

Demontaż systemu oświaty czy jego przemiana? Analiza *Paktu dla edukacji* Związku Nauczycielstwa Polskiego

DANUTA URYGA*

Artykuł dotyczy dyskusji na temat szkolnictwa publicznego, toczącej się z udziałem Związku Nauczycielstwa Polskiego, który w 2011 r. ujął swoje stanowisko w dokumencie programowym *Pakt dla edukacji*. Kontekstem tej dyskusji są trudności, jakich doświadcza oświata samorządowa, a przede wszystkim zróżnicowanie poziomu nakładów na edukację i towarzyszące mu zjawiska likwidacji szkół oraz przekazywania ich innym podmiotom. Dokument przedstawiony przez ZNP odnosi się do tych zagadnień, zawiera przy tym zarówno szczegółowe postulaty zmian, jak i ogólne wizje rozwoju oświaty. Artykuł przybliży treść *Paktu dla edukacji*, szczególnie uwagę poświęca zaś zawartemu w nim wizerunkowi oświaty publicznej i jego politycznemu wymiarowi.

SŁOWA KLUCZOWE: polityka edukacyjna, Związek Nauczycielstwa Polskiego, oświata publiczna, system edukacji, samorząd terytorialny, Karta nauczyciela

W ostatniej dekadzie minionego stulecia odbyło się wielkie „przemeblowanie” polskiego systemu edukacji. Kuratoria oświaty i wychowania, sprawujące do tej pory funkcję organów prowadzących szkoły z ramienia Ministerstwa Oświaty, zostały stopniowo przesunięte na pozycję instytucji nadzoru pedagogicznego, a ich miejsce zajęły uformowane w nowej postaci przez *Ustawę o samorządzie terytorialnym* z 1990 r. samorządy gminne¹. Włączenie w zakres obowiązków

gmin prowadzenia przedszkoli i szkół podstawowych było krokiem wpisującym się w proces demokratyzacji życia społecznego i decentralizacji struktur państwa, choć uczynionym w kierunku dotąd w Polsce nie eksplorowanym². Gmina ulokowana bliżej szkoły – w sensie dosłownym i metaforycznym – zaczęła być postrzegana jako zdecydowanie lepszy kandydat na jej administratora, niż oddalone w przestrzeni fizycznej i społecznej kuratorium. Zakładano przy tym naturalne zainteresowanie władz lokalnych sprawami oświaty na terenie objętym ich zarządem,

Artykuł powstał w ramach projektu naukowego „Karta nauczyciela jako przedmiot debaty publicznej” prowadzonego obecnie w Zakładzie Polityki Edukacyjnej Akademii Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej pod kierownictwem prof. dr. hab. APS Janusza Gęśickiego.

* Akademia Pedagogiki Specjalnej. E-mail: danutau@aps.edu.pl

¹ W okresie powojennym prawne opisy ustroju państwa nie zawierały pojęcia samorządu terytorialnego, a miejsce organów samorządowych zajęły w roku 1950 rady narodowe różnego szczebla. Gminy utworzono ponownie w roku 1972, nie miały one jednak podmiotowości

prawnej, samodzielności finansowej ani kadrowej. (Piasecki, 2009).

² Zwracają na to uwagę Anthony Levitas i Jan Herczyński: „Przez całe lata 80. XX wieku ani „Solidarność”, ani PZPR nie widziały związku między reformą oświaty a samorządem terytorialnym. Związek taki nie miał uzasadnienia historycznego, gdyż nawet w okresie międzywojennym Polska nie miała tradycji udziału samorządów w zarządzaniu szkołami.” (Levitas i Herczyński, 2012, s. 60).

spodziewano się większej wrażliwości na potrzeby edukacyjne i gospodarności w ich zaspokajaniu. Samorząd gminny, któremu powierzono prowadzenie szkół i przedszkoli jako zadanie własne, stał się od tej pory filarem podtrzymującym polski system edukacji, nawet po włączeniu do tych zadań utworzonych w 1998 r. powiatów, to bowiem na gminie spoczywa obowiązek administrowania publicznymi przedszkolami, szkołami podstawowymi, a od 1999 r. – gimnazjami.

Gminy stały się na mocy ustawy wprowadzającej reformę samorządową nowymi gospodarzami gruntów oraz budynków szkół i przedszkoli, które – upaństwowione w latach 50. XX w. i przekazane terenowym organom władzy państwowej – czterdzieści lat później weszły wraz z innymi obiektami użyteczności publicznej w skład mienia komunalnego (Piasecki, 2009). Środki finansowe na realizację celów oświatowych związanych z prowadzeniem szkół³ miały być odtąd przekazywane gminom z budżetu państwa w postaci subwencji na realizację zadań własnych (zob. Levitas i Herczyński, 2012). To z tych wpływów samorząd gminny czerpie środki, które następnie są przekazywane szkołom, zarówno publicznym jak i niepublicznym, na bieżące wydatki związane z prowadzeniem placówek (przede wszystkim – na wynagrodzenia). Oprócz wpływu środków z tytułu subwencji, gminy zyskały też w nowym ustroju państwa zróżnicowany system dochodów własnych (podatki lokalne – m.in. od nieruchomości, rolny, leśny, od środków transportu; opłaty – m.in. skarbowe, targowe, uzdrowiskowe, planistyczne; dochody z gospodarowania majątkiem – m.in. z umów najmu

i dzierżawy) i najwyższy udział w podatkach państwowych (39,34% w podatku PIT i 6,71% podatku CIT, zob. Piasecki, 2009). Te dochody gmin umożliwiają pokrywanie pozostałych wydatków związanych z oświatą i wychowaniem, do których należy m.in. organizacja dowozu uczniów na terenie gminy i utrzymanie bazy materialnej szkół i przedszkoli (od września 2013 r. wyłączona zostanie z tego obszaru zadań finansowania edukacja przedszkolna – środki na prowadzenie przedszkoli samorządy otrzymają w postaci dotacji celowej).

Wielka zmiana w administrowaniu szkolnictwem publicznym nie została przyjęta bez obaw i krytyki, zwłaszcza przez zwolenników modelu zarządzania oświatą w sposób scentralizowany – bezpieczny, bo sprawdzony (również w okresie międzywojennym), a także użyteczny w procesie kształtowania pożądanych w nowej sytuacji politycznej postaw i umiejętności społecznych (Levitas i Herczyński, 2012). W samych gminach również pojawiały się głosy przestrzegające przed bezkrytyczną akceptacją zasad finansowania oświaty nazywanej już „samorządową” (Lackowski, 2011). Nie odbyła się jednak na ten temat żadna szersza debata społeczna. Duch politycznych przemian napełniał samorządowców nadzieją, że w rozwiązywaniu problemów nie zostaną osamotnieni, bo szkoły i przedszkola są sprawą dotyczącą całego społeczeństwa.

Co się wydarzyło w ciągu tych 20 lat istnienia oświaty samorządowej? Skutki decentralizacji wysoko ocenia Anthony Levitas, pisząc o jej „niezwykłym sukcesie”, który był możliwy dzięki powiększeniu przez samorządy kwoty wydatków publicznych przeznaczonych na edukację o ok. 20% (Levitas, 2012, s. 304). Te dodatkowe środki finansowe poprawiły stan obiektów szkolnych i ich wyposażenia, a pozytywne skutki tych przemian odczuły zwłaszcza większe szkoły

³ Środki z subwencji nie były przeznaczone na prowadzenie przedszkoli, co uzasadniano m.in. brakiem obowiązku przedszkolnego. Samorządy zobligowane były natomiast do prowadzenia oddziałów „0” dla sześciolatków, których rodzice wyrazili chęć posłania do nich dziecka (Levitas i Herczyński, 2012).

podstawowe ulokowane na terenach wiejskich, uznane przez gminy za wartościowe inwestycje (Lackowski, 2011). Powstało wiele nowych budynków gimnazjalnych, a przy nich boiska i tereny rekreacyjne, wiele gmin zyskało też imponujące obiekty sportowe, z których korzysta przede wszystkim młodzież. Do listy osiągnięć samorządów można dołączyć również finansowanie programów edukacyjnych, wykraczających poza podstawę programową, a także rozszerzanie oferty pozaszkolnych usług pedagogicznych i niepedagogicznych (Levitas, 2012).

Jednak dla części gmin zaangażowanie finansowe w zadania oświatowe od początku okazało się zbyt obciążające w stosunku do uzyskiwanych wpływów, większość z nich zaczęła zaś odczuwać obciążenia w miarę narastania niżu demograficznego. „Polskim samorządom nie udało się dostosować zatrudnienia nauczycieli i sieci szkół do gwałtownego spadku liczby uczniów, który nastąpił w ostatnich 20 latach i który będzie się utrzymywać przez kolejnych 20 lat mimo niewielkiego wzrostu liczby urodzeń od 2007 r.” – stwierdza Levitas (2012, s. 304). Związane z tym problemy gmin w obszarze finansowania zadań oświatowych przyczyniły się w pierwszych latach po przejęciu zadań edukacyjnych do zmian w sieci szkół podstawowych, przede wszystkim w postaci likwidacji małych szkół na terenach wiejskich (Domalewski, 2006)⁴.

Niepowodzenia wielu gmin w realizacji zadań oświatowych są związane ze skalą trudności stojących przed nimi wyzwań i brakiem doświadczeń. „Zwalnianie nauczycieli

i zamykanie szkół to niewdzięczne zadanie, zawsze trudne z politycznych względów.” – stwierdza Levitas (2012, s. 305), Maciej Jakubowski wskazuje zaś na niedoświadczenie i osamotnienie samorządów w trakcie pierwszej dekady prowadzenia szkół: „zabrakło systemu doradztwa, propagowania modelowych rozwiązań i edukacji kadr samorządowych” (Jakubowski, 2006, s. 78). Być może przeszkody te udałooby się jednak pokonać, gdyby nie fundamentalny dla losów reformowanego systemu oświaty brak standardów edukacyjnych wyznaczających sposób wydatkowania subwencji oświatowej,⁵ która od 2000 r. naliczana była według kryterium liczby uczniów kształcących się na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Levitas komentuje to w następujący sposób:

Ministerstwo nie podało tych danych, gdyż byłoby to jednoznaczne z ujawnieniem, że w Polsce jest zbyt wielu nauczycieli i rząd nie jest w stanie ich opłacić. Ministerstwo wiedziało, że taka deklaracja wywołałaby silny opór, głównie ze strony związków zawodowych nauczycieli, ale też samorządów. [...] Unik pozwolił zachować spokój społeczny, ale pozbawił też zainteresowane strony istotnych informacji o konsekwencjach przyszłych działań lub ich zaniechania. Samorządom i związkowi zawodowemu pozwolono wierzyć, że rząd będzie płacił za wszystkich zatrudnionych nauczycieli. Jednocześnie rząd nabrał przekonania, że samorządy z własnej inicjatywy zredukują liczbę nauczycieli, ponieważ subwencja nie pokryje kosztów ich pracy (Levitas, 2012, s. 310).

Dokonanie właściwej oceny stanu edukacji lokalnej z pewnością było w tej sytuacji zadaniem niezwykle trudnym, tym bardziej,

⁴ Inne sposoby dokonywania konsolidacji sieci szkolnej to zmniejszenie w części szkół liczby oddziałów (ograniczenie kształcenia do nauczania początkowego) i stopniowe „wygaszanie” szkół poprzez zaprzestanie naboru uczniów (Herczyński, 2012a). W latach 90. liczba zlikwidowanych szkół podstawowych wyniosła 3767, a w kolejnej dekadzie – 2844 (Kloc, 2012).

⁵ Próba wprowadzenia standardów był zapis w znowelizowanej w 2000 r. *Karcie nauczyciela* o wydaniu przez ministra edukacji narodowej rozporządzenia dotyczącego standardów zatrudnienia nauczycieli; rozporządzenie nie zostało wydane, a delegacja została z ustawy usunięta (Levitas i Herczyński, 2012).

że samorządowe kadry nie były przygotowane do swoich zadań i wciąż są oceniane jako pozbawione inicjatywy, działające schematycznie i nieposiadające jasno nakreślonej polityki edukacyjnej (Levitas, 2012). Błędy popełniane w tym obszarze niejednokrotnie były i są maskowane stanowczością i postawą „samowładztwa”. Mirosław J. Szymański przytacza wyniki audytu Najwyższej Izby Kontroli, przeprowadzonego w trakcie powstawania pierwszych gimnazjów, wedle którego samorządy przekraczały swoje uprawnienia w obszarze edukacji, pomijały obowiązkowe konsultacje z kuratoriami odnośnie powoływania dyrektorów nowych szkół i ich lokalizacji, a „dyrektorzy i nauczyciele skarżyli się [...] na brak zrozumienia specyfiki pragmatyki nauczycielskiej i na to, że władze miasta lub gminy próbują ograniczać ich uprawnienia lub ujednolicić je z tymi, które obowiązują w ich urzędach.” (Szymański, 2010, s. 8).

Od początku przeobrażeń, jakich doświadczał system oświaty, poczynania samorządów były uważnie obserwowane przez Związek Nauczycielstwa Polskiego – największy związek zawodowy pracowników oświaty, który niejednokrotnie występował z krytyką działań gmin, zwłaszcza pod koniec lat 90., w okresie wielkiej reorganizacji sieci szkół na terenach wiejskich, skutkującej likwidacją mniejszych placówek. Związek nie poparł wtedy pomysłu przejmowania likwidowanych szkół przez stowarzyszenia rodziców, tworzące w ich miejsce tzw. małe szkoły, w procesie tym dostrzegając zagrożenie dla uprawnień pracowniczych nauczycieli⁶. W 2002 r. Związek przedstawił do dyskusji publicznej dokument zatytułowany *Pakt dla edukacji*, w którym prezentował swój pogląd na wielką wagę oświaty, szczególnie w walce

z ubóstwem i w procesie równania szans życiowych oraz na fundamentalną rolę państwa jako gwaranta finansowego realizowanych działań oświatowych i podmiot nadzorujący ich jakość. Autorzy *Paktu* diagnozowali jednocześnie sytuację polskiej edukacji, stwierdzając jej zapaść finansową i pogłębiający się systemowy dualizm w postaci kształcenia elitarnego i masowego. „Obecna polityka państwa wobec oświaty opiera się przede wszystkim na formułowaniu projektów, składaniu deklaracji politycznych i zmian mechanizmów prawnych w wybranych jej segmentach. Jest to o wiele za mało.” (ZNP, 2002, s. 3) – stwierdzał Związek, przedstawiając długą listę kwestii wymagających działań naprawczych (m.in. ustalenie granic kompetencyjnych organów publicznych, wytyczenie szeroko rozumianych standardów edukacyjnych, wzmocnienie pozycji kuratorów oświaty, upowszechnienie wychowania przedszkolnego i obniżenie wieku obowiązku szkolnego), własną wizję kształcenia nauczycieli i ich dalszego rozwoju zawodowego oraz propozycje dotyczące zmian w finansowaniu oświaty (krytyka bonu oświatowego i urealnienie wysokości subwencji oświatowej, zob. ZNP, 2002).

Pakt dla edukacji 2011 – tematyka i charakter dokumentu

Kolejny *Pakt dla edukacji* ukazał się w grudniu 2011 r., a jego charakter został określony we wstępie jako „propozycje”, „rekomendacje”, „idee i postulaty”, stworzone i przedstawiane przez środowisko nauczycielskie, akademickie, a także – co podkreślają autorzy – środowiska rodziców i inne grupy obywateli „połączonych wspólną troską o dobrą edukację od przedszkola po doktorat” (ZNP, 2011, s. 2). *Pakt* jest nie tylko dokumentem stanowiącym wyraz opinii reprezentantów wielu różnych środowisk, ale jest również skierowany do szerokiego grona odbiorców, wśród których znajdują

⁶ „Małe szkoły” w większości mają status szkół niepublicznych, w których nie obowiązuje większość istotnych zapisów *Karty nauczyciela* (Zawadzka, 2009).

się grupy „teoretyków i praktyków, polityków i działaczy samorządowych, rodziców, przedstawicieli organizacji”. (ZNP, 2011, s. 3). Autorzy wskazują na pewną łączność między obydwoma *Paktami* – mimo realizacji części postulatów i dezaktualizacji innych, pewne problemy oświaty wciąż nie uzyskały satysfakcjonującego rozwiązania. Dobór tematyki dokumentu został, zgodnie z objaśnieniem autorów, dokonany w odniesieniu do reformatorskich działań Ministerstwa Edukacji Narodowej i Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, które w ogólnej ocenie ZNP wypadają negatywnie. Jest to więc, podobnie jak w przypadku *Paktu* sprzed dekady, dokument w jakimś stopniu interwencyjny w stosunku do decyzji polityków i urzędników publicznych najwyższego szczebla.

Struktura dokumentu obejmuje cztery części. Pierwszą z nich („Prowadzenie szkół”) otwierają rozważania na temat określony jako „rola i zadania państwa wobec edukacji publicznej” (ZNP, 2011, s. 2), które stanowią rodzaj deklaracji ideowej autorów *Paktu*. W tej części poruszone zostały również zagadnienia związane z administrowaniem szkół i placówek oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego, z problematyczną pozycją dyrektora w relacji z organem prowadzącym, z rolą nadzoru pedagogicznego w systemie edukacji oraz z poziomem nakładów publicznych na oświatę. Druga część („Uczniowie i wychowanie”) skoncentrowana jest na podmiotach działań pedagogicznych – poruszone są tu kwestie z zakresu systemowego wsparcia młodego pokolenia w sferze materialnej (zasiłki socjalne, stypendia socjalne, program „Wyprawka szkolna”) i w obszarze poradnictwa psychologiczno-pedagogicznego, omówione jest zagadnienie równości szans edukacyjnych (edukacja przedszkolna, małe wiejskie szkoły samorządowe, biblioteki szkolne) oraz zarysowany kierunek

rozwoju innych kwestii z zakresu edukacji (indywidualizacja w procesie nauczania i wychowania), opieki (opieka medyczna i stomatologiczna, opieka świetlicowa, dożywianie) i wychowania (zachowania w cyberprzestrzeni, edukacja seksualna). Trzecia część („Pracownicy oświaty”) dotyczy osób zatrudnionych w sferze oświaty – kształcenia nauczycieli, ich doskonalenia zawodowego i regulawansu oraz statusu zawodowego zarówno nauczycieli, jak i pracowników niebędących nauczycielami. Ostatni wątek dokumentu („Szkolnictwo wyższe i nauka”) dotyczy obszaru edukacji akademickiej, przy czym szczególna uwaga poświęcona jest publicznym szkołom wyższym, jakości kształcenia w ich murach i statusowi zawodowemu pracowników akademickich.

Ze struktury tekstu można odczytać pewne zróżnicowanie rangi wybranych do omówienia tematów: na pierwszym miejscu stoi niewątpliwie kwestia diagnozy sytuacji systemu edukacji pod względem pozycji i funkcjonowania oświaty publicznej oraz związane z tym wątki właściwego rozłożenia kompetencji między organem prowadzącym a dyrektorem oraz z rolą nadzoru pedagogicznego. Dopiero ustalenia dotyczące tego obszaru pozwalają na przesunięcie uwagi czytelników na podmiot działań pedagogicznych (uczeń, podopieczny), a następnie na samych pedagogów. Rozdział czwarty stanowi natomiast element dość niezależny od reszty tekstu – szkolnictwo akademickie pojawia się w *Pakcie* jako „starsza siostra”, możliwy sojusznik oświaty na niższym szczeblu, który doświadcza podobnych problemów i niezrozumienia ze strony władz ministerialnych. Wymienione powyżej tematy są w tekście przedstawione na różnym poziomie ogólności – znajdują się w nim zarówno rozważania formułowane w języku teorii nauk społecznych (np. te dotyczące misji państwa, idei szkolnictwa publicznego, idei równości szans),

generalizujące zestawienia danych i wyników badań (np. stan edukacji przedszkolnej, efekty programu „Wyprawka szkolna”), jak i konkretne obszary życia szkolnego ukazane na tle regulacji prawnych oraz praktyki nauczycielskiej (np. funkcjonowanie świetlic, bibliotek). Źródła, do których najczęściej odwołują się autorzy *Paktu*, zwłaszcza w części dotyczącej szkolnictwa na szczeblu niższym niż akademicki, to akty prawne oraz dwa raporty (*Młodzi 2011*, *Raport o stanie edukacji 2010. Społeczeństwo w drodze do wiedzy*). Styl wypowiedzi jaki wybrali autorzy *Paktu* jest na ogół zdystansowany i oszczędny w wyrazie, a opis jest w strukturze tekstu wyraźnie oddzielony od rekomendacji. Można jednak znaleźć w nim również fragmenty, które mają charakter perswazyjny – *Pakt* jest wszak dokumentem programowym związku zawodowego, a więc instytucji lobbystycznej, a jego celem jest wzniesienie dyskusji: „Priorytetem rządu powinna być edukacja egalitarna, a nie elitarna.” (ZNP, s. 18); „Nie może istnieć szkoła, w której nie ma biblioteki szkolnej. To nie jest przywilej, tylko cywilizacyjna konieczność.” (ZNP, s. 19).

Dyskusja, być może w jakiejś mierze za sprawą *Paktu*, w zasadzie już się rozpoczęła. We wrześniu 2012 r. odbył się Samorządowy Kongres Oświaty, na którym przedstawiono wiele postulatów dotyczących administrowania oświatą publiczną, a przede wszystkim dotyczących kwestii obniżenia kosztów związanych z regulacjami statusu pracowniczego nauczycieli w *Karcie nauczyciela*. Samorządowcy domagali się m.in. zmian w sposobie finansowania nauczycielskich urlopów na poratowanie zdrowia, które obecnie dotowane są z budżetu samorządów, zwiększenia pensum nauczycielskiego do 22 godzin, skrócenia urlopów wypoczynkowych, likwidacji nauczycielskich dodatków wiejskich i mieszkaniowych oraz zawężenia grupy osób objętych regulacjami

Karty nauczyciela do pedagogów zajmujących się dydaktyką. Propozycje Kongresu zyskały pewną przychylność Ministerstwa Edukacji Narodowej, ZNP przyjął je, rzecz jasna, krytycznie. Dyskusja na temat kierunku przemian edukacji rozwija się jednak powoli, na peryferiach społecznej uwagi, można uznać, że wciąż jest w fazie wstępnej. Przyjrzyjmy się *Paktowi dla edukacji* jako istotnemu głosowi w tej dyskusji, a szczególnie tym elementom dokumentu, które wprowadzają do niej najszerszą perspektywę, dotyczącą kierunku polityki edukacyjnej państwa w odniesieniu do szkolnictwa publicznego.

Edukacja publiczna w stanie zagrożenia

Główną tezę diagnozy stanu edukacji w Polsce można ująć następująco: kierunek zmian i reform podejmowanych przez MEN to decentralizacja systemu oświaty, a dokładniej – jego „dalsza decentralizacja” (ZNP, 2011). Wbrew potocznym, pozytywnym skojarzeniom z terminem decentralizacja, za którym stoją przemiany ustrojowe ostatnich dwóch dekad, w dokumencie ZNP ma on konotacje negatywne. Jak można to rozumieć? Sądzę, że w opinii Związku pierwsza faza procesu decentralizacji, w trakcie którego miało miejsce przekazanie szkół i przedszkoli samorządowi terytorialnemu, była w jakimś stopniu uzasadniona. Nie jest to jednak proces zakończony, jesteśmy bowiem świadkami „drugiej fali” decentralizacji oświaty, podczas której instytucje publiczne różnego szczebla dążą do zrzeczenia się tych obowiązków, które pozostały w ich gestii, a to zrzeczenie się, czy raczej zaniedbanie wykonywania obowiązków, jest w ocenie autorów *Paktu* niedopuszczalne. To wszak polityczne decyzje podjęte w demokratyczny sposób i ujęte w formułę prawną najwyższej rangi sprawiły, że istnieje w naszym kraju edukacja publiczna, która ma zaspokajać elementarne potrzeby społeczne w dziedzinie

oświaty (ZNP, 2011). Nie przez przypadek jest ona bezpłatna (tzn. finansowana przez ogół podatników, a nie wyłącznie przez rodziców uczniów), powszechnie dostępna (ze względu na rozbudowaną sieć placówek) i administrowana oraz nadzorowana przez publiczne instytucje (administracja samorządowa i rządowa). Korzystanie z edukacji publicznej jest uprawnieniem, którego państwo nie może obywatelom odebrać bez uzyskania wcześniejszej dyspozycji ze strony demokratycznych organów przedstawicielskich, ani też zaniechać dbałości o nie. Diagnozowana przez ZNP druga fala decentralizacji oznacza, że stworzona w minionym dwudziestoleciu konstrukcja edukacji publicznej ulega stopniowemu, niejawnemu demontażowi.

Na czym polegają zmiany, które obserwują autorzy *Paktu*? Szkoła przestaje być powszechnie dostępna w sensie przestrzennym, co następuje na skutek postępującego procesu likwidacji szkół przez gminy, zwłaszcza na terenach wiejskich. Likwidacja szkół nie jest jednak w centrum uwagi autorów omawianego dokumentu. Kładą oni nacisk na rosnące zróżnicowanie warunków kształcenia, wychowania i opieki, a więc na nierówność w dostępie do oświaty wysokiej jakości. Zróżnicowanie, o którym mowa, ma miejsce w skali regionalnej oraz między miastem a wsią, a dopełnia je fakt, że szkoła, z punktu widzenia rodzica, w coraz mniejszym stopniu jest bezpłatna – rosną m.in. wydatki na zajęcia pozalekcyjne, wyposażenie ucznia, szkoła zwraca się do rodziców z prośbami o dofinansowanie jej wyposażenia. W efekcie tracimy możliwość uzyskania takich warunków społecznych, w których szanse życiowe obywateli byłyby do siebie zbliżone i w miarę niezależne od czynników środowiskowych. Oba czynniki – zróżnicowanie dochodów rodzin i zróżnicowanie nakładów jednostek samorządu terytorialnego na edukację – sprawiają,

że trudno mówić o edukacyjnej równości szans: „Dostęp do efektywnej edukacji jest dobrem w coraz większym stopniu limitowanym i zastrzeżonym dla środowisk o odpowiednio wysokim statusie ekonomicznym i bogatszych społeczności lokalnych, w których samorządy w większym stopniu finansują realizację zadań publicznych.” (ZNP, 2011, s. 4).

Publiczny charakter szkoły staje się również wątpliwy, jeśli przestają ją administrować organy publiczne, innym bowiem niż likwidacja sposobem na „pozbywanie się przez organy państwowe zadań” (ZNP, 2011, s. 6) jest zlecanie zadań administracji publicznej innym podmiotom, osobom prawnym czy stowarzyszeniom⁷. Kierunek tych przemian nie jest w ocenie autorów *Paktu* właściwy: zamiast wzmocnienia publicznego szkolnictwa poprzez zwiększenie wydatków na oświatę, ich lepszą alokację, standaryzację usług edukacyjnych oraz poprawę nadzoru pedagogicznego, finansuje się oświatę niepubliczną i promuje przejęcie zadań publicznych przez organizacje pozarządowe (stowarzyszenia i fundacje, organizacje o profilu wyznaniowym i etnicznym), które w wąskim sensie rozumienia obszaru instytucji publicznych, stoją na jego obrzeżach lub nawet całkowicie poza nim – w sferze prywatnych działań obywateli. Związkowcy mówią w tym wypadku o nieuprawnionym przenoszeniu ciężaru realizacji zadań edukacyjnych, prywatyzacji oświaty i odchodzeniu od idei edukacji jako dobra publicznego. Decentralizacja w tym kontekście oznacza rozproszenie odpowiedzialności za edukację, przez co instytucje publiczne popadają w sprzeczność z zasadami fundującymi ich własne istnienie.

⁷ Samorząd ma od 2009 r. możliwość przekazania szkoły liczącej nie więcej niż 70 uczniów osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej, z pominięciem etapu likwidacji szkoły (Kancelaria Sejmu, 1991).

Podobny decentralizacyjny kierunek dostrzegają autorzy dokumentu w obszarze organizacji nadzoru pedagogicznego, którego aktywność dotyczy przede wszystkim dyrektorów szkół i placówek, podczas gdy wpływ na kształt sieci szkolnej, liczebność uczniów w szkolnej klasie i pracujących z nimi nauczycieli czy na ofertę zajęć pozalekcyjnych, mają decyzje organu prowadzącego. „Kuratorzy oświaty, a także wojewodowie nie ingerują w sferę merytoryczną działań jednostek samorządu terytorialnego w obszarze oświaty, uzasadniając swoją bierność autonomią samorządów w zakresie odpowiedzialności za podejmowane na swoim terenie decyzje.” (ZNP, s. 9). Ta systemowa niespójność prowadzi w praktyce szkolnej do umiejscowienia dyrektora między kuratorskim młotem a gminnym kowadłem. W opinii ZNP nie jest jednak rozwiązaniem tej trudnej sytuacji dalsze przesuwanie kompetencji nadzorczych w kierunku gminy, gdyż „samorządy nie są do tego odpowiednio przygotowane.” (ZNP, s. 10).

Decentralizacja to pojęcie właściwie opisujące, zdaniem związkowców, także kierunek zmian statusu zawodowego nauczyciela. Postulat Związku, by polityka oświatowa gwarantowała silną pozycję szkół publicznych prowadzonych przez państwo, wiąże się z wyjątkową rolą nauczyciela. ZNP stoi na stanowisku utrzymania prawnego statusu zawodowego nauczyciela w postaci opisanej ustawą *Karta nauczyciela*, a uzasadnia je argumentami, które odwołują się do powszechnie akceptowanej wizji społeczeństwa wiedzy i dążenia do dynamicznego wzrostu gospodarczego opartego na innowacyjności i przedsiębiorczości.

Edukacja dzieci i młodzieży jest naszym wspólnym dobrem. Od jej jakości zależy rozwój Polski. [...] za jej jakość (efektywność) główną odpowiedzialność ponoszą nauczyciele. To od nich zależy sukces polskiej szkoły. Kluczowe dla poziomu kształcenia dzieci

i młodzieży jest zatem usytuowanie i ranga społeczna zawodu nauczyciela. Wpływ na budowanie prestiżu i atrakcyjności zawodu nauczyciela, a także poczucia satysfakcji zawodowej, mają warunki pracy, między innymi wysokość wynagrodzenia, wymiar pensum dydaktycznego, zasady zatrudniania i awansowania (ZNP, 2011, s. 28).

Nauczyciel jako urzędnik publiczny (nawet jeśli jest zatrudniony w placówce niepublicznej) to wykonawca polityki edukacyjnej państwa. Z tego tytułu przysługują mu też pewne przywileje, np. przytoczone w dokumencie gwarantowanie porównywalnych warunków pracy dla całego stanu nauczycielskiego i poczucie stabilizacji zawodowej. Przywileje te są tym bardziej zasadne, że gwarancje posiadane obecnie przez nauczycieli przynoszą pozytywne skutki. Na poparcie swoich tez autorzy *Paktu* przytaczają potwierdzone w badaniach PISA wzrost poziomu wiedzy i umiejętności polskich uczniów.

Perspektywa utracenia przez nauczycieli gwarantowanych w *Karcie nauczyciela* płac wzbudza w autorach dokumentu sporo emocji: mowa jest o braku troski o jakość edukacji po stronie rządowej i samorządowej, koniunkturalizmie, podejściu do spraw edukacyjnych w sposób jednostronny, uwzględniający tylko ekonomikę ich utrzymania. Według ZNP kwestionowanie wysokości płac nauczycielskich, czasu ich pracy i zabezpieczeń przed zwolnieniem, to wynik przede wszystkim zawężonej perspektywy widzenia spraw oświatowych przez samorządy. Związek przewiduje, że realizacja wizji samorządowej doprowadzi do obniżenia jakości edukacji w Polsce, mimo wielkiej okazji, jaką jest doświadczany przez nasz kraj niż demograficzny. Gminy dostrzegają w wyludnionych klasach szkolnych tylko szklankę do połowy pustą, nie widząc, że decyzje o likwidacji szkół, przekształcaniu ich w placówki niepubliczne, likwidowanie etatów, zakaz zatrudniania nowych nauczycieli i ponownego

zatrudniania nauczycieli mających prawo do emerytury, to krótkowzroczne cięcia wydatków, blokujące podwyższenie możliwości wzrostu jakości kształcenia.

Postulat formułowany przez Związek odnośnie kwestii statusu zatrudnienia nauczycieli jest jasny: status zawodowy nauczycieli, ich wynagrodzenia, reguły awansu itp. powinny być regulowane ustawą i nie powinny zależeć od zapatrywań i priorytetów samorządów. Do oceniania jakości pracy nauczycieli nie jest uprawniony ani samorząd, ani tym bardziej społeczność szkolna (rada rodziców, samorząd uczniowski), która może popaść w subiektywność ocen (ZNP, 2011). Dalsza decentralizacja w tym obszarze będzie prowadzić do chaosu (stosowanie przez poszczególne samorządy i szkoły różnych kryteriów). Jedynym rozwiązaniem jest tu ocena pracy nauczycieli przypisana do zakresu uprawnień nadzoru pedagogicznego i zewnętrznych instytucji administracji szkolnej, a więc zachowanie status quo, z modyfikacjami w kierunku rozszerzenia stopni awansu stymulującego dalszy rozwój zawodowy nauczycieli dyplomowanych.

Ogólną wizję kierunku przemian systemu edukacji, jaką prezentuje ZNP, można opisać w skrócie jako obraz rozpadu tego systemu za sprawą sił odśrodkowych. Na podstawie lektury *Paktu* można wnioskować, że administracja państwowa i samorządowa rejterują z pola trudnych decyzji finansowych i prawnych, a pogłębiona decentralizacja – do poziomu poszczególnych szkół⁸, jest starannie skrywanym faktem. W rezultacie, zmierzamy do stworzenia rozwarstwionej i sprywatyzowanej oświaty oraz rozwarstwowanego i zdeintegrowanego społeczeństwa. Przyjrzyjmy się uważniej szczegółom tej z gruntu politycznej wizji.

Republikański motyw w koncepcji ZNP

Wizja przedstawiona w dokumencie ZNP zawiera elementy, których kształt przywodzi na myśl szeroki i wewnętrznie złożony, ale dość wyrazisty nurt myśli politycznej – republikanizm. W republikańskim modelu widzenia życia społecznego, które ma antyczne korzenie, centralne jest pojęcie wspólnoty politycznej, opisujące efekt samoorganizacji ludzi wolnych, posiadających wspólny cel i dzielących wspólne zasoby. Do republikańskiej szkoły myślenia należy przekonanie, że udział w życiu państwa jako wspólnoty politycznej i dbałość o publiczne dobro jest najwyższej miary spełnieniem społecznej natury człowieka, a wybór pomiędzy sprawami publicznymi i prywatnymi rozstrzygnięty być musi na korzyść tych pierwszych. Gdy w XVIII w. na europejskiej scenie myśli politycznej pojawił się liberalizm, klasyczny republikanizm przyjmował nieraz wobec niego rolę oponenta o konserwatywnym profilu. Głównym zarzutem republikańskim wobec liberalizmu było stworzenie ryzyka, że realizacja prawa jednostki do wcielania w życie zdefiniowanych przez nią celów postawi na drugim planie „kwestie zainteresowania otoczeniem, sferą publiczną, sprawami innych jednostek, nie mówiąc już o zagadnieniu obowiązków [...]” (Gawkowska, 2003, s. 12).

Przywołana z historii myśli politycznej opozycja dwóch, szkicowo nakreślonych sposobów widzenia życia społecznego może posłużyć za wskazówkę do odczytania myśli przewodniej dokumentu ZNP. Centralne umiejscowienie państwa jako zwornika społecznego i synonimu wspólnoty politycznej zostało przeciwstawione w *Pakcie* dążeniom liberalnym (czy też, zgodnie z tekstem *Paktu*, neoliberalnym), z towarzyszącymi im postulatami prywatyzacji i komercjalizacji oświaty. Na planie tak przedstawionej opozycji projekt Związku jawi się jako

⁸ Dwa modele decentralizacji systemu oświaty – do poziomu szkół i samorządów, opisuje J. Herczyński (2012b).

propozycja o profilu republikańskim w jego tradycyjnej postaci. Nie ma ona charakteru pogłębionej wizji politycznej, nie zawiera w sobie również wszystkich typowych cech (np. wizji cnót obywatelskich, definiowania swoistej więzi obywatela z państwem), jest w niej natomiast jasno widoczna idea dobra wspólnego, czy też publicznego, oraz strażnicza misja państwa i prawa. Dzięki republikańskiemu duchowi obecnemu w tekście *Paktu*, nabiera on wewnętrznej spójności i mocy, czego zabrakło w podobnym dokumencie sprzed dekady. Czy jednak opozycja, którą przedstawiają autorzy *Paktu* jest uzasadniona? W jakim stopniu diagnoza o liberalnym kierunku przemian polskiego systemu edukacji może być uznana za trafną?

Zarzut komercjalizacji to najsłabszy punkt rozumowania, jakie przeprowadzają autorzy omawianego dokumentu. Pomysł przekazania prowadzenia szkół samorządowych innym niż gminy i powiaty podmiotom – przede wszystkim organizacjom pozarządowym – nie jest jednoznaczny z przekształceniem tych placówek w przedsięwzięcia *for profit*, co sugeruje użycie słowa „komercjalizacja”. Przypomnijmy, że koncepcja zwiększająca zaangażowanie organizacji pozarządowych w prowadzenie szkół jest inspirowana dwoma dekadami doświadczeń małych szkół – placówek przejętych od samorządu przez stowarzyszenia rodziców i mieszkańców wsi w miejscowościach, gdzie wcześniej dokonano ich likwidacji. Słabością tych szkół są finanse. Równoważy się ją gromadzeniem funduszy od lokalnych sponsorów i grantodawców oraz wprowadzaniem oszczędności w zarządzaniu szkołą. Trudno jednak doszukać się w tej właśnie grupie szkół zjawiska komercjalizacji usług edukacyjnych. Fundusze małych szkół bywają rzeczywiście uzupełniane przez niewielki prywatny wkład rodziców, jednak w niezamożnych regionach, gdzie najczęściej powstają, nie ma mowy o wprowadzeniu

czesnego, choćby na pokrycie samych kosztów prowadzenia placówek, nie wspominając o możliwości uzyskiwania z tego tytułu dochodów. Oczywiście, sytuacja może ulec zmianie, zwłaszcza w środowiskach miejskich – tu mogą się pojawić nowe podmioty, chętne do otwarcia edukacyjnego biznesu w miejsce nieodpłatnych szkół publicznych. Jednak w tym momencie szkoły publiczne są przed taką sytuacją chronione regulacjami prawnymi, nie słychać też o propozycjach zmiany tego stanu rzeczy.

Zarzut przeobrażenia oświaty publicznej w przedsięwzięcie komercyjne może również dotyczyć niewspominanych w treści *Paktu* spółek komunalnych tworzonych przez gminy na użytek prowadzenia szkół⁹. Związkowcy są przekonani – i trudno się z ich zdaniem nie zgodzić – że tworzenie spółek komunalnych to wybieg mający na celu uniknięcie realizowania zapisów *Karty nauczyciela*¹⁰, zbliżony do wcześniejszego pomysłu gmin,

⁹ W 2012 r. ZNP zaangażowało się w sprawę założenia takiej spółki przez burmistrza Cieszanowa. Zarząd Główny Związku przedstawił w tej sprawie analizę prawną, której słuszność potwierdził Podkarpacki Kurator Oświaty, unieważniając decyzję samorządu – założenie spółki było sprzeczne z regulacjami *Ustawy o systemie oświaty*, która wymienia podmioty mogące być organem prowadzącym dla szkoły publicznej (osoby fizyczne lub inne niż samorząd osoby prawne). Ponadto zachodziłaby tu niezgodność statusu prawnego szkoły i jej organu prowadzącego: zgodnie z ustawą szkoły są jednostkami budżetowymi, w przeciwieństwie do spółek komunalnych, których działalność regulowana jest odrębnymi przepisami (ZNP, 2012).

¹⁰ Nauczyciele w szkołach publicznych prowadzonych przez samorząd terytorialny lub administrację rządową zatrudniani są zgodnie z wymogami ustawy z 26 stycznia 1982 r. *Karta nauczyciela*. Reguluje ona warunki pracy nauczycieli, dotyczące ich obowiązki, posiadane przez nich prawa, sposób wynagradzania oraz przebieg awansu zawodowego. Nauczycieli zatrudnionych w szkołach publicznych prowadzonych przez inne podmioty (organizacje pozarządowe, związki wyznaniowe itp.) oraz nauczycieli szkół niepublicznych dotyczą przepisy ogólne prawa pracy. Ta sytuacja dotyczy 7,9% całej grupy zawodowej (dane GUS 2009/2010, za: ZNP, 2011).

polegającego na zakładaniu fundacji. Jednak spółki komunalne, mimo że są spółkami prawa handlowego i cechuje je ograniczona odpowiedzialność, są jednocześnie podporządkowane regułom prawa komunalnego, co wyklucza czynienie z nich przedsięwzięć dochodowych w sensie rynkowym. Komerccjalizacja nie wydaje się być zatem realną cechą przemian, jakich doświadcza obecnie edukacja samorządowa, choć warto pamiętać o postulacie ZNP, by odpowiedzialność za sprawy publiczne nie została całkowicie wyparta przez rachuby ekonomiczne.

Co zaś z prywatyzacją, rozumianą jako przenoszenie odpowiedzialności za prowadzenie szkół na lokalne i obywatelskie inicjatywy? Nie można zaprzeczyć, że zjawisko to jest faktem dotyczącym coraz większej liczby gmin, ale wydaje się, że jego kształt wciąż nie jest zdeterminowany. Optymistyczne wnioski można wyciągać z przykładów odpowiedzialnego traktowania przez samorząd szkół przekazanych organizacjom pozarządowym – jeden z nich opisuje Jan Herczyński:

Gmina Jarocin [...] nie zrezygnowała z odpowiedzialności za funkcjonowanie wszystkich placówek szkolnych na swoim terenie. Trwa aktywna współpraca gminy ze szkołami prowadzonymi przez organy niepubliczne. Po pewnym okresie nieporozumień są one obecnie traktowane na równi ze szkołami gminnymi. Wszystkie szkoły, zarówno prowadzone przez gminę, jak i niepubliczne, uczestniczą w programach koordynowanych przez gminę [...] albo wręcz finansowanych przez gminę [...]. Gmina kontynuuje również, w miarę potrzeb i swoich możliwości finansowych, inwestycje w placówki szkolne, zarówno publiczne, jak i niepubliczne (mienie użytkowane przez szkoły pozostaje własnością gminy) (Herczyński, 2012a, s. 19–20).

Nie jest to jednak przykład, za którym stoi szeroko rozpowszechniona praktyka, na co wskazuje Levitas:

[...] Samorządy łatwo i szybko zapominają o usamodzielniających się szkołach, a to stwarza dwojakie problemy. Po pierwsze, niektóre z tych szkół nie radzą sobie za dobrze, zwłaszcza gdy przestają do nich uczęszczać dzieci z tych rodzin, które wcześniej walczyły o ich przetrwanie. Po drugie, większość uczniów przechodzi do szkół publicznych na wyższym etapie nauczania, a jeżeli dana szkoła nie była prowadzona dobrze, są oni w gorszym od innych położeniu (Levitas, 2012, s. 319).

Stowarzyszenia i fundacje to często podmioty żywo zainteresowane jakością oświaty i autentyczną partycypacją w jej kreowaniu, ale zbyt mało wiemy jeszcze o efektach pracy tych szkół, by bez wahania podchwycić hasła w stylu wygłoszonego z pozycji rodzica przez Jarosława Klejnockiego: „Odbierzmy państwu władzę nad szkołami i oddajmy ją nam – rodzicom i obywatelom. Uwolnijmy potencję i entuzjazm!” (Klejnocki, 2012). Obraz lokalnego stowarzyszenia, który zamieścił w swoim artykule ten autor, to wizja kusząca swoją prostotą – organizacje prowadzone przez zaangażowanych rodziców mają wspólny interes z dyrekcją i nauczycielami, a jest nim: „dobre kształcenie bez niepotrzebnych konfliktów i stresów; wspólne wychowywanie dzieci, budowa społeczności wokół szkoły.” (Klejnocki, 2012). W rzeczywistości, za wymienionymi ogólnikami kryje się wiele problemów i dylematów, które niejedno entuzjastycznie nastawione środowisko lokalne zniechęciło do działań na polu oświaty, jedną zaś z trudniejszych kwestii są uposażenia nauczycielskie ustalane na drodze negocjacji pracodawcy z pracownikiem. „Osobami najbardziej poszkodowanymi na zmianie charakteru szkoły są nauczyciele.” – nie pozostawia wątpliwości Kazimierz Kloc (2012, s. 195).

Poza trudnością przedsięwzięcia stojącego przed organizacjami pozarządowymi przejmującymi szkoły samorządowe istnieje

również inne, rzadziej dostrzegane zagrożenie – pojawienie się podmiotów, które tworząc liczne oddziały terenowe, będą realizować określoną misję ideową, np. religijną lub polityczną, po czym zdominują np. cały region. W sytuacji, gdy nie pojawią się organizacje konkurencyjne, będzie to prowadzić nie tyle do uspołecznienia szkoły z udziałem rodziców uczniów, co do zjawisk lokalnego lub regionalnego monopolizowania oświaty publicznej w sferze działań trudnych do dogłębnej kontroli.

Mimo ryzyka związanego z kwestią przemowienia szkół przez organizacje pozarządowe, ujmowaną przez ZNP jako prywatyzacja oświaty, jest ona warta dalszych badań i rozważań. Rozwiązanie, w którym zostałaby zachowana zwierzchność państwa nad edukacją publiczną, a jednocześnie nastąpiłoby otwarcie się na uczestnictwo w systemie edukacji organizacji pozarządowych – o ile otrzymałyby one merytoryczne i organizacyjne wsparcie od instytucji publicznych, odpowiednie środki na prowadzenie szkół i stosowny nadzór – ma swoje zalety. Jego możliwe pozytywne skutki to wzmocnienie podmiotowości obywateli, ich zdolności do współdziałania i postaw partycypacyjnych. Powiedzmy jednak jasno: nie jest to rozwiązanie bardziej oszczędne z punktu widzenia finansów publicznych, może też przysporzyć wielu, zupełnie nieprzewidywalnych w tym momencie problemów.

Czy Związek bierze pod uwagę ewentualność, choćby ostrożnego, zbadania tego kierunku przemian systemu oświaty? W moim odczuciu – nie, choć nie sądzę, by przedstawiona wyżej perspektywa była dla Związku niedostrzegalna lub z gruntu nieakceptowalna. Wiceprezes ZNP, Krzysztof Baszczyński mówi wszak, że na temat treści paktu „powinni rozmawiać nie tylko pracownicy szkoły, ale również rodzice, uczniowie, samorządowcy, abyśmy w drodze

porozumienia przekonali kreatorów polityki edukacyjnej, że jeżeli mówimy o powszechności, dostępności i jakości kształcenia w szkołach czy placówkach publicznych, trzeba coś zmienić. Edukacja jest nasza.” (Kaczmarczyk, 2012).

Koncentrowanie się na obowiązkach państwa wobec oświaty publicznej i na zagrożeniach związanych z jej komercjalizacją i prywatyzacją może przywołać na myśl pewnego rodzaju taktykę przyjętą z powodu niepokojących ZNP zmian w podejściu do statusu nauczyciela – taktykę ograniczającą jednak pole dyskusji i możliwości kreowania rozwiązań alternatywnych. Etatystyczny, nieco też anachroniczny republikanizm ZNP, jest trafnie dobranym tłem ideowym, przydatnym dla ochrony statusu zawodu nauczyciela, lecz ogranicza szersze spojrzenie na kwestię publicznego statusu szkoły, na włączenie do systemowych rozwiązań innych podmiotów, żywo i zasadnie zainteresowanych kwestiami edukacji.

Czy stanowisko ZNP daje szansę na konkluzywną dyskusję? Jej warunkiem musiałaby być pewna rewizja republikańskiego modelu oświaty publicznej, którą proponuje Związek. Akceptacja wizji sfery publicznej rozumianej w poszerzony sposób, uwzględniający koncepcje partycypacji publicznej (zob. Olech, 2011) czy pewne nurty teorii wyboru publicznego (zob. Wilkin, 2012), a co za tym idzie – możliwość oddziaływania obywateli na kształt oświaty w określonych ramach prawnych – to w mojej opinii wstępny warunek dalszej debaty. Warto przypomnieć sobie w tym momencie o możliwości powoływania rad oświatowych na poziomie jednostek samorządu terytorialnego, rozważyć też dopracowanie sposobu przejmowania szkół przez organizacje pozarządowe. W takich ramach można by umieścić na nowo zaprojektowane regulacje prawne dotyczące zawodu nauczyciela, być może

nawet rozszerzone na obszar całej oświaty, również niepublicznej, co stanowiłoby z pewnością istotny element projakościowy dla dalszych przemian polskiej edukacji.

Perspektywy dalszej debaty

Tocząca się wokół *Karty nauczyciela* dyskusja publiczna to wyraźny sygnał nadchodzących zmian. Na pierwszy rzut oka są to – wykorzystując typologię reform Bogusława Śliwerskiego – zmiany o charakterze strukturalnym, jedynie modyfikujące wewnętrzny kształt systemu edukacji, w tym przypadku szczególnie status nauczyciela: kwestię jego płac, czasu pracy i awansu zawodowego. W mojej opinii można tu jednak odnaleźć wyraźne elementy reform systemowych, prowadzących do „rzeczywistej zmiany paradygmatu, która przenika do «wewnętrznej logiki» systemu oświatowego”, reform „prowadzących do zmian instytucjonalnych, organizacyjnych, zmian relacji między systemem oświatowym a systemem społecznym [...]” (Śliwerski, 2009, s. 39). Jeśli tak w istocie jest, to koniecznością jest podjęcie intensywnej dyskusji na temat *Karty nauczyciela* i związanej z tą ustawą kwestii kształtu oświaty publicznej. Dyskusja musi wyjaśnić, co jej uczestnicy sądzą na temat publicznego charakteru oświaty, pozycji państwa jako dysponenta i strażnika sfery publicznej, roli samorządu terytorialnego jako administratora szkół, a także innych podmiotów – w tym organizacji pozarządowych, które miałyby w większym niż do tej pory stopniu oświatą się interesować. W odniesieniu do tych fundamentalnych ustaleń można zaś dyskutować nad drugą grupą istotnych zagadnień związanych z zawodem nauczyciela i określających go regulacji prawnych. W dyskusji tej, jak słusznie wskazuje ZNP, nie może też zabraknąć żadnego z podmiotów i grup społecznych, dla których edukacja publiczna jest ważna: środowisk akademickich, organizacji

rodzicielskich i organizacji pozarządowych. „Jesteśmy przekonani, że ponad podziałami możliwe jest osiągnięcie porozumienia wszystkich ugrupowań politycznych oraz środowisk związanych z oświatą i szkolnictwem wyższym.” – piszą autorzy *Paktu* (ZNP, 2011, s. 2). Warto próbować.

Literatura

- Domalewski, J. (2006). Reforma edukacji – szkoła wiejska – środowisko lokalne. Wzajemne uwarunkowania i zależności. W: K. Szafraniec (red.), *Kapitał ludzki i zasoby społeczne wsi*. Warszawa: Instytut Wsi i Rolnictwa PAN.
- Herczyński, J. (2012a). Wyzwania oświatowe stojące przed samorządami. W: A. Levitas (red.), *Strategie oświatowe*. Warszawa: Ośrodek Rozwoju Edukacji.
- Herczyński, J. (2012b). Modele decentralizacji oświaty. W: M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty*. Warszawa: Ośrodek Rozwoju Edukacji.
- Jakubowski, M. (2006). Decentralizacja oświaty w Polsce – szanse i zagrożenia. W: S. Golinowska i M. Boni (red.), *Nowe dylematy polityki społecznej*. Warszawa: Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych.
- Kaczmarczyk, A. (2012). *W oświacie dzieje się źle. Czy «Pakt dla edukacji» to zmieni?* Pobrano z: <http://gazetacodzienna.pl/artukul/polityka/w-oswiacie-dzieje-sie-zle-czy-pakt-dla-edukacji-to-zmieni>
- Kancelaria Sejmu (1991). *Ustawa o systemie oświaty*. Dz.U. 1991 nr 95 poz. 425. Warszawa: Kancelaria Sejmu.
- Klejnocki, J. (2012). Wszystkie szkoły w ręce rodziców. *Gazeta Wyborcza*, 22–23 września.
- Kloc, K. (2012). Konflikty w procesie racjonalizacji sieci szkół. W: A. Levitas (red.), *Strategie oświatowe*. Warszawa: Ośrodek Rozwoju Edukacji.
- Lackowski, J. (2011). Decentralizacja zarządzania polską oświatą a społeczne nierówności edukacyjne. W: J. Domalewski (red.), *Zmiany w edukacji. Szkoła i jej społeczne otoczenie*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Levitas A. i Herczyński J. (2012). Decentralizacja oświaty w Polsce 1990–1999: tworzenie systemu. W: M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty*, Warszawa: Ośrodek Rozwoju Edukacji.

- Olech, A. (2011). *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Piasecki, A. K. (2009). *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Szymański, M. J. (2010). Dylematy demokratycznej polityki oświatowej. *Nowa Szkoła*, 5, 4–10.
- Śliwerski, B. (2009). *Problemy współczesnej edukacji. Dekonstrukcja polityki oświatowej III RP*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Wilkin, J. (2012). Koncepcja dobrze rządzonego państwa i uwarunkowania jej praktycznej realizacji. W: J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Zawadzka, B. (2009). Ruch Małych Szkół w Polsce – zarys zjawiska. W: M. Zahorska i E. Nasalska (red.), *Wartości, polityka, społeczeństwo*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Związek Nauczycielstwa Polskiego (2002). *Pakt dla edukacji*. Warszawa: Autor.
- Związek Nauczycielstwa Polskiego (2011). *Pakt dla edukacji*. Pobrano z: <http://www.znp.edu.pl/media/files/5741b72e11767ccfceb6fdefb2d06ead.doc>
- Związek Nauczycielstwa Polskiego (2012). *Spółka komunalna nie może prowadzić szkół*. Pobrano z: http://www.znp.edu.pl/element/1414/Spolka_komunalna_nie_moze_prowadzic_szkol