

# RECENZJE

Przegląd Historyczno-Oświatowy  
2024, nr 1–2  
PL ISSN 0033-2178



## **ELŻBIETA GOZDOWSKA: LOKALNE SYSTEMY OŚWIATY. STUDIUM SZEŚCIU GMIN, WARSZAWA 2023, s. 454**

W dobrym momencie ukazała się rozprawa dr Elżbiety Gozdowskiej z Akademii Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej w Warszawie zatytułowana *Lokalne systemy oświaty. Studium sześciu gmin*. Dzięki badaniom naukowym mamy empiryczny obraz funkcjonowania gminnej edukacji. Autorka rozwinęła swój warsztat badawczy pod kierunkiem śp. prof. APS Janusza Gęsickiego, znaczącego w pedagogice i polityce oświatowej eksperta, który zmarł przedwcześnie, a dzisiaj bardzo przydałaby się jego opinia na temat kolejnej fazy deformy polskiego szkolnictwa.

Na szczęście E. Gozdowska uzyskała świetne przygotowanie teoretyczne i metodologiczne, by kontynuować dzieło swojego mistrza, uwzględniając także uwarunkowania makropolityczne i administracyjno-prawne naszej oświaty. Co z tego, że zapoczątkowana w latach 90. XX wieku reforma samorządowa na nowo zdefiniowała rolę władz państwowych, skoro po 34 latach ustrój szkolny nadal nie został i chyba jeszcze długo nie będzie zdecentralizowany.

Dobrze, że badaczka przypomniła prawne podstawy traktowania edukacji jako dobra wspólnego, a nie tylko indywidualnego, ale – jak wykazują moje badania makropolityki oświatowej – dobro wspólne jest ideą, wartością, której urzeczywistnienie wymaga konsekwentnej roli subsydiarności państwa wobec edukacji, a nie jej zawłaszczania przez polityków partii władzy. Nie jest zatem prawdą, że w ponad trzech dekadach polskiej demokracji obserwowaliśmy *na przemian tendencje decentralizacyjne i centralizacyjne* (s. 26), gdyż szkolnictwo jest ustawicznie podporządkowane etatystycznej strategii władz państwowych. Autorka musiała przyznać, że uspołecznienie oświaty okazało się *martwą normą prawną* (s. 30).

Przypomnienie genezy i ewolucji procesu nieuspołecznienia szkolnictwa publicznego w III RP jest niesłychanie ważne, bowiem kolejni ministrowie

wprowadzają w błąd opinię publiczną, głosząc samorządność, decentralizację i autonomię nauczycielstwa. Przekazanie szkół państwowych samorządom terytorialnym ma istotne znaczenia dla tych procesów, ale zostały one zahamowane przez formacje polityczne, począwszy od Akcji Wyborczej Solidarność, która wprowadzała cztery ustrojowe reformy m.in. w podziale administracyjnym państwa i ustroju szkolnym.

Powstrzymano decentralizację oświaty, zachowując władzy państwowej wyłączność stanowienia o tym, co jest najważniejsze dla procesów edukacyjnych, a mianowicie o programie kształcenia (curriculum), kadrach kształcących, organizacji procesu kształcenia i wychowania a nawet o szczegółowych rozwiązaniach metodycznych w edukacji szkolnej. Wszystko zostało podporządkowane władztwu partyjno-rządowemu, co skutkuje brakiem autonomii szkół oraz nauczycieli, dezorganizacją i pozorowaniem samorządności szkolnej oraz rodzicielskiej, wyłączeniem nadzoru szkolnego spod kontroli społecznej i naruszeniem zasady ciągłości zmian i reform szkolnych.

Badania E. Gozdowskiej są niesłychanie ważne, bowiem konfrontują zadania oświatowe ograniczonego w swoim wpływie do ustawowych zadań samorządu terytorialnego z głębokim, narastającym od trzech dekad kryzysem w sferze finansowania z budżetu państwa szkolnictwa publicznego, zapewnienia nauczycielom godnych warunków pracy, ich zatrudnienia i awansu zawodowego, uzasadnionego kulturowo, a nie tylko ekonomicznie kształtowania (restrukturyzacji) sieci szkolnej oraz w zakresie kreowania lokalnej polityki oświatowej w warunkach niestabilnej polityki oświatowej władz państwowych.

Czytając rozprawę Autorki, przekonamy się, że nie istnieją lokalne systemy oświatowe, skoro nie są w pełni autonomiczne. Zasobami tych systemów są przecież nie tylko dzieci i młodzież w wieku obowiązku szkolnego, ich nauczyciele, pracownicy administracji szkolnej i techniczni, ale także rodzice uczniów. O realizacji zadań oświatowych rozstrzygają jednak decydenci państwowi i samorządowi, w związku z czym rozmywa się odpowiedzialność za jakość kształcenia i wychowywania młodych pokoleń.

Badaczka postanowiła znaleźć odpowiedź na pytanie: *Jakie uwarunkowania miały zasadnicze znaczenie przy podejmowaniu przez decydenta systemowego (władze samorządowe) decyzji zmieniających lokalne systemy oświatowe?* oraz *Czy zmiany zachodzące w lokalnych systemach oświatowych poprawiały efektywność ich funkcjonowania?* (s. 155).

Każda gmina powinna mieć opracowaną strategię długo- i średnioterminowej polityki oświatowej, a nie tak, jak mamy z tym do czynienia w makropolityce rządów, że ich działania sprowadzają się do krótkoterminowych rozstrzygnięć, by nie naruszyć stabilności poparcia własnego elektoratu. Samorządy są zobowiązane do posiadania strategii, ale traktują to zadanie w sposób adaptacyjny, a więc dostosowują bieżące rozwiązania do rozstrzygnięć władz centralnych i zakresu finansowania zadań. W państwach dbających o gospodarność i rozwój społeczeństwa wiedzy strategii oświatowych nie przygotowują samorządowcy czy posłowie, ale

zewnątrzni eksperci, a więc uczelnie wyższe i instytuty naukowe, które nie są podporządkowane tym władzom. Włącza się do analiz danych i ich interpretacji przedstawiciele lokalnych i krajowych elit, ale posiadających stosowne kompetencje, a nie eksponujących interesy własnego środowiska politycznego.

Badaczka uczyniła teoretyczną podstawą własnych badań teorię systemów otwartych Ludwiga von Bertalanffy'ego, by móc uchwycić kluczowe zależności dla funkcjonowania lokalnej oświaty, a więc to, jak działa: 1) decydujący systemowy (organ samorządu gminy wykonujący funkcje właścicielskie), 2) szkoły i placówki oświatowe; 3) kurator oświaty jako organ nadzoru pedagogicznego i 4) rada oświatowa – jako nieobligatoryjny organ społeczny. Badanie efektywności całościowego funkcjonowania lokalnego systemu oświatowego wymaga pracy zespołowej, a nie jednostkowej, toteż należą się E. Gozdowskiej wyrazy uznania za podjęcie tak szerokokoprowalnej diagnozy.

Przeprowadzone badania są ciekawe, bowiem zostały przeprowadzone metodą studium przypadku z zastosowaniem wielu technik badawczych (wywiady ankietowe z kadrą kierowniczą szkół i osobami zajmującymi się oświatą w urzędzie gminy; analiza dokumentów, indywidualne wywiady pogłębione z osobami bezpośrednio zaangażowanymi w sprawy oświaty w gminie; analiza danych statystycznych i efektów pracy szkół z uwzględnieniem wskaźnika EWD). Badania prowadzono w latach 2009–2015 w sześciu gminach (dwóch miejskich, trzech wiejskich i jednej miejsko-wiejskiej) w województwach mazowieckim, kujawsko-pomorskim, pomorskim i warmińsko-mazurskim, a objęły one szkoły podstawowe i gimnazja.

Zabrakło jednak uwzględnienia przez E. Gozdowską w charakterystyce gmin afiliacji politycznej ich władz, bowiem jest to istotny czynnik wsparcia lub inhibitor lokalnej polityki oświatowej. Tyle uwagi autorka poświęciła tej kwestii w części teoretycznej, ale już pominięła ją w analizie tak kluczowej zmiennej dla planowania i realizacji strategii oświatowej w gminach. Autorka bowiem nie sprawdziła, czy nie było strukturalnego konfliktu między władzami samorządowymi a nadzorem pedagogicznym oświaty w tych gminach.

Badaniami objęto politykę oświatową w gminach: Piaski, Jarzab (gmina miejsko-wiejska) – woj. mazowieckie; Kamion, Stoki – woj. kujawsko-pomorskie; Oczar – woj. warmińsko-mazurskie i Plewki – woj. pomorskie. Gozdowska ujawniła w niektórych z nich brak strategii rozwoju lokalnej oświaty, a w tych, w których ona została przyjęta przez radnych, dochodziło do marnotrawstwa zarówno zasobów osobowych, rzeczowych, jak i materialnych. Badane gminy musiały dofinansować realizację zadań edukacyjnych w wysokości 50–70 proc. w stosunku do otrzymanej subwencji z budżetu państwa, co wprawdzie nie zagrażało ich finansom, ale nie pozwalało na inwestowanie w inne zadania samorządowe.

Co brano pod uwagę w badaniach efektywności polityki oświatowej? W analizie uwzględniono przede wszystkim:

1) średnią liczbę uczniów w oddziale klasowym w szkołach podstawowych i działających wówczas gimnazjach;

- 2) liczbę uczniów w tych szkołach przypadających na jeden przeliczeniowy etat nauczycielski;
- 3) wykorzystanie pomieszczeń lekcyjnych;
- 4) wysokość bieżących wydatków na zadania oświatowe (bez przedszkoli i dowożenia uczniów) jako procent otrzymanej subwencji oświatowej;
- 5) wydatki bieżące na realizację tych zadań w przeliczeniu na jednego ucznia.

W charakterystyce uwarunkowań polityki lokalnej trafnie wzięto pod uwagę czynniki polityczne (zarządzanie gminą i oświatą), demograficzne (liczba ludności, w tym w wieku obowiązku szkolnego), społeczne (sieć szkolna), pedagogiczne (wyszkolenie kadr nauczycielskich), ekonomiczne i prawne.

Kiedy E. Gozdowska przygotowywała się do własnych badań, znalazła empiryczne dowody na to, że zaledwie 5 proc. samorządów posiada opracowane strategie oświatowe (s. 134). Niemalże wszystkie włączały problemy edukacji publicznej do ogólnej strategii rozwoju wsi, miasta, powiatu czy województwa, co jednoznacznie potwierdziło stosunek ich władz do oświaty jako czegoś, co jest „złem koniecznym”. Dlaczego tak się dzieje? Głównymi przyczynami okazały się:

- 1) brak (długofalowej) koncepcji rozwoju polskiego systemu oświaty;
- 2) niestabilność zasad podziału kompetencji w zarządzaniu systemem oświaty pomiędzy administracją rządową i samorządem terytorialnym;
- 3) ograniczenie autonomii samorządów w prawie oświatowym, a zatem i w praktyce,
- 4) nieadekwatne do zadań zabezpieczenie finansowania oświaty przez władze państwowe.

Słusznie E. Gozdowska podsumowuje wyniki swoich badań postulatem: *Jako społeczeństwu potrzebny jest nam także ponadpartyjny konsensus wokół kierunku proponowanych zmian i długofalowe, strategiczne myślenie o polskiej edukacji, tak aby stała się ona dobrem wspólnym całego społeczeństwa* (s. 390).

Otrzymujemy zatem udokumentowaną empirycznie diagnozę stanu lokalnej polityki oświatowej w wybranych gminach nie po to, by ją docelowo oceniać – pozytywnie czy negatywnie – ale by zrozumieć, z jak poważnymi zaniechaniami polityków rządzących w III RP od 1989 roku do 2024 mamy do czynienia. Nie wyjdziemy z głębokiego kryzysu, upadku funkcjonowania polskiego szkolnictwa, jeśli nie nastąpi otrzeźwienie wśród elit politycznych, które powinny powrócić do zapoczątkowanej, a przerwanej w latach 90. XX wieku reformy samorządowej w oświacie i z jej udziałem, ale prowadzonej w sposób zgodny z naukową wiedzą i pod kierunkiem ekspertów, a nie pod dyktando populistycznej gry kolejnych partii władzy.

BOGUSŁAW ŚLIWERSKI  
ORCID: 0000-0002-3875-8154  
Uniwersytet Łódzki