

MAŁGORZATA KOSIOREK

ORCID 0000-0001-8093-6279

Uniwersytet Łódzki

PARTYCYPACYJNY POTENCJAŁ TERENOWYCH RAD OŚWIATOWYCH W KREOWANIU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO

ABSTRACT. Kosiorek Małgorzata, *Partycypacyjny potencjał terenowych rad oświatowych w kreowaniu społeczeństwa obywatelskiego* [The Participatory Potential of Local Educational Councils in Creating the Civil Society]. *Studia Edukacyjne* nr 59, 2020, Poznań 2020, pp. 61-73. Adam Mickiewicz University Press. ISSN 1233-6688. DOI: 10.14746/se.2020.59.5

In Poland, since 1989, there have been ongoing processes of decentralization and socialization of state education. One of the fundamental conditions for the democratization of education is the possibility of creating, at various levels of public self-government, advisory, consultative and control authorities in the form of educational councils. Since the 1990s, the legislation has included and described the competences and tasks of educational councils at the level of voivodships, *poviats* and communes. Unfortunately, the last three decades in educational policy have proved that Polish society cannot create an education policy and build the civil society.

Key words: educational policy, decentralization of public educational tasks, education council, civil society

Wstęp

W obliczu zachodzących współcześnie zmian i wydarzeń polityczno-społecznych, podjęcie tematu relacji pomiędzy polityką oświatową a budowaniem społeczeństwa obywatelskiego wydaje się szczególnie ważne i wymagające pedagogicznej refleksji. Od 1989 roku problematyka uspołecznienia edukacji jest podejmowana z każdą kolejną reformą polityki oświatowej, zaś proces uspołecznienia najczęściej bywa utożsamiany z decentralizacją i demokratyzacją szkół. W praktyce zmiany te są jednak pozorne i trudne do zaobserwowania.

W systemie demokratycznym na poziomie jednostki, społeczności lokalnej, czy społeczności globalnej szczególnego znaczenia nabierają zasady

i wartości mające wpływ na postawy i zachowania społeczne, warunkujące różne formy obywatelskiej aktywności. Podstawą powstania i prawidłowego funkcjonowania współczesnego społeczeństwa obywatelskiego jest istnienie mechanizmów zapewniających równowagę społeczną, takich jak regulacje prawne i organizacje, których celem jest integracja różnych interesów społeczeństwa. Henryk Sasinowski uważa, że

punktem wyjścia wszelkich rozważań o społeczeństwie obywatelskim jest samorealizujący się człowiek, autonomiczny, akceptujący, a także szukający aprobaty u innych. Bierze on udział w działalności ekonomicznej, kulturalnej, domowej, stowarzyszeniowej i każdej innej, która rodzi się i rozwija w środowiskach lokalnych¹.

Jednym z wielu podmiotów inspirujących aktywność obywatelską może być samorząd terytorialny, którego działania powinny opierać się na wspólnych inicjatywach i rozwiązywaniu problemów społecznych. W obszarze polityki oświatowej możliwością mobilizacji sił lokalnych jest między innymi tworzenie rad oświatowych, które na różnych szczeblach administracji publicznej pełnią rolę konsultacyjno-opiniodawczo-doradczą.

Od czasu transformacji, reformy polskiej polityki oświatowej z założenia miały demokratyzować system edukacji. Jednak pomimo wdrażania kolejnych pomysłów i rozwiązań, pozwalających na włączanie podmiotów społecznych w kreowanie procesów edukacyjnych, placówki oświatowe od lat tkwią w porządku centralistycznym. Fakt ten potwierdzają wieloletnie badania Bogusława Śliwerskiego, który dokonał gruntownej analizy polityki oświatowej i problemów polskiej edukacji ostatnich trzech dekad. Z licznych opracowań autora wynika, że w polskim systemie oświaty walka polityczna wciąż góruje nad wszelkimi tendencjami do współdziałania i współpracy. Z jednej strony podejmowane są działania władz centralnych na rzecz zwiększania swobody władz lokalnych w realizacji polityki oświatowej, z drugiej widoczne jest duże uzależnienie systemu edukacji od decyzji organów nadzoru².

Spółeczeństwo obywatelskie wobec samorządowej polityki oświatowej

Spółeczeństwo obywatelskie tworzą ludzie świadomi swoich praw i obowiązków, osoby o poczuciu wspólnoty interesów i celów, potrafiące podejmo-

¹ H. Sasinowski, *Spółeczeństwo obywatelskie i jego rola w budowie demokracji*, Economy and Management, 2012, 1, s. 32.

² B. Śliwerski, *Problemy współczesnej edukacji. Dekonstrukcja polityki oświatowej III RP*, Warszawa 2009, s. 217.

wać wspólne działania. Definicje społeczeństwa obywatelskiego koncentrują się przede wszystkim na określaniu zadań lub cech, jakie społeczeństwo powinno spełniać, by nosić miano obywatelskiego. Według Francisa Fukuyamy, jest to

społeczeństwo zorganizowane w spójne grupy – jak komitety rodzicielskie (Parent-Teacher Organizations), organizacje kontroli standardów w życiu publicznym (watchdog groups), czy organizacje rzecznictwa interesów poszczególnych środowisk (advocacy organizations)³.

Zdaniem autora, takie społeczeństwo będzie częściej i skuteczniej rozliczało różne instytucje niż społeczeństwo, w którym jednostki nie współdziałają ze sobą.

Według „Strategii wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na lata 2009-2015” społeczeństwo obywatelskie jest:

– przestrzenią działania instytucji, organizacji, grup społecznych i jednostek, rozciągającą się pomiędzy rodziną, państwem i rynkiem, w której ludzie podejmują wolną debatę na temat wartości składających się na wspólne dobro oraz dobrowolnie współdziałają ze sobą na rzecz realizacji wspólnych interesów;

– społeczeństwem, w którym istnieją aktywni, myślący o interesach społeczności obywatele, zależności polityczne oparte na zasadach równości i stosunki społeczne polegające na zaufaniu i współpracy⁴.

Na podstawie przytoczonych definicji można więc przyjąć, że społeczeństwo obywatelskie składa się z obywateli zaangażowanych i aktywnych, których łączy wspólnota interesów i poczucie odpowiedzialności za dobro ogółu. W środowiskach lokalnych jest ono postrzegane jako porozumienie wolnych i równych obywateli.

Wśród funkcji społeczeństwa obywatelskiego H. Sasinowski wymienia funkcje:

1) edukacyjną – oddziaływanie mające wpływ na kształt obywatelskiej świadomości i postaw obywatelskich;

2) integracyjną – oddziaływanie na partnerskie relacje między podmiotami uczestniczącymi we wspólnej budowie strategii i realizacji jej celów;

3) mobilizacyjną – zespół merytorycznych treści i praktycznych instrumentów inspirujących obywateli, władze publiczne i inne środowiska do aktywności w procesie budowy społeczeństwa obywatelskiego;

³ F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań 2005, s. 46.

⁴ *Strategia wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na lata 2009-2015*, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2008, s. 7.

4) programową – bezpośrednio oddziaływanie na proces budowy Programu Operacyjnego Społeczeństwo Obywatelskie oraz pośrednie relacje z innymi strategiami i programami operacyjnymi⁵.

Jednocześnie każda z wymienionych funkcji może być impulsem do tworzenia płaszczyzn współdziałania w zakresie budowy społeczeństwa obywatelskiego.

W Polsce szanse na powstanie społeczeństwa obywatelskiego pojawiły się w latach 80. XX wieku, kiedy Solidarność zaangażowała znaczną część ludności we współpracę i organizowanie się w ruch opozycyjny. Kolejnym krokiem było wprowadzenie pojęcia „społeczeństwa obywatelskiego” do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w której również znalazło się sformułowanie, iż „samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej”⁶, a „ogół mieszkańców zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”⁷. Podmiotem samorządu terytorialnego jest więc społeczność zamieszkała na określonym obszarze, zorganizowana w terytorialny związek samorządowy. Związek ten stanowi twór powoływany przez państwo w celu realizacji jego zadań. Samorząd terytorialny jest desygnowany w celu wykonywania zadań administracji państwowej, czyli realizowania zaleceń państwa. Administrowanie następuje na zasadzie decentralizacji zakładającej samodzielne wykonywanie zadań przez jednostki samorządu terytorialnego, jednak jeśli jednostki samorządowe realizują zadania państwa, to ich działalność pozostaje pod jego nadzorem. H. Sasinowski pisze, że

dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, zarówno w kontekście aktywnych obywateli oraz wspólnot, jak i silnych organizacji pozarządowych, niezwykle ważną rolę powinny odegrać struktury państwowe, struktury administracji publicznej. W koncepcji dobrego rządzenia nie powinny występować sprzeczności między państwem a społeczeństwem obywatelskim. Skuteczność działań tych struktur może wzajemnie się warunkować, jeżeli nastąpią między nimi właściwe relacje oparte na zasadach pomocniczości, przejrzystości, sprawności, odpowiedzialności, wiarygodności oraz społecznej partycypacji⁸.

Dlatego, ważnym elementem upowszechniania postaw obywatelskich i budowy społeczeństwa obywatelskiego jest rozwój samorządności w ramach systemu samorządu terytorialnego.

W Polsce samorządy zorganizowano zgodnie z podziałem terytorialnym państwa trójszczeblowo i składają się z gmin, powiatów oraz województw.

⁵ H. Sasinowski, *Społeczeństwo obywatelskie*, s. 38.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, DzU nr 78, poz. 483, art. 16, ust. 2.

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, DzU nr 78, poz. 483, art. 16, ust. 1.

⁸ H. Sasinowski, *Społeczeństwo obywatelskie*, s. 42.

Jednostki samorządu funkcjonujące na różnych szczeblach terytorialnej organizacji państwa realizują odmienne zadania oświatowe, które są jednym z najistotniejszych zadań publicznych wykonywanych przez samorząd terytorialny. W latach 90. XX wieku kilkakrotnie przekładano podjęcie decyzji o przejęciu szkół podstawowych przez gminy (1990, 1993, 1996). Ostatecznie, w wyniku reformy samorządowej z 1998 roku, która weszła w życie w roku 1999, państwo przekazało obowiązek prowadzenia szkół i placówek oświatowych samorządom. Od tego momentu jednostki samorządowe poszczególnych szczebli są odpowiedzialne za realizację zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki na swoim obszarze. Liczono, że dzięki decentralizacji zarządzania oświatą

zadziałają takie czynniki, jak: lepsze rozeznanie przez władze samorządowe potrzeb lokalnych, społeczna kontrola ich zaspokajania, wreszcie aktywizacja lokalnej społeczności i jej wsparcia dla szkół⁹.

Pomocne w tym zakresie było prawo, gwarantowane przez Ustawę o systemie oświaty, do oddolnego tworzenia rad szkół, terenowych rad oświatowych i krajowej rady oświatowej.

Porównując zadania i funkcje samorządu terytorialnego oraz społeczeństwa obywatelskiego, należy stwierdzić, że są to instytucje względem siebie autonomiczne, ale ze względu na kwestie polityki oświatowej pozostające w sprzężeniu zwrotnym. Powołanie samorządów terytorialnych i przeprowadzenie wyborów samorządowych było bodźcem uruchamiającym inicjatywę ludzi, prowadziło do podejmowania przez przedstawicieli wspólnot lokalnych decyzji o kierunkach rozwoju ich społeczności oraz częściowo przyczyniło się do zmian świadomości społecznej. Zgodnie z zasadą pomocniczości (subsidiarności), akceptowaną przez kolejne ekipy rządowe i ujętą jako norma konstytucyjna, gminom były przekazywane coraz to nowe zadania¹⁰.

Terenowe rady oświatowe próbą uspołecznienia oświaty III RP

Zmiany w zakresie polityki oświatowej wprowadzone w Polsce po 1989 roku miały przyczynić się do wzrostu autonomii szkół, ograniczenia kontrolnej roli nadzoru pedagogicznego i podniesienia świadomości roli oświaty

⁹ M. Adamowicz, P. Skarżyńska, *Rola samorządu lokalnego w realizacji zadań oświatowych na przykładzie samorządu gminy Szelków*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*, 2017, 2, s. 332-333.

¹⁰ *Spółeczeństwo obywatelskie i jego instytucje. Opracowanie tematyczne OT-627*, Biuro Analiz i Dokumentacji, Kancelaria Senatu, Warszawa 2014, s. 15-16.

w rozwoju społeczności lokalnych, poprzez zaangażowanie ich członków w podejmowanie różnorodnych działań. Reformowanie polskiej oświaty, które zostało zapoczątkowane pod wpływem radykalnej zmiany ustroju społeczno-politycznego osiągało w kolejnych latach odmienne stadia. Według różnych autorów, w tym przywoływanego B. Śliwerskiego czy Mieczysława Adamowicza i Pauliny Skarżyńskiej, po roku 1989 polskie szkolnictwo poddano zarówno strategii oddolnego, jak i odgórnego reformowania, przy czym reformy oddolne były efektem nowatorstwa pedagogicznego i alternatywnych rozwiązań wprowadzanych przez pojedynczych nowatorów – naukowców lub społeczników – rodziców czy stowarzyszeń¹¹. Na początku lat 90. XX wieku zaczęły powstawać szkoły społeczne będące rzeczywistymi alternatywami wobec obowiązujących w tym czasie rozwiązań. Niestety, wprowadzona w 1999 roku reforma zakończyła krótki czas rzeczywistego społecznienia. Wdrażając zewnętrzne, odtwórcze egzaminy testowe prowadzące do kształcenia reprodukcyjnego, szkoły przekształciły się w dochodowe interesy, w których nie było miejsca na wysiłek intelektualny, rozwój krytycznego myślenia, w tym podważania obowiązujących reguł i norm. Zamiast tego pojawiło się przygotowywanie do posługiwania się schematem, a proces oddolnych reform, w tym liberalizacji i autonomii nauczycieli w tworzeniu lub doborze programów nauczania, podręczników i środków dydaktycznych, został zahamowany. Zdaniem B. Śliwerskiego, „elity naukowe i oświatowe nie poradziły sobie z trudem demokratyzacji systemu oświatowego”¹² i pomimo transformacji ustrojowej edukacja w dalszym ciągu była i nadal pozostaje stałym elementem gry politycznej. Fakt ten potwierdzają wyniki wieloletnich badań autora nad demokratyzacją publicznej oświaty, które jednoznacznie wskazują, że żyjemy w państwie, w którym wzorce centralizmu zostały zastąpione maskowanym przez władze etatyzmem.

W kwestii uspołecznienia systemu oświaty ważny dokument stanowiła Ustawa o systemie oświaty z 7 września 1991 roku, która zakładała możliwość powoływania w szkołach rad szkolnych, a w ślad za ich powstawaniem tworzenie, na różnych szczeblach samorządności publicznej, organów doradczych, konsultacyjnych i kontrolnych w postaci terytorialnych rad oświatowych. Art. 48.1. ustawy głosił, że organ stanowiący jednostkę samorządu terytorialnego może powołać radę oświatową działającą przy tym organie (wojewódzką, powiatową, miejską, gminną). Aktualne regulacje prawno-instytucjonalne w dalszym ciągu pozwalają na faktyczny udział podmiotów

¹¹ B. Śliwerski, *Jak zmieniać szkołę? Studia z polityki oświatowej i pedagogiki porównawczej*, Kraków 1998, s. 139-148; tenże, *Rola samorządu lokalnego w realizacji zadań oświatowych na przykładzie samorządu gminy Szekłów*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*, 2017, 2, s. 324.

¹² B. Śliwerski, *Analiza polityki oświatowej wobec porozu demokracji w szkolnictwie publicznym*, *Rocznik Pedagogiczny*, 2015, 38, s. 9.

społecznych w realizacji polityki oświatowej. Obecnie o możliwości tworzenia rad mających charakter fakultatywnych podmiotów doradczych przy organie stanowiącym gminy stanowi Ustawa z 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe¹³.

Wśród kompetencji i zadań Krajowej Rady art. 75. ust. 3 Ustawy z 14 grudnia 2016 roku – Prawo oświatowe wymienia:

- 1) opracowanie i przedstawianie ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania projektów założeń polityki oświatowej państwa;
- 2) opiniowanie kryteriów podziału środków będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, przeznaczonych na oświatę;
- 3) opiniowanie koncepcji kształcenia, w tym ramowych planów nauczania oraz zakresu obowiązujących podstaw programowych;
- 4) opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących oświaty;
- 5) opiniowanie innych spraw dotyczących oświaty, przedstawionych przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania.

Art. 78. ust. 2 Ustawy z 14 grudnia 2016 roku – Prawo oświatowe mówi o takich kompetencjach rad oświatowych, jak:

- 1) badanie potrzeb oświatowych na obszarze działania jednostki samorządu terytorialnego oraz przygotowywanie projektów ich zaspokajania;
- 2) opiniowanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części dotyczącej wydatków na oświatę;
- 3) opiniowanie projektów sieci publicznych szkół i placówek;
- 4) opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego wydawanych w sprawach oświaty;
- 5) wyrażanie opinii i wniosków w innych sprawach dotyczących oświaty.

Powyższe zapisy pokazują, że od strony prawnej kwestie funkcjonowania i zakresu zadań rad oświatowych są opisane i ustalone. Jednak w praktyce sytuacja wygląda odmiennie i należy zgodzić się z opinią Kazimierza Przyszczypkowskiego oraz Izabeli Cytlak, że działania oddolne są rzadko podejmowane, a przedstawiciele samorządów nie są obecni przy stanowieniu o lokalnej oświacie. Ich aktywność ma często

wymiar fasadowy i sprowadza się do obecności przedstawicieli różnych organizacji oraz stowarzyszeń lokalnych, a także rodziców na okolicznościowych akademiach i patriotycznych uroczystościach¹⁴.

Ponadto, zdaniem K. Przyszczypkowskiego, unfikuje się w skali całych regionów zadania oświatowe, nie zwracając uwagi na ich regionalne zróżnicowanie i potrzeby¹⁵. Potwierdzają to analizy autorki artykułu, dotyczące pró-

¹³ Ustawa z 14 grudnia 2016 r. *Prawo oświatowe*, DzU z 2018 r. poz. 996.

¹⁴ K. Przyszczypkowski, I. Cytlak, *Partnerstwo w samorządowej polityce oświatowej*, Studia Edukacyjne, 2013, 27, s. 10.

¹⁵ Tamże, s. 21.

by ustalenia liczby i zakresu działań funkcjonujących obecnie terenowych rad oświatowych. Niestety, zarówno Ministerstwo Edukacji Narodowej, jak też inne organy nadzoru pedagogicznego nie mają informacji dotyczących rad, jak również dostępnych zestawień statystycznych wskazujących ich liczbę oraz aktywność na poszczególnych szczeblach administracji publicznej. Sięgając jednak do aktów normatywnych, źródeł zastanych w postaci opracowań i publikacji wyników badań z zakresu polityki oświatowej (D. Uryga, E. Gozdowska, B. Śliwerski)¹⁶, a także raportów i sprawozdań niektórych terenowych rad oświatowych zamieszczonych w Internecie, można wskazać zakres ich działań oraz duże zróżnicowanie w ich aktywności. Obecnie funkcjonujące rady prowadzą działalność opartą na szczegółowych analizach demograficznych, strategiach polityki społecznej i oświatowej, planach rozwoju województwa, miasta, czy gminy (np. Pomorska Rada Oświatowa, Miejska Rada Oświatowa w Piasecznie, Gdańska Rada Oświatowa)¹⁷ i niestety w wielu przypadkach opis podjętych zadań sprowadza się jedynie do ogólnych haseł.

W obliczu wyzwania, jakim nieustannie jest konieczność uspołecznienia oświaty III RP, terenowe rady oświatowe powinny stanowić wzmocnienie i urzeczywistnienie prawa obywateli do uczestnictwa w życiu publicznym. Aktywne i zaangażowane terytorialne rady oświatowe mogłyby stanowić ważny element społeczeństwa obywatelskiego mający wpływ na rzeczywistą decentralizację władzy państwowej w sferze oświaty i jednocześnie realizację interesów społeczności lokalnej. W celu wzmocnienia partycypacyjnego potencjału terenowych rad oświatowych w kreowaniu społeczeństwa obywatelskiego, należałoby zastanowić się nad rozwinięciem takich kierunków działań, jak:

1) edukacja obywatelska, której celem byłoby upowszechnianie wiedzy i kształtowanie umiejętności pozwalających na aktywne uczestnictwo w życiu społeczno-politycznym, w którym obywatele są zdolni do współpracy i działania na rzecz wspólnego dobra;

2) podjęcie dialogu obywatelskiego i budowanie rzeczywistych, a nie fałszywych relacji opartych na dialogu społecznym;

3) aktywizacja społeczności lokalnych poprzez budowanie lokalnej wspólnoty, w tym budowanie relacji między ludźmi, wzajemnego zaufania i zaangażowania we wspólne sprawy dotyczące edukacji;

¹⁶ D. Uryga, E. Gozdowska, *Rada oświatowa w opiniach władz samorządowych i środowisk związanych z lokalną edukacją. Raport z badania*, Łódź 2016; B. Śliwerski, *Rada szkoły. Rada oświatowa. Przewodnik dla samorządowych władz oświatowych, dyrektorów szkół, nauczycieli, rodziców i uczniów*, Kraków 2002; tenże, *Problemy współczesnej edukacji. Dekonstrukcja polityki oświatowej III RP*, Warszawa 2009; tenże, *Edukacja (w) polityce. Polityka (w) edukacji. Inspiracje do badań polityki oświatowej*, Kraków 2015; tenże, *Mebłowanie szkolnej demokracji*, Warszawa 2017.

¹⁷ M. Kosiorek, *Terenowe rady oświatowe w procesie w procesie uspołecznienia edukacji szkolnej*, *Rocznik Pedagogiczny*, 2018, 41.

4) aktywizacja w sprawach publicznych polegająca na wspieraniu i promowaniu zaangażowania i zainteresowania sprawami lokalnej polityki oświatowej (np. organizowanie debat publicznych dotyczących edukacji);

5) partycypacja obywatelska i współdziałanie w rządzeniu, a także kontrola zadań powierzonych administracji publicznej.



Ryc. 1. Proponowane kierunki działań w celu wzmocnienia partycypacyjnego potencjału terenowych rad oświatowych w kreowaniu społeczeństwa obywatelskiego

Proces uspołecznienia i decentralizacji oświaty wiąże się z włączeniem czynnika społecznego w proces zarządzania szkołami oraz wpływem otoczenia na model kształcenia i wychowania uczniów. Wraz z wprowadzeniem w 1991 roku Ustawy o systemie oświaty, samorządy lokalne otrzymały szansę na stanowienie o sprawach edukacji w swoich środowiskach. Ustawa wskazywała na konieczność integralnego powiązania zadań oświatowych samorządów z problemami społeczności lokalnych, a przekazanie uprawnień związanych z organizacją i prowadzeniem placówek oświatowych samorządom miało przyczynić się do budowania demokracji (cel polityczny) i społeczeństwa obywatelskiego (cel społeczny)¹⁸. Niestety, pomimo upływu czasu w obecnej samorządowej polityce oświatowej wszystkich szczebli zauważalny jest brak zaangażowania podmiotów, które mogłyby mieć wpływ na jej

¹⁸ M. Adamowicz, P. Skarżyńska, *Rola samorządu lokalnego*, s. 333.

stanowienie i rozwój. Brak gotowości do wspólnego rozwiązywania problemów edukacyjnych prowadzi do ich dewaluacji i delegitymizacji placówek edukacyjnych. W ten sposób samorządowa polityka oświatowa przestaje być zgodna z polityką społeczną lokalnej społeczności, która powinna być tworzona w perspektywie krótko- i długoterminowej¹⁹. Pierwsze podejście pozwoliłoby na rozwiązywanie bieżących problemów i reagowanie na nagłe sytuacje i zmiany, drugie natomiast wiąże się z projektowaniem długofalowych prognoz, określających funkcjonowanie oświaty w dłuższej perspektywie. Obydwa ujęcia pozwalają uwolnić się oświacie na konkretnym szczeblu administracji państwowej od doraźnych ingerencji politycznych.

Zakończenie

Mimo że Ustawa o systemie oświaty z 1991 roku przewidywała dla rad oświatowych istotną rolę w zakresie kształtowania polityki oświatowej, to w praktyce rady na szeroką skalę nie powstały. Wynika to prawdopodobnie z niewielkiego zainteresowania obywateli, jak i samych władz samorządowych sprawami edukacji. Uspołecznienie rozumiane jako zaangażowanie społeczności lokalnej w działalność ciał opiniodawczo-doradczych (w tym rad oświatowych) ma często charakter pozorny, a wpływ podejmowanych działań jest znikomy. Faktyczny udział społeczności lokalnej w życiu regionu wymaga długofalowej aktywności, wiedzy, umiejętności organizacyjnych i ponoszenia odpowiedzialności. Efektywność procesu uspołecznienia realizacji zadań oświatowych wiąże się z takimi czynnikami, jak nastawienie władz lokalnych, zaangażowanie, potencjał społeczności lokalnej i jest procesem wymagającym czasu. Jak pisze Benjamin R. Barber,

aby przygotować dzisiaj grunt pod demokrację, czy to w społeczeństwach okresu przejściowego, czy w skali globalnej trzeba przede wszystkim odrodzić obywatela, który będzie się domagał demokracji, a to oznacza stworzenie podstaw społeczeństwa obywatelskiego i kultury obywatelskiej²⁰.

W Polsce aktywność obywateli angażujących się w działalność wspólnot realizujących zadania społeczne w mniejszej lub większej skali jest nikła. Bez wątplenia, taka postawa wynika z niewystarczającego kształtowania postaw obywatelskich u młodych ludzi i braku wyrabiania nawyków społecznego działania. Współcześnie ani szkoła, ani rodzina nie uczy „obywatelskości”, przez co rośnie pokolenie aspołecznych młodych ludzi, nakierowanych na pomnażanie dóbr osobistych.

¹⁹ K. Przyszczykowski, I. Cytłak, *Partnerstwo*, s. 22.

²⁰ B.R. Barber, *Dżihad kontra McŚwiat*, Warszawa 2007, s. 357.

Innym czynnikiem będącym możliwym powodem niechęci partycypacji obywateli w kreowaniu społeczeństwa obywatelskiego jest brak poczucia sprawstwa. W opinii B. Śliwerskiego, zadaniem szkoły powinno być kreowanie normatywnego myślenia, lecz pomimo transformacji ustrojowej w pedagogice mówienie w kategoriach powinności było i wciąż jest krytykowane. Z jednej strony prawdopodobnie powodem takiej sytuacji są doświadczenia wyniesione z przeszłości, z drugiej – potransformacyjna fascynacja postmodernizmem. Efektem tych działań są „zerwane więzi” między podmiotami oświaty a władzami centralnymi²¹.

Kolejnym problemem polskiej samorządności jest kwestia upartyjnięcia struktur samorządowych. W Polsce samorząd terytorialny przynależy w znacznej mierze do sfery polityki, gdyż organizacje polityczne mają wpływ na funkcjonowanie powiatów i województw, a także działanie gmin. Dlatego, wśród słabości polskiego społeczeństwa obywatelskiego należy widzieć sytuację samorządu terytorialnego, który w ciągu ponad dwudziestu lat przekształcony został w maszynę biurokratyczną, oderwaną od obywateli i ich spraw. Być może sytuacja zmieni się dzięki Ustawie z 15 września 2017 roku o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, która jest agencją wykonawczą w rozumieniu przepisów o finansach publicznych i instytucją właściwą w sprawach wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Art. 24 ust. 1 ustawy mówi, że do zadań NIW-CRSO należy realizacja działań na rzecz wspierania rozwoju wspólnoty obywatelskiej i społeczeństwa obywatelskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności przez zwiększanie instytucjonalnej sprawności organizacji pozarządowych oraz innych zorganizowanych form społeczeństwa obywatelskiego, ich niezależności oraz profesjonalizmu, przy jednoczesnym zachowaniu ich obywatelskiego charakteru²².

Przykładem nawiązującym do zapisu powyższego artykułu może być zaangażowanie w sprawy lokalne i budowanie więzi społecznych inicjatorów i uczestników Pomorskiego Kongresu Obywatelskiego. XI edycja kongresu odbyła się 11 maja 2019 roku w Gdańsku, pod hasłem „Partnerskie Pomorze dla demokracji i rozwoju”. Celem spotkania była dyskusja na temat możliwości i sposobów wykorzystania podmiotowości i wolności w budowaniu silnej i aktywnej społeczności. Inicjator kongresu – Jan Szomburg wprowadzając w tematykę obrad, podkreślał, że szczególnie dziś,

w rocznicę 30-lecia odzyskania wolności jesteśmy zobowiązani do namysłu, jak poprawić demokrację i współzycie we wszystkich dziedzinach życia. Wolność, którą mą-

²¹ B. Śliwerski, *Problemy współczesnej edukacji*, Warszawa 2009, s. 243.

²² Ustawa z 15 września 2017 r o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, DzU 2017, poz. 1909.

drze wypracowaliśmy sobie 30 lat temu wyzwoliła w nas pokłady indywidualizmu (...), ale teraz czas na korektę, na więcej współpracy, więcej myślenia i działania zbiorowego, na więcej „razem”. Od nas zależy, czy będzie to „razem” dyktowane z góry, czy RAZEM PARTNERSKIE, wynikające z naszej dojrzałości, zrozumienia wspólnych interesów i poszerzania naszej tożsamości²³.

Na podstawie takich wartości, jak zaufanie, lojalność, podmiotowość, wzajemny szacunek, szczerzy i otwarty dialog, wielokrotnie przywoływane partnerskie „razem”, wśród licznie podjętych w trakcie wydarzenia tematów, żywo omawiano sprawy edukacji i budowania demokracji lokalnej. Konkluzją wystąpień, ale przede wszystkim rozmów i dyskusji było stwierdzenie, że „jesteśmy w stanie lepiej wykorzystywać nasze zróżnicowane talenty, kompetencje i doświadczenia oraz osiągać więcej synergii (spójności) rozwojowej”²⁴. Takie spotkania pokazują, że są miejsca, w których docenia się aktywność, zaangażowanie i lokalną współpracę. Pomorze jest dobrym przykładem wskazującym, jak można i jak należy dążyć do budowania nowych relacji pomiędzy władzą a obywatelami, ponieważ to właśnie oddolnie kreowana polityka oświatowa powinna tworzyć warunki dla partycypacji w sferze publicznej i pełnić funkcję prewencyjną przed centralizowaniem oświaty. W przeciwnym razie

kiedy dla rządzących edukacja staje się jedynie środkiem do realizacji innych strategii zarządzania państwem, to trudno oczekiwać jakiegokolwiek spójności i sensowności teleologicznej, gdyż to nie specjaliści od systemu edukacyjnego są decydentami²⁵.

Dlatego, w obliczu współczesnej polityki oświatowej brak strategicznego myślenia o jej rozwoju oraz komplementarnego postrzegania oświaty przez podmioty o niej stanowiące i mające możliwość realnego uczestniczenia w jej budowaniu budzi lęk i niepokój.

BIBLIOGRAFIA

- Adamowicz M., Skarżyńska P., *Rola samorządu lokalnego w realizacji zadań oświatowych na przykładzie samorządu gminy Szelków*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, 2017, 2.
- Barber B.R., *Dżihad kontra McŚwiat*, Wydawnictwo Muza, Warszawa 2007.
- Fukuyama F., *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Wydawnictwo Rebis, Poznań 2005.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, DzU nr 78, poz. 483.

²³ J. Szomburg, *Idea partnerskiego Pomorza*, Dziennik Bałtycki, <https://www.kongresobywatelski.pl/dorobek/materialy-prasowe/idea-partnerskiego-pomorza-dz-b/>, [dostęp: 06.05.2019].

²⁴ Tamże.

²⁵ B. Śliwerski, *Edukacja (w) polityce. Polityka (w) edukacji*, s. 182.

- Kosiorek M., *Terenowe rady oświatowe w procesie w procesie uspołecznienia edukacji szkolnej*, Rocznik Pedagogiczny, 2018, 41.
- Przyszczykowski K., Cytlak I., *Partnerstwo w samorządowej polityce oświatowej*, Studia Edukacyjne, 2013, 27.
- Sasinowski H., *Spółeczeństwo obywatelskie i jego rola w budowie demokracji*, Economy and Management, 2012, 1.
- Spółeczeństwo obywatelskie i jego instytucje. Opracowanie tematyczne OT-627*, Biuro Analiz i Dokumentacji, Kancelaria Senatu, Warszawa 2014.
- Strategia wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na lata 2009-2015*, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2008.
- Szomburg J., *Idea partnerskiego Pomorza*, Dziennik Bałtycki, <https://www.kongresobywatelski.pl/dorobek/materialy-prasowe/idea-partnerskiego-pomorza-dz-b/>, [dostęp: 06.05.2019].
- Śliwerski B., *Jak zmieniać szkołę? Studia z polityki oświatowej i pedagogiki porównawczej*, Oficyna Wydawnicza Impuls, Kraków 1998.
- Śliwerski B., *Rada szkoły. Rada oświatowa. Przewodnik dla samorządowych władz oświatowych, dyrektorów szkół, nauczycieli, rodziców i uczniów*, Oficyna Wydawnicza Impuls, Kraków 2002.
- Śliwerski B., *Problemy współczesnej edukacji. Dekonstrukcja polityki oświatowej III RP*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.
- Śliwerski B., *Analiza polityki oświatowej wobec pozorów demokracji w szkolnictwie publicznym*, Rocznik Pedagogiczny, 2015, 38.
- Śliwerski B., *Edukacja (w) polityce. Polityka (w) edukacji. Inspiracje do badań polityki oświatowej*, Oficyna Wydawnicza Impuls, Kraków 2015.
- Śliwerski B., *Meblowanie szkolnej demokracji*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Uryga D., Gozdowska E., *Rada oświatowa w opiniach władz samorządowych i środowisk związanych z lokalną edukacją. Raport z badania*, Wydawnictwo Łódzkie Centrum Doskonalenia Nauczycieli i Kształcenia Praktycznego, Łódź 2016.
- Ustawa z 14 grudnia 2016 r. *Prawo oświatowe*, DzU z 2018 r., poz. 996.
- Ustawa z 15 września 2017 r. *o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego*, DzU 2017, poz. 1909.