Centralizacja polskiej oświaty

– szansa czy zagrożenie dla jakości nauczania?

Jan Amir FAZLAGIĆ

Wiedza o zarządzaniu oświatą jest gromadzona i wykorzystywana w instytucjach centralnych.

Wprowadzenie

Edukacja to jeden z filarów gospodarki opartej na wiedzy. Paradoksalnie jednak wielkość środków przeznaczanych na badania naukowe nad edukacją jest nieporównywalnie mniejsza niż na inne dziedziny gospodarki. To niedoinwestowanie częściowo można wytłumaczyć mniejszymi potrzebami – badania nad edukacją są tańsze niż badania nad biotechnologią czy wysoką technologią. Jednak niedoinwestowanie badań nad edukacją wytłumaczyć należy przede wszystkim brakiem zapotrzebowania na takie badania.

Państwo jako dominujący gracz na „rynku edukacyjnym"

Edukacja jest sektorem zdominowanym przez państwo. Ochrona przed działaniem sił rynkowych ma wiele zalet, lecz także naraża edukację na działanie w warunkach niedoinformowania decydentów. Procesy decyzyjne w oświacie są znacznie mniej nasycone wiedzą niż w sektorach, w których działają siły rynkowe. W tabeli 1 przedstawiono porównanie sektora edukacji z dwoma innym sektorami gospodarki, które intensywnie wykorzystują wiedzę.

Gospodarka oparta na wiedzy funkcjonuje dzięki pracy grup zawodowych intensywnie wykorzystujących wiedzę. Kiedyś pracę, w której najważniejsze było przetwarzanie wiedzy, wykorzystywała nieliczna elita. Dzisiaj we wszystkich krajach rozwiniętych i rozwijających się gwałtownie rośnie liczebność grupy zawodowej zwanej „pracownikami wiedzy" (ang. *knowledge workers*). Do grupy tej zaliczają się także nauczyciele. Choć ich sposób wykorzystywania wiedzy różni się od innych grup zawodowych należących do kategorii pracowników wiedzy tym, że w dobie postępującej informatyzacji ich praca nie zmieniła się zbytnio przez ostatnie dziesięciolecia.

Inwestycje w wiedzę

Waga inwestycji w wiedzę została dostrzeżona przez Komisję Europejską, która uznała, że budowa GOW w Zjednoczonej Europie jest głównym priorytetem gospodarczym. Rozwój GOW jest także szansą dla Polski. Zdaniem Antoniego Kuklińskiego gospodarka oparta na wiedzy jest dźwignią przesuwającą Polskę z europejskich peryferii do europejskiego centrum. Jednak w finalnym rachunku dziejowym odpowiedź na pytanie, czy w pierwszej dekadzie XXI wieku powstanie w Polsce gospodarka oparta na wiedzy, zależy od postaw i priorytetów rozwoju przyjętych przez polskie społeczeństwo i jego elity polityczne, gospodarcze i społeczne[1]. Jak na razie priorytety te do końca są zgodną trajektorią wzrostu w kierunku GOW. Deklaracja ta przedstawia proces budowy GOW jako najważniejszy element strategiczny definiujący przyszłość zjednoczonej Europy[2]. Kraje Unii Europejskiej w roku 2001 postanowiły, że stworzą strategię rozwoju, która pozwoliłaby prześcignąć Stany Zjednoczone w ciągu następnej dekady[3]. Decydenci stojący u sterów Ko-

[1] A. Kukliński, *Gospodarka oparta na wiedzy jako wyzwanie dla Polski XXI wieku* [w:]*Gospodarka oparta na wiedzy. Wyzwanie dla Polski XXI wieku*, pod red. A. Kuklińskiego, KBN, Warszawa 2001, s. 18.

[2] A. Kukliński A., W. Burzyński, *Developing the Knowledge-based Economy in Europe: The Perspective of Eight Countries*, TIGER Working Paper Series, No. 49, *Centrum Badawcze Transformacji, Integracji i Globalizacji*, Warsaw, February 2004.

[3] Już dzisiaj wiemy, że założenia Strategii Lizbońskiej nie zostaną osiągnięte. Gospodarka Stanów Zjednoczonych rozwija się znacznie szybciej niż gospodarka Strefy Euro. Europie brakuje dynamiki gospodarczej. Świat europejskiej nauki okazał się – w porównaniu z amerykańskim – źle zorganizowany, niedoinwestowany i słabo odpowiadający na potrzeby rynku. Patrz m.in. W. M. Orłowski, *Agenda Warszawska*, WPROST, 28 listopada 2004, s. 44-46. Nie zmienia to faktu, że Strategia Lizbońska samym swoim istnieniem wywołała w kręgach polityków najwyższego szczebla dyskusję na temat budowy trwałych fundamentów rozwoju gospodarczego i społecznego w Europie.

Tabela 1. Wybrane różnice pomiędzy sektorami

Wymiar	Sektor wysokich technologii	Służba zdrowia	Edukacja
1. Siły działające w sektorze w zakresie tworzenia, przekazywania i użytkowania wiedzy			
Główne źródło wpływające na rozwój wiedzy	Badania rynkowe nastawione na rynek	Badania naukowe prowadzone przez klientów	Politycy
Presja na innowacyjność wśród przedstawicieli środowiska	Bardzo duża	Średnia	Niska
Priorytet nadawany tworzeniu wiedzy	Bardzo wysoki	Średni	Niski
2. Struktury i zasoby potrzebne do tworzenia, przekazywania i użytkowania wiedzy			
Wydatki na badania i rozwój	Bardzo wysokie	Wysokie	Niskie
Świadomość znaczenia zarządzania wiedzą	Wysoka	Niska	Bardzo niska
Wykorzystanie koncepcji ZW	Wysoka	Niska	Niska
Liczba sieci	Wysoka	Średnia	Niska
Współpraca pomiędzy specjalistami różnych dyscyplin	Wysoka	Zmienna	Niska
System szkoleń oparty na relacji uczeń-nauczyciel (praktyczna nauka profesji)	Bardzo rozpowszechniony	Raczej rozpowszechniony	Raczej mało rozpowszechniony
Skłonności do angażowania się w sieci współpracy	Wysoka	Niska	Bardzo niska
Sieci organizacji zewnętrznych	Intensywne	Mało intensywne	Bardzo mało intensywne
Partnerstwa publiczno-prywatne	Częste	Rzadkie	Bardzo rzadkie
Powiązania z uniwersytetami	Silne	Średnie	Słabe
Wykorzystanie technologii informatycznej do komunikacji i przesyłania wiedzy	Powszechne	Średnio upowszechnione	Rzadkie
Upowszechnianie nowej wiedzy	Bardzo szybkie	Szybkie	Powolne
Implementacja nowej wiedzy	Szybka	Czasami szybka, zmienna	Powolna
3. Wyniki tworzenia, przekazywania i użytkowania wiedzy			
Skuteczność tworzenia nowej wiedzy	Bardzo wysoka	Wysoka	Niska
Jakość badań naukowych	Wysoka	Zmienna	Niska
Tempo innowacji	Wysokie	Zmienne	Niskie

Źródło: Knowledge Management in the Learning Society, OECD, Paris 2000, s. 62.

misji Europejskiej uznali, że dalszy rozwój krajów Europy w warunkach globalnej konkurencji jest możliwy dzięki inwestowaniu w wiedzę.

Sformułowano ambitne wyzwanie, aby do roku 2010 stworzyć „najbardziej konkurencyjną i dynamiczną, opartą na wiedzy gospodarkę na świecie, zdolną do trwałego rozwoju, tworzącą większą liczbę lepszych miejsc pracy oraz charakteryzującą się większą spójnością społeczną”[4]. Postanowiono, że cel ten zostanie osiągnięty poprzez[5]:

- rozwój społeczeństwa informacyjnego, badań, innowacji i edukacji obywateli (m.in. poprzez realizacje programu *e-Europe*),
- liberalizację i integrację rynków i sektorów,
- rozwój przedsiębiorczości,
- wzrost zatrudnienia i modelu społecznego poprzez wzrost aktywności zawodowej, ograniczenie biedy i wykluczenia społecznego,
- dbałość o trwałe fundamenty rozwoju i środowisko naturalne.

Drogę do osiągnięcia głównego celu Strategii Lizbońskiej poprzez działania w dziedzinie edukacji przedstawia program prac „Edukacja i Szkolenia 2010”, przyjęty przez ministrów edukacji krajów Unii Europejskiej oraz Komisję Europejską w 2002 r. Sformułowano w nim trzy grupy celów strategicznych[6]:

- poprawa jakości i efektywności systemów edukacji w UE wobec nowych zadań społeczeństwa opartego na wiedzy oraz zmieniających się metod i treści nauczania i uczenia się,
- ułatwienie powszechnego dostępu do systemów edukacji,
- otwarcie systemów edukacji na środowisko i świat w związku z koniecznością lepszego dostosowania edukacji do potrzeb pracy zawodowej i wymagań społeczeństwa oraz sprostania wyzwaniom wynikającym z globalizacji.

W roku 2000 inwestycje w wiedzę stanowiły 4,8% PKB w krajach należących do OECD, a jeśli włączyć do tego wskaźnika inwestycje w edukację, to jego wartość wzrosłaby do 10%[7].

Inwestycje w wiedzę opłacają się, co wynika nie tylko ze zdroworozsądkowej kalkulacji, lecz także zostało to potwierdzone empirycznie: ocenia się, że przyrost liczby lat spędzonych w systemie edukacji wyjaśnia około 25% wzrostu PKB *per capita* w Stanach Zjednoczonych w latach 1929 i 1982. Niektórzy analitycy wysuwali nawet bardzo odważne tezy, że kapitał fizyczny i kapitał ludzi były jedynymi istotnymi czynnikami stojącymi za niezwykle szybkim wzrostem gospodarczym w krajach Azji Wschodniej[8]. Same inwestycje w edukację społeczeństwa nie wystarczą jednak do osiągnięcia znaczącego wzrostu gospodarczego. Absolwenci szkół powinni mieć możliwość wykorzystania swoich kwalifikacji na rynku pracy. Istotny jest także kapitał społeczny, czyli za-

[4] *Towards a knowledge-based Europe. The European Union and the Information Society*, European Commission, Directorate General for Press and Communication, October 2002, s. 3.

[5] J. Szomburg, *Biała Księga 2003. Polska wobec Strategii Lizbońskiej*, Polskie Forum Strategii Lizbońskiej, część I, Gdańsk-Warszawa 2003, s.8.

[6] *Strategia Rozwoju Edukacji na lata 2007-2013*, NPR 2007-2013, Ministerstwo Edukacji Narodowej oraz Sportu, Warszawa, Sierpień 2005, s. 5.

[7] P. Sammson, *Buying knowledge*, Gower, Aldershot 2005, s. 19.

[8] *Knowledge For Development*. World Bank Development Report 1998/99, s. 20.

ufanie w społeczeństwie. Społeczeństwa nieufne wobec instytucji państwowych i pojedynczych obywateli nie będą w stanie wykorzystać potencjału swojej wiedzy. Przykładem jest Rosja, która przez ostatnią dekadę dwudziestego wieku nie osiągnęła spektakularnych wyników gospodarczych, chociaż posiadała wykształcone elity intelektualne, a współczynnik alfabetyzmu w społeczeństwie wynosił niemal 100%.

Centralizacja oświaty

Francis Fukuyama w swojej książce *Kapitał społeczny* dokonał wnikliwej analizy społecznej i ekonomicznej rozwoju wybranych społeczeństw. Przedstawił on raczej jednoznaczne wnioski: w krajach, w których więzy społeczne są słabe, gdzie aktywność obywateli w zakresie rozwoju utrzymania struktury relacji poziomych wykraczających poza więzi pokrewieństwa jest niewielka, rolę integratora i mobilizatora powinno pełnić państwo. Stąd należy z pewną dozą wstrzemięźliwości podchodzić do recept na uzdrowienie polskiej oświaty pochodzących z anglosaskich kręgów intelektualnych. Jak wiadomo w Wielkiej Brytanii, Stanach Zjednoczonych, a także np. w północnych Niemczech i Niderlandach kapitał społeczny jest bardzo wysoki.

Za centralizacją oświaty w Polsce przemawiają względy historyczno-socjologiczne. W krajach, w których poziom zaufania wśród obywateli (kapitału społecznego) i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego jest niski, centralizacja systemów oświaty wydaje się uzasadnionym kierunkiem budowy społeczeństwa uczącego się. Tam, gdzie brakuje lokalnych liderów i elit intelektualnych, zdolności do samoorganizacji (i dochodzenia do konstruktywnych rozwiązań bez ingerencji czynników zewnętrznych) i racjonalnego dysponowania zasobami są mniejsze, a centralizacja może sprzyjać poprawie tego stanu. Narzucone z góry procedury są mniejszym złem niż pokładanie wiary, że demokratyczne instytucje na poziomie lokalnym same stworzą korzystne rozwiązania systemowe[9].

David H. Fretwell wymienia następujące zjawiska i problemy wymagające usprawnienia w polskiej oświacie[10]:

1. Nadmierna centralizacja – uczniowie, rodzice, miejscowe społeczności i pracodawcy mają niewielki wpływ na kształtowanie obrazu polskiej oświaty. Powoduje to wrażenie, że system działa przede wszystkim dla dobra jego uczestników, przede wszystkim środowiska nauczycieli.

2. Nierówności pomiędzy miastami i terenami wiejskimi – wyniki nauczania osiągane w szkołach wiejskich są generalnie gorsze, a możliwości wyboru ścieżki edukacyjnej są mniejsze dla młodzieży wiejskiej.

3. Ewaluacja i nadzór – w Polsce niewiele uczyniono w zakresie stworzenia standardowych kryteriów oceny, a nadzór pedagogiczny nadal pełni przede wszystkim funkcje kontrolne, a w mniejszym stopniu przyczynia się do stymulowania innowacyjności i przekazywania wiedzy nauczycielom.

Alternatywą dla centralizacji jest decentralizacja. Jest ona przekazaniem władzy lokalnym decydentom i elitom. Jednak jeśli na poziomie lokalnym brakuje kapitału społecznego oraz kompetentnych elit, decentralizacja może stać się koszmarem lokalnych społeczności. Zjawiska opanowania życia społecznego przez lokalne kliki w małych polskich wsiach i miasteczkach są często opisywane w prasie[11]. Decentralizacja w konkretnych polskich uwarunkowaniach niesie ze sobą wiele zagrożeń nie branych pod uwagę przez doradców z Zachodu.

Twórcy każdego systemu oświatowego stoją przed dylematem dotyczącym stopnia jego centralizacji. Za centralizacją przemawia strategiczny charakter sektora edukacji. Państwo chce mieć kontrolę nad treściami edukacyjnymi przekazywanymi młodym obywatelom. Z drugiej strony specyfika usług edukacyjnych wymaga elastyczności i otwartości na lokalne potrzeby. Autonomia szkół stwarza także zagrożenie dla spójności systemu w skali całego państwa.

Centralizacja systemu oświaty jest bardzo istotnym zagadnieniem zasługującym na osobne omówienie. Stopień centralizacji oświaty wynika zwykle z głęboko zakorzenionych w społeczeństwie przekonań co do roli państwa w życiu obywatela oraz zaufania (kapitału społecznego), jakim darzą się obywatele. Centralizacja w przypadku oświaty oznacza, że wiedza o tym, jak zarządzać oświatą, jest gromadzona i wykorzystywana w instytucjach centralnych. Mniejsza autonomia dyrektorów szkół oznacza mniejsze pole do podejmowania decyzji. Za centralizacją oświaty przemawia strategiczny charakter wydatków na oświatę. Szkoły kształtują społeczeństwo i naród, a więc powinny być pod szczególnym nadzorem instytucji wyznaczającej ogólnokrajowe standardy. Także uwarunkowania historyczne w Polsce sprzyjają centralizacji oświaty.

Polska po II wojnie światowej utrzymała absolutną zależność szkolnictwa od państwa, a dokładniej od partii komunistycznej. Każdej funkcji na drabinie administracji oświaty od ministra po dyrektora szkoły odpowiadała funkcja w aparacie partyjnym. Miało to taki efekt, że system szkolny czuł się wyrazicielem i nosicielem potężnej organizacji, z której on i jego pracownicy czerpali własną siłę. Kiedy partia i jej państwo upadły, system został sierotą i zaczął rozglądać się za innym oparciem. Zerkał bez powodzenia w stronę „Solidarności", potem Kościoła. Samorządy i społeczności lokalne ani chcą, ani potrafią zapanować nad swoimi szkołami, a poza tym żaden to autorytet.

Pomimo powtarzających się głosów nawołujących do zdecentralizowania polskiego systemu oświaty pozostaje on jak na razie typowo scentralizowaną strukturą. Dominującymi podmiotami w zakresie podejmowania decyzji są Ministerstwa Edukacji oraz Sportu i związki zawodowe nauczycieli. Rodzice i uczniowie oraz pozostali uczestnicy i interesariusze systemu nie biorą udziału w zarządzaniu systemem w sposób zinstytucjonalizowany. Chociaż uczniowie i rodzice powinni stanowić jedną trzecią członków rad szkoły, doświadczenie pokazuje, że ich poziom zaangażowania jest niewielki i pasywny. Jeśli chodzi o wpływ przyszłych pracodawców na treść programów nauczania, szczególnie w szkołach zawodowych, jest on niewielki. Kształtowanie programów nauczania często jest determinowane przez kompetencje obecnie zatrudnionych w szkole nauczycieli i bazę dydak-

[9] Patrz: F. Fukuyama, *Zaufanie. Kapitał Społeczny a droga do dobrobytu*, PWN, Warszawa-Wrocław 1997.

[10] D. H. Fretwell, A. Wheeler, *Poland: Secondary Education and Training*, Secondary Education Series, 22860, August 2001, The World Bank, s. 5.

[11] Patrz: np. Polityka

tyczną, a tylko w niewielkim stopniu przez potrzeby rynku pracy. Praktyka dowodzi, że małe zaangażowanie rodziców w sprawy szkoły wynika z mentalności, a konkretnie mało upowszechnionego „ducha obywatelskiego". Szkoła podobnie jak państwo jest postrzegana przez większość rodziców jako instytucja odpowiedzialna za troszczenie się o obywateli. Skoro z badań CBOS wynika, że 65% Polaków uważa, iż państwo ma się troszczyć o ich rodziny (źródło: TNS OBOP), trudno oczekiwać, że inaczej będzie postrzegana rola szkoły.

Należy jednak poważnie rozważyć możliwości większego zaktywizowania rodziców, np. organizując wspólne dla dzieci i rodziców zajęcia obowiązkowe. Relacje z rodzicami dają wielki, często niewykorzystany potencjał do poprawy funkcjonowania oświaty.

Choć centralizacja w potocznym rozumieniu budzi negatywne konotacje, ponieważ wiąże się z odebraniem swobody jednostce, to jednak skuteczność wielkich systemów społecznych w wielu wypadkach można poprawić tylko dzięki ich centralizacji. Polski system oświaty jest obdarzony stosunkowo niską autonomią. Centralizacja polskiego systemu oświaty objawia się przede wszystkim tym, że:

1. MEN decyduje o treści głównych przedmiotów.
2. Podręczniki są poddawane recenzjom i akceptacji przez ministerstwo.
3. Raporty z hospitacji szkoły pozostają utajnione.
4. Dyrektorzy szkół są co prawda wyłaniani na drodze konkursu, lecz kryteria przyjęcia są oparte na kryteriach przede wszystkim politycznych, a nie merytorycznych[12].

Nie można zdecydowanie stwierdzić, że centralizacja oświaty jest zjawiskiem negatywnym. Pewna doza autonomii, jaką dysponują szkoły w krajach europejskich, jest różna – Komisja Europejska dokonała wnikliwej analizy stopnia centralizacji systemów oświatowych w krajach członkowskich i kandydackich, wyróżniając szesnaście parametrów pogrupowanych w cztery kategorie:

- Decydowanie o czasie nauki.
- Zarządzanie kadrą nauczycielską.
- Dysponowanie zasobami finansowymi.
- Kwestie pedagogiczne.

Modele centralizacji w oświacie

Na podstawie badań empirycznych wyróżniono trzy wzorce podejmowania decyzji, które można zaobserwować w Europie. Poniżej przedstawiono charakterystykę każdego z trzech wzorców:

1. Szkoły mają pełną autonomię.
2. Szkoły posiadają możliwość podejmowania decyzji po konsultacjach z odpowiednim ciałem lub podejmują decyzje w ramach ograniczeń nałożonych przez to ciało decyzyjne.
3. Szkoły nie posiadają autonomii i nie mają władzy w podejmowaniu decyzji.

W tabelach 2 i 3 przedstawiono porównanie systemów oświaty wybranych krajów europejskich pod względem stopnia ich autonomii.

Generalnie europejskie szkoły mają mało autonomii w zarządzaniu czasem przeznaczonym na nauczanie. Liczba dni szkolnych jest ustalana centralnie. W Holandii, Szwecji i Polsce decyzje o zarządzaniu czasem są jednak podejmowane w konsultacji z władzami. W Niemczech i Austrii centralizacja jest największa.

W Polsce szkoły są pozbawione autonomii jeśli chodzi o liczbę godzin w tygodniu, liczbę godzin danego przedmiotu, czas trwania przerwy oraz decyzje o mianowaniu dyrektora.

[12] D. H. Fretwell, A. Wheeler, *Poland: Secondary Education and Training*, Secondary Education Series, 22860, August 2001, The World Bank, s. 2.

Tabela 2. Stopień centralizacji zarządzania oświatą w wybranych krajach (szkoły podstawowe)

Obszary podejmowania decyzji w systemach oświaty	D	Gr	E	F	I	NL	P	FIN	S	CZ	LT	HU	PL	RO	SK
CZAS															
Liczba dni szkolnych w roku	O	B	B	B	B	O	B	B	O	B	B	B	O	B	B
Liczba godzin nauki w roku	B	B	B	B	B	O	B	O	A	B	O	B	O	O	B
Liczba godzin w tygodniu	B	B	B	B	O	O	B	O	A	B	O	B	B	O	B
Liczba godzin danego przedmiotu	B	B	B	B	O	A	A	O	O	O	O	O	B	O	B
Czas trwania przerwy	B	B	O	A	A	A	O	O	A	B	O	B	B	O	B
Początek i koniec lekcji	O	B	O	O	A	A	O	A	A	A	O	O	O	A	A
Rozkład przedmiotów w tygodniu	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
ZASOBY FINANSOWE															
Budynki	B	B	O	B	B	B	B	B	B	O	O	B	O	B	B
Wyposażenie	B	B	A	B	A	A	B	O	O	O	O	B	O	O	B
Koszty bieżące	B	A	A	B	A	A	B	A	O	A	O	O	O	O	A
KADRA NAUCZYCIELSKA															
Mianowanie dyrektora	B	B	O	B	B	B	A	B	B	B	B	B	B	B	B
Liczba etatów	B	B	B	B	B	B	O	B	O	O	O	O	O	B	O
Zatrudnianie nauczycieli	B	B	B	B	B	B	B	O	A	A	A	A	A	O	A
Alokacja etatów*	B	B	B	B	O	B	B	O	A	A	A	A	A	O	A
NAUCZANIE															
Wybór podręczników	O	B	A	A	A	A	A	A	A	O	O	O	O	O	O
Metody nauczania	O	O	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A

* Ten parametr dotyczy ustalania liczby etatów nauczycielskich dla nauczycieli przedmiotów obowiązkowych i opcjonalnych.

A – pełna autonomia, **O** – ograniczona autonomia, **B** – brak autonomii, decyzje podejmowane poza szkołą.
Źródło: Key Data on Education in Europe 2002, European Commission/EURYDICE/Eurostat, Rozdział B, s. 15. (wybrane kraje).

Tabela 3. Stopień centralizacji zarządzania oświatą w wybranych krajach (szkoły średnie)

Obszary podejmowania decyzji w systemach oświaty	D	Gr	E	F	I	NL	P	FIN	S	CZ	LT	HU	PL	RO	SK
CZAS															
Liczba dni szkolnych w roku	O	B	B	B	B	O	B	B	O	B	B	B	O	B	B
Liczba godzin nauki w roku	B	B	B	B	B	O	B	O	A	B	O	B	O	O	B
Liczba godzin w tygodniu	B	B	B	O	O	O	B	O	A	B	O	B	B	O	B
Liczba godzin danego przedmiotu	B	B	B	O	O	O	B	O	O	O	O	O	B	O	B
Czas trwania przerwy	B	B	O	A	A	A	O	O	A	B	B	B	B	O	B
Początek i koniec lekcji	O	B	O	A	A	A	O	A	A	A	O	O	O	A	A
Rozkład przedmiotów w tygodniu	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
ZASOBY FINANSOWE															
Budynki	B	B	O	B	B	B	B	B	B	O	O	B	O	B	B
Wyposażenie	B	B	A	B	A	A	B	O	O	O	O	B	O	O	B
Koszty bieżące	B	A	A	O	A	A	A	A	O	A	O	O	O	O	A
KADRA NAUCZYCIELSKA															
Mianowanie dyrektora	B	B	O	B	B	A	A	B	B	B	B	B	B	B	B
Liczba etatów	B	B	B	B	B	A	O	B	O	O	O	O	O	B	O
Zatrudnianie nauczycieli	B	B	B	B	B	A	B	O	A	A	A	A	A	O	A
Alokacja etatów*	B	B	B	O	O	A	O	O	A	A	A	A	A	O	A
NAUCZANIE															
Wybór podręczników	O	B	A	A	A	A	A	A	A	O	O	O	O	O	O
Metody nauczania	O	O	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A

* Ten parametr dotyczy ustalania liczby etatów nauczycielskich dla nauczycieli przedmiotów obowiązkowych i opcjonalnych.

A – pełna autonomia, **O** – ograniczona autonomia, **B** – brak autonomii, decyzje podejmowane poza szkołą.
Źródło: Key Data on Education in Europe 2002, European Commission/EURYDICE/Eurostat, Rozdział B, s. 15. (wybrane kraje).

Szkoły w Europie mają większą autonomię jeśli chodzi o ustalanie rozkładu zajęć niż w zakresie decyzji kadrowych. Niewielką autonomią dysponują także w zakresie dysponowania środkami finansowymi. W niektórych krajach szkoły decydują w zakresie zatrudniania nowych nauczycieli. Największą autonomią cieszą się szkoły w zakresie metod nauczania i wyboru podręczników. Na Węgrzech wolno nauczycielom korzystać z podręczników innych niż te wpisane na listę przez ministerstwo, lecz w takim przypadku nie są one subsydiowane. W niektórych krajach europejskich istnieją mechanizmy wpływania na politykę oświatową przez rodziców. Do krajów takich zaliczamy Niemcy, Irlandię, Austrię, Portugalię, Finlandię, Szwecję i Norwegię. Polska należy do krajów, w których nie dokonano instytucjonalizacji tej kwestii. Jedynymi krajami Europy Środkowowschodniej, w których istniały ciała doradcze z udziałem rodziców były w roku szkolnym 2000/2001, Węgry i Estonia[13].

Polskie szkoły mają pełną autonomię w czterech spośród 16 obszarów działalności oraz całkowity brak autonomii w czterech innych.

Podsumowanie

Churchill kiedyś powiedział, że *jeśli chcemy stworzyć zamożne społeczeństwo będziemy musieli tolerować zamożnych ludzi*. Parafrazując to spostrzeżenie można wysunąć podobną tezę: *jeśli chcemy zbudować społeczeństwo oparte na wiedzy w Polsce musimy pogodzić się z faktem istnienia wybitnych intelektualnie jednostek*.

Centralizacja oświaty być może sprzyja wyrównywaniu szans życiowego startu uczniom mniej zdolnym oraz z rodzin ubogich. Polska powinna jednak także stworzyć kompleksowy system kształcenia jednostek wybitnych i ponadprzeciętnych. Jeszcze przeszło 10 lat temu scholaryzacja polskiego społeczeństwa w przedziale wiekowym 19-24 lata wynosiła 12%, dzisiaj – 40%. Niezwykle istotna jest więc konieczność wyrównania szans w różnych obszarach, np. uruchomienie mechanizmów motywacyjnych. Przeszło 70% młodzieży powiela model wykształcenia swoich rodziców. Tak też trzecim etapem reformy miało być poszerzenie edukacji w dół (wysłanie 6-latków do szkół) i w górę – wprowadzenie systemu finansowania edukacji dorosłych.

Struktura oświaty na wsi powinna być przekształcana w ten sposób, by realizować zasadę: szkoła podstawowa niedaleko domu, gimnazjum i liceum razem w większym ośrodku. Gimnazjum miało być szkołą wyrównywania szans – musiało być jedno w większej miejscowości, aby można było w nim zatrudnić wykwalifikowaną kadrę, właściwie je wyposażyć. Dojazd się wydłużył, ale to była droga do szkoły, która otwierała drzwi na świat, a nie była ostatnim etapem kształcenia.

Nadmierna centralizacja nie sprzyja budowie kapitału społecznego w społeczeństwie. Powrót do małych szkółek, łączenie szkół podstawowych z gimnazjami w zespoły, aby „dzieci czuły się bezpieczniej", może zniszczyć kształtującą się tożsamość gimnazjum i będzie drogą w kierunku zniwelowania różnic między szkołą podstawową a gimnazjum, a przynajmniej będzie ułatwiało i stwarzało warunki ku temu. Państwo i samorządy muszą stworzyć system stypendialny dla osiągającej dobre wyniki w nauce młodzieży wiejskiej, umożliwiający jej zamieszkanie w internatach oraz akademikach, jak i skromne utrzymanie się w trakcie pobierania nauki w liceum czy na wyższej uczelni.

[13] *Key Data on Education in Europe 2002*, European Commission/EURYDICE/Eurostat, Rozdział B, s. 19.