

Stanisław Majewski

Tendencje zmian w systemie zarządzania oświatą w Polsce doby transformacji ustrojowej (1989-2004)

Studia Pedagogiczne. Problemy Społeczne, Edukacyjne i Artystyczne 15, 125-139

2005

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Stanisław Majewski

TENDENCJE ZMIAN W SYSTEMIE ZARZĄDZANIA OŚWIATĄ W POLSCE DOBY TRANSFORMACJI USTROJOWEJ (1989–2004)

1. Wprowadzenie

Przemiany ustrojowe w Polsce zapoczątkowane pamiętnymi wydarzeniami roku 1989 wywołały potrzebę zmian we wszystkich dziedzinach życia politycznego, społecznego, ekonomicznego i kulturalno-oświatowego. W ciągu ostatnich 15 lat ukształtował się w Polsce system wielopartyjny charakterystyczny dla większości demokratycznych państw świata. Złamany został znany z ustroju socjalistycznego model, sprawującej kierowniczą rolę w państwie partii, narzucającej marksistowsko-leninowską ideologię we wszystkich dziedzinach życia społecznego. W gospodarce system nakazowo-rozdziałczy zastępowany był systematycznie zdrowym, z punktu widzenia praw ekonomii, modelem gospodarki rynkowej. Jednym z głównych kierunków przekształceń w tej sferze stała się prywatyzacja i reprivatyzacja oraz daleko idąca restrukturyzacja, mająca w założeniach dostosować gospodarkę do potrzeb rynku. Proces ten nie został zakończony, wywołuje wciąż wiele negatywnych zjawisk, jak choćby bezrobocie. Najczęściej używanym pojęciem dla określenia przeobrażeń w życiu kulturalno-oświatowym jest pluralizm. Oznacza on wielość i wielokierunkowość przeobrażeń programowo-strukturalnych w sferze kultury i oświaty oraz zgodną z zasadą demokratycznego ładu możliwość wyboru przez społeczeństwo różnorodnych ofert w tej dziedzinie. Interesująca nas najbardziej sfera edukacji także podlegała wielorakim zmianom.

Dodać trzeba, że na progu transformacji ustrojowej w Polsce szkolnictwo i oświata było podporządkowane państwu. Zdecydowana większość placówek oświatowych miała charakter instytucji państwowych. Zgodnie z postanowieniami obowiązującej

na początku transformacji ustrojowej ustawy z dnia 15 lipca 1961 r. o rozwoju systemu oświaty i wychowania, zakładanie, prowadzenie i utrzymywanie szkół należało do państwa. Stąd też odsetek szkół i placówek prywatnych był w Polsce znikomy. Konsekwencją zasady państwowości systemu oświaty były jego cele. W cytowanej wyżej ustawie czytamy, że „system kształcenia i wychowania ma na celu przygotowanie kwalifikowanych pracowników gospodarki i kultury narodowej, świadomych budowniczych socjalizmu”¹. Szkoły i inne placówki oświatowo-wychowawcze miały wychowywać w duchu socjalistycznej moralności i socjalistycznych zasad współżycia społecznego kształtować naukowy pogląd na świat. Były one instytucjami świeckimi, podobny charakter miało też nauczanie i wychowanie. Wychowanie opierało się na ideologii marksistowsko-leninowskiej, właściwej hegemonistycznej partii, którą w przypadku Polski była PZPR. Ta ideologia w swych założeniach była odmienna i sprzeczna z wartościami uznawanymi przez Kościół rzymskokatolicki oraz rodzinę. Władze oświatowe zarządzające szkolnictwem realizowały politykę oświatową państwa, a na stanowiskach kierowniczych w oświacie w zdecydowanej większości zasiadali członkowie wspomnianej partii, którzy byli jakby gwarantem wykonywania dyrektyw partyjnych. Mimo postępu w badaniach nad funkcjonowaniem oświaty w okresie PRL, nie ma do tej pory jednoznacznych ocen dotyczących osiągnięć i niezrealizowanych koncepcji reform edukacyjnych. Również 45-letni okres zarządzania oświatą w Polsce Ludowej stał się przedmiotem bardzo kontrowersyjnych ocen². Zarządzanie oświatą jest integralnie związane z całokształtem polityki oświatowej państwa. Słusznie stwierdzają A. Bogaj, S. Kwiatkowski i M. Szymański, że „sytuacja w oświacie i w zarządzaniu tą dziedziną życia społecznego silnie odzwierciedla wszelkie ogólniejsze zjawiska kryzysowe, a tych w Polsce w ostatnim półwieczu było niemało. Większe zaś perturbacje w życiu społecznym i gospodarczym nieuchronnie wpływają na bieg rzeczy we wszystkich dziedzinach funkcjonowania instytucji edukacyjnych, a więc także na zarządzaniu oświatą”³.

2. Zarządzanie szkolnictwem w okresie PRL

W dziejach zarządzania oświatą w okresie po II wojnie światowej można zauważyć kilka charakterystycznych okresów związanych z kolejnymi reformami systemu oświaty, a szerzej z przemianami ustrojowymi państwa. Okres pierwszy, zamykający się w latach 1944–1948, związany był z odbudową szkolnictwa ze zniszczeń wojennych i pierwszą reformą szkolnictwa. W życiu politycznym cechował się walką obozu komunistycznego z legalną opozycją i podziemiem politycznym o przejęcie wła-

¹ Dz. U. 1961, Nr 32, poz. 160.

² A. Bogaj, S. M. Kwiatkowski, M. J. Szymański, *Edukacja w procesie przemian społecznych*, Warszawa 1998, s. 90.

³ Tamże, s. 90 i n.

dzy w kraju. System oświatowy zachowywał wówczas wiele cech charakterystycznych dla okresu II Rzeczypospolitej. Można do nich zaliczyć istnienie zarówno szkół państwowych, jak i prywatnych, tolerowanie inicjatyw społecznych i prywatnych w zakładaniu i utrzymaniu szkół, zatrudnianie w administracji oświatowej i na stanowiskach kierowniczych w szkołach osób pełniących te funkcje przed wojną i kierujących tajnym szkolnictwem w okresie okupacji. Respektowano także podstawowe zasady zarządzania oświatą wypracowane w II Rzeczypospolitej: naczelnego nadzoru państwowych władz oświatowych nad całością systemu oświaty, wydzielenia administracji oświatowej z ogólnej administracji państwowej, udziału organów społecznych w zarządzaniu⁴. System zarządzania dostosowany został do podziału administracyjnego kraju. Naczelną władzą oświatową był minister oświaty, we wszystkich województwach – kurator okręgu szkolnego, w powiatach i miastach wydzielonych z powiatu – inspektor szkolny. W okresie realizacji drugiej reformy szkolnictwa od 1948 r. model zarządzania oświatą uległ zasadniczej zmianie. Kluczowym okazał się tu rok 1950, kiedy na mocy ustawy Sejmu o jednolitych organach władzy terenowej w postaci rad narodowych i ich prezydiów zlikwidowano zasadę autonomii władz oświatowych, włączając je do administracji państwowej w terenie. Odtąd były one podwójnie podporządkowane: poziomo prezydiom rad narodowych i pionowo władzom oświatowym wyższej instancji. Dodać należy, że w 1949 r. Centralnemu Urzędowi Szkolenia Zawodowego (CUSZ) podporządkowano szkoły zawodowe oraz powołano w 1950 r. resort szkolnictwa wyższego. M. Pęcherski w tym nowym modelu zarządzania oświatą, a zwłaszcza podporządkowaniu władz oświatowych administracji państwowej, dopatruje się pozytywnych i negatywnych stron. Z jednej strony pozwalało to na lepsze rozpoznanie i indywidualizowanie potrzeb szkolnictwa w terenie przez władze administracji terenowej, ale także uzależniały oświatę od zadań pozaoświatowych i wpływów politycznych⁵. W latach 1950–1955 zarządzanie oświatą przybrało model silnie scentralizowany z rozbudowanymi skrajnie kompetencjami naczelnych władz oświatowych. Z kolei decyzje tych władz w zakresie polityki oświatowej były następstwem uchwał gremiów partyjnych (PZPR). Szkoły pozbawiono autonomicznego podejmowania decyzji. System zarządzania stał się nadmiernie zbiurokratyzowany⁶.

Nadzieje na demokratyzację oświaty, a tym samym także zarządzania zrodziły się po przełomie październikowym w 1956 r. Podjęto krytykę funkcjonowania szkolnictwa, tj.: programów nauczania, ich realizacji, atmosfery pracy szkół, nadzoru pedagogicznego, zarządzania oświatą itp. Była więc to krytyka głównych przejawów wychowania totalitarnego. Krytyka ta nie przyniosła oczekiwanych i trwałych efektów. Zlikwidowano wprawdzie najbardziej jaskrawe wypaczenia, ale utrwalił się

⁴ S. Majewski, *Kształtowanie się systemu zarządzania oświatą w Polsce od XVIII do XX wieku (zarys historyczny)*, „Studia Pedagogiczne Akademii Świętokrzyskiej” 2003, t. 14, pod red. ks. M. Rusieckiego, S. Majewskiego, s. 178–182.

⁵ Tamże, s. 187, 188.

⁶ S. Majewski, *Przemiany w systemie zarządzania oświatą w Polsce po II wojnie światowej*, „Phaenomena” 1997, t. 6, s. 52.

monopol państwa w zakresie organizowania nadzoru i zarządzania oświatą. Widoczne to jest w sformułowaniach przywoływanej na początku tego opracowania ustawy z 15 lipca 1961 r. Zapoczątkowała ona jak wiadomo reformę systemu szkolnictwa, zrealizowaną w 1. połowie lat 70. w nowej rzeczywistości politycznej. W roku 1971, kiedy reforma dobiegała końca, w szkolnictwie średnim rozpoczął pracę Komitet Ekspertów, mający dać diagnozę systemu oświaty i przedstawić projekty jego modernizacji. W roku 1973 ukazał się *Raport o stanie oświaty w PRL*, zawierający 4 wersje zmian strukturalnych w szkolnictwie. Dla zarządzania oświatą ogromne znaczenie miało uchwalenie w 1972 r. Karty Praw i Obowiązków Nauczyciela. W dwusetną rocznicę KEN Sejm PRL przyjął także uchwałę w sprawie systemu edukacji narodowej. Przyjęto do realizacji koncepcje zmiany struktury szkolnictwa, której podstawą miała być 10-letnia powszechna szkoła średnia. Zmiany w podziale administracyjnym kraju, utworzenie gmin jako podstawowych jednostek terytorialnych, przybliżyło wdrożenie nowej struktury władz oświatowych. W gminach władzą oświatową stał się gminny dyrektor szkół, podobnie jak w miastach-gminach. W dużych miastach władzą pierwszej instancji administracji oświatowej nadal był inspektor oświaty i wychowania. W latach 1973–1975 gminni dyrektorzy szkół podlegali inspektorom oświaty i wychowania w powiatach. Sytuacja zmieniła się po 1975 r., kiedy zlikwidowane zostały powiaty. Powstał model zarządzania oświatą składający się z 4 szczebli. Na szczeblu centralnym minister oświaty i wychowania, w województwie kurator oświaty i wychowania, w miastach i gminach inspektor oświaty i wychowania, gminny dyrektor szkół i dyrektor szkoły lub placówki oświatowo-wychowawczej na szczeblu podstawowym.

W roku 1983, po wprowadzeniu w życie nowej ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, która ujedynolicała zarządzanie na szczeblu miast, miast-gmin, gmin, we wszystkich tych jednostkach utworzono stanowiska inspektorów oświaty i wychowania, a jako pracowników administracji państwowej wyłączono ich z przepisów Karty Nauczyciela, korzystniejszych prawnie np. dla gminnych dyrektorów szkół. Pojawiły się liczne trudności z obsadą kadrową stanowisk w terenu administracji oświatowej. Często obejmowali je nauczyciele nie mający żadnego doświadczenia w kierowaniu oświatą i szkołą, co miało negatywny wpływ na poziom zarządzania⁷.

3. Zarządzanie szkolnictwem w okresie transformacji ustrojowej

Po wkroczeniu Polski w okres transformacji ustrojowej, systematycznie zaczęło zmieniać się otoczenie systemu oświatowego. Do głosu dochodzić zaczęli przedstawiciele środowisk dotychczasowej opozycji oświatowej. W zasadzie panowała powszechna zgoda, że system edukacyjny nie może dalej funkcjonować w państwie,

⁷ Tamże, s. 59.

które rozpoczęło głęboką przemianę ustrojową, z obowiązującymi ideałami okresu realnego socjalizmu. Pierwszy niekomunistyczny rząd w Polsce, po II wojnie światowej, Tadeusza Mazowieckiego, w którym tekę ministra oświaty objął Henryk Samsonowicz, dostrzegał potrzebę zmiany dotychczasowej polityki oświatowej w kierunku demonopolizacji zadań państwa w dziedzinie edukacji i uniwersalizacji celów i ideałów wychowania⁸. Wobec braku nowej ustawy oświatowej uwzględniającej zmiany ustrojowe w państwie, władze oświatowe podjęły cały szereg decyzji doraźnych, sankcjonujących dokonujące się zmiany w oświacie i dostosowujące narodowy system edukacji do wymogów ustroju demokracji parlamentarnej. Przyjęto zatem taktykę ewolucyjnych zmian oświatowych. Jak zauważył ówczesny wiceminister edukacji Andrzej Janowski nie przewidywano zmian radykalnych i gwałtownych, które dałyby całą władzę i odpowiedzialność nowym władzom oświatowym. Ponadto słusznie uznano, że wszystkich zmian, które proponowała niedawno opozycja, nie da się od razu wprowadzić w życie⁹. Nowe władze nie brały pod uwagę ekspertyz oświatowych wypracowanych w ostatnich latach realnego socjalizmu w Polsce. Mamy tu na myśli Raport Komitetu Ekspertów ds. Edukacji Narodowej pracujący pod kierunkiem Czesława Kupisiewicza, który ukazał się w 1990 r. W podstawowych tezach przypominał on o pogłębiających się dysproporcjach między Polską, a czołówką światową w różnych dziedzinach szkolnictwa i oświaty. Chodziło w szczególności o niewspółmierny z oczekiwaniami postęp w zakresie upowszechniania edukacji zinstytucjonalizowanej w Polsce. Pod koniec lat 80. jedynie połowa dzieci objęta była opieką przedszkolną, jeszcze mniej dzieci podejmowało po szkole podstawowej naukę w szkołach średnich, zaś jedynie dziesiąta część absolwentów szkół średnich podejmowała studia wyższe¹⁰. Te i inne trafne spostrzeżenia, jak np. zbyt mały odsetek młodzieży w szkołach średnich ogólnokształcących w stosunku do szkół zawodowych, a także zdecydowana przewaga zasadniczych szkół zawodowych nad szkołami kończącymi się uzyskaniem świadectwa dojrzałości, konieczność restrukturyzacji sieci i kierunków kształcenia w szkołach zawodowych, dekapitalizacja majątku szkolnego, potwierdziły późniejsze badania naukowe¹¹.

Dość szybko minister H. Samsonowicz podjął wiele decyzji mających przybliżyć system szkolnictwa do potrzeb społeczeństwa, omijając nawet zapisy obowiązującej nadal ustawy z 1961 r., co wywołało protesty obozu postkomunistycznego. Wprowadzono naukę religii do szkół, mimo że wspomniana wyżej ustawa stwierdzała, iż szkoła jest instytucją świecką. Usankcjonowano także, powstające licznie na wszystkich

⁸ S. Majewski, *Przemiany oświaty i wychowania w Polsce w latach 1989–1995*, „Kieleckie Studia Pedagogiczne i Psychologiczne” 1996, t. 11, pod red. ks. J. Śledzianowskiego, B. Matyjas, S. Majewskiego, s. 189.

⁹ A. Janowski, *Oświata polska – zmiany i perspektywy*, „Społeczeństwo Otwarte” 1991, nr 12/20, s. 52.

¹⁰ *Edukacja w warunkach zagrożenia. Podstawowe tezy Raportu Komitetu Ekspertów do spraw Edukacji Narodowej*, Warszawa–Kraków 1990.

¹¹ Por. A. Bogaj, S. Kwiatkowski, M. Szymański, *Edukacja w procesie przemian*, s. 25 i n.

szczeblach kształcenia, prywatne placówki oświatowe. Ministerstwo przesłało do wszystkich szkół dwa ważne uniwersalne dokumenty: Powszechną Deklarację Praw Człowieka oraz Konwencję o Prawach Dziecka z poleceniem upowszechniania zawartych w nich treści wśród nauczycieli, uczniów i rodziców. Minister anulował obowiązujący w latach 80. dokument „Główne kierunki i zadania w pracy wychowawczej szkół”, opracowany centralnie w ministerstwie w 1982 r. i ściśle egzekwowany. Natomiast zachęcano szkoły do opracowywania własnych programów wychowawczych. Były też zapowiedzi rozwijania autonomii szkół, włączania w nurt ich pracy rodziców. Zmieniono procedurę powoływania na stanowiska kierownicze w szkołach i placówkach oświatowych, rezygnując z autorytarnego narzucania szkołom dyrektorów na rzecz ich wyboru w drodze konkursów.

Oczywiście nie wszystkie te poczynania przyjęły się automatycznie i szybko w rzeczywistości oświatowej. Zbiurokratyzowany dotychczas system zarządzania oświatą, polegający np. na przesyłaniu szkołom setek odgórnych poleceń nawet w drobnych sprawach, powodował u niejednego dyrektora postawę bierności, zanik inicjatywy, strach przed podejmowaniem własnych decyzji w obawie przed negatywną ich oceną przez władze. Nie wszyscy potrafili się odnaleźć w nowej rzeczywistości. Trzeba pamiętać, że we władzach oświatowych różnych szczebli pracowali w większości ludzie przyzwyczajeni do polityki oświatowej i stylu oraz techniki zarządzania z okresu socjalizmu. Można było zatem zauważyć, obok bierności i oczekiwania, postawę wręcz odwrotną manifestowania, nawet przez aktywnych członków byłej PZPR, zbliżenia do Kościoła, lansowania wychowania religijnego. Wydaje się, że naukowe oceny takich postaw czekają nadal na socjologów, psychologów i pedagogów.

Kolejnym kierunkiem było dążenie do odpolitycznienia życia szkolnego. Słusznie przypomina Bogusław Śliwerski, jak minister H. Samsonowicz „nie tylko deklarował, ale i zachęcał środowisko pedagogów do oddolnego reformowania oświaty w kierunku demokratyzacji w procesie zarządzania, samorządności i autonomii szkół oraz każdego nauczyciela. Przyjęto nową filozofię prawa oświatowego, w świetle której rolą władz miało być tworzenie tylko pewnych ram wyznaczających pola dla działalności pedagogicznej i organizacyjnej, by dyrektorzy i nauczyciele autonomicznych szkół mogli rządzić po swojemu”¹². Minister H. Samsonowicz podczas licznych spotkań w środowiskach nauczycielskich zachęcał do takich działań. B. Śliwerski uważa, że „sprawą fundamentalną dla zaistnienia przemian oświatowych stało się przejście od procesów i interpretacji uprawomocniających ład autorytarnej dominacji nad społeczeństwem socjalistycznego państwa ponadprawnego do państwa ładu demokratycznego. Uwolnienie prawa na rzecz oddolnej animacji mikrosystemowych wpisywało się nie tylko w proces decentralizacji i dekoncentracji władzy, ale i sprzyjało budowaniu przez twórczych nauczycieli pedagogicznych enklaw wolności edukacyjnej w strukturach oświaty publicznej”¹³.

¹² B. Śliwerski, *Przemiany w edukacji polskiej po 1990 r. Diagnoza i perspektywy*, Warszawa 2002, s. 2.

¹³ Tamże, s. 2, 3.

Pierwszy etap zmian w kierunku decentralizacji i uspołecznienia procesu zarządzania oświatą i kierowania szkołą zamknęło uchwalenie przez Sejm RP ustawy o systemie oświaty z dnia 7 września 1991 r. Usankcjonowała ona kilka ważnych oddolnych trendów w przemianach oświatowych w Polsce, czyli w początkach transformacji ustrojowej, polegających na:

- oparciu wychowania na uniwersalnych zasadach etyki z poszanowaniem wartości chrześcijańskich,
- wspomagającej roli szkoły wobec rodziny w wychowaniu dzieci i młodzieży,
- uznaniu prawa rodziców do wyboru kierunku wychowania zgodnego z uznawanymi przez nich wartościami,
- potwierdzeniu prawa każdego obywatela do inicjatywy oświatowej, co oznaczało całkowitą zgodę na powstawanie szkół i placówek prywatnych,
- uznaniu prawa rodziców do religijnego wychowywania dzieci, a tym samym zobowiązanie szkół do organizowania nauki religii w ramach tygodniowego planu nauczania.

Był to w pewnym sensie powrót do zasad organizacji systemu szkolnictwa w Polsce z okresu budowania demokracji w latach 1918–1939 oraz zbliżenia polskiego systemu oświatowego do rozwiązań programowo-organizacyjnych stosowanych w demokratycznych państwach współczesnego świata. W ustawie znalazły się specjalne rozdziały poświęcone zarządzaniu oświatą. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania uznany został za naczelną władzę oświatową, realizatora i koordynatora polityki oświatowej państwa. Zadania ministra ograniczono do najważniejszych, strategicznych kompetencji, takich jak ustalenie:

- zasad i warunków przyjmowania uczniów do szkół i przechodzenie ich ze szkół jednych typów do innych,
- ramowych planów nauczania oraz podstaw programowych dla placówek oświatowych,
- warunków i trybu dopuszczania do użytku szkolnego programów, podręczników szkolnych, zalecanych środków dydaktycznych,
- zasad oceniania, klasyfikowania, promowania, przeprowadzania egzaminów i sprawdzianów,
- zasad organizacji roku szkolnego oraz prowadzenia działalności innowacyjnej i eksperymentalnej w szkołach i placówkach, prowadzenia przez nie gimnastyki korekcyjnej, nadobowiązkowych zajęć z wychowania fizycznego, organizowania przez szkoły i placówki krajoznawstwa i turystyki,
- zasad organizowania opieki i kształcenia uczniów niepełnosprawnych oraz udzielania uczniom pomocy psychologiczno-pedagogicznej.

W zakresie organizacji szkolnictwa minister właściwy do spraw wychowania współpracuje z ministrami właściwymi do spraw: wewnętrznych i obrony narodowej oraz sprawiedliwości. Minister do spraw oświaty określa także profile kształcenia zawodowego, odpowiadające określonym dziedzinom gospodarki, oraz klasyfikację zawodów łącznie z opisem umiejętności zawodowych.

Należy przypomnieć, że w dziale szkolnictwa zawodowego w okresie transformacji ustrojowej zaszły największe zmiany w zakresie organizacji programów nauczania i zarządzania nim. Większość szkół zawodowych, prowadzonych przez zakłady pracy tzw. przyzakładowych (budowlanych, metalowych, mechanicznych, elektrycznych itp.), oraz resortowych, utrzymywanych przez różne ministerstwa, stała się szkołami finansowanymi i prowadzonymi przez centralne i terenowe władze oświatowe.

Ponadto kompetencje ministra oświaty ulegały częściowym zmianom w latach 1991–2002 w ramach licznych nowelizacji, jakie przeszła ustawa oświatowa od 1991 r.

Organem władzy oświatowej w województwach jest kurator oświaty, którego obecnie powołuje i odwołuje wojewoda w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw oświaty. Kurator realizuje politykę oświatową państwa na podległym mu obszarze w imieniu wojewody, współdziałając z organami jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu i realizowaniu regionalnej i lokalnej polityki oświatowej, zgodnej jednak z polityką oświatową państwa. Niezwykle ważnym zadaniem kuratora jest sprawowanie nadzoru pedagogicznego nad publicznymi i niepublicznymi placówkami oświatowymi. Ponadto kurator bada potrzeby nauczycieli w zakresie doskonalenia, inicjuje i koordynuje działania z tym związane, wspomaga te potrzeby i promuje nowatorstwo pedagogiczne. Kurator organizuje także olimpiady, konkursy i inne formy współzawodnictwa szkół w tej dziedzinie. Ogólnie można powiedzieć, że kurator współdziała z organami samorządu terytorialnego w sprawach potrzeb szkolnictwa oraz organizacjami i różnymi podmiotami w sprawach dotyczących szeroko rozumianego rozwoju dzieci i młodzieży.

Ważną zmianą okresu transformacji ustrojowej była próba wydzielenia administracji oświatowej ze struktur administracji państwowej na szczeblu województwa. Był to powrót do modelu obowiązującego w okresie II Rzeczypospolitej, kiedy administracja oświatowa stanowiła dziedzinę administracji niezespolej, czyli niezależnej od administracji państwowej. Kurator okręgu szkolnego był jedynie partnerem wojewody w rozwiązywaniu problemów oświatowych, ale nie podlegał mu służbowo. Zasada ta obowiązywała w III Rzeczypospolitej jedynie w 1. połowie lat 90. W roku 1996, po decyzjach Sejmu RP dotyczących reformy centralnych organów wykonawczych, powrócono do zasady podporządkowania organów administracji oświatowej na szczeblu wojewódzkim organom administracji państwowej. Należy zaznaczyć, że to pierwsze rozwiązanie miało uniemożliwić uzależnienie oświaty od wpływów politycznych, a zostało zaniechane w okresie ustroju socjalistycznego w Polsce.

Różnymi drogami w okresie transformacji kroczyły uspołecznienie i autonomia zarządzania i szkoły. Już na początku transformacji ustrojowej rozwiązania prawne szły w kierunku zwiększenia roli samorządów w dziedzinie oświaty. Zarówno ustawa o systemie oświaty, jak też ustawa samorządowa zadecydowały, że prowadzenie przedszkoli należy do zadań własnych gminy. W ramach reformy samorządowej do tych zadań zaliczano także prowadzenie i utrzymywanie szkół podstawowych. Pro-

ces ten wydłużał się w czasie, rozpoczęty został za czasów rządów solidarnościowych, ale wyraźnie zahamowany w okresie rządów lewicy (1995–1997). Należy dodać, że dobrze przemyślany model podziału zadań państwowych władz oświatowych i samorządu w zakresie prowadzenia szkół znany był w okresie II Rzeczypospolitej z wyraźnym podziałem zadań finansowych między te dwa podmioty. Natomiast autonomia szkół związana była od początku przemian z reformą szkolnictwa. W ministerstwie powołano w 1989 r. Biuro ds. Reformy Szkolnej, którym kierował Stanisław Sławiński. Opracowało ono z szerokim gronem ekspertów i środowiskami nauczycielskimi program „Dobra i nowoczesna szkoła”. Resort usankcjonował prawnie i szeroko propagował idee programów i klas autorskich. Nauczyciele twórczy mieli być odpowiednio wyróżniani i nagradzani za swą działalność innowacyjną. B. Śliwierski uważa, że ruch ten został zahamowany już w 1993 r., kiedy ukazało się zarządzenie ministra edukacji narodowej w sprawie działalności innowacyjnej i eksperymentalnej w placówkach oświatowych, które zniosło kategorię klas autorskich, co doprowadziło do ich ograniczenia w szkolnictwie publicznym. Jak pisze B. Śliwierski, „zamachem na autonomię szkół był przygotowany projekt nowelizacji ustawy o systemie oświaty odchodzący od rozdzielania kompetencji instytucji prowadzących szkoły i sprawujących nad nimi nadzór pedagogiczny oraz rozmywający odpowiedzialność za szkołę”¹⁴.

W latach 1995–1997 w realizacji poczynań reformatorskich zabrakło konsekwencji. Minister Aleksander Łuczak przeniósł Biuro ds. Reformy z ministerstwa do Instytutu Badań Edukacyjnych, ograniczając jego kompetencje do spraw programów kształcenia ogólnego. Zwrócono się też do różnych środowisk pedagogicznych o opinię w sprawie reformy. Mimo tego zabrakło szerokiej konsultacji ze środowiskami naukowymi w sprawie idei reformy. Konsekwencji w realizacji reformy zabrakło także kolejnej, lewicowej ekipie rządzącej, kiedy tekę ministra objął najpierw Ryszard Czarny, a potem Jerzy Wiatr. Nie przedstawiono całościowej i dalekosiężnej wizji reformy oświatowej, zaś w dziedzinie zarządzania nastąpiło zahamowanie procesu decentralizacji, ograniczenie wpływu na życie szkolne rodziców i uczniów. Nie pogłębił się także proces autonomii szkół, chociaż w oficjalnych enuncjacjach MEN deklarowano, że zapowiadana reforma będzie budowana oddolnie bez nakazów administracyjnych z góry. Działalność innowacyjną uznano za jeden z podstawowych obowiązków nauczyciela, realizowaną w ramach podstaw programowych poszczególnych przedmiotów. Było to, jak pisze B. Śliwierski, „prawno-organizacyjnym początkiem wprowadzenia w życie reformy programowej, a zarazem kolejnym etapem ukrytego wchłaniania przez nią ruchu oddolnych innowacji pedagogicznych, wpisując je w zakres powinności nauczycieli szkół publicznych”¹⁵.

O tym, czy właściwe transformacji ustrojowej tendencje w zarządzaniu utrwalają się w praktyce oświatowej, świadczy najlepiej proces kierowania szkołą. Teoretycy

¹⁴ Tamże, s. 5.

¹⁵ Tamże, s. 8–9.

zarządzania zgodnie stwierdzają, że kierowanie szkołą jest bardziej skomplikowane niż jakkolwiek inną organizacją¹⁶. Realizuje ona niewątpliwie politykę oświatową państwa w ramach istniejących przepisów prawnych, zatem jej cele są zarówno ogólnonarodowe, ale także regionalne i lokalne, gdyż działa w otoczeniu konkretnych instytucji środowiskowych. Cele te są związane z oczekiwaniami wielu podmiotów: samych nauczycieli, uczniów, rodziców. Szkoła jest też instytucją o dość odległej perspektywie realizacji celów, efekty jej działalności bowiem ujawniają się często po wielu latach. Istnieje obecnie wyraźne rozdzielenie funkcji organów nadzorujących szkołę. Organami prowadzącymi szkoły są w zdecydowanej większości samorządy terytorialne różnych szczebli (gminne i powiatowe), zaś organami nadzoru pedagogicznego państwowe władze oświatowe. Kierujący szkołą musi zachować odpowiednie proporcje w realizacji zadań narzuconych przez te podmioty, a ponadto spełnić oczekiwania organów wewnętrznych współzarządzających szkołą. Głównym kierunkiem zmian w zakresie kierowania szkołą okresu transformacji ustrojowej jest umocnienie pierwszego szczebla zarządzania, jakim jest dyrektor szkoły poprzez zwiększenie jego kompetencji¹⁷. Istotną zmianą jest sama procedura powoływania na te stanowiska w drodze konkursu. Komisja konkursowa reprezentuje w równym stopniu: organ prowadzący szkołę lub placówkę, organ nadzoru pedagogicznego, o ile nie jest nim jednocześnie, radę pedagogiczną, rodziców, w przypadku zaś placówek opieki całkowitej przedstawicieli rady placówki. W skład komisji wchodzi też przedstawiciele związków zawodowych. W zasadzie stanowisko dyrektora powierza się na pięć lat szkolnych. Ustawodawstwo szkolne precyzuje także procedury odwołania ze stanowiska kierowniczego. W szkołach i placówkach można tworzyć stanowiska wicedyrektora lub inne stanowiska kierownicze. Na te stanowiska powołuje dyrektor po zasięgnięciu opinii organu prowadzącego i organu sprawującego nadzór pedagogiczny. Potwierdzeniem zwiększonych kompetencji dyrektora jest fakt, że stał się on kierownikiem zakładu pracy dla nauczycieli i innych pracowników szkoły lub placówki oświatowo-wychowawczej. Zatem do niego należy zatrudnianie i zwalnianie, przyznawanie nagród i wymierzanie kar porządkowych. Dyrektor kieruje placówką i reprezentuje ją na zewnątrz, sprawuje nadzór pedagogiczny w stosunku do nauczycieli, dysponuje środkami finansowymi przeznaczonymi na funkcjonowanie szkoły. Dyrektor szkoły sprawuje opiekę nad uczniami, stwarzając odpowiednie warunki do ich psychofizycznego rozwoju poprzez działania prozdrowotne, w tym zapewnienie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy.

Dyrektor szkoły w zakresie swych zadań kierowniczych współpracuje z radą szkoły lub placówki, radą pedagogiczną, rodzicami i samorządem uczniowskim. Najważniejszym statutowym organem szkoły jest rada pedagogiczna, w skład której wcho-

¹⁶ I. Król, J. Pielachowski, *Organizacja i kierowanie szkołą*, Warszawa 1992; J. Pielachowski, *Organizacja i zarządzanie oświatą i szkołą*, Poznań 2000; D. Elsner, *Kierowanie placówką oświatową. Wokół nowych pojęć i znaczeń*, Chorzów 1999; J. Pielachowski, *Kierowanie szkołą*, w: *Encyklopedia Pedagogiczna*, pod red. W. Pomykała, Warszawa 1993, s. 268–273.

¹⁷ Tamże, s. 271.

dzą wszyscy zatrudnieni w szkole nauczyciele, ale także inne osoby, np. nauczyciele praktycznej nauki zawodu lub prowadzący pracę wychowawczą z młodocianymi pracownikami w placówkach zbiorowego zakwaterowania, dla których praca ta stanowi podstawowe zajęcie. Na posiedzenie rady mogą być zapraszane z głosem doradczym osoby z zewnątrz na wniosek lub za zgodą rady przez jej przewodniczącego. Przewodniczącym rady pedagogicznej jest zaś dyrektor szkoły. Do kompetencji rady należy: zatwierdzanie planów pracy po ich uprzednim zaopiniowaniu przez radę szkoły, podejmowanie uchwały w sprawie innowacji i eksperymentów pedagogicznych, organizacji doskonalenia zawodowego nauczycieli i skreśleń z listy uczniów. Rada pedagogiczna ma także uprawnienia opiniodawcze. Opiniuje: organizację roku szkolnego, projekt planu finansowego, wnioski dyrektora w sprawie nagród i odznaczeń czy przydziału nauczycielom różnych zajęć dydaktyczno-wychowawczych i opiekuńczych. Rada przygotowuje projekt statutu szkoły, występuje też z wnioskiem o odwołanie nauczyciela sprawującego funkcje kierownicze w szkole. Przewidziane są procedury odwoławcze w tych kwestiach. Ważny jest też obowiązek nieujawniania spraw poruszanych na obradach, gdyby naruszały dobro osobiste uczniów, nauczycieli i rodziców. Podział kompetencji między dyrektorem, radą pedagogiczną, społecznymi organami zarządzania jest tak pomyślany, aby umożliwić demokratyczny styl kierowania szkołą¹⁸.

W zarządzaniu oświatą i szkołą dużą rolę przypisuje się organom społecznym. Ich strukturę i kompetencje określają przepisy ustawy oświatowej z 1991 r. Funkcjonowanie takich instytucji może mieć wpływ na procesy demokratyzacji, zarządzania, poszerzania kręgów społeczeństwa zainteresowanych problemami szkolnictwa i oświaty. Organy te mają długą tradycję. Zaczęły powstawać już w XIX w., a rozwinęły swą działalność w okresie II Rzeczypospolitej, stanowiąc doradcze i opiniotwórcze gremia dla władz oświatowych zarządzających szkolnictwem na różnych szczeblach.

Przy ministrze działała Państwowa Rada Wychowania Publicznego. W 1939 r. ukazała się ustawa o zespoleniu samorządu szkolnego z samorządem terytorialnym. Powołano wówczas specjalne organy samorządu terytorialnego: komisje oświatowe oraz komitety szkolne dla współdziałania z władzami szkolnymi w zakresie najistotniejszych zmian funkcjonowania szkolnictwa w terenie. Postanowienia tej ustawy nie weszły jednak w życie z powodu wybuchu II wojny światowej¹⁹.

W okresie powojennym nie nawiązywano do tradycji społecznych organów i ich doświadczeń lat 1918–1939. W szkołach działały komitety rodzicielskie oraz komitety opiekuńcze szkół, którymi były głównie zakłady pracy oraz instytucje luźno związane

¹⁸ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz. U. 1991, Nr 95, poz. 25. Ten akt prawny był wielokrotnie nowelizowany. Zmiany dotyczące zarządzania oświatą wynikają z ogólnych przemian administracyjnych kraju np. powołania samorządnych powiatów, które prowadzą szkoły ponadpodstawowe.

¹⁹ M. Pęcherski, M. Świątek, *Organizacja oświaty w Polsce w latach 1917–1977*, Warszawa 1978, s. 55. Por. A. Smołański, *Historyczne podstawy teorii organizacji szkolnictwa w Polsce. Zagadnienia administracji szkolnej*, t. 1, Kraków 1999, s. 93–98.

z oświatą. Obie te instytucje wspomagały oświatę w granicach dozwolonych przez władze. Szkoła, będąca w swej istocie instytucją społeczną, zawsze uaktywniała społeczności lokalne wokół jej problemów. Wiele sukcesów miał społeczny ruch ludowy szkół mający struktury w poszczególnych jednostkach podziału administracyjnego kraju. Autentyczny ruch usamorządowienia zarządzania odradza się oddolnie, obejmując coraz większą liczbę szkół. Kompetencję organów społecznych określa wspomniana już ustawa oświatowa. Stanowi ona o pewnej hierarchii rad. I tak przy ministrze do spraw wychowania może działać Krajowa Rada Oświatowa, będąca organem opiniodawczym i wnioskodawczym w sprawach oświaty. Zakres jej kompetencji jest stosunkowo szeroki. Opiniuje ona: projekt ustawy budżetowej w części dotyczącej oświaty i wychowania, kryteria podziału środków budżetowych, koncepcje kształcenia, projekty aktów prawnych dotyczących oświaty. Najogólniejszym zadaniem Krajowej Rady w myśl przepisów jest opracowywanie i przedstawianie właściwemu ministrowi oświaty projektów założeń polityki oświatowej państwa, w tym propozycje udziału nakładów budżetowych na oświatę w dochodzie narodowym podzielonym. Krajowa Rada jest powoływana na wniosek przynajmniej 1/4 rad reprezentujących województwa. Organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego mogą także na swym terenie powoływać rady oświatowe, do zadań których należy:

- badanie potrzeb oświatowych na terenie podległym organowi stanowiącemu,
- opiniowanie budżetu, projektów sieci szkół i placówek publicznych,
- opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego w sprawach oświaty.

W szkołach również mogą być powoływane rady, które uczestniczą w rozwiązywaniu wewnętrznych spraw tych placówek. Rada, w skład której wchodzi w równej liczbie nauczyciele, rodzice i uczniowie w szczególności, ma następujące zadania:

- uchwała statut placówki,
- przedstawia wnioski i opiniuje plan finansowy szkoły lub placówki,
- może występować do organu sprawującego nadzór pedagogiczny o dokonanie oceny pracy szkoły, jej dyrektora lub innego nauczyciela,
- z własnej inicjatywy ocenia sytuację oraz stan szkoły, występuje też do dyrektora, rady pedagogicznej, organu prowadzącego szkołę lub placówkę oraz wojewódzkiej rady oświatowej w sprawach dotyczących organizacji zajęć pozalekcyjnych i przedmiotów nadobowiązkowych.

Niezwykle istotnym uprawnieniem rady szkoły jest gromadzenie dobrowolnych składek na statutowe potrzeby szkoły zgodnie z przyjętym regulaminem. Dyrektor szkoły może uczestniczyć w obradach rady z głosem doradczym. Jak widać ustawodawca tak przewidział podział kompetencji dyrektora i rady szkoły, by zachować jej niezależność i autonomię, a jednocześnie działać w dobrze pojętym interesie szkoły. W szkole może być także powołana rada rodziców; zasady jej tworzenia uchwała ogół rodziców danej placówki. Również rada rodziców w celu wspierania statutowej działalności szkoły może gromadzić fundusze z dobrowolnych składek rodziców lub innych źródeł. W szkole i placówce działa samorząd uczniowski, który reprezentuje wszystkich uczniów. Może on występować do rady szkoły, rady pedagogicznej, dy-

rektora we wszystkich sprawach szkoły, a w szczególności dotyczących realizacji podstawowych praw uczniów – jak prawo do: zapoznawania się z treścią i wymaganiami programowymi, jawności i umotywowania oceny organizacji życia szkolnego w zakresie zaspokajania różnorodnych potrzeb kulturalnych, oświatowych, sportowych itp. Niezbędnym ogniwiem w zarządzaniu oświatą jest nadzór pedagogiczny²⁰. Podobnie jak inne elementy w systemie zarządzania, ma on długie tradycje sięgające czasów Komisji Edukacji Narodowej. Przeszedł on także długą drogę ewolucji w okresie międzywojennym i powojennym. Pozytywną tendencją jest ustabilizowanie się zasady oddzielania organów nadzoru pedagogicznego od podmiotów prowadzących szkołę i placówki, a więc spełniających wobec nich przede wszystkim funkcje administracyjne. Należą więc do tych ostatnich organów takie sprawy, jak:

- zapewnienie warunków działania szkół czy placówek w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki,
- wykonywanie remontów obiektów szkolnych i zadań inwestycyjnych w tym zakresie,
- zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej szkoły lub placówki,
- wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do wykonywania przez nie zadań statutowych.

Celem nadzoru pedagogicznego jest natomiast doskonalenie systemu oświaty, a w szczególności jakościowy rozwój szkół i placówek, z ukierunkowaniem na rozwój ucznia i zawodowy rozwój nauczyciela. Nadzór pedagogiczny spełnia dwie podstawowe funkcje: ocenającą, którą nazwać też można kontrolną, oraz doradczą, czyli wspomagającą. Pierwsza w praktyce polega na mierzeniu jakości pracy szkół. Podstawową formą mierzenia tej jakości są wizytacje szkół i placówek oświatowo-wychowawczych. Nadzór pedagogiczny ma też układ hierarchiczny i składa się z nadzoru sprawowanego przez ministra właściwego do spraw oświaty i innych ministrów, kuratora oświaty i dyrektora szkoły. W przypadku ministerstw nadzór ten sprawują dyrektorzy i wicedyrektorzy departamentów, radcy ministrów, naczelnicy wydziałów, wizytatorzy, starsi wizytatorzy, głównie wizytatorzy, w kuratoriach kuratorzy i wicekuratorzy, wizytatorzy i starsi wizytatorzy. Wszystkie osoby sprawujące nadzór pedagogiczny muszą sprostać kilku istotnym kryteriom, wśród których warto wymienić: wyższe wykształcenie magisterskie i przygotowanie pedagogiczne, sześcioletni staż pracy pedagogicznej, ukończone formy doskonalenia w zakresie administracji lub zarządzania albo, co najmniej, dwuletni staż pracy w placówce oświatowej na stanowisku kierowniczym, ukończone formy doskonalenia z zakresu mierzenia jakości pracy szkoły. Najistotniejszym uregulowaniem prawnym w zakresie nadzoru jest to, że w stosunku do nauczyciela sprawuje go bezpośredni przełożony, tj. dyrektor

²⁰ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 sierpnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru pedagogicznego, wykazu stanowisk wymagających kwalifikacji pedagogicznych, kwalifikacji niezbędnych do sprawowania nadzoru pedagogicznego, a także kwalifikacji osób, którym można zlecać prowadzenie badań i opracowywanie ekspertyz, Dz. U. 1999, Nr 67, poz. 759.

szkoły (placówki). Ta tendencja prawna winna być utrwalona i wzmocniona. Dyrektor szkoły ma możliwość, choćby poprzez hospitacje, sprawdzać jakość pracy nauczyciela, oceniać jego osiągnięcia w zakresie nowatorstwa pedagogicznego, jego aktywność naukową, doskonalenie itp. Oceny takie są obecnie niezbędne w procesie awansu zawodowego nauczycieli. W województwach organem nadzoru pedagogicznego jest kurator oświaty, który wykonuje następujące zadania:

- opracowuje organizację nadzoru pedagogicznego w województwie,
- planuje, organizuje i przeprowadza mierzenie jakości pracy szkół i placówek,
- sporządza nie rzadziej niż na 5 lat raporty o stanie jakości edukacji w szkołach czy placówkach, przekazując je dyrektorom i organom je prowadzącym,
- nadzoruje opracowywanie przez szkołę planów rozwoju,
- sporządza nie rzadziej niż na 5 lat raport o stanie edukacji w województwie wraz z wnioskami tworzenia i realizacji polityki oświatowej w województwie i państwie oraz przekazuje ministrowi i wojewodzie,
- wspomaga dyrektorów w osiąganiu wymaganej jakości pracy szkół oraz nauczycieli w ich awansie zawodowym.

Kurator w realizacji swoich zadań powinien współpracować z dyrektorami szkół i placówek, a także organami prowadzącymi szkoły. Dyrektor szkoły ma w zakresie nadzoru pedagogicznego podobne zadania jak kurator oświaty, ale ograniczają się one do szkoły, którą kieruje. Współpracuje też z innymi osobami sprawującymi funkcje kierownicze w szkole, a także organami społecznymi współrządzającymi szkołą, prowadzącymi szkołę, a dalej kuratorem oświaty. W tych uregulowaniach prawnych widoczna jest tendencja do maksymalnej obiektywizacji oceny nauczyciela oraz jakości pracy szkoły czy placówki oświatowo-wychowawczej. Zwiększone kompetencje w zakresie zarządzania i nadzoru pedagogicznego dyrektora szkoły i kuratora oświaty oraz ich praktyczna realizacja mogą mieć także wpływ na politykę oświatową państwa.

5. Zakończenie

Powstaje pytanie, czy sygnalizowane w niniejszym opracowaniu zmiany w systemie zarządzania oświatą, kierowania szkołą i nadzorze pedagogicznym zajęły już stałe miejsce w polskiej rzeczywistości oświatowej i są stymulatorem demokratycznych przemian oświatowych. Wydaje się, że – podobnie jak reformy naszego życia politycznego i społeczno-gospodarczego – uzależnione są od polityki prowadzonej przez kolejne ekipy rządowe. W pierwszym okresie transformacji ustrojowej dominowała totalna krytyka modelu zarządzania z okresu PRL-u, charakteryzującego się, jak wiemy, daleko posuniętą centralizacją. Za nią szła polityka odgórnego narzucenia szkole zadań wynikających z uznawanej przez państwo ideologii marksistowsko-leninowskiej²¹. Na początku transformacji ustrojowej podkreślone były trzy tendencje w zarządza-

²¹ J. Gęsicki, *Gra o nową szkołę*, Warszawa 1993, s. 182, 183.

niu: decentralizacja, uspołecznienie tego procesu, autonomia szkoły. Prawne podstawy tego procesu stworzyła ustawa oświatowa z dnia 7 września 1991 r. Jak pamiętamy, proces przejmowania szkół przez gminy nie przebiegał łatwo. Odzyskanie swobody i możliwości podejmowania autonomicznych decyzji na podstawowym szczeblu zarządzania przerosło oczekiwania i predyspozycje wielu osób zajmujących stanowiska kierownicze w oświacie. W pierwszym okresie transformacji nastąpiła częściowa wymiana kadr w ministerstwie, kuratoriach oświaty, a także w wielu szkołach i placówkach oświatowo-wychowawczych. Nowym kierownikom w sferze oświaty brakowało niejednokrotnie wiedzy z zakresu zarządzania oraz doświadczenia w pracy na stanowiskach kierowniczych. Kolejnym ekipom rządowym brakowało z kolei konsekwencji w realizacji nowej strategii zarządzania, wykorzystywania dorobku poprzedników, niezależnie od opcji politycznej. Słusznie zauważył wspomniany już B. Śliwerski brak konsekwencji i determinacji, a decyzje kolejnych władz resortowych były oceniane niejednoznacznie – „jako przygotowane zbyt szybko i niedostatecznie lub też osądzone jako mocno spóźnione i podejmowane za wolno. Nie były przy tym istotne argumenty merytoryczne, ale odcień politycznych i związkowych preferencji czy ukrytych zobowiązań kolejnych administratorów w resorcie oświaty”²².

Wydaje się zatem, że zasygnalizowane w artykule zmiany można bardziej określić mianem tendencji, a dopiero niedaleka przyszłość pokaże, czy staną się stałymi determinantami polityki oświatowej.

²² B. Śliwerski, *Przemiany w edukacji*, s. 1, 2.