



RYSZARD PĘCZKOWSKI

Reforma systemu edukacji czy kolejna gra pozorów?

Education System Reform or Yet Another Put-On Show?

Doktor habilitowany profesor UR, Uniwersytet Rzeszowski, Wydział Pedagogiczny, Zakład Pedagogiki Szkolnej, Polska

Streszczenie

W artykule przedstawiam rozważania będące oceną aktualnego stanu realizacji reformy polskiego systemu edukacji. Ocenę tej dokonuję, odwołując się do analizy podstawowego obszaru determinującego efekty podjętych działań reformatorskich, a mianowicie wprowadzonych do praktyki edukacyjnej rozstrzygnięć prawnych. Od ich jakości zależą końcowe efekty reformy systemu edukacji. W artykule podejmuję próbę odpowiedzi na zasadnicze pytanie: Czy autorzy reformy stworzyli warunki prawne umożliwiające efektywne wdrażanie nowych rozwiązań strukturalnych i programowych?

Słowa kluczowe: reforma systemu edukacji, prawo oświatowe, warunki tworzenia dobrego prawa, normy prawne

Abstract

In this article I present reflections which are an estimation of current state of implementation of the Polish education system reform. I have made this estimation based on the analysis of basic area determining effects of undertaken reforming activities that is legal solutions put into education practice. Final effects of education system reform depend on their quality. In the article I try to answer a basic question: Have the reform authors created legal circumstances enabling effective implementation of new structure and programmed solutions?

Keywords: education system reform, education law, circumstances for creating good law, legal standards

Wstęp

Każda racjonalnie przygotowana, a następnie przeprowadzona reforma systemu edukacji powinna opierać się na dwóch zasadniczych filarach. Pierwszy z nich to wszechstronna, rzetelna i obiektywna diagnoza zmierzająca do sformułowania odpowiedzi na pytanie, jak jest, wraz z oceną aktualnego stanu i wskazania źródeł występowania określonych zjawisk edukacyjnych, tych pozytywnych i negatywnych. Powinna ona stanowić punkt wyjścia w projektowaniu

nowych rozwiązań w tych obszarach systemu, które uznane zostały za wymagające zmian. Elementem niezbędnym tego procesu powinno być merytoryczne, pozbawione jakichkolwiek konotacji ideologicznych i politycznych uzasadnienie dla proponowanych zmian. To równocześnie moment rozpoczęcia budowania drugiego filaru w postaci działań legislacyjnych zmierzających do obudowania proponowanych zmian odpowiednimi regulacjami prawnymi, od jakości których zależeć będą końcowe efekty reformy systemu edukacji.

Od 28 lat podejmowane są w Polsce próby zreformowania systemu edukacji. Wszystkie one, niestety, kończyły się podobnie – koniecznością przeprowadzenia kolejnej reformy. Efekty tych działań bardzo trafnie określa Śliwerski (2013b, s. 105–110), stwierdzając, że ogromna część zmian wprowadzanych po 1989 r. miała charakter pozorny, a współczesny system edukacji w Polsce jest hiperadministracyjny, natomiast ekonomia, biurokratyzacja, ideologizacja oraz masowa kultura ograniczają w sposób zasadniczy wolność pedagogiczną różnych organów szkolnych. Opinię tę uzupełniam następującą uwagą: działania zmierzające do zmiany systemu edukacji pozbawione były rzetelnej i obiektywnej diagnozy, a o konieczności reformy i jej kierunku decydowały uwarunkowania pozamerytoryczne. Rozpoczęta w czerwcu 2016 r. kolejna reforma edukacji nie odbiega w sposobie przygotowania i realizacji od dotychczasowych. Autorzy obecnej reformy nie odwołują się do racjonalnych argumentów uzasadniających konieczność wprowadzenia nowych rozwiązań. Wręcz odwrotnie, argumenty te są pomijane, a w uzasadnieniach konieczności zmian dominują populistyczne hasła, gdzie partykularne interesy partyjne oraz ambicje władz resortu mają decydujące znaczenie w podejmowanych decyzjach. Dziwnie brzmią uzasadnienia, że reforma edukacji to efekt realizacji obietnic wyborczych, wśród których likwidację gimnazjów i powrót do obowiązku szkolnego od 7. roku życia uczyniono hasłami sztandarowymi. Równie dziwnie, by nie rzec – irracjonalnie, brzmi argumentacja, że reforma strukturalna i programowa to efekt głębokiego niżu demograficznego, a naczelnym celem jest obrona miejsc pracy nauczycieli. Brak rzetelnej analizy funkcjonowania systemu edukacji i poszczególnych jego elementów, lekceważenie przez autorów reformy zgłaszanych przez różne środowiska edukacyjne opinie, uwag, propozycji, brak merytorycznej argumentacji uzasadniającej wprowadzanie nowych rozwiązań organizacyjnych, programowych, ekonomicznych – to realny obraz bieżącej reformy¹. To także argument uzasadniający bardzo pesymistycznie brzmiącą tezę autora – w perspektywie 5–10 lat polski system edukacji czeka kolejna reforma, a jej koszty społeczne, kulturowe, pedagogiczne, ekonomiczne będą ogromne.

¹ Budzić musi niepokój fakt, iż działania autorów aktualnej reformy systemu edukacji nie odbiegają, by nie rzec, że są wierną kopią, działań ekipy ministra M. Handkego i reformy z 1999 r. Jakże były i nadal są skutki takiego podejścia do problemów związanych z reformowaniem edukacji, przekonać się można w codziennej praktyce szkolnej.

Rozwiązania prawne

Dalszą część niniejszego opracowania poświęcę powstającym rozwiązaniom prawnym sankcjonującym proponowane zmiany. Rozważania swoje rozpocznę od sformułowania kilku zasadniczych założeń, u podstaw których leży teoria i praktyka rozwijana na gruncie nauk prawnych, a mianowicie:

1. Prawidłowo funkcjonujący system prawny, w tym jego specyficzny rodzaj określany mianem *prawo oświatowe*, powinien być stabilny i spójny, jednakowo traktować adresatów, należycie ogłoszony, przewidywalny oraz stwarzać podmiotom prawnym poczucie bezpieczeństwa (Bier, 2002).

2. Odwołując się do koncepcji wewnętrznej moralności prawa (Fuller, 2004), prawo oświatowe powinno składać się z norm ogólnych, wewnętrznie spójnych, opublikowanych w sposób dostępny dla wszystkich podmiotów. Normy te nie mogą mieć mocy wstecznej, powinny być zrozumiałe dla wszystkich i nie powinny ulegać częstym zmianom (Fuller, 2004). Ponadto nakładane przez ustawodawcę obowiązki powinny być możliwe do spełnienia, a organy państwa mogą działać wyłącznie na podstawie prawa.

3. W celu zabezpieczenia prawa oświatowego przed błędami ludzkiego prawodawcy stosować należy odpowiednie procedury wyznaczające tok tworzenia tego prawa, a jednym z podstawowych mechanizmów gwarantujących prawidłowe tworzenie prawa jest zapewnienie przez instytucje stanowiące prawo społecznej legitymizacji decyzji prawotwórczych. Oznacza to, że autorzy rozstrzygnięć prawnych powinni stworzyć warunki umożliwiające swobodny dyskurs pomiędzy społeczeństwem a instytucjami odpowiedzialnymi za tworzenie prawa, w toku którego dochodzi do ustalenia społecznie akceptowanego systemu wartości, na jakich opierać się powinny stosowne normy prawne.

Uwzględniając powyższe, zasadne jest pytanie: Czy zostały stworzone warunki umożliwiające społeczną legitymizację nowego prawa oświatowego? I nieco szerzej: Czy polski system prawa oświatowego spełnia podstawowe warunki charakterystyczne dla prawidłowo funkcjonującego systemu prawnego?

Na podstawie analizy działalności administracji resortu edukacji oraz podejmowanych decyzji przez organy stanowiące prawo (Sejm, Senat, prezydent) należy stwierdzić, że nie tylko nie stworzono warunków umożliwiających społeczną legitymizację działań legislacyjnych, ale istnieją przesłanki do sformułowania następującej tezy: w przypadku tworzenia, a następnie uchwalania prawa oświatowego mamy do czynienia z grą pozorów prowadzoną przez autorów reformy, a w wielu przypadkach z sytuacją swoistej mistyfikacji rozumianej jako celowe wprowadzanie kogoś w błąd, zwodzenie przez nadawanie czemuś pozorów prawdy (Szymczak, 1979, s. 187). Tezę uzasadniam następująco. Rozpoczęta w czerwcu 2016 r. reforma nie prowadzi do rzeczywistych, bezwzględnie potrzebnych zmian w polskiej edukacji, ale jest narzędziem realizacji określonych interesów politycznych, a wprowadzane rozwiązania strukturalne i pro-

gramowe pozorują konieczne zmiany². Ze względu na ograniczenia objętości niniejszego tekstu w uzasadnieniu powyżej sformułowanej tezy odwołam się zaledwie do kilku argumentów.

Wielokrotnie autorzy reformy formułowali z jednej strony postulat o potrzebie stworzenia nowego prawa oświatowego, które stanowić powinno podstawę proponowanych zmian, z drugiej zaś prawa zrozumiałego, jednoznacznego i wewnętrznie spójnego. Postulaty te okazały się wyłącznie deklaracjami medialnymi służącymi przede wszystkim przekonaniu środowisk edukacyjnych o zasadności podejmowanych działań. Rzeczywistość okazała się zupełnie inna. Zamiast nowego prawa oświatowego, którego egzemplifikacją miała być jedna, całościowa ustawa, otrzymaliśmy po raz pierwszy w historii rozwiązanie, w którym funkcjonowanie systemu edukacji będzie regulowane trzema równolegle obowiązującymi ustawami, a mianowicie: znowelizowaną po raz n-ty ustawą z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 1991, nr 95, poz. 425, z późn. zm.), ustawą z 14 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe (Dz.U. 2017, poz. 60) oraz ustawą z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. 2017, poz. 59). Jeżeli do tego dodam ustawę Karta Nauczyciela z 26 stycznia 1982 r., wielokrotnie nowelizowaną, oraz zapowiedź wprowadzenia ustawy określającej zasady finansowania edukacji, to trudno jest nie zgodzić się z tezą, odwołując się do stwierdzenia Habermasa (Habermas, 1981, s. 222), iż polski system edukacji został „skolonizowany” przez system norm prawnych. Ogromna ilość norm prawnych stanowiących treść poszczególnych ustaw i perspektywa ich uszczegółowienia poprzez akty wykonawcze w formie rozporządzeń sprawia, że poziom interwencjonizmu państwa w system edukacji nie tylko nie został ograniczony, ale w sposób znaczący wzrosł. Pierwszym widocznym skutkiem wprowadzonego prawa oświatowego jest stworzenie prawnych podstaw dla nowego modelu zarządzania edukacją, który przewrotnie określam mianem *decentralizacji zcentralizowanej*. Istotą tego modelu jest układ, w którym Ministerstwo Edukacji Narodowej poprzez bardzo szczegółowe normy prawne określa zasady funkcjonowania każdego elementu systemu edukacji, natomiast odpowiedzialność za wprowadzane zmiany scedowana została w pełni na jednostki samorządu terytorialnego. Taki model sprawia, że w przypadku niepowodzeń lub trudności w realizacji przepisów prawa odpowiedzialne są organy samorządu terytorialnego. Ponadto stworzono centralnej administracji oświatowej nieograniczoną przestrzeń umożliwiającą systematyczne zwiększanie poziomu interwencjonizmu państwowego w jednym z podstawowych obszarów życia publicznego, jakim jest niewątpliwie edukacja. Odbywać się to będzie według schematu: skoro jednostki samorządu terytorialnego nie są

² Szczegółową analizę wraz z argumentacją uzasadniającą przedstawiony pogląd zamieszczam w opracowaniu: Pęczkowski (2017).

w stanie wdrożyć jedynie słusznych zmian, to my – władze resortu – ułatwimy to poprzez kolejne, coraz bardziej szczegółowe regulacje prawne. Realizacja opisanego modelu zarządzania prowadzi wprost do przywrócenia pełnej centralizacji systemu edukacji, zarządzania z perspektywy gabinetów ministerialnych, gdzie realne potrzeby i możliwości poszczególnych środowisk edukacyjnych nie będą miały znaczenia w procesie podejmowania decyzji.

Ustawa (2017, poz. 59) to dokument, który wielokrotnie przedstawiany był i nadal jest jako nowe w stosunku do dotychczasowego prawo oświatowe stanowiące mocne wsparcie reformy edukacji. Jednak szczegółowa analiza zawartych w niej regulacji prawnych dowodzi, że nie tylko ustawa ta nie stanowi nowego prawa, ale jest wytworem stanowiącym główny argument uzasadniający tezę o prowadzonej przez władzę grze pozorów i mistyfikacji. W sposób bezpośredni w grę tę zostali uwikłani posłowie i senatorowie, którzy ustawę uchwalili, oraz prezydent RP, który ją podpisał i nadał jej charakter aktu obowiązującego.

Zawartość merytoryczną ustawy Prawo oświatowe stanowią normy prawne funkcjonujące w ustawie z 7 września 1991 r., a które zostały uchylone na mocy art. 15 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe, z wyłączeniem tych artykułów, które dotyczą np. funkcjonowania gimnazjów. Mówiąc inaczej, ustawa Prawo oświatowe to efekt zastosowania przez autorów dokumentu metody „kopiuj–wklej”, a świadczą o tym m.in. następujące przykłady.

Zobowiązania państwa wobec obywateli w zakresie edukacji zawarte zostały w Konstytucji Rzeczypospolitej z kwietnia 1997 r., natomiast ustawa o systemie oświaty została uchwalona we wrześniu 1991 r. Już sam fakt, że regulacje prawne ustawy pochodzą z okresu znacznie poprzedzającego uchwalenie Konstytucji RP oraz że normy prawne ustawy z 1991 r. w znacznym stopniu bazują na filozofii myślenia o edukacji charakterystycznej dla okresu poprzedzającego zmiany ustrojowe w Polsce, sprawia, że pomiędzy twórcami Konstytucji RP a autorami ustawy o systemie oświaty istnieją znaczące różnice. Odnajdujemy je już w preambule do ustawy o systemie oświaty, która ma szczególny charakter w polskim prawodawstwie, pełni ona bowiem rolę pomocniczą w interpretacji norm prawnych, jest wykładnią motywów, jakimi kierowali się autorzy przy tworzeniu ustawy, oraz celów, jakie zamierzali osiągnąć. W preambule do ustawy z 1991 r. ustawodawca określił podstawowe zasady, na których opiera się system edukacji, zaliczając do nich zasadę solidarności, demokracji, tolerancji, sprawiedliwości i wolności, przy czym autorzy nie określają, co owe zasady oznaczają lub oznaczać mogą. Tak sformułowana preambuła stworzyła przestrzeń do dokonywania dowolnej interpretacji tych zasad w zależności od bieżących interesów kolejnych władarzy resortu. Stała się ona źródłem nieustannych zmian w systemie edukacji, gdyż w każdej sytuacji istniała możliwość uzasadnienia tych zmian koniecznością urzeczywistnienia zasady solidarności, demokracji, tolerancji, sprawiedliwości czy wolności. W rezultacie w okresie obowiązywania

ustawy o systemie oświaty była ona przedmiotem ponad stu nowelizacji, większych lub mniejszych, przy czym działalność ta była charakterystyczna dla wszystkich władz resortu, bez względu na reprezentowaną opcję polityczną. Najtrafniej okres ten charakteryzuje Śliwerski stwierdzając, że najpopularniejszą techniką sprawowania władzy w resorcie oświaty jest szybkość podejmowania decyzji oraz nadnaturalne tempo ich wdrażania w życie lub wycofywania niektórych decyzji poprzedników. Autor stwierdza: „To, co jedni skracali, następni wydłużali, co jedni wzbogacali, następni o to samo uszczuplali, to, z czym jedni zrywali, inni – jakby na przekór – właśnie do tego nawiązywali, itp. Przez ostatnie dwadzieścia lat nikogo nie rozliczono za wynikające z ciągłych zmian marnotrawstwo publicznych pieniędzy, strat ludzkiego zaangażowania, które poświęcone były na kolejne projekty czy reformy oświatowe. Wielokrotnie zostały zmarnowane: czas, wysoka motywacja oraz zaangażowanie zatroskanych o edukację nauczycieli i naukowców, środki materialne i finansowe, a przy tym wszystkim wypalono przestrzeń twórczego działania, naruszono poczucie zaufania do władzy w ogóle. Proces ten zresztą trwa” (Śliwerski, 2013a, s. 89–90).

Mając na uwadze powyższe, należało się spodziewać, że nowe prawo oświatowe w postaci ustawy poprzedzone zostanie nową preambułą, w której określone zostaną motywy, jakimi kierowali się autorzy ustawy przy jej tworzeniu, oraz cele, jakie zamierza osiągnąć ustawodawca, wprowadzając do porządku prawnego nową ustawę. Pomimo wielokrotnie powtarzanych zapewnień o dobrze przygotowanej reformie, której egemplifikacją miało być prawo oświatowe, otrzymaliśmy dokument, który zupełnie mija się z deklaracjami autorów reformy. Zamiast nowej preambuły autorzy ustawy Prawo oświatowe rozpoczynają od preambuły będącej wierną kopią preambuły z ustawy z 1991 r. Uczyniono to poprzez uchylenie preambuły ustawy o systemie oświaty z 1991 r. na podstawie art. 15 ust 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe oraz przy użyciu techniki „kopiuj–wklej” przeniesiono uchylony tekst preambuły do ustawy Prawo oświatowe z grudnia 2016 r.. Oznacza to, że ustawodawca pozostaje w swoich działaniach reformatorski w obszarze myślenia o edukacji jako zbiorze instytucji, których funkcjonowanie będzie określał poprzez zbiór norm prawnych, stwarzając sobie jednocześnie przestrzeń umożliwiającą swobodne ingerowanie w ten system w zależności od bieżących potrzeb wynikających z realizacji partykularnych interesów aktualnych władz resortu oświaty. Zawartość merytoryczna ustawy Prawo oświatowe to w zdecydowanej większości kopie norm prawnych ustawy o systemie oświaty z 1991 r. poddanych niewielkiej kosmetyce językowej. Uzupełniono je kilkoma nowymi normami prawnymi, np. art. 19, 26, 45, 46, 47. Pośpiech autorów reformy w pracach nad nowym prawem oświatowym oraz zastosowana technika tworzenia ustawy sprawiają, że powstała sytuacja, w której ta sama norma prawna w identycznym brzmieniu występuje zarówno w znowelizowanej ustawie o systemie oświaty z 1991 r., jak

i w ustawie Prawo oświatowe. Oto kilka przykładów: art. 3 pkt. 1 ustawy o systemie oświaty z 1991 r. ma swoje odpowiedniki w postaci art. 4, pkt. 1 ustawy Prawo oświatowe z 2016 r. Podobnie sytuacja ma miejsce w przypadku art. 3 pkt 3 – odpowiednik to art. 4 pkt 14; art. 3 pkt 5 – odpowiednik to art. 4 pkt 16; art. 13a pkt 1, 2, 3 – odpowiednik to art. 28 pkt 1, 2, 3. To tylko wybrane przykłady, a jest ich zdecydowanie więcej i w sposób bezpośredni świadczą o wyjątkowym niechlujstwie autorów tzw. nowego prawa oświatowego będącego efektem niezwykłego pośpiechu lub też jest świadomym zabiegiem, którego celowość znana jest wyłącznie autorom reformy.

Podsumowanie

Zapowiedzi autorów reformy o zbudowaniu nowego ładu prawnego dla polskiego systemu edukacji okazały się wyłącznie faktami medialnymi, powtarzana jak mantra teza o znakomicie przygotowanej reformie edukacji jest wyłącznie deklaracją werbalną, a nie realną zmianą w prawie oświatowym. Zamiast nowego prawa zafundowano systemowi edukacji chaos prawny, wielość regulacji ustawowych oraz coraz większy poziom interwencjonizmu państwowego w obszar edukacji. Wszystko to w moim przekonaniu służy jednemu, a mianowicie stworzeniu warunków umożliwiających dokonywanie dowolnych zmian w systemie w zależności od bieżących, partykularnych interesów, z pominięciem, a w zasadzie lekceważeniem potrzeb i możliwości realizacji zadań związanych z oświatą przez różne środowiska. To także sytuacja, gdzie dobro ogólne, jakim jest edukacja, zostało zawłaszczone przez środowisko aktualnych włodarzy resortu, gdzie po raz kolejny społeczeństwo pozbawione zostało możliwości decydowania o kształcie tego obszaru życia publicznego, a edukacja została potraktowana przedmiotowo, jako narzędzie realizacji interesów kolejnej opcji politycznej. Uwzględniając dłuższą perspektywę czasową, należy stwierdzić, że tak przygotowana i realizowana kolejna reforma systemu edukacji nie tylko nie poprawi stanu edukacji w Polsce, ale będzie podstawą przeprowadzenia kolejnej, której celem będzie wyłącznie zmiana tego, co w opinii nowego kierownictwa będzie sprzeczne z interesami reprezentowanej opcji politycznej. Dopóki edukacja będzie narzędziem realizacji partykularnych interesów partyjnych, dopóty wszelkie próby reformy systemu edukacji skazane są na niepowodzenia, a poszkodowanymi w tych grach pozorów zawsze będzie ogół społeczeństwa, a nie politycy.

Literatura

- Bier, A. (2002). Proceduralne aspekty tworzenia dobrego prawa. W: *Legislacja w praktyce* (s. 75–83). Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich. Konstytucji Rzeczypospolitej z 2.04.1997. Dz.U. nr 78, poz. 483.
- Fuller, L. (2004). *Moralność prawa*. Warszawa: ABC.
- Habermas, J. (1981). *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt: Suhrkamp Verlag.

- Pęczkowski, R. (2017). *Podstawowe problemy małych szkół. Edukacyjne wyzwania*. Rzeszów: Wyd. UR.
- Szymczak, M. (red.) (1979). *Słownik języka polskiego*. T. 2. Warszawa: PWN.
- Śliwerski, B. (2013a). *Diagnoza społeczeństwa publicznego szkolnictwa. III RP w gorszej centralizacji*. Kraków: Impuls.
- Śliwerski, B. (2013b). Pozory sprawstwa reform oświatowych w III RP. W: M. Dudziakowa, K. Knasiecka-Folkierska (red.), *Sprawcy i/lub ofiary działań pozornych w edukacji szkolnej* (s. 103–130). Kraków: Impuls.
- Ustawa z 7.09.1991 o systemie oświaty. Dz.U. 1991, nr 95, poz. 425, z późn. zm.
- Ustawą z 14.12.2016 – Prawo oświatowe. Dz.U. 2017, poz. 59.
- Ustawą z 14.12.2016 – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe. Dz.U. 2017, poz. 60.