



SPOŁECZEŃSTWO  
EDUKACJA  
JĘZYK

Tom 15/2022, ss. 115-133  
ISSN 2353-1266  
e-ISSN 2449-7983  
DOI: 10.19251/sej/2022.15(8)  
[www.sej.mazowiecka.edu.pl](http://www.sej.mazowiecka.edu.pl)

---

**Elżbieta Gozdowska**  
Akademia Pedagogiki Specjalnej  
Towarzystwo Naukowe Płockie

## **LOKALNE SYSTEMY OŚWIATY – STUDIUM SZĘŚCIU GMIN. WNIOSKI Z BADAŃ**

LOCAL SYSTEM OF EDUCATION –  
THE ANALYSIS OF SIX LOCAL COUNCILS

### **Abstrakt**

Artykuł prezentuje wyniki badań, dotyczących funkcjonowania gminnych systemów oświatowych, ze szczególnym uwzględnieniem uwarunkowań (prześlanek) decyzji podejmowanych przez władze samorządowe oraz efektywności tych systemów, które autorka przeprowadziła w latach 2015-2016 w ramach grantu Akademii Pedagogiki Specjalnej. W wyniku badań ustalono, że chociaż, zgodnie z zapisem konstytucyjnym, oświata publiczna jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego, to kluczowe decyzje dotyczące jej funkcjonowania są uzależnione od polityki na szczeblu centralnym. Mimo

### **Abstract**

The article presents the results of the research ran in accordance with the functioning rules of the local system of education. What is crucial in the research, that were run by the author between 2015-2016 as a result of a grant given to Akademia Pedagogiki Specjalnej, this is the background for decisions taken by the local authorities as well as the efficiency of the system. The research reveals that despite the fact that the Constitution gives the public education system the right to be run locally, by the local councils, the act of taking the essential decisions, done in connection with the operating on the whole system,

licznych trudności i ograniczeń w sferze uwarunkowań decyzyjnych, ocena efektywności lokalnych systemów oświatowych rozumianych jako zdolność do pozyskiwania zasobów niezbędnych dla ich funkcjonowania i rozwoju oraz zaspokajanie potrzeb społecznych, pozwala na stwierdzenie, że zmiany zachodzące w badanych systemach wpływały pozytywnie na efektywność ich funkcjonowania. Spowodowały to decyzje władz samorządowych w związku z pozyskiwaniem zasobów – uczniów przychodzących do szkół i środków otrzymywanych z budżetu państwa w postaci subwencji. Badane systemy nie zaspokajały jednak w pełni potrzeb społecznych.

#### SŁOWA KLUCZOWE

oświata publiczna, decentralizacja oświaty, lokalne systemy oświaty, zarządzanie oświatą

are actually dependent on the central policy. In spite of the numerous obstacles and restrictions in the area of decisive conditions, the general viewpoint of the efficiency of the local education system meant as the ability to acquire resources for their functioning and successful development as well as to satisfy the local needs, leads to the conclusion that the changes in the analyzed areas of the system had a positive influence on the efficiency of their operations. All these were caused by the decisions of the local authorities taken in connection with the acquiring of the resources – that means students attending schools as well as the financial resources paid from the budget as a subsidy. The researched areas occurred to be not satisfying enough for all the social needs.

#### KEYWORDS

The Public Education System, decentralization of the education, local education systems, managing of the education system

## 1. Wprowadzenie

Od trzech dekad polskie samorządy zarządzają oświatą publiczną.<sup>1</sup> Problematyka ta eksplorowana jest jednak przez nieliczny krąg badaczy, zapewne dlatego, że autorzy zwykle utożsamiają zarządzanie z polityką oświatową na poziomie centralnym. (Sysko-Romańczuk, Zaborek i Niedźwiedzka 2012, s. 25) Takie podejście może wynikać z faktu, że chociaż, zgodnie z zapisem konstytucyjnym (Dz.U.1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm., art. 166 ust. 1.), oświata publiczna jest zadaniem własnym<sup>2</sup> jednostek samorządu terytorialnego, to kluczowe decyzje dotyczące jej funkcjonowania są uzależnione od polityki na szczeblu centralnym. Niemniej jednak to właśnie samorządy, pełniąc rolę organów prowadzących dla publicznych szkół i placówek oświatowych, są odpowiedzialne za tworzenie warunków dla edukacji ludności zamieszkującej na obszarze,

<sup>1</sup> Badanie zrealizowałam w ramach projektu naukowego „Lokalne systemy oświaty – studium sześciu gmin” przeprowadzonego w Zakładzie Polityki Edukacyjnej Akademii Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej pod kierownictwem dr hab., prof. APS Danuty Urygi.

<sup>2</sup> Zadania własne charakteryzują się tym, że są wykonywane przez poszczególne jednostki samorządu we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, w sposób samodzielny i z własnych środków.

na którym funkcjonują. Dlatego ich działanie na rzecz edukacji dzieci i młodzieży jest sprawą szczególnie ważną, wymagającą dokładnego zbadania.

Przeprowadzone przeze mnie badanie poświęcone było kwestii funkcjonowania gminnych systemów oświatowych, ze szczególnym uwzględnieniem uwarunkowań (przesłanek) decyzji podejmowanych przez władze samorządowe oraz efektywności tych systemów. Badanie miało charakter rozpoznawczy. Dobór do badania gmin różnicowanych pod względem regionu, wielkości, typu, poziomu zaludnienia, układu przestrzennego, dochodów pozwolił na uzyskanie złożonego obrazu przesłanek decyzji podejmowanych przez władze samorządowe w kwestii funkcjonowania lokalnych systemów oświatowych oraz na ocenę efektywności tych systemów. Poniżej objaśniam wykorzystaną terminologię oraz przedstawiam założenia przyjęte podczas wyznaczania przedmiotu badań.

## 2. Terminologia i założenia przyjęte podczas wyznaczania przedmiotu badań

Przedmiotem moich badań było sześć lokalnych systemów oświaty funkcjonujących w gminach różnicowanych pod względem regionu, wielkości, typu, poziomu zaludnienia, układu przestrzennego i dochodów. Kluczowym pojęciem opisującym przedmiot badań jest zatem pojęcie „systemu”. Jedna z najpopularniejszych definicji określa system jako zestaw składników, między którymi zachodzą wzajemne stosunki i interakcje, a każdy składnik połączony jest z każdym innym bezpośrednio lub pośrednio. (Ackoff 1973, s. 143-161) Piotr Sienkiewicz podaje natomiast następującą definicję: „System jest pojęciem desygnującym pewną całość tworzoną przez określony zbiór obiektów (elementów) i powiązań (relacji) między nimi, rozpatrywaną z określonego punktu widzenia (aspektu badań).” (Sienkiewicz 1988, s. 17) Z kolei Peter M. Senge używa omawianego terminu w znaczeniu szerokim, definiując system jako pewną skomplikowaną całość złożoną z wielu powiązanych ze sobą podsystemów i elementów oraz wchodzącą w relacje ze środowiskiem, w którym się znajduje. (Senge 2003, s. 9)

Jeśli w systemie działają ludzie, nosi on miano systemu działania lub systemu celowo działającego (Konieczny 1983, s. 19), a jeden z jego elementów (człowiek lub grupa ludzi) pełni rolę podmiotu sterującego. (Frąckiewicz i Leon, 2001, s. 38) Dla potrzeb moich badań – po uwzględnieniu wyżej przytoczonych definicji – „systemem działania” nazywam zestaw wzajemnie powiązanych elementów funkcjonujących jako całość, przy czym jeden z tych elementów jest podmiotem sterującym (człowiekiem, grupą ludzi). (Gozdowska 2009, s. 75-96)

W wyniku reformy decentralizującej polski system oświaty<sup>3</sup> jednostki samorządu terytorialnego – gminy, powiaty i województwa – stały się organami prowadzącymi dla różnych typów publicznych szkół i placówek oświatowych. Ich przyporządkowanie

<sup>3</sup> Reforma administracji publicznej (nazywana inaczej samorządową) została wprowadzona dwuetapowo w latach 90. ubiegłego stulecia.

określają przepisy prawa oświatowego<sup>4</sup>. Pozwala to na wyróżnienie gminnych, powiatowych i wojewódzkich systemów oświatowych. Przedmiot moich badań – gminne systemy oświaty – nazywam również lokalnymi systemami oświaty i określeń tych używam zamiennie.

W skład lokalnego systemu oświaty wchodzi:

1. Decydent systemowy składający się z:
2. organów samorządu gminy wykonujących funkcje właścicielskie;
3. rady gminy będącej organem stanowiącym i kontrolnym samorządu gminnego,
4. wójta (burmistrza lub prezydenta miasta), który jest organem wykonawczym gminy,
5. kuratora oświaty będącego organem sprawującym nadzór pedagogiczny,
6. Elementy zgrupowane wokół decydenta systemowego zmieniające się pod wpływem podejmowanych przez niego decyzji, czyli<sup>5</sup>:
  - a. szkoły podstawowe i gimnazja<sup>6</sup>.

Lokalne systemy oświatowe zmieniają się pod wpływem decyzji podejmowanych przez organy samorządu (władze samorządowe). Decyzje władz samorządowych są reakcją na zmiany zachodzące w otoczeniu tych systemów. Przy czym decyzja oznacza „wybór jednego spośród możliwych wariantów postępowania, dokonywany po wcześniejszej ocenie każdego z nich ze względu na przyjęte kryteria (dotyczy wszystkich koniecznych do uwzględnienia możliwości postępowania)”. (Flajsok, Męczyńska i Michna 2013, s. 46) Szerszym pojęciem jest proces decyzyjny. Decyzja stanowi ostatni etap procesu decyzyjnego rozpoczynającego się „w momencie zetknięcia z pewnym problemem, a kończącego się w chwili podjęcia działań zmierzających do rozwiązania problemu”. (Bąkowska-Morawska 2008, s. 41)

Organy samorządu podejmują decyzje (uchwały) wynikające z przepisów obowiązującego prawa. Przy czym częste zmiany prawa w tym zakresie skutkują niestabilnością zasad podziału kompetencji w zarządzaniu systemem oświaty pomiędzy administracją rządową i samorządem terytorialnym. Należy zauważyć, że zmiany wprowadzone m.in. w 2003 roku<sup>7</sup> oraz w latach 2015–2016<sup>8</sup> stanowią odwrócenie dotychczasowych tendencji decentralizacyjnych, bowiem w ich wyniku wzmocniono pozycję kuratora kosztem pozycji samorządu.

<sup>4</sup> Do niedawna Ustawa z 7.09.1991 o systemie oświaty, tekst jedn. Dz.U. 2004, nr 256, poz. 2572 z późn. zm., a obecnie Ustawa z 14.12.2016 Prawo oświatowe, Dz.U. 2017, poz. 59 z późn. zm.

<sup>5</sup> Z placówek oświatowych prowadzonych przez gminę objęłam badaniem tylko placówki finansowane z subwencji oświatowej, tj. szkoły podstawowe i gimnazja (bez przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych).

<sup>6</sup> Wdrażana od 1 września 2017 r. reforma struktury szkolnictwa wygasila gimnazja, zastępując je nowymi szkołami ośmioklasowymi. W roku szkolnym 2018/19 naukę ukończył ostatni rocznik gimnazjalistów.

<sup>7</sup> Ustawa z 27.06.2003 o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2003, nr 137 poz. 1304.

<sup>8</sup> Ustawa z 29.12.2015 o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2016, poz. 35; Ustawa z 23.06.2016 o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2016, poz. 1010.

W objętych badaniem latach 2009/10 – 2014/15 (łącznie 6 lat) samorzady posiadały jednak relatywnie duży zakres swobody decyzyjnej w wykonywaniu zadań wynikających z pełnienia roli organu prowadzącego dla publicznych szkół i placówek oświatowych. Do wyłącznej kompetencji rady gminy należało: ustalanie sieci szkolnej, uchwalanie ogólnej wysokości środków przeznaczanych corocznie na lokalny system oświaty, utworzenie szkoły, jej likwidacja bądź przekształcenie, zawieranie porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego w sprawie realizacji zadań oświatowych, przekazanie prowadzenia szkoły (innej jednostce samorządu terytorialnego, osobie prawnej nie będącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej), gospodarowanie majątkiem podlegających samorządowi szkół itd.

Z kolei bieżące funkcjonowanie gminnego systemu oświaty zależało od decyzji wójta (burmistrza lub prezydenta miasta). Organ wykonawczy podejmował decyzje, które umożliwiały wykonywanie uchwał rady gminy, w szczególności tych dotyczących przekształcania lokalnego systemu oświaty. Ponadto zatwierdzał arkusze organizacyjne szkół, ustalał wysokość przeznaczonych dla nich środków budżetowych, a także sprawował nadzór nad prawidłowością dysponowania tymi środkami oraz gospodarowaniem mieniem szkół, itp.

W procesie decyzyjnym dotyczącym funkcjonowania lokalnej oświaty istotną rolę może odgrywać także rada oświatowa – organ społeczny o charakterze opiniotwórczym i doradczym w stosunku do organu stanowiącego i wykonawczego.<sup>9</sup> Decyzję o jej powołaniu może podjąć (nie musi) rada gminy. Niestety, w żadnej z badanych gmin nie powołano do życia rady oświatowej. Te organy społecznej kontroli funkcjonują tylko w nielicznych polskich samorządach.<sup>10</sup>

W objętym badaniem okresie rola kuratora oświaty sprowadzała się głównie do opiniowania planów sieci publicznych szkół oraz planów likwidacji lub przekształcania szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Opinie te nie miały jednak charakteru wiążącego, a więc zakres swobody decyzyjnej władz samorządowych był w tym obszarze bardzo szeroki. Wyjątek stanowiła sytuacja, kiedy organ prowadzący zamierzał połączyć szkołę podstawową i gimnazjum, bądź też przekazać osobie fizycznej lub fundacji prowadzenie małej (liczącej do 70 uczniów) szkoły publicznej, bez konieczności jej wcześniejszej likwidacji. Opinia kuratora miała wówczas charakter bezwzględnie wiążący.

Lokalne systemy oświaty są systemami otwartymi – wchodzą w interakcję z otoczeniem. Otoczeniem systemu nazywamy wszystko to, co występuje na zewnątrz

<sup>9</sup> Do kompetencji rady oświatowej należy: 1) badanie potrzeb oświatowych na obszarze działania jednostki samorządu oraz przygotowywanie projektów ich zaspokajania, 2) opiniowanie budżetu jednostki samorządu w części dotyczącej wydatków na oświatę, 3) opiniowanie projektów sieci publicznych szkół i placówek, 4) opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego wydawanych w sprawach oświaty, 5) wyrażanie opinii i wniosków w innych sprawach dotyczących oświaty. (Dz.U. 2017, poz. 59 z późn. zm., art. 78, ust.1.)

<sup>10</sup> Pojawiły się one zaledwie w kilku dużych miastach (np. Katowice 2003, Zielona Góra 2003, Gdańsk 2007, Kołobrzeg 2007) i w kilku mniejszych (np. Siemianowice Śląskie 2003, Jelcz Laskowiec 2003, Pyrzyce 2007, Wiązowna 2007, Piaseczno 2012).

systemu i wywiera wpływ na jego działanie lub samo temu wpływowi podlega. (Frąckiewicz i Leon 2001, s. 14) Wytyczenie granicy pomiędzy systemem a jego otoczeniem oraz określenie tych cech otoczenia, które uważa się za istotne, podczas opisywania jego stanu (oraz stanu samego systemu), zależy od badacza określającego konwencję analizy systemu. (Koźmiński i Piotrowski 2013) Krzysztof Obłój wyróżnia otoczenie bliższe i dalsze. (Obłój 2001, s. 108) Otoczenie dalsze to ta część otoczenia, której zmiany wpływają na działanie systemu, ale na którą system ma wpływ niewielki. Typowymi przykładami są zmiany polityczne, regulacje prawne (ustawodawstwo państwowe i ponadnarodowe), trendy demograficzne. Z kolei otoczenie bliższe to część otoczenia, której zmiany wpływają na działanie systemu i którą system może zmieniać, na przykład: odbiorcy, dostawcy, konkurenci. W przypadku lokalnych systemów oświatowych są to na ogół: szkoły średnie (odbiorcy), przedszkola i oddziały przedszkolne przy szkołach podstawowych (dostawcy), niepubliczne szkoły podstawowe i gimnazja (konkurenci). Obłój wprowadza także generalną segmentację otoczenia, czyli jego podział na otoczenie ekonomiczne, demograficzne, społeczne, technologiczne i polityczno-prawne. (Obłój 2001, s. 108-109) Segmentację tę wykorzystałam dla potrzeb moich badań, o czym piszę w dalszej części.

Oddziaływanie otoczenia na system to „wejście” systemu, natomiast oddziaływanie systemu na otoczenie to „wyjście” systemu. (Frąckiewicz i Leon, 2001, s. 28) Wymiana z otoczeniem polega przede wszystkim na tym, że wytwarzane przez system produkty przekazywane są do otoczenia i jakąś jego istotną potrzebę zaspokajają. Otoczenie natomiast jest źródłem zasobów, które umożliwiają systemowi funkcjonowanie i rozwój. (Koźmiński i Piotrowski 2013, s. 638) Przy czym dla potrzeb moich badań przyjąłam, że zasoby to zbiór obiektów niezbędnych dla funkcjonowania i rozwoju systemu. (Obłój 2001, s. 85)

Badane systemy zostały utworzone dla osiągnięcia określonych celów (zaspokojenia potrzeb społecznych). Z kolei dla ich funkcjonowania niezbędne są zasoby. Oznacza to, że przydatność tych systemów możemy mierzyć poziomem osiągnięcia celu, pamiętając jednocześnie, że muszą one funkcjonować. Sumując, możemy powiedzieć, że efektywne systemy to takie, które jednocześnie umożliwiają osiągnięcie celu, dla którego zostały stworzone i są zdolne do pozyskiwania zasobów niezbędnych dla ich funkcjonowania i rozwoju.

Celem badania było uzyskanie całościowego obrazu funkcjonowania lokalnych systemów oświatowych, ze szczególnym uwzględnieniem uwarunkowań decyzji podejmowanych przez decydenta systemowego (władze samorządowe) oraz efektywności tych systemów.

Pierwszym problemem analizowanym w ramach wyznaczonego celu badań były uwarunkowania decyzji władz samorządowych. Poszukiwałam ich w otoczeniu badanych systemów. Analiza struktur otoczenia lokalnych systemów oświatowych pozwoliła wziąć pod uwagę te same kategorie, którymi K. Obłój posługuje się w generalnej segmentacji otoczenia, dostosowując je jednocześnie do potrzeb prowadzonych badań: zrezygnowałam z wyróżnienia uwarunkowań technologicznych, pojęcie „uwarunko-

wania polityczno-prawne” rozbiłam na dwie części oraz wprowadziłam pojęcie „uwarunkowań pedagogicznych”. Zabieg ten pozwolił na uwzględnienie specyfiki badanego obszaru, bez zmiany założeń klasyfikacji Obłója. Należy jednak zaznaczyć, że podział ten nie jest ostry, poszczególne segmenty często zachodzą na siebie, a zdarzenia w jednym segmencie wpływają na trendy i zdarzenia w innych.

Dla potrzeb badań przyjąłam, że są to uwarunkowania: polityczne, pedagogiczne, społeczne, prawne, demograficzne i ekonomiczne. Jednocześnie ustaliłam, że pojęcie „uwarunkowania polityczne” obejmuje swym zasięgiem problem wpływu polityki oświatowej na poziomie centralnym (brak długofalowej koncepcji rozwoju polskiego systemu oświaty) na decyzje podejmowane przez władze samorządowe związane z funkcjonowaniem lokalnego systemu oświaty. Poprzez „uwarunkowania pedagogiczne” rozumiem programy nauczania oraz wyniki pracy szkół gminnych określone na podstawie egzaminów zewnętrznych, zaś „uwarunkowania społeczne” dotyczą kwestii związanych z oczekiwaniami społeczeństwa wobec systemu, czyli dostępności szkół dla najmłodszych mieszkańców gminy oraz adekwatnych warunków kształcenia. „Uwarunkowania prawne” dotyczą istniejącego w oświacie podziału kompetencji pomiędzy organ prowadzący (jednostkę samorządu terytorialnego) i organ sprawujący nadzór pedagogiczny (kuratora oświaty) oraz wpływu obowiązującego prawa<sup>11</sup>, przede wszystkim ustawy Prawo oświatowe (wcześniej ustawa o systemie oświaty) i Karty Nauczyciela na decyzje podejmowane przez samorząd gminny związane z funkcjonowaniem lokalnego systemu oświaty. Termin „uwarunkowania demograficzne” odnosi się do struktury demograficznej ludności zamieszkującej teren gminy oraz wpływu zmian stanu liczebnej ludności w wieku szkolnym na planowanie i realizację zadań oświatowych. Natomiast pojęcie „uwarunkowania ekonomiczne” oznacza zagadnienia związane z finansowaniem tych zadań. Uwarunkowania nazywam również przesłankami i określeń tych używam zamiennie.

Drugą kwestią podjętą w badaniach było określenie efektywności gminnych systemów oświatowych. Istotą i zarazem celem funkcjonowania lokalnych systemów oświatowych jest umożliwienie najmłodszym mieszkańcom gminy uzyskania wykształcenia. Oznacza to, że systemy te powinny również zaspokajać określone potrzeby społeczne. A do ich funkcjonowania i rozwijania się niezbędne są zasoby. Ocena efektywności badanych systemów może więc być dokonana z punktu widzenia dwóch powyższych aspektów, przy uwzględnieniu jednego lub obydwu z nich. W moich badaniach „efektywność systemu” oznacza jego zdolność do pozyskiwania zasobów niezbędnych do funkcjonowania i rozwoju oraz osiągnięcie przez ten system określonych celów (zaspokajanie potrzeb społecznych). (Mazurkiewicz 2011, s. 47-57)

Zasoby to zbiór obiektów niezbędnych dla funkcjonowania i rozwoju systemu. System zamiera, jeśli traci zdolność do ich pozyskiwania. Decydent systemowy powi-

<sup>11</sup> W polskim prawie oświatowym zaszła bardzo poważna zmiana. 14.12. 2016 r. uchwalono pakiet dwóch ustaw: Prawo oświatowe oraz przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe. Termin wejścia w życie większości przepisów wyznaczono na 1.09. 2017 r. W ostatnim okresie znowelizowana została również Karta Nauczyciela.

nien wówczas dostosować system do funkcjonowania w zmieniających się warunkach. Wśród zasobów lokalnego systemu oświaty można wyróżnić:

- osobowe (uczniowie, którzy zamierzają podjąć lub kontynuować naukę w szkołach należących do systemu; nauczyciele ubiegający się o zatrudnienie w tych szkołach; inne osoby starające się o zatrudnienie w charakterze pracownika administracyjnego, technicznego itp.);
- ekonomiczne (subwencja oświatowa, darowizny pochodzące z dobrowolnych wpłat dokonywanych przez rodziców, dodatkowe środki pozyskiwane przez szkołę np. z wynajmu sal lekcyjnych);
- rzeczowe (budynki, grunty, media, wyposażenie sal lekcyjnych, pomoce dydaktyczne, sprzęt biurowy, materiały niezbędne do wykonywania remontów i napraw);
- pedagogiczne (programy nauczania, metody pracy z uczniem, podręczniki, opracowania, materiały pomocnicze);
- energetyczne (prąd elektryczny, gaz, woda);
- itp.

Dokonując oceny efektywności gminnych systemów oświatowych, wzięłam pod uwagę następujące zasoby:

- osobowe (uczniowie przyjmowani do szkół podstawowych i gimnazjów; przeliczeniowe etaty nauczycielskie tworzone bądź likwidowane w tych szkołach);
- ekonomiczne (środki przekazywane z budżetu państwa na funkcjonowanie szkół w postaci subwencji oświatowej).

W przypadku lokalnych systemów oświatowych mamy do czynienia z następującą sytuacją. Z jednej strony zbiór najmłodszych mieszkańców gminy, którzy podejmują naukę w szkołach należących do systemu, nazywamy zasobem systemu. Z drugiej zaś zbiór ten definiuje potrzebę społeczną. Ta dwoistość ma znaczenie przy opisie funkcjonowania systemu i jego relacji z otoczeniem. Ponadto jest konsekwencją przyjętego układu odniesienia. Jeśli układem odniesienia jest system, to zbiór ten jest zasobem. Jeżeli natomiast układem odniesienia jest otoczenie systemu, to zbiór ten jest miarą potrzeby społecznej. Podobnie zbiór nauczycieli zatrudnionych w systemie z jednej strony jest zasobem systemu, z drugiej oznacza potrzebę społeczną. Poprawnie funkcjonujący system jest zatem jednocześnie zakładem pracy i zleceniodawcą prac. Mamy więc prawo uwzględnić w jego ocenie kwestię istnienia potrzeby pracy (przede wszystkim dla nauczycieli), którą może zaspokajać. Przy czym może to być odbierane jako działanie pozytywne – przyjmowanie do pracy, albo negatywne – zwalnianie z pracy.

W związku z powyższym za miarę zaspokajania przez lokalny system oświatowy potrzeb społecznych przyjęłam:

- uczniów przyjmowanych do szkół podstawowych i gimnazjów;
- etaty nauczycielskie utworzone bądź zlikwidowane w tych szkołach.

Przyjęte założenia upoważniały mnie do sformułowania następujących problemów badawczych:



1. Jakie uwarunkowania miały zasadnicze znaczenie przy podejmowaniu przez decydena systemowego (władze samorządowe) decyzji zmieniających lokalne systemy oświatowe?

Ustałam, że zmienną niezależną są uwarunkowania (polityczne, pedagogiczne, społeczne, prawne, demograficzne, ekonomiczne), natomiast zmienną zależną – decyzje władz samorządowych zmieniające lokalne systemy oświatowe.

2. Czy zmiany zachodzące w lokalnych systemach oświatowych poprawiały efektywność ich funkcjonowania?

Przyjęłam, że zmienną niezależną są zmiany zachodzące w lokalnych systemach oświatowych, zaś zmienną zależną – efektywność tych systemów.

### 3. Metodyka badania

Dla przeprowadzenia badań wybrałam metodę jakościową – studium przypadku (ang. case study), której głównym celem jest jak najlepsze zobrazowanie jednego lub większej liczby przypadków. Jedna z definicji określa studium przypadku jako „podejście jakościowe, w którym badacz poddaje analizie ograniczony system (przypadek) lub kilka ograniczonych systemów (przypadków) z uwzględnieniem aspektu czasowego, stosując szczegółowe i pogłębione procedury zbierania danych o różnorodnym charakterze (np. obserwacji, wywiadów, materiałów audiowizualnych, dokumentów, raportów), w wyniku czego uzyskuje opis przypadku oraz wiele wątków ogólnych wyłonionych na podstawie przypadku”. (Creswell 2007, s. 73)

Badanie przeprowadziłam w oparciu o sześć przypadków.<sup>12</sup> Każde badanie wykorzystujące metodę studium przypadku, niezależnie od liczby analizowanych przypadków, wymaga dogłębnego poznania każdego z nich. (Stake 2009, s. 625) Zasadą tej metody jest bowiem konieczność potraktowania danego przypadku całościowo, jako unikalnego zjawiska, w celu odkrycia jego wewnętrznej dynamiki. Ma to swoje konsekwencje dla postępowania analitycznego – badając więcej niż jeden przypadek, należy najpierw sporządzić osobny raport dla każdego z nich, a dopiero później dokonać ewentualnej analizy porównawczej. Jak podkreślają Matthew B. Miles i A. Michael Huberman sprawą zasadniczą jest bowiem zrozumienie dynamiki każdego poszczególnego przypadku, zanim przejdziemy do analizy przekrojowej. (Miles i Huberman 2000, s. 213) Inaczej grozi nam powierzchowność. Pomimo braku możliwości generalizacji statystycznej, wnioski ze studium przypadku mogą mieć charakter teoretyczny, ponieważ pozwalają na stworzenie pewnej typologii albo wzbogacenie wiedzy teoretycznej o zjawiska określonego rodzaju. Szczególną wagę przykładają się wówczas do doboru przypadków do badania. Powinny to być przypadki, dzięki którym z największym prawdopodobieństwem uda się zaobserwować interesujące nas mechanizmy i zjawiska. (Strumińska-Kurta i Koładkiewicz 2012, s. 9-10)

<sup>12</sup> Badanie takie bywa określane mianem wielokrotnego studium przypadku (ang. multiple case study).

Metodę studium przypadku cechuje wielość stosowanych technik badawczych i źródeł pozyskiwania danych. Triangulacja, czyli łączenie różnych technik i źródeł, do której dochodzi w trakcie procesu badawczego, pozwala na pełniejszy opis i wieloaspektowe zrozumienie badanych przypadków, zwiększając trafność wniosków.<sup>13</sup> W moim badaniu zastosowałam następujące techniki badawcze:

1. wywiady: dotyczyły kwestii sposobu zarządzania lokalnymi systemami oświatowymi w badanych gminach (istnienie strategii oświatowej jako oddzielnego dokumentu bądź rozdziału w ogólnej strategii rozwoju, lokalizacja obsługi administracyjno-księgowej szkół, instrumenty wspierające zarządzanie lokalnym systemem oświaty, sposób przygotowania planów finansowych szkół, sposób wyboru na stanowisko dyrektora szkoły, rola jaką pełni dyrektor szkoły – nauczyciel odpowiadający za proces dydaktyczny czy menedżer); przeprowadziłam je z osobami zajmującymi się tematyką oświaty w urzędzie gminy;
2. analiza dokumentów zastanych: odnosiła się do funkcjonowania lokalnych systemów oświatowych i uwarunkowań decyzji zmieniających te systemy; objęła dokumenty regulujące działalność samorządów gminnych (statut gminy, regulamin organizacyjny urzędu gminy, strategia rozwoju gminy i/lub strategia oświatowa, budżet gminy) oraz uchwały (rady gminy) i zarządzenia (wójta lub burmistrza) w sprawach dotyczących oświaty;
3. indywidualne pogłębione wywiady: dotyczyły funkcjonowania gminnych systemów oświatowych oraz podejmowanych przez władze samorządowe decyzji zmieniających badane systemy i uwarunkowań tych decyzji: politycznych, demograficznych, społecznych, pedagogicznych, ekonomicznych, prawnych; przeprowadziłam je z osobami pełniącymi kluczowe funkcje w organach samorządowych oraz zajmującymi się problematyką oświatową w urzędzie gminy;
4. analiza danych statystycznych: posłużyła do obliczenia i porównania lokalnych wskaźników oświatowych w kolejnych analizowanych latach, dzięki czemu możliwe było uchwycenie zmian zachodzących w badanych systemach oświatowych; objęła dane pochodzące z „Informacji o realizacji zadań oświatowych” oraz gminnych sprawozdań budżetowych;
5. analiza efektów pracy szkół: dotyczyła analizy efektów nauczania w szkołach gminnych, z uwzględnieniem wskaźnika EWD (Edukacyjna Wartość Dodana) dla gimnazjów oraz wyników sprawdzianu dla szkół podstawowych; objęła wyniki sprawdzianów (pobrane ze strony okręgowych komisji egzaminacyjnych) oraz informacje o dynamice wyników egzaminacyjnych gimnazjów (uzyskane ze strony [www.ewd.edu.pl](http://www.ewd.edu.pl)).

Ważnym aspektem prowadzenia badań w metodyce studium przypadku jest wybór przypadków. Zakładając ograniczoną liczbę obiektów możliwą do przebadania oraz wyznaczając sobie cel, jako teren badania, wybrałam w sposób celowy sześć gmin zróżnicowanych pod względem regionu (położonych w województwach: kujawsko-po-

<sup>13</sup> Zasadniczym celem triangulacji jest podniesienie wiarygodności pomiaru. (Frankfort-Nachmias, i Nachmias 2011, s. 611)

morskim, mazowieckim, pomorskim, warmińsko-mazurskim), wielkości, typu, poziomu zaludnienia, układu przestrzennego, dochodów. Charakterystykę gmin<sup>14</sup>, w których funkcjonują badane systemy przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Charakterystyka gmin, w których funkcjonują badane systemy

Nazwa gminy	Typ gminy	Województwo	Powierzchnia (w km <sup>2</sup> )	Gęstość Zaludnienia (osoby/km <sup>2</sup> )	Udział dochodów własnych w dochodach ogółem (w%)
1	2	3	4	5	6
Jarząb	miejska	mazowieckie	24	800	75
Kamion	wiejska	kujawsko-pomorskie	115	34	25
Oczar	miejska	warmińsko-mazurskie	14	2 400	50
Piaski	miejsko-wiejska	mazowieckie	130	610	80
Plewki	wiejska	pomorskie	80	102	35
Stoki	wiejska	kujawsko-pomorskie	180	54	47

Źródło: Opracowanie własne na podstawie na podstawie opracowań GUS, Bank Danych Lokalnych.

Zbieranie materiału badawczego przebiegało w kilku etapach:

1. Wyjazdy w teren poprzedziła analiza dokumentów zastanych dotyczących funkcjonowania lokalnych systemów oświatowych oraz uwarunkowań decyzji władz samorządowych zmieniających te systemy. Dokumenty dostępne były na stronach internetowych gmin i/lub w biuletynie informacji publicznej; w kilku przypadkach władze samorządowe nie opublikowały „Informacji o realizacji zadań oświatowych”, ale udostępniło mi je do badań w trakcie mojego pobytu w gminach.
2. W terenie przebywałam w okresie od 27 października do 17 listopada 2015 roku (łącznie 22 dni z przerwami). W tym czasie odbyłam sześć dwudniowych wizyt badawczych. Wszystkie poprzedzone były kontaktem telefonicznym z wójtem/burmistrzem lub sekretarzem, bądź też osobą zajmującą się tematyką oświaty w gminie. Wizyty badawcze przebiegały zgodnie z zaplanowanym harmonogramem. Respondenci chętnie udzielali wywiadów (wszystkie przeprowadziłam w zaplanowanych terminach), nie było także problemu z ich nagrywaniem

<sup>14</sup> Nazwy gmin zostały zmienione ze względu na standardy etyczne przyjęte w badaniach społecznych. Ponieważ istotną część materiału badawczego (wywiady indywidualne) stanowią wypowiedzi respondentów, które zawierają opinie i oceny na tematy dotyczące oświaty gminnej, a sami respondenci pełnią aktualnie funkcje publiczne, identyfikacja ich tożsamości mogłaby przynieść im osobiste szkody.

(wszystkie zostały zarejestrowane), nikt nie zrezygnował z uczestnictwa w badaniach.

3. Ostatnim etapem gromadzenia materiału badawczego była analiza efektów pracy szkół (z uwzględnieniem wskaźnika EWD dla gimnazjów i wyników sprawdzianu dla szkół podstawowych) oraz analiza danych statystycznych (pochodzących z informacji o realizacji gminnych zadań oświatowych i sprawozdań budżetowych).

W trakcie badań zgromadziłam pięć zbiorów danych:

- nagrania indywidualnych wywiadów pogłębionych, w których wzięło udział 16 osób (2 burmistrzów, 3 wójtów, 4 sekretarzy, skarbnik, 6 osób zajmujących się sprawami oświaty w gminie); wywiady zostały zarejestrowane dźwiękowo (za zgodą osób badanych), łączna długość nagrań wynosi: 39 godzin 37 minut;
- zbiór dokumentów zastanych: analizie poddano 6 zestawów dokumentów zastanych liczących w sumie 581 jednostek; treści dokumentów zostały zarejestrowane w formie elektronicznej i/lub papierowej (kserokopia);
- zbiór danych statystycznych: analizie poddano 6 zestawów danych liczących 121 jednostek;
- wyniki wywiadu, w którym wzięło udział 6 respondentów;
- wyniki pracy szkół w 6 lokalnych systemach oświaty;
- oraz notatki terenowe badaczki.

Materiał badawczy w postaci transkrypcji wywiadów, dokumentów zastanych, danych statystycznych oraz efektów pracy szkół został następnie poddany analizie i interpretacji, na podstawie których sformułowałam poniższe wnioski.

## 4. Wnioski z badań

Przeprowadzone studia empiryczne dotyczyły uwarunkowań decyzji podejmowanych przez władze samorządowe w kwestii funkcjonowania lokalnych systemów oświatowych oraz efektywności tych systemów. Dobór do badania gmin zróżnicowanych pod względem regionu (położone w województwach: kujawsko-pomorskim, mazowieckim, pomorskim, warmińsko-mazurskim) wielkości, typu, poziomu zaludnienia, układu przestrzennego, dochodów pozwolił na prześledzenie różnych przesłanek decyzji podejmowanych przez władze samorządowe w kwestii funkcjonowania lokalnych systemów oświatowych oraz na stworzenie katalogu uwarunkowań mających zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania gminnej oświaty publicznej. Do uwarunkowań tych należą:

- Brak długofalowej koncepcji rozwoju polskiego systemu oświaty orientującej rządową politykę edukacyjną na poziomie centralnym oraz samorządową politykę edukacyjną na poziomie lokalnym (Jarząb, Piaski). W rezultacie następujące po sobie rządy realizują w obszarze oświaty cele polityczne wiodących partii, niekiedy skrajnie zróżnicowane i obliczone na doraźny efekt. Najwyższym

sposobem na wprowadzanie zmian jest dla nich modyfikowanie zapisów prawa oświatowego (Ustawa o systemie oświaty, Prawo oświatowe, Karta Nauczyciela). Samorządy skazane są w tej sytuacji na działania „reaktywne”, przebiegające w stanie permanentnej niepewności i pozbawione strategicznej perspektywy.

- Niestabilność zasad podziału kompetencji w zarządzaniu systemem oświaty pomiędzy administracją rządową i samorządem terytorialnym (Jarzab, Piaski). Najbardziej widocznym efektem ścierania się „państwowego” i „samorządowego” modelu zarządzania są zmiany w pozycji kuratora oświaty w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego. Zmiany wprowadzone w tym zakresie m.in. w czerwcu 2003 roku (rząd koalicji SLD-UP-PSL) oraz w latach 2015–2016 (rząd PiS) stanowią odwrócenie dotychczasowych tendencji decentralizacyjnych i polegają na wzmocnieniu pozycji kuratora kosztem pozycji samorządu. Działacze i pracownicy samorządu terytorialnego widzą w tym zakwestionowanie konstytucyjnej zasady subsydiarności (pomocniczości) i wynikającej z niej ustrojowej pozycji samorządu terytorialnego. Powrót do rozwiązań, w których organy centralne pełnią funkcję zwierzchnią wobec szkół publicznych, nie jest przy tym jednoznacznie odrzucany – przeciwnie, bywa wręcz traktowany jako rozwiązanie zdejmujące z barków samorządu kłopotliwy ciężar zarządzania oświatą publiczną. Wynika to jednak bardziej ze zbiorowych frustracji niż z braku przekonania o sensie istnienia oświaty samorządowej.
- Prawo oświatowe ograniczające autonomię samorządów w zarządzaniu lokalnymi systemami oświaty (Kamion, Oczar, Piaski, Plewki). Dla władz badanych gmin największe pod tym względem ograniczenie stanowi Karta Nauczyciela regulująca (minimalny) poziom wynagrodzeń nauczycieli szkół samorządowych. Uczestnicy badań dostrzegają w takim rozwiązaniu wewnętrzną sprzeczność i zatarcie różnicy między zadaniem zleconym a zadaniem własnym.<sup>15</sup> Kolejnym ograniczeniem autonomii jednostek samorządu terytorialnego jest ustawowe uregulowanie zasad zatrudniania kadry pedagogicznej. Zdaniem samorządowców status nauczyciela szkoły publicznej nie pozwala wpływać na jakość jego pracy za pomocą istotnych bodźców finansowych oraz ogranicza prowadzenie polityki kadrowej przez dyrektorów. Formuła wprowadzonego dwie dekady temu systemu awansu zawodowego dawno „się wyczerpała” i wymaga całościowej rekonstrukcji. Co istotne, władze samorządowe wyrażają nie tylko niezadowolony z takiego stanu rzeczy, ale niekiedy również niechęć do środowiska nauczycielskiego – jest to sytuacja bardzo niekorzystna i wymagająca pilnych rozwiązań. W efekcie samorząd terytorialny nie czuje się partnerem centralnej administracji publicznej, a jedynie mało ważnym wykonawcą jej zleceń.

<sup>15</sup> Podobną opinię wyraził ekspert w zakresie tematyki samorządowej – Michał Kulesza: „ustawodawstwo dotyczące szkół i zawodu nauczycielskiego właściwie każe zaliczyć oświatę do zadań zleconych samorządu”, ponieważ w tym zakresie „[...] swoboda samorządu jest znikoma, a istotą zadań własnych jest przecież to, że władza samorządowa sama określa sposoby ich realizacji”. Na rozdrożu, dostęp 10.01.2016, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/finanse/na-rozdrozu>

- Sposób finansowania oświaty (Kamion, Oczar, Piaski, Stoki). Ograniczonej autonomii samorządów towarzyszy niedoskonały sposób podziału środków przekazywanych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach części oświatowej subwencji ogólnej będącej podstawowym źródłem finansowania szkół i placówek oświatowych. Subwencja ta równa jest iloczynowi liczby uczniów kształcących się w szkołach prowadzonych przez daną jednostkę samorządu i stawki określonej w algorytmie naliczania subwencji. Co istotne, ów algorytm nie odzwierciedla kosztów zadań oświatowych i nie jest powiązany z określonymi standardami edukacyjnymi w zakresie kosztów realizacji poszczególnych zadań. Zdaniem uczestników badania znacznej odpowiedzialności samorządu za sprawy oświaty nie towarzyszą zatem stosowne uprawnienia i zabezpieczenia finansowe<sup>16</sup>, a trwający od wielu lat impas uważają za główną przeszkodę w realizacji zadań oświatowych w efektywny ekonomicznie sposób.
- Sytuacja demograficzna. W ciągu ostatniego ćwierćwiecza w części polskich gmin (Kamion) zmniejszyła się liczba ludności ze względu na mniejszą dzietność, migracje regionalne i zagraniczne. W niektórych gminach jednak (Piaski), zwłaszcza tych ulokowanych w pobliżu aglomeracji miejskiej i posiadających korzystne warunki do zamieszkania, zachodzi sytuacja odwrotna. Wahania liczebności dzieci w wieku szkolnym wymagają od władz gminnych pogłębionych analiz i zmian w sieci szkolnej. Ich kierunek determinuje w znacznej mierze – choć niecałkowicie – algorytm naliczania subwencji oświatowej.
- Oczekiwania społeczne. W badanych gminach, szczególnie tych o charakterze wiejskim, dostępność placówek dla najmłodszych mieszkańców stanowi istotną przesłankę podczas podejmowania decyzji o kształcie sieci szkolnej, niekiedy bardziej istotną niż kwestie ekonomiczne powiązane z algorytmem naliczania subwencji oświatowej (Plewki, Stoki). W porównaniu do działań samorządów gminnych z lat 90. minionego stulecia (masowa likwidacja szkół wiejskich) jest to istotna zmiana świadcząca o rosnącym poczuciu odpowiedzialności władz samorządowych za jakość oświaty na ich terenie. Niestety, obecny sposób finansowania oświaty w ramach części oświatowej subwencji ogólnej nie uwzględnia zróżnicowania gmin pod względem demograficznym i geograficznym, przez co jest korzystniejszy dla jednostek o bardziej skupionej sieci szkolnej. (Herczyński i Siwińska-Gorzelałak 2016, s. 47-66) W ten sposób samorzady kierujące się w swoich działaniach potrzebami lokalnymi są „karane” za właściwe rozumienie swojej misji.

Wyniki badań powinny wzbudzać głęboki niepokój – samorząd terytorialny, stanowiący od trzech dekad, obok centralnej administracji publicznej, podstawę funkcjonowania naszego państwa, wciąż nie ma ugruntowanej pozycji i właściwego systemu

<sup>16</sup> Jest to pogląd podzielany przez większość środowisk samorządowych, które w roku 2012 przedstawiły projekt legislacyjny (SKO 26.09.2012), a w nim warunki, jakie powinny być spełnione, aby samorzady mogły skutecznie finansować i realizować zadania oświatowe. Samorządowy projekt nie stał się jednak okazją do podjęcia merytorycznej dyskusji na ten temat.

wsparcia. Wskazane przez uczestników badania szczególnie istotne przesłanki – takie jak brak długofalowej koncepcji rozwoju polskiego systemu oświaty, stanowiące prawo oraz finansowanie zadań oświatowych – ograniczają samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w zarządzaniu lokalnymi systemami oświaty i są uzależnione od polityki na szczeblu centralnym. Jest to sprzeczne z zasadą subsydiarności, zakładającą, że państwo wykonuje jedynie te zadania, z których nie mogą skutecznie wywiązać się jednostki i społeczności lokalne. W ostatnich latach obserwujemy w naszym kraju nie tylko wstrzymywanie procesu decentralizacji oświaty, lecz także poważne działania na rzecz jej recentralizacji, a więc przejmowania przez administrację rządową praw, obowiązków i środków przekazanych poprzednio władzom lokalnym i regionalnym. Zjawisko to dostrzegamy obecnie w tak wielu innych dziedzinach życia publicznego, że można je uznać za ogólną tendencję wstecznego przekształcania ustroju państwa, wbrew potrzebom i historycznej logice.

Ważną rolę w procesie podejmowania decyzji o kształcie sieci szkolnej, szczególnie w gminach o charakterze wiejskim, odgrywają także przesłanki demograficzne i społeczne. Uczestnicy badań wypowiedzieli się jednak na ten temat w sposób świadczący o posiadaniu poczucia kompetencji i sprawstwa. A pojawiające się niekiedy istotne i nagle przeszkody traktowali jako wyzwania, które realizowali w poczuciu misji publicznej, odczuwając satysfakcję z ich pokonania.

Niepokoi natomiast fakt, że władze badanych gmin, podejmując decyzje w kwestii funkcjonowania lokalnych systemów oświaty, nie uwzględniają przesłanek pedagogicznych (programy nauczania, wyniki pracy szkół określane na podstawie egzaminów zewnętrznych). Przypomnijmy, że bezpośrednia odpowiedzialność polskich samorządów – jako organów prowadzących szkoły – obejmuje zarządzanie siecią szkół i placówek, finansowanie oświaty, współpracę organów prowadzących z dyrektorami szkół itp. Wydaje się jednak, że samorządy powinny uwzględniać w swoich działaniach także kwestie związane z jakością nauczania, bowiem ustawa nakłada na nie obowiązek corocznego przedstawiania informacji o realizacji zadań oświatowych, w tym o wynikach egzaminów zewnętrznych.<sup>17</sup> Władze badanych gmin wykazują pewne zainteresowanie pracą podlegających im szkół, ale nie poświęcają zbyt wiele uwagi efektom kształcenia, określanym na podstawie egzaminów zewnętrznych. Pozytywnie wyróżnia się na tym tle gmina Plewki, bowiem jej wójt – dawny dyrektor szkoły – nie tylko wnikliwie analizuje wyniki egzaminów zewnętrznych, ale także – poprzez system nagród – motywuje uczniów i kadrę nauczycielską do poprawy wyników kształcenia.

Drugim ważnym kryterium oceny lokalnych systemów oświaty było określenie ich efektywności rozumianej jako zdolność do pozyskiwania zasobów niezbędnych dla ich funkcjonowania i rozwoju oraz zaspokajanie potrzeb społecznych. Zmiany zachodzące w analizowanych latach wpływały pozytywnie na efektywność funkcjonowania badanych systemów. Spowodowały to decyzje władz samorządowych w związku z po-

<sup>17</sup> Obowiązujący od 2009 roku wymóg przedstawiania informacji o realizacji zadań oświatowych zapisany był w art. 5a ust. 4 ustawy o systemie oświaty (tekst jedn. Dz.U. 2004, nr 256, poz. 2572 z późn. zm.). Obecnie jest to art. 11 ust. 7 prawa oświatowego (Dz.U. 2017, poz. 59 z późn. zm.).

zyskiwaniem zasobów – uczniów przychodzących do szkół i środków otrzymywanych z budżetu państwa w postaci subwencji. Badane systemy nie zaspokajały jednak w pełni potrzeb społecznych – gminne szkoły podstawowe były przepełnione (Jarząb, Kamion), w niektórych zajęcia odbywały się na dwie zmiany (Jarząb, Oczar, Piaski), a jakość bazy lokalowej bywała niska (np. brak sali gimnastycznej w Kamionie). Władze samorządowe są jednak w pełni świadome tych braków i niedociągnięć. Świadczy o tym aktywna postawa uczestników badań, którzy tego rodzaju problemy traktują jak konkretne zadania na najbliższą przyszłość, mają pomysły na ich rozwiązanie, szukają sprzymierzeńców i środków oraz okazują optymizm.

pozytywnie należy ocenić fakt, że mimo licznych trudności i ograniczeń w sferze uwarunkowań decyzyjnych, efektywność lokalnych systemów oświaty poprawiała się. Oznacza to, że decyzje podejmowane przez władze samorządowe w kwestii funkcjonowania badanych systemów były właściwe. Niestety, niektóre zalecenia lokalnych decydentów ograniczały autonomię podlegających im szkół. Władze samorządowe określały m.in. szczegółowe wytyczne do arkuszy organizacyjnych szkół, a odstępstwa od nich akceptowały tylko w uzasadnionych przypadkach. Przypomnijmy, że zadania organu prowadzącego polegające na „zatwierdzeniu” arkusza organizacyjnego szkoły należą do jego wyłącznej kompetencji i wchodzi w zakres suwerennych decyzji kształtujących lokalną politykę oświatową na terenie danej jednostki samorządu. Jednakże stanowienie przez organ prowadzący jakichkolwiek wytycznych do arkuszy organizacji – nawet przedstawianych jako akt prewencyjny (uprzedzanie dyrektorów szkół lub placówek przed ewentualnymi przyczynami odmowy zatwierdzenia arkusza organizacji) – należy traktować jako formę nacisku na podległe szkoły stosowaną przez władze badanych gmin bez umocowania prawnego. (Pilich i Olszewski 2018, 324-325)

Dlaczego badane systemy nie zaspokajały jednak w pełni potrzeb społecznych? Złożyło się na to kilka czynników. Po pierwsze, częste zmiany w polityce edukacyjnej na poziomie centralnym sprawiły, że władze samorządowe całą swoją uwagę koncentrowały na rozwiązywaniu bieżących problemów oświatowych, kosztem działań strategicznych związanych z dostosowaniem oferty kształcenia do potrzeb lokalnej społeczności. Po drugie, środki pochodzące z budżetu państwa uzupełnione dochodami własnymi nie zaspokajały w pełni zarówno codziennych potrzeb szkół, jak i oświatowych inwestycji infrastrukturalnych w badanych gminach. Władze samorządowe zachęcały wprawdzie dyrektorów do podejmowania działań o charakterze menedżerskim polegających na pozyskiwaniu dodatkowych funduszy (Jarząb, Oczar, Piaski, Plewki), jednakże, w świetle obowiązującego prawa, szkoła publiczna nie może prowadzić działalności zarobkowej<sup>18</sup>. Nie zachęcają też do niej przepisy nakazujące przekazywanie środków uzyskanych np. z wynajmu sali do kasy gminnej. Istotne znaczenie dla kwestii

<sup>18</sup> Ustawa nie daje dyrektorowi szkoły lub placówki prawa do zawierania w imieniu tejże szkoły lub placówki umów cywilno-prawnych (regulowanych przepisami Kodeksu cywilnego). Jednostki organizacyjne podlegające przepisom komentowanej ustawy nie mają podmiotowości cywilnoprawnej, a zatem także możliwości występowania jako strona takich umów, jak np. umowy o dzieło, o roboty budowlane, sprzedaży. Tę konieczną podmiotowość posiada organ prowadzący. (Pilich i Olszewski 2018, s. 394)



zaspokajania potrzeb społecznych w badanych gminach miał również fakt, że w żadnej nich nie powołano do życia organu społecznej kontroli – rady oświatowej – którego zadaniem jest m.in. diagnozowanie lokalnych potrzeb oświatowych oraz inicjowanie prawidłowego ich zaspokajania.

## Zakończenie

Rekomendacje, co do dalszego funkcjonowania polskiej oświaty publicznej są efektem namysłu autorki nad wynikami badań. Można je sprowadzić przede wszystkim do postulowanej przez Bogusława Śliwerskiego „konieczności powrotu do subsydiarnej roli państwa w publicznej edukacji szkolnej dzieci i młodzieży”<sup>19</sup>. Autor ten słusznie uważa, że zmiana autokratycznego i etatystycznego sposobu zarządzania systemem oświaty na demokratyczny i autonomiczny wymaga dalszej decentralizacji i poszerzenia kompetencji struktur samorządowych w oświacie oraz rozszerzenia zakresu kontroli społecznej w tym obszarze. (Śliwerski 2020, s. 205)

B. Śliwerski opowiada się za likwidacją dwoistości władzy oświatowej na rzecz skoncentrowania jej jedynie w strukturach samorządowych: „Ustawowe przeniesienie zadań i kompetencji decyzyjnych MEN do samorządów terytorialnych sprawi, że w centrum pozostanie to, co nie będzie kwestionowane przez obywateli i wykorzystywane przez formację rządzącą do realizowania swoich celów politycznych, a mianowicie: ustalanie, zatwierdzanie i aktualizowanie narodowego *curriculum*, prowadzenie egzaminów zewnętrznych i konstruowanie oraz rozliczanie budżetu oświatowego”. (Śliwerski 2020, s. 204) Z kolei do obowiązków samorządu lokalnego powinno należeć: „wyposażenie szkół, uczniów, programy kształcenia, podręczniki, mundurki, opieka lekarska, posiłki, pomoc socjalna, diagnoza, informatyzacja, pomiar jakości pracy szkół, itd”. (Śliwerski 2020, s. 204) Przeobrażenia te – jak zauważa Bogusław Śliwerski – wiążą się z koniecznością zmian w obszarze makropolityki oświatowej, w tym samoograniczenia władztwa państwowego i przekazania samorządowi kompetencji wraz ze zobiektywizowanymi środkami finansowymi. (Śliwerski 2020, s. 205)

Kwestią w istotny sposób powiązaną z ww. zmianami jest – według B. Śliwerskiego – poddanie polityki oświatowej kontroli społecznej na wszystkich poziomach samorządności. (Śliwerski 2020, s. 205) Autor wskazuje, że cel ten można osiągnąć, wykorzystując istniejące już rozwiązania prawne w tym zakresie, a mianowicie Sejm RP powinien powołać<sup>20</sup> Krajową Radę Oświatową, która będzie miała swoje odzwiercie-

<sup>19</sup> Autor sformułował ten postulat już w roku 2015 w artykule pod tak samo brzmiącym tytułem: „O konieczności powrotu do subsydiarnej roli państwa w publicznej edukacji szkolnej dzieci i młodzieży”, ale do dziś nie stracił on nic na swojej aktualności. (Śliwerski 2015, s. 17- 51)

<sup>20</sup> Warto w tym miejscu nadmienić, że na mocy Zarządzenia nr 4 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 6 marca 2008 r. w sprawie powołania Rady Edukacji Narodowej, Minister Edukacji Narodowej ogólnie powołał do życia Radę Edukacji Narodowej jako swój organ doradczy, niemniej jednak podstawą prawną tego aktu jest art. 7 ust. 4 pkt 5 Ustawy z 8.08.1996 o Radzie Ministrów, Dz.U. 2003, nr 24, poz. 199 z późn. zm.

dlenie strukturalne w województwach, powiatach i gminach. (Śliwerski 2020, s. 205) Należy jednak podkreślić, że aktualne regulacje prawne w sposób nadmiernie zinstytucjonalizowany określają kwestie udziału społeczeństwa i ich organizacji w strukturach oświaty publicznej, dlatego właśnie należałoby je zmodyfikować. (Gozdowska i Uryga 2014; Uryga i Gozdowska 2016) Dalsza decentralizacja i rozszerzenie zakresu kontroli społecznej w polskiej oświacie publicznej może podnieść jakości działań oświatowych i pedagogicznych, jak również sprawić, że lepiej zaspokajane będą potrzeby społeczne w tym zakresie.

## Literatura

- Ackoff, Russell L. 1973. O systemie pojęć systemowych. *Prakseologia*, 2, 143-161.
- Bąkowska-Morawska, Urszula. 2008. *Techniki decyzyjne i organizatorskie: ujęcie praktyczne*. Wałbrzych: PWSZ im. Angelusa Silesiusa.
- Creswell, John W. 2007. *Qualitative Inquiry and Research Design. Choosing Among Five Approaches*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Flajszok, Iwona i Anna Męczyńska i Anna Michna. 2013. *Zarządzanie publiczne. Nieprogramowalne decyzje w jednostkach oświatowych*. Warszawa: Difin.
- Frankfort-Nachmias, Chava i David Nachmias. 2011. *Metody badawcze w naukach społecznych*. Poznań: Wydawnictwo Zysk i S-ka.
- Frąckiewicz, Jan i John Leon. 2001. *Systemy sprawnego działania: teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Antyk Marcin Dybowski.
- Gozdowska, Elżbieta. 2009. Zastosowanie paradygmatu systemowego w badaniach. *Edukacja Otwarta*, 1, 75-96.
- Gozdowska, Elżbieta i Danuta Uryga. 2014. *Rada szkoły. Między ideą a praktyką społeczną*. Warszawa: APS.
- Herczyński, Jan i Joanna Siwińska-Gorzela. 2016. Ocena efektywności podziału subwencji oświatowej dla gmin. *Edukacja*, 2, 47-66.
- Koźmiński, Andrzej K. i Włodzimierz Piotrowski. (red.). 2013. *Zarządzanie. Teoria i praktyka*. wyd. 5 zm. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Konieczny, Józef. 1983. *Inżynieria systemów działania*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowo-Techniczne.
- Mazurkiewicz, Anna. 2011. Sprawność działania – interpretacja teoretyczna pojęcia. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 20, 47-57.
- Miles, Matthew B. i A. Michael Huberman. 2000. *Analiza danych jakościowych*. tłum. Stanisław Zabielski. Białystok: Trans Humana.
- Obłój, Krzysztof. 2001. *Strategia organizacji*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Pilich, Mateusz i Artur Olszewski. red. 2018. *Prawo oświatowe oraz przepisy wprowadzające. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.

- Samorzad.pap.pl. 2016. *Na rozdrożu*, Dostęp 10.01.2016. <https://samorzad.pap.pl/kategoria/finanse/na-rozdrozu>
- Senge, Peter M. 2003. *Piąta dyscyplina*. Kraków: Business Press Ltd.
- Sienkiewicz, Piotr. 1988. *Inżynieria systemów kierowania*. Warszawa: PWE.
- Stake, Robert E. 2009. Jakościowe studium przypadku. tłum. Marta Sałkowska. W: *Metody badań jakościowych*, t. 1, red. Norman K. Denzin i Yvonna S. Lincoln, 623-654. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Strumińska-Kurta, Marta i Izabela Koładkiewicz. 2012. Studium przypadku. W: *Badania jakościowe. Metody i narzędzia*, t. 2, red. Dariusz Jemielniak, 1-40. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Sysko-Romańczuk, Sylwia, Piotr Zaborek i Agnieszka Niedźwiedzka. 2012. Modele zarządzania oświatą w polskich samorządach. W: *Zarządzanie oświatą. Biblioteczka Oświaty samorządowej 2*, red. Mikołaj Herbst, 15-65. Warszawa: Ośrodek Rozwoju Edukacji.
- Śliwerski, Bogusław. 2015. O konieczności powrotu do subsydiarnej roli państwa w publicznej edukacji szkolnej dzieci i młodzieży. *Pedagogika Społeczna*, 3, 17-51.
- Śliwerski, Bogusław. 2020. *(Kontr-)rewolucja oświatowa, Studium z polityki prawicowych reform edukacyjnych*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Uryga, Danuta i Elżbieta Gozdowska. 2016. *Rada Oświatowa w opiniach władz samorządowych i środowisk związanych z lokalną edukacją. Raport z badania*. Łódź: Łódzkie Centrum Doskonalenia Nauczycieli i Kształcenia Praktycznego.

### Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Ustawa z 7.09.1991 o systemie oświaty, tekst jedn. Dz.U. 2004, nr 256, poz. 2572 z późn. zm.
- Ustawy z 8.08.1996 o Radzie Ministrów, Dz.U. 2003, nr 24, poz. 199 z późn. zm.
- Ustawa z 27.06.2003 o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2003, nr 137 poz. 1304.
- Ustawa z 29.12.2015 o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2016, poz. 35.
- Ustawa z 23.06.2016 o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2016, poz. 1010.
- Ustawa z 14.12.2016 Prawo oświatowe, Dz.U. 2017, poz. 59 z późn. zm.

### Informacje o autorce:

Elżbieta Gozdowska – Akademia Pedagogiki Specjalnej, Towarzystwo Naukowe Płockie.  
Zainteresowania naukowe: decentralizacja i uspołecznienie oświaty, polityka edukacyjna samorządu terytorialnego, oświata publiczna.

### Kontakt:

e-mail: [egozd@interia.pl](mailto:egozd@interia.pl)