

Związek Nauczycielstwa Polskiego  
Zarząd Główny

# Pakt dla edukacji



Warszawa, grudzień 2011 r.

# Spis treści

<b><u>Słowo wstępu.....</u></b>	<b><u>4</u></b>
<b><u>I. Prowadzenie szkół .....</u></b>	<b><u>6</u></b>
<b><u>1. Wzmocnienie pozycji publicznych szkół samorządowych w systemie edukacji.....</u></b>	<b><u>6</u></b>
<b><u>2. Rola organu prowadzącego i dyrektora w zarządzaniu szkołami.....</u></b>	<b><u>8</u></b>
<b><u>3. Efektywny nadzór pedagogiczny.....</u></b>	<b><u>10</u></b>
<b><u>4. Nakłady na oświatę a zabezpieczenie finansowe zadań edukacyjnych.....</u></b>	<b><u>12</u></b>
<b><u>II. Uczniowie i wychowankowie.....</u></b>	<b><u>15</u></b>
<b><u>1. Doskonalenie systemu wsparcia dla uczniów.....</u></b>	<b><u>15</u></b>
1.1. Zwiększenie wysokości pomocy materialnej i socjalnej.....	15
1.2. Zwiększenie dostępności do pomocy psychologiczno-pedagogicznej.....	16
<b><u>2. Tworzenie równych szans edukacyjnych.....</u></b>	<b><u>18</u></b>
2.1. Upowszechnienie wychowania przedszkolnego.....	18
2.2. Utrzymanie w systemie małych szkół prowadzonych przez jst.....	20
2.3. Rola biblioteki szkolnej w realizacji procesu dydaktycznego.....	20
<b><u>3. Doskonalenie systemu edukacji, opieki i wychowania.....</u></b>	<b><u>21</u></b>
3.1. Indywidualizacja procesu nauczania i wychowania.....	21
3.2. Profilaktyczna opieka zdrowotna.....	22
3.3. Właściwa organizacja opieki świetlicowej.....	23
3.4. Dożywianie.....	23
<b><u>III. Pracownicy oświaty.....</u></b>	<b><u>25</u></b>
<b><u>1. Dostosowanie systemu kształcenia i doskonalenia nauczycieli do wyzwań współczesnej szkoły .....</u></b>	<b><u>25</u></b>
1.1. System kształcenia nauczycieli.....	25
1.2. System doskonalenia nauczycieli .....	26
<b><u>2. Modyfikacja systemu awansu zawodowego nauczycieli.....</u></b>	<b><u>28</u></b>
<b><u>3. Status prawny zawodu nauczyciela.....</u></b>	<b><u>29</u></b>
<b><u>4. Pracownicy niebędący nauczycielami.....</u></b>	<b><u>31</u></b>
<b><u>IV. Szkolnictwo wyższe i nauka.....</u></b>	<b><u>32</u></b>
<b><u>1. Bezpłatne kształcenie w publicznych uczelniach wyższych jako dobro społeczne gwarantowane konstytucyjnie.....</u></b>	<b><u>34</u></b>
<b><u>2. Wzrost nakładów na szkolnictwo wyższe i naukę odpowiednio do zadań edukacyjnych i Strategii Europa 2020.....</u></b>	<b><u>37</u></b>
<b><u>3. Poprawa jakości kształcenia oraz wspieranie kierunków przygotowujących specjalistów poszukiwanych na rynku pracy.....</u></b>	<b><u>40</u></b>
<b><u>4. Systemowe zwiększenie wynagrodzeń pracowników sfery szkolnictwa wyższego i nauki....</u></b>	<b><u>43</u></b>
<b><u>5. Ewolucja modelu kariery naukowej wg zasad ujętych w Europejskiej Karcie Naukowca...44</u></b>	<b><u>44</u></b>
<b><u>6. Podniesienie rangi zawodu nauczyciela akademickiego i statusu prawnego.....</u></b>	<b><u>46</u></b>

## Słowo wstępu

Związek Nauczycielstwa Polskiego, po raz drugi w ciągu dziesięciu lat, przedkłada do szerokiej publicznej dyskusji propozycje kierunków rozwoju polskiej oświaty i szkolnictwa wyższego. Podobnie jak dziesięć lat temu, zawarliśmy je w dokumencie *Pakt dla edukacji*, ujmując w nim wybrane obszary i problemy. Wybór nie jest przypadkowy – wynika z planowanych przez poprzednią minister edukacji, Katarzynę Hall, niekorzystnych zmian w systemie oświaty oraz przekształceń przygotowanych przez minister Barbarę Kudrycką i wprowadzonych w systemie szkolnictwa wyższego.

*Pakt* to nasza propozycja kierunków zmian, w których powinna pójść edukacja. Jesteśmy przekonani, że ponad podziałami możliwe jest osiągnięcie porozumienia wszystkich ugrupowań politycznych oraz środowisk związanych z oświatą i szkolnictwem wyższym.

Minione dziesięć lat to dla polskiej edukacji okres dynamicznych zmian, zmian nie zawsze na lepsze, czasem wręcz szkodliwych. Nierzadko budziły one wiele skrajnych emocji, prowadziły do publicznych manifestacji zwolenników i przeciwników, jednak przede wszystkim prowokowały szeroką dyskusję w różnych środowiskach. Zmiany w publicznej edukacji dotyczą nas wszystkich – wszyscy byliśmy, jesteśmy lub będziemy uczniami, studentami, rodzicami. Dotychczas nie udało się osiągnąć ogólnonarodowego consensusu w sprawie proponowanych reform. Wszyscy zgodnie chcemy, by publiczna edukacja była na jak najwyższym poziomie, jak najszerszej dostępna, jak najlepiej zorganizowana. Różnice i kontrowersje pojawiają się, gdy te ogólnie sformułowane cele są uszczegóławiane przez kolejnych reformatorów.

W ciągu ostatniej dekady wiele się zmieniło w rzeczywistości oświatowej, wiele postulowanych przez ZNP w *Pakcie* z 2002 roku rozwiązań stało się faktem, część się zdezaktualizowała, w niektórych kwestiach zmiany poszły w zupełnie innym kierunku. Jednak do dziś aktualne pozostały problemy edukacji przedszkolnej, sprawnego nadzoru pedagogicznego czy kształcenia nauczycieli. Dlatego wracamy do idei *Paktu dla edukacji*. Jest on również, co już zostało powiedziane, odpowiedzią największego nauczycielskiego związku na rządowe propozycje reform, których nadrzędnym celem jest dalsza decentralizacja systemu oświaty w Polsce.

*Pakt dla edukacji* – anno 2011 – zawiera idee i postulaty, które w naszym przekonaniu powinny być kierunkowskazem dla władz ustawodawczych i wykonawczych, jako głos środowiska oświatowego i akademickiego, jako głos praktyków zmagających się na co dzień z tak delikatną materią, jaką jest kształcenie młodego pokolenia, ale też – a może przede wszystkim – jako głos rodziców i obywateli połączonych wspólną troską o dobrą edukację od przedszkola po doktorat. Nie uzurpujemy sobie prawa do nieomyślności, nie próbujemy też odpowiedzieć na wszystkie pojawiające się pytania, w tym zwłaszcza czego i jak ma uczyć współczesna szkoła. Jesteśmy świadomi zachodzących przeobrażeń społecznych i wynikających z nich wyzwań dla edukacji, jak choćby związanych z cyfryzacją kraju. Nie odżegnując się od potrzeby podjęcia dalszej szerokiej dyskusji na tematy tu nieporuszone, przedstawiamy ramy, jakie trzeba stworzyć, by jakość kształcenia była wyższa, a korzyść z edukacji publicznej wymierna i powszechna.

Przedstawiamy nasze rekomendacje, dzieląc je na cztery obszary poprzedzone diagnozą stanu obecnego.

Obszar pierwszy dotyczy problemów związanych z prowadzeniem szkół i placówek oświatowych, pozycji szkół publicznych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, roli organu prowadzącego i organu nadzoru pedagogicznego oraz roli i zadań państwa wobec edukacji publicznej.

W drugim obszarze ujęte są problemy dotyczące uczniów i wychowanków, w tym zwłaszcza zadania państwa w zakresie tworzenia równych szans edukacyjnych, rozwijania systemu wsparcia dla uczniów i ich rodzin, a także związane z tym zadania szkoły i jednostek samorządu terytorialnego.

Trzeci obszar obejmuje problemy pracowników oświaty związane z kształceniem, doskonaleniem i awansem zawodowym nauczycieli oraz statusem zawodowym nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami.

Obszar czwarty dotyczy problemów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, w tym pozycji publicznych szkół wyższych, jakości kształcenia oraz statusu zawodowego pracowników szkolnictwa wyższego i nauki.

Przedstawiając *Pakt dla edukacji*, mamy nadzieję na rozpoczęcie rzeczywistej debaty wszystkich partnerów edukacyjnych, w tym teoretyków i praktyków, polityków i działaczy samorządowych, rodziców, przedstawicieli organizacji pozarządowych. Nadszedł czas, by rozstrzygnąć w ogólnonarodowej dyskusji, jaka ma być publiczna edukacja, jak finansowana, jak zarządzana, jaką rolę w kształceniu następnych pokoleń ma do spełnienia państwo, o czym mogą i powinny rozstrzygać lokalne społeczności. Poniżej przedstawiamy nasze odpowiedzi na te pytania.

*Warszawa, grudzień 2011 r.*

# I. Prowadzenie szkół

## 1. Wzmocnienie pozycji publicznych szkół samorządowych w systemie edukacji

Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej każdy ma prawo do nauki, a zadaniem władz publicznych jest zapewnienie obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia<sup>1</sup>.

Zadanie to precyzuje ustawa o systemie oświaty, w której czytamy, że system oświaty zapewnia w szczególności realizację prawa każdego obywatela do kształcenia się oraz prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki. Zadaniem systemu jest również upowszechnianie dostępu do szkół oraz zmniejszenie różnic w warunkach kształcenia, wychowania i opieki między poszczególnymi regionami kraju, a zwłaszcza ośrodkami wielkomiejskimi i wiejskimi<sup>2</sup>.

Powszechna edukacja należy do elementarnych potrzeb społeczeństwa. W polskim systemie ustrojowym potrzebę tę zaspokajają przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego, poprzez prowadzenie szkół publicznych dostępnych dla wszystkich członków samorządowych wspólnot. O powszechności i równości społecznej w dostępie do edukacji w Polsce decyduje odpowiednio rozwinięta sieć publicznych szkół samorządowych.

Podstawową powinnością państwa jest zagwarantowanie każdemu obywatelowi realizacji konstytucyjnego prawa do bezpłatnej nauki. Bezpłatna oświata publiczna prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego stanowi wspólne dobro całego społeczeństwa. Państwo jest zobowiązane dbać o jej powszechną dostępność oraz wysoką jakość. Krytycznie należy ocenić, czy państwo polskie, poprzez stosowane dotychczas instrumenty prawne, we właściwy sposób wywiązuje się z obowiązku zapewnienia dzieciom i młodzieży szkolnej bezpłatnej edukacji. Obowiązujące rozwiązania, w tym system finansowania zadań edukacyjnych powierzonych samorządom terytorialnym, nie gwarantują niezależności oświaty publicznej od udziału wydatków prywatnych, na które stać tylko nielicznych obywateli.

Badania dotyczące stanu polskiej edukacji potwierdzają, że podstawowym jej problemem jest słabość w przełamywaniu ograniczeń środowiska społecznego<sup>3</sup>. Pogłębiające się nierówności społeczne i nierówności w rozwoju regionalnym sprawiają, że dostęp do efektywnej edukacji jest dobrem w coraz większym stopniu limitowanym i zastrzeżonym dla środowisk o odpowiednio wysokim statusie ekonomicznym i bogatszych społeczności lokalnych, w których samorządy w większym stopniu finansują realizację zadań publicznych.

Jak stwierdzają autorzy raportu o stanie polskiej edukacji<sup>4</sup>, przy obserwowanym w Polsce wysokim zróżnicowaniu wydatków regionalnych i wydatków prywatnych na edukację, dochód rodziny, a nawet samo miejsce zamieszkania, mogą być istotnym czynnikiem nierówności edukacyjnych i w efekcie przyczyną utrwalania lub zwiększania niespójności społecznej. O niezaspokojonych w satysfakcjonujący sposób przez publiczny system szkół i przedszkoli potrzebach edukacyjnych i nasilających się różnicach w finansowaniu edukacji dzieci i młodzieży w zależności od zróżnicowanych nakładów podmiotów prywatnych na edukację świadczyć może wzrastający wciąż udział uczniów w szkołach niepublicznych. Ponieważ dotyczy to jednak tylko tych uczniów, których rodzice mogą sobie pozwolić na współfinansowanie edukacji swoich dzieci, zjawisko to ocenić należy jako niekorzystne z punktu widzenia rozwoju ogółu polskiego społeczeństwa.

"Szkoła, która dzięki reformom miała wykazać się aktywnym udziałem w awansie młodego pokolenia i wyzwaniem drzemącego w nim potencjału intelektualnego, stała się kanałem selekcjonowania i pozycjonowania młodzieży w społecznej strukturze. Proces ten zasadniczo zaczyna się już

1 Art. 70 ust. 1 i 4 Konstytucji RP.

2 Art. 1 pkt 1, 7 i 9 ustawy o systemie oświaty.

3 Zob. *Raport o stanie edukacji 2010. Społeczeństwo w drodze do wiedzy*, IBE, Warszawa 2010, czy raport wydany przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów – *Młodzi 2011*, Warszawa 2011.

4 *Raport o stanie...*, op. cit., s. 79.

na początku edukacji szkolnej, uaktywnia się na poziomie gimnazjum, by ze szczególną intensywnością dawać o sobie znać na poziomie szkół średnich i wyższych. Młodzież z tzw. dobrych rodzin (o wysokim kapitale kulturowym) wybiera „markowe” szkoły, dzięki czemu odnoszą one spektakularne sukcesy edukacyjne. Tam, gdzie skład społeczny szkoły jest zdominowany przez młodzież z rodzin o niekorzystnym kapitale kulturowym, wyniki pracy są słabe. System egzaminów zewnętrznych, rankingujący szkoły (i uczniów), utrwała procesy polaryzacji, bardzo wcześnie przesądzając o dalszych losach edukacyjnych i życiowych młodzieży” - czytamy w raporcie przygotowanym pod redakcją naukową ministra Michała Boniego<sup>5</sup>.

Należy podkreślić, że doświadczenia innych państw – słynących na arenie światowej z wysokich wyników edukacyjnych (takich jak Finlandia czy Dania) – wskazują na to, że właśnie dzięki pozostawieniu w rękach instytucji publicznych odpowiedzialności za publiczną edukację, w znacząco większym stopniu przełamywać można ograniczenia środowiska społecznego i uwalniać pokłady możliwości tkwiące w młodzieży<sup>6</sup>.

System samorządowych szkół publicznych nie jest w Polsce wystarczająco wspierany. Zamiast wzmacniać pozycję publicznych szkół samorządowych w systemie edukacji, wprowadza się nowe regulacje ustawowe, które nakazują, by realizacja podstawowych obowiązków państwa, w tym jego struktur samorządowych, wobec obywateli opierała się na „lokalnych i obywatelskich inicjatywach”<sup>7</sup>. Konsekwencją takich zapisów jest pozbywanie się przez organy państwowe zadań i przenoszenie ciężaru ich realizacji na innych (rodziców, organizacje pożytku publicznego). Taka wizja polityki edukacyjnej państwa jest przykładem nie tylko prywatyzacji odpowiedzialności, ale przede wszystkim ignorowania zapisów konstytucyjnych traktujących oświatę jako dobro publiczne.

Nie realizując własnych zadań, organy publiczne pod znakiem zapytania stawiają swoją własną rację bytu. Zjawisko zlecania zadań administracji publicznej innym podmiotom, osobom prawnym czy stowarzyszeniom wpisuje się w neoliberalny paradygmat polityki i podważa ideę dobra społecznego, będącego własnością publiczną finansowaną z publicznych funduszy.

Komercjalizacja oświaty jest zaprzeczeniem upowszechnienia edukacji i czyni ją elitarną.

Publiczna edukacja, z mocy zapisów konstytucyjnych, pozostawać powinna w centrum zadań realizowanych przez organy publiczne. Stanowi ona obligatoryjną część odpowiedzialnej polityki edukacyjnej państwa i nie może być postrzegana w kategoriach fakultatywnego obowiązku, którego organy władzy samorządowej pozbywają się w każdej kłopotliwej dla siebie sytuacji. Uznając edukację i wychowanie młodego pokolenia za najważniejszą dziedzinę życia społecznego, Związek Nauczycielstwa Polskiego domaga się takiej realizacji polityki oświatowej, która gwarantowała będzie silną pozycję szkół publicznych prowadzonych przez państwo, w którego imieniu tę kompetencję otrzymały jednostki samorządu terytorialnego. Związek Nauczycielstwa Polskiego zdecydowanie opowiada się przeciw zmianom w systemie edukacji umożliwiającym jednostkom samorządu terytorialnego nieograniczone zlecanie organizacjom pozarządowym lub innym podmiotom zadań własnych z zakresu publicznej edukacji. W naszym przekonaniu, rozwiązanie to zakłada demontaż publicznej edukacji i prowadzi wprost do wyzbycia się przez organy publiczne w Polsce konstytucyjnych zadań w zakresie zapewnienia wszystkim obywatelom dostępu do bezpłatnej edukacji. ZNP opowiada się za utrzymaniem instytucji państwa i samorządu w roli podmiotów odpowiedzialnych za respektowanie i realizowanie elementarnych praw społecznych i edukacyjnych gwarantowanych Konstytucją RP. System publicznych szkół samorządowych należy wzmacniać i doskonalić.

---

<sup>5</sup> *Młodzi 2011*, op. cit., s. 131.

<sup>6</sup> W krajach tych udział wydatków prywatnych w wydatkach na edukację utrzymuje się poniżej 5 proc., osiągają one najlepsze wyniki w badaniach PISA, a jednocześnie odznaczają się najsłabszą zależnością sukcesów szkolnych od środowiska życia młodzieży (...)

<sup>7</sup> Zob. projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw z dnia 12 maja 2011 r.

### **Nasze rekomendacje:**

- Utrzymanie obowiązujących zapisów ustawowych ograniczających możliwość przekazywania szkół.
- Przywrócenie obowiązku uzyskania przez JST zgody kuratora oświaty na likwidację szkół i placówek oświatowych.
- Realizacja ogólnopolskich programów promocji dobrych praktyk w prowadzeniu publicznych szkół samorządowych.

## **2. Rola organu prowadzącego i dyrektora w zarządzaniu szkołami**

Zarządzanie szkołą w świetle obowiązujących przepisów oświatowych to wyłączna kompetencja jej dyrektora – wyłanianego w drodze konkursu i wyposażonego ustawowo w uprawnienia zarówno do kierowania placówką (organizowania pracy wewnątrz niej), jak i reprezentowania szkoły za zewnątrz. Rzeczywista pozycja i zadania, które w praktyce wykonują dyrektorzy szkół, odbiegają znacznie od założeń zaprojektowanych przez ustawodawcę. Szeroki zakres wyłącznej odpowiedzialności dyrektora za pracę szkoły stoi w sprzeczności z jego faktyczną samodzielnością i organizacyjnym usytuowaniem. Na wybór dyrektora oraz prowadzoną przez niego politykę znaczący wpływ ma organ prowadzący szkołę, niejednokrotnie wymuszając decyzje podyktowane względami ekonomicznymi, które zazwyczaj mają niekorzystny wpływ na jakość edukacji, opiekę i wychowanie.

W wielu przypadkach polityka doraźnego interesu ekonomicznego i politycznego jednostek samorządu terytorialnego utrudnia wdrożenie długofalowych strategii oświatowych, służących rozwojowi szkół i placówek oświatowych. Szerokie uprawnienia samorządów w zakresie nadzorowania prowadzonych szkół nie idą w parze z odpowiedzialnością za ich prawidłową pracę. Przepisy prawa nie przewidują żadnych instrumentów nadzoru nad prawidłowością działań jednostek samorządu terytorialnego w zakresie celowości i słuszności z punktu widzenia dbałości o jakość edukacji publicznej. Nabór do zawodu oraz wynagradzanie nauczyciela - w praktyce zbyt wielu dyrektorów szkół i organów prowadzących - nie są podporządkowane nadrzędnemu celowi jakości edukacji i wychowania, lecz opierają się na kryteriach pozamerytorycznych (ekonomicznych, towarzyskich, czy wręcz politycznych).

Rolę dyrektora szkoły określają ustawy, czyniąc go odpowiedzialnym za dydaktyczny i wychowawczy poziom szkoły, realizację zadań zgodnie z uchwałami rady pedagogicznej i rady szkoły oraz zarządzeniami organów nadzorujących szkołę, tworzenie warunków do rozwijania samorządnej i samodzielnej pracy uczniów i wychowanków, zapewnienie pomocy nauczycielom w realizacji ich zadań i ich doskonaleniu zawodowym, zapewnienie odpowiednich warunków organizacyjnych do realizacji zadań dydaktycznych i opiekuńczo-wychowawczych, zapewnienie bezpieczeństwa uczniom i nauczycielom<sup>8</sup>. Zadania wykonywane przez dyrektorów szkół w niewielkim stopniu przystają do ustawowego zakresu ich odpowiedzialności. Katalog tych zadań jest o wiele szerszy i obejmuje nie tylko sferę statutowej działalności szkoły. Jako wykonawca dyrektor szkoły między innymi przeprowadza badania i analizy dotyczące poziomu nauczania i wychowania w szkole, opracowuje plany doskonalenia nauczycieli i innych pracowników szkoły, analizuje i zatwierdza szkolne programy nauczania, analizuje i zatwierdza szkolne plany pracy, organizuje (a często i prowadzi) różne formy wewnątrzszkolnego doskonalenia kadry, organizuje sprawdziany i egzaminy zewnętrzne, przewodniczy posiedzeniom rady pedagogicznej, prowadzi rekrutację pracowników, opracowuje tygodniowy rozkład zajęć w szkole, opracowuje plan dyżurów nauczycielskich, organizuje i rozlicza czas pracy nauczycieli i pozostałych pracowników szkoły (w tym zastępstwa doraźne, rozliczanie nadgodzin), organizuje nabór uczniów, opracowuje arkusz organizacyjny szkoły, sprawuje nadzór pedagogiczny (poza niebędącym nauczycielem), dokonuje oceny pracy nauczycieli i pracowników niepedagogicznych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, organizuje

---

<sup>8</sup> Zob. Karta Nauczyciela, art. 7 ust. 2.



i nadzoruje prawidłowy przebieg awansu zawodowego nauczycieli, dysponuje środkami finansowymi przydzielonymi szkole w planie finansowym, współdziała z pozostałymi organami szkoły w zakresie ich ustawowych kompetencji, realizuje zarządzenia organów nadzorujących szkołę, reprezentuje szkołę w kontaktach z mediami, fundacjami, organizacjami i instytucjami wspierającymi jej działalność statutową. Dyrektor koordynuje również samorządność w szkole, udział szkoły w konkursach i olimpiadach, sprawowanie opieki nad uczniami, działania prozdrowotne w stosunku do uczniów, organizację wycieczek szkolnych, przyznawanie stypendiów uczniowskich, realizację zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa uczniom i nauczycielom w czasie zajęć organizowanych przez szkołę, a także wybór podręczników szkolnych i obrót podręcznikami używanymi, zaopatrzenie materiałowe szkoły, pracę zespołów nauczycielskich, czynności z zakresu prawa pracy, administrowanie mieniem powierzonym szkole (budynki i wyposażenie), gospodarowanie funduszem socjalnym, współdziałanie ze szkołami wyższymi oraz zakładami kształcenia nauczycieli w organizacji praktyk pedagogicznych, promocję szkoły, ochronę danych osobowych. Do zadań dyrektora należy ponadto sprawdzanie dokumentacji przebiegu nauczania i oceniania (dzienniki, arkusze ocen), nadzorowanie prawidłowej realizacji podstaw programowych i programów nauczania, kontrolowanie zgodności oceniania uczniów z obowiązującymi normami, kontrolowanie prawidłowości realizacji obowiązków dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych przez nauczycieli, kontrolowanie przestrzegania zasad bhp. Dyrektor szkoły, którego pracę ocenia i nagradza organ prowadzący, często nieformalnie wykonuje też zadania tegoż organu (remonty i inwestycje, pozyskiwanie funduszy dla szkoły, organizacja obsługi finansowej itp.), w konsekwencji na plan dalszy zsuwając swoje podstawowe zadanie – zarządzanie pedagogiczne. Praca dyrektora szkoły wiąże się z bardzo szerokim zakresem kompetencji zawodowych niezbędnych do prawidłowego wykonywania zadań, obejmujących znajomość prawa oświatowego, wiedzę z dydaktyki i pedagogiki, administracji, prawa pracy, przepisów finansowo-księgowych, po wiedzę techniczno-budowlaną, statystykę, planowanie, organizację pracy i zarządzanie zasobami ludzkimi. Wśród tych kompetencji kluczową rolę odgrywa jednak wiedza merytoryczna o edukacyjnej i wychowawczo-opiekuńczej pracy szkoły, której nie posiada osoba niebędąca nauczycielem, choć zgodnie z obowiązującymi przepisami, również może pełnić funkcję dyrektora szkoły.

Wysokość uznaniowych składników wynagrodzenia dyrektora uzależniona jest od swobodnej decyzji organu prowadzącego. Zmienne w czasie dodatki funkcyjny oraz motywacyjny przyznaje organ prowadzący, nie mając możliwości bieżącej oceny stopnia realizacji wszystkich zadań dyrektora. Stosowane w procesie nagradzania dyrektora szkoły kryteria są nieadekwatne do zakresu jego zadań, najczęściej koncentrują się wokół tej części pracy dyrektora, która podlega nadzorowi organu prowadzącego, lub którą wykonuje on zamiast organu prowadzącego, z pominięciem istotnych dla jakości pracy szkoły zadań z zakresu nadzoru pedagogicznego.

Zarówno uprawnienia, jak i zadania organu prowadzącego w stosunku do szkoły reguluje ustawa o systemie oświaty<sup>9</sup>. Do zadań organu prowadzącego należy w szczególności zapewnienie warunków działania szkoły, wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie, zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej szkoły, a także wyposażenie szkoły w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do wykonywania przez nią zadań statutowych. Organ prowadzący przyznaje szkole środki finansowe przeznaczone na jej bieżącą działalność (w tym na wynagrodzenia dla pracowników), którymi dyrektor szkoły dysponuje zgodnie z przyjętym planem finansowym. Praktyka wielu szkół pokazuje, że organy prowadzące nie wywiązują się ze swoich obowiązków wobec szkół, oczekując ich samodzielnej realizacji od dyrektorów. Świadczy o tym na przykład praktyka prowadzenia przez dyrektorów wakacyjnych remontów szkół.

Organ prowadzący ma też uprawnienia nadzorcze w stosunku do dyrektora szkoły, ale obejmują one wąski zakres określony w ustawie. Nadzór ten dotyczy spraw finansowych i administracyjnych, w szczególności prawidłowości dysponowania środkami finansowymi i gospodarowania mieniem,

---

9 Zob. art. 5 ust. 7 i art. 34a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.)

przestrzegania przepisów bhp oraz przepisów dotyczących organizacji pracy szkoły. Choć nie ma on uprawnień do ingerencji w sprawy dotyczące działalności pedagogicznej szkoły ani w prowadzoną przez dyrektora politykę kadrową, poprzez dostępne mu instrumenty finansowe może skutecznie wpływać na działania dyrektora w tych obszarach. Zależność dyrektora od organu prowadzącego, wyrażająca się w uwarunkowaniu wielu jego decyzji od wysokości środków przyznanych szkole, determinuje na przykład poziom zaspokojenia specjalnych potrzeb uczniów (w tym zatrudnianie specjalistów, zakup odpowiednich pomocy dydaktycznych czy sprzętu sportowego). W wielu szkołach mamy do czynienia również ze stosowaniem nieformalnej presji na dyrektora, którego zawodowa kariera i poziom wynagrodzenia zależy od decyzji organu prowadzącego. Zmiany zachodzące w przepisach prawa oświatowego podlegały w ostatnich latach trwałej ewolucji w kierunku rozszerzania uprawnień organu prowadzącego kosztem kuratora oświaty. Zmiany te dotyczyły w szczególności procedury wyboru dyrektora szkoły (konkursu, powołania na stanowisko), a także odwołania w ciągu roku szkolnego bez wypowiedzenia. Organ prowadzący zyskał między innymi przewagę liczebną nad kuratorem w komisji konkursowej, nie potrzebuje już zgody kuratora na powołanie na stanowisko dyrektora osoby niebędącej nauczycielem, skracanie 5-letniego okresu powierzenia stanowiska, czy odwołania dyrektora ze stanowiska w trakcie roku szkolnego bez wypowiedzenia. Ta rozszerzająca się autonomia w decydowaniu o sposobie zarządzania szkołą zaowocowała praktykami pozamerytorycznych, arbitralnych ingerencji organów prowadzących w wewnętrzne sprawy szkoły i próby ścisłego sterowania pracą jej dyrektora (np. wymuszanie określonych decyzji kadrowych). Orzecznictwo administracyjne wskazuje na liczne nadużycia organów prowadzących w tym zakresie.

Związek Nauczycielstwa Polskiego jest przeciwny takim regulacjom prawa oświatowego, które poszerzają zakres swobody, jaką dysponuje organ prowadzący szkołę podejmujący decyzję o odwołaniu dyrektora w trakcie roku szkolnego bez wypowiedzenia. W opinii Związku, wzmacnianie prawnych możliwości podejmowania przez organy prowadzące takich arbitralnych decyzji dotyczących zarządzania szkołą stanowi zagrożenie dla jakości pracy szkół. Pozostawienie zupełnej swobody w odwołaniu nauczyciela ze stanowiska kierowniczego organom prowadzącym skutkowałoby zwiększeniem zależności dyrektora, już dzisiaj będącego swoistym zakładnikiem organu prowadzącego. Proces zarządzania szkołą i odpowiedzialności za realizowane zadania wymaga głębokich zmian ustawowych, które uporządkują kompetencje poszczególnych podmiotów w nim uczestniczących.

#### **Nasze rekomendacje:**

- Wzmocnienie roli kuratora oświaty w zakresie organizacji pracy szkoły.
- Przywrócenie ustawowego zapisu o powierzeniu stanowiska dyrektora szkoły wyłącznie osobom będącym nauczycielami.
- Zmiany w systemie wyłaniania kandydatów na dyrektorów szkół.
- Doprecyzowanie zapisu ustawowego dotyczącego powierzania stanowiska oraz powoływania i odwoływania dyrektora szkoły.

### **3. Efektywny nadzór pedagogiczny**

Prawidłowa realizacja podstawowych funkcji systemu oświaty jest ściśle związana ze sprawnie funkcjonującym nadzorem pedagogicznym. Nadzór ten zapewnić powinien pełną realizację założeń polityki edukacyjnej państwa, a także stać na straży przestrzegania przepisów oświatowych przez wszystkie podmioty mające wpływ na pracę szkoły. Zadaniem nadzoru pedagogicznego powinny być nie tylko ewaluacja i kontrola, ale także fachowe wspieranie szkół w doskonaleniu jakości. Istotą nadzoru pedagogicznego jest jego skuteczność, szkodliwymi dla jakości pracy szkół są zarówno działania pozorowane organów nadzorujących, jak i nadmierny formalizm oraz represyjność tych działań.

Nadzór pedagogiczny nad szkołami i placówkami polskiego systemu oświaty jest rozproszony pomiędzy instytucjami podlegającymi różnym organom centralnym. Za jego prawidłowe działanie

odpowiada nie tylko minister ds. edukacji, ale także inni ministrowie będący organami prowadzącymi szkół i placówek, jak również wojewodowie, którym podlegają kuratorzy oświaty włączeni w struktury rządowej administracji zespolonej. Taki system utrudnia prowadzenie jednolitej polityki projakościowej państwa. Nadzór pedagogiczny nie obejmuje wszystkich podmiotów odpowiedzialnych za jakość usług edukacyjnych, jest skierowany przede wszystkim do dyrektorów szkół i placówek. Tymczasem podmiotów odpowiedzialnych za jakość kształcenia, wychowania i opieki jest więcej. Likwidacja szkół, wydłużanie drogi ucznia do szkoły, liczba uczniów w oddziale, liczba klas, oferta zajęć pozalekcyjnych zależy od polityki oświatowej, w tym nakładów finansowych organów prowadzących, a nie tylko od dyrektora szkoły. Organy prowadzące mają też decydujący wpływ na wybór dyrektora szkoły, a wystawiona przez nadzór negatywna opinia o pracy dyrektora i kierowanej przez niego placówki świadczy w pewnym sensie o nietrafności dokonywanych wyborów i o niefortunnej strategii oświatowej realizowanej przez organy prowadzące. W przepisach oświatowych brakuje rozwiązań składających się na mechanizm skutecznego wpływania na projakościowe decyzje tych organów przez instytucje nadzoru pedagogicznego<sup>10</sup>. Kuratorzy oświaty, a także wojewodowie nie ingerują w sferę merytoryczną działań jednostek samorządu terytorialnego w obszarze oświaty, uzasadniając swoją bierność autonomią samorządów w zakresie odpowiedzialności za podejmowane na swoim terenie decyzje. W konsekwencji za efekty pracy szkół rozliczani są wyłącznie dyrektorzy, od których w praktyce wymaga się także realizacji zaleceń wykraczających poza ich kompetencje (jak np. zagwarantowania uczniom dostępu do fachowej pomocy psychologiczno-pedagogicznej w sytuacji, gdy organ prowadzący nie zapewnił szkole wystarczających środków finansowych na ten cel). Dyrektorzy szkół nierzadko stają wobec konieczności podejmowania wyborów pomiędzy wskazaniem organów nadzoru pedagogicznego a oczekiwaniami organów prowadzących, od których zależy nie tylko ocena ich pracy, ale także stabilność zatrudnienia na stanowisku. Przyczyną niskiej efektywności sprawowanego w Polsce nadzoru pedagogicznego jest także obowiązująca dla niego formuła. Nadzór nad szkołami ukierunkowany jest na kontrolę i pomiar, a nie na wspieranie szkół w doskonaleniu jakości. Mimo licznych głosów krytycznych oraz zgłaszanych przez środowisko oświatowe postulatów, politykę jakościową w państwie próbuje się realizować jedynie poprzez formułowanie wymagań i represyjne rozliczanie z ich realizacji w praktyce. Instytucje nadzoru pedagogicznego nie zabezpieczają natomiast - niezbędnego dla powodzenia projakościowych działań - szkolenia i wsparcia merytorycznego w procesie wdrażania wymagań w szkolnej rzeczywistości. Rozliczanie za efekty bez odpowiednio zorganizowanego stałego wsparcia dla dyrektorów szkół i nauczycieli nie zapewnia prawidłowej i efektywnej pracy szkół. Istotnej poprawy istniejącego stanu rzeczy nie zapowiadają też przygotowywane przez Ministerstwo Edukacji reformy reorganizujące nadzór, w których nacisk kładzie się jedynie na doskonalenie sposobów i systemów pomiaru jakości pracy szkół. Tymczasem sam pomiar, wykonany nawet przy pomocy najlepszych narzędzi, nie stanowi jeszcze pełnego nadzoru weryfikującego działalność oświatową i - co najważniejsze - zobowiązującego wszystkie podmioty do jej doskonalenia. Przyjęte w systemie rozwiązania nie zawierają mechanizmu skutecznego przełożenia efektów pomiaru jakości na pożądane z punktu widzenia jakości działania szkół i ich organów prowadzących.

W opinii Związku Nauczycielstwa Polskiego, skuteczny nadzór pedagogiczny oparty być powinien o takie rozwiązania prawne, które pozwolą na ingerowanie w sferę działań wszystkich podmiotów będących finalnymi realizatorami polityki edukacyjnej państwa, tj. przedszkoli, szkół i placówek oraz ich organów prowadzących. Pracownicy sprawujący czynności ewaluacyjne i kontrolne powinni być ustawowo wyposażeni we właściwe środki władczego oddziaływania także na organy prowadzące szkoły w celu wyegzekwowania zaleceń wynikających z przeprowadzanych w ramach nadzoru pedagogicznego postępowań. Niezbędne jest wzmocnienie pozycji kuratora i jego urzędu, jako organu nadzoru pedagogicznego, wspieranego przez instytucje badawcze. Związek Nauczycielstwa Polskiego jest przeciwny nieuzasadnionemu z punktu widzenia dbałości o jakość w edukacji rozszerzaniu

<sup>10</sup> Przepisy ustawy o systemie oświaty w stosunku do organów prowadzących jedynie w przypadku naruszenia przepisów ustawy przewidują wydaną przez organ nadzoru pedagogicznego decyzję polecającą usunięcie uchybień lub powiadomienie wojewody (zob. art. 34).

uprawnień organów prowadzących szkoły i placówki, a tym samym nakładania na nie nowych obowiązków. Opowiadamy się przeciwko takim zmianom, które w kompetencjach jednostek samorządu terytorialnego sytuują szereg dotychczasowych kompetencji kuratora oświaty. W naszej opinii, samorządy nie są do tego odpowiednio przygotowane. W komórkach oświatowych administracji samorządowej występuje duża rotacja pracowników, co nie sprzyja kształtowaniu – pogłębionym doświadczeniem – kompetencji oświatowych. Powierzenie im zadań wykonywanych dotychczas przez organy nadzoru pedagogicznego stanowić będzie z założenia obniżenie jakości edukacji. Polskiemu systemowi edukacji potrzebna jest sprawdzona, oparta na doświadczeniu, a nie na eksperymentach, i spójna koncepcja reformy nadzoru pedagogicznego.

#### **Nasze rekomendacje:**

- Podporządkowanie kuratora oświaty i obecnie istniejących instytucji nadzoru pedagogicznego ministrowi edukacji.
- Przywrócenie prawnych mechanizmów skutecznego oddziaływania organów nadzoru pedagogicznego na organy prowadzące szkoły.
- Wzmocnienie systemu wsparcia dla szkół ze strony nadzoru pedagogicznego.

#### **4. Nakłady na oświatę a zabezpieczenie finansowe zadań edukacyjnych**

Wydatki na oświatę w Polsce – w przeliczeniu na jednego ucznia – plasują się poniżej średniej krajów OECD i UE. Koszty kształcenia w dużym stopniu obciążają odbiorców usług edukacyjnych, którym niedoinwestowana szkoła publiczna nie jest w stanie zaoferować efektywnej i pełnej realizacji powierzonych jej zadań. Brakuje środków na wykwalifikowaną kadrę specjalistów wspomagających rozwój ucznia zgodnie z jego indywidualnymi predyspozycjami, funduszy na zajęcia dodatkowe, środków na nowoczesne wyposażenie dydaktyczne. Warunki lokalowe oraz zaplecze sportowe szkół uległy w ostatnich latach pewnej poprawie dzięki środkom pochodzącym z UE (termomodernizacje budynków, place zabaw, ORLIKI). Nadal jednak stan bazy materialno-technicznej dla edukacji pozostawia wiele do życzenia, np. w zakresie niwelacji barier architektonicznych uniemożliwiających pełną integrację uczniów niepełnosprawnych. Szczególne zaniedbania dotyczą wyposażenia szkół w odpowiednie pomoce dydaktyczne (w wielu salach lekcyjnych jedyną pomocą dydaktyczną jest tablica z kredą) oraz zapewnienia szkołom odpowiedniego zaplecza technicznego umożliwiającego prowadzenie ćwiczeń (sale laboratoryjne) i kształcenie praktyczne w zawodach. W wielu szkołach niezachowane są również obowiązujące standardy w zakresie bezpieczeństwa i higieny, których zapewnienie należy do zadań organów prowadzących.

Finansowanie oświaty – jako zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego – ma źródło w ich dochodach, wśród których istotną rolę odgrywa subwencja oświatowa przekazywana samorządom z budżetu centralnego. Określana corocznie w ustawie budżetowej łączna kwota części oświatowej subwencji ogólnej przeznaczona do podziału między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego nie uwzględnia rzeczywistych skutków finansowych realizacji funkcji edukacyjnych i opiekuńczo-wychowawczych szkół i placówek oświatowych. Trwające od lat niedofinansowanie szkolnictwa pogłębia się na skutek przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego kolejnych zadań z zakresu oświaty bez zagwarantowania dostatecznych środków finansowych na ich realizację.

Z danych przedstawionych w raporcie IBE o stanie polskiej edukacji wynika, że choć wydatki całkowite (prywatne i publiczne) w Polsce na placówki oświatowe w stosunku do PKB odpowiadają średniej relacji dla wszystkich krajów OECD, to jednak przeliczenie nakładów na jednego ucznia pokazuje, że średnia ta jest niższa niż średnia OECD i UE (w przypadku szkół ponadgimnazjalnych to około 40 proc. średniej OECD)<sup>11</sup>. Niskie wydatki publiczne, dodatkowo zróżnicowane terytorialnie, wymuszają systematyczne zwiększanie prywatnych wydatków obywateli na edukację. Są to wydatki zarówno na instytucje edukacyjne, jak i doposażanie szkół w pomoce dydaktyczne, opłacanie zajęć dodatkowych czy zakup coraz droższych przyborów i podręczników szkolnych. Wzmacnia to, już i tak

11 *Raport o stanie...*, op. cit., s. 79.

silne, różnice warunków kształcenia, wychowania i opieki z silną determinantą w podziale na miasto i wieś oraz poziom wykształcenia rodziców.

Ani państwo, ani samorząd terytorialny jako organ prowadzący szkoły, nie zapewniają im dostosowanego do potrzeb nowoczesnej edukacji zaplecza techniczno-dydaktycznego.

Niedofinansowanie oświaty w samorządach przekłada się również na zły stan techniczny obiektów i budynków szkolnych, których utrzymanie należy do zadań organów prowadzących. Kontrola NIK w zakresie utrzymania obiektów oraz przestrzegania bezpieczeństwa i higieny w publicznych szkołach i placówkach oświatowych wykazała nieprawidłowości, które utrudniały działalność dydaktyczną i wychowawczą, zwłaszcza w odniesieniu do dzieci i młodzieży niepełnosprawnej, a także stwarzały zagrożenie dla prawidłowego użytkowania obiektów szkół i placówek oświatowych. Zlecone przez NIK kontrole doraźne 34 obiektów szkolnych (szkół podstawowych, gimnazjów, liceów i zespołów szkół) wykazały, że w blisko połowie skontrolowanych obiektów stan techniczny zagraża bezpieczeństwu użytkowania lub wymaga wykonania remontu<sup>12</sup>. Dotyczyło to m.in. wadliwie działającej wentylacji w pomieszczeniach dydaktycznych, konieczności wykonania naprawy dachów lub elementów konstrukcyjnych budynku. W jednym przypadku wyłączono obiekt z eksploatacji z uwagi na jego zły stan techniczny.

Weryfikacji poddać należy również obiegową opinię, że niedofinansowanie szkół wynika wyłącznie ze zbyt niskiej subwencji udzielanej jednostkom samorządu terytorialnego. Opinię tę podważają dane opublikowane w raporcie o stanie polskiej edukacji<sup>13</sup>. Wynika z nich, że choć gminom na finansowanie zadań oświatowych generalnie subwencja nie wystarcza, to powiaty (prowadzące szkoły ponadgimnazjalne) nie całą otrzymywaną subwencję przeznaczają na oświatę, finansując nią inne niż oświatowe zadania. Subwencja oświatowa nie jest więc właściwie lokowana, a algorytm jej rozdziału wymaga gruntownych zmian.

W wielu samorządach pokutuje też opinia, że inwestowanie w edukację nie jest opłacalne i nie przynosi spektakularnych sukcesów, którymi można pochwalić się przed wyborcami. Tymczasem autorzy raportu *Młodzi 2011* przekonują, że "nakłady na edukację zwracają się w Polsce z nawiązką – w przypadku nakładów na kształcenie wyższe czterokrotnie wyżej niż średnia dla UE i krajów OECD"<sup>14</sup>. Za autorami tego raportu przytaczamy opinię, że "sukces wiąże się z koniecznością odejścia od kształcenia stymulowanego przede wszystkim niskimi kosztami nauki (tak na poziomie szkoły powszechnej, szkolnictwa ponadgimnazjalnego, jak i wyższego) na rzecz rozwiązań nowoczesnych i racjonalnych, koncepcyjnie dopracowanych, czyli kosztownych"<sup>15</sup>.

Związek Nauczycielstwa Polskiego jest przekonany, że wzrost dochodów państwa powinien przekładać się bezpośrednio na realny i odczuwalny wzrost nakładów na edukację, która jest najlepszą inwestycją w rozwój cywilizacyjny Polski. Polityka budżetowa musi uwzględniać priorytetowe znaczenie edukacji wśród podstawowych zadań państwa polskiego. Związek wzywa do znaczącego zwiększenia udziału wydatków na edukację w budżecie państwa.

Gwałtowny spadek urodzeń zaowocuje w najbliższych latach spadkiem liczby uczniów i wychowanków naszych szkół. Należy wykorzystać ten czas, zwiększając inwestycje edukacyjne w przeliczeniu na jednego ucznia, zmniejszyć liczebność klas, stworzyć warunki do zindywidualizowanej pracy dydaktyczno-wychowawczej dostosowanej do potrzeb uczniów. Jak piszą autorzy raportu *Młodzi 2011*, państwo "musi sobie poradzić nie tylko z konsekwencjami demograficznego wyżu (który wchodzi w fazę dorosłości), lecz również demograficznego niżu (który obejmuje najmłodszych obywateli). (...)Takie nagłe przestawienie organizacji kształcenia z masowego na niżowe wróży konieczność readaptacji całego systemu edukacji i samo w sobie stanowi wyzwanie. Jednocześnie fakt, że instytucje edukacyjne nie będą już tak obciążone masą młodzieży powinien być

12 *Informacja o wynikach kontroli prawidłowości utrzymania i użytkowania obiektów budowlanych*, NIK, Warszawa 2011 (kontrola nr P/10/109)

13 *Raport o stanie...*, op. cit.

14 *Młodzi 2011*, op. cit., s.132.

15 *Młodzi 2011*, op. cit., s.132.

wykorzystany do wprowadzenia zmian poprawiających jakość kształcenia. (...) Inwestycje w edukację i troska o nią powinny być absolutnym priorytetem państwa w nadchodzącej dekadzie. Bez wyraźnego zwiększenia nakładów na edukację nie osiągniemy zakładanych celów. Skutkiem może być kolejne „stracone” pokolenie i marginalizacja Polski na mapie gospodarczej świata<sup>16</sup>.

**Nasze rekomendacje:**

- Zwiększenie wydatków na oświatę w przeliczeniu na jednego ucznia co najmniej do średniego poziomu w krajach OECD.
- Uwzględnienie w algorytmie podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla samorządów wszystkich zadań realizowanych przez szkołę.
- Ustawowe zagwarantowanie subwencjonowania z budżetu państwa prowadzenia przedszkoli przez JST.

---

16 *Młodzi 2011*, op. cit., s.132.

## II. Uczniowie i wychowankowie

Związek Nauczycielstwa Polskiego uważa, że stworzenie warunków dla właściwego rozwoju i edukacji każdego dziecka jest sprawą najwyższej wagi. Zaspokojenie potrzeb socjalnych, społecznych, psychologicznych, zdrowotnych i edukacyjnych gwarantuje spokojne i szczęśliwe dzieciństwo oraz stanowi kapitał, w oparciu o który można zbudować satysfakcjonujące dorosłe życie.

Przemiany społeczne i gospodarcze ostatnich lat zmieniły obraz społeczeństwa. Przyniosły biedę i ubóstwo, strukturalne bezrobocie, objawy wykluczenia społecznego, które dotąd na taką skalę nie były obserwowane. Spowodowały wzrost konkurencji i wyścig na rynku pracy. Zrodziły zjawisko eurosieroctwa wśród dzieci i młodzieży. Spotęgowały problemy migracji zarobkowej. Ujawniły problemy w obrębie funkcjonowania wielu rodzin, zwiększyły skalę problemów wychowawczych, których rozwiązanie wymaga szczególnego wsparcia i pomocy specjalistów. Pomocy kierowanej do rodziców mających problemy z pełnieniem ról rodzicielskich, ale przede wszystkim kierowanej do dzieci i młodzieży. Procesy integracji i globalizacji gospodarczej oraz ekspansja technik informacyjnych i komunikacyjnych mają ogromny wpływ na codzienne życie setek tysięcy dzieci i młodzieży i w dużej części determinują postrzeganie świata i kształtowanie wrażliwości społecznej.

W tym kontekście doskonalenie systemu wsparcia uczniów, tworzenie równych szans edukacyjnych oraz doskonalenie systemu opieki i wychowania nabierają szczególnego znaczenia.

### 1. Doskonalenie systemu wsparcia dla uczniów

#### 1.1. Zwiększenie wysokości pomocy materialnej i socjalnej

Wskaźnik ubóstwa dzieci w wieku do 17 roku życia w Polsce od lat jest najwyższy w Europie. Dotyczy to w szczególności rodzin wielodzietnych oraz gospodarstw samotnych rodziców. Ryzyko zagrożenia ubóstwem rośnie w razie problemów z zapewnieniem dziecku opieki uniemożliwiających podjęcie pracy przez rodziców (rodzica), a także w przypadku pojawienia się w rodzinie dziecka z niepełnosprawnością. W 2010 r. we wszystkich gospodarstwach domowych w dotkliwej biedzie żyło ponad 0,5 mln dzieci i młodzieży do lat 18. Wydatki w ich rodzinach były mniejsze od minimum egzystencji liczonego przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, które obejmuje jedynie wydatki na skromne wyżywienie i utrzymanie małego mieszkania (w 2009 roku takie minimum wynosiło dla czteroosobowego gospodarstwa 1257 zł<sup>17</sup>).

Z roku na rok coraz mniej dzieci ma prawo do zasiłków rodzinnych i stypendiów szkolnych, nie dlatego, że sytuacja materialna rodzin się poprawia, lecz dlatego, że próg dochodowy uprawniający do zasiłku rodzinnego nie zmienił się od 2004 r. i wynosi 504 zł na osobę w rodzinie, a w przypadku gdy członkiem rodziny jest dziecko legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności – 583 zł. Próg dochodowy uprawniający do stypendium szkolnego nie zmienił się od pięciu lat i wynosi 351 zł. W tym samym czasie płaca minimalna wzrosła z 824 zł do 1386 zł, a od 1 stycznia 2012 r. do kwoty 1500 zł.

Zamrożenie progów i nieadekwatność kryteriów spowodowała, że w 2009 r. liczba dzieci pobierających zasiłek rodzinny zmniejszyła się o ponad 2 miliony, a liczba dzieci pobierających stypendium o ponad 300 tysięcy. Tę niepokojącą sytuację potwierdziła Rada Ministrów w stanowisku z dnia 13.05.2011 r., wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (druk sejmowy nr 3914) proponującego zwiększenie wysokości kryteriów uprawniających do zasiłku rodzinnego. Jednocześnie jednak, ze względu na znaczne obciążenie dla budżetu państwa, Rada Ministrów zaopiniowała projekt negatywnie.

Na trudną sytuację bytową rodzin i dzieci nakładają się problemy związane z wyposażeniem dziecka do szkoły, w tym zakup podręczników. Problem ten szczególnie boleśnie odczuwają rodziny

<sup>17</sup> „Dziennik Gazeta Prawna” z 11 sierpnia 2011 r. na podstawie danych GUS („Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej Polski”, Warszawa, lipiec 2011)

wielodzietne i samotni rodzice. W roku szkolnym 2011/12 koszty związane z zakupem podręczników dzieci są wyższe ze względu na wzrost cen towarów i usług, wprowadzenie 5-proc. stawki VAT na podręczniki oraz brak możliwości skorzystania z rynku wtórnego podręczników ze względu na fakt, że reforma programowa wchodzi do klas III szkół podstawowych i gimnazjum, przez co około 750 tys. uczniów jest zobowiązanych zakupić nowe podręczniki. Ponadto, w związku z utrzymującym się od lat kryterium dochodowym uprawniającym do wsparcia w zakupie podręczników, zmniejsza się liczba dzieci z niego korzystająca.

Wsparcie rządu realizowane poprzez program *Wyprawka szkolna* jest niewystarczające. Stawki dofinansowania określone na rok szkolny 2011/12<sup>18</sup> są niewiele wyższe od zeszłorocznych i wynoszą 180 zł dla ucznia szkoły podstawowej i 325 zł dla ucznia gimnazjum (w poprzednim roku odpowiednio 170 zł i 310 zł). Ponadto, mimo świadomości rządu o bardzo niskich kwotach kryterium dochodowego, w dalszym ciągu utrzymany jest wskaźnik procentowy (10 proc.) uczniów z ogólnej liczby uczniów w gminie, którym można przyznać pomoc mimo przekroczenia w ich rodzinach kryterium dochodowego (351 zł.)

Z biedą i ubóstwem wiąże się kolejny problem podnoszony przez wielu specjalistów – dziedziczenie biedy. Na ten aspekt zwraca uwagę między innymi prof. Henryk Domański – dzieci z rodzin biednych i o niskich aspiracjach, szybciej kończą edukację i często nie uzyskują wysokich kwalifikacji, co powoduje, że ich zarobki w życiu dorosłym są małe i nie pozwalają wyrwać się z biedy. Jednym z najistotniejszych mechanizmów przeciwdziałającym tym tendencjom jest wyrównanie szans edukacyjnych środowisk dotkniętych ubóstwem.

#### **Nasze rekomendacje:**

- Urealnienie kwoty kryterium dochodowego uprawniającego do świadczeń rodzinnych oraz wprowadzenie ustawowego mechanizmu corocznej waloryzacji tej kwoty w celu zwiększenia liczby uczniów korzystających ze stypendiów szkolnych i wyprawki szkolnej.
- Kierowanie pomocy do najbardziej potrzebujących oraz monitorowanie wpływu instrumentów polityki społecznej na poprawę sytuacji rodzin.
- Powierzenie bibliotekom szkolnym zadań związanych z wyposażeniem uczniów w nowe i używane podręczniki szkolne.
- Zwiększenie puli środków finansowych bibliotek szkolnych na zakup obowiązkowych szkolnych zestawów podręczników dla uczniów najuboższych.

#### **1.2. Zwiększenie dostępności do pomocy psychologiczno-pedagogicznej**

Każde dziecko objęte wychowaniem przedszkolnym i systemem edukacji powinno znaleźć wsparcie w zakresie zaspokojenia potrzeb rozwojowych, pokonywania trudności, rozwoju zainteresowań, wyboru kierunku kształcenia. Właściwie skierowana pomoc dostosowana do indywidualnych potrzeb dziecka pozwoli na lepszy jego rozwój i osiągnięcie sukcesów w życiu dorosłym .

Kwestie te nabrały szczególnego znaczenia gdy resort edukacji dokonał zmian zasad udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach w sposób umożliwiający zapewnienie każdemu uczniowi kompleksowej oferty pomocy psychologiczno-pedagogicznej jak najbliżej ucznia, tj. w środowisku jego nauczania i wychowania – w przedszkolu, szkole, placówce i środowisku rodzinnym (poprzez działania wpierające rodziców). Jak uzasadnia resort edukacji „Uczeń powinien mieć zapewnioną zindywidualizowaną pomoc psychologiczno-pedagogiczną, zgodnie z jego indywidualnymi potrzebami rozwojowymi i edukacyjnymi oraz możliwościami psychofizycznymi, rozpoznanymi przez nauczyciela lub specjalistę, prowadzącego zajęcia z uczniem”. Dotyczyć to będzie zarówno uczniów z szeroko rozumianymi trudnościami w uczeniu się spowodowanymi niepełnosprawnościami, niedostosowaniem społecznym,

---

18 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy finansowej uczniom na zakup podręczników (Dz. U. Nr 111, poz. 652)



zaburzeniami komunikacji językowej, przewlekłymi chorobami, ADHD, autyzmem, w tym Zespołem Aspergera, specyficznymi trudnościami w uczeniu się, jak i uczniów szczególnie uzdolnionych oraz znajdujących się w sytuacji kryzysowej. Wsparcia nauczycielom mają udzielać między innymi pracownicy poradni psychologiczno-pedagogicznych i specjaliści zatrudnieni w przedszkolach, szkołach i placówkach.

Związek Nauczycielstwa Polskiego w pełni akceptuje potrzebę takich działań, zwraca jednak uwagę na dramatyczną sytuację w dostępie do pomocy psychologiczno-pedagogicznej oraz na brak możliwości zmiany tego stanu gdyż, zdaniem resortu, nowe propozycje w zakresie pomocy psychologiczno-pedagogicznej nie spowodują skutków finansowych dla budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego<sup>19</sup>. Oznacza to, że samorzady nie będą miały pieniędzy na rozwój sieci poradni, zwiększenie zatrudnienia specjalistów udzielających wsparcia uczniom, nauczycielom i rodzicom w poradniach oraz przedszkolach, szkołach i placówkach. Nie mówiąc już o konieczności stworzenia dla każdego ucznia ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi odpowiednich warunków nauki, warunków otoczenia szkoły, organizacji przestrzeni klasowej, wyposażenia w odpowiednie pomoce dydaktyczne i oprzyrządowanie dydaktyczne. Nie da się tego zrobić bez pieniędzy<sup>20</sup>.

Ponadto, obecne standardy kształcenia nauczycieli nie obejmują przygotowania do pracy z uczniem ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, a liczba godzin z zakresu psychologii i pedagogiki jest niewystarczająca dla poznania specyfiki wielu dysfunkcji. Nie można również oczekiwać, że w świadczeniu pomocy nauczyciele będą zastępowali specjalistów.

Zdaniem Związku Nauczycielstwa Polskiego, liczba poradni i zatrudnionych w niej specjalistów jest całkowicie nieadekwatna do rosnącego zapotrzebowania na specjalistyczną pomoc i możliwości świadczenia wsparcia zgodnie z potrzebami. Według danych z SIO<sup>21</sup>, w Polsce funkcjonowało 658 publicznych i niepublicznych poradni, zatrudnionych w nich było 8414 nauczycieli, z czego 7119 nauczycieli w pełnym wymiarze czasu pracy.

Sytuacja jest szczególnie dramatyczna na terenach wiejskich, np. w województwie wielkopolskim na 207 gmin miejsko-wiejskich i wiejskich działa jedynie 8 filii poradni, i to wyłącznie na terenie powiatu poznańskiego. Taka sytuacja jest typowa dla całego kraju.

Nie lepiej wygląda statystyka, jeśli chodzi o zatrudnienie nauczycieli pedagogów, psychologów, logopedów i doradców zawodowych w przedszkolach, szkołach i placówkach.

*Zatrudnienie nauczycieli pedagogów, psychologów, logopedów i doradców zawodowych w przedszkolach i szkołach (dane SIO – wg stanu na dzień 30 września 2010 r.)*

Lp.	Placówka /liczba	Pedagodzy	Psycholodzy	Logopedzi	Doradcy zawodowi	Ogółem
-----	------------------	-----------	-------------	-----------	------------------	--------

19 Z uzasadnienia do projektu rozporządzenia MEN w sprawie zasad udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach z dnia 28 kwietnia 2010 r.

20 Potwierdzają to artykuły w prasie, m.in.: *Zabraknie funduszy na logopedów* („Rzeczpospolita” z 1.09.2011 r.), *Doradca w każdej szkole* („Rzeczpospolita” z 30.08.2011 r.), *Wsparcie dla uczniów. Tylko na papierze?* („Rzeczpospolita” z 25.08.2011 r.), *Szkoły nie pomogą słabym i chorym uczniom* („Dziennik Gazeta Prawna” z 17.08.2011r.), *Nie wierzę w reformę* („Głos Nauczycielski” z 7.09. 2011 r.)

21 Wg stanu na dzień 31 marca 2011 r.

1.	<b>Przedszkola / 9028</b>	294	206	1 254	0	<b>1 754</b>
2.	<b>Szkoły podstawowe/ 13961</b>	5 949	809	3 592	11	<b>10 361</b>
3.	<b>Gimnazja / 7507</b>	3 977	799	278	260	<b>5 314</b>
4.	<b>Licea /6233</b>	1 020	221	14	83	<b>1 338</b>
5.	<b>Technika/3315</b>	527	61	2	75	<b>665</b>
6.	<b>Zasadnicze szkoły zawodowe /2014</b>	209	60	51	44	<b>364</b>
7.	<b>Szkoły policealne / 3457</b>	3	6	0	4	<b>13</b>
<b>Ogółem</b>		<b>11 979</b>	<b>2 162</b>	<b>5 191</b>	<b>477</b>	<b>19 809</b>

Zdaniem Związku Nauczycielstwa Polskiego, zmiana systemu wparcia i uczynienie go funkcjonalnym wymaga zwiększenia nakładów finansowych i rozwoju sieci poradni oraz wzmocnienia kadrowego przedszkoli, szkół i placówek, a także zmian w kształceniu i przygotowaniu nauczycieli. W innym przypadku będziemy mieli do czynienia z fikcją, a nie rzeczywistą pomocą świadczoną na rzecz uczniów.

#### **Nasze rekomendacje:**

- Zniesienie barier w dostępie do pomocy psychologiczno-pedagogicznej poprzez rozwój sieci poradni i ich wzmocnienie kadrowe oraz zwiększenie zatrudnienia specjalistów (psychologów, pedagogów, logopedów, doradców zawodowych, rehabilitantów) w szkołach i placówkach.
- Zwiększenie pomocy instytucjonalnej dla rodzin niewydolnych wychowawczo.
- Wyraźny podział kompetencji nauczycieli i specjalistów realizujących zadania z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej.

## **2. Tworzenie równych szans edukacyjnych**

Każde dziecko ma fundamentalne prawo do nauki. Należy zatem uczynić wszystko, aby stworzyć wszystkim dzieciom szansę korzystania z dobrej edukacji niezależnie od miejsca urodzenia, zamieszkania, statusu materialnego rodziców oraz sytuacji budżetowej gminy.

### **2.1. Upowszechnienie wychowania przedszkolnego**

Szczególnie istotnym elementem wyrównywania braków rozwojowych i szans edukacyjnych jest upowszechnienie wychowania przedszkolnego. Dostęp do dobrego wychowania przedszkolnego jest szczególnie ważny dla dzieci z rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym, ale nie tylko. Wielokrotnie badania naukowe potwierdzały, że im wcześniej dziecko objęte jest edukacją przedszkolną, tym ma większe szanse na sukces edukacyjny. Wczesna edukacja przedszkolna daje szanse na wczesną diagnozę wszelkich dysharmonii rozwojowych i wcześniejszy kontakt ze specjalistami, a tym samym wcześniejsze podjęcie terapii i stabilniejszy rozwój psychiczny i społeczny. Zwiększa pewność na niewystępowanie w przyszłości negatywnych zjawisk niedostosowania społecznego, ulegania wpływom grup nieformalnych, wypadania z systemu szkolnego i w efekcie osiągnięcie sukcesu edukacyjnego.

Polska powinna wypracować takie rozwiązania systemowe, które pozwolą objąć edukacją przedszkolną wszystkie dzieci od 3 roku życia. W tym zakresie nie mamy, jak dotychczas, znaczących

dokonań. Konsekwencją nierozważnych decyzji lat dziewięćdziesiątych jest degradacja infrastruktury przedszkolnej, która do dzisiaj nie została odbudowana.

W ostatnich latach działania legislacyjne, w których ZNP miał istotny udział: obniżenie wieku obowiązku szkolnego do lat 6, objęcie obowiązkowym przygotowaniem przedszkolnym dzieci pięcioletnich, gwarancja realizacji pełnej podstawy programowej oraz zatrudniania nauczycieli z kwalifikacjami w innych formach wychowania przedszkolnego poprawiły nieco sytuację związaną z upowszechnieniem dostępu do wychowania przedszkolnego. Jednak, jak pokazują raporty Instytutu Badań Edukacyjnych i Najwyższej Izby Kontroli, a także dokumenty MEN, wciąż jest jeszcze dużo do zrobienia<sup>22</sup>.

Dynamikę wzrostu upowszechnienia wychowania przedszkolnego w latach 2005/2006 i 2009/2010 pokazuje poniższa tabela.

#### Upowszechnienie wychowania przedszkolnego

Kraj ogółem	Liczba dzieci w placówkach wychowania przedszkolnego (ogółem w tys.)			Wskaźnik netto liczby dzieci uczęszczających do placówek wych. przedszk. do ogólnej liczby dzieci w wieku 3-6 lat w %			Wskaźnik liczby dzieci w wieku 3-5 lat uczęszczających do placówek wych. przedszk. do ogólnej liczby dzieci w wieku 3-5 lat w %		
	ogółem	miasto	wieś	ogółem	miasto	wieś	ogółem	miasto	wieś
2005/2006	840,0	590,4	249,6	55,6	70,4	37,2	41,0	58,4	19,1
2006/2007	862,7	610,7	252,0	58,4	73,8	39,0	44,6	62,7	21,4
2007/2008	871,9	622,6	249,3	59,4	75,2	40,0	47,3	65,6	23,1
2008/2009	919,1	652,3	266,8	63,1	78,4	42,7	52,7	70,5	28,5
2009/2010	994,1	693,1	301,1	67,3	81,5	48,2	59,7	75,9	37,5

Liczba dzieci w placówkach wychowania przedszkolnego w latach 2005-2007 na podstawie danych GUS ("Oświata i wychowanie...").

Liczba dzieci w placówkach wychowania przedszkolnego w latach 2008-2009 na podstawie danych SIO wg stanu w dniu 30 września 2009 r.

Jak pokazują dane statystyczne poza systemem edukacji przedszkolnej w dalszym ciągu pozostaje duży odsetek dzieci w wieku 3- 5 lat. W przypadku wsi ponad 60 proc. dzieci w wieku 3-5 lat nie jest objętych wychowaniem przedszkolnym. W grupie dzieci pięcioletnich statystykę w roku 2011 może poprawić wchodzący od września tego roku obowiązek przygotowania przedszkolnego, ale – jak pokazuje Raport NIK – dokonuje się to kosztem dostępu do przedszkola dzieci młodszych.

Zdaniem ZNP, w sytuacji, kiedy poza systemem pozostaje ponad 286 tys. dzieci w wieku 3-5 lat, problemu upowszechnienia wychowania przedszkolnego nie rozwiąże jedynie wzrost liczby punktów przedszkolnych i zespołów wychowania przedszkolnego. Bez wsparcia samorządów z budżetu państwa nierealne jest osiągnięcie w Polsce przyjętych przez UE wskaźników objęcia wychowaniem przedszkolnym do 2020 roku 95 proc. dzieci 4-letnich<sup>23</sup> – na koniec 2009 r. w Polsce wychowaniem przedszkolnym objętych było 59,4 proc. czterolatków w mieście i 34,4 proc. na wsi<sup>24</sup>

22 Patrz: Raport o Stanie Edukacji 2010 r. IBE, Warszawa 2011, Informacja o wynikach kontroli wychowania przedszkolnego, NIK, Warszawa 2011 r. oraz odpowiedź podsekretarza stanu w MEN na interpelację poselską nr 17110 w sprawie braku powszechnego dostępu do wychowania przedszkolnego (16 sierpnia 2010 r.)

23 Raport o Stanie Edukacji, IBE, Warszawa 2011

24 Odpowiedź na interpelację poselską nr 17110

### **Nasze rekomendacje:**

- Uznanie wychowania przedszkolnego za pierwszy etap systemu edukacji i tworzenie warunków do urzeczywistnienia tego celu.
- Objęcie wychowania przedszkolnego subwencją oświatową.
- Stworzenie funduszu na budowę i modernizację przedszkoli.

### **2.2. Utrzymanie w systemie małych szkół prowadzonych przez jst.**

Warunkiem równych szans edukacyjnych jest dobra szkoła blisko dziecka. Likwidacja najbliższej terytorialnie szkoły powoduje dodatkowe obciążenia, wynikające z wydłużenia drogi dziecka do szkoły i wydłużenia liczby godzin spędzanych poza domem, a także utrudnień wynikających z systemu dowozu, w tym zwłaszcza braku możliwości uczestniczenia w życiu szkoły w pełnym zakresie, czy korzystania z różnego rodzaju zajęć pozalekcyjnych.

Działania te dokonują się ze szkodą dla dziecka i są zaprzeczeniem wyrównywania szans edukacyjnych. Potwierdzają to wyniki kontroli NIK, przeprowadzonej w wybranych gminach województwa warmińsko-mazurskiego w zakresie zapewnienia uczniom bezpiecznych warunków dowozu do szkół podstawowych i gimnazjów<sup>25</sup>.

Związek Nauczycielstwa Polskiego jest przekonany, że podejmowanie decyzji o likwidacji szkół jedynie w oparciu o rachunek ekonomiczny jest działaniem wbrew interesowi uczniów, szczególnie tych najmłodszych.

Rząd, mimo że ma świadomość problemów finansowych gmin w prowadzeniu oświaty publicznej, wspiera poprzez rozwiązania ustawowe finansowo oświatę niepubliczną. Pogarsza to sytuację edukacji publicznej prowadzonej przez samorząd, co niewątpliwie dyskryminuje dzieci z rodzin o niższym statusie materialnym.

Priorytetem rządu powinna być edukacja egalitarna, a nie elitarna.

### **Nasze rekomendacje:**

- Wprowadzenie dodatkowej wagi do algorytmu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla szkół liczących poniżej 70 uczniów w celu zwiększenia dochodów JST prowadzących małe szkoły.

### **2.3. Rola biblioteki szkolnej w realizacji procesu dydaktycznego**

Funkcjonowanie bibliotek szkolnych na terenie szkół w sposób jednoznaczny reguluje ustawa o bibliotekach stanowiąc, że „biblioteki szkolne oraz biblioteki innych placówek systemu oświaty służą realizacji programów nauczania i wychowania, edukacji kulturalnej i informacyjnej dzieci i młodzieży oraz kształceniu i doskonaleniu nauczycieli. W tym celu w każdej szkole publicznej jest prowadzona biblioteka szkolna”<sup>26</sup>. Zapisy ustawy o systemie oświaty dotyczące funkcjonowania bibliotek szkolnych nie są już tak precyzyjne. Fakt ten wykorzystują niektóre samorządy, likwidując biblioteki szkolne lub przekształcając je w biblioteki publiczne. Dzieje się to zarówno kosztem uczniów, jak i nauczycieli.

Biblioteka szkolna stanowi nieodłączną część szkoły, jest jej centrum dydaktycznym i multimedialnym. To tutaj najmocniej rozbudowane i rozwijane są indywidualne zainteresowania uczniów, pogłębiane jest ich wrażliwość kulturowa i społeczna. Bez dobrej biblioteki szkolnej niemożliwe jest zrealizowanie celów edukacyjnych szkoły. Na bibliotekę szkolną nałożone zostały określone zadania, zapisane w nowej podstawie programowej, związane ze wspomaganiami realizacji celów kształcenia. Dlatego musi to być biblioteka „dobrze wyposażona (...) dysponująca aktualnymi

25 Raport NIK Nr.ewid.165/2009/P/09/192/LOL, Olsztyn, listopad 2009 r.

26 Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 o bibliotekach (Dz. U. z 1998 r. Nr 85, poz. 539, ze zm.)

zbiorami, zarówno w postaci księgozbioru, jak i w postaci zasobów multimedialnych<sup>27</sup>, natomiast „nauczyciele wszystkich przedmiotów powinni odwoływać się do zasobów biblioteki szkolnej i współpracować z nauczycielami bibliotekarzami w celu wszechstronnego przygotowania uczniów do samokształcenia i świadomego wyszukiwania, selekcjonowania i wykorzystywania informacji<sup>28</sup>. Nauczyciele bibliotekarze prowadzą z uczniami różnego rodzaju zajęcia czytelnicze, a także typowe lekcje biblioteczne. Zgodnie z wymaganiami określonymi przez MEN muszą posiadać oprócz kwalifikacji w zakresie bibliotekoznawstwa również kwalifikacje pedagogiczne.

Nie może istnieć szkoła, w której nie ma biblioteki szkolnej. To nie jest przywilej, tylko cywilizacyjna konieczność.

### **Nasza rekomendacja**

- Zagwarantowanie w przepisach prawa oświatowego funkcjonowania biblioteki jako jednej z pracowni szkolnych.

### **3. Doskonalenie systemu edukacji, opieki i wychowania**

Każde dziecko objęte systemem edukacji ma prawo znaleźć w przedszkolu i szkole optymalne środowisko nie tylko dla rozwoju wiedzy, ale także dla rozwoju potrzeb psychospołecznych, zarówno tych podstawowych (fizjologicznych, bezpieczeństwa, w tym ochrony zdrowia, przynależności, w tym akceptacji), jak i tych wyższych (uznania, szacunku, samorealizacji). Uczeń chory, głodny, zastraszony, nieakceptowany przez rówieśników, pełen lęku i obaw, nie znajdzie radości i satysfakcji z udziału w procesie dydaktycznym. Jednocześnie brak dojrzałości, świadomości i odpowiedzialności prowadzi do przedmiotowego traktowania i braku poszanowania innych.

To wymaga od szkoły i nauczycieli realizacji nie tylko funkcji dydaktycznej, ale także realizacji bardzo ważnej i trudnej funkcji opiekuńczo-wychowawczej – tym trudniejszej, im większe jest zróżnicowanie wśród uczniów (wychowanków), wynikające z różnic w statusie materialnym, społecznym i kulturowym ich rodzin.

W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera indywidualizacja procesu nauczania i wychowania, kształtowanie postaw prozdrowotnych i prospołecznych, w tym szeroko rozumianych postaw antydyskryminacyjnych, a także zabezpieczenie profilaktycznej opieki medycznej, dożywiania, właściwej opieki świetlicowej.

Nie można pomijać też znaczenia internetu jako źródła informacji i wiedzy dla młodego człowieka. Nie chcemy jednak, by był on narażony na bezkrytyczny odbiór treści niepożądanych prezentowanych w internecie, w tym również dotyczących zachowań seksualnych człowieka.

ZNP jest przekonany, że edukacja seksualna oparta na nowoczesnych standardach odgrywa zasadniczą rolę w kształtowaniu odpowiedzialności, podejmowaniu rozsądnych decyzji życiowych, szacunku dla siebie i innych, budowaniu zdrowych relacji między ludźmi oraz chroni przed wykorzystaniem i przemocą seksualną.

#### **3.1. Indywidualizacja procesu nauczania i wychowania**

Koniecznością edukacyjną w nowej rzeczywistości staje się indywidualne podejście do ucznia, rozbudzanie w uczniach ciekawości świata poprzez kształtowanie umiejętności samodzielnego myślenia, formowanie postawy otwartości, poszanowania praw innych, dialogu, zachowań prospołecznych, umiejętności współpracy i współdziałania. Niepożądane są zachowania ksenofobiczne, homofobiczne, dyskryminacyjne i agresywne.

Z drugiej strony nie czyni się nic, aby stworzyć optymalne warunki do efektywnego wdrażania indywidualizacji nauczania i wychowania. Od lat ZNP sygnalizuje, że warunkiem koniecznym takiego

<sup>27</sup> Rozporządzenie MEN z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. z 2009 r. Nr 4, poz. 17)

<sup>28</sup> Tamże

podejścia jest tworzenie mniejszych szkół i mniejszych oddziałów klasowych. Im mniejszy oddział, tym lepszy kontakt nauczyciela z uczniem, tym więcej czasu na analizę i diagnozę jego mocnych i słabych stron, tym większa możliwość zróżnicowania wymagań w zależności od indywidualnych możliwości psychofizycznych, tym większa więź emocjonalna między nauczycielem a uczniem, tym większa możliwość prowadzenia pracy wychowawczej i kształtowania pożądanych postaw. Rzeczywistość oświatowa pokazuje, że czyni się coś zupełnie odwrotnego. Ze względów oszczędnościowych likwiduje się małe przedszkola i szkoły, tworzy duże liczebnie oddziały.

Osobny, bardzo poważny problem stanowią gimnazja, skupiające młodzież w najtrudniejszym okresie pracy wychowawczej jednymi z trudniejszych miejsc. Ponadto nauczyciele w pracy wychowawczej są pozostawieni sami sobie, bo wsparcie specjalistów i instytucji wspierających szkołę ze względu na ich niewystarczającą liczbę jest niezadowalające.

#### **Nasze rekomendacje:**

- Określenie maksymalnej liczby uczniów w oddziałach oraz zastosowanie niższych liczbowo wskaźników przy podziałach na grupy na wszystkich etapach edukacyjnych.
- Określenie standardów wyposażenia szkół w pomoce dydaktyczne i oprzyrządowanie, gwarantujące dostosowanie procesu nauczania do indywidualnych możliwości psychofizycznych dziecka.
- Stworzenie warunków do systematycznej, a nie incydentalnej, realizacji w szkołach programów profilaktycznych, przeciwdziałających przemocy, dyskryminacji i uzależnieniom.
- Eksponowanie w programach nauczania i programie wychowawczym szkoły treści zmierzających do kształtowania postaw prospołecznych i antydyskryminacyjnych.

### **3.2. Profilaktyczna opieka zdrowotna**

Przed reformą ochrony zdrowia opiekę nad uczniem sprawowało co najmniej dwóch lekarzy: w przedszkolu lub szkole (profilaktyczna opieka zdrowotna) oraz w poradni pediatrycznej (opieka nad dzieckiem chorym). Po wejściu w życie reformy opiekę zdrowotną nad dzieckiem sprawuje lekarz w poradni pediatrycznej. Za rozwiązaniami tymi przemawiały takie argumenty, jak między innymi: ciągłość opieki nad dzieckiem przez jednego lekarza, pełna dostępność do dokumentacji, możliwość edukacji zdrowotnej rodziców, przełamanie stereotypu, że za zdrowie dziecka odpowiada służba zdrowia, uniknięcie podwójnego finansowania kosztów opieki zdrowotnej. Zmiany miały ujednoczyć organizację opieki zdrowotnej i zapewnić jej ciągłość.

Niestety, jak pokazuje praktyka, system profilaktycznej opieki zdrowotnej nie jest doskonały i wymaga zmiany. Częstkowe badania stanu zdrowia przeprowadzone w 2010 r. na wybranych grupach dzieci w woj. podlaskim i opolskim wskazują, że stan zdrowia dzieci i młodzieży można ocenić jako niezadowalający – u 20 proc. badanych rozpoznano przewlekłe choroby, w tym choroby cywilizacyjne, jak cukrzyca, otyłość, wady wzroku, wady postawy, zaburzenia zdrowia psychicznego czy próchnicę zębów. Statystyki są niepokojące, mamy alarmująco dużą liczbę dzieci z wadami postawy w wieku przedszkolnym, zaledwie 13 proc. dzieci sześciolletnich nie ma problemów z próchnicą<sup>29</sup>. Nierówności w dostępie do profilaktycznej opieki zdrowotnej najbardziej dotyczą uczniów szkół wiejskich, zasadniczych szkół zawodowych oraz szkół specjalnych<sup>30</sup>, czyli tych środowisk, które mają trudniejsze szanse rozwoju i są zagrożone wykluczeniem.

Resort zdrowia niezmiennie brak możliwości zmiany systemu tłumaczy przeprowadzoną reformą podstawowej opieki zdrowotnej. Obowiązujące przepisy prawa wykluczają możliwość podwójnego finansowania tych samych usług (świadczonych przez lekarza podstawowej opieki zdrowotnej

<sup>29</sup> List Rzecznika Praw Dziecka do Minister Zdrowia z dnia 21 kwietnia 2010 r. ZSS/500/10/2010/EK

<sup>30</sup> Raport „Ocena nierówności w dostępie uczniów do profilaktycznej opieki zdrowotnej”, Instytut Matki i Dziecka, Warszawa, 2008 r.

i lekarza szkolnego), dlatego nie ma możliwości zapewnienia opieki uczniom w miejscu nauczania i wychowania. Argumenty te pozostają jednak wątpliwe w sytuacji niewydolnego systemu. Zdaniem Związku Nauczycielstwa Polskiego należy podjąć kompleksowe działania zmierzające do radykalnej zmiany systemu profilaktycznej opieki zdrowotnej nad dziećmi w wieku rozwojowym.

#### **Nasza rekomendacja:**

- Przywrócenie gabinetów lekarskich i stomatologicznych do szkół.

### **3.3. Właściwa organizacja opieki świetlicowej**

Świetlica jest ważnym elementem w systemie wychowania i opieki nad dziećmi w szkole i poza szkołą. Spełnia na terenie szkoły funkcje opiekuńcze, wychowawcze i dydaktyczne w sposób ciągły i zorganizowany. Właściwa organizacja świetlicy szkolnej ma istotne znaczenie w przypadku uczniów, którzy muszą przebywać dłużej w szkole ze względu na czas pracy rodziców lub organizację dojazdu. Coraz więcej dzieci korzysta ze świetlicy szkolnej, wydłuża się też czas ich pobytu, dlatego ważne jest, aby było to miejsce zapewniające uczęszczającym tam uczniom poczucie bezpieczeństwa oraz gwarantujące ciągłość pracy wychowawczej. Świetlica, odpowiednio do istniejących potrzeb, winna zagwarantować uczniom interesujące spędzanie czasu, poprzez organizację zajęć rozwijających różnorodne umiejętności, a także zapewnić możliwość zespołowej nauki, udzielanie indywidualnej pomocy uczniom mającym trudności w nauce, uczyć ich pożytecznego organizowania sobie czasu wolnego, kształtować nawyki korzystania z kulturalnej rozrywki, sportu i zabawy na świeżym powietrzu.

Resort edukacji, wprowadzając dla nauczycieli obowiązek realizacji dodatkowych godzin przeznaczonych na zajęcia uwzględniające potrzeby i zainteresowania uczniów, w tym także organizację zajęć opieki świetlicowej zakładał, że będzie to służyło wydłużeniu czasu pracy świetlicy bądź uatrakcyjnieniu oferty kierowanej do uczniów. Dlatego niedopuszczalne są działania niektórych samorządów, które w ramach oszczędności likwidują etaty wychowawców świetlicy i sprowadzają zajęcia opieki świetlicowej li tylko do sprawowania opieki przez zmieniających się nauczycieli (w ramach realizacji tzw. godzin karcianych). Zdaniem ZNP, jest to zaprzeczenie ciągłości pracy wychowawczej oraz nie sprzyja tworzeniu atmosfery bezpieczeństwa i realizacji zadań przypisanych w systemie świetlicom szkolnym.

#### **Nasze rekomendacje:**

- Wprowadzenie ustawowych regulacji, gwarantujących funkcjonowanie świetlicy w każdej szkole podstawowej i gimnazjum.
- Nowelizacja zapisów art. 42 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy Karta Nauczyciela w celu zahamowania procesu likwidacji etatów nauczycieli świetlic szkolnych.

### **3.4. Dożywianie**

Od lat rząd i jego agencje organizują szereg akcji wspierających system dożywiania dzieci w szkole. Funkcjonuje rządowy program *Dożywianie w szkole*. Agencja Rynku Rolnego realizuje programy *Owoce w szkole*, *Szklanka mleka*. O tym, że potrzeby w tym zakresie są ogromne świadczy również szereg akcji organizowanych przez organizacje pozarządowe lub stowarzyszenia firm i producentów, np. program *Pajacyk czy Podziel się posiłkiem*.

Pomoc w formie dożywiania dzieci w szkole przysługuje rodzinom, w których dochód netto w rodzinie nie przekracza kwoty 526,50 zł na osobę. Problemem jest tak niska kwota kryterium dochodowego uprawniającego do skorzystania z akcji dożywiania. Kolejnym problemem są wymagania związane z koniecznością złożenia szeregu zaświadczeń dokumentujących dochód. Tymczasem, w przypadku wielu rodzin dotkniętych patologią jest to wymóg nie do zrealizowania, w rezultacie z przyczyn wyłącznie formalnych wiele dzieci pozbawionych jest możliwości skorzystania z tej pomocy.

W latach 2010-2013 zwiększono liczbę uczniów i dzieci, którym udziela się pomocy w szczególnie uzasadnionych przypadkach. W takiej sytuacji dyrektor szkoły (przedszkola) udziela pomocy bez ustalania sytuacji rodziny (rodzinny wywiad środowiskowy) oraz bez decyzji administracyjnej wydanej przez ośrodek pomocy społecznej. Liczba dzieci i uczniów, korzystających w tym trybie z dożywiania nie może przekroczyć 20 proc. liczby uczniów i dzieci ogółem dożywianych w szkołach i przedszkolach na terenie gminy w danym miesiącu na podstawie decyzji wydanych przez odpowiedni ośrodek pomocy społecznej. Nadal jednak jest to niewystarczająca pomoc, gdyż potrzeby znacznie przekraczają te limity.

Sprzymierzeńcem niedożywionych dzieci w szkole jest stołówka szkolna i zatrudnione tam osoby. Przygotowany w stołówce obiad to dla wielu uczniów jedyny ciepły posiłek w ciągu dnia. To przede wszystkim pracownicy szkolnej stołówki, a nie zewnętrznej firmy cateringowej, są w stanie rozeznaczyć potrzeby uczniów w tym zakresie. Istnienie stołówki szkolnej jest gwarancją prawidłowej realizacji zadań opiekuńczych szkoły.

**Nasze rekomendacje:**

- Zwiększenie kwoty kryterium dochodowego uprawniającego do dożywiania.
- Umożliwienie większej niż obecnie liczbie dzieci korzystania z dożywiania bez dodatkowych wymagań formalnych określonych w przepisach prawa.
- Zahamowanie procesu likwidacji stołówek szkolnych.



### III. Pracownicy oświaty

Edukacja to podstawowy fundament naszej cywilizacji i główna dziedzina inwestowania w przyszłość, która zadecyduje o utrzymaniu ciągłości rozwoju cywilizacyjnego Polski. Dzięki zaangażowaniu pracowników oświaty oraz konsekwencji w nauczaniu i wychowaniu, szkoły i placówki oświatowe są coraz bardziej przyjazne i otwarte, a młodzi Polacy coraz lepiej przygotowani do wyzwań, które niesie dzisiejszy świat. Przemiany w oświacie powinny zatem uwzględniać wyjątkową rolę nauczyciela w ich przeprowadzaniu oraz w sprawach funkcjonowania całego systemu edukacyjnego. Edukacja nauczycieli i dobór do zawodu oraz odpowiedni status zawodowy pracowników oświaty powinny być strategicznym kierunkiem działań państwa. Konieczne jest zatem rzeczywiste przywrócenie prestiżu zawodu nauczycielskiego w Polsce, od którego w głównej mierze zależą będą wyniki nauczania. Dlatego zmiany zachodzące w oświacie powinny zmierzać do:

- dostosowania systemu kształcenia i doskonalenia nauczycieli do wyzwań współczesnej szkoły
- modyfikacji systemu awansu zawodowego
- utrzymania statusu prawnego zawodu nauczyciela

#### 1. Dostosowanie systemu kształcenia i doskonalenia nauczycieli do wyzwań współczesnej szkoły

##### 1.1. System kształcenia nauczycieli

System i jakość edukacji nauczycielskiej jest jednym z kluczowych problemów polityki edukacyjnej państwa. Współczesny nauczyciel funkcjonuje w permanentnie zmieniającej się rzeczywistości. Rozszerza się sfera zadań nauczyciela, wykraczająca poza klasyczne funkcje kształcące. Zmieniająca się szkoła wymaga od nauczycieli szerokiej wiedzy kierunkowej, a także wiedzy o rozwoju człowieka, społeczeństwa i edukacji oraz profesjonalnych kompetencji w wielu obszarach. Nauczyciel, jak każdy inny pracownik, ma prawo oczekiwać, że studia wyższe przygotują go do dobrego, pozbawionego kompleksów funkcjonowania w zakładzie pracy, którym w jego przypadku jest szkoła. Dlatego należy postawić na staranne kształcenie i dobór kandydatów do tego zawodu. Wyzwaniem dla polskiego systemu edukacji jest zapewnienie dopływu do zawodu najlepszych kandydatów, ale też znalezienie skutecznego sposobu na utrzymanie ich w zawodzie i zagwarantowanie stałego rozwoju zawodowego. Związek Nauczycielstwa Polskiego jest zwolennikiem podjęcia szerokiej dyskusji na ten temat, z udziałem nauczycieli, dyrektorów szkół, decydentów oświatowych oraz ekspertów.

W roku 2009 odsetek nauczycieli z wykształceniem wyższym osiągnął 97 proc. (wzrósł o ponad 20 proc. w stosunku do roku 2000), co stanowi jeden z najwyższych wskaźników wykształcenia nauczycieli w Europie. Corocznie uczelnie opuszcza duża grupa osób posiadających formalne kwalifikacje do nauczania, znacznie przewyższająca zapotrzebowanie systemu oświaty na nowych nauczycieli. Niestety, Ministerstwo Edukacji Narodowej, a także Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego nie prowadzą monitoringu potrzeb systemu oświaty.<sup>31</sup>

Przygotowanie nauczycieli do pracy po ukończeniu studiów jest niesatysfakcjonujące. System kształcenia nauczycieli stanowi przedmiot krytyki ze strony wielu środowisk, a przede wszystkim środowiska nauczycielskiego. Potwierdzają to wyniki badania z 2004 r. przeprowadzonego przez Instytut Spraw Publicznych, wskazujące między innymi na potrzebę zmiany zasad rekrutacji dla kandydatów na nauczycieli i naboru do zawodu, niewłaściwy sposób organizacji kształcenia praktycznego, złe przygotowanie metodyczne (zbyt mały zakres wiedzy o metodach kształcenia, doborze środków dydaktycznych, podstawie programowej), brak umiejętności rozwiązywania problemów wychowawczych, czy też niezajomość prawa oświatowego. Nowszych danych dotyczących przygotowania do zawodu i jakości kształcenia nauczycieli dostarczają wyniki

31 Raport o stanie edukacji 2010. Społeczeństwo w drodze do wiedzy

międzynarodowego badania TEDS-M 2008 dotyczące kształcenia przyszłych nauczycieli matematyki oraz wyniki badania zrealizowanego przez Związek Nauczycielstwa Polskiego w 2010 r. Wyniki badania TEDS-M 2008 wykazały, że słabą stroną w przygotowaniu przyszłych nauczycieli do pracy z uczniami okazały się możliwości zdobywania wiedzy i umiejętności z zakresu wykorzystywania oceniania w pracy dydaktycznej, brak wystarczającej możliwości uczenia się indywidualizowania pracy dydaktycznej i pracy ze zróżnicowanymi grupami uczniów, czy też uczenia się praktycznych aspektów nauczania. Ponadto, absolwenci kierunków nauczycielskich nie posiadli dostatecznej wiedzy i umiejętności z zakresu planowania pracy dydaktycznej.<sup>32</sup> Projekt badawczy ZNP zrealizowano w celu poznania opinii środowiska nauczycielskiego na temat zmian proponowanych przez resort edukacji, dotyczących pracy nauczyciela z uczniem o specjalnych potrzebach edukacyjnych, które od 2011 r. są stopniowo wdrażane do praktyki szkolnej. Nauczyciele deklarowali niedostatek kompetencji w obszarach diagnostyki pedagogicznej, terapii pedagogicznej, czy też brak kompetencji do prowadzenia zajęć rewalidacyjnych i procesu resocjalizacji.

Wnioski z badań niewątpliwie potwierdzają potrzebę modyfikacji systemu kształcenia nauczycieli.

Propozycja ministerstwa nauki, dotycząca zmiany obowiązujących od 2004 r. standardów kształcenia nauczycieli, nie zyskała powszechnej akceptacji. Poważne wątpliwości wzbudziły określone w projekcie nowych standardów minimalne liczby godzin przeznaczone na zajęcia teoretyczne oraz praktyki, zwłaszcza liczba godzin zajęć przeznaczonych na przygotowanie psychologiczno-pedagogiczne. Zdaniem niektórych ekspertów przyjęcie tych minimów nie pozwoli na realizację treści wskazanych w projekcie i wykształcenie nauczyciela świadomego swej roli. Zaproponowane minima godzinowe wskazują na szukanie oszczędności, a nie zrozumienie istoty kształcenia nauczycieli. Uwagi te podzielił również Związek Nauczycielstwa Polskiego.

Formułowane są ponadto opinie, że treści zawarte w projektowanych przez resort nauki nowych standardach kształcenia nauczycieli nasuwają liczne pytania i wątpliwości, na przykład: jakiego nauczyciela potrzebuje edukacja i szkoła XXI wieku; jak przekonać organizatorów kształcenia przyszłych nauczycieli, że najwyższą rangę powinno mieć w szkole organizowanie uczenia się studentów (uczniów); jak przekonać oświatowych decydentów, jak bardzo potrzebna jest dziś sprawność posługiwania się wiedzą technologiczną oraz umiejętność jej wykorzystania, czy też pytanie, czy i w jakim zakresie projektowane przygotowanie nauczycieli uwzględni zasady i strategie konektywnego uczenia się?<sup>33</sup>

Powyższe wskazuje, że nie tylko wnioski z badań, ale również opinie ekspertów potwierdzają potrzebę zmian w systemie kształcenia nauczycieli. Zmiany te powinny być dogłębnie przemyślane, poprzedzone szeroką dyskusją ze środowiskiem nauczycielskim i naukowym.

#### **Nasze rekomendacje:**

- Monitorowanie potrzeb systemu oświaty (cykliczne badania rynku pracy przeprowadzane na zlecenie resortów edukacji i nauki).
- Określenie kryteriów przydatności kandydatów do zawodu nauczyciela.
- Zmiana standardów kształcenia nauczycieli, szczególnie w obszarze nauczycielskich umiejętności warsztatowych
- Właściwe usytuowanie praktyki i jej roli w procesie kształcenia, przywrócenie szkoły ćwiczeń.

#### **1.2. System doskonalenia nauczycieli**

Rozwój zawodowy nauczycieli jest procesem ciągłym. Konieczne jest więc zapewnienie nauczycielom odpowiednich warunków do doskonalenia w ciągu całego okresu ich aktywności zawodowej.

32 Kształcenie nauczycieli w Polsce. Wyniki międzynarodowego badania TEDS-M 2008

33 dr Julian Piotr Skawiński, *Jak kształcić nauczycieli epoki cyfrowej*, EDUNews.PL – portal o nowoczesnej edukacji

W polskim systemie doskonalenia działalność na rzecz nauczycieli prowadzą placówki publiczne: centralne (3), placówki wojewódzkie (36 w 2008 r., dla por. 41 w roku 2006), publiczne placówki powiatowe i gminne (71 w 2008 r., dla por. 78 w roku 2006) oraz placówki niepubliczne (380 w r. 2008, dla por. 389 w roku 2006). Placówki te podlegają systemowi akredytacji. Na przestrzeni pięciu lat funkcjonowania przepisów dotyczących akredytacji placówek doskonalenia nauczycieli akredytację uzyskało 7 proc. placówek publicznych i 2 proc. placówek niepublicznych. W opinii MEN, powodem tak niewielkiego zainteresowania są zbyt wysokie wymagania stawiane placówkom ubiegającym się o akredytację. Trudności w ich spełnieniu mają przede wszystkim placówki niepubliczne. Największy udział w realizacji wszystkich form doskonalenia nauczycieli w latach 2007 – 2008 miały publiczne placówki doskonalenia nauczycieli (82 proc). Placówki te realizowały przede wszystkim krótkie formy doskonalące (seminaria, konferencje – 84 proc.). Natomiast placówki niepubliczne, mimo że ich udział procentowy w realizacji form doskonalenia nauczycieli kształtował się na poziomie 18 proc., legitymowały się największym udziałem w organizacji kursów kwalifikacyjnych oraz kursów doskonalących (odpowiednio 54 i 44 proc).<sup>34</sup>

W roku szkolnym 2008/2009<sup>35</sup>, według Systemu Informacji Oświatowej, około 2,6 proc. wszystkich nauczycieli uczestniczyło w różnych formach kształcenia, potwierdzających wyższy poziom wykształcenia lub nadających nowe kwalifikacje do nauczania przedmiotu lub prowadzenia zajęć. Natomiast dane dotyczące udziału nauczycieli w formach doskonalących kształtowały się na poziomie ok. 12 proc. Baza danych SIO nie obejmuje nieformalnego doskonalenia (np. samokształcenie, czytanie literatury). Z analizy danych wynika, że nauczyciele preferują krótsze formy doskonalące. 39 proc. badanych polskich nauczycieli gimnazjów (według badania TALIS) stwierdziło, że nie znajduje dla siebie odpowiedniej oferty. Blisko 30 proc. respondentów chce się doskonaląc w zakresie pracy z uczniem ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, badani wskazywali również na potrzebę kształcenia w zakresie indywidualizacji nauczania, poradnictwa na rzecz uczniów, wykorzystywania w nauczaniu umiejętności z zakresu technik komputerowych. Polscy nauczyciele, biorący udział w badaniu TALIS, za główną przyczynę nieuczestniczenia w większej liczbie szkoleń uznali ponoszone koszty doskonalenia, a ponadto niemożność pogodzenia nauki z planem pracy szkoły, brak odpowiednich szkoleń, obowiązki rodzinne, czy też brak wsparcia ze strony pracodawcy.

Niezwykle istotną rolę w systemie doskonalenia nauczycieli pełnią doradcy. Niestety, dane dotyczące funkcjonowania doradztwa metodycznego wskazują, że obecny system nie zapewnia nauczycielom równego dostępu do tej formy wsparcia metodycznego. Obserwujemy systematyczny spadek liczby doradców: w 1992 r. było 2740 doradców, natomiast w roku szkolnym 2007/2008 już tylko 1733. Również zdaniem MEN trudno jest pozytywnie ocenić stan doradztwa metodycznego, także ze względu na bardzo nierównomierne rozłożenie pod względem liczby doradców w poszczególnych województwach, powiatach i gminach, jak i pod względem specjalności przedmiotowych. Liczba nauczycieli przypadających na jednego doradcę jest bardzo wysoka (w r. szk. 2007/2008 – 346 nauczycieli), w wielu regionach nie ma doradztwa metodycznego dla niektórych specjalności<sup>36</sup>.

Jednocześnie, zdaniem Związku Nauczycielstwa Polskiego, obowiązujące przepisy w zbyt wąskim zakresie regulują kwestię wymagań kwalifikacyjnych stawianych doradcom metodycznym, odnosząc się wyłącznie do stopnia awansu zawodowego i stażu pracy.

Powołując się na badania ISP należy zwrócić uwagę na nieracjonalną dystrybucję wsparcia zawodowego z punktu widzenia stażu nauczycielskiego. Niewystarczająco wspiera się nauczycieli początkujących oraz nauczycieli o długim stażu. Wyniki badań ISP wskazują też na potrzebę monitorowania dostępu do sieci doradztwa nauczycieli z małych miejscowości i terenów wiejskich, z uwagi na dysproporcję w dostępie na korzyść nauczycieli z dużych miast.

34 Doskonalenie nauczycieli i doradztwo metodyczne w systemie oświaty, MEN 2009

35 Dane dla poprzedniego roku sprawozdawczego

36 Doskonalenie nauczycieli i doradztwo metodyczne w systemie oświaty, MEN 2009

W ramach lokalnych systemów doradztwa wszyscy nauczyciele powinni mieć zagwarantowany dostęp do pomocy metodycznej traktowanej jako jeden z istotnych elementów wsparcia zawodowego nauczycieli. Kolejnym ważnym elementem tego systemu jest rozwój placówek doskonalenia zawodowego nauczycieli i bibliotek pedagogicznych, których liczba systematycznie zmniejsza się, a także rozwój sieci poradni psychologiczno-pedagogicznych.

Zdaniem Związku Nauczycielstwa Polskiego należy utrzymać obowiązujący obecnie system finansowania kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli. Podejmowane próby odejścia od rozwiązań przyjętych w ustawie Karta Nauczyciela nie znajdują uzasadnienia. Potwierdzają to wyniki badania zrealizowanego przez Związek Nauczycielstwa Polskiego<sup>37</sup>.

#### **Nasze rekomendacje:**

- Poprawa jakości i efektywności systemu doskonalenia nauczycieli.
- Zwiększenie dostępności sieci doradztwa dla nauczycieli.
- Określenie szczegółowych kryteriów doboru kandydatów na stanowisko doradcy metodycznego.
- Wprowadzenie obowiązku akredytacji placówek doskonalenia nauczycieli.
- Utrzymanie obecnie funkcjonującego systemu finansowania kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli.
- Wzmocnienie systemu wsparcia zawodowego nauczycieli.

## **2. Modyfikacja systemu awansu zawodowego nauczycieli.**

W roku 2000 do pragmatyki nauczycielskiej wprowadzono system awansu zawodowego, z którym wiąże się szereg wymagań służących osiągnięciu profesjonalizmu w zawodzie nauczyciela. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli (2008) system ten, mimo wielu mankamentów eliminowanych kolejnymi zmianami w przepisach prawa, spełnił najważniejsze cele związane z motywowaniem nauczycieli do podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz podwyższeniem ich statusu zawodowego. Jednak obecnie nie jest on satysfakcjonujący dla wszystkich nauczycieli, bowiem nie gwarantuje nauczycielom dyplomowanym dalszego rozwoju kariery zawodowej. Ze względu na średni wiek osiągania stopnia nauczyciela dyplomowanego (około 40 lat), jak również mając na względzie fakt, że w roku szkolnym 2009/10 nauczyciele z najwyższym stopniem awansu stanowili blisko 41 proc. ogółu nauczycieli – konieczna jest modyfikacja obowiązującego systemu.

System awansu zawodowego należy rozpatrywać w aspekcie projakościowym przy założeniu, że jakość pracy nauczyciela nie może być opisywana wyłącznie poprzez kształtowanie nowych wymagań stanowiących asumpt do częstej zmiany przepisów prawa regulujących ścieżkę kariery zawodowej nauczyciela. Na jakość pracy nauczyciela wpływa bowiem szereg czynników, do których należy przygotowanie zawodowe, otoczenie szkoły, polityka edukacyjna państwa, warunki pracy, nadzór nad szkołami oraz uczeń jako podmiot procesu dydaktycznego. Dlatego system awansu powinien być modyfikowany ze szczególną rozważą, a efektem wprowadzanych zmian powinno być rzeczywiste podniesienie jakości kształcenia, motywacji nauczyciela do podnoszenia kwalifikacji oraz doskonalenia zawodowego, poczucia stabilizacji zawodowej i prestiżu społecznego zawodu nauczyciela. Kariera zawodowa nauczyciela nie może zależeć od możliwości finansowych samorządu (charakter awansu demotywujący i w dużym stopniu elitarny) i oceny jego pracy przez społeczność szkolną, co w konsekwencji może prowadzić do obniżenia jakości kształcenia, a także stosowania przez poszczególne samorządy (a nawet szkoły) różnych kryteriów przyznawania nauczycielom stopni awansu zawodowego. Stąd wszystkie elementy systemu awansu zawodowego nauczyciela, w tym ocena jego dorobku zawodowego, powinny być regulowane centralnie. Awans nauczyciela powinien zależeć od nadzoru pedagogicznego oraz zewnętrznych instytucji administracji szkolnej, a nie

37 Badania ankietowe ZNP dotyczące realizacji art. 70 ustawy Karta Nauczyciela, 2009 r.

od subiektywnych często ocen społeczności szkolnej, tj. rad rodziców czy samorządów uczniowskich. Mankamenty występujące w systemie awansu zawodowego powinny być eliminowane, jednak w taki sposób, by projektowane modyfikacje (zmiany) faktycznie umożliwiały pedagogom rozwój zawodowy i planowanie własnej kariery w wieloletniej perspektywie.

#### **Nasze rekomendacje:**

- Utrzymanie na poziomie ustawowym dotychczasowych rozwiązań w zakresie awansu zawodowego nauczycieli.
- Wprowadzenie możliwości uzyskania stopni specjalizacji zawodowej przez nauczyciela dyplomowanego, w powiązaniu z gwarancją wzrostu wynagrodzenia zasadniczego i awansu zawodowego.

### **3. Status prawny zawodu nauczyciela**

Edukacja dzieci i młodzieży jest naszym wspólnym dobrem. Od jej jakości zależy rozwój Polski. Edukacja musi uwzględniać potrzeby, oczekiwania i aspiracje jak najszerzej grupy obywateli. Za pozycję edukacji w ogólnej polityce państwa odpowiada rząd i parlament, za jej jakość (efektywność) główną odpowiedzialność ponoszą nauczyciele. To od nich zależy sukces polskiej szkoły. Kluczowe dla poziomu kształcenia dzieci i młodzieży jest zatem usytuowanie i ranga społeczna zawodu nauczyciela. Wpływ na budowanie prestiżu i atrakcyjności zawodu nauczyciela, a także poczucia satysfakcji zawodowej mają warunki pracy, między innymi wysokość wynagrodzenia, wymiar pensum dydaktycznego, zasady zatrudniania i awansowania.

Nauczyciele w publicznych szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego zatrudniani są na mocy ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela. Ustawa ta szczegółowo reguluje warunki pracy nauczycieli, ich obowiązki, prawa oraz drogę awansu zawodowego i sposób wynagradzania. Natomiast nauczyciele szkół publicznych prowadzonych przez inne niż wymienione wyżej podmioty oraz nauczyciele szkół niepublicznych zatrudniani są na podstawie przepisów ogólnych prawa pracy, tylko niektóre przepisy ustawy Karta Nauczyciela stosuje się wobec tych nauczycieli. Obecnie sektor publiczny zatrudnia 92,1 proc. wszystkich nauczycieli, najwięcej w placówkach pozostających w gestii gmin. W sektorze prywatnym funkcjonuje 7,9 proc. wszystkich etatów nauczycielskich<sup>38</sup> (według danych Systemu Informacji Oświatowej w roku szkolnym 2009/10 w systemie oświaty zatrudnionych było 659,4 tys. osób).

Obowiązująca pragmatyka zawodowa nauczycieli (ustawa Karta Nauczyciela) jest przedmiotem krytyki, jako regulacja przestarzała (wielokrotnie nowelizowana), utrudniająca prowadzenie racjonalnej polityki kadrowej. Trzeba jednak pamiętać, że ustawa ta ma też wielu zwolenników, gdyż gwarantuje porównywalne warunki pracy dla całego stanu nauczycielskiego<sup>39</sup>.

W marcu 2010 r. w Ministerstwie Edukacji Narodowej rozpoczął prace Zespół opiniodawczo-doradczy do spraw statusu zawodowego nauczycieli. Zadaniem Zespołu jest przygotowanie propozycji założeń dokumentu dotyczącego statusu zawodowego nauczycieli. Jest on miejscem wielostronnego dialogu społecznego. Dzięki niemu wszystkie zainteresowane strony: rządowa, związkowa i pracodawcza oraz reprezentanci różnych organizacji i instytucji edukacyjnych, czy samorządowych mają możliwość wymiany poglądów, merytorycznej dyskusji oraz wspólnego poszukiwania odpowiedzi na trudne pytania. Duży niepokój środowiska nauczycielskiego, w tym organizacji związkowych, wzbudziły propozycje strony rządowej i samorządowej zmierzające do ograniczenia praw pracowniczych nauczycieli i demontażu systemu edukacji w Polsce. Za tymi działaniami nie stoi troska o jakość edukacji. Celem samorządów, czego ich przedstawiciele nie kryją, są oszczędności i redukcja wydatków związanych z prowadzeniem publicznych placówek oświatowych. Obserwujemy wzmożoną aktywność samorządów wymierzoną przeciwko nauczycielom, prowadzącą de facto

38 Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2009/2010, GUS

39 Raport o stanie edukacji 2010. Społeczeństwo w drodze do wiedzy.

do obniżenia rangi zawodu nauczyciela i pozbawienia go niezależności i poczucia bezpieczeństwa w zawodzie. Negatywne konsekwencje każdej nieprzemyślanej zmiany statusu zawodowego pracowników szkół odczuwają nie ich inspiratorzy, ale uczniowie. Koniunkturalizm projektodawców zmian może w przyszłości doprowadzić do obniżenia jakości edukacji i zatrzymać wzrost poziomu wiedzy i umiejętności, jaki wśród polskich uczniów odnotowuje w ostatnich latach międzynarodowe badanie PISA.

Ranga społeczna zawodu nauczyciela i wiążąca się z tym jakość kształcenia jest zbyt ważną sprawą, by podejmować kluczowe decyzje tylko na podstawie rachunku ekonomicznego. Szansą na przedstawienie rzetelnego obrazu pracy nauczyciela będzie wiedza uzyskana z rozpoczętego przez Instytut Badań Edukacyjnych badania czasu i warunków pracy nauczycieli. Jest to pierwsze w Polsce kompleksowe badanie tej problematyki, prowadzone z inicjatywy Związku Nauczycielstwa Polskiego<sup>40</sup>.

Przepisy ustawy Karta Nauczyciela niewątpliwie należy dostosowywać do zmieniających się warunków, jednak nie można rezygnować z zawartych w nich szczególnych regulacji, wynikających ze specyfiki zawodu nauczycielskiego. Oświata i jej pracownicy – także ci zatrudnieni w szkołach i placówkach niepublicznych – potrzebują gwarancji stabilizacji zawodowej. Dlatego to Państwo, na szczeblu centralnym, powinno regulować status zawodowy nauczycieli. Nie powinien on zależeć od organu prowadzącego, od zapatrywań i systemu gradacji priorytetów lokalnych samorządów.

Jednocześnie należy mieć na uwadze, że w dobie niżu demograficznego, powodującego zmniejszenie średniej liczby uczniów (w roku 1990 do szkół uczęszczało 7,5 mln uczniów, obecnie jest ich o 25 proc. mniej), samorządy szukając oszczędności podejmują liczne decyzje o likwidacji i przekształcaniu szkół i placówek oświatowych. Decyzje te skutkują zmniejszeniem stanu zatrudnienia nauczycieli. Likwidowanie etatów nauczycielskich, wydawanie dyspozycji o niezatrudnianiu nowych nauczycieli, czy też wprowadzanie zakazu ponownego zatrudniania nauczycieli mających prawo do emerytury to, niestety, częste obecnie praktyki stosowane przez organy prowadzące. Ponadto, wejście w życie nowej podstawy programowej kształcenia ogólnego w szkołach ponadgimnazjalnych w roku szkolnym 2012/2013, a także wprowadzane właśnie zmiany w szkolnictwie zawodowym, mogą stanowić kolejny element prowadzący do spadku liczby zatrudnionych nauczycieli. Ta niekorzystna tendencja stanowi, zdaniem Związku Nauczycielstwa Polskiego, argument do tworzenia rozwiązań prawnych umożliwiających wykorzystanie kwalifikacji zawodowych nauczycieli w pełniejszym niż obecnie zakresie.

#### **Nasze rekomendacje:**

- Centralne, na poziomie ustawy Karta Nauczyciela, regulowanie najważniejszych kwestii dotyczących zawodu nauczyciela, tj.:
  - 1) zasad zatrudniania i zwalniania nauczycieli, w tym na podstawie mianowania
  - 2) maksymalnego wymiaru pensum dydaktycznego nauczycieli zatrudnionych na poszczególnych stanowiskach
  - 3) gwarantowanej minimalnej wysokości wynagrodzenia nauczycieli, składającego się z określanego corocznie przez ministra właściwego ds. oświaty wynagrodzenia zasadniczego oraz dodatków, określanych na poziomie organów prowadzących
  - 4) awansu zawodowego, opartego o indywidualny rozwój i osiągnięcia nauczycieli, przyznawanego przez nadzór pedagogiczny i zewnętrzne instytucje administracji szkolnej
  - 5) przysługujących nauczycielom świadczeń pracowniczych, w tym zwłaszcza:
    - rodzaju i wysokości świadczeń socjalnych

---

40 Strona [www.znp.edu.pl](http://www.znp.edu.pl)

- zasad korzystania z urlopów dla poratowania zdrowia
- zasad naliczania i korzystania z funduszu na kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli
- wymiaru urlopu wypoczynkowego nauczycieli.
- Regulowanie w ustawie Karta Nauczyciela – w większym niż obecnie stopniu - stosunków służbowych nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy inne niż jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, zwłaszcza w zakresie zasad nawiązywania i rozwiązywania stosunków pracy.
- Tworzenie rozwiązań prawnych na rzecz pełniejszego wykorzystania kwalifikacji zawodowych nauczycieli.

#### **4. Pracownicy niebędący nauczycielami**

Rozwiązania zawarte w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych przekazują do kompetencji dyrektorów szkół i placówek oświatowych między innymi prawo określania:

- 1) kwalifikacji wymaganych od pracowników niebędących nauczycielami,
- 2) maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego,
- 3) warunków przyznawania premii i nagród,
- 4) warunków przyznawania dodatku funkcyjnego i dodatku specjalnego.

Przyjęte rozwiązania oznaczają prawie 40 tysięcy regulaminów wynagradzania, co doprowadziło do znacznego zróżnicowania poziomu wynagrodzeń pracowników zatrudnionych na takich samych stanowiskach w szkołach oraz placówkach oświatowych i opiekuńczo-wychowawczych, prowadzonych przez ten sam organ prowadzący. Dotyczy to zarówno ich wynagrodzenia zasadniczego, dodatków, jak również nagród i premii. Jednocześnie wymagania kwalifikacyjne w odniesieniu do pracowników zatrudnionych na takich samych stanowiskach w obrębie jednej jednostki samorządu terytorialnego są diametralnie różne.

Należy zatem dokonać zmian w ustawie o pracownikach samorządowych w taki sposób, by zasady i kryteria wynagradzania, które obecnie ustalane są przez dyrektora szkoły lub placówki były ustalane na poziomie organu prowadzącego. Byłby to akt prawa miejscowego, podlegający konsultacji ze związkami zawodowymi w porozumieniu z poszczególnymi dyrektorami szkół oraz placówek oświatowych i opiekuńczo-wychowawczych.

#### **Nasze rekomendacje:**

- Zmiana ustawy o pracownikach samorządowych (określenie ogólnych zasad wynagradzania pracowników samorządowych na poziomie jednostki samorządu terytorialnego).

## IV. Szkolnictwo wyższe i nauka

Szkolnictwo wyższe i nauka stanowią najbardziej prorozwojowe we współczesnym świecie dziedziny życia społeczno-gospodarczego<sup>41</sup>, od rozwoju których w decydującym stopniu zależą wiedza, i kreatywność młodego pokolenia, przygotowanie niezbędnych kadr, postęp techniczno-ekonomiczny oraz innowacyjność gospodarki. W krajach Unii Europejskiej w ramach realizacji Strategii Lizbońskiej przywiązywano dużą wagę do inwestycji w kapitał ludzki i podkreślano, że nakłady przeznaczone na edukację i badania są czynnikiem tak samo determinującym rozwój, jak i inwestycje kapitałowe oraz rzeczowe<sup>42</sup>. W warunkach współczesnych, szczególnie w fazie wychodzenia z kryzysu gospodarczego, inwestowanie w te dziedziny jest istotne dla umacniania potencjału długookresowego wzrostu oraz daje możliwość elastycznego reagowania na zmiany technologiczne i demograficzne mające wpływ na nowo kształtujący się rynek pracy. W większości krajów OECD wydatki publiczne na naukę i edukację, w tym na szkolnictwo wyższe, stanowią znaczącą pozycję w budżetach i są społecznym priorytetem, tymczasem w Polsce obszary te, od których zależą przyszłość Polski i jej pozycja w Europie, pozostają od wielu lat zaniedbane w porównaniu do przeciętnych wskaźników krajów OECD<sup>43</sup>. Dzieje się tak, pomimo że Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, doceniając znaczenie i wagę tych zagadnień, podjął 13 października 1995 roku rezolucję w sprawie długofalowych założeń polityki edukacyjnej państwa oraz finansowania szkolnictwa wyższego i nauki, wzywającą Rząd do sukcesywnego zwiększania w budżecie państwa wydatków na szkolnictwo wyższe i naukę tak, aby ich poziom – w roku 1997 – mierzony wskaźnikiem PKB wyniósł 2 proc. dla szkolnictwa wyższego i 1 proc. dla nauki<sup>44</sup>. Niestety, pomimo politycznych deklaracji, ogromny wzrost zadań w obszarze szkolnictwa wyższego, jaki nastąpił w okresie transformacji, będący następstwem kilkukrotnego wzrostu liczby kształconych studentów, nie pociągnął za sobą adekwatnego zwiększenia nakładów ze środków publicznych, co, uwzględniając wydatki na jednego studenta, sytuuje Polskę na jednym z końcowych miejsc pośród krajów OECD<sup>45</sup>.

Obecny stan szkolnictwa wyższego i nauki w Polsce jest rezultatem wieloletnich zaniedbań inwestycyjnych oraz przyjętego u progu procesu transformacji założenia, że edukacja (w tym szkolnictwo wyższe) i nauka powinny również w pełni podlegać mechanizmom wolnorynkowym, w których wiedza i wykształcenie są towarami. Otwarcie wolnorynkowe spowodowało lawinowy wzrost liczby kształconych studentów, co oznaczało szerszy dostęp obywateli do edukacji na poziomie wyższym. W wyniku tego w okresie ostatnich dwudziestu lat współczynniki skolaryzacji w szkolnictwie wyższym wzrosły ponad czterokrotnie i tak współczynnik skolaryzacji brutto wzrósł z 12,9% w roku akademickim 1990/1991 do 53,8% w roku akademickim 2010/2011, a netto – odpowiednio z 9,8% do 40,8%<sup>46</sup>. Za ogromnym rozwojem ilościowym szkolnictwa wyższego nie nadążała podaż kadry akademickiej. W ciągu 20 lat, liczba studentów wzrosła pięciokrotnie, a liczba nauczycieli akademickich tylko o 60 procent<sup>47</sup>. W konsekwencji powstała dysproporcja między liczbą

41 Środki publiczne zainwestowane w edukację przynoszą wielorakie korzyści, w tym z tytułu podatków od wyższych dochodów. Średnio w krajach OECD, mężczyzna z wykształceniem wyższym, w całym okresie aktywności zawodowej, przynosi państwu dochód z tytułu podatku dochodowego i składek na ubezpieczenie społeczne o 119 000 USD większy w porównaniu z osobą z wykształceniem średnim. Nawet po odjęciu środków publicznych przeznaczonych na sfinansowanie kształcenia studenta w szkolnictwie wyższym, korzyść wynosi średnio 86 000 USD, czyli prawie trzykrotnie więcej niż kwota inwestycji publicznych przeznaczonych na studenta w szkolnictwie wyższym (wg *Edukacja w zarysie 2010: wskaźniki OECD. Podsumowanie w języku polskim*, ISBN: 978-92-64-055988, s. 2).

42 Raport Program operacyjny „Wykształcenie i kompetencje” Narodowy Plan Rozwoju 2007-2013, Ministerstwo Edukacji Narodowej, projekt wersja z 12 września 2005 r., s. 4.

43 Por. *Education at a Glance 2011: OECD Indicators* ISBN: 978-92-64-11705-1 (pdf) Publication: 13/9/2011, *Science, Technology and Competitiveness key figures report 2008/2009*, European Commission, 2008, ISBN 978-92-79-10173-1 oraz *Science, technology and innovation in Europe: 2011 edition*, European Commission, ISBN 978-92-79-19843-4.

44 Rezolucja Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 października 1995 r. w sprawie założeń polityki edukacyjnej państwa oraz finansowania szkolnictwa wyższego i nauki. Monitor Polski, rok 1995, Nr 54, poz. 586.

45 *Education at a Glance 2011: OECD Indicators* ISBN: 978-92-64-11705-1 (pdf) Publication: 13/9/2011, Table B1.1a, s. 218.

46 *Szkoły wyższe i ich finanse w 2010 r.*, GUS, Warszawa, grudzień 2011, Tabl. 2, s. 26.

47 *Raport o stanie edukacji 2010. Społeczeństwo w drodze do wiedzy*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2010, s. 71.



nauczycieli akademickich a liczbą studentów, powszechnymi zjawiskami są wieloetatowość i wielozatrudnienie (czyli współpraca z uczelnią w innej formie niż etatowo, najczęściej w oparciu o umowę cywilno-prawną). Praktyka zatrudniania w ten sposób umożliwiła w pierwszej dekadzie transformacji szkolnictwa wyższego dynamiczny rozwój, zwłaszcza sektora niepublicznego, ale obecnie wieloetatowość jest poważnym mechanizmem antyjakościowym, bo nie gwarantuje właściwego kontaktu między studentem a nauczycielem akademickim<sup>48</sup>, a ponadto opóźnia rozwój naukowy kadry akademickiej. Główną przyczyną poszukiwania dodatkowego zatrudnienia przez nauczycieli akademickich jest niski, niekonkurencyjny poziom wynagrodzeń w uczelniach publicznych wynikający z niedostatecznej wysokości nakładów budżetowych na szkolnictwo wyższe zwłaszcza w ostatnich latach. Te wszystkie kwestie są ze sobą ściśle powiązane i nie da się traktować ich oddzielnie. Bez rozwiązania kwestii zatrudnienia nauczycieli akademickich w wielu miejscach pracy jednocześnie nie da się odpowiedzieć na problem pogarszającej się jakości kształcenia. Z kolei bez znacznego podniesienia płac pracowników szkolnictwa wyższego nie rozwiąże się problemu wieloetatowości.

Niedostatek środków finansowych, zaniedbania systemowe oraz utrzymywanie wieloszczeblowego modelu kariery akademickiej w obszarze nauki i szkolnictwa wyższego doprowadziły ten sektor do stanu zapaści. Objawia się on obniżeniem jakości kształcenia, dekapitalizacją majątku, zubożeniem większości pracowników uczelni wyższych, zbiurokratyzowaniem procedur awansu i rozwoju naukowego, niską efektywnością i utylitarnością nakładów na badania naukowe, a także niedostatecznym otwarciem na potrzeby gospodarki oraz oczekiwania i aspiracje społeczeństwa. Zmiany projakościowe w obszarze szkolnictwa wyższego są konieczne i środowisko akademickie wiązało duże nadzieje z przygotowywaną od roku 2008 reformą. Wprawdzie uchwalona w marcu br. obszerna nowelizacja<sup>49</sup> przyjętej niedawno, bo w 2005 r. ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym*, przyniosła zasadnicze zmiany m. in. w stosunkach pracowniczych, ale wniesiona została do Sejmu RP przed przyjęciem przez rząd strategii rozwoju szkolnictwa wyższego, a pośpiech przy jej legislacji uniemożliwił szeroką debatę parlamentarną. Znamienne jest, że nowelizacja nie gwarantuje ustawowego zwiększenia poziomu finansowania szkolnictwa wyższego ze środków publicznych i wzrostu wynagrodzeń nauczycieli akademickich, a ponadto ogranicza, poza grupą wybranych studentów, możliwości bezpłatnego studiowania na dwu kierunkach, a niektóre rygory dotyczą tylko uczelni publicznych i zatrudnionej tam kadry naukowo-dydaktycznej. Przyjęte w nowelizacji rozwiązania w sprawach pracowniczych oznaczają dalszą deprecjację statusu nauczycieli akademickich, deregulację ich stosunku pracy oraz nierówne traktowanie uzależnione od pozycji naukowej. Prowadzi to do pogłębienia podziału nauczycieli akademickich na wąską grupę uprzywilejowanych profesorów tytularnych oraz pozostałą resztę o ograniczonych prawach pracowniczych.

Związek Nauczycielstwa Polskiego uważa, że żadne reformy nie przyniosą pożądaných rezultatów bez zmiany podejścia elit rządzących i decydentów do edukacji na wszystkich szczeblach, wyrażającego się zaprzestaniem traktowania jej jako obciążenia dla budżetu państwa, a dostrzeżenie i uznanie, iż finansowanie sfery nauki i edukacji jest najlepszą inwestycją, dającą wysoką stopę zwrotu<sup>50</sup>. ZNP w pełni solidaryzuje się z wyrażanymi powszechnie żądaniem środowisk akademickich i naukowych o znaczące zwiększenie środków budżetowych przeznaczonych w Polsce na szkolnictwo wyższe i naukę, zgodnie z przyjętymi w Unii Europejskiej założeniami Strategii Lizbońskiej i Strategii Europa 2020. Środki te są niezbędne do zrealizowania koniecznych zmian projakościowych w systemie edukacji na poziomie wyższym, podniesienia efektywności badań naukowych, rozwoju

---

48 *Diagnoza stanu szkolnictwa wyższego w Polsce*. Raport cząstkowy przygotowany przez konsorcjum: Ernst & Young Business Advisory, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, listopad 2009, s. 49.

49 Od 1 października 2011 r. wchodzi w życie Ustawa z 18 marca 2011 r. (Dz. U. Nr 84 poz. 455) o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

50 *Polskie szkolnictwo wyższe. Stan, uwarunkowania i perspektywy*. Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009, s. 86-88 i 91-92, Tabela 1, s. 93.

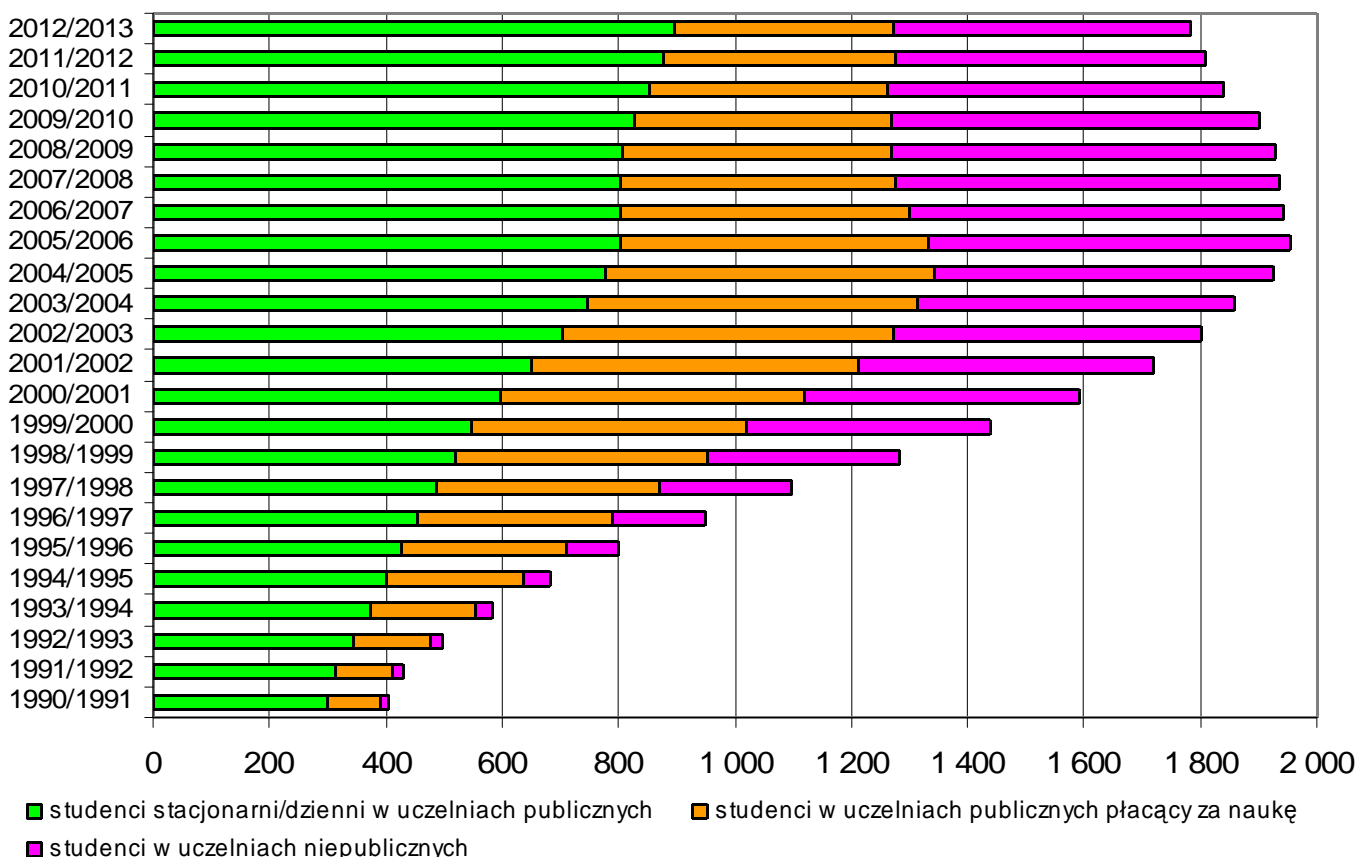
kapitału ludzkiego oraz pełnego otwarcia szkolnictwa wyższego na otoczenie społeczno-gospodarcze. Postulowane przez Związek zmiany obejmują sześciopunktowy pakiet **rekomendacji**.

## 1. Bezpłatne kształcenie w publicznych uczelniach wyższych jako dobro społeczne gwarantowane konstytucyjnie

Prawo do nauki jako jedno z podstawowych praw osoby ludzkiej zawarte jest w dokumentach najważniejszych instytucji międzynarodowych, a edukacja, w tym wyższe wykształcenie, uważana jest za dobro publiczne. W polskim systemie prawa zasady kształcenia na poziomie wyższym wynikają z art. 70 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>51</sup>, co nakłada określone obowiązki na władze państwowe.

W Polsce od początku lat 90. wskaźniki skolaryzacji w szkolnictwie wyższym wzrosły ponad czterokrotnie, podobnie jak liczba studentów, która zwiększyła się z 403,8 tys. w roku 1990/1991 do wartości 1 841,2 tys. w roku akademickim 2010/2011. Szczegółowe dane od roku 1990 w zakresie zmian liczby i struktury studentów w podziale na uczelnie publiczne i niepubliczne ilustruje rys. 4.1.

Rys. 4.1. Liczba studentów w Polsce w latach 1990-2012 [w tys.]<sup>52</sup>.



Od 1990 roku do 2010 liczba studentów w Polsce wzrosła o 370 proc. Główny ciężar kształcenia wzięły na siebie uczelnie publiczne<sup>53</sup>, w których obecnie uczy się 1.273,7 tysięcy studentów (70,4 proc. ogółu studiujących). Na studiach stacjonarnych uczelnie publiczne oferują prawie 880 tysięcy miejsc, na niestacjonarnych niespełna 400 tysięcy. W uczelniach niepublicznych, których jest

51 Art. 70 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)

52 Dane wg raportów GUS *Szkoły wyższe i ich finanse* – roczniki od 2004 do 2010 oraz materiałów na posiedzenie Sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży w dniu 20.12.2011 r.

53 Raport wydany przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów – *Młodzi 2011*, Warszawa 2011, s. 101.

trzykrotnie więcej, kształcą się ponad 530 tysięcy studentów, w większości niestacjonarnych (stanowią oni 29,6 proc. ogółu studiujących). W rezultacie ponad 50 proc. studentów płaci za naukę, co sprawia, że udział wydatków prywatnych na szkolnictwo wyższe (30 proc. w roku 2006) przekracza średnią krajów OECD<sup>54</sup>. Stan taki jest w jaskrawej sprzeczności z normą zawartą w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która mówi wyraźnie, że państwo powinno zagwarantować bezpłatną edukację na wszystkich szczeblach kształcenia, a opłaty publiczne uczelnie wyższe mogą pobierać jedynie za niektóre usługi edukacyjne. Oznacza to, że obowiązkiem władz publicznych jest zapewnienie możliwości zdobycia wyższego wykształcenia bez konieczności opłacania czesnego każdemu obywatelowi, który posiada maturę. Aktualny potencjał szkolnictwa wyższego w Polsce obrazuje tabela 4.1.

Tabela 4.1. Pracownicy i studenci szkół wyższych w Polsce według typów uczelni (na koniec 2010 r.)<sup>55</sup>

Wyszczególnienie wg typów uczelni	Uczelnie publiczne				Uczelnie niepubliczne			
	Liczba uczelni	Nauczyciele akad.		Liczba studentów	Liczba uczelni	Nauczyciele akad.		Liczba studentów
		Ogółem	Podst. miejsce pracy			Ogółem	Podst. miejsce pracy	
Ogółem	132	85 611	56 441	1 261 175	328	17 896	503	580 076
Uniwersytety	17	31 653	22 031	510 169	2	1 317	211	16 627
Uczelnie techniczne	19	18 710	13 952	302 963	4	591	-	15 775
Uczelnie rolnicze	6	5 039	3 930	78 777	1	42	-	1 717
Uczelnie ekonomiczne	5	3 303	2 315	74 101	74	5 666	26	204 324
Uczelnie pedagogiczne	5	3 602	2 739	68 072	13	891	-	34 468
Uczelnie medyczne	9	10 078	7 312	61 957	-	-	-	-
Wyższe szkoły morskie	2	610	460	10 402	-	-	-	-
Akad. wych. fizycznego	6	1 804	1 145	27 574	-	-	-	-
Uczelnie artystyczne	19	3 599	1 841	15 676	3	30	-	768
Uczelnie teologiczne	1	72	42	630	13	792	18	6 154
Uczelnie MON i MSWiA	7	1 880	658	23 718	-	-	-	-
Pozostałe uczelnie	36	5 261	16	87 136	218	8 567	248	300 243

Według stanu na koniec grudnia 2010 r. w szkołach wyższych pracowało 103,5 tys. nauczycieli akademickich (pełnozatrudnionych i niepełnozatrudnionych w przeliczeniu na pełnozatrudnionych). Wśród nauczycieli akademickich było m.in. 24,2 tys. osób zatrudnionych na stanowisku profesora, na stanowisku docenta – 1,4 tys., na stanowisku adiunkta – 43,4 tys. a na stanowisku asystenta – 13,0 tys. Nauczyciele pracujący w szkołach publicznych stanowili prawie 82,7 proc. ogółu zatrudnionych w szkołach wyższych, zaś wykładowcy uczelni niepublicznych – 17,3 proc. Należy jednak zwrócić uwagę, że o ile w uczelniach publicznych dla 66 proc. zatrudnionych nauczycieli akademickich jest to podstawowe miejsce pracy, to w przypadku uczelni niepublicznych odsetek ten wynosi zaledwie niecałe 3 proc.

Udział sektora niepublicznego w całości szkolnictwa wyższego (34 proc. ogólnej liczby studentów) jest w Polsce bardzo wysoki, nie tylko w odniesieniu do innych krajów europejskich, ale także względem USA<sup>56</sup>. Porównanie oferty edukacyjnej sektora publicznego i niepublicznego (Tabela 4.1) wypada jednoznacznie na korzyść uczelni publicznych, które reprezentowane są przez wszystkie typy uczelni, natomiast uczelnie niepubliczne kształcą głównie na kierunkach ekonomicznych, społecznych i pedagogicznych. Ponadto uczelnie publiczne cechują się szerszym zakresem działalności niż szkoły niepubliczne. Są one znacznie bardziej zaangażowane w działalność badawczą i posiadają z tego tytułu znaczące przychody (15,9 proc. całości przychodów operacyjnych), podczas gdy w wyższych

54 *Diagnoza stanu szkolnictwa wyższego w Polsce*, op. cit., s. 62.

55 *Szkoły wyższe i ich finanse w 2010 r.*, op. cit., dane na podstawie Tabl. 3, s. 26, Tabl.1, s. 55 oraz Tabl.40, s. 308-317.

56 *Raport o stanie edukacji 2010*, op. cit., wykres 2.36, s. 69.

szkołach niepublicznych w 2010 r. 90,2 proc. stanowiły przychody z działalności dydaktycznej, a tylko 2,8 proc. przychody z działalności badawczej.

Uwzględniając wszystkie wymienione uwarunkowania Związek Nauczycielstwa Polskiego wyraża przekonanie, że najważniejszą drogą do zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia jest wspieranie i rozwój publicznych szkół wyższych, gdyż tylko one posiadają odpowiednią bazę kadrową i materialną. W ponad trzystu niepublicznych szkołach wyższych działających w Polsce jest zatrudnionych na podstawowym etacie mniej niż tysiąc nauczycieli akademickich. Wynika z tego, że szkoły te funkcjonują wykorzystując zasoby kadrowe szkolnictwa publicznego. Taka sytuacja jest sprzeczna z interesem publicznym, powoduje obniżenie jakości kształcenia w szkołach publicznych, a świadczenie pracy w uczelniach niepublicznych przez nauczycieli akademickich zatrudnionych na podstawowym etacie w sektorze publicznym jest w ewidentnej kolizji z prawem (ustawa o zakazie konkurencji).

Oprócz dbałości o infrastrukturę szkolnictwa wyższego i jakość oferty edukacyjnej, w ramach zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia na poziomie wyższym, do konstytucyjnych obowiązków państwa (art. 70 ust. 4 Konstytucji RP) należy stworzenie systemu indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla studentów. W Polsce wśród bezpośrednich form pomocy finansowej państwa dla studentów dominują dwie: stypendia (pomoc bezzwrotna) i kredyty (pomoc zwrotna). Zdaniem ekspertów OECD, podstawowym instrumentem wyrównywania szans w dostępie do szkolnictwa wyższego winny być stypendia. Dane o pomocy materialnej dla studentów w ostatnich latach przedstawiono w tabeli 4.2.

Tabela 4.2. Pomoc materialna dla studentów i liczba kredytów studenckich w latach 2005-2010<sup>57</sup>

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dotacje z budżetu państwa na pomoc materialną dla studentów (w mln zł)	1 504,2	1 737,1	1 578,5	1 687,4	1 526,3	1 537,0
Studenci otrzymujący stypendia (w tys. osób) <sup>a)</sup>	572,7	562,7	518,8	462,6	430,1	423,5
Studenci korzystający z domów studenckich (w tys. osób)	128,7	126,7	124,1	122,3	123,2	119,0
Udzielone kredyty studenckie – liczba podpisanych umów <sup>b)</sup>	23 949	19 815	16 432	12 329	16 598	17 488

<sup>a)</sup> Dla lat 2007-2010 bez stypendiów ministra; <sup>b)</sup> kolejne lata oznaczają rok akademicki (np. rok 2005 to 2005/2006).

W okresie 2005-2010 dwukrotnie, tj. w latach 2007 i 2009, nastąpiło obniżenie w stosunku do roku poprzedniego wysokości dotacji z budżetu państwa na pomoc materialną dla studentów i w efekcie wysokość dotacji w roku 2010 jest niemal identyczna jak w roku 2005. Przekłada się to na zmniejszenie liczby studentów pobierających stypendia o niemal 150 tysięcy, co stanowi 26 proc. stanu sprzed pięciu lat. Systematycznie maleje także liczba studentów korzystających z domów studenckich (spadek o 7,5 proc. w ciągu 5 lat), co powinno niepokoić w sytuacji, gdy liczba studentów stacjonarnych w uczelniach publicznych w tym okresie wzrosła (rys. 4.1). Także w zakresie pomocy zwrotnej, tzn. udzielonych kredytów studenckich, w stosunku do roku 2005 wystąpił regres.

Związek Nauczycielstwa Polskiego wyraża przekonanie, że publiczna edukacja w zakresie kształcenia na poziomie wyższym, z mocy zapisów konstytucyjnych, powinna pozostawać w centrum zadań realizowanych przez organy państwa i dlatego opowiada się za ochroną publicznego szkolnictwa wyższego oraz zwiększeniem materialnego wsparcia szerokiego dostępu młodzieży do studiów i nieodpłatnego kształcenia.

57 Dane o pomocy materialnej wg raportów GUS *Szkoły wyższe i ich finanse* – roczniki od 2005 do 2010

Dane o kredytach studenckich wg *Polskie szkolnictwo wyższe. Stan, uwarunkowania i perspektywy*, op. cit., Tab. 2, s. 124.

### Nasze rekomendacje:

- Wzmocnienie pozycji i autonomii publicznych szkół wyższych oraz dalsza unifikacja rozwiązań systemowych obowiązujących w publicznych i niepublicznych szkołach wyższych.
- Utrzymanie zasady nieodpłatnego kształcenia na studiach stacjonarnych w uczelniach publicznych.
- Rozbudowanie systemu stypendiów socjalnych oraz przywrócenie socjalnej roli domom akademickim i stołówkom studenckim tak, by umożliwić podjęcie i ukończenie studiów najuboższym kandydatom.
- Rozszerzenie systemu stypendiów fundowanych przez instytucje i zakłady pracy oraz zwiększenie środków na kredyty i pożyczki studenckie.

## 2. Wzrost nakładów na szkolnictwo wyższe i naukę odpowiednio do zadań edukacyjnych i Strategii Europa 2020

Polska jako państwo członkowskie Unii Europejskiej jest obowiązana do realizacji europejskich programów i strategii w obszarze szkolnictwa wyższego i nauki. Reformy szkolnictwa wyższego w Polsce przeprowadzone w ostatnich kilku latach związane są z wdrażaniem Procesu Bolońskiego, który obejmuje m.in. działania w zakresie zwiększenia poziomu jakości szkolnictwa wyższego; promocję europejskiego wymiaru szkolnictwa wyższego, szczególnie w zakresie rozwoju zawodowego, zwiększenie mobilności oraz wprowadzenie zintegrowanych programów nauczania, szkolenia i badań, a także powiązanie szkolnictwa wyższego ze sferą badań. Natomiast w obszarze badań i nauki podstawowym projektem o wymiarze ogólnoeuropejskim jest Strategia Lizbońska, która od roku 2010 funkcjonuje jako Strategia Europa 2020. Strategia ta obejmuje trzy wzajemnie ze sobą powiązane priorytety:<sup>58</sup>

- rozwój inteligentny: rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji;
- rozwój zrównoważony: wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej;
- rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną.

Jednym z celów Strategii Europa 2020 jest osiągnięcie przez państwa członkowskie w roku 2020 w Europejskim Obszarze Gospodarczym nakładów na badania i rozwój w wysokości 3 proc. PKB Unii.

W gospodarce opartej na wiedzy realizowane są trzy zasadnicze funkcje: odkrywanie wiedzy (badania), przekazywanie wiedzy (edukacja) i wykorzystywanie wiedzy (innowacje). Uczelnie powinny w tej gospodarce odgrywać czołową rolę jako dostawcy wyników badań naukowych i wykształconych kadr zgodnie z zasadą „kształcenia przez całe życie”.<sup>59</sup> Kluczem do sukcesu jest jednak wypracowanie właściwego modelu ekonomicznego oraz odpowiedni poziom finansowania sfer nauki i szkolnictwa wyższego. Należy przy tym mieć na uwadze współzależność obu tych sfer tzn. niski poziom nakładów na badania naukowe w Polsce jest hamulcem rozwoju szkolnictwa wyższego, a z kolei niedostateczne finansowanie szkolnictwa wyższego ogranicza możliwości rozwoju sektora nauki. Dane dotyczące wysokości nakładów na badania i rozwój w Polsce, przytaczane w raportach OECD i wydawnictwach statystycznych<sup>60</sup>, świadczą o tym, że politycy nie dostrzegają potrzeby inwestowania w sferę B+R (badań naukowych i rozwoju), a zainteresowanie finansowaniem badań i rozwoju ze strony biznesu

58 *EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*. Komunikat Komisji Europejskiej, Bruksela, 3.3.2010, plik 1\_PL\_ACT\_part1\_v1.pdf, s. 5.

59 *Polskie szkolnictwo wyższe. Stan, uwarunkowania i perspektywy*, op. cit., s. 55.

60 *Technology and Innovation in Europe*, Eurostat edycja 2011 KS-31-11-118-EN.pdf, *Education at a Glance 2011: OECD Indicators* ISBN: 978-92-64-11705-1 (pdf) Publication: 13/9/2011, Science, Technology and Competitiveness key figures report 2008/2009, European Commission, Brussels 2008 (plik key-figures-report2008-2009\_en.pdf) oraz *Nauka i technika w 2009 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2011 r.

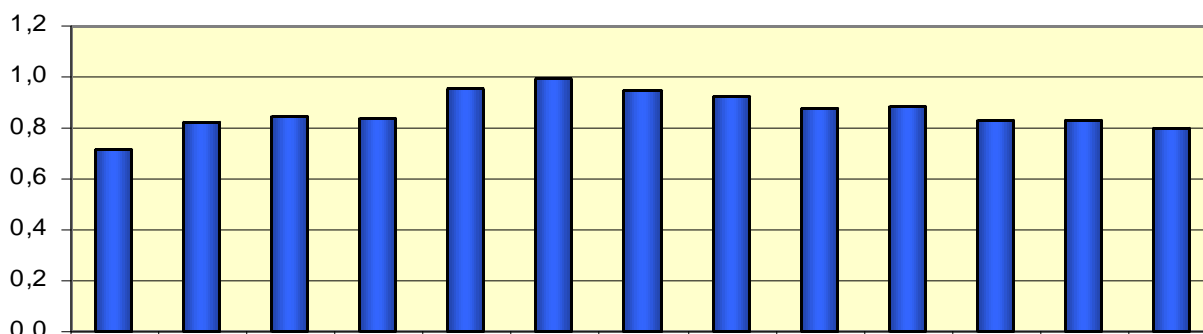
jest niewielkie. W raporcie Banku Światowego na temat perspektywy rozwoju gospodarki opartej na wiedzy podkreślono, że w Polsce nie wykształciła się kultura instytucjonalna sprzyjająca innowacyjności w szkołach wyższych, gdyż ta forma aktywności traktowana jest peryferyjnie. Jedną z możliwych przyczyn słabej działalności innowacyjnej w uczelniach jest brak „ssania” ze strony biznesu oraz dominacja modelu kariery nauczycieli akademickich, w którym podstawą oceny jest ich aktywność w zakresie publikowania wyników badań w renomowanych czasopiśmiech.<sup>61</sup>

Publiczne nakłady na szkolnictwo wyższe w Polsce są stosunkowo niskie, a ich wysokość w latach 2000-2012 w wartościach nominalnych oraz w relacji do PKB zestawiono w tabeli 4.3. Pomimo, że wydatki na szkolnictwo wyższe liczone w odniesieniu do PKB, są zbliżone do średniej krajów OECD, jednak ze względu na ogromną liczbę studentów poziom wydatków na studenta sytuuje szkolnictwo wyższe w Polsce na jednym z ostatnich miejsc w Europie.<sup>62</sup>

Tabela 4.3. Wysokość wydatków publicznych na szkolnictwo wyższe w Polsce oraz PKB w latach 2000-2012.<sup>63</sup>

Lata	PKB [mln zł]	Nakłady na SzW [mln zł]			Udział w PKB [%]
		z budżetu państwa	z budżetów jst	łącznie ze środków publ.	
2000	744 378	5 326,7	20,4	5 347,1	0,718
2001	779 564	6 370,7	32,6	6 403,3	0,821
2002	808 578	6 829,6	38,6	6 868,2	0,849
2003	843 156	7 049,2	28,2	7 077,4	0,839
2004	924 538	8 822,3	31,9	8 854,2	0,958
2005	983 302	9 676,5	76,8	9 753,3	0,992
2006	1 060 031	9 888,7	122,0	10 010,7	0,944
2007	1 176 737	10 701,4	143,5	10 844,9	0,922
2008	1 275 432	11 091,0	100,0	11 191,0	0,877
2009	1 343 366	11 654,5	197,0	11 851,5	0,882
2010	1 415 400	11 722,4	70,2	11 792,6	0,833
2011	1 512 300	12 519,5	60,0	12 579,5	0,832
2012	1 589 600	12 606,7	50,0	12 656,7	0,796

Rys. 4.2. Nakłady publiczne na szkolnictwo wyższe w Polsce w latach 2000-2012 w relacji do PKB [%]

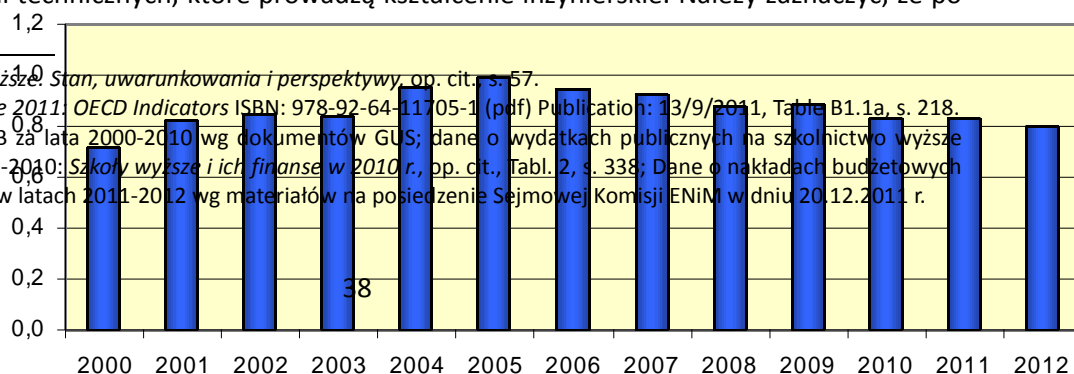


Bardzo niepokojący jest systematyczny spadek od roku 2005 udziału nakładów publicznych na szkolnictwo wyższe zarówno w wydatkach budżetu państwa jak i w odniesieniu do PKB (rys. 4.2). Ten niekorzystny trend przekłada się na niekonkurencyjne płace nauczycieli akademickich (szczególnie młodych) oraz pogarszający się stan infrastruktury materialnej uczelni. Dotyczy to szczególnie uczelni technicznych, które prowadzą kształcenie inżynierskie. Należy zaznaczyć, że po

61 Polskie szkolnictwo wyższe. Stan, uwarunkowania i perspektywy, op. cit., s. 57.

62 Education at a Glance 2011. OECD Indicators ISBN: 978-92-64-11705-1 (pdf) Publication: 13/9/2011, Table B1.1a, s. 218.

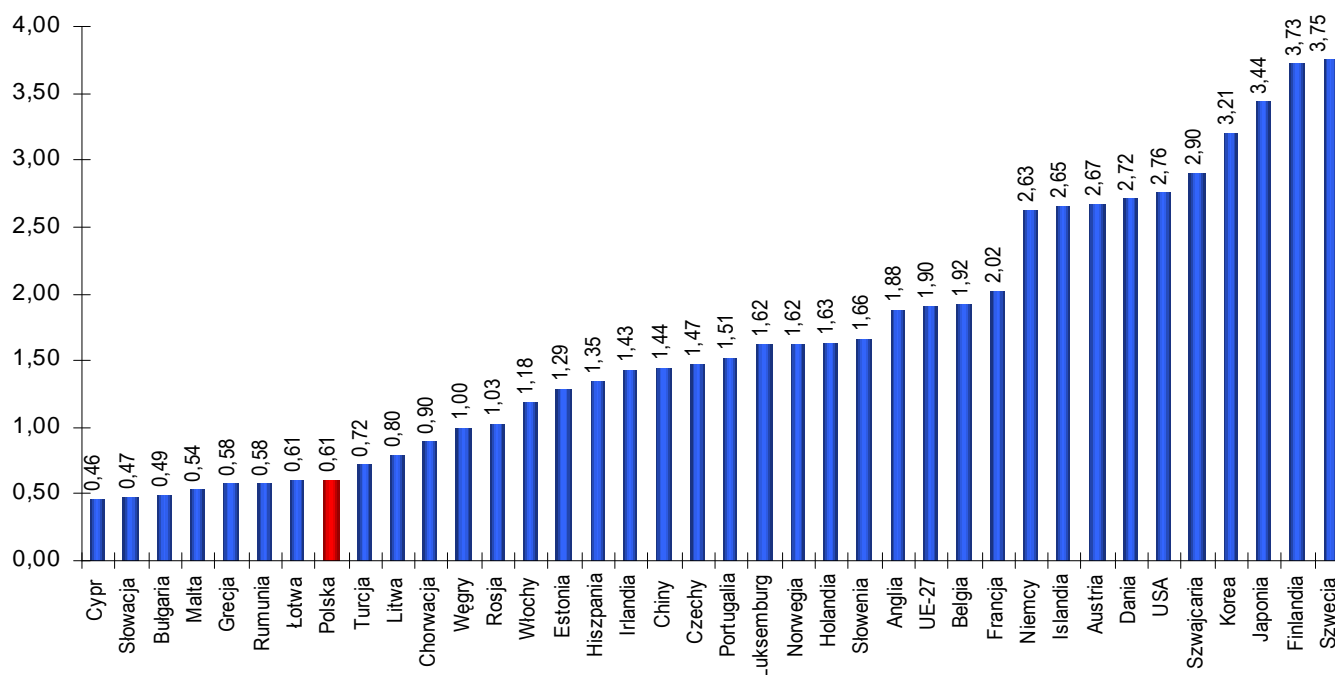
63 Dane o wysokości PKB za lata 2000-2010 wg dokumentów w GUS; dane o wydatkach publicznych na szkolnictwo wyższe w Polsce w latach 2000-2010: Szkoły wyższe i ich finanse w 2010 r., op. cit., Tabl. 2, s. 338; Dane o nakładach budżetowych na szkolnictwo wyższe w latach 2011-2012 wg materiałów na posiedzenie Sejmowej Komisji ENiM w dniu 20.12.2011 r.



roku 2010 nastąpiło zaprzestanie finansowania badań własnych, a pozostały badania statutowe rozdzielane według kategoryzacji naukowej jednostek oraz projekty badawcze i rozwojowe dystrybuowane w wyniku postępowania konkursowego.

Dramatycznie niskie, pomimo wzrostu w ostatnich dwóch latach wynikającego z szacunkowego zaangażowania środków Funduszy Strukturalnych, są w Polsce nakłady na badania i rozwój – jedynie ok. 0,6 proc. PKB w latach 2000-2009<sup>64</sup> przy średniej w Unii Europejskiej na poziomie 1,9 proc. (rys. 4.3), przy czym w założeniach Strategii Lizbońskiej i jej kontynuacji od roku 2010 w postaci Strategii EUROPA 2020 przyjęto, że wskaźnik ten ma wynosić 3 proc.

Rys. 4.3. Wydatki na badania i rozwój (B+R) w wybranych krajach w roku 2008 [w proc. do PKB]<sup>65</sup>



W warunkach polskich występują dwa problemy, gdyż przy generalnie niskich nakładach na badania w odniesieniu do innych krajów i średniej w Unii Europejskiej (rys. 4.3) występuje zbyt niski udział finansowania sfery B + R ze środków pozabudżetowych, co wynika z danych statystycznych, gdyż finansowanie B + R z budżetu państwa w Polsce wynosi ok. 70 proc., a przez przedsiębiorstwa 25 proc., natomiast w państwach OECD proporcje te są odwrotne i wynoszą odpowiednio 30 proc. i 62 proc.<sup>66</sup> Zbyt niski udział sektora prywatnego w finansowaniu prac badawczo-rozwojowych w Polsce, w głównej mierze należy tłumaczyć brakiem zainteresowania, ponieważ sprywatyzowane z udziałem kapitału zagranicznego firmy nie są na ogół zainteresowane współpracą z polskimi instytucjami naukowymi, gdyż dobra inwestycyjne i technologie pozyskują w swoich rodzimych krajach.

Rząd, formułując w 2008 roku założenia reformy nauki i szkolnictwa wyższego, za jeden z niezbędnych warunków powodzenia tej reformy uznał wzrost finansowania nauki i szkolnictwa

64 Dane za lata 2001-2009 na podstawie: *Nauka i technika w Polsce w 2009 roku*, GUS, Warszawa 2011, Tabl. 1 str. 81 oraz *Nauka i technika w 2006 r.*, GUS, Warszawa 2007, Tabl. 2 str. 32, natomiast dane za lata 2010-2012 z uwzględnieniem środków funduszy strukturalnych wg dokumentu *Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów (Propozycja)*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 29 stycznia 2010 r.

65 *Technology and Innovation in Europe*, Eurostat edycja 2011 KS-31-11-118-EN.pdf, Fig. 2.2 s. 32.

66 *Nauka i technika w 2009 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2011 r., s. 100; *Main Science and Technology Indicators 2009/1*, OECD, Paryż, 2009

wyższego z budżetu państwa o 0,158 proc. PKB rocznie (bez środków z funduszy strukturalnych UE) docelowo do 2013 r.<sup>67</sup>

ZNP wyraża głębokie przekonanie, że wzrost efektywności szkolnictwa wyższego i nauki w Polsce wymaga znaczącego zwiększenia nakładów na tą sferę ponoszonych ze środków publicznych oraz skorelowania ich z poziomem nakładów wnoszonych przez sektor prywatny.

#### **Nasze rekomendacje:**

- Znaczące zwiększenie od roku 2012 poziomu finansowania szkolnictwa wyższego, odpowiednio do zadań edukacyjnych, w relacji do wielkości Produktu Krajowego Brutto, jako niezbędny warunek prawidłowej realizacji wdrażanej obecnie reformy.
- Wzrost nakładów na naukę ze środków publicznych i wprowadzenie mechanizmów systemowych (ulgi podatkowe, fundusze inwestycyjne) stymulujących finansowanie pozabudżetowe (zakłady przemysłowe, firmy itp.) umożliwiającymi osiągnięcie w obszarze badań i rozwoju nakładów na poziomie przyjętym w Strategii Europa 2020.
- Obligatoryjne utrzymanie w systemie finansowania jednostek naukowych wydzielonych funduszy na badania statutowe, poza pulą środków przydzielanych w postępowaniu konkursowym (granty promotorskie, projekty badawcze, itp.).

### **3. Poprawa jakości kształcenia oraz wspieranie kierunków przygotowujących specjalistów poszukiwanych na rynku pracy**

Polska, od szeregu lat, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej aktywnie uczestniczy w realizacji Procesu Bolońskiego rozpoczętego w 1999 roku. Aktualnie w utworzonym w 2010 roku Europejskim Obszarze Szkolnictwa Wyższego wdrażane są w ramach tego procesu następujące priorytety:

- zwiększenie poziomu jakości szkolnictwa wyższego,
- promocja europejskiego wymiaru szkolnictwa wyższego, zwłaszcza w zakresie rozwoju zawodowego,
- zwiększenie mobilności oraz wprowadzenie zintegrowanych programów nauczania,
- wymiar społeczny szkolnictwa wyższego, tj. zapewnienie dostępności do studiów szczególnie studentom z grup o niższym statusie społecznym,
- rozwój studiów doktoranckich oraz powiązanie szkolnictwa wyższego ze sferą badań,
- uczenie się przez całe życie w tym wdrożenie krajowych ram kwalifikacji,
- zatrudnialność i współpraca uczelni z rynkiem pracy.

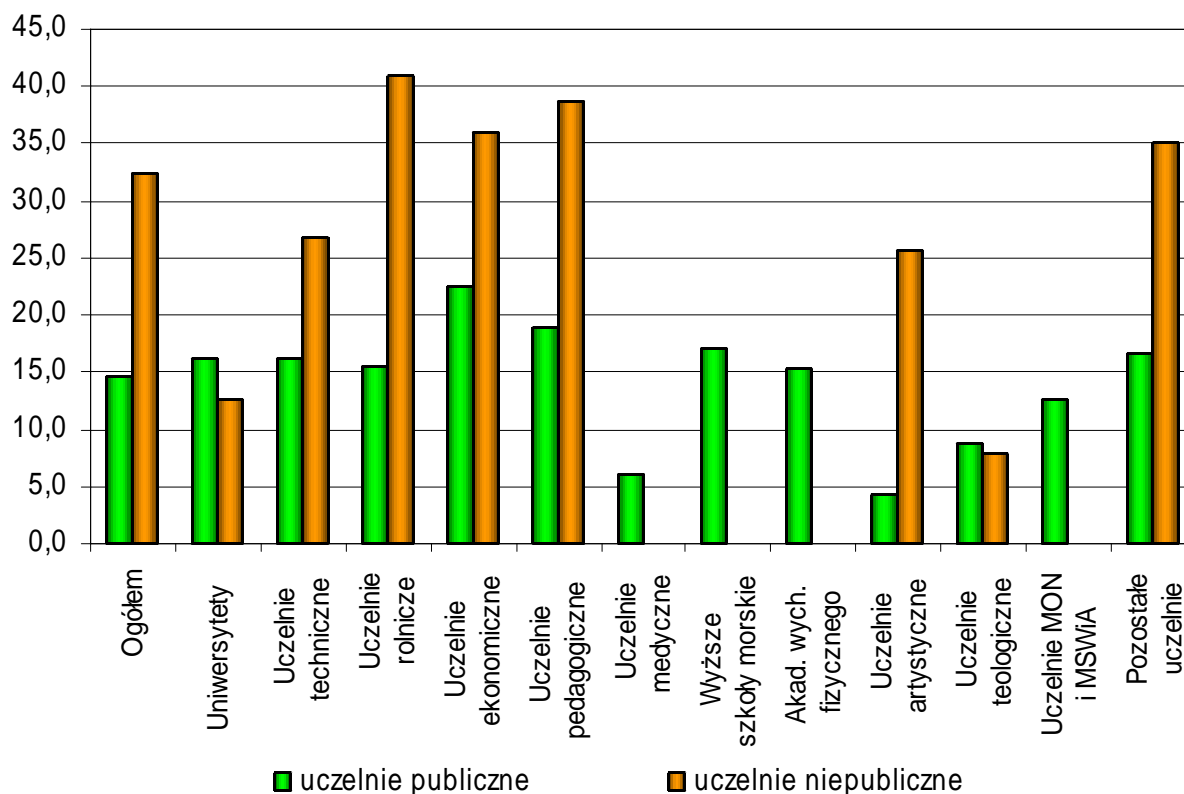
Wdrażaniu Procesu Bolońskiego towarzyszy w Polsce gwałtowny wzrost liczby studentów, który rozpoczął się znacznie wcześniej, bo w 1990 roku. Należy podkreślić, że trend wzrostowy wystąpił także w innych krajach europejskich o wyższym niż w Polsce odsetku obywateli po studiach. Oznacza to, że boom edukacyjny – mimo różnicy tempa i skali – ma podobne źródła w całej UE. Są to nowe wyzwania społeczeństwa opartego na wiedzy i gospodarek konkurujących o prymat na rynkach światowych. W kontekście tych wyzwań nie tylko wzrastają wymagania rynków pracy, lecz również rośnie ryzyko niepewnej przyszłości zawodowej, podtrzymujące zainteresowanie młodzieży studiami wyższymi<sup>68</sup>. Masowość studiów przyniosła jednak szereg niekorzystnych zjawisk w postaci obniżenia jakości kształcenia, niedopasowania sektora edukacji do potrzeb rynku pracy i barier w dostępności utalentowanej młodzieży do studiów z uwagi na materialne warunki życia, środowisko czy status pochodzenia. W warunkach polskich największą bolączką jest problem jakości kształcenia, który wynika z niedofinansowania szkolnictwa wyższego oraz wieloletowości kadry dydaktycznej, co nie gwarantuje właściwego kontaktu między studentem a nauczycielem akademickim. Miarą tego jest liczba studentów przypadająca na jednego nauczyciela akademickiego (rys. 4.4).

67 Projekt założeń reformy systemu nauki i szkolnictwa wyższego, op. cit., s. 19.

68 Młodzi 2011, op. cit., s. 102.



Rys. 4.4. Liczba studentów przypadająca na 1 nauczyciela akademickiego według typu szkoły w roku akademickim 2010/2011 (wg danych z tabeli 4.1).

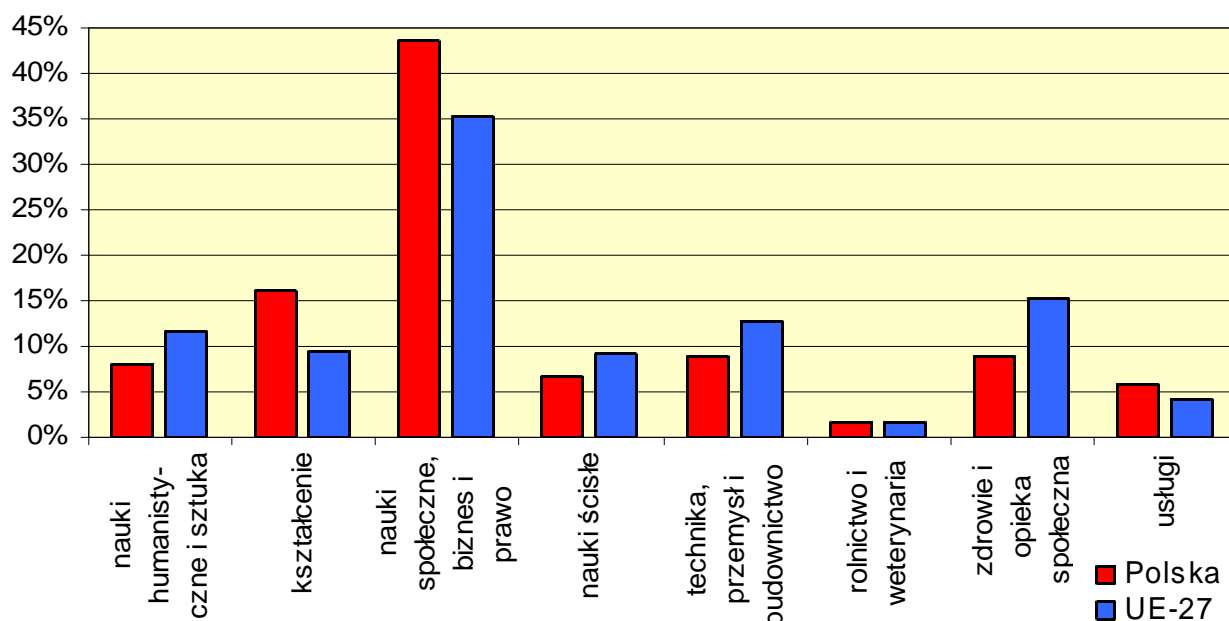


Na obniżenie jakości kształcenia znacząco rzutują zbyt niskie nakłady na szkolnictwo wyższe w ostatnich latach, które są nieadekwatne do poziomu zwiększenia zadań edukacyjnych uczelni wynikającego ze wzrostu liczby studentów oraz potrzeby uruchamiania nowych kierunków. Niedobór środków finansowych powoduje, że przy ograniczeniu liczby etatów uczelnie redukują ilość godzin ponadwymiarowych zwiększając liczebność grup laboratoryjnych, seminaryjnych i projektowych, co znacząco obniża efekty kształcenia. W rezultacie absolwent kończący studia często nie ma umiejętności posługiwania się sprzętem i urządzeniami będącymi na wyposażeniu u przyszłego pracodawcy. Umiejętności te nabywa się poprzez praktyki i staże zawodowe w przedsiębiorstwach. Oszczędności w organizacji praktyk i staży dla studentów powodują, że pomimo wykształcenia ogólnego absolwenci studiów wyższych nie zawsze potrafią kojarzyć teorię z praktyką i stąd, mimo, że są dobrze wykształceni teoretycznie trudno im konkurować na rynku pracy.

Drugim, obok jakości kształcenia, kluczowym problemem jest dostosowanie oferty edukacyjnej uczelni do potrzeb gospodarki i rynku pracy. W polskim systemie szkolnictwa wyższego nie było narzędzi pozwalających określić te obszary i dziedziny gospodarki, w których spodziewać się należy popytu na absolwentów szkół wyższych w perspektywie 5, 10 lub nawet 15 lat. Niedobór danych na temat rynku pracy utrudnia dostosowanie oferty edukacyjnej uczelni do potrzeb gospodarki i w rezultacie szkolnictwo wyższe na niektórych kierunkach kształcenia stało się producentem bezrobotnych absolwentów. Drugą przyczyną tego stanu są uwarunkowania prawno-organizacyjne, które powodują, że w Polsce nie istnieje jedna wspólna polityka dotycząca procesu kształcenia, rozumiana jako proces uczenia się przez całe życie. Rozdzwięk pomiędzy edukacją, rozumianą jako etap oświatowy, a szkolnictwem wyższym spowodował, że uczniowie szkół średnich nie mają wystarczającej wiedzy, by podejmować świadome decyzje dotyczące dalszego kształcenia i rozwoju swojej kariery zawodowej. Przy wyborze kierunku studiów często decydują inne kryteria niż predyspozycje ucznia. W rezultacie kandydaci na studia wybierają te kierunki, które najłatwiej studiować, a niejednokrotnie kierują się „modą” wykreowaną np. przez media. Kierunki ściśle

i techniczne nie są preferowane, gdyż wynika to ze słabości wcześniejszych etapów nauczania. Zaczynając od szkoły podstawowej, poprzez gimnazja, a kończąc na szkołach średnich nie rozbudza się w uczniach zainteresowania poznawaniem świata poprzez zgłębianie nauk przyrodniczych. Szansą na wzrost zainteresowania maturzystów studiowaniem na kierunkach technicznych i matematyczno-przyrodniczych jest zmiana programów i sposobu kształcenia w tych dyscyplinach na niższych poziomach edukacji. Na potrzebę i kierunki tych zmian wskazują wyniki badań PISA<sup>69</sup>. Preferencje wyboru kierunku studiów odzwierciedla liczba absolwentów kończących studia. Strukturę absolwentów w Polsce i w Unii Europejskiej wg Międzynarodowej Standardowej Klasyfikacji Kształcenia ISCED pokazano dla roku 2009 na rysunku 4.5.

Rys. 4.5. Udział procentowy absolwentów kierunków kształcenia wg klasyfikacji ISCED w roku 2009 w Polsce i w Unii Europejskiej – dane Eurostat



Zarówno w Polsce, jak i średnio w Unii Europejskiej, największa liczba absolwentów występuje w grupie kierunków „nauki społeczne, biznes i prawo” (w tej grupie mieści się zarządzanie i marketing). W Polsce absolwenci tych kierunków stanowili prawie 44 proc. absolwentów, podczas gdy w UE jest to około 35 proc. Wyraźnie mniejszy jest natomiast w Polsce udział absolwentów kierunków z grupy „zdrowie i opieka społeczna” – w Polsce to 9 proc., podczas gdy w Unii Europejskiej ponad 15 proc. oraz kierunków związanych z techniką, przemysłem i budownictwem – w Polsce 9 proc., a w UE prawie 13 proc. Warto przypomnieć, że promowanie studiów na kierunkach ścisłych i technicznych to jeden z celów Strategii Lizbońskiej w obszarze edukacji<sup>70</sup>. W Polsce dopiero od niedawna są prowadzone w sposób kompleksowy i systematyczny badania dotyczące zapotrzebowania na absolwentów uczelni różnego typu na rynku pracy<sup>71</sup>. W ostatnich latach w wyniku wprowadzenia tzw. kierunków zamawianych znacząco poprawiła się struktura studentów w grupach wg klasyfikacji ISCED poprzez wzrost liczby kształcących się na kierunkach dotychczas deficytowych (w roku 2010/2011 na kierunkach technika, przemysł i budownictwo studiowało 14,9 proc. ogółu studentów)<sup>72</sup>.

69 *Polskie szkolnictwo wyższe. Stan, uwarunkowania i perspektywy*, op. cit., s. 66.

70 *Raport o stanie edukacji 2010*, op. cit., s. 75.

71 *Badanie ewaluacyjne ex-ante dotyczące oceny zapotrzebowania gospodarki na absolwentów szkół wyższych kierunków matematycznych, przyrodniczych i technicznych*. Raport IBC Group na zlecenie Ministerstwa NiSzw, Warszawa 2009, s. 2.

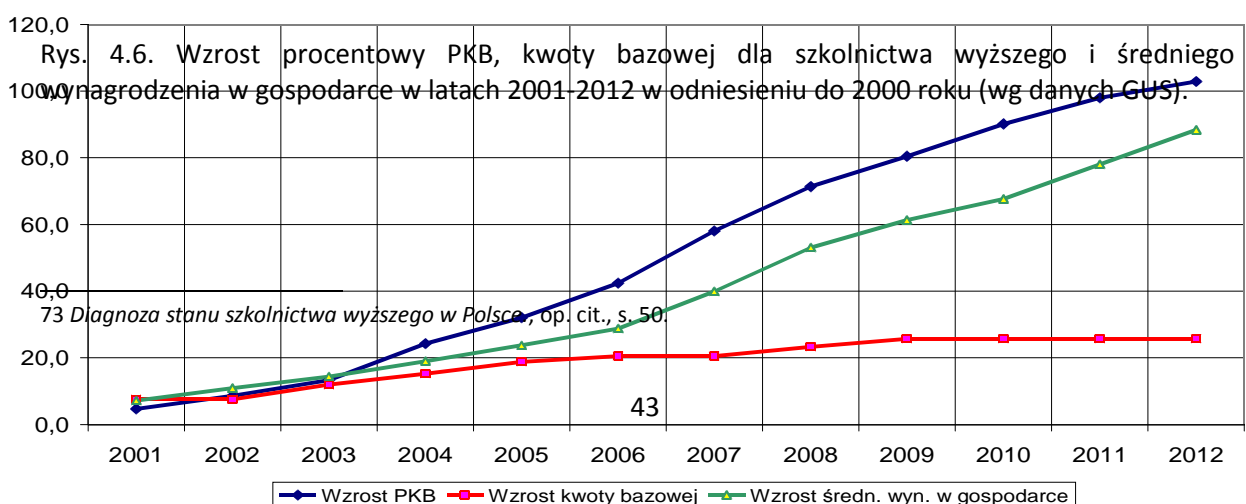
72 *Szkoły wyższe i ich finanse w 2010 r.*, op. cit., tabela 6, s. 29.

### Nasze rekomendacje:

- Powiązanie edukacji szkolnej z wymogami studiów oraz zdefiniowanie roli uczelni przede wszystkim jako miejsca kształcenia studentów, a nie tylko ośrodka badawczego, z podkreśleniem roli rodzaju prowadzonych zajęć dydaktycznych w systemie oceny efektów pracy nauczyciela akademickiego.
- Poprawa warunków nauczania: polepszenie bazy materialnej uczelni, zwiększenie nakładów na aparaturę i sprzęt, urzędowe (określane w przepisach wykonawczych do ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym*) ograniczenie liczebności grup laboratoryjnych, seminaryjnych i projektowych.
- Powiązanie kształcenia w uczelniach publicznych z potrzebami społeczno-gospodarczymi kraju, wymogami rynku pracy i oczekiwaniami pracodawców poprzez rozszerzenie liczby kierunków zamawianych przez państwo.
- Współpraca uczelni w procesie kształcenia z otoczeniem społeczno-gospodarczym poprzez zwiększenie środków na praktyki zawodowe studentów oraz prowadzenie staży naukowych i zawodowych dla nauczycieli akademickich.

### 4. Systemowe zwiększenie wynagrodzeń pracowników sfery szkolnictwa wyższego i nauki

Najnowsze globalne badania poziomu wynagrodzeń w sektorze szkolnictwa wyższego pokazują wyraźny wzrost wynagrodzeń kadry akademickiej w krajach najbardziej rozwiniętych i w części krajów rozwijających się. Jak zauważa UNESCO, w przypadku szkolnictwa wyższego poziom płac kadry naukowej, inaczej niż w szkołach niższego poziomu, musi być konkurencyjny globalnie, aby przeciwdziałać tzw. „drenażowi mózgow”. Koncepcja Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego zakłada stopniowe wyrównywanie poziomu płac kadry akademickiej w Europie<sup>73</sup>. W Polsce po roku 2005 nastąpiło obniżenie nakładów na szkolnictwo wyższe w relacji do PKB (por. Tabela 4.1), co bezpośrednio odbiło się na poziomie wynagrodzeń nauczycieli akademickich i znacznie ograniczyło możliwości finansowania wydatków pozapłacowych w publicznych uczelniach wyższych. Załamała się przyjęta w 2001 roku i realizowana w latach 2001-2004 koncepcja ładu płacowego w szkolnictwie wyższym, polegająca na odnoszeniu wynagrodzeń pracowników tej sfery do średniej płacy w gospodarce narodowej i przeliczaniu ich w proporcji 3:2:1:1 odpowiednio dla grup profesorów, adiunktów, asystentów i pracowników niebędących nauczycielami akademickimi. Zamrożenie w ciągu ostatnich kilku lat kwoty bazowej dotyczącej pracowników szkolnictwa wyższego w relacji do wskaźników makroekonomicznych, tj. wzrostu PKB i średniej płacy w gospodarce, doprowadziło do wyraźnego obniżenia płacy realnej pracowników tej sfery w relacji do innych grup zawodowych.



Należy podkreślić, że kwota bazowa wzrosła w niewielkim stopniu – z 1603,56 zł w roku 2001 do 1873,84 zł w latach 2009-2011 (przyrost o 270,28 zł, tj. o 16,9 proc.), podczas gdy minimalne wynagrodzenie za pracę w tym okresie zwiększyło się od wartości 760 zł do kwoty 1386 zł, tj. o 626 zł, co stanowi 82,4 proc. Konieczne jest przeprowadzenie etatyzacji kadry na poziomie uczelni w powiązaniu z regułami finansowania uczelni publicznych oraz rozpoczęcie procesu ograniczania dwuetatowości na polskich uczelniach<sup>74</sup>. Powinien temu towarzyszyć znaczący wzrost wynagrodzeń nauczycieli akademickich w ich podstawowym miejscu pracy.

#### **Nasze rekomendacje:**

- Powrót do przyjętej w 2001 roku koncepcji ładu płacowego w szkolnictwie wyższym poprzez wprowadzenie zapisów ustawowych gwarantujących w uczelniach publicznych poziom średnich płac w grupach profesorów, adiunktów, asystentów i pracowników niebędących nauczycielami akademickimi w relacji odpowiednio 3:2:1:1 w stosunku do średniej krajowej w gospodarce narodowej.
- Realizacja programu sfinansowania ze środków budżetu państwa wzrostu wynagrodzeń pracowników publicznych szkół wyższych, w latach 2012-2015, do poziomu określonego powyżej.
- Wprowadzenie dla pracowników nauki systemu wynagrodzeń według zasad i wskaźników przyjętych w szkolnictwie wyższym.
- Ograniczanie wieloletowości nauczycieli akademickich z jednoczesnym znaczącym podwyższeniem wynagrodzeń w podstawowym miejscu pracy i przyjęciem zasady finansowania ze środków publicznych (z dotacji stacjonarnej) wyłącznie nauczycieli akademickich zatrudnionych w podstawowym miejscu pracy.

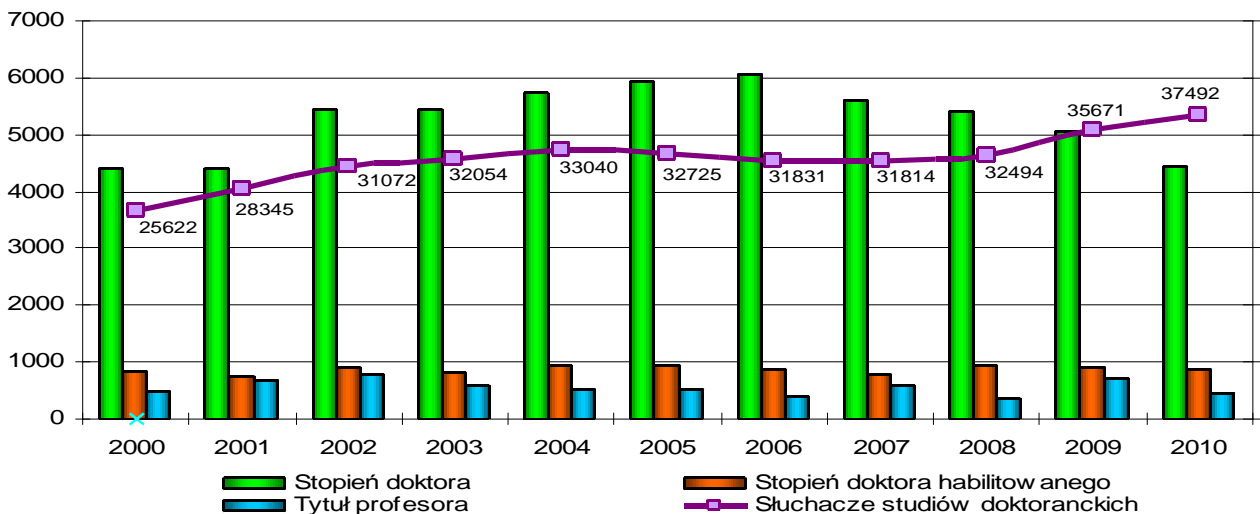
#### **5. Ewolucja modelu kariery naukowej wg zasad ujętych w Europejskiej Karcie Naukowca**

W ocenie OECD ścieżka kariery akademickiej w Polsce i zdobywania kwalifikacji jest przestarzała oraz odbiega od standardów wyznaczanych przez międzynarodowe dobre praktyki<sup>75</sup>. Występuje zbyt wiele szczebli naukowych w tym modelu – doktor, doktor habilitowany i profesor tytularny. Według przyjętych w Polsce zasad samodzielność naukową uzyskuje się po habilitacji, a stabilność zawodową (mianowanie) po zmianie przepisów w marcu 2011 r. daje dopiero tytuł profesora. Anachroniczny model kariery akademickiej sprawia, że przeciętny wiek osiągnięcia stopnia naukowego doktora habilitowanego wynosi w Polsce 47 lat, a tytułu profesora 62 lata. Niepokojącym zjawiskiem jest malejąca w ostatnich latach liczba nadanych stopni naukowych pomimo wzrostu liczby uczestników studiów doktoranckich (rys. 4.7). To wynik nałożenia się szeregu barier i czynników w postaci między innymi niedofinansowania nauki, niskich płac i zbiurokratyzowanych procedur awansu.

<sup>74</sup> Projekt założeń reformy systemu nauki i szkolnictwa wyższego, op. cit., s.10-11.

<sup>75</sup> Polskie szkolnictwo wyższe. Stan, uwarunkowania i perspektywy, op. cit., s. 35.

Rys. 4.7. Liczba nadanych stopni i tytułów naukowych oraz uczestników studiów doktoranckich w latach 2000-2010.<sup>76</sup>



Konieczne jest przyjęcie spójnej polityki kadrowej w obszarze szkolnictwa wyższego i nauki oraz wprowadzenie zmian w modelu kariery akademickiej, ułatwiających prawidłowy i szybki rozwój naukowy oraz skrócenie ścieżki awansu zawodowego. Jest to warunek zapewnienia ciągłości pokoleniowej w sferze nauki i zahamowania odpływu z uczelni utalentowanych młodych badaczy, zagwarantowania rzeczywistej konkurencyjności, a także użyteczności badań wspierających innowacyjność polskiej gospodarki. Należy podkreślić, że w wyniku wejścia Polski do UE i uczestnictwa we wspólnym europejskim obszarze naukowym oraz edukacyjnym, Polska powinna przestrzegać zaleceń Komisji Europejskiej<sup>77</sup> ujętych w *Europejskiej Karcie Naukowca* oraz w *Kodeksie postępowania przy rekrutacji pracowników naukowych* z 2005 roku. Według nich stopień naukowy doktora jest uznawany za podstawowe świadectwo potwierdzające formalnie kwalifikacje do pełnienia wszelkich funkcji i obowiązków w strukturach organizacyjnych nauki. Tymczasem w prawie polskim habilitacja daje nie tylko określone uprawnienia i uprzywilejowanie o charakterze praw korporacyjnych, ale także jest istotnym elementem przy ubieganiu się o środki na badania naukowe. Poza Polską, stopień doktora habilitowanego funkcjonuje w nielicznych krajach (Niemcy, Austria, Szwajcaria, Czechy, Słowacja, Słowenia, Węgry, Francja i Rosja), natomiast model anglosaski nie przewiduje tego stopnia<sup>78</sup>.

Wprawdzie podczas planowania reformy w szkolnictwie wyższym i nauce w przygotowanych przez Ministerstwo NiSzw w roku 2008 założeniach<sup>79</sup> była likwidacja stopnia naukowego doktora habilitowanego, ale pod presją korporacji profesorskiej i zdominowanych przez nią ciał opiniotwórczych rząd premiera Tuska wycofał się z tego rozwiązania. Przeciwnikom likwidacji habilitacji należy przypomnieć, że wysoki jest poziom nauki w licznych krajach, które nie znają tego stopnia, co oznacza, że jakość badań naukowych nie zależy od liczby stopni naukowych, które należy pokonać, by osiągnąć samodzielność naukową. Zdaniem Związku, należy jak najszybciej odstąpić od habilitacji jako obligatoryjnego stopnia naukowego w modelu kariery naukowej, a jako podstawowy szczebel naukowy usankcjonować stopień doktora. Należy rozważyć także likwidację tytułu naukowego profesora wraz z całym skomplikowanym przewodem oraz ceremoniałem nadawania tytułu przez Prezydenta RP, przypominającym nadawanie tytułów arystokratycznych.

<sup>76</sup> *Szkoły wyższe i ich finanse w 2010 r.*, GUS, Warszawa, grudzień 2011, s.34; *Szkoły wyższe i ich finanse*, roczniki 2004 do 2010, *Diagnoza stanu szkolnictwa wyższego w Polsce.*, op. cit., s. 47.

<sup>77</sup> Zalecenie Komisji z dnia 11 marca 2005 r. w sprawie *Europejskiej Karty Naukowca* oraz *Kodeksu postępowania przy rekrutacji pracowników naukowych* (Tekst mający znaczenie dla EOG). Dz.U. L 75 z 22.3.2005, s. 67–77.

<sup>78</sup> Raport NIK *Informacja o wynikach kontroli nadawania stopni i tytułu naukowego*, Warszawa luty 2008, s. 17.

<sup>79</sup> *Projekt założeń reformy systemu nauki i szkolnictwa wyższego*, op. cit., s. 12.

### Nasze rekomendacje:

- Skrócenie drogi awansu zawodowego nauczycieli akademickich poprzez traktowanie stopnia naukowego doktora, zgodnie z rekomendacjami Europejskiej Karty Naukowca, jako podstawowego w karierze naukowej.
- Osiągnięcie stopnia naukowego doktora dwiema drogami:
  - a) poprzez przygotowanie i obronę pracy doktorskiej przed uprawnioną Radą Naukową w trakcie zatrudnienia na uczelni, lub
  - b) poprzez ukończenie studiów doktoranckich i obronę pracy doktorskiej.
- Likwidacja stopnia naukowego doktora habilitowanego; warunkiem zatrudnienia na stanowisku profesora w uczelni wyższej winien być dorobek naukowy, dydaktyczny i organizacyjny kandydata, oceniony rzetelnie i według wcześniej znanych kryteriów.
- Likwidacja nadawania tytułu naukowego profesora przez Prezydenta RP (powinna to być wyłączna kompetencja uczelni, zatwierdzana przez Centralną Komisję do Spraw Stopni i Tytułów).

### 6. Podniesienie rangi zawodu nauczyciela akademickiego i statusu prawnego

W sprawach dotyczących ogółu nauczycieli akademickich Związek Nauczycielstwa Polskiego uznaje za niewłaściwe rozwiązanie likwidację stabilizacji zawodowej większości kadry naukowo-dydaktycznej w wyniku wprowadzenia kontraktowej formuły zatrudniania zamiast mianowania lub umowy o pracę na czas nieokreślony dla wszystkich nauczycieli akademickich, poza uprzywilejowaną grupą z tytułem naukowym profesora<sup>80</sup>. Oznacza to bowiem, że tylko około 12 proc. pracowników naukowych posiada obecnie pełne prawa pracownicze, a pozostali niezależnie od wieku, stażu i jakości ich pracy, są praktycznie pracownikami drugiej kategorii. Jest to błędna koncepcja oparcia badań i dydaktyki w obszarze szkolnictwa wyższego na pracownikach pozbawionych zarówno stabilizacji zawodowej, jak i życiowej. Niepewne perspektywy, niskie płace i niedostatek środków na badania będą zniechęcały młodych ludzi do podejmowania trudu pracy naukowej. Także znaczna część młodych i zdolnych pracowników nauki będzie szukała stabilizacji zawodowej poza uczelniami. Polskiej nauce nie stać na takie marnotrawstwo, a fluktuacja w zakresie zatrudnienia młodej kadry naukowej spowoduje wprowadzenie hegemonii grupy profesorów tytularnych na uczelniach i skuteczne ograniczenie konkurencyjności oraz postępu w obszarze badań naukowych. Warto przypomnieć, że w polskich szkołach wyższych około 30 proc. profesorów tytularnych to osoby w wieku ponad 70 lat<sup>81</sup>. Trudno wymagać i oczekiwać od osób w takim wieku pełnego zaangażowania w obowiązki dydaktyczne i kreatywności w obszarze badań naukowych. To, że osoby te są jeszcze aktywne zawodowo jest częściowo rezultatem konieczności dorabiania do niskich emerytur, ale w głównej mierze wynika z dużego zapotrzebowania w sektorze edukacji, ponieważ przekazują one uprawnienia dydaktyczne i naukowe niezbędne dla funkcjonowania nadmiernie rozbudowanej sieci szkół wyższych, zwłaszcza niepublicznych. Z tych samych powodów znaczna część nauczycieli akademickich znajduje się w sytuacji wieloletowości lub wielozatrudnienia (pracuje na więcej niż jednym etacie lub na podstawie umowy cywilno-prawnej pracuje dla więcej niż jednego pracodawcy). Według danych zawartych w raporcie „Diagnoza stanu szkolnictwa wyższego w Polsce” ponad 66 proc. profesorów oraz 35 proc. adiunktów znajduje się w takiej sytuacji<sup>82</sup>. To znacznie powyżej średniej w krajach europejskich.

Na kwestie zapewnienia młodym pracownikom nauki możliwości rozwoju naukowego i stabilnych warunków zatrudnienia zwraca uwagę Komisja Europejska w swoich zaleceniach:

---

80 Ustawa z 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ... (Dz. U. Nr 84 poz. 455).

81 *Diagnoza stanu szkolnictwa wyższego w Polsce*, op. cit., s. 4.

82 *Diagnoza stanu szkolnictwa wyższego w Polsce*, op. cit., s. 4.

*„3) Aby Państwa Członkowskie, przy formułowaniu i przyjmowaniu strategii i systemów rozwoju stabilnych karier zawodowych naukowców, brały pod uwagę i kierowały się ogólnymi zasadami i wymaganiami określonymi w Europejskiej Karcie Naukowca oraz Kodeksie postępowania przy rekrutacji pracowników naukowych, które znajdują się w Załączniku.”<sup>83</sup>*

*„Grantodawcy i/lub pracodawcy powinni zapewnić, by niestabilność warunków zatrudnienia nie miała negatywnego wpływu na osiągnięcia naukowców i z tego względu powinni zobowiązać się, w miarę możliwości, do poprawy stabilności warunków zatrudnienia pracowników naukowych, tym samym wykonując i przestrzegając zasad i warunków określonych w dyrektywie Rady 1999/70/WE.”<sup>84</sup>*

Zdaniem ZNP, dla osób ze stopniem naukowym (doktora lub doktora habilitowanego) mianowanie na czas nieokreślony powinno być podstawową formą zatrudnienia w publicznych szkołach wyższych (dotyczy to zatrudnienia w uczelni jako podstawowym miejscu pracy). Mianowany nauczyciel akademicki przekazywałby automatycznie tej uczelni swoje uprawnienia naukowe i dydaktyczne, byłby zobligowany do ograniczenia wieloletowości i przestrzegania zasad konkurencji. Takie rozwiązanie sprzyałoby tworzeniu zespołów badawczych i mobilizowałoby do bardziej aktywnego włączania się w realizację procesu dydaktycznego, a nie tylko do dbałości o własną karierę naukową.

#### **Nasze rekomendacje:**

- Zapewnienie nauczycielom akademickim warunków stabilizacji zawodowej i ekonomicznej, umożliwiającej ciągłe podwyższanie kwalifikacji poprzez przywrócenie zapisów ustawowych, gwarantujących zatrudnienie na czas nieokreślony w pełnym wymiarze czasu w podstawowym miejscu pracy (po upływie okresu pierwszego zatrudnienia w zawodzie nauczyciela akademickiego i uzyskaniu pozytywnej oceny wyników pracy w tym okresie).
- Wydłużenie z dwóch do czterech lat ustawowego okresu oceny nauczycieli akademickich przy jednoczesnym przejrzystym i konkretnym uregulowaniu ustalonych wcześniej (przed okresem oceny) zasad dokonywania tych ocen, umożliwiającym pracodawcom i związkom zawodowym monitorowanie, analizę i ocenę jakości pracy kadry szkół wyższych.
- Przywrócenie zapisów ustawowych umożliwiających awans naukowy nauczyciela akademickiego i zmianę stanowiska w tej samej uczelni bez konieczności przeprowadzenia postępowania konkursowego (konkurs byłby natomiast wymagany przy pierwszym zatrudnieniu oraz przy pierwszym mianowaniu w danej uczelni).

---

83 Zalecenie Komisji z dnia 11 marca 2005 r. w sprawie *Europejskiej Karty Naukowca* oraz *Kodeksu postępowania przy rekrutacji pracowników naukowych* (Tekst mający znaczenie dla EOG). Dz.U. L 75 z 22.3.2005, s. 68.

84 Zalecenie Komisji z dnia 11 marca 2005 r. w sprawie *Europejskiej Karty Naukowca* oraz *Kodeksu postępowania przy rekrutacji pracowników naukowych* (Tekst mający znaczenie dla EOG). Dz.U. L 75 z 22.3.2005, s. 73.