



KAPITAŁ LUDZKI  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

IBE  *entuzjaści  
edukacji*

UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



dr hab. Mikołaj Herbst, dr Jan Herczyński  
dr hab. Michał Federowicz, Magdalena Smak  
dr Dominika Walczak, dr Anna Wojciuk

# Баланс інституційних змін

## Польська освіта в перехідний період

Варшава 2015

## Децентралізація освіти у Польщі: Досвід 25 років

Вступ.....	1
1. Польська модель децентралізації освіти.....	2
2. Етапи децентралізації.....	5
3. Автономія одиниць територіального самоврядування і автономія школи.....	8
4. Оцінка децентралізації в Польщі.....	12
4.1. Успіхи децентралізації.....	13
4.2. Невдачі децентралізації.....	17
Підсумок.....	20
Цитована література.....	21

### Вступ

Територіальне самоврядування як керівні органи (засновники) шкіл відіграли ключову роль у реформуванні польської освіти протягом останніх 25 років. Однак, враховуючи характер політичного процесу, пов'язаного з трансформацією, також виправданою буде й протилежна думка про те, що освітні завдання відіграли важливу роль у перетворенні одиниць територіального самоврядування на суб'єктів управління і створенні децентралізованої держави. З точки зору вимог до кваліфікації, масштабів витрат і соціальної ролі освіти, це безперечно найважливіша сфера діяльності польського самоврядування. Це завдання було передане їм для виконання невдовзі після відновлення самоврядування у Польщі, попри побоювання, які висловлювалися насамперед освітнім середовищем, що молоді самоврядні інститути не впораються із таким складним викликом. Головним напрямком реформи публічної адміністрації у Польщі було створення сильного і незалежного місцевого самоврядування. Реформа була покликана порвати із комуністичною спадщиною «відомчої Польщі» і збудувати раціональну і демократичну адміністративну систему. Вона також мала збільшити продуктивність і ефективність публічних служб за допомогою передачі місцевим спільнотам відповідальності за визначення цілей, за їхнє фінансування й управління (Levitas 1999). У зв'язку з цим, децентралізація освіти була не секторальною реформою, а частиною великого проекту перебудови держави, який полягав у перебудові всієї її діяльності за принципами субсидіарності і самоврядності.

Освітні завдання передавалися одиницям територіального самоврядування поступово протягом періоду 1990-1999 років і ставали їхніми власними завданнями<sup>1</sup>, а це означало, що одиниці територіального самоврядування (ОТС) не могли відмовитися від їхнього виконання і були зобов'язані забезпечити на це фінансові кошти. Такий підхід був реалізацією волі авторів реформи, які прагнули, щоб одиниці самоврядування відповідали за управління школами і здійснювали їхнє фінансування від свого власного імені і за «власні» гроші, а не просто від імені центрального уряду і користуючись коштами, отриманими у вигляді трансферів. Саме через це найважливіший інструмент фінансування освіти у Польщі, яким є освітня частина загальної субвенції (яка також називається освітньою субвенцією), зараховується до власних доходів ОТС, хоча це трансфер із центрального бюджету.

У цьому розділі ми обговорюємо децентралізацію освіти у Польщі із перспективи 25 років, що минули від її початку. Після короткого опису характерних особливостей польської моделі децентралізації на тлі міжнародного досвіду, ми представимо найважливіші реформи в хронологічному порядку, а далі більш детально обговоримо питання відносної автономії школи і ОТС. Звіт завершується обговоренням найважливіших успіхів і невдач децентралізації.

## 1. Польська модель децентралізації освіти

Вернер і Шах (Werner і Shah 2006) виділяють три теоретичні моделі управління освітою, які передбачають передачу центральним урядом частини повноважень одиницям територіального самоврядування і школам<sup>2</sup>:

- *Деконцентрація*, у рамках якої центральне міністерство передає частину повноважень одиницям територіального самоврядування на регіональному чи місцевому рівні, однак ці одиниці зберігають пряму підпорядкованість центральній адміністрації (або є просто її частиною);
- *Децентралізація*, тобто система, у якій управління школами і відповідальність за прийняття більшості управлінських рішень перекладається з рівня центрального уряду на рівень місцевого самоврядування, а частина завдань може бути передана у вигляді доручених завдань;
- *Делегування* повноважень школам, тобто передача керівним органом частини повноважень щодо прийняття рішень самій школі у ситуації, коли юридична відповідальність залишається на вищому рівні (на рівні керівного органу) і такі повноваження можуть бути відібрані у школи. Делегування повноважень на шкільний рівень є вищим проявом децентралізації у тих країнах, де значна частина повноважень вже належить територіальному самоврядуванню. Делегування є також природним підходом у шкільних системах, які фінансуються за допомогою, т.зв., освітніх бонів.

---

<sup>1</sup> Відповідно до букви закону, освіта від початку була «власним завданням» самоврядування, але процес розширення відповідальності самоврядування за передані йому школи був довготривалим і досі, на думку деяких експертів, залишається незавершеним (Osiecka-Chojnacka 2010).

<sup>2</sup> Тут треба додати, що в науковій літературі ми також зустрічаємо різну класифікацію меж децентралізації освіти. Наприклад, Барро (1998) виділяє чотири моделі фінансування освіти (північноамериканська, британська, континентальна централізована і континентальна федеральна)

Насправді більшість освітніх систем становить комбінацію вище наведених моделей, а відповідальність за окремі завдання часто розподіляється між різними інститутами і рівнями публічної адміністрації, а також самими школами.

Моделі поділу відповідальності між різними рівнями управління пов'язані з різними механізмами фінансування шкіл. У системах, які ґрунтуються на деконцентрації, фінансові кошти на освіту найчастіше передають самоврядуванню у вигляді цільових дотацій (які можна витратити суто на чітко визначену мету). Якщо переважним підходом є делегування повноважень на рівень школи, то фінансові потоки, як правило, спрямовуються із державного бюджету напряму у школи, а якщо навіть кошти проходять через бюджет територіального самоврядування, то права самоврядування щодо їхньої релокації істотно обмежені. А в системах, які спираються на широку децентралізацію в управлінні освітою і передачею його на рівень місцевого самоврядування, одиниці територіального самоврядування володіють значною автономією у сфері алокації коштів, отриманих з центрального бюджету, а значна частина бюджетних коштів, виділених школам, походить не з трансферів, а з місцевих власних доходів, до яких може належати, зокрема, частка від податку на доходи, частка від непрямих податків, а також надходження від місцевих податків і оплат.

У рамках децентралізованої моделі управління освітою ми можемо говорити про два принципові підходи<sup>3</sup>:

- Децентралізація із домінуючою позицією територіального самоврядування,
- Децентралізація із сильною автономією шкіл.

Під децентралізацією зі збереженням сильної автономії школи ми розуміємо таку модель управління в освіті, у якій провідну роль відіграють сильні, автономні школи, директори яких мають широкі повноваження у сфері управління дидактичним процесом і школою. Така модель ґрунтується на тому уявленні, що завдяки щоденному спілкуванню з місцевою спільнотою працівники школи розуміють специфічні потреби і зацікавлення учнів, тож здатні вибрати такі методи навчання, які найкраще їм підходять. Відповідного до цього підходу, автономні школи будуть також здатні найоптимальніше використовувати свої специфічні ресурси, зокрема, унікальні навички окремих вчителів. Безсумнівно, що найкраще оцінити уміння вчителів і оптимально використовувати ресурси школи на користь учнів може саме директор закладу.

Автономію школи у такому розумінні потрібно підтримувати за допомогою організаційної і фінансової самостійності. Це вимагає збільшення самостійності школи і вчителів у сфері навчальної програми та забезпечення школі права на експеримент і вибір методів навчання. Наступна необхідна умова ефективного функціонування цієї моделі – це добре підготовлений до свого фаху директор школи, компетентний не тільки у сфері дидактики, а і в управлінні фінансами. Школі також необхідно забезпечити фінансову стабільність, щоб нею можна було відповідально і стратегічно управляти. Типовим інструментом фінансування автономних шкіл є освітні бони або специфічні організаційні бони.

---

<sup>3</sup> Див. J. Herczyński, *Modele decentralizacji oświaty*, 2012.

На світі є небагато країн, які послідовно впроваджували цю модель управління освітою. Однак серед країн, які проводять системну трансформацію, можна назвати приклади Грузії (Herczyński 2011) і Вірменії (Kataoke 2011).

Цілком відмінною є модель децентралізації освіти зі збереженням домінуючої позиції територіального самоврядування. Ключовим елементом цього підходу є передача відповідальності за школи самоврядуванню чи іншим керівним органам, які управляють мережею шкіл на місцевому рівні (наприклад, як це зроблено у голландських школах у вигляді шкільних рад). У цій моделі окремі школи сприймаються як елементи місцевих освітніх мереж, які підлягають спільному управлінню й плануванню. Реагуючи на зміни у демографічному процесі, шкільні мережі також повинні змінюватися: має здійснюватися консолідація чи створюватися нові заклади. Найкращою є ситуація самоврядування в управлінні цим довгостроковим процесом. Важливі рішення, бо ж консолідація завжди є складною і може призводити до конфліктних ситуацій, не можуть прийматися на рівні школи: важко уявити собі директора школи, готового до ліквідації свого робочого місця. Також і держава чи регіон не здатні адекватно реагувати, бо фізично це занадто віддалений від прийняття рішень суб'єкт. Управління шкільною мережею також вимагає інших дій, які виходять поза одну школу, зокрема, підвезення учнів до шкіл, організація співпраці між школами, планування інвестицій. Саме самоврядування видається тим органом, який здатен нести відповідальність за здійснення місцевої політики у сфері освіти, враховуючи масштаби діяльності, а також суспільний мандат, отриманий ним у прямих виборах.

Реальне наділення одиниць територіального самоврядування суб'єктністю вимагає низки істотних системних рішень. По-перше, щоб виправдати очікування виборців, самоврядування повинно мати реальний вплив на функціонування шкіл, однак за дотримання певного рівня автономії школи, який не дозволить засновнику втручатися в виключну компетенцію директора. Належним чином врівноважити поділ повноважень складно, а ефективність чинних підходів слід постійно перевіряти й аналізувати. Необхідно також у рамках системи публічних фінансів забезпечити передбачувані і стабільні доходи ОТС. Підтримання і розвиток місцевих систем освіти, зокрема, прийняття стратегічних рішень щодо інвестицій та формування шкільної мережі вимагає мислення у значно більш довгостроковій перспективі, ніж один бюджетний рік. Прикладами країн, які на початку дев'яностих років ХХ століття запровадили радикальну децентралізацію на рівні самоврядування, є Фінляндія<sup>4</sup> і Швеція<sup>5</sup>.

Обидві моделі децентралізації мають свої переваги, а їхні елементи можуть співіснувати у рамках однієї системи освіти. Англія є прикладом країни, у якій присутні автономні школи із винятково сильною позицією директора школи<sup>6</sup>, і в той же час це саме місцеве освітнє самоврядування (Local Education Authorities) приймає рішення щодо форми мережі, інвестицій і бюджетування.

Огляд особливостей двох представлених моделей не залишає сумнівів, що зважаючись на системні реформи у 90-ті роки, Польщі поставила на децентралізацію із домінуючою

---

<sup>4</sup> А. Moisio, Н. Loikkanen, L. Oulasvirta, *Public services at the local level – The Finnish way*, 2010, а також А. Hargreaves, G. Halas, В. Pont, *The Finnish approach to system leadership*, 2008.

<sup>5</sup> М. Ohlin, *Experiences of Decentralization in Swedish School Systems*, 2012.

<sup>6</sup> Поза окремими випадками, каденція директора англійської школи не обмежується.

позицією територіального самоврядування. Про це свідчить, зокрема, передача одиницям самоврядування двох ключових повноважень: права ліквідувати школи і відкривати освітні нові заклади, а також права на визначення бюджетів шкіл. Варто також додати, що в польській системі освіти школи, підпорядковані територіальному самоврядуванню, не мають статусу юридичної особи і формально є частиною комунального господарства.

Як згадувалося у вступі до цього розділу, характер процесу децентралізації освіти у Польщі пов'язаний значною мірою зі ставленням до реформ у сфері децентралізації як до знаряддя демократизації держави, зокрема, демократизації освіти. Хоча процес передачі шкіл самоврядуванню тривав значно довше, ніж це спочатку планували реформатори, однак на даний час практично вся публічна освіта у Польщі підлягає виконавчим органам громад (пол. гмін) і районів (пол. повітів).

Той факт, що процес децентралізації освіти у Польщі із передачею повноважень на рівень самоврядування був підпорядкований політичним пріоритетам періоду трансформації, має також і низку негативних наслідків. До них належить, як ми це більш докладно опишемо згодом, недостатня автономія шкіл і освітніх закладів: згадана вище омріяна рівновага між впливом самоврядування і автономним розвитком школи порушена. Це проявляється, зокрема, у відносно слабкій позиції директора школи. У процесі децентралізації також значно ослабли територіальні структури, підпорядковані Міністерству національної освіти, тобто, кураторії освіти.

## 2. Етапи децентралізації

Процес децентралізації освіти в Польщі почався у 1990 році від передачі громадам завдання управління і фінансування дитсадків і в основному завершився у 1999 році під час передачі повітам шкіл вищого від початкового чи гімназійного рівня, а також численних позашкільних освітніх закладів. Водночас новостворена ланка самоврядування на рівні воєводства взяла на себе частину освітніх завдань регіонального характеру, зокрема, управління педагогічними бібліотеками, педагогічними коледжами, закладами вдосконалення вчителів, а також окремими школами регіонального значення.

Календар цих реформ, що тривали до 1999 року, представлено нижче, в Таблиці 1. Відтоді ми спостерігаємо за процесом постійної гармонізації системи освіти без впровадження радикальних змін. Численні зміни у законах послідовно були спрямовані на збільшення повноважень одиниць територіального самоврядування і обмеження повноваження кураторій у сфері педагогічного нагляду.

Таблиця 1. Календар децентралізації управління освітою в Польщі

Рік	Завдання	Кому передано	Паралельні реформи
1990	Управління дитсадками	Самоврядування громад – обов'язково	Відновлення територіального самоврядування, перші вибори до самоврядування
1993	Управління початковими школами	Самоврядування громад – добровільно	
1996	Управління початковими школами	Самоврядування громад – обов'язково	Запровадження двоступеневої системи фінансування освіти. Утворення частини освітньої субвенції

1996	Управління школами вищого від початкового рівня	Самоврядування великих міст – добровільна пілотна програма	у рамках загальної субвенції, яка передається урядом самоврядуванню Пілотні проекти щодо інших майбутніх завдань повітів (охорона здоров'я і ін.)
1999	Управління гімназіями	Самоврядування громад – обов'язково	Впровадження гімназії як нового рівня освіти. Впровадження профільного лицю як нової професійної школи.
1999	Управління школами вищого рівня від гімназій	Самоврядування повітів – обов'язково	Utworzenie powiatowego szczebla samorządu terytorialnego Утворення нового рівня територіального самоврядування – повітів.
1999	Управління регіональними освітніми закладами	Самоврядування воєводства – обов'язково	Утворення самоврядування у воєводствах і передача йому вибраних завдань регіонального характеру.

Джерело: власна розробка

Децентралізацію у Польщі щодо освітніх завдань можна поділити на такі етапи (запропоновані назви мають символічне значення). Для кожного з виділених етапів ми подаємо основу інформацію щодо порядку фінансування шкіл протягом цього періоду.

#### 1. Піонерський етап 1990-1993 рр.

Етап створення самостійного, демократично обраного територіального самоврядування в Польщі, тобто самоврядування у громаді. Перші вибори до рад громад призвели практично до 100% зміни депутатів і переходу місцевої влади до цілком нового покоління. Наділені бюджетною і політичною самостійністю громади взяли на себе низку завдань громадського сектора, але у сфері освіти всього одне – управління дитсадками (часто отриманими від державних підприємств чи державних сільських господарств, які перебували у стані ліквідації). На фінансування власних завдань, зокрема, дитсадків, громади не отримали спеціальної субвенції, натомість для них відповідним чином було розраховано частку від державних податків (на доходи фізичних і на доходи юридичних осіб). Частину дитсадків громади закрили, частину приватизували, але більшість продовжувала працювати.

#### 2. Етап, коли завдання передавалися у добровільному порядку 1993-1996 рр.

У цей період самоврядування громади брало на себе управління початковими школами на добровільних засадах. Аби отримати в управління школу на своїй території, громада повинна була підписати договір з урядом. Частину цього договору становило врегулювання питання розміру трансферу, який громада отримувала на утримання закладів. Громади не мали при цьому можливості брати в управління вибрані школи: або брала всі заклади на своїй території, або жодної. Вихідним пунктом у фінансових переговорах були історичні витрати на утримання початкових шкіл на території даної громади, тобто витрати у бюджетному році, який передував переговорам (і, як правило, перед набуттям чинності договору минало два роки від вихідного для розрахунків року).

### 3. Етап стабільності 1996-1998 рр.

У 1996 році всі громади в обов'язковому порядку взяли в управління всі початкові школи, за винятком спеціальних, художніх шкіл, шкіл при виправних закладах і лікарнях. Водночас було запроваджено освітню частину загальної субвенції, яка замінила дотації, які встановлювалися для громад в індивідуальному порядку за результатами переговорів. У тому ж самому році Міністерство національної освіти уперше прийняло загальнонаціональну формулу алокації субвенційованих коштів – так званий алгоритм поділу освітньої субвенції. Важливою частиною цієї формули були нижні організаційні пороги, які гарантували, що незалежно від зміни кількості учнів передана громаді субвенція не може бути нижчою від субвенції попереднього року. Водночас закон про доходи ОТС гарантував, що повна сума освітньої субвенції буде не меншою від певного відсотка доходів державного бюджету. У результаті витрати у перерахунку на одного учня початкової школи перевищили витрати у школах вищого рівня, якими надалі продовжували управляти кураторії освіти, що було абсолютно винятковою ситуацією серед країн ОЕСД, які у перерахунку на учня середньої школи, як правило, витрачають на 20% більше, ніж на учня школи початкової (Levitas, Herczyński 2012).

До того ж у 1996-1999 рр. у рамках т.зв. міського закону 46 містам із населенням більше 100 тис. жителів було передано у рамках пілотажу управління школами, вищими від початкового рівня. Більшість із них передало ці завдання Міністерству, у зв'язку з непорозумінням щодо фінансової підтримки на ці завдання (пор. Kowalik 1999).

### 4. Другий піонерський етап 1998-1999 рр.

Другий піонерський етап полягав у передачі в 1998 році управлінських повноважень щодо шкіл вищого від гімназій рівня та більшості позашкільних освітніх закладів новоствореному самоврядуванню повіту. Виклик був серйозним ще й тому, що реформа децентралізації відбувалася одночасно із адміністративною реформою, якою запроваджувався повітовий рівень територіального самоврядування та відбувалася консолідація у регіональному устрої – поділі на воєводства (кількість воєводств було зменшено з 49 до 16). На відміну від гмін, які починаючи від 1990 року поступово брали на себе нові завдання, у повітів не було перевіреної організаційної структури і кадрів, відповідно до переданих їм освітніх завдань, тож їхню політику у сфері освіти можна визначити як «навчання у діяльності». Більше того, у тому ж 1999 році у польській освіті було запроваджено структурну реформу, яка полягала у скороченні навчання у початковій школі до шести років, запровадженні рівня гімназії (три роки), та скороченні навчання у школі на вищому від гімназійного рівня (яка раніше йшла одразу після початкової школи). Одночасне запровадження двох ключових системних змін (адміністративна реформа, структурна реформа) створило для самоврядування повіту складні умови на початковому етапі управління післягімназійними школами.

### 5. Завершення процесу створення системи 2000 р.



Формування системи управління і фінансування освіти в остаточному вигляді (на сьогоднішній день) підсилюється прийняттям Міністерством національної освіти нового алгоритму поділу освітньої субвенції<sup>7</sup>. Два попередні алгоритми (один для початкових шкіл і гімназій, який діяв від 1996 року, і другий для шкіл вищого від початкового рівня, що діяв у 1999 році) були замінені одним, який охоплював усі типи шкіл і всі рівні самоврядування. Цей алгоритм стосувався також інших освітніх закладів та всіх завдань позашкільної освіти, він застосовується із численними змінами і досі (Herbst, Herczyński, Levitas 2009). Одним з результатів прийняття нового алгоритму було поступове повернення типового для країн OECD співвідношення між витратами у на одного учня у початкових і середніх школах.

#### 6. Етап поступового посилення ролі керівних органів (засновників) 2001-2015 рр.

Від 2001 року не було структурних змін у системі управління і фінансування освіти в Польщі (Herbst, Levitas 2012). Однак поступове посилення ролі керівних органів і поступове зменшення повноважень кураторів призвело до значних якісних змін. Отримання згоди куратора на більшість рішень ОТС, що стосувалися форми шкільної мережі і фінансування шкіл, перестало бути обов'язковим. Безпосередній управлінський контроль за більшістю адміністративних рішень громад і повітів замінили на юридичний контроль, який здійснюють кураторії освіти, контроль за бюджетним процесом, який здійснюють регіональні рахункові палати, і розлогу систему моніторингу результатів роботи шкіл (система зовнішніх екзаменів від 2002 р., обов'язок надавати публічну інформацію про стан реалізації освітніх завдань громадами, повітами і воєводствами від 2009 р., зовнішнє оцінювання від 2011 р.). Запровадження від 2000 року нової системи професійного розвитку вчителів призвело до істотного збільшення витрат на освіту (Herbst 2012).

### **3. Автономія одиниць територіального самоврядування і автономія школи**

У даній частині розробки ми зосередимося на сфері автономії територіального самоврядування та директорів шкіл у Польщі. Як уже згадувалося, позиція територіального самоврядування у системі управління освітою у Польщі дуже сильна. Насамперед, як керівний орган, самоврядування приймає рішення про вигляд шкільної мережі (відкриття чи закриття закладів), а також несе повну відповідальність за їхнє утримання й облаштування (див. Таблиця 2). Самоврядування також приймає на роботу вчителів і інших працівників освіти.

Публічні школи, для яких керівним органом є територіальне самоврядування, не мають статусу юридичної особи. У зв'язку з цим, вони функціонують як бюджетні одиниці самоврядування, що на практиці означає, що виділені на них бюджетні кошти і значною мірою

---

<sup>7</sup> Автори звіту у 1999/2000 роках співпрацювали з Міністерством національної освіти у створенні і запровадженні нового алгоритму.

також структура бюджетів є результатом рішення засновника. Школи не мають бюджетів, це просто фінансові плани, які є частиною бюджету органу-засновника.

Ключовим моментом у набутті територіальним самоврядуванням статусу суб'єкта у процесі управління школами є те, яким чином кошти, виділені на освіту, передаються із центрального бюджету у бюджети громад, повітів і воєводств. Справа в тім, що, так звана, освітня субвенція становить частину загальної субвенції, а не має характеру дотації цільового характеру (як, здавалося б, вказує назва). Це дає одиницям територіального самоврядування повну свободу в розподілі коштів і підкреслює їхню головну позицію в системі управління освітою. Щороку кілька десятків громад у Польщі витрачають на освіту менше, ніж отримали у вигляді освітньої субвенції.

Управлінські повноваження одиниць територіального самоврядування у сфері освіти дуже істотні, як вказує нижче наведена Таблиця 2.

Таблиця 2. Поділ управлінських повноважень у польській освіті.

	Центральний уряд і його відомства	Територіальне самоврядування	Школа
Виплата зарплати вчителям		X	
Регулювання мінімальної і середньої вчительської платні	X		
Місцеві тарифні сітки		X	
Рішення про зміну шкільної мережі		X	
Організація підвезення учнів до шкіл		X	
Прийняття фінансового плану шкіл		X	
Утримання будинків		X	
Забезпечення обладнання		X	
Рішення про підвищення категорії вчителя	X	X	X
Призначення директора школи	X	X	X
Оцінка роботи школи	X		
Оцінка роботи вчителя			X
Створення додаткових класів		X	

Джерело: власні розробки

Основні повноваження самоврядування стосуються створення мережі дитсадків, шкіл і освітніх закладів (зокрема, відкриття і ліквідації шкіл), а також прийняття фінансових планів. ОТС відповідають за прийняття місцевих тарифних сіток вчителів (які відповідають мінімальній і середній зарплатні, встановленій Міністерством національної освіти, Klawenek 2012), за організацію і фінансування підвезення учнів до шкіл, за поточне утримання будинків і забезпечення школам належного обладнання і умов роботи.

Хоча формально керівні органи не мають повноважень, напряду пов'язаних зі здійсненням дидактичної діяльності у школах, їхні повноваження насправді регулюють роботу школи також і в цьому аспекті. Головне, що самоврядування бере участь у виборі директора школи і його роль у цьому питанні дуже істотна. За законом про систему освіти (ст. 36) керівний орган має три із семи місць у конкурсній комісії, яка проводить вибір директора школи, і таким чином має найбільшу кількість представників у цій комісії. Якщо жоден кандидат не подасть свою кандидатуру, самоврядування приймає рішення про призначення директора практично

самостійно (Barański 2012). Крім того, як зазначає Шелева (Szelewa 2012), доволі поширеною є практика продовження органами самоврядування терміну каденції чинного директора без створення комісії.

Територіальне самоврядування може відігравати істотну роль у процесі професійного росту окремих вчителів, які працюють у підпорядкованих йому закладах, хоча не завжди вона використовується. Відповідно до закону «Карта вчителя», професійний ріст вчителів-стажерів (до рівня вчителя за контрактом) залежить здебільшого від рішень директора школи, але вже категорія «призначеного вчителя» надається керівним органом школи. Представник керівного органу може брати участь у роботі кваліфікаційної комісії, яка присуджує категорію дипломованого вчителя.

За допомогою більш чи менш формальних рекомендацій та під час затвердження організаційних аркушів шкіл на рівні самоврядування регулюються й інші ключові для функціонування школи питання, такі, як кількість та наповнення класних груп.

Через такі сильні повноваження керівного органу управлінська роль директора обмежена. При формуванні вчительської зарплатні директор, як правило, має вплив тільки на розмір мотиваційних доплат, які становлять незначну частку платні. Фінансова автономія школи незначна, при цьому її обсяг залежить від практичної моделі співпраці, яка діє у даній ОТС. Школи не можуть самостійно розпоряджатися навіть тими доходами, які вони генерують самі, наприклад, від оренди приміщень зовнішніми суб'єктами (ці кошти сприймаються як доходи керівного органу і можуть, але не повинні, повністю передаватися школі). Однак більшість директорів може, у рамках бюджету, виділеного керівним органом, здійснювати перенесення між категоріями витрат (Szelewa 2012).

Варто підкреслити, що директори шкіл переважно схвально ставляться до чинного поділу повноважень між школою та керівним органом (Szelewa 2012). Тож, така сильно обмежена бюджетна автономія шкіл за одночасної широкої педагогічної автономії – це модель, яка не викликає у Польщі протиріч.

Сфера управлінських повноважень територіального самоврядування щодо освітніх закладів від початку запровадження реформ була порівняно широкою, а протягом періоду трансформації все більше розширювалася, здебільшого за рахунок повноважень кураторій освіти. До найбільших змін у цій сфері належать:

- Зростання повноважень ОТС у сфері зміни мережі шкіл. Спочатку громади могли ліквідувати школи тільки за згодою куратора освіти, але від 1998 року вимагається тільки висновок куратора з цього питання. Аналогічно ОТС отримали право на створення шкіл і шкільних комплексів без згоди куратора<sup>8</sup>.
- Зміцнення ролі ОТС у процесі вибору директора школи. Рішення про вибір кандидата на посаду директора приймає конкурсна комісія, яка створюється окремо для кожного конкурсу. Склад цієї комісії регулюється законом про систему освіти, який у цьому питанні багато разів змінювався від 1991 року (пор. Barański 2012). На даний момент

---

<sup>8</sup> Єдиним винятком із цього правила є вимога отримання згоди куратора на створення комплексу, до якого входять початкова школа і гімназія.

представники ОТС присутні в комісії у найбільш численному складі, і завдяки цьому мають великий вплив на її рішення.

- Передача ОТС повної відповідальності за затвердження організаційних аркушів шкіл. Організаційний аркуш – це основний управлінський документ в освіті, оскільки він регулює порядок роботи школи на наступний навчальний рік і становить підставу для затвердження ОТС фінансового плану школи на майбутній бюджетний рік. Цей аркуш розробляється директором школи і передається на затвердження. Спочатку для затвердження аркуша потрібно було як схвалення керівного органу (у частині щодо бюджету самоврядування), так і куратора освіти (у частині щодо відповідності освітньому законодавству, зокрема, щодо виконання обов'язкового навчального плану). Однак від 1998 року згода куратора не потрібна. Водночас закон про систему освіти вже не вимагає дотримання стандартного зразка організаційного аркуша школи для всього сектора, повноваження щодо самостійного визначення форми аркуша передано кожній ОТС. Тож, ОТС може вимагати від школи включення до пропозиції аркуша на наступний навчальний рік більш розширеної інформації про школу (або навпаки, спростити аркуш).

Оцінити, наскільки польська модель управління освітою є специфічною на тлі практики, яка застосовується в інших країнах, допомагає зіставлення і порівняння повноважень територіального самоврядування закордоном. Наприклад, аналітики OECD (OECD 2013) оцінюють для кожної з країн-членів цієї організації відсоток управлінських рішень у сфері освіти, віднесених до компетенції влади на різних рівнях: школи, громади, регіону і держави. Хоча такого роду числова оцінка вимагає застосування різного роду спрощень і через це може бути помилковою, але все ж вона цікаво ілюструє відмінності між шкільними системами.

У Таблиці 3 представлено частки управлінських рішень в освіті, які приймаються на різних рівнях адміністрації в Польщі та інших країнах Вишеградської Групи на тлі середніх значень для всієї OECD. Звідси випливає, що у більшості країн нашого регіону (усіх, за винятком Словаччини) територіальне самоврядування відіграло в освіті у 2011 році управлінську вищу від середньої роль. Польща передала самоврядуванню значно більше повноважень, ніж пересічна країна OECD, але вона не відрізнялася за цим показником (принаймні протягом досліджуваного періоду) на тлі Чехії й Угорщини<sup>9</sup>.

Таблиця 3. Розподіл управлінських рішень між рівнями управління в країнах Вишеградської Групи (%)

	Централь- ний	Макро- регіональний	Регіо- нальний	Субрегіо- нальний	Місцевий	Шкільний	Всього
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
<b>Чехія</b>	1	a	3	n	28	68	100
<b>Угорщина</b>	10	a	a	n	23	67	100
<b>Польща</b>	26	a	n	n	26	47	100
<b>Словаччина</b>	33	a	n	a	7	59	100
<b>Середнє</b>	24	12	5	1	17	41	100
<b>OECD</b>							

Джерело: OECD Education at a Glance 2013

<sup>9</sup> Таблиця однак не враховує різкої децентралізації управління в освіті в Угорщині, яка почалася від 2013 року.

Чим принципово відрізняється польська модель управління від прийнятої в інших країнах Вишеградської Групи, то це значно нижчим відсотком рішень, що приймаються на рівні школи. Це відповідає представленій раніше характеристиці польської системи. Водночас рівень автономії шкіл у Польщі, здається, близький до пересічного для країн OECD. Це засвідчує, що децентралізаційні реформи, проведені у деяких пост-комуністичних країнах у 90-ті роки минулого століття, були доволі радикальними за своїм розмахом і передавали на місцевий рівень більший обсяг повноважень, ніж це мало місце у країнах з міцною моделлю управління в освіті. Однак оскільки в Польщі головним бенефіціантом цього трансферу були органи самоврядування, то в інших країнах регіону було зроблено ставку на сильну автономію як місцевої влади, так і директорів шкіл.

Відмінності у підходах до децентралізації в країнах Центрально-Східної Європи частково випливають з історичних причин, закріплених в адміністративному поділі, який значною мірою обумовлює значення місцевого самоврядування у публічному житті і в економіці. Як показує Таблиця 4, мережа громад (тобто, керівних органів початкових шкіл) у Чехії, Словаччині й Угорщині сильно роздрібнена. Середня кількість жителів громади в Угорщині у п'ятеро менша, а в Чехії майже вдсятеро менша, ніж у Польщі. Польська громада управляє в середньому 4-5 початковими школами, у той час, коли у решті перелічених країн на одну громаду припадає найчастіше одна школа. У результаті, також і мережа початкових шкіл у цих країнах більше розпорошена, про що свідчить значно менша кількість учнів у школі.

Таблиця 4. Характеристика шкільної мереж у країнах Вишеградської Групи

	Середній розмір початкової школи (учні)	Середня кількість населення громади (жителі)	Витрати самоврядування (усі рівні) як % публічних витрат у цілому	Середня кількість початкових шкіл у громаді
Чехія	111	1 682	26.32%	0.78
Угорщина	141	3 141	23.07%	1.14
Словаччина	132	1 872	17.46%	0.86
Польща	159	15 500	32.09%	4.5

Джерело: Herbst і Wojciuk 2014

Цікаво, що Таблиця 4 також показує, що ступінь децентралізації публічних витрат (оцінюється як відсоток витрат самоврядування всіх рівнів у відношенні до публічних витрат в цілому) у представлених 4 країнах співвідноситься з організаційними можливостями громад. Він найвищий у Польщі, а найнижчий у Словаччині. Польща не тільки передала самоврядуванню найбільше серед країн Вишеградської Групи повноважень на рівень самоврядування, а й відповідно наділила фінансовими повноваженнями.

#### 4. Оцінка децентралізації в Польщі

25 років децентралізації в Польщі – це період освітніх реформ і водночас серйозних викликів. Серед реформ, котрі напряму стосувалися дидактичної роботи школи, найважливішими були реформа шкільної системи (введення рівня гімназій), запровадження системи зовнішніх екзаменів і реформи програмної основи. Найсерйозніші організаційні виклики, з якими довелося зіткнутися освіті, - це демографічний спад, який спричинив значну напругу у системі освіти, а також необхідність розширення сфери дошкільного навчання.

Враховуючи ці обставини, а також постійне зростання вимог до освіти, можна спробувати перелічити найбільші успіхи і поразки децентралізації.

#### **4.1. Успіхи децентралізації**

До найважливіших успіхів децентралізації польської освіти можна зарахувати:

- Фундаментальне покращення матеріального стану шкіл, яке було здійснене зусиллями територіального самоврядування
- Забезпечення стабільності фінансування освіти
- Запровадження громадами гімназійної реформи,
- Обмежені прояви нерівності між керівними органами за якістю освіти і доступністю освітньої пропозиції.

Від початку трансформації громади почали інтенсивно інвестувати в початкові школи, дбаючи про їхній технічний стан. Особливо повчальним став тут період 1996-1999 років, коли керівними органами початкових шкіл були громади, а шкіл вищого рівня – куратори освіти. Протягом цього періоду контраст між уже краще забезпеченими школами громади і надалі слабо фінансованими ліцеями та професійними училищами ставав усе виразнішим. Свою роль у виникненні такої ситуації зіграли і норми закону про доходи гмін. Цей закон передбачає, що загальна сума освітньої субвенції становить не менше визначеного відсотка доходів державного бюджету. В умовах швидкого економічного зростання і водночас зменшення кількості учнів початкових шкіл (до шкіл вищого рівня демографічний спад дійшов пізніше) ця норма призвела до доволі нетипової на тлі досвіду інших країн ситуації, коли освітні витрати у перерахунку на учня початкової школи були вищими, ніж витрати у перерахунку на учня старшої школи (запровадження єдиного алгоритму розподілу освітньої субвенції для гмін і повітів у 2000 році вирівняло цю диспропорцію).

Зосередженість уваги гмін на технічному стані шкільних будинків не була випадковістю. По-перше, гміни часто отримували у спадок школи у жахливому стані, що вимагало негайних інвестицій. Важливим елементом цієї турботи був цивілізаційний стрибок у покращенні їхнього технічного стану: дахи не протікали, вікна щільні, сухі і утеплені підвали, справні туалети, у яких завжди було мило і зачинялися двері кабінок, сухі і чисті класні приміщення, прорив у технічному обладнанні шкіл (напр., комп'ютери).

Іншою важливою причиною, чому на початковому етапі децентралізації самоврядування зосередилося на покращенні матеріального стану шкіл був той факт, що протягом цього піонерського періоду багато питань щодо самої освіти надалі залишалося під контролем кураторів освіти. Наприклад, протягом багатьох років організаційні аркуші шкіл потрібно було затверджувати як у гміні, яка таким чином ухвалювала майбутній фінансовий план школи, так і в куратора, який перевіряв, чи відповідають вони навчальним програмам. Іншими словами, про зміст і рівень освіти дбала кураторія, залишаючи гміні питання фінансування школи, забезпечення відповідних умов роботи в шкільних будинках, а також підвезення учнів до школи. Можна погодитися, що свою частину договору гміни виконували дуже добре.

Повіти також виявилися дбайливими керівними органами шкіл для вищого від гімназій рівня, хоча їхній фінансовий потенціал і пов'язана з цим свобода ведення власної освітньої політики є значно меншими, ніж у гмін (Herbst, Herczyński, Levitas 2009). Самоврядування на рівні повіту взялося за складне завдання приведення мережі професійних училищ (зокрема, професій, які вони пропонували до опанування) у відповідність до зміни вимог на ринку праці. Особливо цікаву роль повіти відіграли під час другої хвилі освітньої реформи (роки 1999-2002), коли відповідно до планів Міністерства національної освіти навчання у професійних училищах обмежувалося за рахунок розширення навчання у ліцеях. Водночас на законодавчому рівні було ліквідовано технікуми і замість них було запроваджено профільні ліцеї. Хоча відповідно до норм нової редакції закону про систему освіти, деякі великі міста ліквідували одразу всі технікуми, які перебували у їхньому віданні, більшість повітів зайняла більш помірковану вичікувальну позицію. Через декілька років виявилось, що профільні ліцеї не користуються популярністю серед випускників гімназій, а результати зовнішніх екзаменів у них дуже слабкі, гірші, ніж результати традиційних технікумів (набули розголосу такі випадки, коли у профільному ліцеї жоден з абітурієнтів не здав випускного іспиту на атестат зрілості). У результаті за кілька років технікуми знову відновили як тип школи вищого від гімназійного рівня, що у більшості випадків не вимагало нових рішень, оскільки старі технікуми у більшості випадків не були ліквідовані<sup>10</sup>. А через кілька років було ліквідовано профільні ліцеї.

Другим важливим досягненням процесу децентралізації було забезпечення стабільності фінансування шкіл протягом всього процесу радикальних перетворень в освіті. Протягом першого періоду, до 2000 року, елементом стабілізації були, з одного боку, вище згаданий зв'язок між сумою субвенції і доходами держави, а з іншого, використання порогів в алгоритмі розподілу освітньої субвенції<sup>11</sup>, завдяки яким загальна сума освітньої субвенції для даної одиниці територіального самоврядування у наступному бюджетному році не могла бути нижчою, ніж субвенція, отримана у попередньому році (з урахуванням інфляції). Цей механізм забезпечив стабільну фінансову підтримку для шкіл і освітніх закладів, яка не зменшувалася. У 2000 році механізм порогів було послаблено, а через чотири роки повністю відкинуто. Водночас у фінансуванні освіти поступово зростала частка власних коштів гмін, які не походили із освітньої субвенції. Попри такий перерозподіл, фінансування шкіл залишалось на стабільному рівні, що свідчить, з одного боку, про те, наскільки важливим пріоритетом для громади є освіта, а з іншого – про те, що загальна фіскальна позиція гмін залишається сильною. Повіти витрачають на освіту приблизно стільки, скільки отримують коштів у рамках освітньої субвенції.

Окрім стабільного фінансування поточних витрат шкіл, Міністерству національної освіти вдалося задіяти додаткові бюджетні кошти для ОТС на освіту, у залежності від потреб. Це стосується різних програм цільових дотацій: коштів на шкільні автобуси, на часткове фінансування інвестицій, пов'язаних із запровадженням нової шкільної системи, на обладнання комп'ютерного класу чи на щорічні набори першокласника.

---

<sup>10</sup> Це цікавий випадок, коли бойкот структурної реформи, запровадженої Міністерством національної освіти закінчився всього за кілька років відмовою Міністерства від цієї реформи. Одним із нечисленних прикладів великих міст, які відповідно до планів Міністерства ліквідували всі свої технікуми, був Вроцлав.

<sup>11</sup> Еволюцію алгоритму поділу освітньої субвенції, а також аналіз функціонування порогів описано в: М. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas *Finansowanie oświaty w Polsce: Diagnoza, dylematy, możliwości*, 2009.

Незаперечним організаційним успіхом децентралізованої системи освіти в Польщі було створення гімназій. Це була перша структурна реформа освіти, запланована в центрі і успішно запроваджена самоврядуванням. Гімназії були створені і відкриті у запланований час, а сьомі і восьмі класи, які залишалися в початкових школах, спокійно довчилися, відповідно до положень закону. У процесі запровадження, у результаті дискусії з гмінами, Міністерство національної освіти внесло певні зміни у реформу, щоб було легше її проводити. У результаті кількість створених гімназій істотно перевищила початкові плани реформаторів, а шкільні комплекси, до складу яких входили початкова школа і гімназія, котрі спочатку заборонили, стали невід'ємною частиною польської освіти, особливо в сільській місцевості<sup>12</sup>. Однак мережа гімназій від початку була більш ефективною і раціональною, ніж мережа початкових шкіл, і надалі такою залишається (Herczyński, Sobotka 2014).

Третім важливим успіхом децентралізації освіти було те, що не допущено виникнення значної нерівності у якості освіти між територіальними одиницями. Коли функціонування шкіл залежить від місцевих ресурсів – грошей, управлінських кадрів, їхньої здатності мислити стратегічно і т.ін. – можна очікувати, що більш розвинені у соціально-економічному плані території будуть нарощувати свою перевагу над периферією, зокрема, і в сфері освіти. Тим часом, як результати дослідження PISA, так і зовнішніх екзаменів на різних етапах освіти показують, що відмінності між школами та територіями незначною мірою впливають на навчальні досягнення учнів у Польщі (на тлі досвіду інших децентралізованих систем). Найбільш тривожні сигнали у цьому питанні стосуються зростання нерівності між якістю гімназій на території великих міст (Dolata 2010).

Ми спостерігаємо також відносно невеликі відмінності між багатими і бідними одиницями територіального самоврядування щодо статей освітніх витрат, зокрема, вчительської зарплатні, кількості навчальних годин за окремими предметами, які пропонуються учням, і ін. Це впливає з того факту, що польська модель децентралізації надала широкі управлінські повноваження органам територіального самоврядування, але водночас відносно сильну стандартизувала ключові елементи, які забезпечують єдність системи (Herbst і Wojciuk 2014). Найважливішими інструментами цієї стандартизації є закон «Карта Вчителя», рамковий навчальний план, програмна основа, система зовнішніх екзаменів і зовнішня оцінка шкіл. Важливим механізмом, який мотивує керівні органи шкіл, є публічний доступ до даних про середні результати учнів і про додану освітню вартість шкіл.

Успіхом децентралізації системи освіти у Польщі є те, що не збулися побоювання, начебто реформа призведе до зниження рівня чи взагалі занепаду освіти. Ці побоювання впливали з того факту, що переважна більшість нових представників влади у гмінах після 1990 року не мала ніякого досвіду в управлінні школами. У зв'язку з цим, як вчителям, їхнім професійним об'єднанням, так багатьом експертам видавалося, що кураторії є більш надійним керівним органом, ніж вийти і бургомістри.

Систематичне покращення результатів польських учнів у міжнародних дослідженнях PISA свідчить, що про занепад польської шкільної освіти все ж не можна говорити. Зрозуміло, що це покращення видається результатом насамперед структурних змін в освіті (впровадження

---

<sup>12</sup> Див. J. Herczyński, A. Sobotka, *Modele ustrojowe gimnazjum*, 2015.



гімназій) і зміни методів навчання, а не децентралізації (Patrinos et al. 2010). Однак результати PISA показують, що, всупереч побоюванням, децентралізація не призвела до зниження рівня навчання у польських школах.

Побоювання перед децентралізацією освіти стосувалися насамперед двох сфер управління школами з боку органів самоврядування:

- Економія. Існувало побоювання, що самоврядування буде насамперед зацікавлене скороченням витрат на школи, пошуком способів економії коштів, а отже й іншим обмеженням необхідних інвестицій, які мають вплив на якість навчання.
- Чесність. Це побоювання випливало з очікування того, що діячі самоврядування будуть призначати директорів шкіл і вчителів на засадах непотизму, замість того, щоб дбати про професійне, етичне управління школами.

Здається, що обидва побоювання, хоча й мають під собою підстави, але у цілому виявилися все ж необґрунтованими. Безсумнівно, громади від самого початку керувалися у діяльності критерієм бюджетної ефективності, і це стосувалося також місцевих шкіл. Однак випадків свідомої діяльності самоврядування на школу тих закладів, якими вони управляли, було відносно небагато. Навпаки, раціональне управління освітою мало здебільшого зворотний ефект. Протидія суспільства закриттю малих сільських шкіл, поєднана з увагою влади до громадської думки (виправданою через виборчий цикл) призводили до того, що часто відбувалося «реінвестування» заощаджених бюджетних коштів у консолідовані школи. Щодо проблеми вибору директора школи, то він проводиться зараз не за надміру кандидатів чи нечесної конкуренції, а за відсутності відповідних кандидатів і необхідності умовляти відповідальних і професійних людей, аби вони взяли участь у конкурсі (Herczyński, Sobotka 2012). Знаменно, що попри непотизм чи корупцію, які трапляються у роботі територіального самоврядування, рідко буває, щоб повідомлення такого типу стосувалися роботи шкіл і призначення на посади директорів в освіті.

Здається, що перелічені успіхи є також значною мірою результатом сильної, незалежної позиції керівних органів шкіл, а також збереження єдності системи, завдяки стандартизації найважливіших її елементів. У результаті децентралізації, школи отримали сильного, активного власника, який дбає про їхні потреби і вміє залучати додаткові бюджетні кошти. У цьому плані відмінність між територіальним самоврядуванням і попередніми керівними органами, у вигляді кураторій, є величезною, оскільки кураторії завжди були частиною центральної адміністрації, яка незначною мірою зважала на очікування суспільства.

Основним чинником, який стимулював самоврядування діяти на користь освіти став насамперед виборчий механізм. Це, зокрема, помітно у вигляді впливу виборчого циклу на вигляд шкільної мережі. У роки проведення виборів гміни здебільшого не приймають рішень про ліквідацію шкіл (Herczyński, Sobotka 2012). Хоча роль виборчого циклу у публічній політиці не завжди є позитивною, та це явище дозволяє зрозуміти, що завдяки децентралізації насправді відбулася передача контролю над польською освітою громадськості, а за посередництвом демократично обраної влади самоврядування, реалізується постулат впливу жителів на функціонування шкіл. Варто додати, що громадський контроль за освітою був встановлений тільки за участі самоврядування, хоча й раніше були спроби безпосереднього залучення батьків у місцеву освітню політику.

Створення батьківських рад школи, громади, воєводства як громадського органу нагляду і контролю (на підставі закону про систему освіти від 1989 р.) все ж не призвело до очікуваного залучення громадськості, і (поза шкільним рівнем) ці ради на практиці не почали працювати. Передача шкіл під громадський контроль відбулася не через систему батьківських рад, а через розвиток територіального самоврядування.

#### **4.2. Невдачі децентралізації**

Попри безсумнівні успіхи, представлені вище, процес децентралізації освіти у Польщі натрапив на істотні труднощі. До найбільшій невдач децентралізації можна віднести такі:

- Конфлікти щодо закриття шкіл,
- Відсутність стандартів фінансування освіти,
- Незрозумілий поділ відповідальності за якість навчання,
- Невдалі зміни у професійному навчанні.

Одним із найважливіших повноважень територіального самоврядування як керівного органу є формування місцевої шкільної мережі на своїй території. Керівний орган приймає рішення про відкриття і закриття, а також реорганізацію освітніх закладів. Якщо говорити про закриття закладів, найбільші зміни на практиці зачепили початкові школи, мережа яких є найбільш розгалуженою, і робота яких найбільшою мірою залежить від демографічних змін. Протягом багатьох років зменшення кількості учнів не супроводжувалося з боку керівних органів рішучими кроками щодо консолідації. Останнім часом ситуація починає змінюватися і проявляються різні підходи. Наприклад, зменшення кількості учнів у початкових школах гмін у 2007-2012 рр. супроводжувалося скороченням кількості шкіл приблизно в таких самих масштабах, приблизно на 9%, що вказує на дуже активну позицію самоврядування у питанні раціоналізації шкільної мережі<sup>13</sup>. Загалом, протягом цього періоду було ліквідовано 954 початкові школи.

Однак раціоналізація шкільної мережі не супроводжувалася адекватним регулюванням кількості вчителів. Карта вчителя значною мірою захищає робочі місця вчителів і ускладнює вільне управління кадрами для органів самоврядування. Однак, здається, поміркована політика самоврядування у питаннях зайнятості вчителів також значною мірою впливає з соціальних причин. Вчителі, особливо у малих територіальних одиницях, є важливими членами місцевої спільноти, і збереження ставок, навіть у випадку ліквідації школи, є для багатьох керівних органів пріоритетом. Часто це також результат домовленості, укладеної під час переговорів щодо ліквідації школи. У результаті застосування такої моделі управління, демографічні зміни призводять до погіршення територіальної доступності шкіл для учнів (більш тривалі поїздки для учнів ліквідованих шкіл), але не приносять істотних фінансових заощаджень, які можна було б витратити на покращення якості освіти чи інші важливі суспільні потреби.

Рішення про ліквідацію початкових шкіл часто призводять до виникнення соціальних конфліктів, які пов'язані з природним опором батьків і вчителів, яких торкаються плановані зміни. Хоча це місцеві конфлікти, але загальнонаціональний масштаб проблеми несе суттєву

---

<sup>13</sup> J. Herczyński, A. Sobotka, *Diagnoza zmian w sieci szkół podstawowych i gimnazjów w Polsce*, 2014.

загрозу для всієї децентралізованої системи. По-перше, конфлікти призводять до того, що політики постійно ставлять під сумнів право органів територіального самоврядування на формування шкільної мережі. До 2009 року, відповідно до закону про систему освіти, ліквідація кожної школи вимагала згоди органу педагогічного нагляду, тобто куратора освіти. Поправки, внесені в 2009 році, обмежили роль куратора: йому залишено право давати висновок щодо рішення про гміни в мережі, але цей висновок вже не є для керівного органу обов'язковим для виконання. Поправки збільшили повноваження самоврядування і відтоді багато разів опротестовувалися, а вчительське середовище та опозиційні політики домагалися повернення попередніх законодавчих норм.

Друга істотна загроза, яка впливає з конфліктів довкола закриття, це зростання прагнення самоврядування оминати стандарти, пов'язані з роботою й оплатою праці вчителів за рахунок передачі малих шкіл об'єднанням. Школи, якими керують інші органи, поза органами територіального самоврядування, не повинні дотримуватися деяких ключових норм закону «Карта вчителя», що стосуються, зокрема, робочого часу та розміру оплати праці. У 2007-2012 рр. об'єднанням було передано понад 500 початкових шкіл. Хоча такий підхід має безперечні переваги, які полягають в збереженні навчального закладу близько до учнів, вплив цього явища на якість навчання в ізольованих сільських спільнотах повинен стати об'єктом турботи.

Суттєвою вадою децентралізованої системи у Польщі є відсутність мінімальних освітніх стандартів (Osiecka-Chojnaska 2010). Це особливо стосується відсутності стандартів фінансування освітніх завдань. У польській системі освіти діє двоступеневий механізм фінансування. Органи територіального самоврядування отримують частину загальної освітньої субвенції (тобто, т.зв. освітню субвенцію), а потім встановлюють бюджети окремих закладів і несуть повну відповідальність за їхнє фінансування. Освітня субвенція не покриває повністю витрат, пов'язаних з освітою, та це й не вимагається законом. Адже освіта становить власне завдання територіального самоврядування, а кошти на реалізацію цього завдання держава забезпечує у рамках загальної моделі фінансування одиниць територіального самоврядування, без розподілу на конкретні трансфери. Частина коштів на освіту походить з власних доходів ОТС. Загальний розмір освітньої субвенції (у межах країни) більшою мірою пов'язаний з урахуванням історичних витрат на освіту і прийняттям окремих рішень політичного характеру, ніж з калькуляцією вартості надання освітніх послуг, відповідно до встановлених стандартів. Емпірично, за середніми розрахунками, субвенція дозволяє самоврядуванню покрити 65% всіх освітніх витрат (Herbst, Herczyński, Levitas 2009), однак ця цифра відсутня у будь-яких правових нормах чи планах різних поколінь реформаторів освіти, це результат щорічних дискусій над бюджетом, які ведуться багато років.

Треба додати, що ступінь залежності від субвенцій дуже суттєво відрізняється в окремих ОТС як у географічному плані, так і за рівнями самоврядування, зокрема, субвенція покриває практично всі освітні витрати повітів у сільській місцевості, але вже у містах на правах повіту – ні. Ця відмінність також не є запланованою регулятором і не належить до елементів свідомої освітньої політики держави. Держава не визначила, яких стандартів функціонування шкіл вона очікує у зв'язку з передачею самоврядуванню субвенції (наприклад, якої кількості класних груп, якої кількості вчителів на одну групу і т.д.), відтак фінансова відповідальність є розмитою. На практиці це означає, що самоврядування буде завжди стверджувати, що отримує на ці цілі

недостатньо коштів, а уряд може такий закид завжди заперечити, оскільки відсутні будь-які підстави для визначення, які саме кошти можна вважати достатніми.

Важливим елементом польської моделі децентралізації освіти є також нечітко окреслена відповідальність за рівень навчання у польських школах. На початку процесу децентралізації самоврядування відповідало за матеріальні умови функціонування шкіл, зокрема, за виплату зарплат і утримання будинків, а кураторії освіти контролювали реалізацію у навчальному процесі дидактичного змісту і застосування методів навчання, здійснюючи, таким чином, педагогічний нагляд. Відповідно до норм закону про освіту, керівний орган у сфері якості навчання має дуже обмежені повноваження. Однак освіта є одним із найважливіших і водночас найбільш дорогих завдань самоврядування, а очікування батьків і місцевої спільноти адресуються у першу чергу до місцевої влади, як до найближчої інстанції, яка найкраще розуміє місцеві проблеми. Органи самоврядування, не зовсім у відповідності до встановленого законом розподілу завдань, відчували все більшу потребу займатися проблемами якості освіти.

Паралельно відбувався процес послаблення ролі кураторій і передачі самоврядуванню наступних управлінських повноважень. Таким чином, одиниці територіального самоврядування ставали все сильнішими керівними органами, за поступового обмеження впливу кураторій на поточну діяльність шкіл. А тим часом дослідження показують, що відмінності у ставленні окремих органів самоврядування до проблем, пов'язаних з якістю навчання є дуже значними. Деякі одиниці ведуть активну освітню політику у боротьбі за якість освіти, а інші залишають питання рівня навчання директорам шкіл, обмежуючись адміністративним засобами. На тлі слабкості кураторій це може означати недостатню змістову підтримку і створювати загрозу наростання диференціації якості навчання.

Про управління освітою органами самоврядування можна сказати багато чого доброго. Однак існують ділянки, у яких децентралізація не сприяла виробленню добрих підходів і покращенню якості. До них належить професійна освіта. Звісно ж, криза професійної освіти впливає значною мірою з рішень, які приймаються на центральному рівні, а також від структурних змін в економіці, тому не є прямим наслідком децентралізації. На початку 90-х років минулого століття відтік учнів з професійних училищ до загальноосвітніх шкіл був викликаний загальним усвідомленням, що шанси на працевлаштування працівників із низькою кваліфікацією будуть падати. Цей відтік щороку змушував приймати рішення про скорочення навчальних груп у професійних училищах і відкриття нових ліцеїв, найчастіше у рамках комплексу професійних училищ (через доступ до аудиторій і вчительських кадрів). Водночас банкрутства і приватизація державних підприємств призводили до занепаду професійної практики учнів, яка раніше становила важливу ланку, яка поєднувала професійну освіту з промисловістю. Передача управління професійними училищами повітам і одночасне запровадження у 2000 році нового алгоритму поділу освітньої субвенції спричинило значне зниження фінансування професійних училищ у рамках субвенції. Результатом цих рішень державної влади став сильний тиск на освітній бюджет повітів, які, на відміну від гмін, мали не багато джерел власних доходів, які б дозволяли їм доповнити отриману освітню субвенцію і фінансувати професійні училища на попередньому рівні. Природним чином, ця система змусила повіти закрити ті заклади, як здійснювали навчання найбільш дорогих (із перспективи бюджету самоврядування) професій, які вимагали дорогої матеріальної бази і спеціального обладнання. У рамках реформування шкільної системи Міністерство національної освіти ще

більше посилює тенденцію до закриття професійних училищ, плануючи експансію загальноосвітньої школи до рівня 80% всіх учнів даного року народження і створюючи (від 1998 року), так звані, профільні ліцеї. Цей експеримент був невдалим. Професійні навички, які профільні ліцеї давали учням, виявилися недостатніми для здачі професійних іспитів, і всього 70% випускників цих шкіл здавало випускний іспит на атестат зрілості (Herbst, Levitas 2012).

Незалежно від рішень, які приймалися в рамках ухвалені на центральному рівні освітньої політики, прийнята у Польщі модель децентралізації також не сприяла професійній освіті. По-перше, самоврядування на рівні повітів, яке виступає керівним органом для більшості професійних училищ, отримує найменший обсяг фінансових коштів (зокрема, через найменші можливості генерувати власні доходи), у порівнянні з самоврядуванням гміни. Це означає, що йому набагато складніше було приймати добрі рішення щодо утримання професійних училищ. По-друге, дискусійним виявилось припущення, начебто політика щодо напрямків професійного навчання повинна здійснюватися на рівні повіту.

Ринок праці у Польщі має здебільшого регіональний характер, а не повітовий, а самоврядування повітів не зовсім впоралося з ідентифікацією регіонального запиту на фахівців і координацією рішень з владою сусідніх одиниць. Специфічною проблемою польської моделі децентралізації є функціонування міст на правах повіту, які управляють більшістю загальноосвітніх ліцеїв, а також сільських повітів, які їх оточують, котрі управляють здебільшого професійними училищами і спеціальними школами. Недостатня співпраця цих одиниць територіального самоврядування призводить до непотрібної конкуренції за учнів і ускладнює раціональне планування. Відсутність зацікавленості органів самоврядування на рівні воєводств проектуванням і утриманням мережі професійних училищ вважається на сьогодні серйозною вадою системи і помилкою реформ у сфері децентралізації. Здається, слід прагнути до передачі регіональному самоврядуванню всього комплексу чи частини обов'язків, пов'язаних з професійною освітою на понадгімназійному рівні.

## **Підсумок**

Минає перших чверть століття від початку децентралізації в Польщі. Роль самоврядування в управлінні і фінансуванні польської освіти зараз така природна, що не викликає протиріч, хоча на початку 90-х років минулого століття це викликало багато побоювань та дискусій.

Інституційні рішення, прийняті у процесі децентралізації освіти у Польщі, є результатом взаємного впливу багатьох чинників. З одного боку, реформатори були рішуче налаштовані збудувати міцне територіальне самоврядування і передати йому якомога ширші повноваження. З цієї причини органам самоврядування на рівні громади було надано доволі значні повноваження і забезпечено сталі доходи для їхніх бюджетів. Це дозволило гмінам ефективно діяти у ролі модернізаторів місцевої освіти і безсумнівно надало ваги децентралізаційній реформі в очах громадян. Варто додати, що якщо у 1996 році передача початкових шкіл гмінам викликала численні дискусії, то передача повітам згодом, через кілька років, шкіл вищого від початкового рівня була сприйнята без жодного опору. Це показує масштаби суспільного схвалення впровадженої моделі управління освітою. З одного боку, освітнє середовище успішно доносило до влади свої побоювання і впливало на вигляд реформ та графік їхнього

впровадження. Відкладення обов'язкової передачі громадам початкових шкіл стало результатом саме таких заходів. Хоча це й сповільнило процес реформ, але водночас дало гмінам час на організаційне зміцнення, кращу підготовку до цього складного і соціально чутливого завдання. Свою роль відіграла також сильна позиція вчительських профспілок, які протягом всього періоду трансформації були здатні представляти середовище у прямих розмовах з центральним урядом, особливо завдяки своєму представництву у парламенті. Незалежно велися переговори на рівні гміни і повіту щодо місцевих справ, що стосувалися конкретних шкіл і закладів. Що цікаво, позитивний досвід початкових шкіл, якими управляли гміни, дозволив передати початкові школи повітам вже без відставання від урядового плану.

Польська модель децентралізації освіти точно є результатом збігу динамічних політичних процесів 90-х років минулого століття, демографічних змін та культурно-історичних чинників. Це також, як ми бачили вище, цікаве питання для досліджень, особливо тому, що застосовані підходи виявилися більш стійкими, ніж у низці інших країн, де відбувалася системна трансформація і які бралися за децентралізацію освіти у той же період й у схожих умовах. Польська модель стала своєрідним зразком для інших країн у процесі системної трансформації, особливо після отримання міжнародного підтвердження ефективності польських реформ у формі швидкого покращення результатів перевірки умінь польських 15-річних учнів за даними міжнародного дослідження PISA.

Однак глибинне розуміння не тільки успіхів, а й невдач протягом періоду 25 років реформування освіти також необхідний вихідний пункт для роздумів про те, як краще й ефективніше програмувати подальші реформи і як вести моніторинг процесу їхнього впровадження, щоб адекватно і без затримок реагувати на виникнення труднощів чи неочікувані, небажані наслідки публічної політики.

## Цитована література

A. Barański, *Wybór dyrektora szkoły. Analiza uregulowań prawnych 1901 – 2012*, w: M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej tom 7, Wydawnictwo ICM UW, Warszawa 2012

R. Barro, *¿Cómo Pagan los Países sus Escuelas?*, w: *Financiamiento de la Educación en América Latina*, UNESCO, Santiago, Chile 1998,

R. Dolata, *Cicha rewolucja w polskiej oświacie – proces różnicowania się gimnazjów w dużych miastach*, *Edukacja* 1 (109), 51-60, 2010

A. Hargreaves, G. Halas, B. Pont, *The Finnish approach to system leadership*, w: B. Pont, D. Nusche, D. Hopkins (red.), *Improving School Leadership*, tom 2, OECD Paryż 2008

M. Herbst (red.), *Zarządzanie oświatą*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej tom 2, Wydawnictwo ICM UW, Warszawa 2012

M. Herbst (red.), *Finansowanie oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej tom 3, Wydawnictwo ICM UW, Warszawa 2012

M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej tom 7, Wydawnictwo ICM UW, Warszawa 2012

M. Herbst, *Wynagrodzenia nauczycieli w Polsce – rozwiązania systemowe*, w: M. Herbst (red.), *Finansowanie oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej tom 3, Wydawnictwo ICM UW, Warszawa 2012

M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *Finansowanie oświaty w Polsce: Diagnoza, dylematy, możliwości*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009

M. Herbst, A. Levitas, *Decentralizacja systemu oświaty w Polsce 2000-2010: Czas stabilizacji i nowe wyzwania*, w: M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej tom 7, Wydawnictwo ICM UW, Warszawa 2012

M. Herbst, A. Wojciuk, *Common Origin, Different Paths. Transformation of Education Systems in the Czech Republic, Slovakia, Hungary and Poland*, IBE 2014

J. Herczyński, *Wskaźniki oświatowe*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej tom 6, Wydawnictwo ICM UW, Warszawa 2012

J. Herczyński, *Modele decentralizacji oświaty*, w: M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej tom 7, Wydawnictwo ICM UW, Warszawa 2012

J. Herczyński, *Wyzwania oświatowe stojące przed samorządami*, w: A. Levitas (red.), *Strategie oświatowe*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej tom 1, Wydawnictwo ICM UW, Warszawa 2012

J. Herczyński, S. Durglishvili, *School Vouchers in Georgia: Implementation of a Simple Idea in a Complex Environment*, w: J. D. Alonso, A. Sanchez (red.), *Reforming Education Finance in Transition Countries*, World Bank, Washington 2011

J. Herczyński, A. Sobotka, *Dyskusje o pozycji zawodowej dyrektora szkoły*, w: M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej tom 7, Wydawnictwo ICM UW, Warszawa 2012

J. Herczyński, A. Sobotka, *Diagnoza zmian w sieci szkół podstawowych i gimnazjów w Polsce*, Raport IBE, Warszawa 2014

J. Herczyński, A. Sobotka, *Modele ustrojowe gimnazjum*, Kwartalnik Edukacja (w druku), Warszawa 2015

M. Jakubowski, H.A. Patrinos, E.E. Porta, J. Wiśniewski, *The impact of 1999 education reform in Poland*, World Bank Policy Research Paper nr. 5263, 2010

S. Kataoka, *Per Capita Financing of General Education in Armenia*, w: J. D. Alonso, A. Sanchez (red.), *Reforming Education Finance in Transition Countries*, World Bank, Washington 2011

A. Klawenek, *Lokalne regulaminy płacowe nauczycieli*, w: M. Herbst (red.), *Finansowanie oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej tom 3, Wydawnictwo ICM UW, Warszawa 2012

J. Kowalik (red.), *Samorządy a szkoły ponadpodstawowe: Doświadczenia dużych miast 1996-1998*, Wydawnictwo Samorządowe FRDL, Warszawa 1999

A. Levitas, *The Political Economy of Fiscal Decentralization and Local Government Finance Reform in Poland 1989-99*, Urban Institute, Warsaw 1999

A. Levitas (red.), *Strategie oświatowe*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej tom 1, Wydawnictwo ICM UW, Warszawa 2012

A. Levitas, *Local Government Reform as State Building: What the Polish Case Tells us About "Decentralization"*, Studies in Comparative International Development (w druku), 2015

A. Levitas, J. Herczyński, *Decentralizacja systemu oświaty w Polsce 1990-2000: Tworzenie systemu*, w: M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej tom 7, Wydawnictwo ICM UW, Warszawa 2012

A. Moisio, H. Loikkanen, L. Oulasvirta, *Public services at the local level – The Finnish way*, VATT Policy Reports, Helsinki 2010

OECD, *Education at a Glance 2013*, Paryż 2014

M. Ohlin, *Experiences of Decentralization in Swedish School Systems*, ORE 2012, [http://www.ore.edu.pl/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&id=112:prezentacje&Itemid=1173](http://www.ore.edu.pl/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=112:prezentacje&Itemid=1173) (dostęp 23 marca 2015)

J. Osiecka-Chojnacka, *Rola centralnych władz oświatowych w reformowanym systemie oświatowym*, Studia BAS 2 (22) 2010, 9-40

M. Piotrowski, *Pomiar dydaktyczny i polityka projakościowa gminy w obszarze oświaty*, w: M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej tom 7, Wydawnictwo ICM UW, Warszawa 2012

St. Szelewa, *Relacje między samorządem terytorialnym a dyrektorami szkół*, w: M. Herbst (red.), *Zarządzanie oświatą*, Biblioteczka Oświaty Samorządowej tom 2, Wydawnictwo ICM UW, Warszawa 2012

**Переклад здійснено за підтримки шведсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні»**

