

Przemysław Sadura

## Od centralnego planowania do współzarządzania? Polski system edukacji w epoce zmiany paradygmatu administrowania<sup>1</sup>

Celem artykułu jest analiza funkcjonowania administracji publicznej w Polsce z punktu widzenia ewolucji paradygmatów zarządzania publicznego (od *public administration* przez *new public management* po *new public governance*). Ogólny model jest szczegółowo analizowany na przykładzie funkcjonowania sektora edukacyjnego. Dużą uwagę poświęcono zagadnieniu kontraktowania usług edukacyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz roli państwa w regulowaniu tego procesu. Zdaniem autora jednocześnie oddziaływanie na siebie sprzecznych paradygmatów zarządzania stworzyło dogodne warunki do autonomicznego procesu instytucjonalnego, który doprowadził do osiągnięcia przez polski system edukacyjny stanu chwiejnej równowagi między rozwiązaniami etatystycznymi i rynkowymi.

Słowa kluczowe: edukacja, zlecenie zadań publicznych, nowe zarządzanie publiczne, współzarządzanie.

### Wprowadzenie

Ryzykując pewną przesadę, można stwierdzić, że administracja publiczna w Europie Zachodniej (zwłaszcza w krajach anglosaskich), podobnie jak zachodnioeuropejskie nauki o administracji, od lat znajduje się w epoce *governance*. Świadczą o tym zarówno coraz silniejsze trendy ku remunicipalizacji usług publicznych (zob. Lobina, Kishimoto, Petitjean 2014), wypływające pozostałości *new public management* (NPM)<sup>2</sup>, jak też kierunek rozwoju literatury przedmiotu. Od kilkunastu lat walczą ze sobą różne szkoły teoretycznego

opisu współczesnych przemian administracji publicznej, takie jak *governance* (Peters, Pierre 1998; Chhotray, Stoker 2008), *new public governance* (NPG; Osborne 2010) lub *collaborative governance* (Ansell, Gash 2008)<sup>3</sup>. Mnożą się definicje kluczowego pojęcia, a także terminów pokrewnych, jak np. lansowanego przez Bank Światowy *good governance*. Niektórych prowadzi to do postawienia pytania o przydatność samego pojęcia w opisie rzeczywistości i programowaniu agendy badawczej (Offe 2012). Obecnie pojawiają się zarówno koncepcje formułowane w opozycji

Przemysław Sadura  
Instytut Socjologii, Uniwersytet Warszawski  
ul. Karowa 18, 00-927 Warszawa  
sadurap@is.uw.edu.pl

<sup>1</sup> Artykuł powstał w wyniku badań prowadzonych przez autora w ramach grantu Narodowego Centrum Nauki „Państwo współczesne: style działania” (NCN OPUS4 2012/07/B/HS6/02270) realizowanego w Instytucie socjologii UW pod kierunkiem prof. Jacka Raciborskiego.  
<sup>2</sup> Warto oczywiście pamiętać, że anglosaska narracja o *governance* następującym po NPM i wcześniejszej epoce tradycyjnej biurokracji (*public administration*, PA) nie w pełni pasuje do historii Europy kontynentalnej (Pollitt, Bouckaert 2011), a ostateczny triumf współzarządzania bywa kwestionowany nawet w samej Wielkiej Brytanii (Milbourne, Cushman 2012).

<sup>3</sup> *Governance*, czyli „współzarządzanie”, znajduje się zdaniem wielu autorów „w początkowej fazie paradygmatycznej konsolidacji” (Mazur 2015: 13) i nie wypracowało spójnej i powszechnie uznanej definicji. Przekonujące wydaje się stanowisko Jerzego Hausnera, że jest to nurt teoretyczny w nauce o administracji, który wychodzi od podważenia klasycznej Weberowskiej wizji państwa jako jednolitej, scentralizowanej i hierarchicznej struktury władczej, proponując w to miejsce koncepcję państwa jako jednego z wielu podmiotów dysponujących zasobami umożliwiającymi sprawowanie władztwa politycznego. Jest ono sprawne o tyle, o ile przy dzieleniu się władzą z innymi podmiotami potrafi z nimi współdziałać (Hausner 2015: 17). Poszczególne nurty *governance* różnią się natomiast np. oczekiwanym poziomem demokratyczności podejmowania decyzji czy różnym zakładanym znaczeniem poszczególnych sektorów.

do *governance*, jak i propozycje wewnętrznego zróżnicowania tego paradygmatu w postaci następujących po sobie „fal współzarządzania” (Rhodes 2012) czy funkcjonujących w tym samym czasie różnych jego „twarzy” (Lynn 2012). Wszystko to pozwala uznać *governance* za kluczowy współcześnie paradygmat teoretyczny i polityczny.

Nieco inaczej sytuacja wygląda w regionach półperyferyjnych, takich jak Polska. Przede wszystkim uderzający jest tu rozdzźwięk między tempem przyswajania współzarządzania jako paradygmatu teoretycznego a szybkością jego wdrażania jako paradygmatu politycznego lub administracyjnego. Nie jest to przy tym zaskakujące: zmiana instytucjonalna jest procesem złożonym i na poziomie strukturalnym hamowanym przez siłę inercji i procesy długiego trwania (Offe 1995). Wspomniany rozdzźwięk wpisuje się zresztą w długą tradycję reagowania na zmianę ideologiczną podejmowaniem działań pozornych (Lutyński 1977; Piotrowski 1998) lub utrzymywaniem pozoru jako sposobu istnienia systemu (Staniszki 2006, 2001), niezależnie od tego, czy zachodzi ona w warunkach reżimu autorytarnego czy demokratycznego.

W polskim obiegu naukowym nie brakuje pism i ośrodków propagujących dyskusje nt. *governance*, tłumaczeń tekstów ważnych autorów rozwijających ten paradygmat, a także powstających na rodzimym gruncie programów badawczych (z ostatnich zob. Wilkin 2013; Mazur 2015). Jako paradygmat polityczny współzarządzanie pojawiło się w charakterze zwornika długoletniego programu strategicznego rządu Platformy Obywatelskiej opisanego w raporcie *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, który nakreślał kierunki przemian administracji publicznej, takie jak wprowadzenie zarządzania responsywnego (Boni 2009: 329). Celem było odchodzenie od tradycyjnej administracji (*government*), jak i jej neoliberalnej antytezy (*new public management*) na rzecz nowoczesnego współzarządzania, czego wyrazem miało być wprowadzenie pojęć państwa subsydiarnego i partycypacyjnego. Ważnym punktem odniesienia dla autorów tej strategii były raporty Banku Światowego oraz Organizacji Narodów Zjednoczonych (2005). Program nigdy nie został jednak wdrożony, a zespół jego autorów dosyć szybko przestał mieć wpływ na strategię rządu. Rekonstrukcja faktycznego funkcjonowania poli-

tyk publicznych w Polsce w języku konkurujących ze sobą paradygmatów zarządzania, zwłaszcza w sferach, w których zmiany były szczególnie intensywne, takich jak dostarczanie usług, jest wciąż sprawą otwartą.

## 1. Przemiany funkcjonowania administracji publicznej w Polsce po 1989 r.

Do 1989 r. administracje publiczne krajów Europy Środkowo-Wschodniej funkcjonowały w systemie centralnego planowania, będącym socjalistycznym wariantem paradygmatu tradycyjnego rządu (*government* lub *public administration*). Trwający od połowy lat siedemdziesiątych XX w. kryzys socjalizmu oraz jego upadek na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych zdyskredytowały ideologiczne podstawy ancien régime'u. Nastąpił demontaż socjalistycznego *welfare state*. Naciskano na profesjonalizację usług, podniesienie efektywności działania administracji, zmianę roli obywatela wobec państwa z petenta na klienta. Transformację chciano osiągnąć, m.in. promując prywatyzację i outsourcing jako narzędzia dostarczania dóbr publicznych. Zarówno w sferze ładu korporacyjnego (Dunn 2004), jak i w sferze funkcjonowania administracji publicznej (Verdery 1996) bez uwzględniania lokalnej specyfiki promowano schematy zarządzania dominujące w krajach z samego rdzenia systemu światowego. W dziedzinie organizacji zarządzania produkcją były to systemy w rodzaju *total quality management* (TQM), w dziedzinie organizacji administracji publicznej i różnych sfer usług publicznych – *new public management*.

W poszczególnych obszarach usług publicznych, takich jak zdrowie (zob. Kozek 2011), edukacja (zob. Sześciło 2014a), pomoc społeczna (Krzyszkowski 2013; Kaufman 2007), zachodziły procesy decentralizacji, tzn. przekazywania odpowiedzialności za realizację poszczególnych usług z rządu na samorządy. Następnie samorządy przeprowadzały „restrukturyzację” tych obszarów, w wyniku której sieć instytucji publicznych została znacznie przerzedzona, a deficyt w dostępie do publicznej edukacji, służby zdrowia czy opieki miały zniwelować rozwiązania rynkowe (prywatne żłobki, przedszkola, szkoły, domy opieki).

Obok likwidacji instytucji oraz ograniczania ich finansowania podjęto także szereg innych działań nastawionych na oszczędności w realizacji zadań publicznych i podniesienie ich efektywności.

Sfera zadań publicznych<sup>4</sup> znajdujących się w gestii samorządu jest o tyle ciekawa, że outsourcing zadań lub komercjalizacja instytucji, tzn. zlecenie i powierzanie realizacji zadań podmiotom niepublicznym, w tym przekazywanie ich organizacjom pozarządowym (NGO), może się odbywać zarówno w ramach NPM, jak i współzarządzania (Stasikowski 2009; Sześciło 2014b), a skala zlecania może dostarczać argumentów zarówno zwolennikom tezy o zbyt dużej etatywacji, jak i zbyt dużym urynkowaniu usług<sup>5</sup>. Dla przykładu przekazywanie zadań publicznych organizacjom pozarządowym nie jest w Polsce powszechnym i popularnym rozwiązaniem: w skali całego kraju dotyczy to ok. 1,4% wydatków bieżących gmin (w 2012 r.), co może stanowić argument na rzecz tezy o utrzymywaniu się paradygmatu tradycyjnego rządzenia. Z drugiej strony na przestrzeni ostatnich lat można zaobserwować dynamiczną zmianę: w okresie 2004–2012 kwota przekazywanych środków zwiększyła się z 600 mln do 1,6 mld PLN. Dane te dają się interpretować jako wyraźny trend w kierunku urynkowania lub większej otwartości na współzarządzanie przynajmniej w tych obszarach, w których najczęściej przekazuje się środki, tzn. w sporcie, kulturze, pomocy społecznej, ochronie zdrowia i edukacji (Herbst 2013).

Nie tylko wysokości przekazywanych budżetów przesądzają o tym, czy mamy do czynienia z NPM czy *governance*. Istotna jest forma przekazywania – np. im bardziej sieciowo i kooperacyjnie jest nastawiona administracja, tym bardziej rozwinięte są formy współpracy z NGO w zakresie realizacji zadań publicznych (kooperacyjne rozwiązywanie problemów, przekazywanie

całych instytucji, wieloletnie kontraktowanie usług publicznych). Outsourcing w dziedzinie usług publicznych może być elementem NPM lub NPG. Jeśli ma być zgodny z duchem tego drugiego, to powinien być prywatyzacją funkcjonalną – włączaniem zewnętrznych podmiotów do realizacji zadań. Problem pojawia się, kiedy samorząd traktuje go jako prywatyzację materialną czy prywatyzację finansowania zadań publicznych, przerzucając koszty wykonywania swoich zadań na zewnętrzne podmioty (Fabián 2010: 39). Ważna jest także motywacja, jaką kieruje się administracja, przekazując usługi. Może być ona czysto ekonomiczna, nastawiona na poprawę jakości lub stanowić mieszanekę obu tych podejść i w zależności od tego być bliższa NPM lub NPG.

Nie bez znaczenia jest też klimat ideologiczny. W czasie dwóch pierwszych dekad transformacji przekonanie o efektywności rozwiązań rynkowych i konieczności odchudzania państwa było tak silne, że naturalnym punktem odniesienia w uzasadnianiu przemian w administracji publicznej był rynkowy model NPM. W latach 2007–2015 konieczność outsourcingu zadań publicznych coraz częściej uzasadniano nie przez argumenty neoliberalne, lecz przez odwołanie do wartości dających się uzgodnić z paradygmatem współzarządzania (uspolecznienie, zasada subsidiarności, prosumpcja – wielokrotnie pojawiające się m.in. w przywoływanym już raporcie *Polska 2030*; Boni 2009).

Jednocześnie w wymiarze faktycznej realizacji polityk publicznych utrzymywała się silna pozycja administracji centralnej. Przekazywaniu usług towarzyszyło znaczne regulowanie tego obszaru, zachowanie rozbudowanej biurokracji państwowej i samorządowej oraz wyposażenie ich w niezwykle rozbudowany i sztywny system nadzoru i kontroli. Zwracali na to uwagę badacze administracji publicznej, jak Andrzej Zybala, który odnosząc się do typologii stylów zarządzania publicznego Michaela Howletta (2011: 9–10), stwierdził, że w Polsce dominuje model zarządzania przez legislację i kontrolę, co determinuje wertykalne relacje między aktorami politycznymi oraz bardziej hierarchiczny styl wdrażania prawa (zob. Zybala 2013: 42–43).

Jak więc ostatecznie opisać faktyczne funkcjonowanie polskiego państwa w kategoriach

<sup>4</sup> Przez zadania publiczne rozumiem tu zadania, których realizacją zainteresowany jest ogół jakiejś społeczności i które służą zaspokajaniu jej potrzeb (Schmidt-Assman 2006, za: Stasikowski 2009).

<sup>5</sup> Ze względu na duże znaczenie oraz kontrowersje, jakie budzi kontraktowanie usług edukacyjnych organizacjom pozarządowym, wątek ten, choć jest tylko jednym z możliwych przejawów wdrażania rozwiązań typowych dla *governance* lub NPG, zostanie wyekspozowany w prezentowanym tekście.

paradygmatu administracji publicznej? Czy mamy do czynienia z syntezą, hybrydą czy dominacją któregoś z nich? Hubert Izdebski twierdzi, że ewolucja zachodnioeuropejskiej myśli administracyjnej od *Rechtsstaat* do *governance* pociągała za sobą kumulatywny proces rozwoju tamtejszej administracji, w którym nowe podejścia nie zrywały całkowicie ze starymi, lecz nakładały się na nie, tworząc warstwy składające się na współczesną wizję administracji publicznej. Warstw tych miałyby brakować w przypadku Polski, gdzie zarówno w roku 1918, jak i 1989 doszło do zerwania ciągłości w funkcjonowaniu administracji (zob. Izdebski 2007: 18).

W niniejszym tekście chciałbym przyjrzeć się innej możliwości. O ile na Zachodzie zmiana hegemonii na poziomie paradygmatów teoretycznych przekłada się na względnie spójną zmianę na poziomie politycznym (*policy*), o tyle w krajach takich jak Polska doszło do zderzenia trzech paradygmatów zakładających odmienne racjonalności. Faktyczny model dostarczania usług publicznych jest kombinacją norm i instytucji reprezentujących *governance*, NPM, jak i styl typowy dla tradycyjnego hierarchicznego modelu administracji publicznej. Hipotezę tę chciałbym poddać wstępnej weryfikacji w odniesieniu do systemu edukacyjnego w Polsce. O wyborze tego obszaru decyduje kilka powodów. Jest to sektor rozległy i podlegający częstym reformom, a zarazem dający duże możliwości aplikowania bardziej ogólnych ujęć – każdy z ogólnych paradygmatów administracji publicznej miał jasną wizję organizacji systemu edukacyjnego. Jednocześnie zarządzanie systemem edukacyjnym jest dosyć złożone, angażując władze wszystkich szczebli, dając zarazem duże możliwości wdrażania takich rozwiązań jak kontraktowanie usług publicznych.

## 2. Między państwem a rynkiem – system edukacyjny w Polsce

W epokę transformacji Polska wkroczyła z anachronicznym, niedoinwestowanym systemem edukacyjnym, w którym państwo miało monopol, program nauczania był zideologizowany, a dostęp do szkolnictwa ogólnokształcącego i wyższego – ograniczony. System ten był zarazem względnie egalitarny, a jego rdzeniem była ośmioletnia

powszechna i rejonowa szkoła podstawowa. Jego przekształcenia w dużym stopniu polegały na odpowiedzi na rosnące aspiracje edukacyjne społeczeństwa, decentralizacji oraz rozbiciu edukacji na krótsze etapy. Osiągnięto to odpowiednio: dopuszczając do zakładania szkół niepublicznych, tworząc sześcioletnie podstawówki i trzyletnie gimnazja oraz przekazując prowadzenie szkół samorządom (Zahorska 2011). Zmiany w systemie w ciągu ostatnich 15 lat przypominają procesy zachodzące w latach dziewięćdziesiątych w krajach zachodnioeuropejskich, które polegały na tworzeniu swoistych rynków edukacyjnych, parametryzacji i kwantyfikacji wyników edukacyjnych oraz wprowadzeniu elementów gry rynkowej do zarządzania szkołami publicznymi i ich finansowania (Szkudlarek 2007; Ball 2003).

Efekty przekształceń systemu edukacyjnego w Polsce są oceniane rozmaicie. W minionym 25-leciu bardzo wzrósł poziom wykształcenia Polaków (współczynnik skolaryzacji na poziomie wyższym), jak i umiejętności mierzone np. testem Programme for International Student Assessment. Skok ten jest tylko w pewnym stopniu finansowany z budżetu państwa, ponieważ udział wydatków na edukację i szkolnictwo wyższe rośnie bardzo powoli. Wzrostowi aspiracji edukacyjnych Polaków towarzyszy przede wszystkim wzrost prywatnych nakładów na edukację (czesne w prywatnych szkołach i uczelniach wyższych, korepetycje, nauka języków i różne zajęcia pozalekcyjne, zakup materiałów itd.).

Choć wiele się zmieniło, trudno mówić o jednoznacznym przestawianiu edukacji na funkcjonowanie zgodne z paradygmatem NPM. Z jednej strony zachowano szereg elementów centralnego sterowania systemem edukacyjnym dających się uzgodnić z paradygmatem PA. Dzięki objęciu szkół podstawowych i gimnazjów rejonizacją zachowano późny próg selekcji i małe nierówności edukacyjne. Wszystkie szkoły objęto centralnym nadzorem pedagogicznym. Ograniczono decyzyjność władz lokalnych w zakresie likwidacji i przekształcania szkół, polityki kadrowej i płacowej czy określania programu nauczania (Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, Dz.U. z 2014 r. poz. 191 i 1198 z późn. zm.). Z drugiej strony wprowadzono egzaminy zewnętrzne na wszystkich szczeblach edukacji, ważne z punktu widzenia NPM, bo pozwalające

na generowanie mierzalnych wskaźników jakości wykonywania usług. Mogłyby one być przydatne przy zawieraniu kontraktów na wykonywanie usług przez podmioty niezależne od samorządów, choć samo kontraktowanie nie było przewidziane w systemie. Tworząc rankingi szkół ze względu na wyniki egzaminów lub pomiar tzw. edukacyjnej wartości dodanej, zachowano możliwość oceny dostawcy usług samorządowych przez konsumenta, choć teoretycznie nie dano mu wyboru.

To zderzenie dwóch paradygmatów rządzenia określiło funkcjonowanie systemu edukacyjnego w Polsce, prowadząc do szeregu przeciwstawnych sobie procesów. Dla przykładu obejmując gimnazja zasadą rejonizacji, umożliwiono szereg wyjątków od niej. W efekcie presja rodziców uczniów z klasy średniej wzmocniona istnieniem rankingów opartych na testach powoduje, że w dużych miastach odsetek ludzi młodych uczęszczających do gimnazjum poza rejonem systematycznie rośnie, mimo że pozostają w mocy regulacje centralne dotyczące obwodów szkolnych (zob. Dolata 2009, 2013). Zachowano przepisy zabezpieczające pozycję nauczycieli, a zarazem umożliwiono proces oddolnego różnicowania się szkół publicznych ze względu na organ prowadzący (przede wszystkim na skutek przekazywania szkół stowarzyszeniom), co doprowadziło do przemian w warunkach wykonywania zawodu nauczyciela.

Przekazując szkoły samorządom, stworzono specjalny instrument finansowania ich zadań oświatowych – tzw. część oświatową subwencji ogólnej. Początkowo miała ona w całości pokrywać wydatki edukacyjne samorządów, dając im elastyczność w formowaniu budżetów oświatowych i prawo do dodatkowego finansowania oświaty z dochodów własnych (Herbst, Herczyński, Levitas 2009: 19). Jednocześnie jednak ustawodawca pozostawił obowiązującą od 1982 r. Kartę nauczyciela regulującą prawa, obowiązki i stosunek pracy nauczycieli na zasadach korzystnych w porównaniu z uniwersalnie obowiązującym Kodeksem pracy. Doszło do sytuacji, w której subwencja była naliczana w oparciu o malejącą w związku z niżem demograficznym liczbę uczniów, a wynagrodzenie nauczycieli – w oparciu o rosnącą w związku z inflacją i decyzjami ustawodawcy kwotę bazową. W ten sposób systematycznie rosła luka

między wysokością subwencji a realną kwotą wydatków oświatowych samorządów, w szczególności obciążające okazywało się utrzymywanie dużej liczby małych szkół (m.in. na terenach wiejskich). W 2011 r. subwencja finansowała przeciętnie ok. 88% wydatków bieżących gmin na szkoły podstawowe i gimnazja. Zaznaczyć przy tym trzeba, że oświata jest najważniejszą pozycją w budżetach gmin. W tym samym roku stanowiła niemal 34% ich wydatków w gminach miejskich i 36% w gminach wiejskich (Kopańska 2013: 258–259).

Samorzady znalazły się pod presją. Teoretycznie mogły likwidować nieopłacalne szkoły, ale wymagało to zgody regionalnego kuratorium oświaty (do 2009 r.) i zawsze budziło społeczne niezadowolenie. Elastyczna subwencja okazała się działać jak dotacja celowa pokrywająca coraz mniejszą część realnych wydatków oświatowych. Rząd z dużą powściągliwością reagował zarówno na postulaty znaczącego zwiększenia wydatków na edukację, jak i uchylecia Karty nauczyciela. Zarazem jednak w przepisach pozostawiona była pewna furtka. Zgodnie z ustawą o systemie oświaty samorzady miały obowiązek finansować funkcjonowanie samodzielnie prowadzonych szkół publicznych, w których obowiązywała Karta nauczyciela. Były także zobowiązane przekazywać odpowiednią część subwencji oświatowej (wynikającą z liczby i rodzaju uczniów) szkołom niepublicznym oraz publicznym, ale prowadzonym przez podmioty niepubliczne (Ustawa z dnia 7 września 1991 o systemie oświaty, Dz.U. z 2004 r. nr 256 poz. 329, z późn. zm.). W tym ostatnim przypadku samorzady nie były jednak zobowiązane pokrywać wszystkich kosztów funkcjonowania placówek, w związku z czym nie musiały dopłacać ponad ustawowe minimum. Rozwiązanie w postaci kontraktowania prowadzenia szkół publicznych podmiotom niepublicznym narzucało się samo. Wprawdzie nie przewidziano możliwości przekształcania tych pierwszych w drugie, ale można to było zrobić w dwóch etapach: likwidacji szkoły publicznej, a następnie stworzenia w jej miejscu szkoły publicznej prowadzonej przez podmiot niepubliczny.

Dokładna skala tego procesu nie została nigdy precyzyjnie opisana, jednak stawał się on coraz powszechniejszy. Mimo protestów niektórych środowisk (np. Związku Nauczycielstwa Polskiego)

ustawodawca nie tylko nie ukrócił tych praktyk, ale wpisał je w system prawny, umożliwiając jednostkom samorządu terytorialnego przekazywanie prowadzenia szkół osobom fizycznym lub osobom prawnym (Ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2008 r. nr 56 poz. 458). W myśl tych przepisów szkoła przejęta do prowadzenia przez podmiot prywatny nie traci statusu szkoły publicznej (jej uczniów uwzględnia się przy wyliczaniu subwencji oświatowej przysługującej gminie), jednak jej pracownicy tracą status nauczycieli „karcianych” (tzn. prawo do wyższego wynagrodzenia, dłuższych urlopów i obniżonego wymiaru czasu pracy).

### 3. Model instytucjonalny systemu edukacji

Przemiany polskiego systemu edukacyjnego po 1989 r. są interpretowane rozmaicie. Co za tym idzie, różnie rozumiany jest proces swojego outsourcingu zadań edukacyjnych poprzez stopniowe przekazywanie prowadzenia szkół publicznym organizacjom pozarządowym. Zarówno wśród badaczy, jak i decydentów oraz ekspertów zaangażowanych w praktyczne funkcjonowanie systemu pojawiają się dwa sprzeczne rozumienia sensu tych przemian<sup>6</sup>.

Z jednej strony pojawiają się głosy, że wynikiem przemian jest szkoła zbyt scentralizowana i zbiurokratyzowana, w której zbyt mało do powiedzenia mają samorządowcy i dyrektorzy. Jeden z byłych kuratorów wojewódzkich, zdeklarowany zwolennik liberalizacji systemu zarządzania edukacją, wspominając swój udział w pracach nad wprowadzeniem do oświaty publicznej mechanizmów rynkowych, opowiada:

Prezes Broniarz jak mnie zobaczył na tym spotkaniu wtedy, to zareagował: „Pan tu?”, ja mówię:

<sup>6</sup> W tej części artykułu odwołuję się do badania z udziałem ekspertów i decydentów, które przeprowadziłem w ramach grantu „Państwo współczesne: style działania”. Przeprowadzono w nim 20 wywiadów pogłębionych z ministrami i wiceministrami edukacji, pracownikami administracji publicznej wysokiego szczebla, ekspertami, naukowcami i działaczami organizacji pozarządowych, których głos jest obecny w debacie publicznej.

„Widzi pan, panie prezesie? Teraz wszystko urynkowimy, łącznie z panem. Skończyło się, koniec, socjalizm się skończył”. No ale niestety, jak się okazało później, wcale się nie skończył, tylko miał się coraz lepiej (Sadura 2014: IDI13).

Podobnych konstatacji nie brakuje w literaturze naukowej. Autorzy analizujący odnotowane wyżej sprzeczności i napięcia w systemie zarządzania oświatą dochodzą do wniosku, że ustawodawstwo nie dokonało spójnego podziału obowiązków między samorządem i władzami centralnymi. „Reformom brakowało konsekwencji we wdrażaniu rozwiązań zgodnych z ekonomicznymi przesłankami”, a „państwo nie potrafiło stworzyć jasnych reguł zgodnych z zasadami dobrego rządzenia” (Kopańska 2013: 262). Systemowi w obecnym kształcie brak jest przejrzystości i rozliczności, a reforma wymaga dokończenia, czyli pełnej decentralizacji i urynkowania systemu.

Przeciwnicy powyższej narracji w „pełzającej komercjalizacji szkolnictwa” widzą dowód na wycofywanie się państwa z obszaru edukacji i jego kapitulację wobec mechanizmów rynkowych (Syska 2010), a w związku z tym poważne zagrożenie dla dobra publicznego (Sześciło 2014a). Rekonstruowany na podstawie wywiadów z krytycznie nastawionymi ekspertami i decydentami opis reform edukacyjnych po 1989 r. okazuje się historią dostosowywania systemu oświatowego do wypracowanych na Zachodzie rozwiązań, opartych na jego deregulacji i komercjalizacji, parametryzacji i kwantyfikacji wyników edukacyjnych, których efektem jest szkoła ucząca „pod testy” i petryfikująca nierówności społeczne.

– A gdyby Pani miała napisać kronikę polskiej edukacji dwudziestopięciolecia...

– Taka destrukcja systemu poprzez wzorowanie się na rozwiązaniach zachodnich bez, że tak powiem, jak gdyby, żeby to dobrze ująć, bez oglądania się na uwarunkowania rzeczywistości polskiej. Na przykład to, że wprowadzono gimnazja, dlatego że tak jest na Zachodzie, to był główny argument, tak samo z sześciolatkami – bo tak jest na Zachodzie (Sadura 2014: IDI11).

Jest to trend stopniowego jednak ograniczania kompetencji państwa (Sadura 2014: IDI09).

Obu powyższym stanowiskom zdaje się wymykać głębszy, instytucjonalny sens opisywanego

procesu. Sytuacja ta przywodzi na myśl klasyczny XIX-wieczny spór o rolę państwa w procesie grodzenia pól, opisywany przez Karla Polanyiego (2010: 41–51) w *Wielkiej transformacji*. Proces ten, zbiegający się z początkiem epoki Tudorów w Anglii, polegał na odbieraniu dzierżawcom i chłopom gruntów użytkowanych przez nich na mocy prawa zwyczajowego. Szlachta, zamożni posiadacze ziemscy i kupcy pozyskane w ten sposób tereny najczęściej łączyli i przekształcali w ogradzane płotem pastwiska dla owiec. Grodzenie kilkakrotnie podniosło efektywność wykorzystania ziemi i stworzyło podwaliny późniejszej rewolucji przemysłowej, zwiększając zarazem polityczne znaczenie szlachty i kupiectwa. Wszystko to odbyło się jednak kosztem interesów nieuprzywilejowanych warstw społecznych. Od samego początku tego procesu korona oraz biskupi starali się aktywnie przeciwdziałać temu procesowi.

XIX-wieczni historycy liberalni, tacy jak Henry de Beltgens Gibbins, Cosmo Innes czy James Gairdner, zinterpretowali postępowanie korony jako politycznie i ekonomicznie konserwatywne oraz praktycznie nieskuteczne. Byli przekonani, że działania Tudorów i pierwszych Stuartów były obliczone na zapobieżenie powstaniu nowych wpływowych warstw społecznych oraz mogły powstrzymać korzystną zmianę gospodarczą. Na szczęście próby zahamowania historycznego postępu nie powiodły się – konkludowali omawiani przez Polanyiego autorzy – a częste wysiłki ustawodawcze dowiodły jedynie praktycznej nieskuteczności tego typu działań.

Nic bardziej błędnego – przekonuje Polanyi. Motywem działań korony nie był partykularyzm, lecz interes ogółu, a rezultat nie jest przykładem jałowości, lecz długofalowej skuteczności. To spowolnienie procesu zmian, dające społeczeństwu szansę dostosowania się do nowych reguł, było właściwym celem działań Tudorów. „Anglia przetrwała bez większych szkód klęskę procesu grodzenia tylko dlatego, że Tudorowie i pierwsi Stuartowie wykorzystali potęgę Korony w celu spowolnienia postępu gospodarczego w takim stopniu, aby stał się on możliwy do zniesienia w wymiarze społecznym” (ibidem: 47). Polanyi analizując przypadek grodzenia, nie zakładał intencjonalności działań korony, lecz skupiał się na ich znaczeniu dla wykreowania prorozwojowego

układu instytucjonalnego, opartego na chwiejnej równowadze między napędzającą zmiany żądzą zysku a zapobiegającą katastrofie siłą hamowania ancien régime'u.

Podobny mechanizm ujawnił się w polskim systemie edukacyjnym, którego kształt w epoce transformacji determinowało zderzenie różnych paradygmatów zarządzania publicznego. O dynamice przemian w oświacie decydowała niepewna równowaga między dającymi się uzgodnić z NPM tendencjami do decentralizacji systemu i wystawienia go na bodźce rynkowe a usztywniającymi system centralistycznymi i etatystycznymi elementami wywodzącymi się z paradygmatu PA. Konsekwencją tego stanu rzeczy było wrażenie niespójności przyjętych rozwiązań, ale także spowolnienie tempa zmiany instytucjonalnej dającej uczestnikom szansę na przystosowanie się do nowych reguł.

Powyższy wzór często umyka piewcom polskiej reformy edukacyjnej, według których proces zakończył się sukcesem dzięki temu, że system został przekształcony według wzorów dominujących w większości współczesnych polityk oświatowych. W tej narracji konsekwentnie imitacyjna transformacja doprowadziła nie tylko do wzrostu współczynnika scholaryzacji, ale także dobrych wyników polskich uczniów na tle innych krajów Europy i świata – bez wzrostu manifestacji nierówności społeczno-ekonomicznych. Tymczasem o relatywnym sukcesie reform zdecydowało nie ślepe podążanie za obowiązującym w świecie zachodnim wzorcem (na początku lat dziewięćdziesiątych było nim NPM), lecz dość przygodny układ czynników, takich jak współwystępowanie różnych paradygmatów zarządzania oraz obecność w systemie silnych aktorów mogących równoważyć działania rządu, m.in. wyposażonych w spore kompetencje i własny budżet jednostek samorządu terytorialnego czy chronionego Kartą nauczyciela i silnie uzwiązkowanego środowiska oświatowego. Jak zauważył jeden z rozmówców z zaplecza eksperckiego rządu Platformy Obywatelskiej:

Cechą charakterystyczną i pozytywną polskiego systemu zarządzania oświatą, teraz mówimy o zarządzaniu, jest to, [iż] mimo że reformy poszły bardzo daleko i zasadniczo ciężar zarządczy przeszedł na samorządy, to jednak pewna równowaga kompetencji została zachowana. Państwo zachowało

funkcje kontrolne i regulacyjne w najistotniejszych sprawach, nie zawsze sprawuje [je] efektywnie, ale w każdym razie je ma, samorzady są na tyle silne, żeby sobie radzić z zadaniami i mają też na tyle duży potencjał finansowy, żeby je wykonywać. Niezależnie oczywiście od tego, że to jest kwestionowane przez poszczególne samorzady, że mało pieniędzy, to jednak jest globalny obraz finansowania oświaty, uważam, że jest pozytywny. (Sadura 2014: IDI09)

Reformy systemu edukacyjnego w Polsce – w myśl tej interpretacji – były długotrwałym i względnie autonomicznym procesem instytucjonalnym, zakończonym relatywnym sukcesem (w zestawieniu z przemianami w innych obszarach usług publicznych). Warunkiem jego powodzenia było istnienie silnych aktorów instytucjonalnych zdolnych do wyrażania swoich preferencji, których konfrontacja prowadziła do szukania wyważonych rozwiązań, akceptowalnych dla wszystkich stron. W ten sposób udało się uniknąć najpoważniejszych zagrożeń. Zachowanie zbyt dużej centralizacji mogło prowadzić do inercji i hamowania zmian oraz dużej nieefektywności w zarządzaniu systemem. Zbyt daleko idąca (tzn. pozbawiona hamulców) decentralizacja mogła się okazać dla systemu zgubna (tak było w przypadku przedszkoli, gdzie reforma doprowadziła do dramatycznego spadku ich dostępności<sup>7</sup>).

W taką pułapkę wpadły kraje takie jak Czechy, Słowacja czy Węgry, w których założono, że decentralizując system edukacyjny, należy przekazać samorządom wszystkie kompetencje, nie zachowując nic na szczeblu centralnym i likwidując takie podstawowe mechanizmy kontrolne jak podstawa programowa i jednolity system egzaminacyjny. Efektem takich zmian jest najczęściej wzrost zróżnicowania poziomu nauczania przy jego jednoczesnym obniżeniu. Systematyczne porównanie reform edukacyjnych w tych kra-

jach, przeprowadzone przez Mikołaja Herbsta i Annę Wojciuk, wskazało, że Polska zachowała na poziomie centralnym najwięcej kompetencji związanych z jakością, jako jedyna w pełni wprowadziła system egzaminów zewnętrznych, utrzymała jednolitą podstawę programową oraz system kontroli kształcenia i awansu zawodowego nauczycieli, zapewniając im zarazem najkorzystniejsze wynagrodzenie. W ocenie reform w pozostałych krajach dominuje przekonanie, że decentralizacja i urynkowanie systemu zaszły za daleko, a przede wszystkim że przebiegały zbyt szybko (sic!) i były źle zaprojektowane (Herbst, Wojciuk 2015).

## Wnioski

W przypadku analizowanego w tym artykule systemu edukacyjnego faktyczny model dostarczania usług przybrał formę, w której rozwiązania dające się uzgodnić ze współzarządzaniem publicznym są dość powierzchowne i służą głównie budowaniu społecznej legitymizacji systemu. Po dwóch dekadach zdominowania myślenia o edukacji przez język racjonalności ekonomicznej zaczęły pojawiać się nowe wątki – dotyczące partycypacji, współpracy, współdecydowania, troski o spójność społeczną. Jednak za zasłoną dyskursu publicznego ukształtowała się równowaga sił między modelem NPM – promującym rozwiązania rynkowe (komercjalizacja i outsourcing) – oraz tradycyjnym modelem administracji publicznej z jej tendencją do centralizacji zarządzania i monopolizacji zasobów.

Jak dotąd równowaga ta, choć chwiejna, miała względnie trwałe charakter, a nadmierne wychylenie w stronę któregoś z biegunów powodowało szybką kontrakcję. Tak było w ostatnich latach. W okresie 2013–2015 dało się zauważyć tendencję do przyspieszania procesu kontraktowania zadań edukacyjnych podmiotom niepublicznym. Służyły temu zarówno zachęty prawne, takie jak stosowane od 2014 r. nowe reguły podziału subwencji oświatowej (Radwan 2014), jak i szkolenia organizowane przez Ministerstwo Edukacji Narodowej, podczas których samorządowcy byli instruowani, jak zgodnie z prawem przekazać małą szkołę do prowadzenia osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialne-

<sup>7</sup> Nieprzemysłana polityka państwa po 1989 r., polegająca m.in. na powierzeniu pełnej opieki przedszkolnej samorządom, zaowocowała dramatycznym przeredzeniem sieci przedszkolnej i ubytkiem miejsc w tego typu placówkach. W ciągu kilku lat zlikwidowano 20% placówek. O ile w 1989 r. w systemie było 909 800 miejsc, to w roku 2004 – już tylko 683 164. Co więcej, najbardziej ubywało przedszkoli we wsiach i w środowiskach defaworyzowanych. Odwrócenie negatywnej tendencji nastąpiło dopiero w roku szkolnym 2006/2007 (zob. Szymańczak 2010: 130–132).



go lub osobie fizycznej (ZNP 2015). Krytycy tych przekształceń wskazywali, że regulujące je przepisy pozwalają na outsourcing o charakterze typowej dla NPM prywatyzacji materialnej: nie wymuszają analizy zasadności kontraktowania, nie zapewniają konkurencyjności, nie zabezpieczają udziału interesariuszy i pogarszają warunki pracy (Sześciło 2014a: 10–12).

Reakcja przyszła pod koniec 2015 r. Dokonana przez nową większość parlamentarną nowelizacja ustawy o systemie oświaty cofająca reformę obniżającą wiek szkolny wprowadziła szereg zapisów utrwalających rolę administracji centralnej w tym obszarze. Minister edukacji narodowej otrzymał prawo wyboru kuratorów oświatowych, a ich rola została wzmocniona, m.in. przez przywrócenie im kontroli nad działaniami samorządów w kształtowaniu sieci szkół i przedszkoli. Po nowelizacji decyzja o likwidacji lub przekształceniu placówki prowadzonej przez samorząd znowu zależy od uzyskania pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny (Dz.U. z 2015 r. poz. 2156 oraz z 2016 r. poz. 35, 64 i 195). Uruchomienie ogólnopolskich konsultacji społecznych dotyczących dalszych reform systemu edukacyjnego (PAP 2016) będzie swoistym stress testem dotychczasowego modelu. Konsultacje, w zgodzie z dotychczasową praktyką, mogą zostać wykorzystane jedynie do retorycznego legitymizowania rozwiązań służących centralistycznej korekcie. Zapowiedzi partii rządzącej wskazują jednak na gotowość radykalnej przebudowy porządku edukacyjnego, co oznaczałoby konieczność szukania w tym polu nowej równowagi.

Należy zachować daleko idącą ostrożność w uogólnianiu wniosków płynących z przedstawionej powyżej analizy przemian w systemie edukacyjnym. Mamy do czynienia z sytuacją, w której trzy współwystępujące paradygmaty administracji publicznej, opierające się na odmiennych racjonalnościach i stylach zarządczych, kreują układ sił mogący przybierać specyficzne formy w poszczególnych politykach publicznych. O ich ostatecznym kształcie decyduje szereg czynników, takich jak: historia danego obszaru, formalno-prawne ramy działania, a także układ nieformalnych instytucji regulujących jego funkcjonowanie, liczba, siła i charakter aktorów zaangażowanych w politykę sektorową, rodzaj zadań

publicznych realizowanych w danym polu, wielkość stawek, o jakie toczy się gra. Dalsze badania nad zaproponowanym tutaj modelem powinny iść nie tylko w kierunku śledzenia jego ewolucji, ale także analizy układów sił w przypadku innych polityk publicznych.

## Literatura

Ansell, Ch., Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4 (18), 543–571.

Ball, S. J. (2003). *Class Strategies and the Education Market. The Middle Classes and Social Advantage*. London: Routledge Falmer.

Boni, M. (red.) (2009). *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*. Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

Chhotray, V., Stoker, G. (2008). *Governance Theory and Practice: A Cross-Disciplinary Approach*. New York: Palgrave Macmillan.

Dolata, R. (2009). Cicha rewolucja w polskiej oświacie – proces różnicowania się gimnazjów w dużych miastach. W: B. Niemierko, K. Szmigiel (red.), *Badania międzynarodowe i zagraniczne wzory w diagnostyce edukacyjnej* (s. 111–123). Kielce: Polskie Towarzystwo Diagnostyki Edukacyjnej.

Dolata, R. (2013). *Międzyszkolne zróżnicowanie wyników nauczania na poziomie szkoły podstawowej i gimnazjum. Raport podsumowujący*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.

Dunn, E. (2008). *Prywatyzując Polskę: bobofruity, wielki biznes i transformacja pracy*, Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.

Fabián, A. (2010). New public management and what comes after. *Current Issues of Business & Law*, 1 (5), 41–56.

Hausner, J. (2015). Governance i jego konceptualne podstawy. W: S. Mazur (red.), *Współzarządzanie publiczne* (s. 17–37). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Herbst J. (2013). *Zlecenie zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego organizacjom pozarządowym w Polsce – diagnoza sytuacji, trendy*. Niepublikowany raport przygotowany w ramach projektu „Od partnerstwa do kooperacji”, Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego i Centrum Inicjatyw Obywatelskich.

Herbst, M., Herczyński, J., Levitas, A. (2009). *Finansowanie oświaty w Polsce. Diagnoza, dylema-*

ty, możliwości. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Herbst M., Wojciuk, A. (2014). Common origin, different paths. Transformation of education systems in the Czech Republic, Slovakia, Hungary and Poland. *GRINCOH Working Paper Series, 4.07*.

Howlet, M. (2011). *Designing Public Policies. Principles and Instruments*. Abingdon–New York: Routledge.

Izdebski, H. (2007). Od administracji publicznej do public governance. *Zarządzanie Publiczne, 1*, 7–20.

Kaufman, R. (2007). Market reform and social protection: Lessons from the Czech Republic, Hungary, and Poland. *East European Politics & Societies, 1* (21), 111–125.

Kopańska, A. (2013). Podział zadań publicznych między szczeble administracji publicznej a problemy koordynacji i regulacji w zakresie jakości rządzenia. W: J. Wilkin (red.), *Jakość rządzenia w Polsce* (s. 242–264). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Kozek, W. (red.) (2011). *Gra o jutro usług publicznych w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.

Krzyszowski, J. (2013). Pomoc społeczna wobec starzenia się społeczeństwa polskiego. *Przegląd socjologiczny, 62*, 9–32.

Lobina, E., Kishimoto, S., Petitjean, O. (2014). *Here to Stay: Water Remunicipalisation as a Global Trend*. Amsterdam–Paris–London: Public Services International Research Unit–Multinational Observatory–Transnational Institute.

Lutyński, J. (1977). Działania pozorne. *Kultura i Społeczeństwo, 2*, 69–78.

Lynn, L.E. Jr. (2012). The many faces of governance: Adaptation? Transformation? Both? Neither?. W: D. Levi-Faur (red.), *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Mazur, S. (red.) (2015). *Współzarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Milbourne, L., Cushman, M. (2012). From the third sector to the big society: how changing UK Government policies have eroded third sector trust. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Non-Profit Organisations, 2* (24), 485–508.

OECD (1997). *Contracting Out Government Services: Best Practices Guidelines and Case Studies*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

OECD (2002) *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

OECD (2005) *Modernising Government: The Way Forward*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Offe, C. (1995). Projektowanie instytucji w krajach Europy Wschodniej w okresie przemian. W: J. Hausner (red.), *Narodziny demokratycznych instytucji, Studia nad systemem reprezentacji interesów*, t. 3. Kraków: Akademia Ekonomiczna.

Offe, C. (2012). Governance – „puste pojęcie” czy naukowy program badawczy? *Zarządzanie Publiczne, 3* (21), 90–102.

ONZ (2005). *Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance. World Public Sector Report 2005*. New York: United Nations.

Osborne, S.P. (red.) (2010). *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London–New York: Routledge.

Peters, G.A., Pierre, J. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory, 2* (8), 223–243.

Piotrowski, A. (1998). O Jana Lutyńskiego koncepcji działań pozornych. *Kultura i Społeczeństwo, XLII*, 39–50.

Polanyi, K. (2011). *Wielka transformacja*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Pollitt, Ch., Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.

PAP (2016). Zalewska: pod koniec czerwca decyzja dot. zmian systemu edukacji. *Polska Agencja Prasowa, 10.02.2016*.

Radwan, A. (2014). Wyprowadzanie Karty nauczyciela tylnymi drzwiami. MEN zachęca do likwidacji szkół, w których obowiązuje. *GazetaPrawna.pl, 22.10.2014*. Pobrane z: <http://serwisy.gazetaprawna.pl/edukacja/artykuly/830462,men-zacheca-samorzady-do-likwidacji-placowek-w-ktorych-obowiazuje-karta-nauczyciela.html> [dostęp: 26.02.2016].

Rhodes, R.A.W. (2012). Waves of governance. W: D. Levi-Faur (red.), *The Oxford Handbook of Governance* (s. 33–48). Oxford: Oxford University Press.

Sadura, P. (2014). Państwo i nierówności w systemie edukacji: kierunki działań. W: B. Kłos, J. Szymańczak (red.), *Nierówności społeczne w Polsce* (s. 161–186). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

Staniszki, J. (2006). *Ontologia socjalizmu*. Nowy Sącz–Kraków: Ośrodek Myśli Politycznej–Wydawnictwo Dante–Wyższa Szkoła Biznesu–National Louis University.

Staniszki, J. (2001). *Postkomunizm: próba opisu*. Gdańsk: słowo/obraz terytoria.

Stasiowski, R. (2009). O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego). *Samorząd Terytorialny*, 7–8, 5–27.

Syska, M. (red.) (2010). *Komercjalizacja edukacji. Konsekwencje i nowe zagrożenia*. Wrocław–Warszawa: Ośrodek Myśli Społecznej im. F. Lassalle’a.

Sześciło, D. (2014a). O wątpliwościach wokół powierzenia prowadzenia szkół samorządowych. *Samorząd Terytorialny*, 3, 5–13.

Sześciło, D. (2014b). *Rynek – konkurencja – interes publiczny. Wyzwania prawne urynkowienia usług publicznych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Sześciło, D. (2015). *Samoobsługowe państwo dobrobytu. Czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne?* Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Szkudlarek, T. (2007). Edukacja i konstruowanie społecznych nierówności. W: J. Klebaniuk (red.), *Fenomen nierówności społecznych* (s. 31–52). Warszawa: Wydawnictwo Eneteia.

Szymańczak, J. (2010). Edukacja przedszkolna w polityce oświatowej. *Studia BAS*, 2(22), 125–152.

Wilkin, J. (red.) (2013). *Jakość rządzenia w Polsce, Jak ją badać monitorować i poprawiać?* Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Verdery, K. (1996). *What Was Socialism, and What Comes Next?* Princeton, NJ: Princeton University Press.

Verdery, K. (2003). *The Vanishing Hectare: Property and Value in Postsocialist Transylvania*. Ithaca: Cornell University Press.

Zahorska, M. (2011). Polski „boom edukacyjny” i jego następstwa. W: M. Bucholc et al. (red.), *Polska po 20 latach wolności* (s. 175–190). Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.

ZNP (2015). *Ostatnie male szkoły*. Pobrane z: [http://www.znp.edu.pl/element/2281/Ostatnie\\_male\\_szkoly](http://www.znp.edu.pl/element/2281/Ostatnie_male_szkoly) [dostęp: 26.02.2016].

Zybała, A. (2013). Polityki publiczne wobec wzorców zarządzania publicznego. *Zarządzanie Publiczne*, 4 (26), 34–48.

## From central planning to governance?

### Polish education system and the shift of public administration paradigm

The aim of this paper is to analyse the public administration in Poland from the perspective of the evolution of subsequent paradigms of public administration (Public Administration, New Public Management and Governance). The general model is applied to the case study of the education sector in Poland. Special attention was paid to the issue of delegating public services by local governments to non-governmental organisations in education in Poland and the role of the state in regulating this process. According to the author, simultaneous interaction of conflicting paradigms of management has created favourable conditions for the autonomous institutional process that led to an unstable balance of power between the market and statist solutions in the Polish educational system.

Keywords: education, delegation of public services, new public management, new public governance.