

*Robert Pawlak**

Polska reforma oświaty a europejska polityka edukacyjna¹

Wstęp

Reformy są warunkiem niezbędnym dla poprawy funkcjonowania współczesnych systemów społecznych, politycznych i gospodarczych. Już Niccolo Machiavelli zauważał, że „*kiedy instytucje danego państwa okazują się wadliwe należy je zreformować, bądź od razu, bądź też stopniowo, zanim wszyscy przekonają się o ich wadliwości*”.²

O reformie można mówić wówczas, gdy spełniony zostanie jeden z trzech kluczowych czynników:³

1. Określone instytucje lub grupy społeczne uzyskują prawo dostępu do środków materialnych, form aktywności społecznej lub podejmowania decyzji (do których to dóbr nie miały wcześniej dostępu).

2. Określone instytucje lub grupy społeczne tracą częściowo lub w całości prawa do środków, aktywności lub dóbr (które to prawo posiadały wcześniej).

3. Określone instytucje lub grupy społeczne zmuszone zostają do podejmowania lub zaniechania pewnych działań.

Okres poprzedzający reformy cechuje pewna „społeczna dysharmonia”. Stanowią one zazwyczaj odpowiedź systemu politycznego na występujący w społeczeństwie brak stabilności i rozpoczynane są wówczas, gdy następuje załamanie powszechnego i akceptowanego dotychczas systemu wartości.

* Dr **Robert Pawlak** – absolwent Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego i stały współpracownik Zakładu Socjologii Oświaty i Wychowania tego Instytutu.

¹ Prezentowany artykuł został opracowany na podstawie pracy doktorskiej pt. „Szkola i społeczność lokalna w procesie reformowania oświaty”, przygotowanej pod kierunkiem prof. dr hab. Renaty Siemieńskiej w 2004 r.

² N.Machiavelli, *Rozważania nad pierwszym dziesięcioleciem historii Rzymu Liwiusza*, Warszawa 1994, s.139.

³ J.W.Guthrie i J.E.Koppich, *Reform: Building a Model of Education Reform and „High Politics” w: Restructuring Schools. An International Perspective on the Movement to Transform the Control and Performance of Schools*, eds. H.Beare, W.Lowe, Washington 1993.

Realizacja reform jest poważnym wyzwaniem zarówno dla autorów, jak i odbiorców zmian. Trudności z nią związane wynikają z tego, że natrafiają na „opór materii”, naruszają utrwalony porządek społeczny, wywołują poczucie zagrożenia oraz prowadzą do zmiany układu sił społecznych i politycznych. Wyniki badań zrealizowanych w latach 70. we Włoszech przez Roberta Putnama, pokazały, że implementacja reform jest procesem długofalowym i czasochłonnym. Uzależniona jest w znacznej mierze od efektywności działania instytucji społecznych. Autor badań podkreślał, że niekiedy potrzeba wielu lat, zanim opracowane programy zaczną efektywnie funkcjonować: *„Historia instytucji w przeważającej części toczy się powoli. Gdzie w grę wchodzi budowanie instytucji (a nie jedynie pisanie konstytucji), czas należy mierzyć dziesiątkami lat”*.⁴

Wprowadzanie reform jest trudnym wyzwaniem również dlatego, że nie są one prostymi procesami zmian, takimi, jakie zachodzą permanentnie i wszędzie. Antoni Kamiński pisze, że reformy są *„świadomymi aktami celowej interwencji w działanie instytucji społecznych”*.⁵ Zasadniczym ich celem jest zmniejszenie trudności funkcjonowania pewnych sfer instytucjonalnych lub przewyższenie stanów krytycznych powstających na styku systemu z jego otoczeniem. Potrzeba reformy pojawia się wówczas, gdy nie jest możliwa prosta zmiana polityki. Aby zaspokoić oczekiwania społeczne, pojawia się konieczność wprowadzenia głębszej zmiany w regułach rządzących strategicznymi relacjami społecznymi. Kamiński zauważa, że ograniczenia reformowalności systemów instytucjonalnych związane są z ich wewnętrznymi zasadami funkcjonowania. Granice stanowią struktury lub zasady organizacyjne, które nie mogą ulec radykalnym zmianom, bez podważenia całego modelu instytucjonalnego.⁶

Toresten Husen, wybitny uczoney i autor szwedzkiej reformy szkolnej z lat 60., sformułował pięć zasadniczych reguł stanowiących podstawę reform edukacyjnych.⁷ Oto one:

1. Reforma edukacyjna ma rację bytu wyłącznie jako jeden ze składników reformy społeczno-gospodarczej, a nie jako jej substytut, jak często postrzegają ją politycy.

2. Skuteczna realizacja reformy edukacyjnej wymaga dłuższego czasu, systematycznego i stopniowego wykonywania składających się na nią zadań oraz starannie zaplanowanych i prowadzonych badań pilotażowych.

⁴ R.Putnam, *Demokracja w działaniu*, Kraków 1995, s.288.

⁵ A.Kamiński, *Reformowalność i potencjał rozwojowy ustrojów polityczno-ekonomicznych. Przypadek komunizmu w: Zmierzch socjalizmu państwowego. Szkice z socjologii ekonomicznej*, red. W.Morawski, Warszawa 1994, s.26.

⁶ Ibidem, s.27.

⁷ T.Husen *Strategy and Rules for Educational Reforms – An International Perspective on the Spanish Situation* „Interchange”, no. 3-4/1998.

3. Warunkiem koniecznym implementacji reformy oświatowej są środki finansowe, proporcjonalne do jej celów i zakresu, a także dobrze przygotowana do realizacji kadra, tj. nauczyciele i administracja oświatowa.

4. Sprawny przebieg reformy wymaga centralnego sterowania i zaangażowania wykonawców, a więc harmonijnej współpracy władz z nauczycielami i pedagogami.

5. Końcowe wyniki reformy zależą w znacznym stopniu od badań pedagogicznych, które powinny ją poprzedzać, towarzyszyć jej przez cały czas realizacji oraz być pomocne przy ocenie uzyskanych rezultatów.

Głównym celem niniejszego artykułu jest analiza procesu implementacji reformy edukacyjnej wdrożonej w 1999 r. w Polsce, na podstawie badań zrealizowanych w trzech gminach. Sprawą zasadniczą jest odpowiedź na następujące pytania:

1. Jak jest oceniana reforma oświaty i możliwość jej realizacji przez lokalne władze i partnerów: nauczycieli, rodziców, przedstawicieli instytucji oświatowych i kulturalnych oraz mieszkańców?

2. Jakie instytucjonalne trudności pojawiły się wraz z implementacją reformy i z czego one wynikały?

3. Czy reforma, wprowadzona w obecnym kształcie, jest zgodna z założeniami polityki edukacyjnej Unii Europejskiej oraz czy prowadzi do budowy nowoczesnej gospodarki opartej na wiedzy?

Cel badań i metody badawcze

Zasadniczym celem badań było znalezienie odpowiedzi na pytania: Od czego zależy powodzenie reformy edukacyjnej? Dlaczego napotyka ona trudności? W jakim stopniu władzom lokalnym udaje się osiągać jej cele? Ważnym zadaniem było również wyciągnięcie wniosków z eksperymentu, jakim było wprowadzenie reformy edukacji i ustalenie, jakie warunki sprzyjają skutecznemu reformowaniu systemu edukacji. Punkt odniesienia dla podjętej w Polsce reformy stanowiły założenia polityki oświatowej Unii Europejskiej, sformułowane w Strategii Lizbońskiej.

Badania zrealizowane zostały w trzech gminach: Grunwald, Lwówek Wielkopolski i Wołomin. Dobór gmin został zróżnicowany ze względu na następujące kryteria:

- **lokalizacja przestrzenna** – regiony: Wielkopolska, Mazury, Mazowsze;
- **wielkość gminy** – liczba mieszkańców: Grunwald (6000), Lwówek Wielkopolski (9400), Wołomin (48000);
- **status administracyjny**: Lwówek Wielkopolski (gmina miejsko-wiejska), Wołomin (gmina miejska) i Grunwald (gmina wiejska);

– **poziom rozwoju gospodarczego:** Grunwald – gmina o charakterze rolniczym, na byłych terenach Państwowego Gospodarstwa Rolnego; Lwówek – gmina o charakterze rolniczym, oddalona od miasta wojewódzkiego; Wołomin – gmina o charakterze przemysłowym, położona w pobliżu stolicy;

– **typ przemian dokonujących się na ich terenie** – w każdej z wybranych gmin badano: poziom przygotowania władz do implementacji reformy, miejsce edukacji w skali innych potrzeb lokalnych, trudności i bariery, jakie napotykają władze w realizacji reformy, ocenę reformy z punktu widzenia partnerów społecznych (nauczycieli, przedstawicieli instytucji oświatowych i kulturalnych, mieszkańców i rodziców).

Ponadto w badanych miejscowościach szczególną uwagę poświęcono konkretnym, występującym tam problemom:

W gminie Grunwald chodziło o likwidację szkół podstawowych i powstałe w wyniku tego konflikty. Władze gminne zlikwidowały cztery spośród ośmiu szkół, a procent likwidowanych podstawówek w województwie warmińsko-mazurskim w latach 1998-2001 należał do najwyższych w Polsce (Polska – 18%, w województwie warmińsko-mazurskim – 24%).

W gminie Lwówek Wielkopolski szczególną uwagę poświęcono procesom tworzenia i umacniania społeczeństwa obywatelskiego przez lokalne stowarzyszenie oświatowe. Informacje na temat tej gminy zostały zaczerpnięte z *Atlasu modelowych inicjatyw obywatelskich*, w którym działania podejmowane przez społeczność Lwówka wskazywane są jako godne naśladowania.

W gminie Wołomin szczególnie istotne były problemy adaptacji systemu edukacyjnego do zmian zachodzących na lokalnym rynku pracy. W gminie tej na skutek likwidacji huty szkła i innych zakładów przemysłowych zasadnicze szkoły zawodowe i technika przekształcane są w licea ogólnokształcące.

Dla badania procesu implementacji reformy edukacyjnej zastosowano studia przypadków, w których podstawową jednostką analizy była gmina i funkcjonujące w niej instytucje edukacyjne. Badania zrealizowano przy wykorzystaniu zróżnicowanych technik badawczych: indywidualnych wywiadów pogłębionych, zogniskowanych wywiadów grupowych, wtórnej analizy danych, materiałów prasowych z lokalnych gazet (poświęconych reformie oświaty w badanych gminach). Wykorzystanie wielu źródeł miało na celu uzyskanie możliwie pełnego i obiektywnego obrazu badanych zjawisk.

Badaniami objęto grupę lokalnych liderów: przedstawicieli władz, członków partii politycznych, dyrektorów szkół, dyrektorów placówek oświatowo-wychowawczych (domów kultury, bibliotek), rodziców, przedstawicieli lokalnych urzędów pracy, przedsiębiorców, funkcjonariuszy policji, księży.

Badania zrealizowane zostały w latach 2000-2002 w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego pod kierunkiem prof. dr hab. Renaty Siemieńskiej.

Problemy edukacyjne w dobie przemian globalizacyjnych i zjednoczenia Europy

Współczesny świat ulega żywiołowym i dynamicznym przeobrażeniom. Dokonujące się zmiany stawiają nowe wymagania przed jednostkami, społecznościami lokalnymi i wspólnotą międzynarodową. Dotyczą one już nie tylko opanowania umiejętności posługiwania się narzędziami, ale również korzystania z kolejnych osiągnięć cywilizacyjnych. Coraz częściej przedmiotem refleksji naukowej staje się globalizacja, będąca procesem dynamicznych przeobrażeń cywilizacyjnych i kulturowych, generowanym przez kolejne odkrycia naukowo-techniczne. Funkcjonujące na gruncie współczesnej nauki pojęcie globalizacji jest jednak terminem niejednoznacznym. Narastające rozbieżności w ocenach tego procesu nie sprzyjają budowie jednej teorii. Nie została dotychczas wykreowana żadna powszechnie uznawana i akceptowana teoria globalizacji.⁸

Według definicji Martina Albrowa globalizacja „*odnosi się do wszystkich procesów, w wyniku których narody świata zostają włączone w jedno światowe społeczeństwo, społeczeństwo globalne*”.⁹ Brytyjski socjolog Anthony Giddens ujmując natomiast ten proces jako intensyfikację stosunków społecznych o światowym zasięgu, która łączy różne zjawiska w taki sposób, że lokalne wydarzenia kształtowane są przez zdarzenia zachodzące w odległości wielu tysięcy mil i same zwracają na nie oddziaływanie.¹⁰ W raporcie przygotowanym pod kierunkiem byłego przewodniczącego Komisji Europejskiej Jacques’a Delorsa globalizacja jest definiowana jako efekt dynamicznego rozwoju nowych technologii, które wprowadziły ludzkość w epokę uniwersalnej komunikacji. Technologie te niwelując przestrzeń geograficzną przyczynią się do kształtowania nowego typu społeczeństw, które nie będą miały żadnego odpowiednika w przeszłości.¹¹

Wobec dokonujących się przeobrażeń szczególnie ważną rolę odgrywa edukacja. Pozwala ona jednostce na zrozumienie złożoności współczesnego świata, wydarzeń, związków łączących człowieka ze środowiskiem, szacunku do innych ludzi. Współczesna edukacja poddawana jest jednak licznym krytykom. Dostrzega się, że szybki rozwój rynku, wiedzy i techniki powoduje, iż system edukacyjny nie nadąża za tymi gwałtownymi zmianami. Szkoła nie jest przygotowana do rozwiązywania współczesnych wyzwań cywilizacyjnych, bowiem

⁸ Por.: W.Morawski, *Wiry globalizacji w: Kultura, Osobowość, Polityka*, red. P.Chmielewski, T.Krauze, W.Wesołowski, Warszawa 2002, s.390-403.

⁹ *Globalization, Knowledge and Society*, eds. M.Albrow, E.King, London 1990.

¹⁰ A.Giddens, *The consequences of Modernity*, Cambridge 1990, s.64.

¹¹ J.Delors *Edukacja. W niej jest ukryty skarb, Raport dla UNESCO Międzynarodowej Komisji ds. Edukacji dla XXI wieku*, Stowarzyszenie Oświatowców Polskich Wydawnictwa UNESCO, Warszawa 1996, s.33-39.

zbyt wolno reaguje na zmiany. Trudności systemów edukacyjnych wynikają z tego, że koncentrują się one na zaspokajaniu potrzeb edukacyjnych społeczeństw rolniczych i przemysłowych. Szkoła przygotowuje zatem swoich wychowanków do funkcjonowania w rzeczywistości, która odchodzi w przeszłość. Tradycyjne sposoby nauczania nie odpowiadają potrzebom współczesnej cywilizacji.¹² Niedostosowanie edukacji do dzisiejszych potrzeb, zmian ekonomicznych i technicznych zwiększa się wraz z postępem gospodarczym.¹³

Narastające niezadowolenie z funkcjonowania systemów oświatowych i skutków ich oddziaływania spowodowane jest tym, iż edukacja nie spełnia przypisanych jej funkcji. Słabo przygotowuje do życia społecznego, zawodowego, nie daje wytycznych do dalszego samodzielnego rozwoju, kształcenia, udziału w kulturze.

Wzrost bezrobocia w ostatnich latach stawia przed współczesną edukacją kolejne wyzwania. Niemiecki socjolog Ulrich Beck zauważa, że zasadniczej zmianie ulega charakter pracy zawodowej. W społeczeństwach przemysłowych zawód był osią życia. Służył do identyfikacji jednostki, jej pozycji ekonomicznej i społecznej, zdolności, stylu życia i spędzania wolnego czasu. Gwarantował pozycję społeczną, ale pełnił też funkcję ochronną. Człowiek pracował w jednym przedsiębiorstwie, w pełnym wymiarze etatu, często dożywotnio. Obecne zmiany prowadzą do „odstandaryzowania pracy zarobkowej” – rozproszenia sieci pracujących zespołów, decentralizacji zarządzania przedsiębiorstwami, umożliwienia wykonywania pracy w domu. Zmiany w dotychczasowym systemie pracy rodzą niepewność zatrudnienia i niosą groźbę bezrobocia, utrudniają planowanie kariery zawodowej. Beck wyraża przekonanie, że zmianie powinien także ulec dotychczasowy system przygotowania do pracy zawodowej, bowiem szkoła nie spełnia już swej roli w tym zakresie. Kształcenie powinno przybierać nowe, bardziej elastyczne formy.¹⁴

Systemy edukacyjne nie mogą pozostawać obojętne także na procesy globalizacyjne. Niezbędna jest zatem adaptacja systemu szkolnictwa do zmian. Andy Hargreaves podkreśla, że współczesna szkoła nie może zamykać drzwi przed zmianami zachodzącymi w jej otoczeniu. Wymienia kilka zasadniczych przyczyn, które wymagają powiązania szkolnictwa ze światem zewnętrznym:¹⁵

1. szkoły nie mogą zamykać swych bram i pozostawiać problemów zewnętrznego świata na swym progu,
2. szkoła traci swój monopol na nauczanie,

¹² T.Lewrocki, *Przemiany oświaty – szkice o ideach i praktyce edukacyjnej*, Warszawa 1997.

¹³ F.Mayor, *Przyszłość świata*, Fundacja Studiów i Badań Edukacyjnych, Warszawa 2001.

¹⁴ U.Beck, *Spoleczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, Warszawa 2002, s.206-231.

¹⁵ A.Hargreaves, *Understanding Educational Change w: The New Meaning of Educational Change*, ed. M.Fullan, New York 1991.

3. szkoła jest ostatnią nadzieją na ocalenie i wzmocnienie społeczności lokalnej,
4. nauczyciele potrzebują większego wsparcia,
5. konkurencja rynkowa, wybór szkoły przez rodziców oraz przez uczniów zmieniły relacje szkół z otoczeniem społecznym,
6. szkoła nie może pozostawać obojętna na świat pracy i czekać aż jej absolwenci sami rozwiążą problemy zatrudnienia.

Aby spełniać swoją misję, edukacja powinna dostarczać zarówno wiedzy ogólnej, jak również uczyć współżycia w grupie. We wspomnianym raporcie opracowanym pod przewodnictwem Delorsa dla UNESCO autorzy wymieniają cztery zasadnicze filary, na których powinna zostać oparta współczesna edukacja:

1. Uczyć się, aby wiedzieć – ten aspekt koncentruje się w większym stopniu na opanowaniu narzędzi wiedzy, niż zdobyciu wiedzy encyklopedycznej. Jest środkiem do zrozumienia otaczającego świata, aby żyć godnie, rozwijać swoje zainteresowania, zdolności zawodowe i skutecznie się komunikować.

2. Uczyć się, aby działać – czynność ta związana jest z problemem kształcenia zawodowego: w jaki sposób nauczyć się stosowania w praktyce zdobytych wiadomości, ale również jak przystosować edukację do przyszłej pracy, skoro jej ewolucję niezwykle trudno przewidzieć.

3. Uczyć się, aby żyć wspólnie – w tym aspekcie edukacja powinna spełniać dwie wzajemnie uzupełniające się funkcje: odkrywanie „innego” celem zmniejszania wspólnego niebezpieczeństwa oraz zaangażowanie we wspólne projekty, które przyczynią się do unikania lub do rozwiązywania konfliktów.

4. Uczyć się, aby być – każda jednostka powinna być zdolna, dzięki otrzymanej edukacji, do samodzielnego kształtowania inteligencji, wrażliwości, poczucia estetyki, odpowiedzialności, duchowości.

W innym raporcie przygotowanym przez zespół Biura Analiz i Prognoz UNESCO pod przewodnictwem Federico Mayora określa się, że podstawowym zadaniem dla edukacji w XXI wieku jest zniesienie materialnych utrudnień w dostępie do wiedzy i umożliwienie powszechnego dostępu do edukacji. Za ważne zadanie autorzy raportu uznają również przełamywanie barier w dostępie do nowoczesnych technologii i oddziaływanie na różne środowiska kulturowe, które rozmaicie wykorzystują technologie.¹⁶

Główne kierunki polityki edukacyjnej Unii Europejskiej

Unia Europejska nie tworzy jednolitego systemu edukacji. Jej działania w tym zakresie ograniczają się do przygotowywania zaleceń i rekomendacji, organizowania podstaw współpracy oraz wymiany doświadczeń. Władze Unii

¹⁶ Por.: F.Mayor, op.cit.

nie ingerują w systemy edukacyjne państw członkowskich. Każde państwo samodzielnie określa strukturę systemu oświaty, treści nauczania i sposoby kształcenia obywateli.¹⁷

Nowe wyzwania stojące przed Unią Europejską związane z globalizacją i rosnącą konkurencyjnością nowych gospodarek światowych (zwłaszcza amerykańskiej i japońskiej), pojawienie się w krajach UE barier strukturalnych spowalniających lub uniemożliwiających rozwój gospodarczy, jak również wysoki poziom bezrobocia, doprowadziły do szerokiej dyskusji nad koniecznością określenia nowego programu reform edukacyjnych. Podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Lizbonie w dniach 23-24 marca 2000 r. przyjęto strategię, która stała się najważniejszym programem społeczno-gospodarczym. Głównym celem Strategii Lizbońskiej do 2010 roku jest stworzenie najbardziej konkurencyjnej gospodarki na świecie, opartej na wiedzy, zdolnej do systematycznego wzrostu. Sformułowane w niej najważniejsze cele polityki oświatowej to:

- 1. Poprawa jakości i efektywności systemów edukacji Unii Europejskiej.**
 - 1.1. Podniesienie jakości kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli i osób prowadzących szkolenia.
 - 1.2. Rozwijanie kompetencji i umiejętności potrzebnych dla społeczeństwa wiedzy.
 - 1.3. Zapewnienie powszechnego dostępu do technologii informacyjno-edukacyjnych.
 - 1.4. Zwiększenie rekrutacji na kierunki nauk ścisłych i technicznych.
 - 1.5. Optymalne wykorzystanie zasobów.
- 2. Ułatwienie powszechnego dostępu do systemów edukacji.**
 - 2.1. Tworzenie otwartego środowiska edukacyjnego.
 - 2.2. Uatrakcyjnianie procesu kształcenia.
 - 2.3. Wspieranie aktywności obywatelskiej, zapewnienie równości szans i spójności społecznej.
- 3. Otwarcie systemów edukacji na środowisko i świat.**
 - 3.1. Wzmocnienie powiązań ze światem pracy, działalnością badawczą i społeczeństwem.
 - 3.2. Rozwijanie przedsiębiorczości.
 - 3.3. Poprawa sytuacji w dziedzinie znajomości języków obcych.
 - 3.4. Wzmocnienie współpracy europejskiej.¹⁸

Rozszerzenie Unii Europejskiej stanowi poważne wyzwanie dla Polski. Kraje przystępujące do UE zobowiązały się do przystosowania narodowych systemów oświatowych do wymagań Unii. Dopasowanie to polega na przyjęciu wspólnych celów edukacyjnych. Proces ten jest jednak trudny, bowiem pomiędzy

¹⁷ *Polityka edukacyjna i programy edukacyjne Unii Europejskiej*, UKIE, Warszawa 2003.

¹⁸ *Strategia Lizbońska – droga do sukcesu zjednoczonej Europy*, UKIE, Warszawa 2002.

państwami unijnymi istnieją znaczne różnice w systemach gospodarczych i społecznych. Ponadto nowe państwa członkowskie charakteryzuje wyraźne opóźnienie w budowaniu gospodarki opartej na wiedzy.

Kierunki polskiej polityki oświatowej w latach 90.

Próby reformowania systemu edukacji podjęte przez władze przed 1989 r. nie powiodły się. Po poprzednim systemie Polska odziedziczyła nieefektywny system edukacyjny, który charakteryzował się niskim poziomem upowszechnienia wychowania przedszkolnego, późnym wiekiem rozpoczynania nauki w szkole podstawowej, rozbudowanym systemem kształcenia zawodowego oraz niskim odsetkiem młodzieży kształcącej się na uczelniach wyższych.

Zmiany, jakie zaszły po 1989 r. pozwoliły na istotne przekształcenia w sferze edukacji. Bez wątplenia sukcesem był ponadtrzykrotny wzrost współczynnika skolaryzacji na poziomie wyższym (z 13,1% w 1990/1991 do 43,7% w 2001/2002) oraz wzrost odsetka młodzieży uczącej się w średnich szkołach maturalnych (z 49% w roku szkolnym 1989/1990 do 86% w 2002/2003).

Celem przemian w oświacie po 1989 r. były: demonopolizacja, decentralizacja i uspołecznienie szkół. Realizację reform w pierwszych latach po rozpadzie poprzedniego systemu utrudniał poważny kryzys ekonomiczny, który spowodował ograniczenie wydatków na oświatę. Ponadto podjęte przez władze centralne działania nie miały charakteru koherentnej polityki oświatowej.

W lipcu 1991 r. Sejm uchwalił nową ustawę oświatową, która zakończyła państwowy monopol w sferze oświaty. Znosiła wyłączność państwa na zakładanie i prowadzenie szkół oraz ustalała zasady zakładania szkół niepublicznych. Zobowiązała gminy do zakładania, prowadzenia i utrzymywania przedszkoli i szkół podstawowych. Nauczycielom dano prawo wyboru podręczników. Wprowadzono „minimum programowe przedmiotów obowiązkowych”, na którego podstawie mogły powstawać zróżnicowane programy i podręczniki.¹⁹

W 1993 r. rząd Hanny Suchockiej zatwierdził ministerialny projekt reformy systemu edukacji pod tytułem „Dobra i nowoczesna szkoła – kontynuacja przemian edukacyjnych”. W dokumencie tym przyjęto założenie, że „*głównym celem edukacji jest stworzenie możliwości harmonijnego rozwoju każdego człowieka jako osoby i jako obywatela państwa*”.²⁰ Projekt nie został zrealizowany z uwagi na zmianę władzy.

W latach 1993-1997 nastąpiło wydłużenie prac nad reformowaniem systemu edukacji. Obniżenie nakładów doprowadziło do ograniczenia liczby godzin nauki

¹⁹ M.Zahorska, *Zmiany w oświacie – koncepcje i uwarunkowania w: Druga fala polskich reform*, red. L.Kolarska-Bobińska, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999, s.127-133.

²⁰ *Dobra i nowoczesna szkoła – kontynuacja przemian edukacyjnych*, MEN, Warszawa 1993.

w szkołach oraz likwidacji zajęć pozaszkolnych. Z uwagi na brak środków, samorządy powstrzymywały się przed przejmowaniem szkół. W 1996 r. ministrem edukacji narodowej został Jerzy Wiatr. Rok później przedstawił Sejmowi projekt polityki edukacyjnej zatytułowany „Założenia długofalowej polityki edukacyjnej państwa ze szczególnym uwzględnieniem programu rozwoju kształcenia na poziomie wyższym”. Dokument ten zawierał propozycję opracowania podstaw programowych wraz ze standardami edukacyjnymi, reformę szkolnictwa podstawowego, zawodowego, reformę kształcenia nauczycieli oraz modernizację systemu wynagradzania nauczycieli. Jako jeden z priorytetów polityki państwa dokument zalecał inwestowanie w system edukacji na wszystkich jego szczeblach, a zwłaszcza w szkolnictwo wyższe. Kolejna zmiana władzy w 1997 r. uniemożliwiła jednak wprowadzenie zaproponowanych zmian.

Główne założenia wprowadzonej w 1999 roku reformy edukacji

Jesienią 1997 r. władzę w kraju objęła koalicja Akcja Wyborcza Solidarność-Unia Wolności, a ministrem edukacji narodowej został Mirosław Handke. W tym samym roku przystąpiono do zapoznawania się z dotychczasowymi projektami reformy oświaty oraz przygotowania nowych inicjatyw ustawodawczych, rozporządzeń i projektów aktów prawnych. Rozpoczęto prace nad projektem „Pracownia internetowa w każdej gminie”, mającym na celu wyposażenie każdej gminy w szkolną pracownię z dziesięcioma stanowiskami multimedialnymi, kontynuowano program „Nowa matura”, którego celem było przygotowanie nowych zasad prowadzenia egzaminu maturalnego.²¹

W styczniu 1998 r. Ministerstwo Edukacji Narodowej w publikacji pt.: *Reforma systemu edukacji. Koncepcja wstępna* ogłosiło założenia reformy, a w maju 1999 r. jej projekt (*Reforma systemu edukacji. Projekt*). We wrześniu 1999 r. zgodnie z postanowieniami władz, rozpoczęła się w Polsce reforma systemu edukacji.

Autorzy reformy podkreślali, że przyświecają jej trzy główne cele:

1. podniesienie poziomu edukacji społeczeństwa przez upowszechnianie wykształcenia średniego i wyższego,
2. wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży,
3. poprawa jakości edukacji, rozumianej jako integralny proces wychowania i kształcenia.²²

Dla sformułowanych celów reformy określono praktyczne sposoby ich realizacji. Wprowadzono zmianę struktury szkolnictwa, w której nowym

²¹ *Najważniejsze dokonania MEN w pierwszym roku działalności*, MEN, Warszawa, 31.10.1998.

²² *Reforma systemu edukacji. Projekt*, MEN, Warszawa 1999.

elementem było gimnazjum. Ustanowiono niezależne od szkoły zasady oceniania (po 6 klasie szkoły podstawowej) i egzaminowania (po 3 klasie gimnazjum). Wprowadzono nowy system awansu zawodowego nauczycieli oraz założenie zwiększenia poziomu wynagrodzenia nauczycieli, ustanowiono nowy system finansowania oświaty, wdrożono reformę programową, która zmieniła organizację i metody nauczania.

Główne wyniki badań zrealizowanych w społecznościach lokalnych

Wyniki badań przeprowadzonych w trzech społecznościach lokalnych pokazały, że **reforma systemu edukacji nie została odpowiednio przygotowana przez władze centralne, a wiele z założeń stworzono bez wcześniejszego rozpoznania realiów występujących w gminach.** „Gdybym ja wiedział, założymy osiem czy sześć lat temu, że będzie ta reforma systemu oświaty, że powstaje gimnazjum, to podejrzewam, że ta sieć szkół wyglądałaby inaczej” – mówił o wprowadzeniu reformy wójt jednej z gmin. „Stworzono pewien model, a nie było to przygotowane, to właściwie gmina została postawiona przed faktem dokonanym. Być może w ciągu pięciu lat uda się nam stworzyć osobne gimnazja, ale jak patrzę w tej chwili na perspektywy, to jestem po prostu trochę zaniepokojony tym, że nikt nie wspiera tej reformy” – wypowiadał się pewien burmistrz.

Wprowadzając reformę dopuszczono się wielu zaniedbań. Implementacja zmian nie została poprzedzona realizacją przez władze centralne zintegrowanych badań. Władze państwowe nie doceniły szeregu dyskusji, które od lat towarzyszą implementacji reform edukacyjnych w krajach Unii Europejskiej i Stanach Zjednoczonych. Wykorzystanie tych doświadczeń mogłoby z pewnością przyczynić się do minimalizacji błędów powstałych w wyniku wprowadzenia zmian.

Władze szczebla centralnego nie zapewniły odpowiednich środków na realizację reformy, co spowodowało nadmierną likwidację małych szkół podstawowych i ograniczenia lokalnych wydatków na oświatę. Redukcje dotknęły zajęcia pozalekcyjne, zajęcia wyrównawcze, stypendia naukowe i socjalne. Likwidacja szkół wiejskich, która nasiliła się wraz z reformą, doprowadziła do wielu lokalnych konfliktów pomiędzy mieszkańcami, nauczycielami, rodzicami a przedstawicielami władz samorządowych. Wszyscy oni uznali, że reformę wprowadzono zbyt szybko, a władze lokalne nie zostały do niej odpowiednio przygotowane. Implementacji zmian nie poprzedziły szerokie konsultacje z władzami samorządowymi. Długofalowe wprowadzanie zmian pozwoliłoby władzom lokalnym na złagodzenie konfliktów społecznych powstałych w wyniku reorganizacji sieci szkolnej.

Transformacja ustrojowa i przemiany w sferze ekonomicznej doprowadziły do poważnego kryzysu gospodarczego w badanych gminach. Doszło tam do

likwidacji największych zakładów pracy. To wpłynęło na wzrost bezrobocia, obniżenie stopy życiowej mieszkańców, problemy adaptacji systemu edukacyjnego do nowej rzeczywistości. Likwidacja zakładów pracy doprowadziła do poważnego kryzysu instytucji edukacyjnych i kulturalnych: szkół średnich, klubów sportowych, domów kultury, które utraciły dotychczasowe dofinansowania ze strony lokalnych przedsiębiorstw.

Ponadto badania własne pokazały, że przedstawiciele władz postrzegają problemy oświatowe przede wszystkim w kontekście modernizacji infrastruktury szkolnej (budowy samodzielnych budynków dla gimnazjów) i uporządkowania sieci szkolnej.

Najważniejszym problemem dla nich jest brak wystarczających środków na realizację reformy, w szczególności na sfinansowanie budowy gimnazjów, wyposażenie szkół w komputery i pomoce naukowe, zakup autobusów szkolnych, pokrycie kosztów zajęć pozalekcyjnych, kształcenie i doskonalenie nauczycieli. Poważnym problemem jest również brak wsparcia władz gminnych przez władze wyższych szczebli we wdrażaniu zmian.

„Rząd postawił nas w takiej sytuacji: zabrał praktycznie pieniądze, zostawił nam kompetencje i ludzi biednych. W takiej sytuacji, gdzie zderzenie nastąpiło i kryzysu gospodarczego, i wielu innych rzeczy, i doszło do sytuacji paradoksalnej, że właściwie nikt nam nie może pomóc, nie ma właściwie partnera do rozmowy, bo samorząd powiatowy nie ma pieniędzy i kompetencji, samorząd wojewódzki to nie wie pewnie, gdzie Wołomin jest, ministerstwa już niewiele mogą i sytuacja jest taka bez wyjścia” – informował burmistrz.

„Reforma po prostu utrudnia nam życie, dlatego, że stworzenie ze szkół podstawowych placówek sześcioklasowych a do tego gimnazjów i obowiązek dowożenia dzieci spowodowały to, że koszty nam automatycznie wzrosły” – mówił jeden z urzędników.

Realizacja reformy jest silnie uzależniona od sytuacji gospodarczej gminy. Gminy biedniejsze (Grunwald i Lwówek Wielkopolski), które charakteryzuje peryferyjne położenie z dala od dużych miast, niekorzystna struktura gospodarki (dominacja rolnictwa), brak dostatecznie rozwiniętej infrastruktury (dróg, kanalizacji, sieci telefonicznej), niski poziom wykształcenia i kwalifikacji zawodowych mieszkańców, starają się ograniczać wydatki na oświatę i wychowanie. W gminie Wołomin sytuacja jest korzystniejsza. Dogodna lokalizacja w pobliżu Warszawy, lepiej rozwinięta infrastruktura drogowa oraz dostępność linii kolejowej, pozwalają na realizację, w ograniczonym zakresie, inwestycji oświatowych.

Poważnym problemem lokalnym jest restrukturyzacja sieci szkolnej, prowadząca do wielu lokalnych konfliktów. Podstawowym argumentem władz lokalnych podczas likwidacji szkół podstawowych był rachunek ekonomiczny: *„Wiadomo jest, że łatwiej jest inwestować w cztery szkoły niż*

w osiem. To wynika z rachunku ekonomicznego i po prostu nas na to nie stać”. Zwracano jednak również uwagę na niski poziom nauczania w małych szkołach wiejskich: „Każda gmina wiejska ma rozproszoną sieć szkół, które, niestety, wychowują na jakimś tam poziomie, często nie na pożądanym, tylko jednak zazwyczaj na niższym, ze względu na ubóstwo wyposażenia, na ograniczone możliwości środków, jakie można wykorzystać w kształceniu dzieci i wychowaniu. Jeżeli chcemy światłych obywateli kształcić musimy kształcić na pewnym standardzie, tego standardu nie da się utrzymać w małych niedofinansowanych placówkach w rozproszonej sieci, gdzie młodzież nie czuje tętna życia społeczności szkolnej. A jakie to dla gminy niesie obowiązki utrzymania, nie o bazę chodzi, bo ta baza nie jest najdroższa, ale o kadry przede wszystkim. Jak koszty wzrastają. Dlatego nasza gmina musi tę rozproszoną sieć zmienić”.

Zamykanie szkół było również związane ze zmniejszeniem się liczby uczniów. „Jaki jest sens utrzymywać szkoły, gdzie w klasie jest po 5-6 dzieci. Po analizie szczegółowej wyliczyliśmy, że w przypadku, gdy pozostaną na terenie gminy 4 szkoły podstawowe i gimnazjum, to klasy będą jeszcze w granicach 20 osób. To były wyliczenia matematyczne. Reforma umożliwiła nam takie rozwiązanie, jak likwidacja i reorganizacja sieci szkół. Wyszło na to, że <pozbywając się> klasy siódmej wyszły już w szkołach śmieszne liczby dzieci. I nawet sami rodzice zauważyli, że nie ma sensu dalej tego ciągnąć, bo to się nie da”.

Likwidując szkoły władze samorządowe nie brały pod uwagę opinii społeczności lokalnych oraz nie stworzyły obywatelom możliwości wpływu na podejmowane decyzje. Badania ujawniły również, że przedstawiciele władz lokalnych nie mają koncepcji wykorzystania budynków po zlikwidowanych szkołach. Obiekty te najczęściej sprzedawane są prywatnym inwestorom.

Chęć utrzymania małych szkół wiejskich przez społeczności lokalne wynika, jak pokazały badania w gminie Grunwald, przede wszystkim z troski o bezpieczeństwo dzieci, zarówno na terenie szkoły, jak i w czasie podróży do i ze szkoły. Rodzice ze wsi wyrażają również przekonanie, że szkoła położona w pobliżu miejsca zamieszkania zapewnia uczniom lepszą opiekę oraz ułatwia rodzicom kontakty z nauczycielami.

„W małej szkole są zdecydowanie lepsze warunki. Lepszy kontakt z uczniem, więcej wiemy, czy dziecko ma jakieś kłopoty w domu, czy były tam jakieś awantury, wiemy jak pomóc. Wiemy, jak mamy podejść do dziecka. W dużych skupiskach to dziecko <ginie>, niestety. Tam nauczyciel, który ma aż 30 uczniów w klasie nie widzi tego dziecka, a my chodzimy, odwiedzamy te dzieci, wiemy w jakich warunkach one żyją, znamy dobrze rodziców, więcej wiemy i może przez to łatwiej nam się zająć takimi dziećmi. Przecież w małych miejscowościach jest lepszy kontakt z dzieckiem, nie ma takiej anonimowości” – mówił o warunkach kształcenia w małej wiejskiej szkole jeden z nauczycieli.

Poważnym problemem władz samorządowych i szkół jest adaptacja systemu edukacji zawodowej do zmian zachodzących na rynku pracy. Badania przeprowadzone w Wołominie pokazały, że przedstawiciele urzędów pracy i dyrektorzy przedsiębiorstw uważają, że młodzież jest kształcona w zawodach, które nie odpowiadają zapotrzebowaniu lokalnego rynku pracy. Praktyczna nauka zawodu w szkołach zawodowych odbywa się na przestarzałych maszynach, które nie są już używane w zakładach pracy. Absolwenci, którzy odbyli naukę na maszynach tego typu, po uzyskaniu dyplomu rejestrują się w Powiatowym Urzędzie Pracy z prośbą o skierowanie na kursy doszkalające.

„System edukacyjny jest bardzo taki skostniały i mało elastyczny. Mało się przystosowuje do tego co się dzieje na rynku” – informowała kierowniczką Powiatowego Urzędu Pracy. *„Są szkoły zawodowe, które szkolą i wypuszczają absolwentów typu ślusarz, tokarz i bardzo dobrze, bo może i te zawody są potrzebne, z tym, że oni się uczą na maszynach powojennych. Dzisiaj jak ktoś potrzebuje ślusarza, tokarza, to pyta, jakie sterowane numerycznie maszyny potrafi obsługiwać. I ten młody absolwent mając świadectwo pracy w zasadzie nic nie potrafi. Tak samo jak w zawodach, w których dużo się dziś miejsc pracy pojawia typu sprzedawca. Wypuszczają szkoły, szczególnie zawodowe, sprzedawcę i w sumie podstawowego narzędzia jakim jest kasa fiskalna, ten młody człowiek nie potrafi obsługiwać. Później opuszcza szkołę i ma taki bolesny styk z rynkiem, z życiem zawodowym. Okazuje się, że opuścił szkołę, a niewiele niestety potrafi. Zjawia się do urzędu pracy i pierwszą rzeczą, której chce, to żeby go skierować na kurs kas fiskalnych”*.

Poważnym problemem jest również zerwanie więzi, jakie łączyły szkoły zawodowe przed 1989 r. z przedsiębiorstwami. W związku z wysokim poziomem bezrobocia i trudnościami na lokalnych rynkach pracy zasadnicze szkoły zawodowe przekształcane są w licea. Działanie to jednak nie wydaje się skutecznym rozwiązaniem problemu, bowiem przydatność zawodowa absolwentów liceów ogólnokształcących jest oceniana przez pracodawców niżej niż absolwentów techników. Likwidacja zakładów pracy powinna zmusić władze lokalne do poszukiwania nowych rozwiązań dotyczących przystosowania profili kształcenia do potrzeb rynku pracy.

Jedno z pytań postawionych w badaniach brzmiało: **jaki jest stosunek nauczycieli do reformy oświaty?** Badania pokazały, że nauczyciele wyrażają niechętny stosunek do reformy oświaty. Postawy takie wynikają przede wszystkim z braku wystarczającej wiedzy na temat wprowadzanych zmian. Nauczycielom brakuje fachowej, bieżącej informacji na temat założeń reformy i planowanych zmian w stosunku do ich grupy zawodowej. Brak wiedzy wywołuje u nich postawy obronne. Poważnym zarzutem wobec autorów reformy, formułowanym przez pedagogów, jest również nieuwzględnienie środowiska nauczycielskiego w przygotowywaniu założeń reformy.

Ponadto badania pokazały, że pedagodzy negatywnie oceniają wprowadzenie nowej struktury szkolnictwa (w szczególności wprowadzenie gimnazjów) i nowego systemu awansu zawodowego, a więc podstawowych założeń zmian w oświacie. Ich niechęć wobec reformy jest również uwarunkowana brakiem wsparcia finansowego ze strony władz w procesie dokształcania i podnoszenia kwalifikacji. Reforma stawia natomiast przed nauczycielami wysokie wymagania w tym zakresie, zaś koszty dokształcania pokrywają oni z własnych budżetów.

Badania wykazały, że skutecznym wsparciem dla reformy edukacji może być **mobilizacja postaw obywatelskich wokół działań na rzecz lokalnej oświaty**. Badania w gminie Lwówek Wielkopolski ujawniły, że lokalne stowarzyszenie oświatowe może w sposób trwały przyczyniać się do kształtowania postaw obywatelskich mieszkańców (m.in. poprzez udział w organizowaniu lokalnych i krajowych imprez kulturalnych), wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży (poprzez zapewnienie uczestnictwa w zajęciach pozalekcyjnych, dożywanie dzieci), promowania zdrowego stylu życia (poprzez umożliwienie uczestnictwa w zajęciach sportowych).

Problemy wymagające podjęcia dalszych działań

Mimo wdrożenia w Polsce reformy oświatowej wiele problemów pozostało nierozwiązanych. Komisja Europejska podkreśla, że zakres podjętych reform edukacyjnych w państwach Unii Europejskiej jest niewystarczający i powinien ulec znacznemu poszerzeniu. Zmiany powinny iść w kierunku problemów ważnych dla danego kraju, ale określonych w ramach Strategii Lizbońskiej. Każdy kraj powinien wyznaczyć narodowe priorytety edukacyjne i źródła ich finansowania oraz wskazać, jak przyczyniają się one do osiągnięcia celów europejskich. W przeciwnym razie realizacja celów zawartych w Strategii Lizbońskiej będzie niemożliwa.²³

Przedstawiony poniżej wykaz problemów, które wymagają w Polsce podjęcia pilnych działań, nie jest kompletny i wyczerpujący, a wskazuje raczej na pewne obszary wymagające szybkiego wsparcia.

a) Zwiększenie nakładów na szkolnictwo

Komisja Europejska wzywa państwa członkowskie do prowadzenia systematycznych działań mających na celu coroczne zwiększanie inwestycji *per capita* w edukację. Zaleca zwiększanie nakładów publicznych z jednoczesnym wzrostem inwestycji ze źródeł prywatnych, które powinny mieć charakter uzupełniający.

²³ *Education and training 2010. The success of the Lisbon strategy hinges on urgent reforms*, Commission of the European Communities, COM(2003)685 final, Brussels, 11.11.2003.

Zadaniem władz publicznych powinno być dążenie do osiągnięcia znacznego wzrostu całkowitej skali inwestowania.

W 1999 r. poziom nakładów na edukację w strukturze PKB dla Polski (na wszystkich poziomach kształcenia) był zbliżony do średniej w Unii Europejskiej (Polska – 5,2%, Unia Europejska – 5%). Był on jednak niższy od takich krajów jak: Dania (8%), Szwecja (8%), Austria (6,3%), Finlandia (6,2%). Był również niższy od niektórych krajów nowoprzyjętych: Estonia (7,4%), Cypr (6,3%), Łotwa (6,3%), Litwa (6,5%). Zwiększenie nakładów na oświatę wydaje się zatem kluczowym zadaniem na najbliższe lata.²⁴

b) Podniesienie poziomu wykształcenia polskiego społeczeństwa

Zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej do 2010 roku państwa członkowskie powinny zapewnić zwiększenie odsetka osób w wieku 25-64 lata z wykształceniem co najmniej średnim do poziomu 80% lub więcej. Spełnienie tego postulatu przez Polskę może okazać się niezwykle trudne, a nawet niemożliwe, ponieważ odsetek osób z wykształceniem średnim lub wyższym wynosi w Polsce 42,8%.

Wyniki ostatniego spisu powszechnego, zrealizowanego w 2002 r., pokazały, że wykształcenie wyższe w Polsce posiada 10,2% ludności (w 1988 r. – 6,5%), średnie i policealne 32,6% (w 1988 r. 24,7%), zasadnicze zawodowe 24,1% i blisko jedna trzecia (31%) podstawowe lub nieukończone podstawowe. Poważnym problemem są dysproporcje w poziomie wykształcenia pomiędzy mieszkańcami miast i wsi. Wśród mieszkańców miast 13,7% ma wykształcenie wyższe, 38,6% średnie i policealne, 21,1% zasadnicze zawodowe, 22,2% podstawowe ukończone, a 1,5% nie ukończyło szkoły podstawowej. Wśród mieszkańców wsi wykształceniem wyższym legitymuje się 4,3%, średnim i policealnym 22,4%, zasadniczym zawodowym 29,2%. Należy podkreślić, że co dwudziesty mieszkaniec wsi nie ukończył nawet szkoły podstawowej, a blisko dwie piąte (38,3%) ma zaledwie wykształcenie podstawowe.²⁵

c) Upowszechnienie wychowania przedszkolnego

Badania naukowe dowodzą, że dzieci korzystające z edukacji w okresie wczesnego dzieciństwa mają bardziej pozytywny stosunek do szkoły oraz w mniejszym stopniu narażone są na ryzyko jej wcześniejszego opuszczenia. Wcześniej podjęta nauka może wpływać również na wyrównywanie szans edukacyjnych, przyczyniając się do usuwania początkowych trudności związanych

²⁴ *Skuteczne inwestowanie w edukację: imperatyw dla Europy*, Komisja Wspólnot Europejskich, COM(2002)779 ostat., Bruksela, 10.01.2003.

²⁵ Por.: *Raport z wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2002*, GUS, Warszawa 2003.

z ubóstwem, niekorzystnym środowiskiem społecznym i kulturalnym.²⁶ Wiele krajów Unii Europejskiej wprowadziło mechanizmy ułatwiające rodzicom finansowanie wychowania przedszkolnego, w formie m.in. ulg podatkowych, subsydiowania opłat za przedszkola, dopłat do wynagrodzeń.

Lata 90. były okresem poważnego spadku urodzeń w Polsce. Ich liczba zmniejszała się z roku na rok (od 564,4 tys. urodzeń w 1989 r. do 368,2 tys. w 2001).²⁷ Systematycznej likwidacji ulegała sieć przedszkoli – w latach 1990-2003 zmalała o 35%. Łącznie w latach 1990-2003 zamknięto 4293 przedszkola (wraz ze specjalnymi, bez oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych). Trzy piąte spośród nich (59%) funkcjonowało na wsi.

Wskaźniki upowszechnienia wychowania przedszkolnego w Polsce są niskie w porównaniu z krajami Unii Europejskiej. Podczas gdy wskaźnik upowszechnienia przedszkoli dla dzieci trzyletnich w roku szkolnym 1999/2000 wyniósł w Belgii 98%, we Włoszech 95%, Danii 67%, Szwecji 64%, w Polsce kształtował się zaledwie na poziomie 23%. W przypadku dzieci czteroletnich dysproporcje te były również duże. Dla Włoch wskaźnik ten wyniósł 100%, Belgii 99%, Holandii 98%, Wielkiej Brytanii 95%, Norwegii 77%, podczas gdy w Polsce zaledwie 33%.²⁸

Wprowadzone w 1999 r. zmiany w strukturze systemu edukacji nie objęły swym zasięgiem przedszkoli, które nadal pozostały ofertą edukacyjną dla dzieci w wieku 3-6 lat. Mimo wielu dyskusji nie obniżono również wieku szkolnego z 7 do 6 lat. Pilnym działaniem, jakie należy podjąć jest zatem upowszechnienie wychowania przedszkolnego i obniżenie wieku szkolnego polskich uczniów.

d) Wyrównywanie szans edukacyjnych uczniów z terenów wiejskich i regionów o wysokim poziomie biedy i bezrobocia

Komisja Europejska podkreśla, że podział na osoby posiadające dostęp do edukacji i mające w nim ograniczenia jest czynnikiem, który może naruszać spójność społeczną. Poprawa dostępności edukacji, wyrównywanie szans edukacyjnych i inwestowanie w zasoby ludzkie jest warunkiem niezbędnym dla budowy nowoczesnej gospodarki. Jednocześnie Komisja Europejska wskazuje, że po rozszerzeniu Unii Europejskiej skala różnic regionalnych występujących na jej obszarze zwiększy się. W związku z tym już teraz zwraca uwagę na konieczność inwestowania w zasoby ludzkie na terenach słabiej rozwiniętych, dotkniętych wysokim odsetkiem ludzi biednych i bezrobotnych.

Szczególnym problemem w Polsce pozostaje trudna sytuacja edukacyjna dzieci wiejskich z terenów popegeerowskich i obszarów o wysokim poziomie

²⁶ J.Delors, op.cit., s.124-125.

²⁷ Por.: *Raport z wyników Narodowego Spisu Powszechnego...*, op.cit.

²⁸ *Starting strong. Early childhood education and care*, OECD, 2001.

bezrobocia. Autorzy raportu „Polska wieś 2000. Raport o stanie wsi”²⁹ podkreślają, że mieszkańcy wsi, zarówno rolnicy, jak i pracownicy użytkujący gospodarstwa rolne, znaleźli się wśród tych kategorii społeczno-zawodowych, które w latach 90. zostały dotknięte największym przyrostem liczby ludzi biednych. Niezwykle niepokojącym zjawiskiem jest skala biedy wśród najmłodszych: dzieci do lat 14 stanowią 1/3 zbiorowości żyjącej poniżej minimum egzystencji.³⁰ Na obszarach dawnych Państwowych Gospodarstw Rolnych, głównie w północno-wschodniej i północno-zachodniej Polsce, obserwuje się występowanie „społeczności permanentnego ubóstwa”. Ograniczenia finansowe, trudności komunikacyjne, bariery kulturowe (wczesne podejmowanie pracy zarobkowej, wczesna samodzielność), stanowią poważne przeszkody w zdobyciu wykształcenia. Nauka dzieci wiejskich na poziomie ponadpodstawowym odbywa się dzięki wielkim wyrzeczeniom rodziny. Polegają one nie tylko na staraniach o zdobycie środków finansowych na podręczniki szkolne, ubrania czy dojazdy, ale również na rezygnowaniu z tej części dochodu, którą dziecko mogłoby wnieść do budżetu domowego.

e) Zwiększenie poziomu zatrudnienia osób młodych

W 2002 r. liczba osób bez pracy wynosiła w Polsce ponad 3,5 mln osób, a stopa bezrobocia³¹ w skali całego kraju osiągnęła rekordowy poziom 21,2%. Analiza struktury tego zjawiska w zależności od wieku wskazuje, że najwyższe bezrobocie występuje w grupie osób najmłodszych, w wieku 15–24 lata. Wyniki spisu powszechnego z 2002 r. pokazały, że liczba bezrobotnych w tym wieku wyniosła 1 046,4 tys., a stopa bezrobocia ukształtowała się na poziomie 42,7% i była ponad dwukrotnie wyższa niż ogółem w kraju.

Ryzyko znalezienia się wśród osób bezrobotnych jest tym większe, im niższy jest poziom wykształcenia ludności. Najniższa stopa bezrobocia (6,9%) występuje wśród osób z wykształceniem wyższym. W najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy są osoby, które posiadają wykształcenie podstawowe lub nieukończone podstawowe (29,4%).

Władze Unii Europejskiej zalecają reformę instrumentów sprzyjających powstawaniu nowych miejsc pracy, a w szczególności: stworzenie warunków umożliwiających powstawanie nowych firm, rozwój aktywnej polityki zatrudnienia, wzrost inwestycji w zasoby ludzkie, otwieranie europejskich rynków pracy.

²⁹ *Polska wieś 2000. Raport o stanie wsi*, Fundacja na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, Warszawa 2000.

³⁰ Minimum egzystencji to miara absolutnego ubóstwa, uwzględniająca tylko najbardziej podstawowe potrzeby, których niezaspokojenie zagraża biologicznej egzystencji organizmu ludzkiego.

³¹ Liczona jako udział osób bezrobotnych w liczbie ludności aktywnej zawodowo ogółem.

f) Wyrównywanie szans w dostępie do szkolnictwa wyższego

Niewątpliwym sukcesem Polski w latach 90. był dynamiczny wzrost liczby studentów. Poważnym problemem pozostaje jednak wyrównywanie szans edukacyjnych młodzieży z terenów wiejskich w dostępie do szkół wyższych.

Komisja Europejska zaleca zwiększanie dostępu do szkolnictwa na poziomie wyższym. Jednocześnie zwraca uwagę na inny problem – zwiększenie naboru na kierunki ścisłe i techniczne, zarówno w szkolnictwie średnim, jak i wyższym.

Badania zrealizowane przez Hannę Gulczyńską i Ewę Świerzbowską-Kowalik w latach 1999-2000 wykazały, że ponad $\frac{3}{4}$ dzieci z rodzin słabo wykształconych, a tym samym mniej zamożnych, płaci za naukę na studiach (zaocznych, wieczorowych lub prywatnych), podczas gdy wśród dzieci z rodzin, w których rodzice mają wyższe wykształcenie, naukę na płatnych studiach pobiera mniej niż połowa.³² Z badań tych wynika, że miejsca na bezpłatnych, dziennych studiach magisterskich, zajmowane są przez dzieci najlepiej wykształconych rodziców, podczas gdy dzieci pochodzące z rodzin słabiej wykształconych częściej wybierają trzyletnie zawodowe studia licencjackie.

g) Zwiększenie odsetka osób dorosłych uczestniczących w kształceniu ustawicznym

Komisja Europejska zwraca uwagę na konieczność wzrostu uczestnictwa osób dorosłych w kształceniu ustawicznym. Społeczeństwo wiedzy może rozwijać się wyłącznie przy wzroście zaangażowania edukacyjnego osób dorosłych. Komisja proponuje zdefiniowanie minimalnego poziomu uczestnictwa w kształceniu ustawicznym w poszczególnych krajach. Ustanawia również, że do roku 2010 średni dla Unii Europejskiej poziom uczestnictwa w kształceniu ustawicznym powinien dla populacji w wieku 25-64 lata wynosić co najmniej 15%, a w żadnym kraju nie powinien być niższy niż 10%.

Wyniki raportu „Diagnoza społeczna”, zrealizowanego pod kierunkiem J.Czapińskiego i T.Panka, pokazały, że doksztalcenie i podnoszenie kwalifikacji wśród osób powyżej 25 roku życia w Polsce ma charakter marginalny.³³ Z badań wynika, że wśród osób w wieku 25-29 lat z form nauki w trybie szkolnym i pozaszkolnym korzystało 12,7% osób, w grupie wiekowej 30-39 lat tylko 5,44%, a wśród osób powyżej 39 roku życia zaledwie 1,22%.

Autorzy raportu podkreślają, że niezbędny jest rozwój różnych form uzupełniania wykształcenia i podnoszenia kwalifikacji (nauka w trybie wieczor-

³² H.Gulczyńska, E.Świerzbowska-Kowalik *Wykształcenie środowisk rodzinnych i miejsce zamieszkania jako wyznacznik szans na podjęcie studiów*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe”, nr 2/16/2000.

³³ *Diagnoza społeczna. Warunki i jakość życia Polaków*, red. J.Czapiński, T.Panek, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2003.

rowym, zaocznym, korespondencyjnym, studia podyplomowe, kursy i szkolenia) oraz działania na rzecz wzrostu korzystania z usług edukacyjnych przez osoby powyżej 24 lat.

h) Poprawa systemu kształcenia nauczycieli i uatrakcyjnienie zawodu nauczycielskiego

Poziom wykształcenia nauczycieli uległ w ostatnich latach wyraźnej poprawie – w 2002 r. wśród pracujących w polskich szkołach nauczycieli 90,6% legitymowało się wykształceniem wyższym.

Mimo pozytywnych zmian w zakresie kwalifikacji nauczycieli, poważnym problemem nadal pozostaje sposób przygotowania do zawodu. Studenci wyższych szkół pedagogicznych zazwyczaj przygotowani są do nauczania jednego przedmiotu. W większości uczelni kształcenie przyszłych pedagogów ma charakter akademicki, nastawiony na wiedzę teoretyczną. Przygotowanie nauczyciela do zawodu nie uwzględnia potrzeb lokalnego i europejskiego rynku pracy.

W krajach Unii Europejskiej zatrudnionych jest na poziomie podstawowym i średnim ogółem 4,5 miliona nauczycieli. Komisja Europejska zaleca zwiększanie nakładów na kształcenie i podnoszenie ich kwalifikacji. Do 2015 r. milion nauczycieli szkół podstawowych i średnich zostanie przyjętych do pracy w UE. Wszyscy powinni odbyć specjalistyczne szkolenia.

i) Poprawa sytuacji w dziedzinie nauczania języków obcych

Znajomość języków obcych uznawana jest przez Komisję Europejską za ważny warunek integracji europejskiej i wymiany międzynarodowej. Ułatwia mobilność i pozwala korzystać z ofert europejskiego rynku pracy. Komisja postuluje zachęcanie wszystkich do nauki przynajmniej dwóch języków obcych.

Wśród nauczanych języków obcych przeważa język angielski. Średnio w Unii Europejskiej 42% uczniów szkół podstawowych i około 90% uczniów szkół średnich ogólnokształcących uczy się języka angielskiego.³⁴ W Polsce sytuacja w sferze nauczania języków obcych nie jest korzystna. Dane GUS za rok szkolny 2002/2003 ukazują, że w zasadniczych szkołach zawodowych języka angielskiego uczy się tylko 18%, podczas gdy w liceach ogólnokształcących ponad 92,5%.

³⁴ *Kluczowe dane o edukacji* (streszczenie opracowania *Key Data on Education 2002*), Komisja Europejska, Dyrektoriat Generalny ds. Edukacji i Kultury, Europejskie Biuro EURYDICE, Eurostat, Warszawa 2003.

Podsumowanie i wnioski

Zasadniczym celem wprowadzonej w 1999 r. reformy oświaty miała być poprawa jakości i efektywności systemu edukacji. Wyniki przedstawionych tu badań pokazały, że wdrożona reforma nie została odpowiednio przygotowana pod względem organizacyjnym i finansowym. Jej wprowadzeniu nie towarzyszyło zwiększenie wydatków na edukację z budżetu państwa. Nie została ona również wsparta przez lokalnych partnerów, rodziców, przedsiębiorców, zakłady pracy. Implementacja reformy okazała się trudnym zadaniem dla władz lokalnych, które nie czuły się odpowiednio przygotowane do jej przeprowadzenia. Natrafiła na wyraźny opór władz i lokalnych partnerów, bowiem zmieniała ogólne założenia funkcjonowania oświaty.

Istnieją poważne wątpliwości, czy dotychczasowy sposób wprowadzania zmian w oświacie prowadzi do budowy gospodarki opartej na wiedzy. Wydaje się, że wprowadzona w Polsce reforma raczej nie zbliża nas do standardów sformułowanych w Strategii Lizbońskiej. Polski system edukacji wymaga pilnej naprawy.

W związku ze znacznym opóźnieniem Polski w stosunku do innych krajów Unii Europejskiej pod względem nakładów na szkolnictwo, poziomu wykształcenia, jak również poziomu rozwoju gospodarczego, najważniejszym wyzwaniem dla naszego kraju jest szybka modernizacja systemu oświaty, zwiększenie udziału inwestycji w edukację i badania oraz poprawa jakości i efektywności kształcenia. Zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej, niezbędne jest sformułowanie najważniejszych polskich problemów edukacyjnych, wskazanie sposobów ich rozwiązywania i źródeł finansowania.

Bez wątpienia pierwszym krokiem, jaki należy uczynić, jest reforma zwiększająca poziom nakładów budżetowych na oświatę. Władze Unii Europejskiej podkreślają, że budowa nowoczesnej gospodarki, opartej na wiedzy, możliwa jest tylko poprzez zwiększanie inwestycji w edukację, badania i rozwój.