



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

**IBE**  *entuzjaści  
edukacji*

**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



dr hab. Mikołaj Herbst, dr Jan Herczyński  
dr hab. Michał Federowicz, Magdalena Smak  
dr Dominika Walczak, dr Anna Wojciuk

# **Bilans zmian instytucjonalnych**

## **Polska oświata w okresie transformacji**

Warszawa 2015

Autorzy:  
dr hab. Mikołaj Herbst  
dr Jan Herczyński  
dr hab. Michał Federowicz  
Magdalena Smak  
dr Dominika Walczak  
dr Anna Wojciuk

© Copyright by: Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa, 2015

ISBN 978-83-65115-62-1

Wzór cytowania:

Herbst, M., Herczyński, J., Federowicz, M., Smak, M., Walczak, D., Wojciuk, A. (2015). *Bilans zmian instytucjonalnych. Polska oświata w okresie transformacji*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.

Wydawca:  
Instytut Badań Edukacyjnych  
ul. Górczewska 8  
01-180 Warszawa  
tel. (22) 241 71 00; [www.ibe.edu.pl](http://www.ibe.edu.pl)

Publikacja opracowana w ramach projektu systemowego: *Badanie jakości i efektywności edukacji oraz instytucjonalizacja zaplecza badawczego*, współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, realizowanego przez Instytut Badań Edukacyjnych.

DTP, druk: [www.pracowniacc.pl](http://www.pracowniacc.pl)  
Egzemplarz bezpłatny

# spis treści

WPROWADZENIE .....	4
<i>Mikołaj Herbst, Jan Herczyński</i>	
DECENTRALIZACJA OŚWIATY W POLSCE: DOŚWIADCZENIA 25 LAT.....	6
Wstęp .....	6
1. Polski model decentralizacji oświaty.....	7
2. Etapy decentralizacji .....	9
3. Autonomia jednostek samorządu terytorialnego i autonomia szkoły.....	12
4. Ocena decentralizacji oświaty w Polsce .....	16
4.1. Sukcesy decentralizacji .....	16
4.2. Niepowodzenia decentralizacji .....	20
Podsumowanie .....	23
Literatura cytowana.....	24
<i>Magdalena Smak, Dominika Walczak</i>	
INSTYTUCJONALNE UWARUNKOWANIA PRACY NAUCZYCIELA.....	26
1. Prestiż zawodu nauczyciela .....	26
2. Kształcenie nauczycieli.....	29
3. Rozwój kompetencji nauczycieli .....	35
4. Wynagrodzenia .....	38
5. Karta nauczyciela .....	41
Podsumowanie .....	43
Literatura cytowana.....	45
<i>Michał Federowicz, Anna Wojciuk</i>	
MECHANIZMY KOORDYNACYJNE W ZDECENTRALIZOWANEJ OŚWIACIE: PODSTAWA PROGRAMOWA, EWALUACJA I KONTROLA, EGZAMINY ZEWNĘTRZNE .....	47
Wstęp.....	47
1. Podstawa programowa .....	48
2. Ewaluacja i kontrola.....	53
3. Egzaminy zewnętrzne.....	59
Podsumowanie .....	63
Literatura cytowana.....	64

## Wprowadzenie

Każdy system oświatowy ma swoje specyficzne rozwiązania organizacyjne i instytucjonalne, zakorzenione w historii i wynikające z lokalnych uwarunkowań. Mimo, że efektywność tych rozwiązań jest coraz częściej badana i porównywana między krajami, różnice instytucjonalne w oświacie są bardzo trwałe. Dzieje się tak dlatego, że zmiany w tej dziedzinie są politycznie trudne do przeprowadzenia. Reformy edukacyjne wpływają bezpośrednio na życie znacznej części obywateli, a opinie na temat optymalnej organizacji systemu oświaty są często zróżnicowane i trudno jest wypracować rozwiązania kompromisowe. Tym bardziej, że bezpośrednie interesy grup zaangażowanych w oświatę – dzieci, rodziców, nauczycieli i przedstawicieli administracji publicznej – nie zawsze są tożsame.

Polska jest rzadkim przykładem kraju, który w ciągu 25 lat w sposób fundamentalny przebudował instytucjonalne podstawy swojego systemu edukacji. Zmiany te zostały zainicjowane po upadku systemu komunistycznego i były niewątpliwie elementem szerokiego procesu politycznego, polegającego na demokratyzacji i deregulacji państwa oraz, mówiąc obrazowo – przywracaniu go obywatelom. Stąd wiele reform edukacyjnych wprowadzanych Polsce po 1989 roku miało za cel nadrzędny upodmiotowienie uczestników procesu kształcenia, zwiększenie ich autonomii i uwolnienie kreatywności.

Zmniejszenie bezpośredniej kontroli państwa nad ważną dziedziną życia społecznego, jaką jest oświata, zawsze jest związane z dylematami. W jaki sposób, w warunkach zwiększonej autonomii, zapewnić spójność systemu i zapobiec nadmiernemu różnicowaniu się jakości kształcenia? Jak efektywnie finansować edukację? Jak wspomagać te szkoły i nauczycieli, którzy gorzej radzą sobie w nowych warunkach? Do jakiego stopnia państwo powinno zachować kontrolę nad niektórymi elementami systemu, związanymi choćby z wymogami kwalifikacyjnymi wobec nauczycieli, czy podstawą programową? To tylko niektóre ważne pytania, jakie muszą towarzyszyć reformom.

W ciągu ostatnich 25 lat Polska wypracowała własny model zarządzania oświatą, którego kształt wynika z jednej strony z podporządkowania się naczelnemu celowi polskiej transformacji: budowie państwa zdecentralizowanego i subsydiarnego, z drugiej zaś z chęci sprawowania przez państwo pieczy nad kluczowymi zagadnieniami decydującymi o dostępności i jakości edukacji. Ważną rolę w dochodzeniu do obecnych rozwiązań odegrała też presja wywierana przez silnych i dobrze zorganizowanych kluczowych interesariuszy oświaty: w szczególności nauczycieli i samorządy terytorialne. Jakość ich codziennej pracy ma wszak decydujące znaczenie dla dobrego funkcjonowania edukacji w Polsce.

Jednoznaczna ocena ogółu zmian instytucjonalnych, jakie zaszły w polskiej oświacie w okresie ustrojowej transformacji, nie jest łatwa. Istnieją jednak symptomy wskazujące, że wiele z tych zmian było dla Polski korzystnych. Jedną z przesłanek jest znaczna poprawa wyników osiąganych przez polskich uczniów w międzynarodowych badaniach umiejętności PISA. Pokazują one nie tylko, że obecnie Polska pozytywnie wyróżnia na tle innych krajów OECD pod względem umiejętności czytania ze zrozumieniem, matematyki i wiedzy przyrodniczej, ale także, że sukces ten został osiągnięty w znacznej mierze dzięki poprawieniu umiejętności dzieci o najniższych kompetencjach. Osiągnięcia w programie PISA stały się powodem zainteresowania ekspertów edukacyjnych polskim systemem oświaty, w tym specyficznymi rozwiązaniami instytucjonalnymi pozwalającymi na połączenie autonomii i spójności w edukacji, które decentralizując, zapobiegają równocześnie nadmiernemu różnicowaniu się szkół pod względem jakości.

Celem niniejszego raportu jest omówienie wybranych reform instytucjonalnych, jakie zaszły w polskiej oświacie między 1989 a 2015 rokiem. Wybór jest konieczny, gdyż szczegółowych zmian zaszło

## Wprowadzenie

bardzo wiele, a tylko o niektórych można powiedzieć, że mają fundamentalny wpływ na dzisiejsze działanie systemu. Tematyka raportu jest skoncentrowana na trzech najważniejszych, obok rzecz jasna uczniów szkół, interesariuszach oświaty w Polsce. Pierwszy rozdział jest zatem poświęcony decentralizacji edukacji i roli samorządów terytorialnych w polskim modelu zarządzania oświatą. Drugi rozdział omawia cechy i przemiany obowiązującego w Polsce modelu kształcenia, zatrudniania i motywowania nauczycieli. Rozdział trzeci jest poświęcony kluczowym narzędziom kontroli i koordynacji edukacji, które pozostają w rękach państwa: podstawie programowej, nadzorowi pedagogicznemu oraz egzaminom zewnętrznym.

Nie jest zamiarem autorów raportu gloryfikowanie rozwiązań przyjętych w Polsce, ale raczej ukazanie ich specyfiki i uwarunkowań, które przyczyniły się do ich obecnego kształtu. W odniesieniu do każdego omawianego elementu systemu edukacji podjęto próbę zidentyfikowania zarówno mocnych stron, jak niedoskonałości wynikających z pomyłek reformatorów lub konieczności dochodzenia do rozwiązań kompromisowych. Kształt instytucjonalny polskiego systemu oświaty nie jest ustalony „raz na zawsze” i będzie z pewnością podlegał dalszym zmianom. Być może analizy zawarte w niniejszym raporcie będą przydatne dla przyszłych reformatorów oświaty w Polsce, a także decydentów w innych krajach, chcących korzystać z polskich osiągnięć i uniknąć polskich błędów.

# Decentralizacja oświaty w Polsce: Doświadczenia 25 lat

## Wstęp

Samorządy terytorialne, jako organy prowadzące szkoły, odegrały kluczową rolę w reformowaniu polskiej oświaty ostatnim w dwudziestopięcioleciu. Jednak biorąc pod uwagę charakter procesu politycznego związanego z transformacją, równie zasadne jest twierdzenie odwrotne, mianowicie że zadania edukacyjne odegrały ważną rolę w upodmiotowieniu jednostek samorządu terytorialnego i tworzeniu zdecentralizowanego państwa. Pod względem wymogów kompetencyjnych, skali wydatków i społecznej roli edukacja jest niewątpliwie najważniejszym obszarem działania polskich samorządów. Zadanie to zostało im przekazane niedługo po restytucji samorządu w Polsce, mimo obaw, wyrażanych przede wszystkim przez środowiska oświatowe, że młode instytucje samorządowe nie podołają tak trudnemu wyzwaniu. Głównym kierunkiem reformy administracji publicznej w Polsce było stworzenie silnych i niezależnych samorządów lokalnych. Reforma miała na celu zerwanie z komunistycznym dziedzictwem „Polski resortowej” i budowę racjonalnego i demokratycznego systemu administracyjnego. Miała też zwiększyć wydajność i skuteczność służb publicznych przez przekazanie wspólnotom lokalnym odpowiedzialności za określanie ich celów, za ich finansowanie i zarządzanie (Levitas 1999). Decentralizacja oświaty nie była więc reformą sektorową, ale częścią wielkiego projektu przebudowy państwa, polegającego na oparciu jego funkcjonowania na zasadzie subsydiarności i samorządności.

Zadania oświatowe przejmowane przez samorządy terytorialne stopniowo kolejno w latach 1990-1999 stawały się ich zadaniami własnymi<sup>1</sup>, co oznaczało, że samorządy nie mogły zrezygnować z ich realizacji i musiały zapewnić środki finansowe na ich wykonanie. Takie rozwiązanie wynikało z woli autorów reformy, by samorządy lokalne odpowiadały za prowadzenie i finansowanie szkół w swoim własnym imieniu i za „własne” pieniądze, a nie tylko w imieniu rządu centralnego i wyłączenie w oparciu o środki otrzymane w ramach transferów<sup>2</sup>.

W niniejszym rozdziale omawiamy decentralizację oświaty w Polsce z perspektywy 25 lat, które upłynęły od jej rozpoczęcia. Po krótkim omówieniu cech charakterystycznych polskiego modelu decentralizacji na tle doświadczeń międzynarodowych przedstawiamy najważniejsze reformy w porządku chronologicznym, a następnie bardziej szczegółowo omawiamy kwestie relatywnej autonomii szkół i JST. Raport kończy omówienie najważniejszych sukcesów i niepowodzeń związanych z decentralizacją oświaty w Polsce.

<sup>1</sup> Zgodnie z literą ustawy, oświata była od początku „zadaniem własnym” samorządu, ale proces rozszerzania odpowiedzialności samorządów za przekazane im szkoły był długotrwały i nadal, zdaniem niektórych ekspertów, pozostaje niedokończony (Osiecka-Chojnacka 2010).

<sup>2</sup> Art. 167 Konstytucji stwierdza jednak, że: „Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”. Jednocześnie zgodnie z ustawą o systemie oświaty z dnia 7 września 1991 roku, art. 5a, „środki niezbędne na realizację zadań oświatowych, o których mowa w ust. 2, w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie szkół i placówek zagwarantowane są w dochodach jednostek samorządu terytorialnego”.

# 1. Polski model decentralizacji oświaty

Werner i Shah (2006) wyróżniają trzy teoretyczne modele zarządzania oświatą, które zakładają przekazanie przez rząd centralny części kompetencji na rzecz samorządu terytorialnego i szkół<sup>3</sup>:

- *Dekoncentracja*, w ramach której centralne ministerstwo przekazuje część uprawnień jednostkom na szczeblu regionalnym lub lokalnym, jednak jednostki te pozostają bezpośrednio podporządkowane administracji centralnej (lub są po prostu jej częścią);
- *Decentralizacja*, czyli system, w którym prowadzenie szkół i odpowiedzialność za podejmowanie większości decyzji zarządczych jest przeniesiona ze szczebla rządu centralnego na szczebel samorządu lokalnego, a część zadań może być powierzona;
- *Delegacja* uprawnień na rzecz szkół, czyli przekazanie przez organ prowadzący części uprawnień decyzyjnych samej szkole, w sytuacji gdy prawna odpowiedzialność pozostaje na wyższym szczeblu (organu prowadzącego) i uprawnienia szkół mogą zostać cofnięte. Delegowanie uprawnień na poziom szkolny występuje często jako zaawansowana forma decentralizacji w krajach, których znaczna część kompetencji należy już do samorządów terytorialnych. Delegacja jest także naturalnym rozwiązaniem w systemach szkolnych finansowanych za pomocą tzw. bonów oświatowych.

W rzeczywistości większość systemów oświatowych stanowi kombinację powyższych rozwiązań modelowych, a odpowiedzialność za poszczególne zadania jest często podzielona między różne instytucje i szczeble administracji publicznej i same szkoły.

Modele podziału odpowiedzialności pomiędzy różne poziomy zarządzania są powiązane z różnymi mechanizmami finansowania szkół. W systemach opartych na dekoncentracji środki finansowe na oświatę są najczęściej przekazywane samorządom w postaci dotacji celowych (które można wydatkować tylko w ściśle określonym celu). Jeśli rozwiązaniem dominującym jest delegacja uprawnień do poziomu szkoły, przepływy finansowe są na ogół kierowane z budżetu państwowego bezpośrednio do szkół, a jeżeli nawet środki przechodzą przez budżet samorządu terytorialnego, prawa samorządu do ich realokacji są bardzo ograniczone. I wreszcie, w systemach opartych na daleko idącej decentralizacji zarządzania oświatą do poziomu samorządów lokalnych, jednostki samorządowe dysponują znaczną autonomią w zakresie alokacji środków otrzymanych z budżetu centralnego, a znacząca część budżetowych środków przeznaczanych na szkoły pochodzi nie z transferów, ale z lokalnych dochodów własnych, na które mogą składać się między innymi udziały w podatkach od dochodu, podatkach pośrednich, a także wpływy z podatków i opłat lokalnych.

W ramach zdecentralizowanego modelu zarządzania oświatą możemy z kolei mówić o dwóch zasadniczych podejściach<sup>4</sup>:

- Decentralizacji z dominującą pozycją samorządu terytorialnego,
- Decentralizacji z silną autonomią szkół.

Przez decentralizację z zachowaniem silnej autonomii szkoły rozumiemy taki model zarządczy oświaty, w którym wiodącą rolę odgrywają silne, autonomiczne szkoły, których dyrektorzy mają zbudowane kompetencje w zakresie kierowania procesem dydaktycznym i zarządzania szkołą. Taki model jest oparty na założeniu, że dzięki codziennemu obcowaniu z lokalną społecznością pracownicy szkoły rozumieją specyficzne potrzeby i zainteresowania uczniów i potrafią wybrać metody nauczania najlepiej do nich dostosowane. W myśl tego podejścia, autonomiczne szkoły będą także

<sup>3</sup> Trzeba tu dodać, że w literaturze naukowej spotykamy również odmienne klasyfikacje zakresu decentralizacji oświaty. Na przykład Barro (1998) wyróżnia cztery modele finansowania oświaty (północno-amerykański, brytyjski, scentralizowany kontynentalny i federacyjny kontynentalny).

<sup>4</sup> Por. J. Herczyński, *Modele decentralizacji oświaty*, 2012.

lepiej potrafiły wykorzystać swoje specyficzne zasoby, w tym unikalne kompetencje poszczególnych nauczycieli. Bez wątplenia osobą najlepiej predestynowaną do oceny umiejętności nauczycieli i do optymalnego wykorzystania zasobów szkoły z korzyścią dla uczniów jest dyrektor placówki.

Tak rozumiana autonomia musi być wspierana przez samodzielność organizacyjną i finansową szkoły. Wymaga to zwiększenia samodzielności szkoły i nauczycieli w zakresie programu nauczania oraz zapewnienia szkole prawa do eksperymentowania i wyboru metod kształcenia. Kolejnym niezbędnym warunkiem skutecznego funkcjonowania tego modelu jest dobrze przygotowany do swojego zawodu dyrektor szkoły, kompetentny nie tylko w dziedzinie dydaktyki, ale także zarządzania finansów. Szkoła musi mieć także zapewnioną stabilność finansową, by można nią było odpowiedzialnie i strategicznie zarządzać. Typowym instrumentem finansowania autonomicznych szkół są bony oświatowe albo specyficzne bony organizacyjne.

Niewiele krajów wprowadziło w życie ten model zarządzania oświatą. Wśród krajów dokonujących transformacji ustrojowej można jednak wymienić przykłady Gruzji (Herczyński 2011) i Armenii (Kataoke 2011).

Całkowicie odmiennym modelem decentralizacji oświaty jest decentralizacja z zachowaniem dominującej pozycji samorządów terytorialnych. Kluczowym elementem tej wizji jest przekazanie odpowiedzialności za szkoły samorządom albo innym organom prowadzącym szereg szkół na poziomie lokalnym (na przykład, jak to ma miejsce w przypadku szkół holenderskich, rad szkolnych). W tym modelu poszczególne szkoły są widziane jako elementy lokalnych sieci oświatowych, które to sieci muszą być wspólnie zarządzane i planowane. W odpowiedzi na zmieniające się procesy demograficzne sieci szkolne muszą się również zmieniać poprzez konsolidacje lub tworzenie nowych placówek. Samorząd jest najlepiej usytuowany, aby zarządzać tym długookresowym procesem. Istotnie, ponieważ konsolidacja sieci jest zawsze trudna i może prowadzić do sytuacji konfliktowych, decyzje te nie mogą zapadać na szczeblu szkoły: trudno sobie wyobrazić dyrektora szkoły gotowego do likwidacji swojego miejsca pracy. Również państwo lub województwo jest nieadekwatnym, bo fizycznie zbyt odległym, podmiotem do podejmowania tych decyzji. Zarządzanie siecią szkolną wymaga także innych działań, które wykraczają poza jedną szkołę, w tym dowożenia uczniów do szkół, organizacji współpracy między szkołami, planowania inwestycji. Z racji skali działania, a także mandatu społecznego pochodzącego z bezpośrednich wyborów, samorząd wydaje się właściwym organem prowadzącym lokalną politykę w dziedzinie oświaty.

Skuteczne upodmiotowienie samorządów wymaga szeregu istotnych uregulowań systemowych. Po pierwsze, by sprostać oczekiwaniom wyborców, samorządy muszą mieć realny wpływ na funkcjonowanie szkół, jednak przy zachowaniu pewnego poziomu autonomii szkoły, który uniemożliwi wkraczanie organu zarządczego w szczegółowe kompetencje dyrektora. Odpowiednio zrównoważony podział kompetencji jest trudny i efektywność istniejących rozwiązań powinna być stale monitorowana i analizowana. Niezbędne jest także zapewnienie, w ramach systemu finansów publicznych, przewidywalnych i stabilnych dochodów JST. Utrzymanie i rozwijanie lokalnych systemów oświaty, w tym podejmowanie strategicznych decyzji inwestycyjnych i o kształcie sieci szkolnej, wymaga myślenia w perspektywie znacznie dłuższej niż jeden rok budżetowy. Przykładami krajów, które w początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku wdrożyły radykalną decentralizację do poziomu samorządu, są Finlandia<sup>5</sup> i Szwecja<sup>6</sup>.

Oba modele decentralizacji mają swoje silne strony, a ich elementy mogą ze sobą współistnieć w ramach jednego systemu oświaty. Anglia jest przykładem kraju, w którym występują autonomiczne

<sup>5</sup> A. Moisis, H. Loikkanen, L. Oulasvirta, *Public services at the local level – The Finnish way*, 2010, oraz A. Hargreaves, G. Hallas, B. Pont, *The Finnish approach to system leadership*, 2008.

<sup>6</sup> M. Ohlin, *Experiences of Decentralization in Swedish School Systems*, 2012.



## 2. Etapy decentralizacji

szkoły z wyjątkowo silną pozycją dyrektora szkoły<sup>7</sup>, a jednocześnie to lokalne samorządy oświatowe (Local Education Authorities) podejmują decyzje dotyczące kształtu sieci, inwestycji i budżetowania.

Przegląd cech dwóch przedstawionych modeli nie pozostawia wątpliwości, że decydując się na reformy ustrojowe w latach 90. Polska postawiła na decentralizację z dominującą pozycją samorządu terytorialnego. Świadczy o tym m.in. przekazanie jednostkom samorządowym dwóch kluczowych kompetencji: prawa do zamykania i otwierania placówek oświatowych oraz prawa do określania budżetów szkół. Warto także dodać, że w polskim systemie oświatowym szkoły podlegające samorządom terytorialnym nie posiadają osobowości prawnej i stanowią formalnie część komunalnej gospodarki.

Jak wspomniano we wstępie do niniejszego rozdziału, charakter procesu decentralizacji oświaty w Polsce wynikał w znacznej mierze z potraktowania reform decentralizacyjnych jako narzędzia demokratyzacji państwa, w tym demokratyzacji oświaty<sup>8</sup>. Chociaż proces przekazania szkół samorządom trwał znacznie dłużej, niż to początkowo planowali reformatorzy, w obecnej chwili niemal cała publiczna oświata w Polsce podlega zarządowi gmin i powiatów.

Fakt, że proces decentralizacji oświaty w Polsce do poziomu samorządu był podporządkowany politycznym priorytetom okresu transformacji, ma również szereg negatywnych konsekwencji. Należy do nich, jak to szczegółowo omówimy poniżej, zbyt niska autonomia szkół i placówek oświatowych: wspomniana powyżej pożądana równowaga pomiędzy wpływem samorządu a autonomicznym rozwojem szkoły jest zakłócona. Wyraża się to między innymi względnie słabą pozycją dyrektora szkoły<sup>9</sup>. W procesie decentralizacji również bardzo zostały osłabione terytorialne struktury podporządkowane Ministerstwu Edukacji Narodowej, czyli kuratoria oświaty.

## 2. Etapy decentralizacji

Proces decentralizacji oświaty w Polsce zaczął się w roku 1990 od przekazania gminom zadania prowadzenia i finansowania przedszkoli, i został w zasadniczych kwestiach zakończony w roku 1999, wraz z przekazaniem powiatom szkół ponadpodstawowych, ponadgimnazjalnych i licznych pozaszkolnych placówek oświatowych. Jednocześnie nowo utworzone województwa samorządowe przejęły część zadań oświatowych o charakterze regionalnym, w tym prowadzenie bibliotek pedagogicznych, kolegiów nauczycielskich, zakładów doskonalenia nauczycieli, a także wybranych szkół o znaczeniu regionalnym.

Kalendarium tych reform do 1999 roku pokazuje poniższa Tabela 1. Od tego czasu obserwujemy stałe dostosowywanie systemu oświaty bez wprowadzania radykalnych zmian. Liczne zmiany ustawowe konsekwentnie zwiększają uprawnienia jednostek samorządu terytorialnego i ograniczają uprawnienia kuratoriów w dziedzinie nadzoru pedagogicznego.

<sup>7</sup> Poza szczególnymi przypadkami, kadencja dyrektora szkoły angielskiej jest nieograniczona.

<sup>8</sup> A. Levitas, J. Herczyński, *Decentralizacja systemu oświaty w Polsce. Lata 1990-2000 – tworzenie systemu*, 2012.

<sup>9</sup> J. Herczyński, A. Sobotka, *Dyskusje o pozycji zawodowej dyrektora szkoły*, 2012

Tabela 1.

**Kalendarium decentralizacji zarządzania oświatą w Polsce**

Rok	Zadanie	Instytucja przejmująca	Reformy towarzyszące
1990	Zarządzanie przedszkolami	Samorządy gminne – obligatoryjnie	Restytucja samorządu terytorialnego, pierwsze wybory samorządowe
1993	Zarządzanie szkołami podstawowymi	Samorządy gminne – dobrowolnie	
1996	Zarządzanie szkołami podstawowymi	Samorządy gminne – obligatoryjne	Wprowadzenie dwustopniowego systemu finansowania oświaty. Utworzenie części oświatowej subwencji ogólnej przekazywanej samorządom przez rząd
1996	Zarządzanie szkołami ponadpodstawowymi	Samorządy dużych miast – dobrowolny program pilotażowy	Pilotaż innych zadań przyszłych powiatów (służba zdrowia etc.)
1999	Zarządzanie gimnazjami	Samorządy gminne – obligatoryjnie	Wprowadzenie gimnazjum jako nowego szczebla kształcenia. Wprowadzenie liceum profilowanego jako nowej szkoły zawodowej
1999	Zarządzanie szkołami ponadgimnazjalnymi	Samorządy powiatowe – obligatoryjnie	Utworzenie powiatowego szczebla samorządu terytorialnego
1999	Zarządzanie regionalnymi placówkami oświatowymi	Województwa samorządowe – obligatoryjnie	Utworzenie województw samorządowych i przekazanie im wybranych zadań o charakterze regionalnym

Źródło: opracowanie własne

W odniesieniu do zadań oświatowych można wyróżnić następujące etapy decentralizacji w Polsce (zaproponowane nazwy mają znaczenie symboliczne). Dla każdego wyróżnionego etapu podajemy podstawowe informacje o sposobach finansowania szkół w tym okresie.

#### 1. Etap pionierski (1990-1993)

Etap tworzenia się samodzielnego, demokratycznie wybieranego samorządu terytorialnego w Polsce, czyli samorządu gminnego. Pierwsze wybory do rad gmin zaowocowały niemal 100% wymianą radnych i objęciem władzy lokalnej przez całkowicie nowe pokolenie. Usamodzielnione budżetowo i politycznie gminy przejęły szereg zadań sektora społecznego, ale tylko jedno w obszarze oświaty, mianowicie zadanie prowadzenia przedszkoli (przejętych nierzadko od przedsiębiorstw państwowych lub państwowych gospodarstw rolnych w stanie likwidacji). Na finansowanie zadań własnych, w tym przedszkoli, gminy nie otrzymały specjalnej subwencji, ale odpowiednio oszacowane udziały w podatkach państwowych (PIT i CIT). Część przedszkoli gminy zamknęły, część sprywatyzowały, ale większość kontynuowała pracę.

#### 2. Etap dobrowolnego przejmowania zadań (1993-1996)

W tym okresie samorządy gminne przejmowały prowadzenie szkół podstawowych na zasadzie dobrowolności. Aby przejąć szkoły podstawowe na swoim terenie, gmina musiała podpisać umowę z rządem. Częścią tej umowy było ustalenie wysokości transferu otrzymywanego przez gminę w celu utrzymania placówek. Gminy nie miały przy tym możliwości przejmowania wybranych szkół: albo przejmowały wszystkie placówki na swoim terenie, albo nie przejmowały ich wcale. Punktem wyjścia w negocjacjach finansowych były historyczne koszty prowadzenia szkół podstawowych na terenie danej gminy, to znaczy koszty w roku budżetowym poprzedzającym negocjacje (i, na ogół, dwa lata wcześniej niż pierwszy rok obowiązywania wynegocjowanej umowy).

## 2. Etapy decentralizacji

### 3. Etap stabilności (1996-1998)

Od roku 1996 wszystkie gminy obligatoryjnie przejęły prowadzenie wszystkich szkół podstawowych, z wyjątkiem szkół specjalnych, artystycznych, przy aresztach i przy szpitalach. Jednocześnie wprowadzono część oświatową subwencji ogólnej, która zastąpiła indywidualnie negocjowane dotacje dla gmin. W tym samym roku Ministerstwo Edukacji Narodowej po raz pierwszy przyjęło ogólnokrajową formułę alokacji środków subwencyjnych – tak zwany algorytm podziału subwencji oświatowej. Ważną częścią tej formuły były dolne progi ograniczające, które gwarantowały, że niezależnie od zmieniającej się liczby uczniów przekazana gminie subwencja nie może być niższa od subwencji roku poprzedniego. Jednocześnie ustawa o dochodach JST gwarantowała, że pełna kwota subwencji oświatowej nie jest mniejsza niż ustalony odsetek dochodów budżetu państwa. W efekcie wydatki w przeliczeniu na jednego ucznia w szkołach podstawowych przewyższyły te w szkołach ponadpodstawowych, nadal prowadzonych przez kuratoria oświaty, co było sytuacją absolutnie wyjątkową wśród krajów OECD, które w przeliczeniu na ucznia szkoły średniej wydają średnio o 20% więcej niż na ucznia szkoły podstawowej (Levitas, Herczyński 2012).

Ponadto w latach 1996-1998 w ramach tzw. ustawy miejskiej<sup>10</sup> 46 miastom powyżej 100 tys. mieszkańców przekazano pilotażowo prowadzenie szkół ponadpodstawowych. Wiele z nich oddało te zadania Ministerstwu ze względu na nieporozumienia dotyczące wsparcia finansowego na te zadania (por. Kowalik 1999).

### 4. Etap pionierski drugi (1998-1999)

Drugi etap pionierski polegał na przekazywaniu w 1998 roku kompetencji zarządczych nad szkołami ponadgimnazjalnymi oraz większością pozaszkolnych zadań oświatowych nowo utworzonym samorządom powiatowym. Wyzwanie było tym poważniejsze, że reforma decentralizacyjna nastąpiła jednocześnie z reformą administracyjną, wprowadzającą powiatowy szczebel samorządu terytorialnego oraz konsolidującą podział Polski na województwa (liczba województw zmniejszyła się z 49 do 16). Inaczej niż gminy, które począwszy od 1990 roku stopniowo przejmowały nowe zadania, powiaty nie dysponowały sprawdzoną strukturą organizacyjną i kadrami, odpowiednimi do przekazanych im zadań oświatowych, toteż ich politykę w dziedzinie oświaty można określić jako „naukę przez działanie”. Co więcej, w tym samym roku 1999 wprowadzono w polskiej oświacie reformę strukturalną, polegającą na skróceniu nauki w szkole podstawowej do sześciu lat, wprowadzeniu szczebla gimnazjalnego (trzy lata) oraz skróceniu nauki w szkole ponadgimnazjalnej (dawniej ponadpodstawowej). Jednocześnie wprowadzenie dwóch kluczowych zmian systemowych (reforma administracyjna, reforma strukturalna) stworzyło samorządom powiatowym trudne warunki w pierwszym okresie zarządzania szkołami ponadgimnazjalnymi.

### 5. Zakończenie procesu tworzenia systemu (2000)

Przyjęcie ostatecznego (na dzień dzisiejszy) kształtu systemu zarządzania i finansowania oświaty zostało podkreślone przyjęciem przez MEN nowego algorytmu podziału subwencji oświatowej<sup>11</sup>. Dwa dotychczasowe algorytmy (dla szkół podstawowych i gimnazjów funkcjonujący od 1996 roku, dla szkół ponadpodstawowych funkcjonujący w roku 1999) zostały zastąpione jednym, obejmującym wszystkie typy szkół i wszystkie poziomy samorządu. Algorytm ten objął także inne placówki oświatowe oraz wszystkie zadania pozaszkolnej i jest stosowany, z wieloma zmianami, do dnia dzisiejszego (Herbst, Herczyński, Levitas 2009). Jednym z efektów przyjęcia nowego algorytmu było stopniowe

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz miejskich strefach usług publicznych (Dz. U. z 1995 r. Nr 141, poz. 692).

<sup>11</sup> Autorzy raportu w latach 1999/2000 współpracowali z Ministerstwem Edukacji Narodowej przy tworzeniu i wdrażaniu nowego algorytmu.

przywrócenie typowej dla krajów OECD relacji pomiędzy wydatkami w przeliczeniu na jednego ucznia w szkołach podstawowych i średnich.

#### 6. Etap stopniowego wzmacniania roli organów prowadzących (2001-2015)

Od roku 2001 następowały już zasadnicze zmiany w systemie zarządzania i finansowania oświaty w Polsce (Herbst, Levitas 2012). Jednak stopniowe wzmacnianie roli organów prowadzących i stopniowa redukcja uprawnień kuratorów doprowadziły do znaczących zmian jakościowych. Uzyskanie zgody kuratora na większość decyzji JST w sprawie kształtu sieci szkolnej i finansowania szkół przestało być konieczne. Bezpośrednia kontrola zarządcza większości decyzji administracyjnych gmin i powiatów została zastąpiona kontrolą prawną sprawowaną przez kuratoria oświaty, kontrolą procesu budżetowego sprawowaną przez regionalne izby obrachunkowe i rozbudowanym systemem monitorowania efektów pracy szkół (system egzaminów zewnętrznych od 2002 r., obowiązek podawania publicznych informacji o stanie realizacji zadań oświatowych przez gminy, powiaty i województwa od 2009 r., ewaluacja zewnętrzna od 2011 r.). Wprowadzenie w roku 2000 nowego systemu awansu zawodowego nauczycieli doprowadziło do istotnego zwiększenia wydatków na oświatę (Herbst 2012).

## 3. Autonomia jednostek samorządu terytorialnego i autonomia szkoły

W niniejszej części opracowania skupimy się na zakresie autonomii samorządów terytorialnych oraz dyrektorów szkół w Polsce. Jak wspomniano, pozycja samorządu terytorialnego w systemie zarządzania oświatą w Polsce jest bardzo silna. Przede wszystkim, jako organ prowadzący, samorząd podejmuje decyzje o kształcie sieci szkolnej (otwieraniu bądź zamykaniu placówek), a także jest całkowicie odpowiedzialny za ich utrzymanie i wyposażenie (patrz Tabela 2). Samorzady zatrudniają także nauczycieli i innych pracowników placówek oświatowych.

Szkoły publiczne, których organem prowadzącym jest samorząd terytorialny, nie posiadają osobowości prawnej. Funkcjonują zatem jako jednostki budżetowe samorządu, co w praktyce oznacza, że przeznaczane na nie środki budżetowe, a w dużej mierze także struktura ich budżetów jest wynikiem decyzji organu prowadzącego. W ścisłym sensie tego słowa szkoły nie posiadają budżetów, a jedynie plany finansowe, które są częścią budżetu organu prowadzącego.

Kluczowy dla upodmiotowienia samorządu terytorialnego jako organu prowadzącego szkołę jest sposób, w jaki fundusze przeznaczone na oświatę są przekazywane z budżetu centralnego do budżetów gmin, powiatów i województw. Tzw. subwencja oświatowa stanowi mianowicie część subwencji ogólnej, a nie jest (jak to sugerowałaby nazwa) dotacją o charakterze celowym. Daje to jednostkom samorządu terytorialnego pełną swobodę w dysponowaniu środkami i podkreśla ich dominującą pozycję w systemie zarządzania oświatą. Co roku kilkadziesiąt gmin w Polsce wydaje na oświatę mniej niż otrzymana przez nich subwencja oświatowa.

Kompetencje zarządcze jednostek samorządu terytorialnego w obszarze oświaty są bardzo istotne, jak wskazuje poniższa Tabela 2.

Tabela 2.

**Podział kompetencji zarządczych w polskiej oświacie.**

	Rząd centralny i jego agendy	Samorząd terytorialny	Szkoła
Wypłacanie wynagrodzeń nauczycielskich		X	
Regulacja minimalnych i średnich wynagrodzeń nauczycielskich	X		
Lokalne regulaminy płacowe		X	
Decyzje o zmianie sieci szkolnej		X	
Organizacja dowozu uczniów do szkół		X	
Ustalanie planu finansowego szkół		X	
Utrzymanie budynków		X	
Zapewnienie wyposażenia		X	
Decyzje o awansie nauczycielskim	X	X	X
Powoływanie dyrektora szkoły	X	X	X
Ocena pracy szkoły	X		
Ocena pracy nauczyciela			X
Tworzenie dodatkowych klas		X	

Źródło: opracowanie własne

Podstawowe kompetencje samorządu dotyczą tworzenia sieci przedszkoli, szkół i placówek oświatowych (w tym otwierania i likwidacji szkół), a także ustalania ich planów finansowych. JST są też odpowiedzialne za ustalanie lokalnych regulaminów płacowych nauczycieli (zgodnych z płacami minimalnymi i średnimi, określanymi przez MEN, Klawenek 2012), za organizację i finansowanie dowozu uczniów do szkół, za bieżące utrzymanie budynków i zapewnienie szkołom odpowiedniego wyposażenia i warunków pracy.

Choć formalnie organy prowadzące nie mają kompetencji bezpośrednio związanych z działalnością dydaktyczną w szkołach, ich uprawnienia w oczywisty sposób determinują sposób pracy szkoły także i w tym aspekcie. Przede wszystkim samorządy współdecydują o wyborze dyrektora szkoły i ich rola w tej kwestii jest bardzo znacząca. Z mocy ustawy o systemie oświaty (art. 36) organ prowadzący obsadza trzy z ośmiu miejsc w komisji konkursowej na dyrektora szkoły, i jest to instytucja najliczniej w tej komisji reprezentowana. W przypadku gdy nie zgłosi się żaden kandydat, samorząd podejmuje decyzję o nominacji dyrektora praktycznie samodzielnie (Barański 2012). Ponadto, jak wykazuje Szelewa (2012), dość częstą praktyką jest przedłużanie przez samorządy kadencji urzędujących dyrektorów bez powoływania komisji.

Samorząd terytorialny może odgrywać istotną, choć nie zawsze wykorzystywaną rolę w procesie awansu zawodowego poszczególnych nauczycieli zatrudnionych w placówkach mu podlegającym. Zgodnie z ustawą Karta Nauczyciela awans zawodowy nauczycieli stażystów (na stopień nauczyciela kontraktowego) jest zależny głównie od decyzji dyrektora szkoły, ale już stopień nauczyciela mianowanego nadaje organ prowadzący szkołę. Przedstawiciel organu prowadzącego może też brać udział w pracach komisji kwalifikacyjnej na stopień nauczyciela dyplomowanego.

Za pomocą mniej lub bardziej formalnych wytycznych, oraz przy okazji zatwierdzania arkuszy organizacyjnych szkół, samorząd reguluje inne kluczowe dla funkcjonowania szkół kwestie, takie jak liczba oraz liczebność oddziałów klasowych.

Wobec tak silnych uprawnień organu prowadzącego, zarządcza rola dyrektora szkoły jest ograniczona. W zakresie kształtowania wynagrodzeń nauczycielskich dyrektor na ogół ma wpływ tylko na wysokość dodatków motywacyjnych, stanowiących niewielką część całkowitej płacy. Autonomia finansowa szkoły jest niewielka, przy czym jej zakres zależy od praktycznego modelu współpracy obowiązującego w danej JST. Szkoły nie dysponują samodzielnie nawet przez siebie generowanymi dochodami, na przykład dzięki wynajmowaniu sal podmiotom zewnętrznym (środki te są traktowane jako dochody organu prowadzącego i mogą, ale nie muszą być w całości przekazywane szkole). Jednak większość dyrektorów może, w ramach budżetu przyznanego przez organ prowadzący, dokonywać przesunięć między kategoriami wydatków (Szelewa 2012).

Warto podkreślić, że dyrektorzy szkół raczej akceptują istniejący podział kompetencji zarządczych między szkołę a organ prowadzący (Szelewa 2012). Tak więc bardzo ograniczona autonomia budżetowa szkół przy jednoczesnej daleko idącej autonomii pedagogicznej jest modelem niewzbudzającym w Polsce kontrowersji.

Zakres kompetencji zarządczych samorządu terytorialnego wobec placówek oświatowych, od początku wprowadzania reform stosunkowo szeroki, ulegał w okresie transformacji dalszemu powiększeniu, głównie kosztem kompetencji kuratoriów oświaty. Do najważniejszych zmian w tym zakresie należały:

- Zwiększenie uprawnień JST w zakresie zmian w sieci szkół. Początkowo gminy mogły likwidować szkoły jedynie za zgodą kuratora oświaty, jednak od roku 1998 wymagana jest jedynie opinia kuratora w tej sprawie. Analogicznie JST uzyskały prawo do tworzenia szkół i zespołów szkół bez zgody kuratora<sup>12</sup>.
- Wzmocnienie roli JST w procesie wyboru dyrektora szkoły. Decyzje o wyborze kandydata na stanowisko dyrektora podejmuje komisja konkursowa, powoływana oddzielnie do każdego konkursu. Skład tej komisji jest uregulowany w ustawie o systemie oświaty i był wielokrotnie zmieniany od roku 1991 (por. Barański, 2012). Obecnie przedstawiciele JST są w komisji grupą najliczniejszą i dzięki temu mają duży wpływ na jej decyzje.
- Przekazanie JST pełnej odpowiedzialności za zatwierdzanie arkuszy organizacyjnych szkół. Arkusz organizacyjny jest zasadniczym dokumentem zarządczym w oświacie, gdyż określa plan pracy szkoły na kolejny rok szkolny i jest podstawą do przyjęcia przez JST planu finansowego szkoły na przyszły rok budżetowy. Arkusz jest przygotowywany przez dyrektora szkoły i przedstawiany do akceptacji. Początkowo przyjęcie arkusza wymagało zarówno akceptacji organu prowadzącego (z punktu widzenia budżetu samorządu), jak i kuratora oświaty (z punktu widzenia zgodności z prawem oświatowym, w tym zwłaszcza realizacji obowiązkowego planu nauczania). Jednak od roku 1998 zgoda kuratora nie jest wymagana. Jednocześnie ustawa o systemie oświaty odeszła od standardowego wzoru arkusza organizacyjnego szkoły dla całego sektora i przekazała uprawnienia ustalania formy arkusza każdemu samorządowi. JST może więc zażądać od szkoły przedstawienia w propozycji arkusza na kolejny rok szkolny bardziej pogłębionych informacji o szkole (albo odwrotnie – uprościć arkusz).

W ocenie, na ile polski model zarządzania oświatą jest specyficzny na tle praktyk stosowanych w innych krajach, pomagają międzynarodowe zestawienia i porównania kompetencji samorządów terytorialnych i szkół. Na przykład analitycy OECD (OECD 2013) szacują dla każdego z krajów członkowskich tej organizacji procent decyzji zarządczych z dziedziny oświaty, pozostających w kompetencji władz na różnych szczeblach: szkoły, gminy, regionu i państwa. Choć tego rodzaju kwantyfikowanie wymaga różnego rodzaju upraszczających założeń i w związku z tym jest obarczone błędem, jednak wyniki badań w interesujący sposób ilustrują różnice między systemami szkolnymi.

<sup>12</sup> Jedynym wyjątkiem od tej reguły jest wymóg uzyskania zgody kuratora przy tworzeniu zespołu obejmującego szkołę podstawową i gimnazjum.

### 3. Autonomia jednostek samorządu terytorialnego i autonomia szkoły

Tabela 3 przedstawia udziały decyzji zarządczych w oświacie na różnych szczeblach administracji w Polsce i innych krajach Grupy Wyszehradzkiej na tle wartości średnich dla całej OECD. Wynika stąd, że w większości krajów naszego regionu (wszystkich z wyjątkiem Słowacji) samorząd terytorialny na poziomie lokalnym odgrywał w 2011 r. ponadprzeciętną rolę zarządczą w oświacie. Polska przekazała samorządom znacznie więcej kompetencji niż przeciętny kraj OECD, ale nie wyróżniała się pod tym względem (przynajmniej w badanym okresie) na tle Czech i Węgier<sup>13</sup>.

Tabela 3.

#### Rozkład decyzji zarządczych pomiędzy szczeble zarządzania w krajach Grupy Wyszehradzkiej (%)

	Centralny	Makroregionalny	Regionalny	Subregionalny	Lokalny	Szkolny	Ogółem
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Czechy	1	n.d.	3	o	28	68	100
Węgry	10	n.d.	n.d.	o	23	67	100
Polska	27	n.d.	o	o	26	47	100
Słowacja	34	n.d.	o	n.d.	7	59	100
Średnia OECD	24	12	5	1	17	41	100

Źródło: OECD Education at a Glance 2013

To co wyraźnie odróżnia polski model zarządzania od przyjętego w innych krajach Grupy Wyszehradzkiej, to wyraźnie niższy procent decyzji podejmowanych na poziomie szkoły. Jest to zgodne z przedstawioną wcześniej charakterystyką polskiego systemu. Jednocześnie jednak poziom autonomii szkół w Polsce wydaje się zbliżony do przeciętnego dla krajów OECD. Pokazuje to, że reformy decentralizacyjne w niektórych krajach postkomunistycznych, przeprowadzone w latach 90. ubiegłego wieku, były dość radykalne w swoim zakresie i przekazywały na poziom lokalny większy zakres kompetencji, niż to miało miejsce w krajach o ugruntowanym już modelu zarządzania oświatą. O ile jednak w Polsce głównym beneficjentem tego transferu był władze samorządowe, o tyle w innych krajach regionu stawiano silnie na autonomię zarówno władz lokalnych, jak dyrektorów szkół. =

Tabela 4.

#### Charakterystyka sieci szkolnych w krajach Grupy Wyszehradzkiej

	Średnia wielkość szkoły podstawowej (uczniowie)	Średnia populacja gminy (mieszkańcy)	Wydatki samorządowe (wszystkie szczeble) jako % wydatków publicznych ogółem	Średnia liczba szkół podstawowych w gminie
Czechy	111	1 682	26.32%	0.78
Węgry	141	3 141	23.07%	1.14
Słowacja	132	1 872	17.46%	0.86
Polska	159	15 500	32.09%	4.5

Źródło: Herbst i Wojciuk 2014

Różnice między podejściami do decentralizacji oświaty w krajach EŚW wynikają częściowo z odmienności historycznie ugruntowanych podziałów administracyjnych, silnie warunkujących znaczenie lokalnych samorządów w życiu publicznym i gospodarce. Jak pokazuje Tabela 4, sieć gmin (czyli

<sup>13</sup> Tabela 3 nie uwzględnia jednak gwałtownej recentralizacji zarządzania szkolnictwem na Węgrzech, począwszy od 2013 r.



organów prowadzących szkoły podstawowe) w Czechach, na Słowacji i na Węgrzech jest silnie rozdrobiona. Średnia populacja gminy na Węgrzech jest pięciokrotnie mniejsza, a w Czechach – blisko dziesięciokrotnie mniejsza niż w Polsce. Polska gmina prowadzi średnio 4 lub 5 szkół podstawowych, podczas gdy w pozostałych wymienionych krajach na jedną gminę przypada najczęściej jedna szkoła. W efekcie również sieć szkół podstawowych w tych krajach jest bardziej rozproszona, o czym świadczy istotnie mniejsza średnia liczba uczniów w szkole.

Co ciekawe, Tabela 4 pokazuje również, że stopień decentralizacji wydatków publicznych (szacowany jako odsetek wydatków samorządów wszystkich szczebli wśród wydatków publicznych) w przedstawionych 4 krajach został dostosowany do możliwości organizacyjnych gmin. Jest on wyraźnie najwyższy w Polsce, najniższy zaś na Słowacji. Polska nie tylko przekazała samorządom najwięcej w Grupie Wyszehradzkiej kompetencji w oświacie, ale również odpowiednio do tego najwięcej kompetencji wydatkowych.

## 4. Ocena decentralizacji oświaty w Polsce

25 lat decentralizacji oświaty w Polsce to okres wielkich reform oświatowych i jednocześnie poważnych wyzwań. Wśród reform bezpośrednio dotyczących pracy dydaktycznej szkoły najważniejsze były reforma ustroju szkolnego (wprowadzenie gimnazjów), wdrożenie systemu egzaminów zewnętrznych i reformy podstawy programowej. Najpoważniejsze wyzwania organizacyjne, z jakimi musiała się zmierzyć oświata, to niż demograficzny, powodujący istotne napięcia w systemie edukacji, oraz konieczność rozszerzenia zakresu opieki przedszkolnej. Mając na uwadze te okoliczności, a także stale rosnące wymagania wobec oświaty można podjąć próbę wskazania najważniejszych sukcesów i porażek decentralizacji.

### 4.1. Sukcesy decentralizacji

Do najważniejszych sukcesów decentralizacji oświaty polskiej można zaliczyć:

- Fundamentalną poprawę stanu materialnego szkół, dokonaną wysiłkiem samorządów terytorialnych
- Zapewnienie stabilności finansowania oświaty,
- Wdrożenie przez gminy reformy gimnazjalnej,
- Ograniczona skala nierówności między organami prowadzącymi pod względem jakości kształcenia i dostępnej oferty edukacyjnej.

Od początku transformacji gminy rozpoczęły intensywne inwestycje w szkoły podstawowe, troszcząc się o ich stan techniczny. Szczególnie pouczający jest tu okres 1996-1999, kiedy organami prowadzącymi szkoły podstawowych były gminy, zaś szkół ponadpodstawowych – kuratorzy oświaty. W tym okresie kontrast między coraz lepiej zaopatrzonymi szkołami gminnymi i nadal niedoinwestowanymi liceami i szkołami zawodowymi był coraz większy. Nie bez znaczenia dla powstania tej sytuacji były zapisy ustawy o dochodach gmin. Ustawa ta określała ogólną kwotę subwencji oświatowej jako nie mniejszą niż ustalony odsetek ogólnych dochodów budżetu państwa. W warunkach szybkiego wzrostu gospodarczego i jednocześnie zmniejszającej się liczby uczniów szkół podstawowych (do szkół ponadpodstawowych niż demograficzny dotarł później) zapis ten doprowadził do dość nietypowej, biorąc pod uwagę doświadczenia innych krajów, sytuacji, w której wydatki oświatowe w przeliczeniu na ucznia szkoły podstawowej były wyższe niż wydatki w przeliczeniu na ucznia



#### 4. Ocena decentralizacji oświaty w Polsce

szkoły ponadpodstawowej (wprowadzenie wspólnego algorytmu podziału subwencji oświatowej dla gmin i powiatów w roku 2000 wyrównało te dysproporcje).

Skoncentrowanie uwagi gmin na technicznym stanie budynków szkolnych nie było przypadkowe. Gminy odziedziczyły szkoły w stanie nierzadko fatalnym, wymagającym natychmiastowych inwestycji. Ważnym elementem tej troski był cywilizacyjny skok ich stanu technicznego: nieprzeciekające dachy, szczelne okna, suche i ocieplone piwnice, działające toalety ze stałym dostępem do mydła i z zamykanymi drzwiami, suche i czyste pomieszczenia klasowe, skokowy postęp wyposażenia technicznego szkół (np. w komputery).

Innym ważnym powodem, dla którego w początkowym okresie decentralizacji samorządy skupiły się na poprawie stanu materialnego szkół, był fakt, że w tym „pionierskim” okresie wiele kwestii dotyczących samego kształcenia pozostawało nadal pod kontrolą kuratoriów oświaty. Na przykład przez szereg lat arkusze organizacyjne szkół musiały być zatwierdzane zarówno przez gminę, która w ten sposób aprobowwała przyszły plan finansowy szkoły, jak i przez kuratora, który sprawdzał, czy są one zgodne z programem nauczania. Innymi słowy, o treści nauczania i poziom troszczyło się kuratorium, pozostawiając gminie kwestie finansowania szkół, zapewnienia odpowiednich warunków pracy w budynkach szkolnych oraz dowozu uczniów do szkoły. Można uznać, że swoją część tej umowy gminy wypełniły bardzo dobrze.

Powiaty również okazały się troskliwymi organami prowadzącymi szkół ponadgimnazjalnych, choć ich potencjał finansowy i związana z nim swoboda prowadzenia własnej polityki oświatowej są znacznie mniejsze niż w przypadku gmin (Herbst, Herczyński, Levitas 2009). Samorządy powiatowe podjęły trudne zadanie dostosowywania sieci szkół zawodowych (w tym oferty nauczanych zawodów) do zmieniających się wymagań rynku pracy. Szczególnie ciekawą rolę powiaty odegrały w trakcie drugiej fali reformy oświatowej (lata 1999-2002), kiedy zgodnie z planami MEN nauczanie w szkołach zawodowych miało być ograniczone przy ekspansji nauki w liceach. Jednocześnie ustawowo zlikwidowano technika i w ich miejsce wprowadzono licea profilowane. Chociaż zgodnie z zapisami znowelizowanej ustawy o systemie oświaty niektóre duże miasta zlikwidowały od razu wszystkie prowadzone przez siebie technika, większość powiatów zajęła bardziej rozsądną postawę wyczekującą. Po paru latach okazało się, że licea profilowane nie cieszą się zainteresowaniem absolwentów gimnazjów, zaś ich wyniki egzaminów zewnętrznych są bardzo słabe i gorsze niż wyniki tradycyjnych techników (głośne były przypadki liceów profilowanych, w których matury nie zdał żaden z abiturientów). W efekcie po paru latach technika zostały formalnie przywrócone jako typ szkoły ponadgimnazjalnej, co w większości przypadków nie wymagało nowych decyzji, skoro uprzednio istniejące technika w większości nie zostały zlikwidowane<sup>14</sup>. Parę lat później licea profilowane zostały zlikwidowane.

Drugim istotnym osiągnięciem procesu decentralizacji było zapewnienie stabilności finansowania szkół w ciągu całego procesu radykalnych przemian oświaty. W pierwszym okresie, do roku 2000, elementem stabilizującym było z jednej strony, wspomniane powyżej, powiązanie pełnej kwoty subwencji z dochodami budżetu państwa, a z drugiej – użycie progów w algorytmie podziału subwencji oświatowej<sup>15</sup>, dzięki którym ogólna kwota subwencji oświatowej dla danej jednostki samorządu terytorialnego w kolejnym roku budżetowym nie mogła być niższa niż subwencja otrzymana w roku poprzednim (z uwzględnieniem inflacji). Ten mechanizm zapewnił stabilne, niemalejące wsparcie finansowe dla szkół i placówek oświatowych. W roku 2000 mechanizm progów został osłabiony,

<sup>14</sup> Jest to ciekawy przypadek, kiedy bojkot reformy strukturalnej wprowadzonej przez MEN zakończył się, po paru zaledwie latach, wycofaniem się Ministerstwa z tej reformy. Jednym z nielicznych dużych miast, które zgodnie z intencją MEN zlikwidowało wszystkie swoje technika, był Wrocław.

<sup>15</sup> Ewolucję algorytmu podziału subwencji oświatowej, wraz z analizą funkcjonowania progów, opisano w: M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *Finansowanie oświaty w Polsce: Diagnoza, dylematy, możliwości*, 2009.

a cztery lata później całkowicie zarzucony. Jednocześnie stopniowo rósł udział w finansowaniu oświaty środków gmin niepochodzących z subwencji oświatowej. Mimo tego przesunięcia finansowanie szkół pozostało na stabilnym poziomie, co świadczy z jednej strony o tym, jak ważnym priorytetem dla gmin jest oświata, a z drugiej – o tym, że ogólna pozycja fiskalna gmin pozostaje silna. Powiaty wydają na oświatę mniej więcej tyle, ile otrzymują środków w ramach subwencji oświatowej.

Poza tym stabilnym finansowaniem wydatków bieżących szkół MEN potrafił uruchomić dodatkowe środki budżetowe dla JST na oświatę, w zależności od potrzeb. Dotyczy to różnych programów dotacji celowych: środków na gimbusy, na częściowe sfinansowanie inwestycji związanych z wprowadzeniem nowego ustroju szkolnego, na wyposażanie pracowni komputerowych czy na coroczne wyprawki dla pierwszoklasistów.

Niezaprzeczalnym sukcesem organizacyjnym zdecentralizowanego systemu oświaty w Polsce było wprowadzenie gimnazjów. Była to pierwsza reforma strukturalna oświaty zaplanowana w centrum i skutecznie wdrożona przez samorządy. Gimnazja zostały utworzone i otwarte w zaplanowanym terminie, zaś pozostające w szkołach podstawowych klasy siódme i ósme spokojnie dokończyły naukę zgodnie z zapisami ustawy. W procesie wdrażania, w wyniku dyskusji z gminami, MEN wprowadził pewne korekty do reformy, by jej wdrożenie było łatwiejsze. W efekcie liczba utworzonych gimnazjów istotnie przewyższyła pierwotne plany reformatorów, zaś zespoły szkół ze szkołą podstawową i gimnazjum, początkowo zakazane, stały się nieodłączną częścią polskiej oświaty, zwłaszcza na terenach wiejskich<sup>16</sup>. Tym niemniej sieć gimnazjów była od początku, i nadal pozostaje, bardziej racjonalna i efektywna niż sieć szkół podstawowych (Herczyński, Sobotka 2014).

Trzecim ważnym sukcesem decentralizacji oświaty było niedopuszczenie do powstania znacznych nierówności w jakości kształcenia między jednostkami terytorialnymi. W sytuacji gdy funkcjonowanie szkół zależy od lokalnych zasobów – pieniędzy, kadry zarządzającej, jej zdolności do strategicznego myślenia itp. – można się spodziewać, że obszary bardziej rozwinięte pod względem społeczno-gospodarczym będą powiększać swoją przewagę nad peryferiami, także w dziedzinie oświaty. Tymczasem zarówno wyniki badania PISA, jak egzaminów zewnętrznych na różnych etapach kształcenia, pokazują, że zróżnicowanie międzyszkolne oraz terytorialne osiągnięć uczniów jest w Polsce (na tle doświadczeń innych zdecentralizowanych systemów) umiarkowane. Najbardziej niepokojące sygnały w tej kwestii dotyczą powiększających się nierówności między jakością gimnazjów w ramach wielkich miast (Dolata 2010).

Obserwujemy także stosunkowo niewielkie nierówności między bogatymi i biednymi samorządów w kwestii oferty nakładów na oświatę, w tym wynagrodzeń nauczycielskich, oferowanej uczniom liczby godzin kształcenia w ramach poszczególnych przedmiotów itd. Wynika to z faktu, że polski model decentralizacji wprowadził szerokie uprawnienia zarządcze samorządu terytorialnego, ale jednocześnie stosunkowo silną standaryzację kluczowych elementów zapewniających spójność systemu (Herbst i Wojciuk 2014). Najważniejszymi narzędziami tej standaryzacji są: ustawa Karta Nauczyciela, ramowy plan nauczania, podstawa programowa, system egzaminów zewnętrznych i zewnętrzna ewaluacja szkół. Ważnym mechanizmem motywującym organy prowadzące jest też publiczna dostępność danych o średnich wynikach uczniów oraz o EWD szkół.

Sukcesem decentralizacji systemu oświaty w Polsce jest niespełnienie się obaw, że reforma doprowadzi do obniżenia się poziomu lub wręcz upadku kształcenia. Obawy te wynikały z faktu, że znakomita większość nowych władz gminnych po roku 1990 nie miała żadnego doświadczenia w zarządzaniu szkołami. Kuratoria wydawały się więc, zarówno dla nauczycieli i ich związków zawodowych, jak i dla wielu ekspertów, organem prowadzącym godnym większego zaufania niż wójtowie i burmistrzowie.

<sup>16</sup> Patrz J. Herczyński, A. Sobotka, *Modele ustrojowe gimnazjum*, 2015.

#### 4. Ocena decentralizacji oświaty w Polsce

Systematycznie poprawiające się wyniki polskich uczniów w międzynarodowych badaniach PISA pokazują, że o upadku szkolnictwa nie można raczej mówić. Rzecz jasna, poprawa ta wydaje się przede wszystkim efektem zmian strukturalnych w oświacie (wprowadzenie gimnazjum) i zmian metod nauczania, a nie decentralizacji (Patrinos et al. 2010). Tym niemniej wyniki PISA pokazują, że wbrew obawom decentralizacja nie doprowadziła do obniżenia poziomu nauczania w polskich szkołach.

Obawy przed decentralizacją oświaty dotyczyły przede wszystkim dwóch wymiarów zarządzania szkołami przez samorządy:

- Oszczędności. Istniała obawa, że samorządy będą przede wszystkim zainteresowane redukowaniem wydatków na szkoły, szukaniem sposobów na zaoszczędzenie pieniędzy, a więc między innymi ograniczaniem niezbędnych inwestycji mających wpływ na poziom nauczania.
- Uczciwości. Istotą tej obawy było oczekiwanie, że samorządowcy będą obsadzać stanowiska dyrektora szkoły i nauczycielskie na zasadzie nepotyzmu, zamiast troszczyć się o profesjonalne, etyczne zarządzanie szkołami.

Wydaje się, że obie obawy, aczkolwiek niepozbawione podstaw, w sumie okazały się raczej nieuzasadnione. Bez wątplenia gminy od samego początku kierowały się w działaniu kryterium efektywności budżetowej, i to podejście dotyczyło także lokalnych szkół. Jednak przypadków świadomego działania samorządów na niekorzyść prowadzonych przez siebie placówek jest wyjątkowo niewiele. Przeciwnie, racjonalne zarządzanie oświatą miało raczej odwrotny efekt. Społeczny opór przeciw zamykaniu małych szkół wiejskich, połączony z wrażliwością władz gminnych na opinię społeczną (uzasadnioną cyklem wyborczym) doprowadziły do częstego „reinwestowania” zaoszczędzonych środków budżetowych w skonsolidowane szkoły. Jeśli chodzi o problem wyboru dyrektora szkół, nie polega on obecnie na nadmiarze kandydatów i nieuczciwej konkurencji, ale raczej na braku odpowiednich kandydatów i potrzebie namawiania osób odpowiedzialnych i profesjonalnych, by chciały w konkursie wystartować (Herczyński, Sobotka, 2012). Znamienne też, że mimo występujących niekiedy w działaniach samorządów terytorialnych przypadków nepotyzmu czy korupcji rzadko zdarza się, by doniesienia na ten temat dotyczyły pracy szkół i obsady stanowisk dyrektorskich w oświacie.

Wydaje się, że wymienione sukcesy są w równej mierze pochodną silnej, niezależnej pozycji organów prowadzących szkoły, jak i zachowania spójności systemu dzięki standaryzacji jego najważniejszych elementów. W następstwie decentralizacji szkoły zyskały silnego, aktywnego właściciela, troszczącego się o ich potrzeby i umiającego starać się o pozyskanie dodatkowych środków budżetowych. Pod tym względem różnica pomiędzy samorządami terytorialnymi a poprzednimi organami prowadzącymi – kuratoriami – jest ogromna, ponieważ kuratoria zawsze były częścią centralnej administracji, w niewielkim stopniu wrażliwą na społeczne oczekiwania.

Podstawowym czynnikiem stymulującym samorządy do działania na rzecz oświaty jest oczywiście mechanizm wyborczy. Jest on widoczny między innymi w postaci wpływu cyklu wyborczego na decyzje samorządów o kształcie sieci szkół. W latach wyborczych gminy zasadniczo nie podejmują decyzji o likwidacji szkoły (Herczyński, Sobotka, 2014). Choć rola cyklu wyborczego w polityce publicznej nie zawsze jest pozytywna, zjawisko to uświadamia, że dzięki decentralizacji dokonano się w istocie uspołecznienie polskiej oświaty i że za pośrednictwem demokratycznie wybranych władz samorządowych realizuje się postulat wpływu mieszkańców na funkcjonowanie szkół. Warto dodać, że uspołecznienie oświaty dokonano się dopiero przy udziale samorządów, choć wcześniej podejmowane były próby bezpośredniego włączenia środowiska rodzicielskiego w lokalną politykę oświatową. Powoływanie szkolnych, gminnych i wojewódzkich rad rodziców, jako społecznego organu nadzoru i kontroli (na mocy ustawy o systemie oświaty z 1989 r.), nie spowodowało jednak spodziewanego zaangażowania społecznego i (poza szczyblem szkolnym) rady te w praktyce nie zaczęły funkcjonować. Uspołecznienie szkół w Polsce i poddanie ich kontroli lokalnych społeczności dokonano się nie poprzez system rad rodziców, a poprzez rozwój samorządu terytorialnego.

## 4.2. Niepowodzenia decentralizacji

Niezależnie od niewątpliwych osiągnięć, omówionych powyżej, proces decentralizacji oświaty w Polsce napotkał na istotne trudności. Do najbardziej bolesnych niepowodzeń decentralizacji można zaliczyć:

- Konflikty wokół zamykania szkół,
- Brak standardów finansowania oświaty,
- Niejasny podział odpowiedzialności za jakość nauczania,
- Nieudane zmiany w szkolnictwie zawodowym.

Jednym z najważniejszych uprawnień samorządu terytorialnego, jako organu prowadzącego szkoły, jest kształtowanie lokalnej sieci szkolnej na swoim terenie. Organ prowadzący podejmuje decyzje o otwieraniu i zamykaniu, a także reorganizacji placówek oświatowych. Jeśli chodzi o zamykanie placówek, największe zmiany dotyczą w praktyce szkół podstawowych, których sieć jest najgęstsza i których funkcjonowanie jest w największym stopniu zależne od zmian demograficznych. Przez wiele lat spadkowi liczby uczniów nie towarzyszyły zdecydowane działania konsolidacyjne samorządów jako organów prowadzących. W ostatnim okresie sytuacja zaczyna się zmieniać i różnicować. Na przykład spadkowi liczby uczniów gminnych szkół podstawowych w latach 2007-2012 towarzyszył spadek liczby szkół mniej więcej tej samej skali, o około 9%, co wskazuje na bardzo aktywną postawę samorządów w kwestii racjonalizacji sieci szkolnej<sup>17</sup>. Ogółem w tym okresie zlikwidowano 954 szkoły podstawowe.

Jednak dostosowaniu sieci nie towarzyszy adekwatne dostosowanie liczby zatrudnionych nauczycieli. Karta nauczyciela w wysokim stopniu chroni miejsca pracy nauczycieli i utrudnia samorządom swobodne zarządzanie kadrami. Jednak wydaje się, że zachowawcza polityka samorządów w dziedzinie zatrudnienia nauczycieli wynika także w znacznym stopniu ze względów społecznych. Nauczyciele, zwłaszcza w małych jednostkach terytorialnych, są ważnymi członkami lokalnych społeczności i utrzymanie ich etatów, nawet w przypadku likwidacji szkoły, jest dla wielu organów prowadzących priorytetem. Często jest także efektem porozumienia zawartego w trakcie negocjacji dotyczących likwidacji szkoły. W efekcie takiego modelu zarządzania zmiany demograficzne powodują pogorszenie dostępności przestrzennej szkół dla uczniów (dłuższe dojazdy dla uczniów likwidowanych szkół), a nie przynoszą istotnych oszczędności finansowych, które można by przeznaczyć na poprawę jakości kształcenia lub inne ważne cele społeczne.

Decyzje o likwidacji szkół podstawowych często powodują konflikty społeczne, wynikające z naturalnego oporu rodziców i nauczycieli, których dotyczą planowane zmiany. Choć są to konflikty lokalne, ogólnopolska skala problemu powoduje istotne zagrożenia dla zdecentralizowanego całego systemu. Po pierwsze, konflikty przyczyniają się do ciągłego kwestionowania przez polityków prawa samorządów terytorialnych do kształtowania sieci szkolnej. Do 2009 roku, na mocy ustawy o systemie oświaty, likwidacja szkoły wymagała każdorazowo zgody organu sprawującego nadzór pedagogiczny, czyli kuratora oświaty. Nowelizacja z 2009 roku ograniczyła rolę kuratora do opinowania decyzji o zmianach w sieci, jednak opinia ta nie jest już dla organu prowadzącego wiążąca. Nowelizacja zwiększająca uprawnienia samorządów była od tego czasu wielokrotnie oprotestowywana, a środowiska nauczycielskie oraz politycy opozycyjni domagali się przywrócenia poprzedniego stanu prawnego.

Drugim istotnym zagrożeniem wynikającym z konfliktów wokół zamykania szkół jest rosnąca skłonność samorządów do omijania standardów związanych z zatrudnianiem i wynagradzaniem nauczycieli dzięki przekazywaniu małych szkół stowarzyszeniom. Szkoły prowadzone przez inne organy niż

<sup>17</sup> J. Herczyński, A. Sobotka, *Diagnoza zmian w sieci szkół podstawowych i gimnazjów w Polsce*, 2014.

#### 4. Ocena decentralizacji oświaty w Polsce

samorząd terytorialny nie muszą przestrzegać niektórych kluczowych zapisów ustawy Karta nauczyciela, dotyczących między innymi czasu pracy oraz wysokości wynagrodzenia. W latach 2007-2012 stowarzyszeniom przekazano ponad 500 szkół podstawowych. Choć takie rozwiązanie ma niewątpliwie zaletę, polegającą na utrzymaniu placówki bliskiej i przyjaznej uczniom, wpływ tego zjawiska na jakość kształcenia w odizolowanych wiejskich społecznościach powinien być przedmiotem troski.

Istotną wadą zdecentralizowanego systemu oświaty w Polsce jest niedostateczne oparcie systemu oświaty na standardach realizacji zadań oświatowych. Nie chodzi tu przy tym o wykorzystywanie standardów o charakterze czysto formalnym i kalkulacyjnym, takich jak finansowy standard podziału części oświatowej i subwencji ogólnej (tzw. standard A<sup>18</sup>), ale o faktyczne powiązanie standardów o charakterze normatywnym, takich na przykład jak zakładana przez regulatora optymalna wielkość oddziału klasowego czy ramowy program nauczania, z mechanizmem naliczania subwencji. Dotyczy to zwłaszcza braku standardów finansowania zadań oświatowych. W polskim systemie oświaty obowiązuje dwustopniowy mechanizm finansowania. Samorządy terytorialne otrzymują część oświatową subwencji ogólnej (czyli tzw. subwencję oświatową), a następnie określają budżety poszczególnych placówek i są w pełni odpowiedzialne za ich finansowanie. Subwencja oświatowa nie pokrywa całości kosztów związanych z oświatą i zgodnie z prawem – nie musi. Oświata stanowi bowiem zadanie własne samorządu terytorialnego, a środki na realizację tego zadania zapewnia państwo w ramach ogólnego modelu finansowania jednostek samorządowych, bez wyszczególnienia konkretnych transferów. Część funduszy na oświatę pochodzi z dochodów własnych JST. Ogólna wysokość subwencji oświatowej (w skali kraju) wynika raczej z uwzględniania historycznych wydatków na oświatę i podejmowania pojedynczych decyzji o charakterze politycznym, niż z kalkulacji kosztów świadczenia usługi kształcenia według określonych standardów. Innymi słowy, punktem wyjścia do dyskusji o kwocie subwencji (w skali kraju) na kolejny rok jest zawsze subwencja z roku poprzedniego, nie zaś kalkulacja kosztów zadań oświatowych na poziomie „mikro” – oddziału klasowego i szkoły. Wysokość subwencji jest przedmiotem konsensusu, a tylko jej podział między jednostki samorządu terytorialnego, za pomocą algorytmu uwzględniającego kilkadziesiąt parametrów, stwarza pozory, że mamy do czynienia z finansowaniem opartym na standardach. Empirycznie, średnio rzecz biorąc, subwencja pozwala samorządom na pokrycie około 65% całkowitych kosztów oświatowych (Herbst, Herczyński, Levitas, 2009), jednak ta wielkość nie wynika z żadnych założeń ustawowych ani z zamierzeń kolejnych reformatorów oświaty, lecz jest efektem corocznych dyskusji o budżetowych prowadzonych od wielu lat.

Trzeba też dodać, że stopień uzależnienia od subwencji jest bardzo zróżnicowany między JST, zarówno w rozkładzie geograficznym, jak i w podziale na szczebel samorządu, w szczególności subwencja pokrywa niemal pełne wydatki oświatowe powiatów ziemskich, ale już nie miast na prawach powiatu. To zróżnicowanie również nie jest zjawiskiem zamierzonym przez regulatora i nie jest elementem świadomej polityki oświatowej państwa. Państwo nie określiło, jakich standardów funkcjonowania szkół oczekuje w związku z przekazywaniem samorządom subwencji (na przykład jakiej liczebności oddziałów szkolnych, jakiej liczby nauczycieli przypadającej na oddział itd.), zatem odpowiedzialność za finansowanie oświaty jest rozmyta. W praktyce oznacza to, że samorządy będą zawsze twierdzić, że otrzymują na ten cel niewystarczające środki, a rząd może taki zarzut zawsze odeprzeć, gdyż nie ma żadnej podstawy do określenia, jakie środki są wystarczające.

Ważnym problemem polskiego modelu decentralizacji oświaty jest także niejasno określona odpowiedzialność za poziom nauczania w polskich szkołach. Na początku procesu decentralizacji samorządy odpowiadały za materialne warunki funkcjonowania szkół, w tym za wypłatę wynagrodzeń i utrzymanie budynków, zaś kuratoria oświaty kontrolowały realizowane w procesie dydaktycznym

<sup>18</sup> Standard ten jest obliczony jako wynik dzielenia całkowitej kwoty subwencji przeznaczonej dla jednostek samorządu terytorialnego przez liczbę tzw. uczniów przeliczeniowych. Ma więc charakter wynikowy, wtórny w stosunku do ogólnej kwoty subwencji zapisanej w ustawie budżetowej.

treści i stosowane metody nauczania, pełniąc tym samym nadzór pedagogiczny. Zgodnie z zapisami ustawy o systemie oświaty organ prowadzący ma w obszarze jakości nauczania kompetencje bardzo ograniczone. Jednak oświata jest jednym z najważniejszych i jednocześnie najkosztowniejszych zadań samorządów, a oczekiwania rodziców i lokalnych społeczności adresowane są przede wszystkim do władz lokalnych, jako najbliższych i najlepiej rozumiejących lokalne problemy. Samorzady, niejako obok ustawowego podziału zadań, czuły się coraz bardziej zmuszone zajmować się problemami jakości oświaty. Równolegle następował proces osłabiania roli kuratorów i przekazywania samorządom kolejnych uprawnień zarządczych. Tak więc jednostki samorządu terytorialnego stawały się coraz silniejszymi organami prowadzącymi, przy stopniowym ograniczeniu wpływu kuratoriów na bieżące funkcjonowanie szkół. Tymczasem z badań wynika, że zróżnicowanie postaw samorządów wobec problemów związanych z jakością nauczania jest bardzo znaczące<sup>19</sup>. Niektóre jednostki podejmują aktywną pro-jakościową politykę oświatową, podczas gdy inne pozostawiają sprawy poziomu nauczania dyrektorom szkół, ograniczając się do administrowania zasobami. Wobec słabości kuratoriów może to oznaczać niewystarczające wsparcie merytoryczne dla szkół i stwarza zagrożenie narastania zróżnicowania jakości kształcenia.

O zarządzaniu oświatą przez samorzady można powiedzieć wiele dobrego. Istnieją jednak obszary, w których decentralizacja nie przyczyniła się do wypracowania dobrych rozwiązań i poprawy jakości. Należy do nich szkolnictwo zawodowe. Oczywiście, kryzys kształcenia zawodowego wynika w dużej mierze z decyzji podejmowanych na szczeblu centralnym<sup>20</sup>, a także z przekształceń strukturalnych w gospodarce, nie jest więc bezpośrednim skutkiem decentralizacji. Na początku lat 90. ubiegłego wieku odpływ uczniów z zasadniczych szkół zawodowych do szkół ogólnokształcących był spowodowany świadomością społeczeństwa, że szanse znalezienia zatrudnienia przez pracowników z niskimi kwalifikacjami będą małe. Ten odpływ wymuszał coroczne decyzje o redukowaniu liczby oddziałów w szkołach zawodowych i o otwieraniu nowych liceów, najczęściej w ramach zespołów szkół zawodowych (dostępność pomieszczeń klasowych i kadry nauczycielskiej). 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. Przekazanie prowadzenia szkół zawodowych powiatom i jednocześnie wprowadzenie w 2000 r. nowego algorytmu podziału subwencji oświatowej spowodowało znaczne obniżenie finansowania szkół zawodowych w ramach subwencji. Efektem tych decyzji władz państwowych była silna presja na budżet oświatowy powiatów, które w przeciwieństwie do gmin nie miały wielu źródeł dochodów własnych, pozwalających im na uzupełnianie otrzymanej subwencji oświatowej i finansowanie szkół zawodowych na niezmiennym poziomie. W naturalny sposób system ten skłonił więc powiaty do zamykania tych placówek, które uczyły bardziej kosztownych (z perspektywy budżetu samorządowego) zawodów, które potrzebowały drogiego zaplecza warsztatowego i specjalistycznego wyposażenia. W ramach reformy ustroju szkolnego Ministerstwo Edukacji Narodowej wzmocniło jeszcze tendencję do odrotu od szkół zawodowych, planując ekspansję szkolnictwa ogólnokształcącego do poziomu 80% liczebności rocznika i tworząc (począwszy od 1998 roku) tak zwane licea profilowane. Eksperyment ten nie powiódł się. Umiejętności zawodowe, które licea profilowane przekazywały uczniom okazały się niewystarczające do zdania egzaminów zawodowych, a tylko około 70% absolwentów tych szkół zdawało egzamin maturalny (Herbst, Levitas, 2012).

Niezależnie od decyzji podejmowanych w ramach centralnie zdefiniowanej polityki edukacyjnej, przyjęty w Polsce model decentralizacji także nie przysłużył się szkolnictwu zawodowemu. Po pierwsze, samorzady powiatowe, będące organami prowadzącymi większości szkół zawodowych, były (i są nadal) wyposażone w znacznie mniejsze środki finansowe (a w szczególności w możliwości generowania dochodów własnych) w porównaniu do samorządów gminnych. Oznacza to, że znacznie

<sup>19</sup> J. Herczyński, *Wyzwania oświatowe stojące przed samorządami*, 2012.

<sup>20</sup> O niewystarczającym poziomie zarządzania oświatą na szczeblu centralnym i w szczególności o słabościach polskiego ustawodawstwa oświatowego patrz: Osiecka-Chojnacka, 2010.



## Podsumowanie

trudniej było im podejmować dobre decyzje dotyczące utrzymania szkół zawodowych. Po drugie, dyskusyjne okazało się założenie, że polityka dotycząca kierunków kształcenia zawodowego powinna być określana na szczeblu powiatu. Rynki pracy w Polsce mają raczej zasięg regionalny, niż powiatowy, a samorządy powiatów nie w pełni poradziły sobie z rozpoznawaniem zapotrzebowania regionalnego i koordynowaniem decyzji z władzami sąsiednich jednostek. Specyficzną trudnością polskiego modelu decentralizacji jest funkcjonowanie miast na prawach powiatu, prowadzących większość liceów ogólnokształcących, i otaczających je powiatów ziemskich, prowadzących głównie szkoły zawodowe i specjalne. Niedostateczna współpraca tych jednostek samorządu prowadzi do niepotrzebnej konkurencji o uczniów i utrudnia racjonalne planowanie. Brak zaangażowania województw samorządowych w projektowanie i utrzymanie sieci szkół zawodowych uważa się obecnie za poważne obciążenie systemu i błąd reform decentralizacyjnych. Wydaje się, że należy dążyć do przejęcia przez samorząd regionalny całości lub części obowiązków związanych z ponadgimnazjalnym kształceniem zawodowym.

## Podsumowanie

Mija właśnie pierwsze ćwierćwiecze decentralizacji oświaty w Polsce. Rola samorządów w zarządzaniu i finansowaniu polskiej oświaty jest obecnie tak naturalna, że nie powoduje kontrowersji, chociaż na początku lat 90. ubiegłego wieku budziła bardzo wiele obaw i dyskusji.

Rozwiązania instytucjonalne przyjęte w toku decentralizacji oświaty w Polsce są efektem współdziałania wielu czynników. Z jednej strony reformatorzy byli zdeterminowani, by doprowadzić do utworzenia silnego samorządu terytorialnego i przekazać mu jak najszersze kompetencje. Z tego też powodu zapewnili samorządom gminnym dość znaczne i niemalejące dochody budżetowe. Pozwoliło to na efektywne działanie gmin jako modernizatorów lokalnej oświaty i bez wątpienia uwiarygodniło reformę decentralizacyjną w oczach obywateli. Warto dodać, że o ile przekazanie w roku 1996 szkół podstawowych gminom wzbudziło liczne dyskusje, przekazanie trzy lata później szkół ponadpodstawowych powiatom zostało przyjęte bez żadnych oporów. Pokazuje to skalę społecznej aprobaty dla wypracowanego modelu zarządzania oświatą.

Z drugiej strony, środowiska oświatowe skutecznie artykułowały swoje obawy i wpływały na kształt reform, a także harmonogram ich wprowadzania. Odłożenie w czasie obowiązkowego przekazania gminom szkół podstawowych było właśnie efektem tych zabiegów. Chociaż spowolniło to proces reform, jednocześnie dało gminom czas na organizacyjne okrzepnięcie, lepsze przygotowanie się do podjęcia tego trudnego i społecznie wrażliwego zadania. Nie bez znaczenia była mocna pozycja nauczycielskich związków zawodowych, które w całym okresie transformacji były zdolne do reprezentowania środowiska w bezpośrednich rozmowach z rządem centralnym, zwłaszcza dzięki swojej reprezentacji parlamentarnej. Niezależnie toczyły się na szczeblu gminy i powiatu negocjacje w sprawach lokalnych, dotyczące konkretnych szkół i placówek. Co ciekawe, pozytywne doświadczenia szkół podstawowych prowadzonych przez gminy pozwoliły na przekazanie szkół podstawowych powiatom już bez opóźnień w stosunku do planów rządowych.

Z pewnością polski model decentralizacji oświaty jest wypadkową dynamicznych procesów politycznych lat 90. ubiegłego wieku, zmian demograficznych i czynników historyczno-kulturowych. Jest też, jak widzieliśmy powyżej, ciekawym zagadnieniem badawczym, zwłaszcza że zastosowane rozwiązania okazały się bardziej trwałe niż w przypadku szeregu krajów transformacji ustrojowej, podejmujących wyzwanie decentralizacji oświaty w tym samym okresie i w podobnych warunkach. Model polski stał się też swoistego rodzaju wzorem dla innych krajów transformacji ustrojowej, zwłaszcza

po uzyskaniu międzynarodowego potwierdzenia skuteczności polskich reform w postaci szybko rosnących wyników polskich piętnastolatków w badaniu PISA.

Jednak dogłębne zrozumienie nie tylko sukcesów, ale i niepowodzeń poniesionych w okresie 25 lat reformowania oświaty jest także niezbędnym punktem wyjścia do refleksji, jak lepiej i skuteczniej programować dalsze reformy i jak monitorować proces ich wdrażania, by adekwatnie i bez opóźnienia reagować na powstające trudności lub nieoczekiwane, niepożądane skutki polityki publicznej.

## Literatura cytowana

Barański, A. (2012). Wybór dyrektora szkoły. Analiza uregulowań prawnych 1901–2012. W: M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty*. Warszawa: Wydawnictwo ICM UW.

Barro, R. (1998). ¿Cómo Pagan los Países sus Escuelas? W: *Financiamiento de la Educación en América Latina*. Santiago de Chile: UNESCO.

Dolata, R. (2010). Cicha rewolucja w polskiej oświacie – proces różnicowania się gimnazjów w dużych miastach. *Edukacja*, 1 (109), 51-60.

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

Herbst, M. (red.) (2012). *Zarządzanie oświatą*. Warszawa: Wydawnictwo ICM UW.

Herbst, M. (red.) (2012). *Finansowanie oświaty*. Warszawa: Wydawnictwo ICM UW.

Herbst, M. (red.) (2012). *Decentralizacja oświaty*. Warszawa: Wydawnictwo ICM UW.

Herbst, M. (2012). Wynagrodzenia nauczycieli w Polsce – rozwiązania systemowe. W: M. Herbst (red.), *Finansowanie oświaty*. Warszawa: Wydawnictwo ICM UW.

Herbst, M., Herczyński, J., Levitas, A. (2009). *Finansowanie oświaty w Polsce: Diagnoza, dylematy, możliwości*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Herbst, M., Levitas, A. (2012). Decentralizacja systemu oświaty w Polsce 2000-2010: Czas stabilizacji i nowe wyzwania. W: M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty*. Warszawa: Wydawnictwo ICM UW.

Herbst, M., Wojciuk, A. (2014). *Common Origin, Different Paths. Transformation of Education Systems in the Czech Republic, Slovakia, Hungary and Poland*, Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.

Herczyński, J. (2012). *Wskaźniki oświatowe*. Warszawa: Wydawnictwo ICM UW.

Herczyński, J. (2012). Modele decentralizacji oświaty. W: M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty*. Warszawa: Wydawnictwo ICM UW.

Herczyński, J. (2011). *Wyzwania oświatowe stojące przed samorządami*. W: A. Levitas (red.), *Strategie oświatowe*. Warszawa: Wydawnictwo ICM UW.

Herczyński, J., Durglishvili, S. (2011). School Vouchers in Georgia: *Implementation of a Simple Idea in a Complex Environment*. W: J. D. Alonso, A. Sanchez (red.), *Reforming Education Finance in Transition Countries*, Washington: World Bank.

Herczyński, J., Sobotka, A. (2012). Dyskusje o pozycji zawodowej dyrektora szkoły. W: M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty*. Warszawa: Wydawnictwo ICM UW.



## Literatura cytowana

- Herczyński, J., Sobotka, A. (2014). *Diagnoza zmian w sieci szkół podstawowych i gimnazjów w Polsce*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.
- Herczyński, J., Sobotka, A. (2015). Modele ustrojowe gimnazjum. *Edukacja* (w druku).
- Jakubowski, M., Patrinos, H.A., Porta, E.E., Wiśniewski, J. (2010). The impact of 1999 education reform in Poland. *World Bank Policy Research Paper*, 5263.
- Kataoka, S. (2011). Per Capita Financing of General Education in Armenia. W: J. D. Alonso, A. Sanchez (red.), *Reforming Education Finance in Transition Countries*. Washington: World Bank.
- Klawenek, A. (2012). Lokalne regulaminy płacowe nauczycieli. W: M. Herbst (red.), *Finansowanie oświaty*. Warszawa: Wydawnictwo ICM UW.
- Kowalik, J. (red.). (1999). *Samorządy a szkoły ponadpodstawowe: Doświadczenia dużych miast 1996-1998*. Warszawa: Wydawnictwo Samorządowe FRDL.
- Levitas, A., (1999) *The Political Economy of Fiscal Decentralization and Local Government Finance Reform in Poland 1989-99*, Warszawa: Urban Institute.
- Levitas, A. (red.). (2012). *Strategie oświatowe*. Warszawa: Wydawnictwo ICM UW.
- Levitas, A. (2015). Local Government Reform as State Building: What the Polish Case Tells us About "Decentralization". *Studies in Comparative International Development* (w druku).
- Levitas, A., Herczyński, J. (2012). Decentralizacja systemu oświaty w Polsce 1990-2000: Tworzenie systemu. W: M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty*. Warszawa: Wydawnictwo ICM UW.
- Moisio, A., Loikkanen, H., Oulasvirta, L. (2010). *Public services at the local level – The Finnish way*, VATT Policy Reports. Helsinki.
- OECD (2014). *Education at a Glance 2013*. Paryż: OECD.
- Ohlin, M. (2012). *Experiences of Decentralization in Swedish School Systems*, Warszawa: Ośrodek Rozwoju Edukacji. URL: [http://www.ore.edu.pl/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category-&id=112:prezentacje&Itemid=1173](http://www.ore.edu.pl/index.php?option=com_phocadownload&view=category-&id=112:prezentacje&Itemid=1173) (dostęp 23 marca 2015).
- Osiecka-Chojnacka, J. (2010). Rola centralnych władz oświatowych w reformowanym systemie oświatowym. *Studia BAS*, 2 (22): 9-40.
- Piotrowski, M. (2012). Pomiar dydaktyczny i polityka jakościowa gminy w obszarze oświaty. W: M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty*. Warszawa: Wydawnictwo ICM UW.
- Szelewa, S. (2012). *Relacje między samorządem terytorialnym a dyrektorami szkół*. W: M. Herbst (red.), *Zarządzanie oświatą*. Warszawa: Wydawnictwo ICM UW.

Magdalena Smak, Dominika Walczak

## Instytucjonalne uwarunkowania pracy nauczyciela

W niniejszym rozdziale przedstawione zostaną główne zmiany w obrębie kształcenia, doskonalenia i wynagradzania nauczycieli. Przeanalizujemy także charakter i sposób działania utworzonych w Polsce instytucji regulujących pracę nauczyciela. Rozważać będziemy zmiany w obrębie czynników warunkujących prestiż nauczyciela. Odpowiemy na pytanie, które elementy systemu kształcenia i rozwoju nauczycieli mogą być uznane za dobre praktyki, a które wymagają redefinicji. Przeanalizujemy także wysokość zarobków oraz sposób ich powiązania z systemem awansu zawodowego. Wskażemy na Kartę Nauczyciela jako na specyficzny dokument polskiego systemu edukacyjnego, który pewne problemy związane z pracą nauczycieli rozwiązuje, a inne pogłębia.<sup>21</sup>

### 1. Prestiż zawodu nauczyciela

Badania prestiżu zawodu nauczyciela nakreślają dwa obrazy. Z jednej strony Polacy, wypowiadając się w badaniach prowadzonych od lat przez Centrum Badań Opinii Społecznej (CBOS) na temat hierarchii zawodów, postrzegają nauczycieli jako tych, którym należy się szacunek i uznanie ze względu na trud i odpowiedzialność wykonywanej pracy. Nauczyciele w oczach Polaków, szczególnie osób starszych, są uczciwi i rzetelni (CBOS, 2006). Nauczyciele lubią swoją pracę, nie żałują podjętego wyboru – 79% nauczycieli jest zadowolonych z wykonywanego zawodu (CBOS, 2008). Ponadto, w odróżnieniu od innych grup zawodowych lepiej oceniają wszystkie wymiary pracy, takie jak: pewność zatrudnienia, zadowalające świadczenia socjalne, zapewniająca poczucie sensu, interesująca i pozwalająca na awans zawodowy (CBOS, 2008).

Jednocześnie większość z nich czuje się niedocenianych. Nauczyciele coraz częściej odczuwają przejawy braku szacunku. W Międzynarodowym Badaniu Nauczania i Uczenia się (Teaching and Learning International Survey – TALIS 2013) ponad 80% polskich nauczycieli wskazało na brak prestiżu zawodu, a nieco mniej niż połowa wymieniła niski autorytet wśród uczniów jako problematyczny podczas wykonywania pracy (Hernik, 2015). W badaniu pt. Szkoła bez przemocy (2011) 65% nauczycieli deklaroowało, że byli przez uczniów ignorowani, 42% twierdziło, że celowo prowokowano ich, by doprowadzić do wybuchu gniewu, a 19% nauczycieli było obrażanych. Takie zachowania uczniów negatywnie wpływają na samoocenę nauczycieli.

Warto przeanalizować więc czynniki, które mają wpływ na społeczne kształtowanie się wizerunku nauczyciela. Interesujące wydaje się prześledzenie ewolucji prestiżu i szacunku dla zawodu nauczyciela w ciągu ostatniego ćwierćwiecza w Polsce. Prestiż nadawany nauczycielom przed 1989 rokiem był rekompensatą za niskie zarobki. Natomiast badania CBOS pokazują, że obecnie następuje przewartościowanie hierarchii zawodów – odwracanie się Polaków od zawodów inteligenckich na rzecz dowartościowania zawodów pracy fizycznej i działalności gospodarczej, które są też lepiej opłacane (CBOS, 2013).

Zmienił się także sposób budowania własnego autorytetu. Coraz większego znaczenia nabiera prestiż osobisty, zależny od cech jednostek, a zmniejsza się rola prestiżu pozycyjnego, związanego z pełnioną rolą zawodową (Domański, 2012). Wydaje się, że budowanie autorytetu w ramach

<sup>21</sup> Rozdział powstał przy wykorzystaniu materiałów i analiz Zespołu Badań Nauczycieli IBE.

## 1. Prestiż zawodu nauczyciela

demokratycznych stosunków społecznych jest dziś trudniejsze niż było to 25 lat temu. Budowanie autorytetu na przymusie, dyscyplinie i karaniu uczniów, powszechne jeszcze ćwierć wieku temu, nie jest już akceptowane społecznie. Natomiast inne formy konstruowania szacunku wymagają dużej wiedzy psychologicznej, w którą nauczyciel jest wyposażony w niewystarczający sposób. Ponadto, demokratyzacja dostępu do wiedzy, wzrost liczby osób legitymujących się wyższym wykształceniem, rozwój technologiczny sprawiają, że szkoła nie jest już jedynym miejscem zdobywania wiedzy, ani rozwijania swoich zainteresowań. Również wiedza na temat wychowania oraz rozwoju dzieci i młodzieży jest łatwiej dostępna dla rodziców i opiekunów, a nauczyciel przestaje być uznawany za jedyny autorytet w tej dziedzinie.

W 1993 roku tylko 8% Polaków wybrałoby zawód nauczyciela dla swojego dziecka (CBOS, 1993). Rok później 10% Polaków wybrało ten zawód dla córki, a tylko 1% dla syna. Zawód nauczyciela dla dziecka wybierali głównie mieszkańcy małych miast, osoby starsze, ale także osoby posiadające wyższe wykształcenie. Kadra kierownicza i mieszkańcy dużych miast wybierali dla dzieci raczej zawody prawnicze. Wyniki badań prowadzonych w Polsce w latach 90. XX wieku wskazują, że zawód nauczyciela był wyraźnie postrzegany jako kobiecy, o czym świadczy nie tylko fakt wybierania go przede wszystkim dla córek, ale także przekonanie Polaków, że kobiety w zawodach nauczyciela, księgowego i urzędnika sprawdzają się lepiej niż mężczyźni (CBOS, 1994). W 2009 roku zawód nauczycielki oceniono jako pracę dobrą dla córki (7%), choć nie tak wymarzoną jak lekarka (22% wskazań) (CBOS, 2009). Taki wybór kariery doradzany był częściej córkom przez osoby mieszkające na wsi i w miastach do 100 tys. mieszkańców, osoby o podstawowym wykształceniu, robotników i pracowników biurowych, gospodynie domowe, osoby o niższych dochodach na osobę w rodzinie. Może świadczyć o tym, że wybór kariery nauczycielskiej nadal stanowi ścieżkę awansu społecznego.

Na przestrzeni lat Polacy coraz lepiej oceniali kwalifikacje kadry pedagogicznej (CBOS, 1998; 2001; 2007). W 2007 roku zaledwie 5% Polaków było zdania, że należy wymienić kadre nauczycielską i zmienić sposób myślenia nauczycieli, poprzez podniesienie umiejętności nauczania oraz poprawę ich stosunku do uczniów (CBOS, 2007). Respondenci skłaniali się do nadania nauczycielom większych uprawnień w dziedzinie dyscyplinowania uczniów (to szczególnie osoby starsze i z mniejszych miast).

Społeczne postrzeganie wynagrodzenia nauczycieli również uległo zmianie. Od początku lat 90. ubiegłego stulecia Polacy uważali, że nauczyciele powinni zarabiać więcej niż w rzeczywistości – w 1995 roku 90% respondentów przyznało, że nauczyciele zarabiają za mało (CBOS, 1995). Jednocześnie poziom sprawiedliwych zarobków nauczycieli Polacy określali wówczas na równi z tym postulowanym dla robotników wykwalifikowanych. Istotne, że przedstawiciele kadry kierowniczej i inteligencji skłonni byli przyznać nauczycielom dużo wyższe pensje niż robotnicy i rolnicy (CBOS, 1994). Hierarchia prestiżu zawodów nie odpowiada więc postulatowi „sprawiedliwego wynagrodzenia” (Domański, 2013). Najbardziej szanuje się profesorów, lekarzy i nauczycieli, jednak akceptuje się najwyższe zarobki dla biznesmenów (środek stawki prestiżu) oraz ministrów, którzy są najmniej szanowani przez Polaków.

W 1999 roku zapytano Polaków od czego powinny zależeć wynagrodzenia nauczycieli. Większość respondentów uważało, że w największym stopniu od poziomu przygotowania do zawodu, stażu pracy i uczestnictwa w kursach kwalifikacyjnych. Ponad połowa Polaków (56%) uważało, że należy brać pod uwagę rodzaj szkoły, w jakiej pracują nauczyciele (nie znamy kierunku zależności) oraz liczbę uczniów w klasie. Blisko połowa Polaków (47%) było przeciwnych uzależnieniu wysokości wynagrodzenia od opinii uczniów, a 40% mówiło, że wynagrodzenie nie powinno zależeć od opinii rodziców. 20% respondentów, postulowało by nie uzależniać wynagrodzenia od decyzji przełożonego, wielkości miejscowości ani możliwości finansowych gminy (CBOS, 1999). Dowodzić to mogło etatystyczne myślenie o zawodzie nauczyciela, przyznawania zarobków bez uwzględnienia efektów pracy i bez odniesienia do lokalnego kontekstu społecznego.

Na początku XXI w. zarobki nauczycieli systematycznie rosły, co mogło mieć wpływ na dalsze oceny respondentów. Z badań przeprowadzonych przez CBOS w 2012 roku wynika, że opinia publiczna nie popierała już tak jednoznacznie postulatu zwiększania pensji nauczycieli, jak miało to miejsce w latach 90. XX wieku. Niemal połowa Polaków twierdziła, że nauczyciele zarabiają zbyt dużo oraz mają zbyt długie wakacje. Wciąż jednak osoby z wyższym wykształceniem oraz na wysokich stanowiskach skłonne są przyznawać nauczycielom większe wynagrodzenia niż inni. Z drugiej strony to właśnie osoby z wyższym wykształceniem są zdecydowanie bardziej krytyczne w ocenie szkoły jako całości. Na uwagę zasługuje fakt, że niemal co piąty badany na pytanie o zarobki nauczycieli udzielił odpowiedzi „trudno powiedzieć”, co może wskazywać na brak opinii na temat specyfiki pracy nauczyciela (CBOS, 2012).

Mimo wysokiego prestiżu zawodu w badaniach nad hierarchią zawodów, w sondażu poświęconemu wizerunkowi szkoły (CBOS, 2007) mniej niż połowa badanych ufała, że nauczyciele jako grupa mieli poczucie misji, a jedynie 36% badanych stwierdziło, że nauczyciele cieszą się szacunkiem. Rozbieżność między wynikami badań można wywnioskować z faktu, że w badaniu hierarchii zawodów respondenci raczej odtwarzali normy społeczne na temat użyteczności społecznej wielu zawodów, natomiast w badaniu na temat szkoły respondenci wypowiadali się na temat prestiżu osobistego nauczycieli, z którymi mieli kontakt w codzienności. Prestiż zawodu obniżany jest również z powodu niekorzystnego wizerunku nauczycieli w mediach. Przeprowadzona analiza artykułów prasowych (Malinowska, Walczak, 2013) pokazywała, że dyskusja wokół nauczycieli ogniskowała się zazwyczaj wokół problemów takich jak: protesty lub redukcja etatów, postulaty podwyższenia pensji, nadmierna biurokratyzacja pracy. Sukcesy pedagogów np. wyniki konkursów na superbelfra relacjonowane były rzadko. Sprawia to, że nauczyciel nie jest postrzegany jako przedstawiciel wolnego zawodu, jak ma to miejsce w wypadku prawnika lub lekarza.

W roku 2010 odsetek uczniów uważających, iż wszyscy lub większość nauczycieli starało się nauczyć ich samodzielnego myślenia wyniósł 53% i był mniejszy o 8 punktów procentowych niż w 2008 roku (CBOS, 2010). Jedynie 39% oceniało, że wszyscy lub większość nauczycieli zachowuje się fair i z wyuczuciem (spadek o 5 punktów procentowych). Co piąty badany uczeń był zdania, że większości lub wszystkim jego nauczycielom zależało jedynie na tym, żeby „odbębnić lekcję” (spadek w porównaniu z 2008). Komunikacja także nie była mocną stroną nauczycieli w ocenie ich uczniów: jedynie 36% uważało, że wszyscy lub większość dyskutowało otwarcie o problemach i konfliktach (co ciekawe, w szkołach zawodowych odsetek ten był wyższy) (CBOS, 2010). Krytykę oceny pracy nauczycieli i działania szkoły zawierały również wyniki Programu Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów (Programme for International Student Assessment – PISA 2013). Polscy uczniowie mieli przekonanie, że szkoła podejmowała niewiele działań, by pomóc im w rozwoju. Uczniowie negatywnie oceniali atmosferę w szkole, natomiast do mocnych stron zaliczali merytoryczny zakres nauczania – dobór przykładów, pomoc w zrozumieniu pojęć naukowych. Opinie te mogą wynikać z faktu, że polscy nauczyciele są wysoko wykwalifikowanymi „przedmiotowcami”, ale wciąż gorzej radzą sobie z zadaniami wychowawczymi i opiekuńczymi (PISA, 2013). Analizując wyniki różnych badań (TIMMS, 2011; PIRLS, 2011, CBOS, 2010, 2013) widać tendencję wzrostu krytycyzmu wobec nauczycieli wraz z wiekiem uczniów.

Analiza indywidualnych pogłębionych wywiadów z nauczycielami<sup>22</sup> pozwoliła zaobserwować mechanizm polegający na przenoszeniu odpowiedzialności za brak prestiżu z osób go wykonywujących, na czynniki zewnętrzne, zwłaszcza makrospołeczne, takie jak fałszywy, negatywny obraz medialny, powszechny dostęp do wiedzy, zmiany w sposobie wychowywania dzieci. Obniżający się

<sup>22</sup> Informacji o postrzeganych przez nauczycieli czynnikach warunkujących prestiż zawodu nauczyciela dostarcza nam badanie jakościowe pt. *Pozycja społeczno-zawodowa nauczycieli a szanse na szkolnym i pozaszkolnym rynku pracy*, zrealizowane w Zespole Badań Nauczycieli Instytutu Badań Edukacyjnych między październikiem a grudniem 2014 roku. W badaniu wzięło udział między innymi 52 nauczycieli (41 kobiet, 11 mężczyzn) i 29 byłych nauczycieli (15 kobiet, 14 mężczyzn).

## 2. Kształcenie nauczycieli

prestż zawodu badani nauczyciele relatywnie rzadko tłumaczyli brakiem profesjonalizmu osób go wykonujących, niską jakością pracy czy złymi relacjami z uczniami oraz rodzicami uczniów. Rodzice i pracodawcy biorący udział w badaniu zwracali uwagę, że powszechność studiów pedagogicznych, oferowanych często przez prywatne uczelnie o niskiej renomie powoduje, że o nauczycielach nie myśli się jako o elitarnej, wyselekcjonowanej grupie. Według samych nauczycieli dyskusyjna jest również rola związków zawodowych, które zamiast przyczyniać się do budowania pozytywnego obrazu nauczyciela, utrwalają wizerunek osoby pracującej jedynie 18 godzin i jednocześnie mających roszczenia utrzymania przywilejów z czasów PRL (Smak, Walczak, 2015).

Szanuje się natomiast tych nauczycieli, którzy potrafią zainteresować danym przedmiotem oraz zachęcić do nauki. Szczególnie ceniony przez uczniów jest nauczyciel, który potrafi stworzyć relację mistrz – uczeń, nauczyciel będący przewodnikiem nie tylko w obszarze wiedzy, ale i w innych wymiarach życia, takich jak relacje międzyludzkie czy wartości moralne. Z wypowiedzi nauczycieli wynika, że istnieje również zróżnicowanie statusu wewnątrz tej grupy zawodowej. Największym prestiżem cieszą się nauczyciele liceów ogólnokształcących przygotowujących do matury lub olimpiad, pasjonaci przedmiotu. Na poczucie bycia szanowanym duży wpływ mają również relacje w gronie pedagogicznym oraz z przełożonym, zdarza się, że nauczyciele nie czują się szanowani nie tylko przez uczniów i rodziców, a przede wszystkim przez współpracowników (Smak, Walczak, 2015).

Brak poczucia docenienia przez społeczeństwo jest wśród nauczycieli powszechny nie tylko w Polsce. To zjawisko występuje we wszystkich krajach biorących udział w badaniu TALIS 2013 – jedynie 18% nauczycieli deklarowało, że ich zawód jest szanowany. W wielu krajach, podobnie jak w Polsce, społeczeństwo stosunkowo wysoko pozycjonuje zawód nauczyciela w hierarchiach prestiżu zawodów. Jednocześnie sami nauczyciele są przekonani o spadającym szacunku do ich profesji (Fuller, Goodwyn i Francis-Brophy, 2013; Pérez-Díaz, Rodríguez, 2014; Verhoeven i in., 2006). W Wielkiej Brytanii problemem jest duża rotacja w zawodzie nauczyciela oraz wysoki odsetek odejść. Badanie na temat redefinicji profesjonalizacji zawodu nauczyciela prowadzone w tym kraju pokazało niejednoznaczność jego roli. Z jednej strony posiada on wiedzę, odpowiedzialność, niezależność prowadzenia lekcji (cechy przedstawicieli wolnych zawodów). Jednocześnie nauczyciele, jako zawód masowy, mają ściśle określone obowiązki, czas pracy oraz sposób rozliczania się z wykonanych zadań, co sprawia, że nie czują się w pełni autonomiczni (Fuller i in., 2013). Zwrócono ponadto uwagę na złożoność podległości nauczycieli – odpowiadają oni zarówno przed rządem, władzami lokalnymi, mediami, jak i rodzicami i uczniami. W Hiszpanii prestiż nadawany nauczycielom przez społeczeństwo jest podobny do wysoko wykwalifikowanych pracowników umysłowych takich jak ekonomiści, prawnicy, psychologowie. Natomiast we Włoszech nauczyciele pozycjonowani są bliżej menagerów średniego szczebla oraz drobnych przedsiębiorców. Na Łotwie szacunek jakim darzeni są nauczyciele jest równy temu jaki nadaje się innym pracownikom sektora publicznego (służby zdrowia, policji, straży pożarnej) (Eurydice 2015).

## 2. Kształcenie nauczycieli

Tym, co wyróżnia najlepsze systemy edukacyjne, jest – poza indywidualnym podejściem do każdego ucznia – dbałość o pozyskiwanie najlepszych kandydatów do pracy w zawodzie nauczyciela i wysoką jakością ich kształcenia. Oznacza to, że nauczyciele są traktowani jako główny zasób szkoły i czynnik wpływający na jakość edukacji. To od kompetencji i stylu pracy nauczycieli w dużej mierze zależy bowiem efekty osiągnięte przez uczniów (McKinsey, 2007).

W Polsce kwalifikacje nauczycielskie można uzyskać różnymi ścieżkami. Kwalifikacje wymagane od nauczycieli są szczegółowo opisane w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i wypadków, w których można zatrudnić nauczycieli niemających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli (Dz. U. z 2009 r. Nr 50, poz. 400, z późn. zm.). Istotne, że nauczycieli kształci się (w sensie uzyskiwania kwalifikacji do wykonywania zawodu) zarówno przed rozpoczęciem pracy w zawodzie, jak i w trakcie pracy – czemu służy system kursów kwalifikacyjnych, organizowanych przez publiczne i niepubliczne placówki doskonalenia nauczycieli. Kwalifikacje przed wejściem do zawodu można zdobywać w szkolnictwie wyższym (w szkołach wyższych, na studiach) lub w systemie oświaty, czyli w kolegiach nauczycielskich (dających kwalifikacje do prowadzenia edukacji wczesnoszkolnej i wychowania przedszkolnego) i nauczycielskich kolegiach języków obcych. Ścieżka kształcenia w systemie oświaty jest stopniowo wygaszana – funkcjonujące dotychczas kolegia, z mocy ustawy, będą zlikwidowane z dniem 1 października 2016 roku. Najbardziej typowa ścieżka kształcenia nauczycieli przedmiotu zakłada, że równoległe ze studiami kierunkowymi uzyskuje się przygotowanie pedagogiczne. Uczelnie mogą decydować się na różne rozwiązania organizacyjne, zapewniając kształcenie pedagogiczne swoim studentom. Tradycyjnie, w ramach studiów przedmiotowych, np. biologii, funkcjonują specjalności nauczycielskie. W ramach różnych kierunków studiów prowadzonych przez uczelnie studenci mogą wybrać specjalność nauczycielską i zdobyć w trakcie studiów kwalifikacje dające, po ich zakończeniu, uprawnienia do pracy w zawodzie nauczyciela. Mogą także po ukończeniu danego kierunku uzupełnić przygotowanie pedagogiczne na studiach podyplomowych lub kursach kwalifikacyjnych. Obecnie coraz więcej uczelni decyduje się na utworzenie w ramach uczelni centralnego kursu pedagogicznego, który jest oferowany studentom różnych kierunków. Tymczasem nauczycieli edukacji wczesnoszkolnej kształci się na kierunku pedagogika, na specjalności przygotowującej do pracy z dziećmi w wieku przedszkolnym lub wczesnoszkolnym. Co istotne, na gruncie znowelizowanej ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym możliwe jest obecnie prowadzenie kierunków studiów typu „nauczyciel edukacji wczesnoszkolnej” czy „nauczanie matematyki”, w całości poświęconych kształceniu nauczycieli.

Możliwe jest także uzyskanie kwalifikacji nauczyciela po ukończeniu studiów przedmiotowych. W tym celu absolwent studiów wyższych zobowiązany jest ukończyć studia podyplomowe w dziedzinie przygotowania pedagogicznego w zakresie wybranego przedmiotu.





## 2. Kształcenie nauczycieli

Kształcenie nauczycieli zazwyczaj obejmuje składnik ogólny (merytoryczny), który odnosi się do kształcenia i opanowania przedmiotu (przedmiotów) i zawodowy (pedagogiczny) obejmujący przygotowanie pedagogiczne, zapewniający przyszłym nauczycielom umiejętności teoretyczne i praktyczne niezbędne do nauczania, w tym praktyki szkolne. W większości krajów europejskich opowiedziano się za łączeniem kształcenia ogólnego w zakresie jednej lub kilku dyscyplin z teoretycznym i praktycznym przygotowaniem pedagogicznym. W zależności od sposobu połączenia składnika ogólnego i pedagogicznego rozróżnić można dwa modele kształcenia nauczycieli – model równoległy (*concurrent model*) i model etapowy (*consecutive model*). W modelu równoległym studenci biorą udział w kształceniu pedagogicznym już od samego początku programu kształcenia wyższego, natomiast w modelu etapowym następuje to po uzyskaniu tytułu zawodowego/stopnia naukowego lub pod sam koniec kształcenia. Model równoległy, jako jedyna forma zdobycia kwalifikacji do nauczania na wszystkich poziomach kształcenia, obecny jest w Niemczech, na Słowacji, w Islandii i Turcji, natomiast we Francji i Portugalii jedynym dostępnym modelem jest model etapowy. Z kolei w Bułgarii, Irlandii, Polsce i Wielkiej Brytanii dostępne są oba modele od szkoły podstawowej do szkoły średniej drugiego stopnia (Komisja Europejska/EACEA/Eurydice, 2013).

W Finlandii rekrutacja kandydatów na studia nauczycielskie odbywa się kilkustopniowo, co ma służyć rekrutacji osób najlepiej predystynowanych do pracy w zawodzie nauczyciela. W Anglii i Walii podczas selekcji wstępnej analizuje się zalety osobiste, intelektualne i osobowościowe, wymagane jest także potwierdzenie doświadczeń z pracy z dziećmi. W Anglii funkcjonuje 30 ścieżek przygotowujących do zawodu, w tym kilka programów specjalnych, np. program *Graduate Teacher* – podczas którego szkolenie odbywa się na stanowisku pracy, *Teach First* – zakładający rekrutację najlepszych absolwentów do prestiżowych szkół, *Schools Direct* – w którym kandydaci wybierają placówkę przygotowującą ich do zawodu w trakcie oczekiwania na zatrudnienie. W Norwegii określone są liczne wymagania, jakie musi spełnić kandydat na nauczyciela w tym np. osiągnięcia edukacyjne, poziom znajomości języków. W Irlandii wymagana jest dodatkowa selekcja przed kształceniem pedagogicznym. Istotnym mechanizmem selekcji do zawodu są także narzucane przez państwo limity przyjęć kandydatów w instytucjach kształcących nauczycieli. Centralne limitowanie jest stosowane w Finlandii, Norwegii, Luksemburgu, we Włoszech, na Węgrzech i Litwie. Co więcej, w wielu krajach nauczyciele, zanim rozpoczną pracę w szkole, zdają egzamin państwowy uprawniający do wykonywania zawodu weryfikujący wiedzę merytoryczną, jak i pedagogiczną oraz psychologiczną.

Nie ulega wątpliwości, że kształcenie nauczycieli w Polsce poddane zostało licznym modyfikacjom, jednak system nadal nie jest doskonały, zwłaszcza realizacja jego formalnych zapisów. Przeanalizujmy zatem proces jego ewolucji na przestrzeni ostatnich 25 lat, zwracając uwagę na jego mocne i słabe strony. W przededniu przełomu ustrojowego w Polsce w raporcie Komitetu Ekspertów do spraw Edukacji Narodowej zatytułowanym *Edukacja Narodowym Priorytetem* (1989) skrytykowany został ówczesny system kształcenia nauczycieli. Podkreślono w nim brak rzetelnego przygotowania nauczycieli do pracy pedagogicznej oraz istnienie pilnej potrzeby wprowadzenia nowych rozwiązań w obszarze kształcenia nauczycieli. Niestety wnioski płynące z raportu nie zostały uwzględnione przez władze administracyjne i polityczne, nie sformułowano także wtedy innych propozycji dotyczących kształcenia nauczycieli. W latach 90. XX wieku wprowadzono wymóg posiadania przez nauczycieli wyższego wykształcenia, co było zgodne z postulatami formułowanymi w Polsce już w latach 70. i 80. ubiegłego wieku. Jako wykształcenie wyższe uznano także wykształcenie wyższe zawodowe – tytuł licencjata. W 1990 roku szkoły, które kształciły kandydatów na poziomie średnim i niepełnym wyższym, zakończyły swoją działalność, a ich miejsce zajęły trzyletnie publiczne i niepubliczne kolegia nauczycielskie i kolegia języków obcych (Lewowicki, 2007). Jedną z przyczyn powołania kolegiów nauczycielskich było rosnące zapotrzebowanie na nauczycieli języków obcych oraz na nauczycieli o przygotowaniu dwukierunkowym. Wraz z rozwojem niepublicznego szkolnictwa wyższego rosła też liczba kandydatów do zawodu lub już pracujących nauczycieli, lecz nieposiadających dyplomu studiów wyższych. Tymczasem, jak zauważyli już w 1998 roku Roman Dolata i Elżbieta Putkiewicz,

współczesny nauczyciel, by móc sprostać powierzonym mu zadaniom, w tym dydaktycznym, wychowawczym i opiekuńczym, nie może zdobywać kwalifikacji w trakcie krótkich studiów. „Kameralne warunki studiowania w kolegium (...) paradoksalnie mogą okazać się w tym kontekście wadą – ze względu na intelektualny prowincjonalizm” (Dolata, Putkiewicz, 1998: 86-87).

W 1997 roku rozpoczęto prace zmierzające do przeprowadzenia reformy kształcenia nauczycieli. Podjęte działania koncentrowały się przede wszystkim wokół standardów przygotowania pedagogicznego nauczycieli, standardów kształcenia dwuspecjalistycznego/dwukierunkowego i przygotowania planów ramowych oraz podstaw programowych poszczególnych specjalności w kolegiach nauczycielskich (Wiłkomirska, 2005). Istotne, że te same standardy kształcenia nauczycieli określone zostały zarówno na studiach wyższych zawodowych, uzupełniających studiach magisterskich, jednolitych studiach magisterskich oraz studiach podyplomowych.

W 2004 roku „pośpiesznie (...), bez wystarczających konsultacji ze środowiskiem uczelni wyższych i niezależnie od krytycznych uwag ekspertów w tej dziedzinie” (Wiłkomirska, 2005: 20) wprowadzono zmiany standardów kształcenia nauczycieli z 2003 roku. Zakres kształcenia przyszłych nauczycieli rozszerzono m.in. o kształcenie w zakresie języka obcego. Jedną z najistotniejszych zmian wprowadzonych w 2004 roku był obowiązek prowadzenia przez szkoły wyższe wyższych studiów zawodowych (studia trzyletnie) w zakresie głównej i dodatkowej specjalności nauczycielskiej. Główna specjalność nauczycielska miała przygotować do nauczania przedmiotu (lub prowadzenia zajęć) odpowiadającego kierunkowi studiów, a specjalność dodatkowa miała przygotować studenta specjalizacji nauczycielskiej do nauczania (prowadzenia zajęć) drugiego przedmiotu. W 2004 roku sformułowane zostały również treści programowe przedmiotów kształcenia nauczycielskiego, takich jak psychologia, pedagogika, dydaktyka przedmiotowa oraz ogólne cele przedmiotów uzupełniających kształcenie nauczycielskie – emisja głosu, prawo oświatowe z organizacją i funkcjonowaniem systemu oświaty, zasady bezpieczeństwa i udzielania pierwszej pomocy. Ponadto wprowadzono przedmioty uzupełniające, do których zaliczono: etykę, kulturę języka, historię i kulturę regionu, przedmioty z zakresu sztuki i wiedzy o sztuce.

Tymczasem hasłowo sformułowane treści przedmiotów budziły sprzeciw akademików, którzy odczytywali je jako zagrażające ich autonomii i podważające ich kompetencje, jako kadry kształcącej przyszłych nauczycieli. Przygotowanie do zawodu nauczyciela powinno, zgodnie z rozporządzeniem, prowadzić do nabycia kompetencji w zakresach: dydaktycznym, wychowawczym i społecznym, a także rozwijania cech, takich jak umiejętność samokształcenia, innowacyjności, niestandardowości działania w powiązaniu ze zdolnościami adaptacyjnymi, mobilnością i elastycznością. Nauczyciele powinni też być skuteczni w planowaniu i realizacji, organizowaniu, kontroli i ocenie procesów edukacyjnych oraz w obszarze komunikacyjnym i informacyjno-medialnym oznaczającym w praktyce umiejętność posługiwania się technologią informacyjną. Nauczyciel powinien wykazać się znajomością co najmniej jednego języka obcego w stopniu zaawansowanym (Wiłkomirska, 2005, 2010). Wprowadzone w 2004 roku zmiany wymagały w opinii ekspertów w wielu obszarach natychmiastowych modyfikacji, w tym rezygnacji dopiero co wprowadzonej obligatoryjności uzyskiwania dwóch specjalności nauczycielskich w trakcie wyższych studiów i określenia ścisłej współpracy między uczelniami a szkołami i placówkami, w których studenci odbywaliby praktyki pedagogiczne. Jednocześnie wśród postulatów znalazły się także te dotyczące realistycznego i mierzalnego określenia sylwetki absolwenta studiów nauczycielskich i wymaganych umiejętności psychologicznych, a zatem postulat dotyczył zrezygnowania w aktach prawnych z wymagań niejasnych, ogólnikowych i niemożliwych do zweryfikowania (Wiłkomirska, 2005).

Dziś kształcenie nauczycieli w szkołach wyższych odbywa się zgodnie ze standardami kształcenia przygotowującego do wykonywania zawodu nauczyciela z dnia 17 stycznia 2012 roku. Ze wszystkich wprowadzonych w ostatnich dwóch dekadach zmian w kształceniu nauczycieli najwięcej



## 2. Kształcenie nauczycieli

wątpliwości budziło wprowadzenie obligatoryjnego kształcenia w zakresie dwóch specjalności na wyższych zawodowych studiach nauczycielskich, które w środowisku akademickim utożsamiano z obniżeniem poziomu kształcenia – kształcenie w ramach drugiej (dodatkowej) specjalności nie musiało być zgodne ze standardami kształcenia dla odpowiedniego kierunku, a jedynie przygotować przyszłego nauczyciela do realizacji podstawy programowej wymaganej dla danego typu szkoły i poziomu kształcenia (Wiłkomirska, 2010). Rozporządzenie z 2012 roku zlikwidowało obligatoryjną dwuprzedmiotowość, a przygotowanie do nauczania kolejnego przedmiotu (prowadzenia zajęć) może być dziś realizowane fakultatywnie.

Przygotowanie zawodowe przyszłych nauczycieli ma charakter modułowy i odbywa się w trakcie studiów I i II stopnia oraz studiów podyplomowych. Obecnie kształcenie przygotowujące do wykonywania zawodu nauczyciela prowadzone jest w ramach trzech modułów obowiązkowych, obejmujących przygotowanie w zakresach: (1) merytorycznym do nauczania przedmiotu (prowadzenia zajęć), który obejmuje zajęcia związane z danym kierunkiem studiów, (2) psychologiczno-pedagogicznym – uwzględniającym poszczególne etapy edukacyjne (przedszkole i szkoła podstawowa, gimnazjum, szkoła ponadgimnazjalna) oraz obowiązek umiejętności rozpoznania uczniów o szczególnych potrzebach edukacyjnych, (3) dydaktycznym, który obejmuje dydaktykę ogólną oraz przedmiotową. Kształcenie poszerzone jest o dwa moduły fakultatywne obejmujące przygotowanie do nauczania kolejnego przedmiotu (prowadzenia zajęć) oraz przygotowanie w zakresie pedagogiki specjalnej.

W 2012 roku znacznie bardziej szczegółowo sformułowano treści dotyczące kształcenia, przewidziane w poszczególnych modułach. A zatem zwiększeniu uległ zarówno wymiar, jak i znaczenie zajęć z zakresu dydaktyki, psychologii i pedagogiki oraz kształcenia praktycznego (praktyk pedagogicznych)<sup>23</sup>. Minimalna zalecana długość praktyk pedagogicznych wykazuje w Europie ogromne zróżnicowanie w zależności od kraju. Waha się od 20 godzin dla wszystkich programów kształcenia nauczycieli w Chorwacji do 1065 godzin w Wielkiej Brytanii. W wielu krajach jest to ponad 200 godzin (Komisja Europejska/EACEA/Eurydice, 2013).

Obowiązujące od 2012 roku standardy kształcenia przygotowującego do wykonywania zawodu nauczyciela zdecydowanie poszerzają i uszczegółwiają opis efektów kształcenia, w tym między innymi te dotyczące wiedzy absolwenta, jego umiejętności i kompetencji społecznych. Po zakończeniu kształcenia przygotowującego do wykonywania zawodu nauczyciela absolwent ma być praktycznie przygotowany do realizowania zadań zawodowych (dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych) wynikających z pełnienia funkcji nauczyciela, posiadać wiedzę psychologiczną i pedagogiczną z zakresu dydaktyki i szczegółowej metodyki działalności pedagogicznej a także umiejętności i kompetencje niezbędne do kompleksowej realizacji dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych zadań szkoły, w tym do samodzielnego przygotowania i dostosowania programu nauczania do potrzeb i możliwości uczniów. Co więcej, absolwent ma posiadać umiejętność uczenia się i doskonalenia własnego warsztatu pedagogicznego z wykorzystaniem nowoczesnych środków i metod pozyskiwania, organizowania i przetwarzania informacji i materiałów. Powinien także umiejętnie komunikować się zarówno z osobami będącymi podmiotami działalności pedagogicznej, jak i z innymi osobami współdziałającymi w procesie dydaktyczno-wychowawczym oraz specjalistami wspierającymi ten proces. Istotne, że absolwent wchodzący do zawodu nauczyciela powinien charakteryzować się wrażliwością

<sup>23</sup> Zgodnie ze standardami kształcenia z 2004 roku w przypadku studiów wyższych zawodowych i jednolitych magisterskich zajęcia prowadzone przez studenta powinny stanowić co najmniej 30% czasu przeznaczanego w programie studiów na praktyki pedagogiczne, podczas których co najmniej 30 godzin zajęć powinno być realizowanych w połączeniu z kształceniem w zakresie psychologii i pedagogiki. W 2012 roku tymczasem w organizacji praktyk zapisano, że praktyki powinny odbywać się w przeważającej części równoległe z realizacją zajęć w uczelni, a co więcej, przewidziane są w każdym z pięciu modułów kształcenia nauczycieli. I tak minimalna liczba godzin praktyk w module 2: Przygotowanie w zakresie psychologiczno-pedagogicznym wynosi 30 godzin; w module 3: Przygotowanie w zakresie dydaktycznym – 120 godzin; w module 4: Przygotowanie do nauczania kolejnego przedmiotu (prowadzenia zajęć) – 60 godzin, a w module 5: Przygotowanie w zakresie pedagogiki specjalnej – 120 godzin.

etyczną, empatią, otwartością, refleksyjnością oraz postawami prospołecznymi i poczuciem odpowiedzialności. Obecna w Polsce tendencja wymagania od nauczycieli licznych kompetencji wykraczających poza merytoryczne z danego przedmiotu czy psychopedagogiczne, zwłaszcza sprawność w zakresie technologii komunikacyjnych i informacyjnych, zarządzania i administracji, pracy z uczniami o specjalnych potrzebach edukacyjnych, w środowisku wielokulturowym wydaje się być tendencją ogólnościową (Komisja Europejska/EACEA/Eurydice, 2013).

Pomimo wielokrotnych zmian w systemie kształcenia nauczycieli, wprowadzanych między innymi poprzez zmianę standardów kształcenia, badania prowadzone wśród początkujących nauczycieli i dyrektorów szkół wskazują na szereg słabych stron kształcenia. Z badań jakościowych prowadzonych wiosną i latem 2011 roku wynika, że początkujący nauczyciele mieli przede wszystkim problemy z utrzymaniem dyscypliny w klasie, a także trudności w relacjach z uczniami. Byli bezradni w zerknięciu z problemami uczniów, brakowało im też kompetencji wspierających kontakt z rodzicami uczniów – badani zgodnie twierdzili, że ten aspekt pracy był absolutnie pomijany w procesie kształcenia nauczycieli. Kłopotliwe okazało się być wykonywanie czynności administracyjno-sprawozdawczych. Poważnym ograniczeniem była nieznajomość obowiązującego prawa oświatowego oraz trudności z zarządzaniem procesem kształcenia uczniów oraz własnym budżetem czasu. Potwierdzeniem listy kompetencji, które posiadali i których brakowało nauczycielom rozpoczynającym pracę w zawodzie, były wypowiedzi dyrektorów szkół. Analiza wywiadów z dyrektorami wskazała jednoznacznie na krytyczne opinie na temat kształcenia nauczycieli. Podstawowa wada systemu kształcenia, zdaniem dyrektorów, polegała wówczas na niedostosowaniu treści kształcenia do wymagań pracy w szkole – absolwent studiów, zgodnie z deklaracjami dyrektorów, nie był praktycznie przygotowany do wykonywania zadań opiekuńczych, wychowawczych i dydaktycznych (Walczak, 2012). Pojawia się zatem pytanie, na ile wprowadzone w 2012 roku standardy kształcenia nauczycieli przełożą się na faktyczne przygotowanie nauczycieli do pracy w szkole. Wydaje się, że podstawową bolączką systemu kształcenia nauczycieli jest brak ścisłej współpracy na poziomie makro – między Ministerstwem Edukacji Narodowej a Ministerstwem Nauki i Szkolnictwa Wyższego, a także na poziomie mezo – między uczelniami kształcącymi nauczycieli a szkołami. Ów brak współpracy negatywnie wpływa na jakość kształcenia nauczycieli.

Teoretycznie wydaje się, że obowiązujące dziś standardy kształcenia przygotowującego do wykonywania zawodu nauczyciela w dużej mierze są reakcją na słabe strony dotychczasowego kształcenia nauczycieli, ale także rezultatem przystąpienia Polski w 1999 roku do Procesu Bolońskiego. W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że w ostatnich latach w wielu krajach europejskich dominowała tendencja do wydłużania procesu kształcenia do 4-5 lat i podnoszenia jego poziomu do dyplomu uniwersyteckiego (Komisja Europejska/EACEA/Eurydice, 2013), co wydaje się nie do końca mieć odzwierciedlenie w polskich realiach, zwłaszcza że kształcenie na studiach I stopnia obejmuje przygotowanie do wykonywania zawodu nauczyciela w przedszkolach i szkołach podstawowych, a na studiach II stopnia – do pracy we wszystkich typach szkół. Mimo zwiększania liczby godzin i zakresu merytorycznego praktyk studenckich pojawia się jednak pytanie, czy uczelnie w relatywnie krótkim czasie (w ramach studiów I i II stopnia) są w stanie przygotować modelowego nauczyciela, od którego wymaga się całego wachlarza kompetencji. Dziś w dalszym ciągu aktualne jest postawione przez Annę Wiłkomirską kilka lat temu pytanie (Wiłkomirska, 2010) o to, czy można wymagać od uczelni, żeby zapewniały nabycie przez absolwentów wymaganych u absolwenta kompetencji w toku studiów, tym bardziej że w Polsce rekrutacja na studia przebiega według ujednoliconych kryteriów (punktacji maturalnej) bez możliwości stosowania dodatkowych kryteriów selekcyjnych, badających na przykład dyspozycje psychologiczne do zawodu. Prawo wykonywania zawodu nauczyciela oznacza posiadanie wymaganych na danym stanowisku kwalifikacji. W Polsce dyplom wyższej uczelni i ukończona tzw. specjalność nauczycielska praktycznie dają uprawnienia do pracy w szkole. Mimo licznych dyskusji na temat mechanizmów selekcji wejścia do zawodu, prowadzonych zwłaszcza w kontekście dyskusji na temat niskiej jakości studiów nauczycielskich, nie wprowadzono

### 3. Rozwój kompetencji nauczycieli

dotąd w Polsce egzaminu nauczycielskiego. Wydaje się zatem, że tym co konieczne, to wprowadzenie mechanizmów selekcji wejścia do zawodu nauczyciela, ale także udzielenie większego wsparcia zwłaszcza początkującym nauczycielom. Konieczne wydaje się rozwinięcie programów integracyjnych i mentoringu, których celem jest dostarczenie nauczycielom wsparcia osobistego, środowiskowego (społecznego) i zawodowego na początku ich kariery zawodowej, a zatem eliminowanie trudności na etapie wejścia do zawodu oraz minimalizacja ryzyka odejścia z zawodu nauczyciela. Działania takie służą nie tylko lepszym osiągnięciom zawodowym i rozwojowi nauczyciela, lecz także przyczyniają się do lepszych efektów szkoły (European Commission, 2010).

## 3. Rozwój kompetencji nauczycieli

System rozwoju zawodowego nauczycieli składa się z dwóch subsystemów: systemu awansu zawodowego oraz systemu doskonalenia. Z jednej strony na tle porównań międzynarodowych polscy nauczyciele są najlepiej wykształceni, wszyscy posiadają wyższe wykształcenie, 90% z nich deklaruje uczestnictwo w rozmaitych formach doskonalenia zawodowego, mimo że większość nie jest do niego zobligowanych (Hernik, Przewłocka, Smak, 2014). Z drugiej strony zaś wskazuje się pewne wady w systemie awansu, takie jak: (1) fasadowość ujawniająca się zbyt dużym skupieniem się na funkcji kontrolnej, a nie na jego znaczeniu rozwojowym (Malinowska, 2015), (2) postrzeganie procedury awansu głównie jako narzędzia podnoszenia wynagrodzeń, (3) relatywnie krótki czas osiągania najwyższego stopnia w hierarchii, (4) brak przełożenia wiedzy zdobytej na szkoleniach na codzienną pracę (Przewłocka, 2015). Bilans zmian w tym obszarze można uznać za pozytywny, jednak dalsza modyfikacja systemu jest konieczna.

Przed 1989 rokiem nie istniały stopnie awansu zawodowego. Mianowanie było wyłącznie formą zatrudnienia. Stosunek pracy z nauczycielem nawiązywało się na podstawie mianowania lub umowy o pracę. Dyrektor nawiązywał z nauczycielem umowę na podstawie mianowania, gdy ten spełniał wszystkie warunki, w tym m.in. bezpośrednio przed mianowaniem wykonywał nieprzerwanie przez co najmniej dwa lata, w pełnym wymiarze zajęć, pracę pedagogiczną, która została pozytywnie oceniona. Jeżeli w okresie 3 lat od dnia zatrudnienia nie dopełniono obowiązku oceny pracy nauczyciela, a spełniał on pozostałe warunki wymagane do mianowania, uzyskiwał mianowanie z mocy prawa. Po 1989 roku zakładano, że nauczyciele powinni doskonalić swoje kompetencje w sposób systematyczny, poprzez kursy i szkolenia, jednak do roku 2000<sup>24</sup> brakowało systemowych narzędzi motywujących do tego typu praktyk. W 2000 roku wprowadzono nowy system awansu zawodowego. Kolejne jego stopnie, od stażysty przez nauczyciela kontraktowego, mianowanego, na nauczyciela dyplomowanego kończąc, miały prowadzić do zwiększania profesjonalizmu nauczycieli. Wprowadzenie tego systemu było właściwe, jednak po 15 latach działania system ten wyczerpał swoje funkcje (Hernik i inni, 2014).

Proporcja nauczycieli na poszczególnych szczeblach awansu nazywana jest odwróconą piramidą awansu zawodowego, ponieważ nauczyciele dyplomowani stanowią 50% ogółu, mianowani – 27%, kontraktowi – 17%, jedynie 3% to nauczyciele stażysty (GUS, 2013). Powodów takiego stanu rzeczy jest kilka. Po pierwsze wielu nauczycieli (szczególnie edukacji wczesnoszkolnej z kohort wiekowych powyżej 40 roku życia – 38%), osiągnęło najwyższy stopień awansu bez przechodzenia całej procedury, ponieważ przepisy umożliwiały nauczycielom mianowanym we wcześniejszym systemie ubieganie się o najwyższe stopnie awansu po 2000 roku (Hernik, Malinowska, Sijko, 2014). Po drugie procedura

<sup>24</sup> W roku 1996 wprowadzono nowe zapisy w Karcie Nauczyciela mówiące o mianowaniu po trzyletnim okresie oceny pracy. Dz.U. 1996 Nr 87 poz. 396 USTAWA z dnia 14 czerwca 1996 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela.

awansu zawodowego, poczynając od stopnia stażysty, kończąc na nauczycielu dyplomowanym, zajmuje przeciętnie około 10 lat. W związku z tym najwyższe stopnie awansu zawodowego, które powinny być zarezerwowane dla najlepszych, są powszechne. Ponadto procedura awansu zawodowego ma niewiele znamion awansu rozumianego w kategoriach rynkowych, zakładającego pewną selekcję. Nauczyciele nie muszą konkurować między sobą o wyższe stanowisko, a jedynie niespełna 1% nie przechodzi pozytywnie procedury awansu (Kuratoria Oświaty, 2013). Największą wadą systemu jest to, że awans zawodowy nauczycieli nie jest skorelowany z jakością pracy. Weryfikowana jest liczba odbytych szkoleń, a nie jakość pracy nauczycieli na lekcji (Wiłkomirska, 2011). Stąd potoczne nazywanie systemu awansu „kompletowaniem teczki”, ponieważ nauczyciel gromadzi dyplomy i zaświadczenia potwierdzające uczestnictwo w różnych formach doskonalenia.

Mimo braku efektywności instytucji, jaką jest system awansu, wbudowane są w niego czynniki zapewniające trwanie. Pierwszym z nich jest interes własny nauczycieli – oceniają awans jako biurokratyczny, pozbawiony sensu przymus, któremu się jednak poddają w celu uzyskania wyższego wynagrodzenia. Drugą motywacją zdobywania kolejnych stopni awansu jest gwarancja zatrudnienia (Kędzierska, 2012; Federowicz i in., 2013). Trudno jest zwolnić nauczyciela mianowanego nierzetelnie wypełniającego swoje obowiązki (jest to możliwe, ale skomplikowane w związku z zawoilością przepisów). Ma też swoją negatywną konsekwencję w postaci niewielkiej rotacji kadry – nauczyciele poniżej 30 roku życia stanowią mniej niż 10% obecnej kadry pedagogicznej (SIO, 2013). Mimo oddania szkół pod władzę samorządu nie wypracowano mechanizmu umożliwiającego efektywne zarządzanie kadrą pedagogiczną.

System doskonalenia nauczycieli, czyli uczestnictwo w kursach, szkoleniach, studiach podyplomowych, wykorzystywany jest więc w systemie awansu, ale nie musi się do niego ograniczać. Różnorodne formy doskonalenia oferowane są zarówno przez ośrodki Doskonalenia Nauczycieli, jak i przez firmy prywatne. Konieczność zdobywania kolejnych stopni awansu zawodowego oraz wejście Polski do Unii Europejskiej przyczyniło się do rozwoju rynku szkoleń. Jednak jakość szkoleń oferowanych przez wiele firm jest oceniana negatywnie przez większość nauczycieli (Przewłocka, 2015). Po piętnastu latach obowiązywania nowego systemu nauczyciele negatywnie oceniają system szkoleń. Nauczyciele za bardziej przydatne uważają prowadzenie wspólnych badań oraz udział w sieciach współpracy. Największe potrzeby szkoleniowe nauczyciele zgłaszają w obszarze swoich kompetencji w zetknięciu z zachowaniem uczniów i w związku z kierowaniem klasą oraz indywidualizacją nauczania. Niestety wg nauczycieli szkolenia w tym zakresie są jednak rzadko oferowane, a jeśli już mają miejsce, to oceniane są jako nieadekwatne.

Kolejnym zarzutem względem szkoleń jest kwestia aplikowania nowej wiedzy w praktyce. Wysiłek nauczycieli związany z uczestnictwem w szkoleniach w niewielkim stopniu przekłada się na zmianę sposobów ich pracy<sup>25</sup>. Kierowanie nauczycieli na kolejne szkolenia nie jest poprzedzone ani wnikliwą oceną mocnych i słabych obszarów pracy nauczyciela, ani diagnozą potrzeb szkoły. Nie istnieje praktyka koleżeńskich obserwacji lekcji, tak powszechna w innych krajach (Malinowska, 2015). Pewną szansą na ocenę pracy może być system ewaluacji szkoły, jednak w założeniach nie posiada on komponentu oceny pracy poszczególnych nauczycieli. Obecnie niemal połowa polskich nauczycieli uważa, że ocena ich pracy służy głównie spełnianiu wymogów administracyjnych, a uzyskiwane

<sup>25</sup> Najczęściej nauczyciele wybierają szkolenia z wiedzy i nauczania przedmiotu, którego uczą, i najlepiej oceniają ich przydatność (Przewłocka, 2015). Połowa dostępnych na rynku szkoleń pozornie odpowiada potrzebom nauczycieli – chcą oni szkolić się z zachowań uczniów i kierowania klasą, indywidualizacji nauczania, wykorzystywania TIK, kształcenia uczniów ze specjalnymi potrzebami. Takie szkolenia są dostępne, ale ich użyteczność oceniana jest nisko. Uczestniczenie w szkoleniach i kursach dotyczących nauczania umiejętności międzyprzedmiotowych jest wybierane przez 7% nauczycieli, z czego 58% mówi, że miały umiarkowany, a 17%, że niewielki wpływ na prowadzenie zajęć. Indywidualizacja nauczania jest wybierana przez połowę nauczycieli, ale jedynie 29% ocenia wpływ doskonalenia w tym kierunku jako duży. 47% nauczycieli wskazuje brak adekwatnej oferty. W ramach procedury awansu nauczyciele kończą również studia podyplomowe – wielu z nich zdobywa w ten sposób kwalifikacje do nauczania kolejnego przedmiotu. Z powodu niżu demograficznego niektórzy nauczyciele zmuszeni są do nauczania kilku odmiennych przedmiotów.

### 3. Rozwój kompetencji nauczycieli

informacje zwrotne o pracy mają niewielki wpływ na sposób nauczania uczniów (Malinowska, 2015). W związku z tym czynnikami, które decydują o wyborze szkoleń, są raczej dostępność i cena. Nauczyciele często korzystają ze szkoleń organizowanych w ramach projektów unijnych lub oferowanych przez wydawcę czy w ramach poznawania nieustannie modyfikowanej podstawy programowej.

Nauczyciele nie postrzegają szkoleń oraz innych form doskonalenia jako mechanizmu budującego wachlarz kompetencji, które umożliwiłyby im większą skuteczność w codziennej pracy czy też otwarcie się na rynek pracy, np. jako nauczycieli osób dorosłych lub poza systemem oświaty. Niechęć przed przekwalifikowaniem może wynikać również z braku doświadczeń pracy w innych zawodach. Wśród nauczycieli szkół podstawowych w Polsce 38% miało doświadczenia w pracy poza systemem edukacji, w szkołach gimnazjalnych odsetek ten wynosi 33%, a w szkołach ponadgimnazjalnych ponad połowa nauczycieli pracowała w zawodach niezwiązanych z oświatą (54%) (Smak, 2015). Paradoksalne jest zatem, że nauczyciele, którzy mają przygotowywać uczniów do dorosłego życia, w tym również do rynku pracy, sami mają na nim niewielkie doświadczenia. Ponadto, jak pokazuje Międzynarodowe Badanie Kompetencji Osób Dorosłych (Programme for the International Assessment of Adult Competencies – PIAAC), polscy nauczyciele osiągają wyniki gorsze niż przedstawiciele zawodów tworzących tzw. „usługi nowoczesne” (informatycy, sektory finansów, ubezpieczeń, komunikacji, reklamy, marketingu, obsługi rynku nieruchomości, doradztwa podatkowego i księgowości), a także istotnie niższe niż w krajach OECD (Rynko, 2013).

Organy nadzorujące zauważyły te wady i od 2010 roku opracowywano nowy program pt. „System doskonalenia nauczycieli oparty na ogólnodostępnym kompleksowym wspomaganii szkół”. Pilotaż programu ruszył w październiku 2012 roku, rozwiązanie to będzie obowiązywało od 2016 roku. Diagnoza problemów i narzędzia naprawcze nie były jednak wypracowane przez środowisko nauczycieli, ale przez ekspertów edukacyjnych. Nowy system doskonalenia zakłada zintegrowanie rozwoju zawodowego nauczyciela z potrzebami szkoły oraz silniejsze oparcie go o instytucje istniejące już w systemie: ośrodki doskonalenia nauczycieli, poradnie psychologiczno-pedagogiczne oraz biblioteki pedagogiczne. Na podstawie przeprowadzonej wspólnie z gronem pedagogicznym diagnozy dyrekcja ustalać będzie priorytety doskonalenia nauczycieli na dany rok, mając na celu wychodzenie naprzeciw problemom, z którymi boryka się placówka. Diagnozy te mają opierać się na dyskusjach wokół posiadanej już wiedzy – raportów z ewaluacji, wyników egzaminów zewnętrznych etc. Program ten w większym stopniu zakłada kształcenie w miejscu pracy indywidualnie lub w grupie innych nauczycieli, również poprzez sieci współpracy i samokształcenia, obejmujące inne szkoły na terenie powiatu. Największym wyzwaniem jest skłonienie dyrektorów i nauczycieli by traktowali diagnozę i wybór problemów jako proces podnoszenia jakości, a nie jako obnażanie słabości szkoły. Ważne będzie też wypracowanie zaufania do szkolnych organizatorów rozwoju edukacji – zewnętrznych pracowników koordynujących i wspierających ten proces (Hajdukiewicz, 2010). Powodzenie projektu wymaga więc zmiany struktur myślenia, tzw. *mental models* (North, 1986). Jednak szansa, jaką jest opisany program wspomaganie procesowego szkół, może być trudna w realizacji z powodu braku zabezpieczenia dodatkowych środków na jego przeprowadzenie (ORE, 2014).

Podsumowując, można ocenić, że sposób wprowadzenia zmiany w instytucji awansu i doskonalenia zawodowego w Polsce tylko w pewnym stopniu może być uznany za efektywny. Polscy nauczyciele posiadają kwalifikacje oraz wiedzę przedmiotową, mają jednak niewystarczające kompetencje w zarządzaniu klasą i motywowaniu uczniów do nauki, ważne szczególnie obecnie, gdy funkcje szkoły ulegają zmianie, ewoluują też kompetencje, w które uczniowie powinni być wyposażeni. System awansu spełnił przypisywaną mu funkcję – polscy nauczyciele są wykształceni i stale podnoszą swoje kwalifikacje. Wydaje się jednak, że wyzwania nowoczesnej szkoły wymagają przededefiniowania jego założeń, np. rozbudowania awansu poziomego, uelastycznienia i odformalizowania procedur oceny pracy. Powinien on natomiast wspierać poczucie własnej skuteczności nauczycieli, a także służyć profesjonalizacji zawodu.

## 4. Wynagrodzenia

Analizując wynagrodzenia nauczycieli w Polsce należy brać pod uwagę kilka elementów: skomplikowany sposób ich naliczania, zróżnicowanie, powiązanie z procedurą awansu zawodowego. Złożoność naliczania wynagrodzeń nauczycieli wynika z faktu, że część (kwota bazowa), jest określona na poziomie centralnym, natomiast 38% stanowią dodatki do pensji wypłacane i ustalane na poziomie lokalnym<sup>26</sup>, co jest konsekwencją niepełnej decentralizacji systemu zarządzania oświatą (Herbst, 2012). Rzeczywista pensja składa się z wynagrodzenia zasadniczego oraz z dodatków: funkcyjnego, za warunki pracy, służbowego, specjalistycznego<sup>27</sup>, za uciążliwość pracy, motywacyjnego, za pracę za granicą lub w godzinach nocnych, mieszkaniowego i wiejskiego, „trzynastek”, nagród, świadczeń urlopowych, a także wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe.

Analizując wysokość wynagrodzeń nauczycieli w ostatnim ćwierćwieczu widać ich systematyczny wzrost. Największy skok nastąpił między 2007 a 2013 rokiem, pensja nauczyciela stażysty wzrosła o 58%, nauczyciela dyplomowanego o 20%, podczas gdy płace w gospodarce rosły w tempie 9% (Kłobuszewska, Kobus, Kopańska, Rokicka, 2014). Wzrost ten obrazuje poniższy wykres.

Minimalna stawka określana jest w specjalnym rozporządzeniu<sup>28</sup>, a jej wysokość jest sukcesywnie zwiększana od początku lat 90. XX wieku. Ostatnia podwyżka płac zasadniczych nauczycieli miała miejsce we wrześniu 2012 r. (od 83 zł do 114 zł, w zależności od stopnia awansu). W tym czasie wynagrodzenia wynosiły: 2265 zł dla stażysty<sup>29</sup>, 2331 zł dla nauczyciela kontraktowego, 2647 zł dla mianowanego, 3109 zł dla dyplomowanego, a kwota średniego wynagrodzenia nauczycieli dyplomowanych przekroczyła 5000 zł (patrz Tabela 1).

Tabela 1.

### Średnie zarobki (brutto) na poszczególnych stopniach awansu zawodowego

nauczyciel stażysta	2717,59 zł (100% kwoty bazowej)
nauczyciel kontraktowy	3016,52 zł (111% kwoty bazowej)
nauczyciel mianowany	3913,33 zł (144% kwoty bazowej)
nauczyciel dyplomowany	5000,37 zł (184% kwoty bazowej)

Źródło: Sedlak&Sedlak 2015

Obliczenia na podstawie danych z Systemu Informacji Oświatowej (SIO) pokazują, że wynagrodzenie zasadnicze od rzeczywistego może różnić się nawet o 1400 zł (Herbst, 2012). Wysokość kwoty bazowej oraz dodatków do pensji można analizować jako pole gry interesów między związkami zawodowymi i samorządami. Związki zawodowe lobbują na rzecz zwiększenia udziału wynagrodzenia zasadniczego w wynagrodzeniu średnim tak, by nauczyciel był pewien swoich zarobków, a samorządy nie mogły dowolnie ustalać dodatków. Co symptomatyczne, dyrektor ma w tej sprawie ograniczoną decyzyjność. Natomiast w interesie samorządów jest zniesienie sztywnych wytycznych dotyczących wynagrodzeń w celu prowadzenia samodzielnej polityki oświatowej. Awanse i wynagrodzenia

<sup>26</sup> Taki procent dodatków do wynagrodzenia dotyczy nauczycieli dyplomowanych, którzy stanowią ponad 50% wszystkich nauczycieli.

<sup>27</sup> Dodatek ten jest wygaszany. Nowo zatrudnieni nauczyciele go nie otrzymują.

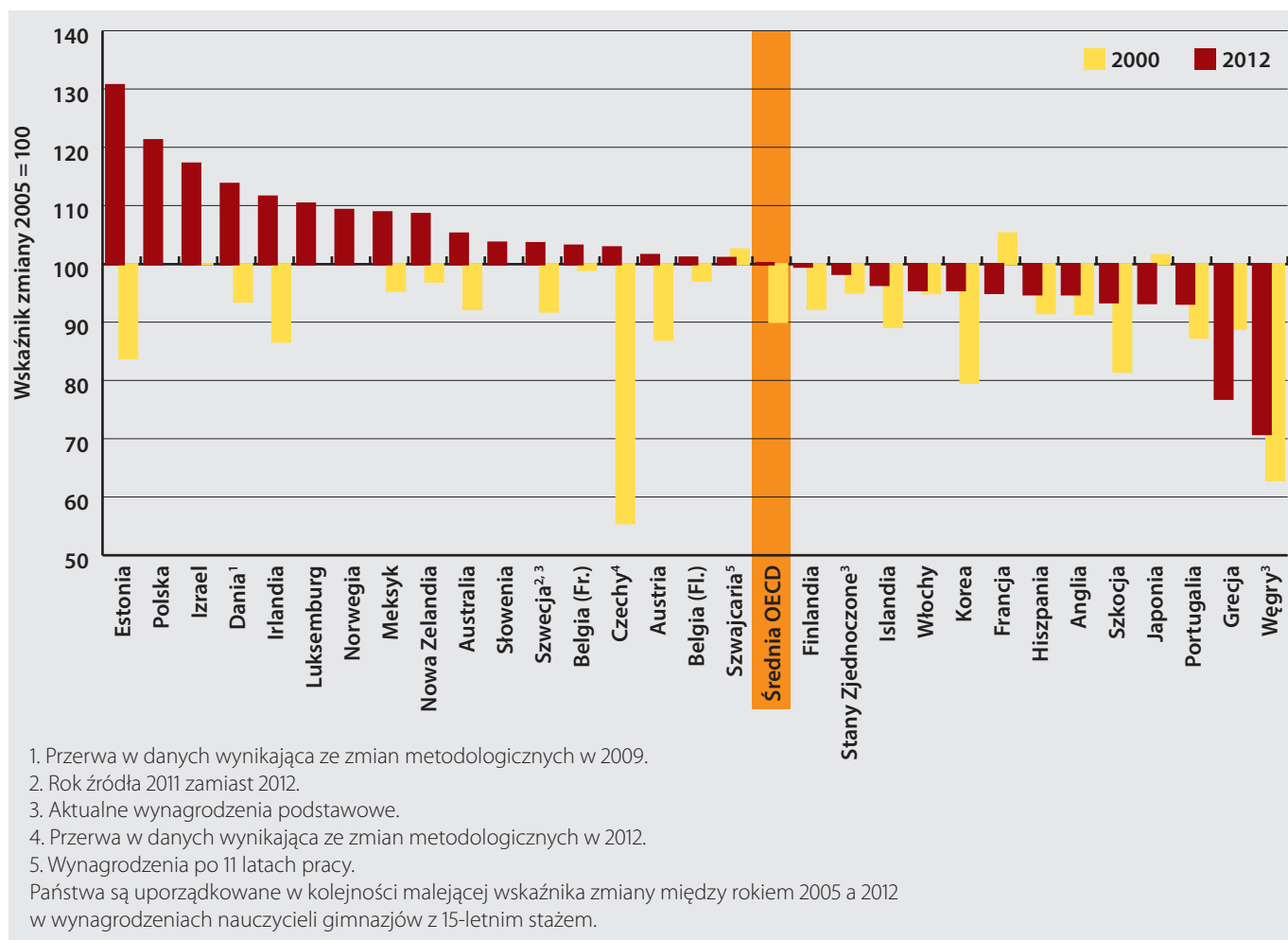
<sup>28</sup> Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 416, z późn. zm.).

<sup>29</sup> Staż trwa rok. Warto zwrócić uwagę na to, że staże w innych zawodach nie są zazwyczaj płatne.



#### 4. Wynagrodzenia

Wykres 1. Zmiana w wynagrodzeniach nauczycieli gimnazjum (2000, 2005, 2012). Wskaźnik zmiany między rokiem 2000 a 2012 (2005 = 100, stałe ceny) dla nauczycieli z 15-letnim stażem i minimalnym wykształceniem



Źródło: OECD. Tablica D3.5. Uwagi w Załączniku 3 ([www.oecd.org/edu/eag.htm](http://www.oecd.org/edu/eag.htm)).

nauczycieli regulowane są zapisami Karty Nauczyciela<sup>30</sup>. Natomiast realne wydatki na pensje nauczycielskie ponoszą samorządy, a niektóre z nich na oświatę (czyli głównie na wynagrodzenia nauczycieli) przeznaczają ponad 80% budżetów (Sztanderska, Kopańska, 2015). W 2004 roku subwencja oświatowa wynosiła 25 mld zł, zaś w roku 2014 wynosiła 40 mld zł. W tym samym czasie liczba uczniów zmalała o 23%, a liczba nauczycieli zmalała o 11% (GUS, 2013).

Zróżnicowanie wynagrodzeń nauczycielskich w różnych regionach Polski może sięgać do 1000 zł miesięczne (Herbst, Herczyński, Levitas, 2009). Większe wynagrodzenie dostają nauczyciele pracujący w miastach oraz w zamożnych regionach zachodniej Polski (Herbst, 2012). Różnice w zarobkach nauczycieli wynikają również z liczby godzin ponadwymiarowych, które przepracowują. Te zaś zależą od polityki samorządu. Niektóre samorządy działają ochronnie wobec nauczycieli i dążą do utrzymania etatów. W związku z tym nie wspierają polityki nadgodzin, ale dążą do równego rozdzielania

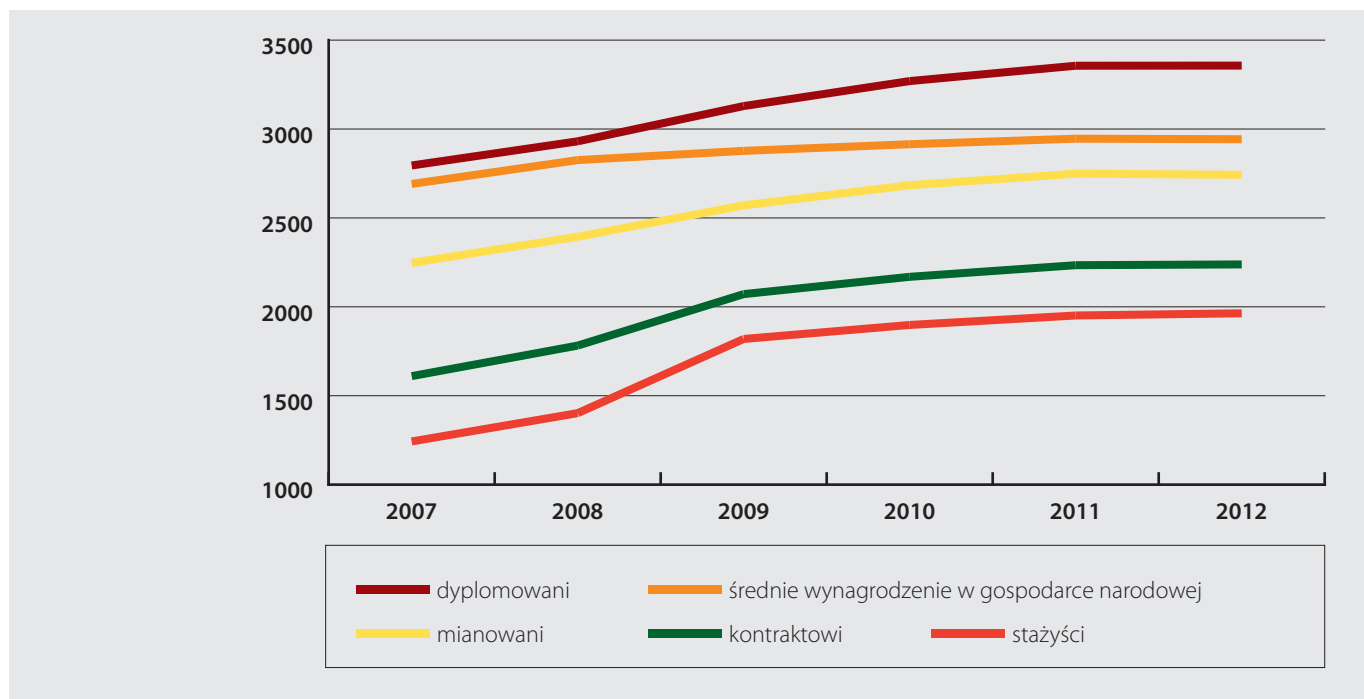
<sup>30</sup> Karta Nauczyciela określa stopnie awansu zawodowego, natomiast kompetencje nadawania stopni awansu zawodowego nauczycielom po ocenie spełniania określonych warunków posiadają:

1) nauczycielowi stażyscie stopień nauczyciela kontraktowego – dyrektor szkoły,  
 2) nauczycielowi kontraktowemu stopień nauczyciela mianowanego – organ prowadzący,  
 3) nauczycielowi mianowanemu stopień nauczyciela dyplomowanego – organ sprawujący nadzór pedagogiczny i właściwi ministrowie w przypadkach określonych w ustawie. Art. 9b ust. 4 pkt 4 ustawy – Karta Nauczyciela.

wszystkich godzin na pracujących pedagogów. Natomiast inne samorządy dążą do tego, by redukować etaty nauczycielskie, dlatego zachęcają do jak największej liczby godzin dodatkowych. Takie rozwiązanie może być uznane za korzystne również dla nauczycieli – łączy się bowiem ze zwiększaniem wynagrodzenia. Tego typu różnice w polityce samorządowej mogą prowadzić do sytuacji, w której np. dwie nauczycielki o tym samym stopniu awansu zawodowego otrzymują tę samą pensję, ale jedna z nich dzięki dodatkom do pensji, natomiast druga poprzez przepracowanie 27 godzin tablicowych, w związku z tym godzina pracy ma różną wartość. Zróżnicowanie wysokości wynagrodzeń nauczycieli w różnych regionach jest jednak niższe niż pracowników w innych sektorach gospodarki, głównie dzięki zapisom Karty Nauczyciela.

Nauczyciele w Polsce są grupą zawodową dobrze opłacaną w porównaniu do innych – jedynie w 42 powiatach (na 379 powiatów ogółem), wynagrodzenie nauczyciela było niższe niż średnie wynagrodzenie w gospodarce narodowej. Ponadto, zestawiając dane GUS o wynagrodzeniach trzech grup na rynku pracy: specjalistów, nauczycieli i kobiet, widzimy ciekawe zależności (Kłobuszewska, Kobus, Kopańska, Rokicka, 2014). Przez pierwsze pięć lat pracy nauczyciele zarabiają mniej niż pozostałe wyróżnione kategorie, jednak po tym okresie nauczyciele (wśród których 75% stanowią kobiety) zarabiają więcej niż pracownice innych sektorów. Po około 20 latach stażu pracy pensja nauczycieli zrównuje się z płacą specjalistów. Ponadto pensje nauczycieli są atrakcyjnym wynagrodzeniem dla osób mieszkających w małych miastach i na wsiach. Na tych terenach po pierwsze trudno jest znaleźć pracę, po drugie wysokość wynagrodzenia po kilku latach przewyższa średnie wynagrodzenie reszty mieszkańców (Smak, Walczak, 2015). Wniosek ten jest odmienny od argumentów podnoszonych w debacie publicznej, a szczególnie tych płynących ze strony związków zawodowych, które określają zarobki nauczycieli jako niskie.

**Wykres 2. Mediana realnych wynagrodzeń brutto nauczycieli wg stopnia awansu zawodowego w latach 2007/2008 – 2012/2013, ceny stałe (rok 2007/2008 = 100).**



Źródło: ROSE 2013 str. 68

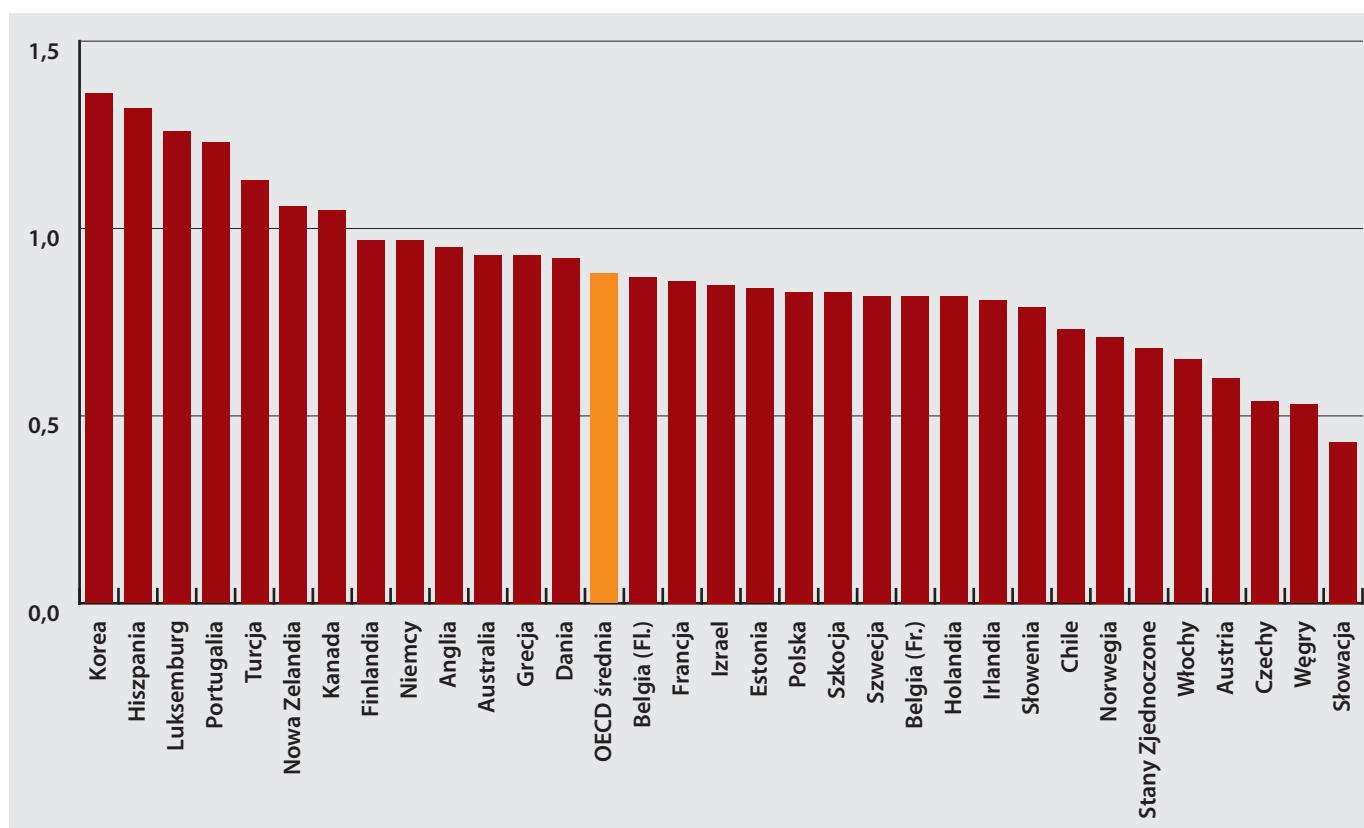
Raport *Teachers' and school heads' salaries* podaje, że średnio nauczyciele uzyskują roczny dochód na poziomie 55 821 zł, natomiast dyrektorzy 79 039 zł. Określając wysokość wynagrodzenia polskich



## 5. Karta nauczyciela

nauczycieli w relacji do średniej krajowej pensji, Polska lokuje się w środku stawki, w krajach Europy Zachodniej nauczyciele zarabiają więcej niż średnia krajowa, natomiast w krajach Europy Środkowo-Wschodniej ich zarobki są zbliżone do tego poziomu (OECD, 2014). Poniższy wykres przedstawia natomiast wynagrodzenie nauczycieli gimnazjum w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia pracownika z wyższym wykształceniem. Widać, że wynagrodzenia nauczycieli w Polsce są zbliżone do średniej OECD, choć pozostają niskie w ujęciu bezwzględnym. W tym aspekcie sytuacja polskich nauczycieli jest podobna do tej we Francji lub Belgii, jest natomiast lepsza niż w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, Szwecji, Austrii i Norwegii (*Education at a Glance*, 2014). Relatywnie najlepiej zarabiają nauczyciele w Niemczech, Hiszpanii, Portugalii i Turcji, jednak np. Portugalczycy maksymalne wynagrodzenie osiągają dopiero po 30 latach pracy (średnia OECD – 24 lata).

**Wykres 3. Zarobki nauczycieli gimnazjalnych w porównaniu z zarobkami osób z wyższym wykształceniem w wieku 25-64 (2012).**



Źródło: OECD. Table D3.2. ([www.oecd.org/edu/eag.htm](http://www.oecd.org/edu/eag.htm)).

## 5. Karta nauczyciela

Powyżej opisano rozmaite aspekty wykonywania zawodu nauczyciela, natomiast regulującym go dokumentem jest ustawa Karta Nauczyciela<sup>31</sup>. Znajdują się w niej zapisy dotyczące wymaganego poziomu wykształcenia nauczycieli, zasad doskonalenia i awansu zawodowego, warunków zawierania i rozwiązywania nauczycielskich umów o pracę, wysokości wynagrodzeń, prawa do urlopu, a także

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r. poz. 191, z późn. zm.).

warunków i czasu pracy. Jest to rozwiązanie specyficzne dla polskiego systemu edukacyjnego. Warto więc postawić pytanie: w jaki sposób Karta Nauczyciela przyczynia się do rozwiązywania problemów systemu oświatowego, a które z nich w sposób niezamierzony utrwała.

Zaletą regulacji zawartych w Karcie Nauczyciela jest bezpieczeństwo pracy. W innych krajach nauczyciele zatrudniani są w ramach Kodeksu pracy – co skutkuje dużą rotacją kadry pedagogicznej. Polscy nauczyciele pracują z uczniami 20 godzin (18 godzin pensum plus dwie godziny dodatkowych zajęć z uczniami, o których decyduje dyrektor). Nauczyciele w Polsce, jak w wielu krajach są zatrudnieni w wymiarze 40 godzin tygodniowo. W innych krajach średnia liczba godzin pracy z uczniami wynosi 22, jednak nauczyciele resztę etatowego czasu pracy spędzają w szkole, przygotowując się do lekcji, wypełniając dokumentację. Również wakacje dla nauczycieli z innych krajów nie są czasem wolnym, tylko okresem doskonalenia się i przygotowywania zajęć na następny rok szkolny. Zapisy Karty Nauczyciela jasno określają poziom wynagrodzenia pedagogów. Zaletą tego rozwiązania jest klarowna ścieżka wzrostu wynagrodzenia. Wadą natomiast fakt, że po osiągnięciu najwyższego stopnia awansu nie istnieje możliwość podnoszenia zarobków – nauczyciel, chcąc zarabiać więcej, jest zmuszony starać się o dodatkowe godziny lekcyjne lub pracę poza szkołą. W porównaniu do nauczycieli w innych krajach polscy nauczyciele zarabiają średnio, jednak w porównaniu do ogółu Polaków stabilność pracy i poziom wynagrodzenia należy określić jako zaletę.

Mimo tych różnicowań, z perspektywy roli, jaką odegrała Karta Nauczyciela w reformowaniu polskiej oświaty po 1989 r., najistotniejsze były zmiany wprowadzone w roku 2000. Zaproponowano wówczas czterostopniowy system awansu zawodowego, ściśle powiązany z systemem wynagrodzeń. Ważna była również zmiana w podstawie programowej, która z jednej strony umożliwiła tworzenie autorskich programów, z drugiej jednak obligowała do precyzyjnego określania tematów poszczególnych zajęć, co nauczyciele odczytują jako nadmiernie biurokratyczne.

Zapisom Karty Nauczyciela podlegają wszyscy nauczyciele<sup>32</sup> (w tym 479 231 to tak zwani „nauczyciele tablicowi”, czyli nauczyciele przedmiotów ogólnokształcących, uczący w szkołach dla dzieci i młodzieży, a także nauczyciele przedmiotów teoretycznych w szkołach zawodowych (SIO, 2013)) jednorodnym regulacjom. Jest to bardzo zróżnicowana grupa – przedmioty, których uczą oraz typ placówki wymagają innego wymiaru przygotowania, różni ich też stopień zaangażowania się w funkcjonowanie szkoły. Warunki pracy nauczycieli są zróżnicowane w zależności od poziomu wyposażenia szkoły, jej typu oraz składu społecznego. Praca nauczycieli nie jest też taka sama w zależności od typu społeczności szkolnej, z jaką nauczyciel musi pracować – mimo rejonizacji obserwujemy bowiem różnicowanie się szkół (Dolata 2008).

Rolą samorządu i dyrekcji jest zindywidualizowane podejście do nauczycieli, stawianych im wymagań, oraz poziomu gratyfikacji finansowej. Jednak, w Polsce, wielu dyrektorów nie jest przygotowanych do swojej pracy, bardziej wchodzi w rolę egzekutora prawa niż demokratycznego lidera efektywnie zarządzającego placówką. Dyrektor mógłby różnicować wymiar godzin pracy z uczniami poszczególnym nauczycielom, w zależności od kontekstu szkolnego.

Karta Nauczyciela w równym stopniu broni interesów – zarówno tych dobrze, jak i tych źle wykonujących swoją pracę. W tym kontekście zapisy w Karcie Nauczyciela powinny ulec zmianie w taki sposób, by pozwoliły na przyciąganie i zatrzymywanie w zawodzie najlepszych, a usunięcie z zawodu tych, którzy wykonują pracę niskiej jakości. Karta Nauczyciela bardzo często postrzegana jest jako dokument ograniczający możliwości dyrektorów na kształtowanie polityki zatrudnieniowej, a także samorządów, chcących zarządzać edukacją na danym terenie. Zarzuty względem braku

<sup>32</sup> Nauczycielem, w myśl polskiego prawa, jest osoba zatrudniona na stanowisku nauczyciela w systemie oświaty, który obejmuje nie tylko wszystkie typy szkół, ale także instytucje stanowiące otoczenie szkoły, m.in. poradnie, kuratoria, komisje egzaminacyjne, nauczycieli zatrudnionych w Ministerstwie Edukacji Narodowej.

## Podsumowanie

elastyczności w zarządzaniu kadrami pedagogicznymi jedynie w części są zasadne. Mimo zawilosci przepisów zwolnienia nauczycieli są możliwe, choć trudne do przeprowadzenia. Znane są przypadki wielu szkół publicznych, w których dyrektor jest sprawnym managerem, który zatrudnia i zwalnia personel zgodnie z aktualnym zapotrzebowaniem i osiąganymi wynikami, dzięki czemu szkoły te oferują nauczanie na wysokim poziomie. Wiadomo też o takich szkołach, w których zatrudnianie kadry pedagogicznej odbywa się z pominięciem zasad merytokracyjnych (Zahorska, 2005). Wydaje się zatem, że Karta Nauczyciela bywa dokumentem coraz mniej przystającym do rzeczywistości i coraz częściej pomijanym, zarówno przez dyrekcję, ale także przez samorządy, które chcąc uchylć sztywne regulacje dotyczące wynagrodzeń nauczycieli, starają się przekazywać szkoły stowarzyszeniom. Można zatem postawić hipotezę, że to kultura organizacyjna szkoły zbudowana wokół postrzegania Karty Nauczyciela gra większą rolę niż rzeczywiste zapisy tego dokumentu. Karta daje stabilność w zawodzie i przewidywalny system awansu, precyzyjnie określa minimum wynagrodzenia, jednak poprzez niezmiennosc jej ogólnego brzmienia wydaje się, że utrwała schematy myślenia o zawodzie i zarządzaniu oświatą charakterystyczne dla poprzedniego systemu.

Słabością polskiej debaty na temat reformowania oświaty jest fakt, że w dużej mierze skupia się ona na zagadnieniach związanych z Kartą Nauczyciela oraz wysokością wynagrodzeń nauczycielskich. Choć są to tematy ważne, wydaje się, że większym problemem polskiej oświaty jest sposób zarządzania nią. Po pierwsze, rola dyrektora wymaga przeddefiniowania, z jednej strony jest on odpowiedzialny za szkołę, z drugiej, wiele decyzji na temat jej funkcjonowania podejmuje samorząd. W sytuacji współpracy dyrekcji szkoły i samorządu – może być to budujące, jednak w sytuacji konfliktu – jest to układ destrukcyjny dla placówki. Dyrektorzy nie są należycie przygotowani do pełnienia swojej funkcji – nie ma odpowiednich szkoleń (Hernik, 2015), jego rola jest niejasna – ma być managerem zdobywającym dodatkowe środki na działanie szkoły, nauczycielem pilnującym programu dydaktycznego, czy, tak jak jest obecnie najczęściej – kontrolerem biurokracji szkolnej. W takich warunkach trudno jest mówić o demokratycznym zarządzaniu szkołą, włączaniu w ten proces nauczycieli i rodziców. W polskim systemie nie ma mechanizmów przekazujących część zadań dyrektora w ręce np. rady szkoły złożonej z nauczycieli pełniących rozmaite funkcje. Podobny system mógłby pełnić również funkcję awansu poziomego. Innymi słowy – to nie techniczne zapisy w Kartie Nauczyciela powinny ulec zmianie, ale raczej filozofia zarządzania oświatą.

## Podsumowanie

Najistotniejszymi zmianami polskiego systemu edukacyjnego na przestrzeni ostatnich 25 lat związanymi z nauczycielami jest wzrost poziomu ich wykształcenia, podniesienie poziomu kwalifikacji zawodowych oraz wprowadzenie nowego systemu awansu zawodowego. Polska, w odróżnieniu do niektórych krajów, nie boryka się z niedoborami odpowiednio wykwalifikowanej kadry pedagogicznej.

Rozważając kwestie prestiżu zawodów, widać rozbieżność między postrzeganiem nauczycieli przez społeczeństwo a ich samookreślanie się. Wyjaśnieniem tej pozornej sprzeczności może być fakt, że respondenci w badaniach nad hierarchią prestiżu zawodów odtwarzają raczej normy społeczne mówiące o ważności zawodu nauczyciela. Tymczasem w codziennych interakcjach coraz częściej liczy się nie prestiż pozycyjny związany z zawodem – czyli jego misja i społeczna użyteczność, a raczej prestiż osobisty, na który składa się poziom eksperckości, profesjonalizm i status materialny. W związku z tym nauczyciele, jako bardzo zróżnicowana grupa, cieszą się różnym prestiżem.

System kształcenia nauczycieli w Polsce – choć formalnie wyposaża nauczycieli we wszystkie potrzebne kompetencje, to w praktyce oceniany jest negatywnie przez młodych nauczycieli zaczynających

pracę w szkole. Mimo wielu zmian selekcja do zawodu oraz kształcenie nauczycieli wciąż wydają się niedoskonałe. Wprowadzono wiele rozporządzeń szczegółowo określających profil absolwenta, jednak adeptom tego zawodu brakuje wielu praktycznych umiejętności, zwłaszcza tych związanych z budowaniem relacji z uczniami i rodzicami. Bolączką polskiego systemu kształcenia nauczycieli jest od lat również niewystarczająca współpraca na poziomie mezo, czyli między uczelniami a szkołami, ale również brak współpracy na poziomie makro – między Ministerstwem Edukacji Narodowej a Ministerstwem Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Mimo 25 lat zmian w obszarze edukacji system oświaty nadal nie dysponuje efektywnym narzędziem monitorowania jakości pracy nauczycieli ani selekcji odpowiednich kandydatów do zawodu.

System awansu spełnił swoją funkcję podnoszenia kwalifikacji, jednak obecnie nauczyciele myślą o procedurze awansu raczej w kategoriach czasochłonnych czynności, wymagających poświęcenia ich życia prywatnego, niż jako o czynniku, który wiąże się z ich rozwojem osobistym lub wzrostem prestiżu. Ich motywacje do zdobywania kolejnych stopni awansu są głównie finansowe. W pracy nauczyciela, od początku XXI wieku, stawia się bardziej na formalne wypełnianie przez niego obowiązków biurokratycznych oraz wspieranie uczniów w osiąganiu jak najwyższych wyników, a mniej na relacje z uczniami, rodzicami czy też innymi nauczycielami. W związku z tym badacze i eksperci edukacyjni postulują zmiany na rzecz wprowadzenia awansu poziomego, odejścia od standaryzacji wymagań, uwzględniania indywidualnych ścieżek rozwoju oraz rozpowszechnienia nieformalnych sposobów oceny pracy nauczycieli, np. poprzez obserwacje koleżeńskie. Pewnym modyfikacjom ulega natomiast system doskonalenia nauczycieli, który dąży do zwiększenia przekładalności nowo zdobywanych kompetencji na pracę szkół. W pewnym stopniu odpowiada to na postulaty uczynienia systemu oceny pracy nauczycieli istotnym elementem kultury szkoły jako organizacji uczącej oraz wykorzystania potencjału systemu ewaluacji szkół jako źródła informacji zwrotnych dla nauczycieli obok ocen formalnych.

Zaletą polskich w regulacji prawnych jest duża ochrona nauczycieli zatrudnianych w ramach ustawy Karta Nauczyciela, która gwarantuje wysoki poziom bezpieczeństwa socjalnego, systematyczne podnoszenie zarobków nauczycieli oraz wiele przywilejów pozapłacowych. To, co jest zaletą systemu dla nauczycieli, jest jego wadą z punktu widzenia samorządów – sztywny system zatrudniania i zwalniania oraz ustalona centralnie wysokość płac powodują, że nauczyciele coraz częściej postrzegani są (operując kategoriami ekonomicznymi) jako koszt, a nie jako zasób gminy, szczególnie z powodu wzrostu wynagrodzeń nauczycieli w analizowanym okresie. Zwłaszcza w małych miejscowościach oraz w porównaniu z wynagrodzeniami pracujących kobiet kształtują się one na średnim poziomie.

Wiele zmian w Karcie można uznać za swoistą dokumentację procesu negocjacji (zwłaszcza płacowych) między przedstawicielami związków zawodowych nauczycieli, rządem i samorządem. Jednak mimo wielu nowelizacji tej ustawy słychać głosy krytyki. Karta Nauczyciela pozostaje niezmienną w zasadniczym sposobie regulowania zawodu nauczyciela. Jest to dokument, który określa pewne ramy instytucjonalne działania nauczycieli oraz sposoby zarządzania nimi – przyjmowanie, awansowanie, zwalnianie. Brak rozszerzonej debaty na temat nie tylko Karty, ale przede wszystkim nowoczesnego zarządzania oświatą powoduje utrwalanie utartych schematów zachowań, powielania starych rozwiązań. Wskazuje się wówczas, że mimo zmian w strukturze systemu oświaty, podstawie programowej, sposób myślenia o pracy z uczniami ewoluuje w małym stopniu.

Wyzwaniem dla polskiej oświaty powinno być reformowanie sposobu myślenia o zarządzaniu szkołami, de facto zwiększaniu ich autonomii. Na szczególną uwagę zasługuje rola dyrektora, który ma stosunkowo niewiele kompetencji np. dotyczących czasu pracy nauczycieli, regulowania wysokości jego pensum. Natomiast w myśleniu o zmianach o polskim systemie oświaty dominuje myślenie magiczne, które zakłada, że zmiana kilku zapisów, czy to w Karcie Nauczyciela, czy w podstawie programowej, zmieni rzeczywistość szkolną.

## Literatura cytowana

- Czajkowska, M., Jasińska, A., Sitek, M. (2010). *Kształcenie nauczycieli w Polsce. Wyniki międzynarodowego badania TEDS-M 2008*. Warszawa: Instytut Filozofii i Socjologii.
- Domański, H. (2010). *Prestiż*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Domański, H. (2013). *Sprawiedliwe nierówności zarobków*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Federowicz, M., Choińska-Mika, J., Walczak, D. (red.). (2014). *Raport o stanie edukacji 2013. Liczą się nauczyciele*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.
- Fuller, C., Goodwyn, C., Francis-Brophy, E. (2013). *Advanced skills teachers: professional identity and status*. Reading: University of Reading, 474. ISSN 1354-0602 doi: 10.1080/13540602.2013.770228. Available at <http://centaur.reading.ac.uk/26619>.
- Hajdukiewicz, M. (2010). *Ewaluacja a wspomaganie pracy szkoły na podstawie doświadczeń projektu „System doskonalenia nauczycieli oparty na ogólnodostępnym kompleksowym wspomaganiu szkół”*.
- Herbst, M. (2012). *Wynagrodzenia nauczycieli w Polsce – rozwiązania systemowe, dynamika i zróżnicowanie terytorialne*. W: M. Herbst (red.): *Finansowanie oświaty*. Warszawa: Wydawnictwo ICM Uniwersytetu Warszawskiego.
- Herbst, M., Herczyński, J., Levitas, A. (2012). *Finansowanie oświaty w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Hernik, K. (red.). (2015). *Polscy nauczyciele i dyrektorzy w Międzynarodowym Badaniu Nauczania i Uczenia się TALIS 2013*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.
- Hernik, K., Malinowska, K., Sijko, K. (2014). *Cechy nauczyciela a wyniki nauczania*. W: *Czy szkoła ma znaczenie? Zróżnicowanie wyników nauczania po pierwszym etapie edukacyjnym oraz jego pozaszkolne i szkolne uwarunkowania* (T. 2). Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.
- Hernik, K., Przewłocka, J., Smak, M., Piwowarski, R. (2014). *Rozwój kompetencji nauczycieli*. W: *Raport o stanie edukacji 2013. Liczą się nauczyciele*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.
- Kłobuszewska, M., Kobus, M., Kopańska, A., Rokicka, M. (2014). *Oświata w liczbach*. W: *Raport o stanie edukacji 2013. Liczą się nauczyciele*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.
- Komisja Europejska (2010). *Developing coherent and system-wide induction programmes for beginning teachers: a handbook for policymakers*. Bruksela: Komisja Europejska.
- Komisja Europejska/EACEA/Eurydice (2013). *Key Data on Teachers and School Leaders in Europe* (Kluczowe dane dotyczące nauczycieli i dyrektorów szkół w Europie) Raport Eurydice. Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej.
- Malinowska, K. (2015). *Informacja zwrotna oraz formalna ocena pracy nauczycieli*. W: K. Hernik, (red.), *Polscy nauczyciele i dyrektorzy w Międzynarodowym Badaniu Nauczania i Uczenia się TALIS 2013*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.
- Malinowska, K., Walczak, D. (2013). *Analiza artykułów prasowych nt. wizerunku nauczycieli*, Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.
- McKinsey (2007). *How the world's best-performing school systems come out on top*. McKinsey&Company, Strona internetowa: [http://www.mckinsey.com/clientservice/social\\_sector/our\\_practices/education/knowledge\\_highlights/best\\_performing\\_school.aspx](http://www.mckinsey.com/clientservice/social_sector/our_practices/education/knowledge_highlights/best_performing_school.aspx)
- Pérez-Díaz, V., Rodríguez, J. C. (2014). *Teachers' Prestige in Spain: probing the public's and the teachers' contrary views*, DOI: 10.1111/ejed.12087.

- Przewłocka, J., *Praktyki, przekonania i postawy nauczycieli*. W: K. Hernik, (red.), *Polscy nauczyciele i dyrektorzy w Międzynarodowym Badaniu Nauczania i Uczenia się TALIS 2013*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.
- Rynko, M., *Umiejętności Polaków – wyniki Międzynarodowego Badania Kompetencji Osób Dorosłych (PIAAC)*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.
- Sławiński, S. (2012). *Status zawodowy nauczyciela. Analiza prawna*, IBE Warszawa, 2012.
- Smak, M. (2015). *Charakterystyka społeczno-demograficzna szkół i nauczycieli*. W: K. Hernik, (red.), *Polscy nauczyciele i dyrektorzy w Międzynarodowym Badaniu Nauczania i Uczenia się TALIS 2013*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych, 2015.
- Standardy kształcenia przygotowującego do wykonywania zawodu nauczyciela, Rozporządzenie ministra nauki i szkolnictwa wyższego z dnia 17 stycznia 2012 roku, 2012.
- System Informacji Oświatowej, 2013.
- Sztanderska, U., Kopańska, A. (red.) (2015). *Prywatne i publiczne wydatki na oświatę*. W: *Raport jubileuszowy*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.
- Konarzewski, K. (2011). *TIMMS i PIRLS. Osiągnięcia szkolne trzecioklasistów w perspektywie międzynarodowej*. Warszawa: Centralna Komisja Egzaminacyjna.
- Verhoeven, J. C. et al. (2006). Public perceptions of teachers' status in Flanders. W: *Teachers and teaching: theory and practice*, 12: 479–500, Routledge.
- Walczak, D. (2012). *Początkujący nauczyciele. Raport z badania jakościowego*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.
- Walczak, D., Smak, M. (2015). *Prestiż zawodu nauczyciela*. *Edukacja*, 2(133).
- Wiłkomirska, A. (2004). *Kształcenie nauczycieli w Polsce – stare i nowe dylematy. Referat wygłoszony na konferencji Rzecznika Praw Obywatelskich: Misja – Pasja – Kompetencja. Status nauczyciela i jego przygotowanie do zawodu*, Kraków, 25 października 2004 r.
- Wiłkomirska, A. (2005). *Ocena kształcenia nauczycieli w Polsce*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
- Wiłkomirska, A. (2010). *Reforma kształcenia nauczycieli a zmiany w strukturze kompetencji*. *Kwartalnik Pedagogiczny*, 1:129-150.
- Wiłkomirska, A. (2011). *Awans zawodowy nauczycieli – „brzydkie kaczątko” reformy edukacji „Edukacja szkolna w zmianach? Zmiany w edukacji szkolnej? Problematyzowanie problemów”*. W: *Studiów Pedagogicznych*, specjalny numer.
- Zahorska, M. (2002). *Szkoła, między państwem, społeczeństwem a rynkiem*. Warszawa: Wydawnictwo Akademickie Żak.
- Związek Nauczycielstwa Polskiego (2013). *Jak kształcić nauczycieli?*, [www.znp.edu.pl/element/1713/Jak\\_ksztalcic\\_nauczycieli](http://www.znp.edu.pl/element/1713/Jak_ksztalcic_nauczycieli)
- CBOS BS/92/2009 *Aspiracje zawodowe Polaków*.
- CBOS BS/91/2007 *Społeczny wizerunek polskiej szkoły*.
- GUS (2013). *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2012/2013*. Warszawa: 2013.
- Eurydice *Teachers' and school heads' salaries and allowances in Europe 2013/2014*.
- OECD (2014). *Education at a glance 2014*. OECD Publishing.
- Raport o stanie i kierunkach edukacji narodowej w PRL (1989)*.



Michał Federowicz, Anna Wojciuk

# Mechanizmy koordynacyjne w zdecentralizowanej oświacie: podstawa programowa, ewaluacja i kontrola, egzaminy zewnętrzne

## Wstęp

W Polsce do 1989 roku w obszarze programowym panował uniformizm, a model zarządzania miał charakter monocentryczny. Reformatorzy okresu transformacji uruchomili proces decentralizacji zarządzania oświatą i jednocześnie odblokowali inicjatywy społeczne tworzenia nowych szkół lub programów kształcenia. Stało za tym ugruntowane w czasach Solidarności w latach 1980-1981 przekonanie, że dla przezwyciężenia słabości oświaty najważniejsze jest wyzwolenie oddolnej inicjatywy nauczycieli. Jeszcze w 1989 roku umożliwiono tworzenie szkół społecznych, a od 1991 roku poprzez uchwalenie Ustawy o systemie oświaty potwierdzono wolę respektowania autonomii nauczycieli i szkół. Ustawa wprowadziła także m.in. pojęcie „minimum programowego”, które w pierwotnym zamierzeniu miało dawać znacznie większą swobodę programową nauczycielom. Pomysł ten, w reakcji na gorset centralistycznej i zideologizowanej kontroli nad treściami programowymi, zmierzał do oczyszczenia oficjalnie obowiązujących programów z niepotrzebnych treści, dając tym samym większą przestrzeń dla kreatywności samych nauczycieli. Koncepcja „minimum programowego” nie znalazła odzewu w szerokiej praktyce szkolnej, jednak stało się jasne, że w nowym ustroju jest miejsce dla różnorodności programowej, zaś rozmaite podmioty rejestrowały swoje autorskie programy, starając się też je propagować (z dużym powodzeniem). Był to zaczyn oddolnych przemian w oświacie.

Jednocześnie rosła świadomość, że pluralizm programowy wymaga stworzenia mechanizmów zapewnienia spójności między programami i uzgodnienia, które z treści kształcenia są uznawane za najważniejsze. W przeciwieństwie do decentralizacji zarządzania oświatą, w sferze treści kształcenia dopiero zaczynały rodzić się pomysły, w jaki sposób takie mechanizmy mogłyby być skonstruowane. Także sama decentralizacja ewoluowała w swoich szczegółowych rozwiązaniach, pomimo że w punkcie wyjścia istniała klarowna koncepcja samorządności na poziomie lokalnym. Jak zaznaczono w poprzednim rozdziale, proporcje uprawnień pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a kuratoriami stopniowo zmieniały się.

Tymczasem co do treści kształcenia w początkowej fazie zmian ustrojowych nie było nawet wstępnej koncepcji, jak odchodząc od centralistycznych, zunifikowanych programów szkolnych, zapewnić spójność programową w skali całego kraju. Istniała jednak wola reformatorów, by z jednej strony tę spójność utrzymać, a nawet ją wzmocnić, z drugiej nie usztywnić nadmiernie koordynacji programowej, tym samym poddając w wątpliwość zasadę autonomii nauczyciela. Jej wyrazicielką była m.in. Anna Radziwiłł, współautorka Ustawy o systemie oświaty.

W zdecentralizowanej oświacie istnieje potrzeba uruchomienia i utrzymywania mechanizmów koordynacyjnych, które zapewniają spójność systemu i odzwierciedlają konsens dotyczący celów i treści kształcenia. Pod pojęciem mechanizmu koordynacyjnego rozumiemy nie tyle możliwość bezpośrednich ingerencji, co układ zależności oraz bodźców ukierunkowujących działania szkoły<sup>33</sup>, a także

<sup>33</sup> Pod uogólnionym pojęciem szkoły rozumiemy także przedszkola, zgodnie z Ustawą o systemie oświaty.



zapewniających porównywalność i wspólny kierunek jednostkowych działań. Dotyczy to zarówno sfery programowej jak i wszelkich innych aspektów jej funkcjonowania. Taki układ zależności musi być czytelny dla wszystkich uczestniczących w nim podmiotów, a zwłaszcza dla szkół i nauczycieli. Musi cechować się przejrzystością i być w pełni jawny, choć nie musi, a nawet nie może być w pełni sformalizowany. Mechanizmy koordynacyjne oparte są na instrumentarium prawnym, ale ich działanie nie zależy wyłącznie od zapisów prawa. Co najmniej tak samo ważne są ludzkie przyzwyczajenia oraz społeczne normy i wartości, czy też pamięć instytucjonalna skumulowana w organizacjach, których dane regulacje prawne dotyczą. Sama sfera prawna nie przesądza, na ile dany mechanizm koordynacyjny faktycznie wpływa na działania szkoły.

Obecny model koordynacji systemu oświaty wyłaniał się stopniowo, a dające się wyodrębnić w jego ramach mechanizmy nie są – i nie muszą być – całkowicie rozłączne. Częściowo przenikają się one i wzajemnie uzupełniają. Można wskazać trzy najważniejsze mechanizmy koordynacyjne, przy czym ich znaczenie i faktyczny wpływ są zróżnicowane, o czym mowa będzie w dalszej części rozdziału. Są to 1) podstawy programowe, 2) egzaminy zewnętrzne oraz 3) ewaluacja pracy szkoły i kontrola prawna<sup>34</sup>. Znaczenie wszystkich trzech kształtowało się powoli. Stanowią one wynik zmian ewolucyjnych, pomimo że powołanie do życia niektórych rozwiązań prawnych sprawiało niekiedy wrażenie „rewolucji”. Jednak faktyczne zadziałanie mechanizmu koordynacyjnego zależy od sekwencji licznych interakcji społecznych, przez co nawet nagle zmiany prawne na ogół nie prowadzą do raportowego przekierowania pracy szkoły. W tym też sensie nie można uważać konstruowania wymienionych mechanizmów koordynacyjnych za proces zakończony.

## 1. Podstawa programowa

O ile decentralizacja zajęła całe dziesięciolecie do czasu, gdy samorządy terytorialne w pełni przejęły rolę organów prowadzących szkoły, o tyle reforma programowa początkowo wydawała się prosta i przypuszczano, że potrwa co najwyżej kilka lat. W rzeczywistości doprowadzenie do stanu, w którym podstawa programowa nie tylko zaistniała, ale też zaczęła faktycznie być dostrzegana w szkołach jako istotny punkt odniesienia dla praktyki szkolnej, zajęło ponad dwie dekady i proces ten podlega dalszej ewolucji.

Samo pojęcie podstawy programowej zostało wydiskutowane w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych, a w 1995 roku wprowadzono je do Ustawy o systemie oświaty, zastępując wcześniejsze sformułowanie o minimach programowych. To ostatnie, wbrew pozorom, mogło równie dobrze pełnić funkcję zapewnienia koordynacji programowej, pozwalając jednocześnie na różnorodność konkretnych programów, jednak spotkało się z zarzutem „minimalizmu” i zostało zaniechane. Niezależnie od nazwy, zawsze aktualny był zarzut nadmiaru treści programowych w stosunku do możliwości realizacyjnych podczas zajęć szkolnych. Jednocześnie mało kto decydował się na wskazanie konkretnych treści, z których można by zrezygnować, ci zaś, którzy podejmowali takie starania bywali oskarżani o próby celowego obniżania poziomu kształcenia. Realia zapisów programowych na ogół były słabo obecne w debatach publicznych, zaś myślenie życzeniowe łatwo prowadziło do rozdymania propozycji zakresu treści programowych, nie bacząc na ryzyko generowania pewnego rodzaju fikcji szkolnej.

Prace nad zawartością czy to minimów, czy podstaw programowych trwały od początku lat dziewięćdziesiątych. Jednak pierwsze rozporządzenie, określające zawartość podstawy programowej kształcenia

<sup>34</sup> Można by też uznać, że wymienione zagadnienia składają się na cztery mechanizmy koordynacyjne, traktując ewaluację i kontrolę odrębnie, jednak w obecnej formule prawnej są one wykonywane przez tę samą instytucję – kuratoria, co skłania do ich łącznego rozpatrzenia.

## 1. Podstawa programowa

ogólnego ukazało się dopiero w roku 1999, jako akt towarzyszący reformie struktury szkolnictwa ministra Mirosława Handkego. Wcześniej wiele ekip pracowało nad treściami kształcenia, jednak przez długi czas efekty tych prac nie przedostawały się ani do legislacji, ani do praktyki szkolnej, nie konstytuowały więc mechanizmu koordynacyjnego realnych działań szkoły. Z kolei w latach reformowania oświaty 1997-1999 podstawa programowa była jedną z bardzo licznych kwestii do rozstrzygnięcia. W efekcie jej dopasowanie do nowej struktury szkolnictwa budziło szereg kontrowersji i napięć. Dopiero w wyniku skumulowania doświadczeń z kilku kolejnych prób, w roku 2008 powstał dokument, który od września 2009 roku realnie był wdrażany przez szkoły. Przy czym twórcy nowej podstawy programowej kształcenia ogólnego od razu przewidzieli, że sam proces wdrażania musi być rozłożony na wiele lat i trwać do roku 2015 dla kształcenia ogólnego i o rok dłużej dla zawodowego. Analogicznie, podstawa programowa kształcenia w zawodach, opracowana na nowo w latach 2009-2011 i wprowadzona rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z lutego 2012 roku, zaczęła wchodzić w życie od września 2012 roku, wypełniając pełny cykl kształcenia zawodowego do czerwca roku 2016.

Ten wieloletni okres prac nad zapisami podstaw programowych, zarówno kształcenia ogólnego jak i zawodowego, trwający w zasadzie dwie dekady, unaoczniał złożoność i znaczenie zadania, mającego na celu opracowanie fundamentu programowego oświaty. Pokazał liczne problemy, które mu z konieczności towarzyszą, takie jak: spójność programowa pomiędzy przedmiotami – także z uwzględnieniem przedmiotów zawodowych, kumulacja wiedzy w kolejnych etapach edukacyjnych, różnice pojęciowe pomiędzy dziedzinami akademickimi, rzutujące na ich szkolne ujęcie, a wreszcie rozbieżności zdań co do hierarchii ważności różnych elementów wiedzy i sposobu ich szkolnego ujęcia. Nie są to kwestie wymagające wyłącznie wiedzy eksperckiej – w równej mierze chodziło o uzgodnienie różnych wartości i perspektyw. Nic więc dziwnego, że pracom nad podstawami programowymi towarzyszyły liczne spory i kontrowersje.

Na to nakładały się różnice realnych interesów w sposób naturalny związanych z edukacją. Struktura przedmiotów szkolnych to także struktura godzin lekcyjnych, określona w ramowych planach nauczania. To zaś przekłada się na etaty i zatrudnienie, a także potencjalne zapotrzebowanie na usługi związane z oświatą. W efekcie za dyskusją programową kryły się także dylematy dotyczące podziału środków na oświatę.

W istocie, jak zauważono w poprzednim rozdziale, ramowe plany nauczania od początku stanowiły źródło kluczowego standardu pracy szkoły, dając – niezależnie od zawartości programowej – gwarancję pewnej niezbędnej liczby zajęć szkolnych finansowanych z budżetu państwa w każdej szkole w kraju. Tym samym jednak prace nad podstawą programową zaczęły dotyczyć zagadnienia podziału godzin i otworzyły pole rywalizowania ze sobą różnych grup interesu.

Kolejny aspekt tworzenia i funkcjonowania podstawy programowej dotyczy egzaminów zewnętrznych, powołanych do życia w wyniku reform Ministra Handkego i funkcjonujących począwszy od 2002 roku. Same egzaminy zewnętrzne w kategoriach instytucjonalnych można postrzegać jako mechanizm wdrażania podstawy programowej. W początkach funkcjonowania egzaminów zewnętrznych Komisja Egzaminacyjna wytworzyła własne standardy wymagań, które następnie ukazały się w formie rozporządzenia. Funkcjonowały więc równoległe dwa odrębne rozporządzenia, jednak oba mało precyzyjne i nieskonfrontowane z praktyką szkolną. Standardy wymagań były bardziej konkretne od zapisów ówczesnej podstawy, a ich treść była odzwierciedlana w pytaniach egzaminacyjnych. Powstanie standardów odsunęło podstawę programową na dalszy plan.

Ostatnia duża zmiana podstawy programowej została zainicjowana w roku 2007 za kadencji Minister Katarzyny Hall. Była ona konieczna z uwagi na wcześniejszą reformę gimnazjalną i potrzebę dostosowania treści programowych do nowego ustroju szkolnego oraz na potrzebę uporządkowania styku z egzaminami zewnętrznymi. Stanowiła ona zatem w dużej mierze kontynuację zmian z roku 1999,

które wprowadzając gimnazja i wydłużając o jeden rok kształcenie ogólne, wymuszały również dostosowanie programów szkół ponadgimnazjalnych. Rządowi AWS nie udało się dokończyć reformy na poziomie liceów i techników, w szczególności idea liceum profilowanego jako szkoły ogólnej i jednocześnie pre-zawodowej (nie zawodowej tradycyjnym rozumieniu) nie została doprowadzona do końca. Nowy rząd, wyłoniony po wyborach parlamentarnych 2001 r. nie podzielał tej koncepcji zmian, przywracając tradycyjne technikum. Efektem ubocznym tej różnicy koncepcji było niedopasowanie programów nauczania ponadgimnazjalnego do skróconego o rok (z 4 do 3 lat dla liceów i z 5 do 4 dla techników) kształcenia na tym etapie. Treści nauczania w szkołach ponadgimnazjalnych nie były kontynuacją z poziomu gimnazjalnego, tylko stanowiły powtórkę z gimnazjów z zamiarem ich pogłębienia, który jednak nie mógł być realizowany na zadowalającym poziomie w trzy lata. Nauczyciele starali się zmieścić treści nauczania wcześniej realizowane w 4 lata w czasie o rok krótszym. Kształcenie ponadgimnazjalne było w rezultacie powierzchowne, a gimnazjalne zbyt drobiazgowo. Podręczniki do gimnazjów zawierały te same treści nauczania, co podręczniki do liceów i do tego na zbliżonym poziomie szczegółowości. Na obydwu poziomach programy nauczania były przeładowane wiadomościami, co wymuszało pośpieszną i często powierzchowną realizację programu. Brakowało czasu na samodzielny namysł, refleksję i dociekanie po stronie ucznia, nauczycieli zaś skłaniało do stosowania metody podawczej jako mniej czasochłonnej.

Jak zauważa Zbigniew Marciniak, współtwórca nowej podstawy programowej, w swoim raporcie dla Banku Światowego (2015), w drugiej połowie lat 2010. potrzeba zmiany była paląca również w związku z ilościową ekspansją kształcenia na poziomie wyższym. W rezultacie o ile przed transformacją lat dziewięćdziesiątych blisko połowa uczniów wybierała kształcenie w zasadniczych szkołach zawodowych nie prowadzących do matury, a pozostali ogólne lub w technikum, w wyniku zmian proporcje te znacznie zmieniły się, wynosząc 20/80. Do liceów i techników trafili uczniowie o bardzo zróżnicowanym potencjale, a także umiejętnościach i wiedzy wyniesionych z gimnazjum. O ile wcześniej nauczyciele w liceach i technikum pracowali z dość jednorodnymi grupami młodzieży z rodzin o podobnym statusie społeczno-ekonomicznym, o tyle wzrost aspiracji edukacyjnych spowodował, że do liceów zaczęła trafiać znacznie bardziej zróżnicowana grupa uczniów. W tych warunkach istotne stało się monitorowanie postępów uczniów oraz efektów uczenia, jakie osiągają oni. Do tych celów konieczne było ustanowienie klarownych zasad i wymogów kształcenia.

Zamysłem było zatem odejście od dwóch trzyletnich cykli, powtarzających kurs: gimnazjalnego i licealnego, by wydłużyć o rok kształcenie ogólne dla wszystkich i umożliwić tym, którzy wybiorą liceum kształcenie ogólne przez sześć lat z pogłębionymi ścieżkami (profilowanie), a w wypadku techników przez siedem lat. Każdy uczeń kształcąc przedmioty na poziomie średnim, wybierać miał kilka do pogłębionej nauki. W zamiarze nie tylko wykształcenie ogólne miało być bardziej powszechne, ale również w bardziej pogłębione przynajmniej z 2 – 4 przedmiotów. Profilowanie nauki w liceum ogólnokształcącym miało na celu z jednej strony urealnienie pogłębionej nauki z wybranych przedmiotów, z drugiej samo zaoferowanie młodemu człowiekowi możliwości wyboru. Wybór ten dotyczył tego, z jakich przedmiotów uczeń chce mieć pogłębioną wiedzę, co stwarzało warunki, w których przyjmuje on odpowiedzialność za dokonany wybór, analogicznie jak działa się to od dawna wśród jego rówieśników decydujących się na kształcenie zawodowe, czy to w technikum, czy szkole zasadniczej.

*Podstawa programowa kształcenia ogólnego* została przygotowana tak, by stanowić jednoznaczne przesłanki dla systemu egzaminacyjnego, przejmując zarazem rolę standardów egzaminacyjnych. Dokument, odmiennie od poprzednich wytycznych zorientowanych na proces, został napisany językiem efektów uczenia się tak, by zapewnić integralność treści nauczania i wymagań egzaminacyjnych. Przejście na język efektów kształcenia wiązało się zarazem z perspektywą wprowadzenia Krajowych Ram Kwalifikacji, wynikającą z zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady (z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie).

## 1. Podstawa programowa

Trzon umiejętności nauczanych w systemie był zachowany, podkreślano jednak znaczenie kompetencji kluczowych, które posiadać powinien każdy obywatel. Kompetencje kluczowe, zdefiniowane na szczeblu europejskim były jedną z inspiracji dla tej reformy (Choińska-Mika i Sitek 2015, 7).

Do kompetencji tych należą: komunikowanie się w języku ojczystym, komunikowanie się w języku obcym, myślenie matematyczne i umiejętność rozumowania w kategoriach nauk przyrodniczych, obycie z zagadnieniami technicznymi, umiejętność posługiwania się technologiami informacyjno-komunikacyjnymi, umiejętność uczenia się, umiejętności społeczne, współpracy z innymi, także obywatelskie i międzykulturowe, przedsiębiorczość, ekspresja kulturalna.

Specyfikę polskiej podstawy programowej stanowią wymagania ogólne i wymagania szczegółowe. Kluczowe kompetencje stały się przesłanką dla konceptualizacji wymagań ogólnych, jednak ostatecznie pomyślano je szerzej, nadając im rangę nadrzędnych celów kształcenia, ważniejszych niż realizacja szczegółowych treści programowych. Na przykład podstawa programowa kształcenia ogólnego w zakresie matematyki ustala na II etapie edukacyjnym (klasy IV-VI) następujące wymagania ogólne:

- 1) sprawność rachunkowa – uczeń wykonuje proste działania pamięciowe na liczbach naturalnych, całkowitych i ułamkach, zna i stosuje algorytmy działań pisemnych oraz potrafi wykorzystać te umiejętności w sytuacjach praktycznych
- 2) wykorzystanie i tworzenie informacji – uczeń interpretuje i przetwarza informacje tekstowe, liczbowe, graficzne, rozumie i interpretuje odpowiednie pojęcia matematyczne, zna podstawową terminologię, formułuje odpowiedzi i prawidłowo zapisuje wyniki
- 3) modelowanie matematyczne – uczeń dobiera odpowiedni model matematyczny do prostej sytuacji, stosuje poznane wzory i zależności, przetwarza tekst zadania na działania arytmetyczne i proste równania
- 4) rozumowanie i tworzenie strategii – uczeń prowadzi proste rozumowanie składające się z niewielkiej liczby kroków, ustala kolejność czynności (w tym obliczeń) prowadzących do rozwiązania problemu, potrafi wyciągać wnioski z kilku informacji podanych w różnej postaci.

Wymagania szczegółowe dla tego samego etapu mają znacznie bardziej rozbudowany i dookreślony charakter, obejmują: liczby naturalne w dziesiętkowym układzie pozycyjnym, działania na liczbach naturalnych, liczby całkowite, ułamki zwykłe i dziesiętne, działania na ułamkach zwykłych i dziesiętnych, elementy algebry, proste i odcinki, kąty, wielokąty, koła i okręgi, bryły, obliczenia i geometrii, obliczenia praktyczne, elementy statystyki opisowej, zadania tekstowe. Każde z tych wymagań szczegółowych opatrzone jest precyzyjnym opisem, na przykład w zakresie liczb naturalnych w dziesiętnym układzie pozycyjnym uczeń:

- e) odczytuje i zapisuje liczby naturalne wielocyfrowe
- f) interpretuje liczby naturalne
- g) porównuje liczby naturalne
- h) zaokrągla liczby naturalne
- i) liczby w zakresie do 30 zapisane w systemie rzymskim przedstawia w systemie dziesiętkowym, a zapisane w systemie dziesiętkowym przedstawia w systemie rzymskim.

W zamyśle podstawa programowa i system egzaminów zewnętrznych dają nauczycielowi autonomię we wprowadzaniu szczegółowych zagadnień. Elastyczność ta wynika z organizacji systemu egzaminacyjnego, który sprawdza wiedzę i umiejętności ucznia co trzy lata – po szkole podstawowej i po gimnazjum.

Podstawa kładzie też nacisk na wychowanie. Kształtowanie podstaw jest nieodłącznym elementem pracy nauczyciela obok przekazywania wiadomości i rozwijania umiejętności. Zgodnie z podstawą, szkoła ma obowiązek opracować program wychowawczy. Punktem wyjścia dla tworzenia programu

wychowawczego powinna być diagnoza problemów wychowawczych, występujących w szkole, a sam program powinien uwzględniać wartości wypracowane przez społeczność szkolną, tradycję szkoły oraz zagadnienia i problemy, których rozwiązanie jest najważniejsze z punktu widzenia środowiska: uczniów, rodziców i nauczycieli.

Trzeba zaznaczyć, że zarówno kwestia znaczenia nadawanego w codziennym życiu szkoły celom wychowawczym, jak i kwestia przeniesienia w praktyce szkolnej punktu ciężkości kształcenia z wymagań szczegółowych na ważniejsze od nich wymagania ogólne, a przede wszystkim realne poczucie autonomiczności własnych działań wśród nauczycieli, muszą być wnikliwie monitorowane. Nie można stwierdzić, że są to cele zadowalająco realizowane w praktyce szkolnej.

Odrębnym wątkiem prac nad nową podstawą programową było także dopasowanie programów do obniżenia wieku szkolnego. Ważnym elementem przygotowania systemu do przyjęcia o rok młodszych dzieci była też obowiązkowa diagnoza przedszkolna. Założeniem reform było upowszechnianie edukacji przedszkolnej, by stała się ona jak najbardziej dostępna i aby obejmować ją jak najmłodsze dzieci. Najpierw rozszerzono obowiązek edukacji przedszkolnej na pięcioletki, a obecne zmiany kontynuując ten kierunek stanowią, że dostęp ma być zagwarantowany dla każdego trzylatka od 2018 roku. Umożliwienie wczesnego dostępu do edukacji jest bardzo ważne w Polsce, ze względu na dzieci ze słabiej wykształconych i mniej dbających o edukację rodzin, dla których wczesny etap edukacji daje dodatkowe bodźce rozwojowe, zwiększając ich szanse w stosunku do dzieci bardziej zadbanych pod względem edukacji.

Koncepcja nowej podstawy programowej została opracowana w latach 2007/2008. Wprowadzono ją do szkół rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz.U. 2009 nr 4 poz. 17). Zmianie uległy podstawy programowe dla wychowania przedszkolnego (załącznik 1), szkół podstawowych i gimnazjów (załącznik 2), szkół ponadgimnazjalnych, których ukończenie umożliwia przystąpienie do egzaminu maturalnego (załącznik 4) oraz zasadniczych szkół zawodowych (załącznik 5). Od września 2009 roku jest ona stopniowo wprowadzana do szkół. W roku 2015 maturą objęty został pierwszy z roczników, który w całości kształcony był według tych zasad.

Przy okazji prac nad podstawą programową uruchamiały się rozmaite środowiska, zabiegające o włączenie do podstawy nowych przedmiotów i treści. Negocjowanie z tymi grupami interesu i rozstrzyganie, co rzeczywiście warto włączyć, a uwzględnienie jakich treści musiałyby odbywać się zbyt dużym kosztem po stronie spójności i jasności założeń programowych, było ważną częścią procesu tworzenia podstawy programowej. Wiązało się to z ponownym otwarciem dyskusji o liście przedmiotów maturalnych, bowiem środowiska opowiadające się za włączeniem poszczególnych przedmiotów do programów nauczania zazwyczaj popierają także poszerzenie listy przedmiotów maturalnych. Wyzwaniem było pogodzenie tych postulatów z koniecznością zachowania wyrazistego charakteru egzaminu maturalnego, co jednak nie do końca udało się, bowiem obecny egzamin maturalny obejmuje bardzo dużą liczbę przedmiotów fakultatywnych, niekiedy zniechęcając uczniów do koncentracji na przedmiotach pracochłonnych, tworząc bodźce do kalkulacji i wybierania przedmiotów łatwiejszych. Problem ten jest tym bardziej palący, ponieważ uczelnie rzadko premiąją maturę z przedmiotów ambitnych i wymagających dużo wysiłku względem przedmiotów relatywnie prostszych.

Inspiracje dla reform pochodziły głównie z doświadczeń przemian po roku 1989, ale po części odnosiły się także do polskich reform oświaty z dwudziestolecia międzywojennego. Ich oddziaływanie było silniejsze niż to pochodzące współcześnie z innych państw czy zaleceń unijnych. W latach 1920. i 1930. konieczność scalenia systemu oświaty z trzech zaborów, w których obowiązywały zupełnie inne treści oraz istniały odmienne instytucje, wymuszała całościową refleksję i wizję, jakie zmiany

## 2. Ewaluacja i kontrola

przeprowadzić i jakie rozwiązania wybrać. Podejmowane wówczas decyzje były głęboko przemyślane i jak najdalsze od doraźności. Reforma jędrzejowiczowska była źródłem części założeń programowych nowej podstawy. Reformatorzy przedwojenni byli inspiracją jako ci, którzy dużą wagę przywiązywali do dzieci z rodzin biedniejszych i słabszych pod względem kapitału kulturowego, symbolem którego to starania był na przykład elementarz Falskiego. Sam Falski, znany jako autor elementarza, był jednak również badaczem edukacji i tym, który analizując dane, starał się szukać rozwiązań organizacyjnych i programowych. Reformatorzy z czasów II Rzeczypospolitej mieli mało czasu, jednak położyli podwaliny, jak uczyć języka, kultury, budować wspólnotę narodową oraz wychowywać, z których korzystano także na początku XXI wieku.

Ewaluacja podstawy programowej powinna odbyć się około dziesięć lat od jej wprowadzenia, wówczas pewne elementy trzeba będzie prawdopodobnie zaktualizować i skorygować słabości, które mogą ujawnić się w toku funkcjonowania systemu. Wcześniejsza korekta byłaby zapewne przedwczesna, bo cykl wdrażania zmiany w oświacie sam trwa wiele lat. Pełny cykl kształcenia wynosi przecież 12/13 lat, a wliczając studia ponad 15/18, przez co i na rezultaty reform trzeba czekać odpowiednio długo. Młodzież ucząca się według nowej podstawy programowej w pełnym cyklu zdała egzamin dojrzałości w roku 2015, a w technikach podejście do niego w roku 2016. Dopiero za 2-3 kolejne lata na studia trafi młodzież rzeczywiście kształcona według nowych zasad programowych. Zmiana nawet na poziomie szkoły zabiera czas, bo nauczyciel potrzebuje zobaczyć, nie tylko wymagania i przykładowe zadania maturalne, ale musi przeanalizować, jak jego uczniowie zdadzą maturę, wówczas może zrewidować swoje nauczanie. Nawet na poziomie samego pojedynczego nauczyciela, zaobserwowanie rezultatów zmiany programowej może odbyć się dopiero po kilku latach. Zmiana stylu uczenia pisania związana na przykład z odejściem od "klucza" wymaga kilku lat. Z kolei pomoc na starcie w postaci diagnozy przedszkolnej oraz obniżenia wieku szkolnego rusza dopiero teraz, więc na efekty tych zmian i możliwość ich wnikliwej oceny przyjdzie poczekać jeszcze dłużej.

## 2. Ewaluacja i kontrola

Działalność kuratoriów zawsze była głównym mechanizmem kontroli i koordynacji działań szkoły. W czasach PRL struktura kuratoryjna była ponadto dublowana przez tzw. inspektoraty/wydziały oświaty funkcjonujące w radach narodowych, czyli organach quasi-przedstawicielskich podporządkowanych monopolistycznej partii władzy. Jak pisze Anna Radziwiłł, „(...) ludzie, którzy nawet nie szczerze, ale publicznie i w sposób urzędowy deklarowali np., że prawdziwa demokracja oznacza kierowniczą rolę PZPR, nie powinni, jak gdyby nigdy nic, nadal zarządzać oświatą” (Radziwiłł, 1994: 36). Z tych względów w początkowym okresie transformacji ustrojowej zorganizowano konkursy na nowych kuratorów, a jednocześnie zlikwidowano wydziały oświaty w dawnych strukturach władz terenowych. Tworzące się od podstaw demokratycznie wybrane samorządy lokalne miały przed sobą długą drogę budowania własnej gotowości do podjęcia zarządzania lokalną oświatą. Kuratoria natomiast pozostały jako trwałe przedstawiciel centralnej władzy państwa na danym terenie. Sposób sprawowania nadzoru kuratoryjnego ewoluował, zawsze ściśle odnosząc się do litery zmieniającego się prawa oświatowego, aczkolwiek w różnych okresach de facto cieszył się pewnym stopniem samodzielności w podejmowaniu nowych inicjatyw oświatowych.

Nadzór pedagogiczny został wpisany do Konstytucji RP. Wypełniając ten zapis, Ustawa o systemie oświaty (Art. 33) stwierdza, że nadzór pedagogiczny polega na:

- 1) obserwowaniu, analizowaniu i ocenianiu przebiegu procesów kształcenia i wychowania oraz efektów działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkół i placówek;



- 2) ocenianiu stanu i warunków działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkół i placówek;
- 3) udzielaniu pomocy szkołom i placówkom, a także nauczycielom w wykonywaniu ich zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych;
- 4) inspirowaniu nauczycieli do innowacji pedagogicznych, metodycznych i organizacyjnych.

W ramach rozporządzenia o nadzorze prowadzane jest to do trzech podstawowych form: kontroli, ewaluacji i wspomagania. Sam nadzór pomyślany jest więc tak, aby łączyć funkcje kontrolne i oceniająco-wspomagające, związane zarówno z kontrolą przestrzegania przepisów prawa, jak i wspieraniem szkół w uzyskiwaniu jak najlepszej jakości pracy. Od momentu wprowadzenia nowego systemu w 2009 r. nacisk kładziono przede wszystkim na ewaluację i kontrolę, a trzeciemu filarowi systemu poświęcono znacznie mniej uwagi. Nadzór pedagogiczny wykonywany jest na dwóch poziomach organizacyjnych, przez kuratora i przez dyrektora szkoły. W aspekcie mechanizmu koordynacyjnego szczególnie interesujące jest w jaki sposób wypełniają tę rolę kuratoria, do nich bowiem dostosowują się dyrektorzy szkół.

W minionym dwudziestoleciu przyjmowano rozmaite koncepcje nadzoru, począwszy od bardzo ściśle opartych na kontroli przestrzegania prawa, skończywszy na koncentracji na jakości pracy szkoły. W różnych okresach eksponowano różne funkcje nadzoru. Związane było to również z decentralizacją oświaty, bowiem dopiero stopniowo samorządy nabywały kompetencji w zakresie prowadzenia szkół. Początkowo to kuratoria były organami prowadzącymi i równolegle sprawowały nadzór.

W początkowej fazie zmian po 1989 roku kuratorzy mieli bardzo duże kompetencje. Województwa, na poziomie których umiejscowiona jest instytucja kuratoriów, na początku lat 1990. były znacznie mniejsze niż po reformie samorządowej, a kuratorzy niemal ręcznie zarządzali szkołami oraz zmianami w nich zachodzącymi. Ważne reformy w nadzorze zostały wprowadzone za rządów AWS pod hasłem „mierzenia jakości pracy szkoły”. Wówczas pojawiła się idea zaproszenia do namysłu nad pracą szkoły uczniów i rodziców. Kolejne rządy zmieniały wielokrotnie nadzór, przejściowo wrócono również na pewien czas do koncepcji nadzoru rozumianej na sposób czysto kontrolny. Mechanizmy wprowadzone w 2009 r., były czwartą znaczącą zmianą w podejściu do nadzoru od 1999 r. i zarazem trzecią w przeciągu 6 lat. Wielość zmian wprowadzanych w tym obszarze wpłynęła negatywnie na postrzeganie nowych zasad między innymi w kontekście wątpliwości odnośnie do trwałości tego rozwiązania.

Obecnie obowiązujące rozwiązania są zatem kolejną koncepcją realizacji nadzoru pedagogicznego. Zmiana ta opiera się na skierowaniu uwagi na to, jakie cechy ma mieć szkoła w różnych obszarach swojej działalności. U jej podstaw leży przekonanie, że wyniki egzaminów nie powinny determinować oceny pracy szkoły, ponieważ jest znacznie więcej wymiarów, które decydują o jakości działania danej instytucji.

Przy okazji pracy nad ewaluacją koncentrowano się na poszukiwaniu odpowiedzi, czym jest jakość pracy szkoły. Koncepcja ta jest inspirowana doświadczeniami mierzenia pracy szkoły z czasów rządów AWS, a wprowadzonych przez Irenę Dzierżgowską. Polska refleksja była ponadto elementem międzynarodowej dyskusji o tym, jak rozliczać pracę szkoły (accountability) oraz odzwierciedlała trend do odchodzenia od koncentracji wyłącznie na wynikach egzaminów mierzonych zestandaryzowanym testem, na rzecz dywersyfikacji zestawu wskaźników, opisujących różne obszary działania szkoły. Jednocześnie, intencją było zwrócenie uwagi na szerszy zakres celów, niż tylko te, które określa podstawa programowa. Dowartościowano w ten sposób kilka obszarów, na które wcześniej nie zwracano tak bardzo uwagi, jak na przykład współpraca z rodzicami, czy współpraca z otoczeniem (np. z NGO-sami). Sama, ostateczna lista tych charakterystyk dobrej szkoły pozostaje rzeczą zawsze dyskusyjną, a wśród ekspertów są rozbieżności, na ile należy opisywać wymagania szczegółowo



## 2. Ewaluacja i kontrola

i konkretnie, a jakie zalety ma skracanie listy i ograniczanie jej do najważniejszych priorytetów. Mocną stroną systemu jest sformułowanie tych wymagań i zapisanie ich w prawie, dają one bowiem dosyć wyraźną wizję szkoły i stanowią mogą podstawę do dyskusji w samej szkole.

Wyzwaniem pozostaje ciągle poziom znajomości tychże wymagań oraz ich rozumienia przez szkoły. Warto dodać, że w 2015 r. niejako zwiększono rangę wymagań wobec szkół – w Ustawie o systemie oświaty minister został zobowiązany do określenia wymagań wobec szkół i placówek w odrębnym rozporządzeniu (wcześniej wymagania stanowiły załącznik do rozporządzenia o nadzorze, nie wspomniano o nich w ustawie o systemie oświaty). Wzrosła w ten sposób ranga wymagań jako wyznaczników kierunków rozwoju pracy szkół i mechanizmu koordynacyjnego

Obecnie obowiązuje 12 wymagań wobec szkół. To, czy szkoła spełnia każde z nich badane jest w trakcie ewaluacji zewnętrznej obejmującej obserwację w szkole, badania ankietowe i wywiady wśród pracowników szkoły, rodziców, uczniów i partnerów szkoły, a także analizy materiałów i dokumentów szkolnych. Wyniki egzaminacyjne osiągnięte przez uczniów zasadniczo nie powinny stanowić podstawy do oceny pracy szkoły, za wyjątkiem jednego z wymagań (w wymaganiu 3, wizytatorzy analizują wyniki szkoły w kontekście oceny skuteczności jej pracy).

- Wymaganie 1: **Szkoła lub placówka realizuje koncepcję pracy ukierunkowaną na rozwój uczniów.** W szkołach i placówkach prowadzących działania na poziomie wysokim koncepcja pracy szkoły lub placówki jest przygotowywana, a w razie potrzeb modyfikowana, i realizowana we współpracy z uczniami i rodzicami. Z kolei na poziomie podstawowym szkoła lub placówka działa zgodnie z przyjętą przez radę pedagogiczną własną koncepcją pracy, uwzględniającą potrzeby rozwojowe uczniów, specyfikę pracy szkoły lub placówki oraz zidentyfikowane oczekiwania środowiska lokalnego. Koncepcja pracy szkoły lub placówki jest znana uczniom i rodzicom oraz przez nich akceptowana.
- Wymaganie 2: **Procesy edukacyjne są zorganizowane w sposób sprzyjający uczeniu się.** Szkoła lub placówka prowadzi działania na poziomie wysokim wtedy, gdy organizacja procesów edukacyjnych umożliwia uczniom powiązanie różnych dziedzin wiedzy i jej wykorzystanie, uczniowie mają wpływ na sposób organizowania i przebieg procesu uczenia się, uczą się od siebie nawzajem oraz czują się odpowiedzialni za własny rozwój. W szkole lub placówce stosuje się nowatorskie rozwiązania służące rozwojowi uczniów. Realizacja wymagania na poziomie podstawowym ma miejsce wtedy, gdy planowanie procesów edukacyjnych w szkole lub placówce służy rozwojowi uczniów. Uczniowie znają stawiane przed nimi cele uczenia się i formułowane wobec nich oczekiwania. Informowanie ucznia o jego postępach w nauce oraz ocenianie pomagają uczniom uczyć się i planować indywidualny rozwój. Nauczyciele motywują uczniów do aktywnego uczenia się i wspierają ich w trudnych sytuacjach, tworząc atmosferę sprzyjającą uczeniu się. Nauczyciele stosują różne metody pracy dostosowane do potrzeb ucznia, grupy i oddziału. Nauczyciele kształtują u uczniów umiejętność uczenia się.
- Wymaganie 3: **Uczniowie nabywają wiadomości i umiejętności określone w podstawie programowej.** Na poziomie wysokim oznacza ono, że wdrażane wnioski z monitorowania i analizowania osiągnięć uczniów przyczyniają się do wzrostu efektów uczenia się i osiągania różnorodnych sukcesów edukacyjnych uczniów. Wyniki analizy osiągnięć uczniów, w tym uczniów, którzy ukończyli dany etap edukacyjny, potwierdzają skuteczność podejmowanych działań dydaktyczno-wychowawczych. Na poziomie podstawowym jego spełnienie wiąże się z tym, że w szkole lub placówce realizuje się podstawę programową z uwzględnieniem osiągnięć uczniów z poprzedniego etapu edukacyjnego. Uczniowie nabywają wiadomości i umiejętności określone w podstawie programowej i wykorzystują je podczas wykonywanych zadań i rozwiązywania problemów. Podstawa programowa jest realizowana z wykorzystaniem zalecanych

warunków i sposobów jej realizacji. W szkole lub placówce monitoruje się i analizuje osiągnięcia każdego ucznia, z uwzględnieniem jego możliwości rozwojowych, formułuje się i wdraża wnioski z tych analiz.

- Wymaganie 4: **Uczniowie są aktywni.** Szkoła lub placówka prowadzi działania na poziomie wysokim, gdy uczniowie inicjują i realizują różnorodne działania na rzecz własnego rozwoju, rozwoju szkoły lub placówki i społeczności lokalnej oraz angażują w nie inne osoby. Na poziomie podstawowym zaś, gdy nauczyciele stwarzają sytuacje, które zachęcają każdego ucznia do podejmowania różnorodnych aktywności. Uczniowie są zaangażowani w zajęcia prowadzone w szkole lub placówce i chętnie w nich uczestniczą. Uczniowie współpracują ze sobą w realizacji przedsięwzięć będących wynikiem działań samorządu uczniowskiego.
- Wymaganie 5: **Respektowane są normy społeczne.** Działania szkoły są realizowane na poziomie wysokim gdy w szkole lub placówce, wspólnie z uczniami i rodzicami, analizuje się podejmowane działania wychowawcze i profilaktyczne, w tym mające na celu eliminowanie zagrożeń oraz wzmacnianie właściwych zachowań. Ocenia się ich skuteczność oraz, w razie potrzeb, modyfikuje. Na poziomie podstawowym zaś, gdy szkoła lub placówka realizuje działania wychowawcze i profilaktyczne, które są dostosowane do potrzeb uczniów i środowiska. Działania szkoły lub placówki zapewniają uczniom bezpieczeństwo fizyczne i psychiczne, a relacje między wszystkimi członkami społeczności szkolnej są oparte na wzajemnym szacunku i zaufaniu. Zasady postępowania i współżycia w szkole lub placówce są uzgodnione i przestrzegane przez uczniów, pracowników szkoły i placówki oraz rodziców. W szkole lub placówce są realizowane działania antydyskryminacyjne obejmujące całą społeczność szkoły lub placówki.
- Wymaganie 6: **Szkoła lub placówka wspomaga rozwój uczniów z uwzględnieniem ich indywidualnej sytuacji.** Szkoła lub placówka działa na poziomie wysokim, gdy prowadzone są w niej działania uwzględniające indywidualizację procesu edukacji w odniesieniu do każdego ucznia. Szkoła lub placówka pomaga przezwyciężyć trudności ucznia wynikające z jego sytuacji społecznej. W opinii rodziców i uczniów wsparcie otrzymywane w szkole lub placówce odpowiada ich potrzebom. Szkoła lub placówka prowadzi działania na poziomie podstawowym jeśli w szkole lub placówce rozpoznaje się możliwości psychofizyczne i potrzeby rozwojowe, sposoby uczenia się oraz sytuację społeczną każdego ucznia. Zajęcia rozwijające zainteresowania i uzdolnienia, zajęcia dydaktyczno-wyrównawcze i specjalistyczne organizowane dla uczniów wymagających szczególnego wsparcia w rozwoju lub pomocy psychologiczno-pedagogicznej oraz zajęcia rewalidacyjne dla uczniów niepełnosprawnych są odpowiednie do potrzeb każdego ucznia.
- Wymaganie 7: **Nauczyciele współpracują w planowaniu i realizowaniu procesów edukacyjnych.** Szkoła lub placówka prowadzi działania na poziomie wysokim wymaga, jeśli nauczyciele pomagają sobie nawzajem w ewaluacji i doskonaleniu własnej pracy. Wprowadzanie zmian dotyczących przebiegu procesów edukacyjnych (planowanie, organizacja, realizacja, analiza i doskonalenie) następuje w wyniku ustaleń między nauczycielami. A na poziomie podstawowym nauczyciele, w tym nauczyciele pracujący w jednym oddziale, współpracują ze sobą w planowaniu, organizowaniu, realizowaniu i modyfikowaniu procesów edukacyjnych. Nauczyciele pomagają sobie nawzajem i wspólnie rozwiązują problemy.
- Wymaganie 8: **Promowana jest wartość edukacji.** Szkoła pracuje na wysokim poziomie gdy pozyskuje i wykorzystuje informacje o losach absolwentów do promowania wartości edukacji. Działania realizowane przez szkołę lub placówkę promują wartość edukacji w społeczności lokalnej. A na poziomie podstawowym, gdy w szkole lub placówce prowadzi się działania kształtujące pozytywny klimat sprzyjający uczeniu się. W szkole lub placówce prowadzi się działania kształtujące postawę uczenia się przez całe życie.

## 2. Ewaluacja i kontrola

- Wymaganie 9: **Rodzice są partnerami szkoły lub placówki.** W szkole lub placówce pracującej na poziomie wysokim są realizowane inicjatywy rodziców na rzecz rozwoju uczniów oraz szkoły lub placówki. A na poziomie podstawowym w szkole lub placówce pozyskuje i wykorzystuje się opinie rodziców na temat swojej pracy. Współpracuje się z rodzicami na rzecz rozwoju ich dzieci. Rodzice współdecydują w sprawach szkoły lub placówki i uczestniczą w podejmowanych działaniach.
- Wymaganie 10: **Wykorzystywane są zasoby szkoły lub placówki oraz środowiska lokalnego na rzecz wzajemnego rozwoju.** Szkoła lub placówka pracuje na poziomie wysokim, gdy jej współpraca ze środowiskiem lokalnym wpływa na ich wzajemny rozwój. Współpraca szkoły lub placówki z instytucjami i organizacjami działającymi w środowisku lokalnym wpływa korzystnie na rozwój ucznia. A na poziomie podstawowym, gdy w szkole lub placówce rozpoznaje się potrzeby i zasoby własne oraz środowiska lokalnego i na tej podstawie podejmuje inicjatywy na rzecz ich wzajemnego rozwoju. Szkoła lub placówka w sposób systematyczny i celowy, z uwzględnieniem specyfiki jej działania, współpracuje z instytucjami i organizacjami w środowisku lokalnym.
- Wymaganie 11: **Szkoła lub placówka, organizując procesy edukacyjne, uwzględnia wnioski z analizy wyników sprawdzianu, egzaminu gimnazjalnego, egzaminu maturalnego, egzaminu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe i egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie oraz innych badań zewnętrznych i wewnętrznych.** W szkołach lub placówkach prowadzących działania na poziomie wysokim wykorzystuje się wyniki badań zewnętrznych innych niż wyniki sprawdzianu i egzaminów i prowadzi badania wewnętrzne, odpowiednio do potrzeb szkoły lub placówki, w tym badania osiągnięć uczniów i losów absolwentów. A na poziomie podstawowym w szkole lub placówce analizuje się wyniki sprawdzianu i egzaminów oraz wyniki ewaluacji zewnętrznej i wewnętrznej. Analizy prowadzą do formułowania wniosków i rekomendacji, na podstawie których nauczyciele planują i podejmują działania służące podnoszeniu jakości procesów edukacyjnych. Działania te są monitorowane i analizowane, a w razie potrzeb – modyfikowane.
- Wymaganie 12: **Zarządzanie szkołą lub placówką służy jej rozwojowi.** Szkoła prowadzi działania na poziomie wysokim, gdy zarządzanie szkołą lub placówką sprzyja udziałowi nauczycieli, innych pracowników szkoły lub placówki oraz uczniów i rodziców w procesie podejmowania decyzji dotyczących szkoły lub placówki. Dyrektor szkoły lub placówki podejmuje skuteczne działania zapewniające szkole lub placówce wspomaganie zewnętrzne odpowiednie do jej potrzeb. Zarządzanie szkołą lub placówką sprzyja wykorzystywaniu aktualnej wiedzy z zakresu pedagogiki, psychologii i nauk pokrewnych. A na poziomie podstawowym, gdy zarządzanie szkołą lub placówką koncentruje się na wychowaniu, nauczaniu i uczeniu się oraz zapewnieniu warunków odpowiednich do realizacji tych zadań. W procesie zarządzania, na podstawie wniosków wynikających z nadzoru pedagogicznego, podejmuje się działania służące podnoszeniu jakości pracy i rozwojowi szkoły lub placówki. Zarządzanie szkołą lub placówką sprzyja indywidualnej i zespołowej pracy nauczycieli oraz doskonaleniu zawodowemu. Ewaluacja wewnętrzna jest przeprowadzana wspólnie z nauczycielami.

Tak zbudowany system ewaluacji działania szkół ma być też przeciwwagą dla rozmaitych rankingów, opartych na wynikach egzaminacyjnych lub osiągnięciach uczniów szkoły w konkursach i olimpiadach, które dla wielu szkół bywają krzywdzące i nie są w stanie oddać pracy, starania i zachodzących w szkole procesów. Ewaluacja daje całą paletę informacji, pozwalających spojrzeć na szkołę z wielu stron, gdzie wynik egzaminu jest tylko jednym z bardzo wielu wskaźników.

W założeniach twórców obecny system ewaluacji przywiązuje dużą wagę do procesu zbierania danych, który, jak wynika z ich założeń, ma być jawny (np. prowadzony z wykorzystaniem dostępnych

dla szkół narzędzi) i ma mieć demokratyczny charakter. W procesie tym uruchamiane są różne głosy (np. pracowników niepedagogicznych, partnerów szkoły), co jest z jednej strony wartością tej koncepcji, ale z drugiej powoduje, że procedura może wydawać się skomplikowana i angażująca. Bardzo duża złożoność procesu pod względem techniczno – organizacyjnym może także odciągać od meritum. Wyzwaniem jest zaangażowanie szkoły w proces ewaluacji i wyjście poza fasadowe zdanie sprawy wizytatorowi. Tam, gdzie jednak dochodzi do autentycznej rozmowy, nauczyciele mogą zobaczyć swój głos w raportach z ewaluacji, co było zamysłem tego podejścia do nadzoru. W idei twórców systemu ewaluator miał być kimś w rodzaju konsultanta, a nie rewizora. Pozytywną korektą tego systemu wprowadzoną w 2015 r. jest odejście od określania poziomów, na których znajduje się szkoła (dokonywano tego za pomocą liter od A do E). Określanie poziomu odciągało uwagę od samego procesu i korzyści, jakie może on przynieść, na rzecz koncentracji na tym, jaki poziom szkoła spełni. Formalnie, gdy szkoła nie spełnia wymagania, dyrektor zostaje zobowiązany do opracowania programu naprawczego wraz z harmonogramem i wdrożenie go w wyznaczonym terminie. Oczywiście – podobnie jak przy wynikach egzaminacyjnych – szkoły najbardziej obawiają się „nieformalnych” sankcji i wpływu wyników ewaluacji np. na postrzeganie szkoły, czy działań podejmowanych przez organ prowadzący

Istotnym elementem jest również obowiązek dokonywania przez szkołę ewaluacji wewnętrznej, która ma być narzędziem umożliwiającym stanie się instytucją samodoskonalącą się. Dlatego nie jest dokładnie przewidziane, jak proces autoewaluacji ma przebiegać i co ma być jej przedmiotem. Nie jest też uregulowane, jak należy się sprawozdzać z ewaluacji wewnętrznej. Pozostawiono to do decyzji samej szkoły tak, aby ewaluacja wewnętrzna mogła być szansą doskonalenia się i rozwoju kadry pedagogicznej, a nie kolejnym, uciążliwym obowiązkiem biurokratycznym, wymagającym wytworzenia dokumentów. Ewaluacja wchodzi w zakres tej części nadzoru, którą sprawuje dyrektor szkoły. Wytworzenie się w szkołach silnej kultury ewaluacji wewnętrznej i autorefleksyjności byłoby rozwiązaniem, które pozwoliłoby być może władzy centralnej w dłuższej perspektywie ograniczyć zaangażowanie w nadzór. Docelowo odwiedziny wizytatorów mogłyby się odbywać w losowo wybranej próbie szkół, dając ministerstwu informację o działaniu systemu.

Obok ewaluacji zewnętrznej w zakres nadzoru pedagogicznego wchodzi również kontrola. Może być kontrola stała i doraźna. Kontrola dotyczy przestrzegania prawa. Niekiedy jest ona zorganizowana problemowo, tj. w jakimś okresie zwraca się uwagę na przepisy w jakiejś sprawie i szkoły są pod tym kątem kontrolowane. Kontrola doraźna odbywa się, gdy dobiegają sygnały, że zostało złamane prawo, gdzieś doszło do niebezpiecznej sytuacji, etc.

W pierwotnym zamyśle miała powstać oddzielna instytucja, zajmująca się ewaluacją. Ostatecznie jednak nadzór pozostał w gestii kuratorów. W związku z tym część zadań realizowana jest przez kadre, która ma określone nawyki i przyzwyczajenia. Niektórzy ewaluatorzy bardzo rozsądnie i z pożytkiem dla szkół korzystają z danych im narzędzi, zdarzają się jednak przypadki słabości kadrowych, w wyniku których ewaluacje są wykonywane niezgodnie z duchem tego systemu, zniechęcając szkoły i uniemożliwiając otwartą, szczerą rozmowę o jakości pracy szkoły i problemach, z jakimi zmagają się ona. Nadzór jest postrzegany przez szkoły nie tylko przez pryzmat założeń i dokumentów, ale również ludzi, którzy go wykonują.

Ocena ewaluacji zewnętrznej przeprowadzona przez IBE (2014) pokazuje, że ewaluacja budzi najczęściej jako pierwsze negatywne emocje i obawy, jednak – zwłaszcza w szkołach, które przeszły ewaluację według nowej procedury – pojawiają się też głosy pozytywne, wskazujące na korzyści, jakie może przynieść ona szkole. Dominuje jednak postrzeganie ewaluacji w kategoriach kontroli, do której należy się odpowiednio przygotować i która może mieć dla placówki znaczące konsekwencje, co sprawia, że jej funkcja rozwojowa jest nadal mocno ograniczona. Dla nauczycieli jest to przede wszystkim kolejna uciążliwość, dyrektorzy są jednak bardziej skłonni do dostrzegania pozytywnych

### 3. Egzamininy zewnętrzne

stron tego procesu i częściej deklarują, że otrzymują w jego rezultacie informacje zwrotne przydatne w zarządzaniu szkołą. Ewaluacja zewnętrzna pozostaje jednak dla szkół bardzo stresującym procesem, towarzyszy jej napięta atmosfera, która nie sprzyja pracy ewaluatorów, nie zapewnia przestrzeni do otwartej rozmowy o pracy wizytowanej szkoły, a na końcu utrudnia przyjęcie rezultatów ewaluacji, a także ich dalsze wykorzystanie. Jednocześnie dobra znajomość wymagań nie jest powszechna wśród przedstawicieli szkół, traktowane są one raczej punktowo, widać skupianie się tylko na pewnych ich elementach.

W zamyśle ewaluacji miał towarzyszyć ważny, nowy filar systemu oświaty, czyli wspomaganie. Nadzór i wspomaganie nie mogą być bowiem wykonywane przez te same osoby. Ktoś, kto przychodzi nadzorować z trudem może pełnić rolę konsultanta, któremu można zaufać i otwarcie zwrócić się po radę lub wspólnie poszukiwać rozwiązań. Miały powstać instytucje, który by pomagały szkołom spełniać wymagania. Dziś niektóre powiaty dysponują takimi ośrodkami, które dobrze funkcjonują. Wiele szkół nie może jednak liczyć na wsparcie z zewnątrz. Istnieje wiele szkół i nauczycieli, którzy, pracując w małych szkołach (choć nie tylko w takich), w różnych trudnych sytuacjach nie mają kogo się poradzić, są osamotnieni w problemach, z którymi się borykają. Instytucje wsparcia miały zapewniać tego rodzaju pomoc, jednak projekt ustawy mającej je wprowadzić nie zyskał aprobaty politycznej.

Ocena działania tego mechanizmu koordynacyjnego w praktyce musi uwzględniać istotne uwarunkowania praktyczne: odejście od formalno-kontrolnego modelu oceny pracy szkoły wymaga wytworzenia się kultury ewaluacji, dla której podstawą jest zaufanie pomiędzy wizytatorem a pracownikami szkoły i uczniami. W polskim systemie oświaty utrzymuje się kultura kontroli, która wykształciła się jeszcze w czasach PRL. Wówczas szkoły przywykły do silnie zbiurokratyzowanego modelu kontaktu z prowadzącymi je kuratoriami. Obecnie te same kuratoria po pierwsze, wprowadzać mają bardziej miękki sposób oceny jakości pracy szkoły, co wymaga przekonania szkół, że instytucje te same przeszły zmianę. A po drugie, co tej zmiany nie ułatwia, te same kuratoria odpowiadają równolegle za kontrolę przestrzegania prawa, mieszczącą się wyraźnie po stronie zbiurokratyzowanego modelu nadzoru.

Szczególnie problematyczny jest też poziom znajomości i świadomości wymagań wśród szkół, bez których znaczenie wymagań i ewaluacji jako mechanizmu koordynacyjnego będzie zawsze ograniczone.

W rezultacie obecna praktyka ewaluacji, choć jest krokiem we właściwą stronę, nie stanowi jeszcze silnego mechanizmu koordynacyjnego, który by działał na rzecz podnoszenia jakości pracy szkoły. W sytuacji, gdy nie można w pełni polegać do końca na miękkich wskaźnikach, którymi operuje ewaluacja, to egzamininy zewnętrzne stanowią dziś bardziej istotny mechanizm koordynacji.

## 3. Egzamininy zewnętrzne

Potrzeba wprowadzenia w polskiej oświacie egzaminów zewnętrznych była dostrzegana od początku transformacji ustrojowej. Podobnie jak świadomość niezbędnej przemiany kuratoriów, czy uwolnienia programów szkolnych z kłamliwych lub ideologicznie przerysowanych treści, także kwestia jakości oceniania uczniowskich osiągnięć stała się przedmiotem refleksji i działań pierwszej ekipy pokomunistycznego rządu, w kierowanym przez prof. Henryka Samsonowicza resorcie edukacji. Odpowiedzialny za to wiceminister Roman Duda uruchomił wówczas szereg działań stopniowo zmierzających do przezwyciężenia sytuacji, w której zarówno poziom i sposób przeprowadzania

matury, jej nieporównywalność nawet w skali pojedynczego województwa, jak i sposób rekrutacji do liceów ogólnokształcących i techników, nie dawały poczucia przejrzystości zasad. Z udziałem wiceminister Anny Radziwiłł, skierowano wówczas część działań kuratoriów i wybranych ośrodków doskonalenia nauczycieli na poszukiwanie sposobów zapewnienia większej spójności oceniania osiągnięć szkolnych.

Warto podkreślić, że formalne utworzenie systemu egzaminacyjnego w lutym 1999 roku było poprzedzone wieloletnimi pracami studyjnymi, badawczymi i pilotażowymi. „W latach 1990-1999 w każdym z 49 byłych województw placówki doskonalenia nauczycieli prowadziły z własnej inicjatywy lub na zlecenie kuratoriów oświaty badania osiągnięć uczniów” (Szmigel, Szaleniec, 1999: 323). Zanim powstał system egzaminacyjny odpowiedzialność za egzaminy dojrzałości spoczywała właśnie na kuratoriach, które też ustalały zakres merytoryczny egzaminów i zadania egzaminacyjne, a także wytyczne do ich oceniania. Matura była sprawdzana w szkołach, przez nauczycieli uczących danego ucznia. W efekcie wyniki uzyskiwane na maturze nie były ze sobą porównywalne, a sam egzamin dojrzałości stanowił w dużej mierze pewnego rodzaju rytuał wieńczący cykl wykształcenia na poziomie średnim, nie mając praktycznie znaczenia rekrutacyjnego. Uczelnie organizowały własne egzaminy wstępne, a kandydaci musieli zdecydować się, do której uczelni aplikują i jak pogodzić terminy egzaminów wstępnych. Na wcześniejszych etapach edukacyjnych nie było powszechnych egzaminów, zaś szkoły średnie opierały rekrutację na egzaminach wstępnych, ustanawianych również przez kuratoria.

Kwestia porównywalności wyników w mocno zróżnicowanych warunkach rekrutacyjnych, zarówno do liceów jak i szkół wyższych, stała się centralnym problemem, który chcieli rozwiązać reformatorzy, podejmując przygotowania do stworzenia nowej instytucji zewnętrznego oceniania. Jednocześnie zdawano sobie sprawę, że w czasach decentralizacji, odchodzenia od uniformizmu w oświacie, celowego poluzowania kontroli nad programami szkolnymi, a tym bardziej sposobami ich realizacji, przede wszystkim zaś prób wyzwolenia większej inicjatywy samych nauczycieli, potrzebny był mechanizm sprawdzania efektów pracy szkoły. Mechanizm taki, na poziomie maturalnym zaakceptowany przez uczelnie jako podstawowe kryterium rekrutacyjne, staje się ponadto gwarantem zarówno spójności programowej w skali kraju, jak i powiązania oświaty ze szkolnictwem wyższym.

Istotnym impulsem do podjęcia usystematyzowanych prac przygotowawczych było sporządzenie specjalnie zamówionego przez Ministerstwo Edukacji Narodowej studium, dotyczącego możliwości utworzenia „krajowego systemu oceniania w polskim szkolnictwie ponadpodstawowym” (Marquand, 1993). Od tego czasu rozpoczęły się, z różnym nasileniem w różnych okresach, lecz stopniowo coraz bardziej intensywne przygotowania do zorganizowania od podstaw systemu egzaminów zewnętrznych.

Judith Marquand zwróciła uwagę na potrzebę podjęcia prac nad takimi zagadnieniami jak: ustanowienie spójnych kryteriów oceniania, także zasad nadawania uprawnień egzaminatorom, porównywalność stosowania kryteriów oceniania, czy zapewnienie informacji zwrotnej w skali lokalnej, regionalnej, a także w skali całego kraju. Rekomendowała również rozwinięcie szczegółowych diagnoz edukacyjnych.

W roku 1994 ruszył krajowy Program Nowa Matura, a wraz z nim zagraniczne wizyty studyjne, prace badawcze i pilotażowe wdrożenia badań diagnozujących osiągnięcia uczniów. Programem tym objęto także problem rekrutacji do szkół średnich i sprawdzanie osiągnięć uczniów na koniec ośmioletniej szkoły podstawowej, nigdy przedtem nie praktykowane w polskiej oświacie. Przykładowo, w województwie wrocławskim opracowano i w ciągu kilku lat stopniowo wprowadzono powszechny sprawdzian wiedzy i umiejętności uczniów na koniec szkoły podstawowej, a następnie w roku szkolnym 1997/1998 zastosowano ten instrument w rekrutacji do szkół ponadpodstawowych w skali całego województwa (Ankudewicz-Błukacz, Małecki, 1999).



### 3. Egzamin zewnątrzszkolny

Program Nowa Matura, trwający aż do 1999 roku, efektywnie konsolidował przygotowania koncepcyjne i proceduralne do utworzenia w nowej instytucji oceniania zewnętrznego. Wprowadzał też pozytywny ferment do refleksji nad ocenianiem wewnątrzszkolnym. Pomimo rozmaitych reakcji w samych szkołach, nie zawsze pomyślnych dla nowego podejścia do oceniania, nie powstała wówczas żadna alternatywna grupa, która by „konkurowała” z nurtem prac nad nową, zewnętrze ocenianą maturą. Inaczej niż w przygotowaniach podstawy programowej, w których już w latach dziewięćdziesiątych zaistniały różne grupy – nie zawsze współpracujące ze sobą – mające na celu opracowanie własnych zapisów, działania tworzące załączki nowego systemu egzaminacyjnego były jednorodne i nie poddały się bezpośredniej presji politycznej.

Presja polityczna na bieżące funkcjonowanie systemu egzaminacyjnego pojawiła się dopiero w końcowej fazie przygotowań do nowych egzaminów. Decyzja o dacie pierwszej nowej matury – w roku 2002 – wpisała się w całościowe reformy ustroju szkolnego, wchodzące w życie od roku 1999 i budzące silne emocje. Kontrowersje wokół nowej struktury szkolnictwa znalazły odzwierciedlenie na scenie politycznej. AWS, które wprowadziło nową strukturę, straciło władzę, a następcy z SLD dążyli do osłabienia zmian wprowadzonych przez swoich poprzedników. I chociaż nie podważono podstawowej konstrukcji nowej struktury szkolnictwa, osłabiono wybrane jego elementy. Jednym z takich działań było odroczenie wprowadzenia w życie zasad nowej matury do roku 2005. W kolejnych latach, system zewnętrznego egzaminowania, stanowiąc jeden z mechanizmów działających w skali całego kraju, dość łatwo przenosił się na nastroje społeczne, stając się tym samym łatwym polem gry politycznej. Sprzyjało to m.in. formułowaniu niekiedy bardzo powierzchownych opinii i ocen systemu egzaminacyjnego, które z kolei mogły łatwo go destabilizować, prowadząc np. do nazbyt częstych zmian na stanowisku dyrektora Centralnej Komisji Egzaminacyjnej. Dość niepostrzeżenie, w miejsce planowych i rozłożonych w czasie przygotowań z dekady lat dziewięćdziesiątych, weszła praktyka dokonywania ciągłych korekt. Wraz z kolejnymi zadaniami nakładanymi na system egzaminacyjny rósł stopień jego złożoności. Pomimo to, zdołał on stabilnie przeprowadzać egzaminy w kolejnych latach, uczelnie uznały zasadność przyjęcia nowej matury jako podstawowego mechanizmu rekrutacji na studia, a egzamin gimnazjalny – na koniec powszechnego i jednolitego cyklu kształcenia – wprowadził możliwość stworzenia przejrzystych zasad rekrutacyjnych do szkół ponadgimnazjalnych (w dawnym nazewnictwie – średnich).

Walor przejrzystości zasad rekrutacyjnych, zarówno po gimnazjum, jak i na studia, stał się mocną stroną nowej instytucji społecznej, za jaką można uznać system oceniania zewnętrznego. Wprowadził poczucie przewidywalności oceny własnych osiągnięć ucznia, dając mu tym samym do ręki możliwość przynajmniej częściowego wpływu na własną ścieżkę kariery edukacyjno-zawodowej i potencjalnego awansu edukacyjnego. Było to możliwe dzięki osiągnięciu głównego celu jaki stawiali sobie reformatorzy wczesnych lat dziewięćdziesiątych – porównywalności w skali kraju oceny osiągnięć szkolnych.

Z tej perspektywy można uznać ocenianie zewnątrzszkolne za najsilniejszy mechanizm koordynacyjny w obecnym systemie oświaty. To poprzez egzamin maturalny, gimnazjalny, a także sprawdzian umiejętności szóstoklasisty również podstawa programowa staje się ważną płaszczyzną odniesienia dla szkół, pomimo że sama podstawa zawiera więcej treści i pełniejsze przesłanie niż mogą nieść w sobie egzaminy. Bez nich jednak szkoły mogłyby łatwo ignorować podstawę programową i miało to miejsce w przeszłości w znacznie większym stopniu niż obecnie. To wskaźniki egzaminacyjne, wraz z edukacyjną wartością dodaną, stanowią ważny punkt odniesienia dla oceny pracy szkoły, pomimo że ewaluacja – zarówno zewnątrzszkolna jak i wewnątrzszkolna – zawiera znacznie więcej składowych mających stworzyć pełniejszy obraz pracy szkoły. Bez odniesienia do twardych wskaźników egzaminacyjnych ocena ewaluacyjna mogłaby dość arbitralnie operować innymi, miękkimi wskaźnikami. Z drugiej strony ewaluacja jest zabezpieczeniem przed ryzykiem, jakie może nieść ze sobą redukcja oceny pracy szkoły wyłącznie do wyników egzaminacyjnych. Nadzwyczaj łatwo powstają



w tym obszarze stereotypowe poglądy i powierzchowne oceny. Wyniki egzaminów zewnętrznych są dobrym narzędziem oceny pracy szkoły, o ile wykorzystywane są ze zrozumieniem specyfiki tych wskaźników. Powiązanie ze sobą twardych i miękkich wskaźników stwarza szansę pełniejszego oglądu pracy szkoły. Sama kontrola prawna szkoły nigdy nie da rzetelnego obrazu jej pracy, ani nie stanowi mechanizmu systematycznego podnoszenia jakości kształcenia.

Wyniki egzaminów zewnętrznych mogą być bardzo pożytecznym narzędziem oceny pracy szkoły, łatwo jednak o opatrzone ich wykorzystanie. W debacie publicznej pojawiają się nierzadko wypowiedzi sygnalizujące nieznaną mechanizmów funkcjonowania systemu egzaminacyjnego. Dla przykładu, jednym z uporczywie powtarzanych zarzutów wobec systemu egzaminacyjnego jest istnienie progu zdawalności matury, który od 2005 roku wynosi 30% możliwych do uzyskania punktów. Tymczasem próg zdawalności, niezależnie od liczbowego poziomu na jakim się go arbitralnie ustali, nie niesie sam w sobie żadnej informacji bez dodatkowych danych o stopniu trudności całego egzaminu i poszczególnych jego zadań oraz znajomości zakresu treściowego zawartych w nim zadań. Inaczej mówiąc, można ułożyć tak trudny egzamin, że nawet przy progu zdawalności, przykładowo, 15% możliwych do zdobycia punktów zda go bardzo niewielki odsetek uczniów, ale też można skonstruować tak łatwy egzamin, że nawet przy progu zdawalności np. 60%, zda go niemal każdy. Ujmując to jeszcze inaczej, odsetek zdobytych punktów w żaden sposób nie oznacza, w jakiej części uczeń zna i rozumie zagadnienia, które miał opanować do egzaminu. Egzamin – każdy: zewnętrzny czy wewnętrzny, pisemny czy ustny, w formie pytań zamkniętych czy otwartych – jest próbkowaniem tego co egzaminowana osoba wie, rozumie i potrafi zrobić. Stąd ustalenie progu punktowego zdawalności ma znacznie mniejsze znaczenie, niż proces standaryzacji zestawu zadań pod kątem spodziewanego odsetka zdających z pomyślnym rezultatem. Zaś próg zdawalności na poziomie 30% punktów jest o tyle korzystny, że znacznie lepiej różnicuje tych, którzy zdali, niż tych którzy nie zdali, a zatem daje więcej informacji przydatnych w rekrutacji.

To tylko jeden z przykładów wątków drugoplanowych, które łatwo dominują dyskusje o egzaminach. Tymczasem długofalowe budowanie rozumienia, jak działa system egzaminacyjny i co on daje, jest jedną z istotnych przesłanek dla podnoszenia jakości samych egzaminów. Użytkownicy systemu: uczniowie, ich rodzice, nauczyciele, czy działacze samorządowi mają prawo rozumieć, z jakich założeń wynikają konkretne cechy egzaminów oraz co kryje się za danymi, które system ten generuje. Debata publiczna nastawiona na utrzymywanie podwyższonej temperatury emocjonalnej wokół egzaminów, nie sprzyja zrozumieniu ich specyfiki. Istotą funkcjonowania tego mechanizmu koordynacyjnego jest przejrzystość systemu i zrozumiałość dla użytkowników.

Mimo upływu kilkunastu lat od pierwszych egzaminów zewnętrznych w 2002 roku, polski system egzaminacyjny jest wciąż systemem młodym, który uczy się i rozwija. Jego podstawowa funkcja rekrutacyjna została osiągnięta i uznana społecznie, niemniej pozostawia dużą przestrzeń dla udoskonalień. Ważne jest m.in. konsekwentne przechodzenie z oceniania kryterialnego, na które położono nacisk w początkowej fazie rozwoju systemu, na ocenianie holistyczne wprowadzane stopniowo od 2010 roku, nastawione na odwzorowanie procesu rozumowania ucznia. W ten sposób egzamin staje się także zachętą dla szkół do pogłębionej pracy z uczniem i rozwijania jego umiejętności samodzielnego rozumowania.

Warto zatem rozwijać regulacyjną funkcję egzaminów, polegającą na świadomym wykorzystaniu wpływu, jaki mają zadania egzaminacyjne i sposób ich oceniania na pracę szkoły. Zadania wymagające samodzielnego rozumowania, argumentacji, rozumienia metody naukowych dociekań, krytycznej oceny źródeł, czy przeprowadzenia dowodu matematycznego, pojawiając się na egzaminach, stanowią sygnał dla szkół, że właśnie tego wymaga podstawa programowa. Obiegowy zarzut, że egzaminy prowokują „uczenie pod testy” był do pewnego stopnia następstwem kryterialnego sposobu oceniania. Przechodzenie na ocenianie holistyczne sprzyja możliwości wykorzystania zadań

## Podsumowanie

sprawdzających bardziej złożone umiejętności ucznia, dzięki którym dobre przygotowanie do egzaminu musi odejść od ćwiczenia zadań rutynowych.

Wzmocnienia wymaga także diagnostyczna funkcja egzaminów i ich wykorzystanie dla celów ewaluacyjnych. Dotychczas tylko nieliczne szkoły i samorządy wnikliwie analizują wyniki egzaminacyjne. Również sam system musi dysponować pogłębionymi analizami trafności wykorzystywanych zadań i pracować nad nowymi typami zadań egzaminacyjnych, które pokrywać będą coraz większą część podstawy programowej, a przede wszystkim pozwolą na pogłębioną analizę wyników, w tym także typów błędów uczniowskich.

Ważną wartością, wypracowaną w ostatnich latach jest formuła, którą symbolicznie można nazwać „3x3”, czyli ustalenia trzech dziedzin stanowiących trzy filary systemu: języka ojczystego, matematyki, języka obcego, które są obecne w ocenianiu zewnętrznym na koniec trzech etapów edukacyjnych: w szóstej, dziewiątej i dwunastej klasie kariery szkolnej ucznia. Dodatkowe znaczenie informacji płynących z tak skonstruowanego systemu prowadzi m.in. do tzw. „podłużnego” patrzenia na rozwój umiejętności sprawdzanych na koniec kolejnych etapów edukacyjnych, co również może być przesłanką przydatną w ewaluacji.

W rozwoju systemu egzaminacyjnego ważne jest także odniesienie go do systemów w innych krajach. W tej kwestii panuje wiele stereotypowych i powierzchownych opinii. Niemal co roku, w okresie matury ktoś odkrywa rewelację, na przykład że w USA, mateczniku testów psychometrycznych, następuje odwrót od egzaminowania opartego na testach. Rzadko kiedy towarzyszy temu wyjaśnienie, że uczniowie są tam testowani na zakończenie każdego roku nauki i że wynik egzaminu nie służy ocenie ucznia, ale ocenie nauczyciela, szkoły i okręgu szkolnego. Nie ma też informacji, że inne kraje starają się poznać polski, zrównoważony system egzaminów zewnętrznych, by wprowadzić lub rozwijać tego rodzaju mechanizm koordynacyjny u siebie. Jeszcze inne kraje dołączają do typowych egzaminów zewnętrznych ankiety dla uczniów, w których mogą oni wyrazić swoje zdanie na tematy ważne dla procesu kształcenia, takie jak np. klimat panujący w szkole (relacje z kolegami, nauczycielami, między nauczycielami). Choć ta część „egzaminu” pozostaje anonimowa i nie służy ocenie ucznia, to daje wartościowe informacje pozwalające na budowanie usystematyzowanego obrazu efektów kształcenia. Egzaminy zewnętrzne, jako skuteczny mechanizm koordynacyjny, mogą stanowić jeden z instrumentów podnoszenia jakości edukacji.

## Podsumowanie

Budowa skutecznych mechanizmów koordynacyjnych to proces powolny i ewolucyjny. Porównania z innymi państwami, gdzie odnaleźć można sprawnie funkcjonujące mechanizmy sterowania oświatą, dowodzą, że nie sposób w zaprojektować od początku rozwiązania, które idealnie sprawdzi się. Doskonalenie funkcjonowania mechanizmów koordynacyjnych odbywa się metodą kolejnych iteracji: wprowadzenia rozwiązań, oceny, w jakim zakresie sprawdzają się one, a gdzie wymagają korekty, a następnie doskonalenia tych elementów, których działanie nie jest optymalne. W Polsce instytucje te budowane są zaledwie przez 25 lat, podczas których to system egzaminacyjny stał się najsilniejszym mechanizmem ukierunkowującym pracę szkoły. Egzaminy zewnętrzne mają wiele dobrych stron, przede wszystkim sprzyjają utrzymaniu w systemie oświaty standardów, a uczniom dają możliwość poddania się zobiektywizowanej ocenie. Słabe strony egzaminów stanowią efekt niedoskonałych rozwiązań systemowych, które należy i można stopniowo korygować, nie rezygnując z korzyści jakie dają egzaminacyjne.

To przede wszystkim dzięki systemowi egzaminacyjnemu zaczęła się ukorzeniać podstawa programowa, chociaż jej najważniejsze cele, czyli rozwój umiejętności złożonych zawartych w wymaganiach ogólnych, są realizowane tylko częściowo. Ewaluacja jest z kolei najmłodsza z tych instytucji, a do jej prawidłowego funkcjonowania potrzebna jest zmiana kultury pracy szkoły. Zmiany na tym poziomie z natury wymagają długiego czasu, brak kultury ewaluacji jest barierą dla prawidłowego działania tej instytucji, z drugiej jednak strony, państwo ma bardzo ograniczone instrumenty wpływania na kulturę pracy szkoły, a ewaluacja może być w tym zakresie dźwignią zmian.

Wzmacnianie tych trzech mechanizmów koordynacyjnych w zdecentralizowanym systemie wymaga współdziałania różnych aktorów oraz rozumienia zadań i logiki funkcjonowania tych mechanizmów. Obecnie brak jest jednak szerokiego konsensu co do tych instytucji. Ów brak konsensu ma zapewne różne powody, w debacie publicznej widoczne są jednak często nieprecyzyjne, wybiórcze i wyrwane z kontekstu informacje na temat tych mechanizmów, a zwłaszcza systemu egzaminacyjnego. W sytuacji dezinformacji trudno merytorycznie rozmawiać o zaletach i wadach istniejących obecnie mechanizmów oraz kierunkach zmian. Oprócz omówionych trzech mechanizmów koordynacyjnych, ważną rolę odgrywają także inne regulacje, zwłaszcza dotyczące kształcenia, zatrudnienia i rozwoju zawodowego nauczycieli, które zanalizowane zostały w poprzednim rozdziale.

## Literatura cytowana

Ankudewicz-Błukacz, T., Małecki, W., (1999). *Udział województwa wrocławskiego w modyfikowaniu do szkół ponadpodstawowych*, Warszawa: Centralna Komisja Egzaminacyjna.

Dolata, R., Sitek, M. (red.). (2015). *Raport o stanie edukacji 2014. Egzamininy zewnętrzne w polityce i praktyce edukacyjnej*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.

Choińska, J., Sitek, M. (red.). (2015). *Realizacja podstawy programowej kształcenia ogólnego – wnioski z badań przeprowadzonych przez Zespół Dydaktyk Szczegółowych IBE*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.

Marquand, J. (1993). *Studium wstępne krajowego systemu oceniania w polskim szkolnictwie ponadpodstawowym*. Warszawa: Ministerstwo Edukacji Narodowej.

Radziwiłł, A., (1994). *Tezy o oświacie 1989-1994. Społeczeństwo otwarte*, 12.

Szmifgel, M. K., Szaleniec, H. (1999). *Badanie kompetencji uczniów klas ósmych jako diagnoza umiejętności i pilotaż zmiany systemu egzaminacyjnego*. Kraków: Okręgowa Komisja Egzaminacyjna.

## **Instytut Badań Edukacyjnych**

Głównym zadaniem Instytutu jest prowadzenie badań, analiz i prac przydatnych w rozwoju polityki i praktyki edukacyjnej.

Instytut zatrudnia badaczy zajmujących się edukacją – pedagogów, socjologów, psychologów, ekonomistów, politologów i przedstawicieli innych dyscyplin naukowych – wybitnych specjalistów w swoich dziedzinach, o różnorodnych doświadczeniach zawodowych, które obejmują, oprócz badań naukowych, także pracę dydaktyczną, doświadczenie w administracji publicznej czy działalność w organizacjach pozarządowych.

Instytut w Polsce uczestniczy w realizacji międzynarodowych projektów badawczych, w tym *PIAAC*, *PISA*, *TALIS*, *ESLC*, *SHARE*, *TIMSS* i *PIRLS* oraz projektów systemowych współfinansowanych przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

## **Instytut Badań Edukacyjnych**

ul. Górczewska 8, 01-180 Warszawa | tel. +48 22 241 71 00 | [ibe@ibe.edu.pl](mailto:ibe@ibe.edu.pl) | [www.ibe.edu.pl](http://www.ibe.edu.pl)  
Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.