystkich dyrektorów) nierzadka jest sytuacja jednoczesnego otwierania podobnych lub wręcz takich samych profili. W jednym z powiatów parę lat temu szereg szkół utworzyło jednocześnie pierwsze klasy dla fryzjerów, które od razu musiały konkurować między sobą o ograniczoną liczbę chętnych, i z których żadna nie zrealizowała zaplanowanego naboru.

Postawione wobec tego wyzwania, powiaty mają właściwie niewiele możliwych strategii zaradczych:

- Wykorzystanie wsparcia powiatowych instytucji odpowiedzialnych za monitorowanie rynku pracy i śledzenie zmian. Do tych instytucji należą przede wszystkim Powiatowy Urząd Pracy oraz Powiatowa Rada Zatrudnienia.
- Utrzymywanie kontaktów z głównymi pracodawcami na danym terenie i tworzenie swoistych *rad szkolnictwa zawodowego*, w celu uzyskiwania rad i sugestii co do przyszłego zapotrzebowania na absolwentów różnych profili zawodowych. Wspólne rozważanie z jednej strony możliwości szkół, a z drugiej zmieniających się potrzeb pracodawców może pomóc w podejmowaniu rozsądnych decyzji, a przynajmniej zwolni pracowników powiatowego wydziału oświaty z oceną sytuacji, której dobrze nie znają.
- Współpraca z wybranymi, poważnymi pracodawcami i przygotowanie profili zawodowych bezpośrednio im przydatnych. Włączenie dużego zakładu pracy w proces przygotowania i prowadzenia profilu zawodowego ma wiele zalet, w szczególności można oczekiwać na jasne wytyczne co do programu nauczania, a także wsparcia przy wyposażaniu pracowni i organizacji praktyk zawodowych dla uczniów.
- Współpraca z wybranymi pracodawcami przy organizowaniu praktyk zawodowych uczniów. Tego typu współpraca szkoły zawodowej z pracodawcami może pomóc dostosować profile do faktycznych potrzeb, a także urealnić oczekiwania uczniów.



Jednak nawet tak przemyślana strategia bliskiej współpracy z jednym dużym pracodawcą nie musi zakończyć się sukcesem, zdarzają się bowiem sytuacje, że zanim uruchomiony w porozumieniu z pracodawcą profil wypuści pierwszych absolwentów, pracodawca przeniesie produkcję na inne tereny bądź w ogóle poza Polskę. Jednak odpowiednio zaplanowana i przygotowana współpraca przynosi efekty. Powiat poznański pięć lat temu porozumiał się z firmą Volkswagen w sprawie otworzenia potrzebnego jej profilu mechatronik i podpisał z nią umowę o współpracy. Umowa ta zawierała szereg ważnych konkretnych elementów: zobowiązanie do napisania nowego programu nauczania, przeszkolenia nauczycieli (przy współpracy z innymi szkołami w Niemczech), przetłumaczenia części dokumentacji niemieckiej do tego zawodu, przekazania szkole elementów wyposażenia do nauki zawodu, zapewnienie szkolenia praktycznego w CKP oraz w firmie Volkswagen, zapewnienie możliwości zdawania w Niemczech egzaminu w celu uzyskania odpowiedniego certyfikatu.

Odpowiednie kształcenie, zgodne z warunkami umowy z firmą Volkswagen, jest droższe od tradycyjnego kształcenia w klasie wielozawodowej, ale absolwenci szkoły zdają egzaminy na certyfikaty lepiej niż niemieccy koledzy i łatwo znajdują. Obecnie również niektóre polskie duże firmy podpisały analogiczne porozumienia ze starostwem poznańskim. Wydaje się, że najważniejszą lekcją z tego przykładu jest konieczność dobrego przygotowania współpracy powiatu i pracodawcy. Z drugiej strony, oczywiście, nie we wszystkich powiatach funkcjonują duże firmy niemieckie, od lat przyzwyczajone do bliskiej współpracy ze szkołami zawodowymi (w ramach *Duale Ausbildung*).

Oprócz tych, dość ograniczonych możliwości skutecznego dostosowania profili nauczania zawodowego do potrzeb rynku pracy coraz ważniejsze staje się dobre rozpoznanie innych, *niezmiennych* potrzeb pracodawców, wykraczających poza konkretne profile. W badaniach prowadzonych przez województwo okazało się, że 75% pracodawców odpowiadając na pytanie, co tak naprawdę najbardziej ceni i czego brakuje u młodego człowieka odpowiedziało: *sumienność, rzetelność, punktualność, prawdomówność i etyka*. Jest to w pewnym stopniu analogiczne do wspomnianych wyżej potrzeb pracodawców z końca



ubiegłego wieku (angielski, komputer, prawo jazdy), ale widzimy też i podstawową różnicę: teraz, kiedy właściwie wszyscy absolwenci opanowali te podstawowe umiejętności, przyszedł czas już nie na umiejętności techniczne, ale na wartości społeczne, na umiejętność współpracy. W jaki sposób szkoły zawodowe mogą pomóc swoim uczniom wyrobić w sobie te wartości i umiejętności to już całkiem odmienna kwestia.

6. Odpowiedzialność za jakość edukacji

Nie ma jednej obowiązującej definicji jakości edukacji ani jednego przyjętego wzorca jej mierzenia. W każdym kraju stosowane są swoiste procedury i kryteria oceniania pracy szkół i nauczycieli oraz umiejętności zdobywanych przez uczniów. W niektórych krajach – do których bez wątpienia należy i Polska – podstawą stają się egzaminy zewnętrzne różnych rodzajów, chociaż środowiska pedagogiczne i naukowe coraz lepiej rozumieją zarówno ograniczenia metodologiczne tych testów, jak i ujemne skutki powszechnego i wielokrotnego testowania uczniów. Inne, chociaż nieliczne kraje odmawiają wprowadzenie powszechnych testów, albo stosują je w celach czysto diagnostycznych (na przykład na początku roku szkolnego, aby pomóc nauczycielom planowanie pracy dydaktycznej). Również procedury ewaluacji (inspekcji, audytu) szkół bardzo się różnią w różnych krajach, w niektórych mają charakter okresowego monitorowania stosowania obowiązujących ustaw i norm, w innych pogłębionej analizy funkcjonowania szkoły jako instytucji, zaś w jeszcze innych – ograniczonej tylko do słabych szkół diagnozy, mającej na celu przygotowanie radykalnych programów naprawczych. Polska jest obecnie w trakcie przechodzenia z pierwszego do drugiego z wymienionych trzech modeli.

Od samego początku decentralizacji polskiej oświaty zadania związane z jakością nauczania i ocena procesu pedagogicznego były domeną kuratoriów oświaty i wychowania. Zgodnie z odziedziczonym po poprzednim systemie kontrolną i nadrzędną funkcją organów państwa, kuratorium zatwierdzało arkusz organizacyjny szkoły oraz za pośrednictwem metodyków kontrolowało pracę nauczycieli, przekazując im uwagi krytyczne i zalecenia. Ten model, być



może adekwatny w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych, stał się już kompletnie anachroniczny. Polscy nauczyciele stali się świetnie wykształconą grupą zawodową, zaś dyrektorzy są w stanie oceniać ich pracę i osiągnięte efekty lepiej niż pracownicy kuratoriów. Jednocześnie pojawiły się nowe organy prowadzące szkoły, lepiej niż kuratoria rozumiejące organizacyjne i budżetowe potrzeby swoich szkół. Nie dziwi więc rosnące ustawowe kompetencje gmin i powiatów, również w odniesieniu do obszaru związane z jakością, i równoległe malejąca rola kuratoriów.

Jednak rosnące kompetencje samorządów, przy tak niepewnej definicji i znaczeniu jakości edukacji, tworzą poważne wyzwanie dla samorządów. Kluczowe jest pytanie o autonomię szkół. Z jednej strony ustawa o systemie oświaty zapewnia daleko idącą autonomię szkół w zakresie procesu dydaktycznego oraz polityki zatrudniania i oceny nauczycieli. Ta autonomia szkół jest ważną gwarancją jakości edukacji, gdyż uniezależnia proces nauczania od doraźnych ingerencji władzy politycznej oraz pozwala na bardziej profesjonalne zarządzanie pracą szkoły. Jednak pozycja samorządu jako organu prowadzącego szkołę jest bardzo silna, co jest szczególnie wyraźne w procesie akceptowania arkusza organizacyjnego szkoły. Akceptując arkusz bądź odmawiając akceptacji i oczekując odpowiednich poprawek, samorząd decyduje, między innymi, o poziomie zatrudnienia w szkole, w tym o etatach nauczycieli, psychologów, pedagogów szkolnych, a także o liczbie oferowanych zajęć dodatkowych. Decyzje te, obok decyzji o inwestycjach szkolnych i wyposażeniu szkół, mają bezpośredni wpływ na proces nauczania i na jakość edukacji w szkole.

Poza decyzjami budżetowymi samorząd ma wiele innych narzędzi wpływania na jakość edukacji w prowadzonych przez siebie szkołach. Może na przykład połączyć doposażanie szkół z projektami pozwalającymi na lepsze wykorzystanie nowoczesnych technologii. Przykładem takiego projektu jest *Jarocin – kreatywna szkoła*, w którym wyposażenie szkół w nowoczesne pomoce dydaktyczne jest powiązane z próbą unowocześnienia metod nauczania. Projekt ten, finansowany z budżetu gminy, wynika z wizji rozwoju oświaty przyjętej przez gminę i ma zdecydowanie pro-jakościowy charakter.



Wyjątkowy charakter ma wieloletnia, trwająca od 1995 roku współpraca miasta Kwidzyn z zespołem badawczym z Uniwersytetu Warszawskiego pod kierunkiem prof. Elżbiety Putkiewicz, polegająca na sprawdzaniu umiejętności uczniów w różnych cyklach kształcenia. Współpraca ta zaowocowała między innymi publikacją książkową, *Monitorowanie osiągnięć uczniów jako metoda doskonalenia edukacji* (R. Dolata i inni, 1997). Zespół UW rozpoczął badania umiejętności uczniów szkół kwidzyńskich na parę lat przed wprowadzeniem egzaminów zewnętrznych, kiedy nie było innych możliwości przekazania szkołom i miastu obiektywnych, porównywalnych informacji o efektach nauczania. Zamawiane przez siebie ekspertyzy miasto wykorzystywało do prowadzenia polityki oświatowej, w tym do oceny potrzeb szkół i tworzenia programów naprawczych. Co ciekawe, miasto nie zaprzestało tej współpracy po wprowadzeniu egzaminów zewnętrznych i po pojawieniu się Edukacyjnej Wartości Dodanej. Jak mówi zastępca burmistrza, pozytywne efekty dla miasta są nieporównywalne z kosztami zamawianego audytu: *To promile tego, co przeznaczamy na oświatę, a dzięki temu wiemy, z jakimi efektami wydajemy miliony złotych.* W roku szkolnym 2010/11 uczniowie gimnazjów miejskich osiągnęli pierwszy wynik w województwie pomorskim w części matematyczno-przyrodniczej oraz drugi – w części humanistycznej. W sprawdzanie szóstoklasistów Kwidzyn zajął trzecie miejsce w województwie. Jak na niezbyt duże miasto bez specjalnych tradycji oświatowych (do roku 1944 Kwidzyn był w przeważającej części miastem niemieckim) są to wyniki imponujące.

Przykład Jarocina i Kwidzyna pokazuje, że polskie gminy znajdują sposoby aktywnego działania na rzecz poprawy jakości edukacji, ale wymaga to spełnienia pewnych warunków. Do najważniejszych z nich zaliczymy gotowość do ponoszenia związanych z projektem kosztów, zgodność projektu ze strategią oświatową samorządu oraz trwałość wybranych kierunków działania.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Podsumowanie

Zaprezentowana w niniejszym rozdziale *mapa wyzwań oświatowych stojących przed polskimi samorządami* nie jest pełna. Nie ma w Polsce dwóch identycznych samorządów, funkcjonujących w identycznych warunkach społecznych i o identycznym poziomie zamożności, więc także wyzwania stojące przed nimi będą miały odmienny charakter i dynamikę. Tym bardziej należy oczekiwać, że ich strategiczne reakcje na te wyzwania będą odmienne. Co więcej, rozwiązania przyjęte przez niektóre samorzady mogą się okazać mało skuteczne w odmiennych warunkach, a projekty zarzucone przez jednych mogą przynieść sukces innym. Z tego powodu przytoczone w niniejszym rozdziale działania samorządów nie mogą i nie powinny być traktowane jako zamknięta lista *dobrych praktyk*, do automatycznego zastosowania przez inne gminy i powiaty. Przeciwnie, celem naszej analizy jest określenie szerokiego zakresu dostępnych strategii postępowania polskich samorządów, wykazanie, że samorzady są w stanie w sposób strategiczny, długofalowy i systemowy troszczyć się o jakość edukacji w prowadzonych przez siebie szkołach.

Jeżeli celem decentralizacji jest umożliwienie samorządom podejmowanie na własną odpowiedzialność, w sposób demokratyczny i zgodny z lokalnym interesem społecznym, strategicznych działań ukierunkowanych na poprawę funkcjonowania instytucji publicznych, to omówione przykłady wskazują, że polska decentralizacja oświaty, w warunkach bardzo poważnych wyzwań systemowych, na dzień dzisiejszy, taką możliwość samorządom stworzyła.





Interdyscyplinarne Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego

Uniwersytet Warszawski, ul. Pawińskiego 5a, 02-106 Warszawa

Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej
w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

