

brpo.Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
Program „Edukacja dla Rozwoju”

OBYWATELSKA ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA EDUKACJĘ NARODOWĄ

ZAŁOŻENIA POWOŁANIA I ZASAD DZIAŁANIA RADY EDUKACJI NARODOWEJ

*** * ***

ZASADNICZE CELE POLSKIEJ EDUKACJI

*** * ***

UWAGI SZCZEGÓŁOWE DO DOKUMENTU „ZASADNICZE CELE POLSKIEJ EDUKACJI”

W pracach nad przygotowaniem dokumentów udział wzięli:

prof. Ireneusz Białecki

Grażyna Czetwertyńska

Adam Czetwertyński

prof. Barbara Fatyga

Teresa Hernik

prof. Andrzej Janowski

Krystyna Lachowicz

Jerzy Lackowski

Marek Legutko

Piotr Legutko

Krystyna Milart-Szostak

Katarzyna Pietrzyk

Grażyna Rdzanek-Piwowar

Anna Sieprawska

Wojciech Starzyński

prof. Łukasz Turski

Jerzy Wiśniewski

Rozdział „Uwag szczegółowych...” poświęcony szkolnictwu wyższemu opracowany został przez zespół Centrum Badań Polityki Naukowej i Szkolnictwa Wyższego Uniwersytetu Warszawskiego:

prof. dr hab. Małgorzata Dąbrowa-Szeffler

prof. dr hab. Maria Wójcicka

dr Elżbieta Drogosz-Zabłocka

dr Julita Jablecka-Przysłowska

[Opracowanie: Katarzyna Pietrzyk, Anna Sieprawska]

WPROWADZENIE

Niniejsze dokumenty opracowane zostały przez zespół współpracujący w ramach programu „Edukacja dla Rozwoju” prowadzonego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich. Program ten zainaugurowała opublikowana w 2001 r. Deklaracja obywatelska „Edukacja dla rozwoju”, której autorzy – interdyscyplinarny zespół 30 naukowców i społeczników przekonanych, że w najbliższych dekadach edukacja będzie najistotniejszym instrumentem rozwoju kraju – podjęli refleksję nad wypracowaniem rozwiązań systemowych w tej dziedzinie i zaproponowali najistotniejsze ich zdaniem, z obywatelskiego punktu widzenia, tezy polityki edukacyjnej.

Gwarantowane w Konstytucji prawo do edukacji jest jednym z podstawowych praw człowieka, warunkującym korzystanie z innych, w szczególności prawa do świadomego i aktywnego uczestniczenia w życiu społecznym. Celem programu „Edukacja dla Rozwoju” jest czuwanie nad realizacją tego prawa, między innymi poprzez tworzenie warunków dla przebiegającej ponad podziałami politycznymi obywatelskiej debaty. Postulatem przewodnim, zgłaszanym od początku prac i podtrzymanym w niniejszym materiale, jest zapewnienie stabilności i stałego wzrostu finansowania edukacji, bez których w ogóle niemożliwe jest prowadzenie polityki oświatowej i zbudowanie społeczeństwa obywatelskiego opartego na wiedzy.

W ramach programu, z inicjatywy Rzecznika Praw Obywatelskich lub z jego udziałem, odbyły się w 2001 i 2002 roku konferencje poświęcone m. in. wyrównywaniu szans młodzieży, roli rodziców w systemie oświaty, edukacji na wsi, roli organizacji obywatelskich w budowaniu solidarności społecznej, edukacji obywatelskiej w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, problematyce kształcenia nauczycieli mniejszości narodowych, szczególnie Romów, kwestii dostępu do edukacji osób niepełnosprawnych oraz problematyce wychowania jako nieodłącznego elementu procesu edukacyjnego. Niezależnie od swojego dorobku merytorycznego konferencje stanowią inspirację do podejmowania współpracy przez osoby i instytucje biorące w nich udział i realizowania przez nie własnych programów.

Kilkoro szczególnie zaangażowanych uczestników programu regularnie spotykało się od czerwca 2002 r., a w wyniku prowadzonych w trakcie tych spotkań dyskusji powstały dokumenty przedstawione podczas konferencji „Obywatelska odpowiedzialność za edukację narodową”, która odbyła się 10 czerwca 2003 r. w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich. Dokumenty te – po uwzględnieniu zgłoszonych podczas konferencji uwag – prezentujemy poniżej.

Konsekwencją podjętej refleksji i prac zespołu będzie skierowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich do Prezydenta RP wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej i powołanie Rady Edukacji Narodowej – niezależnego obywatelskiego organu definiującego długofalową strategię polityki oświatowej oraz monitorującego stan i rozwój edukacji narodowej.

ZAŁOŻENIA POWOŁANIA I ZASAD DZIAŁANIA RADY EDUKACJI NARODOWEJ

Dwieście trzydzieści lat temu powstała Komisja Edukacji Narodowej. Jej członkowie dwadzieścia jeden lat pracowali nad reformą szkolnictwa w Polsce. Osiągali sukcesy działając w warunkach zagrożenia i stopniowej utraty bytu państwowego. Dzisiaj sytuacja państwa jest bez porównania lepsza, lecz potrzeby edukacyjne społeczeństwa i zadania systemu edukacji równie wielkie (a być może większe).

Komisja Edukacji Narodowej jest uważana za pierwszą państwową władzę oświatową. W warunkach nowoczesnego państwa demokratycznego i społeczeństwa obywatelskiego wielkie zadanie zreformowania systemu edukacji wymaga włączenia przedstawicieli społeczeństwa, którzy będą pracować na rzecz dobra wspólnego, jakim jest wykształcenie młodego pokolenia gotowego podejmować wyzwania przyszłości i przywiązane do najlepszych tradycji przeszłości.

Rada Edukacji Narodowej – reprezentacja obywatelska, której powołanie niniejszym postulujemy – działać będzie w zgodzie z ideałami demokracji, poszanowania godności osoby nauczyciela, ucznia i rodzica, tolerancji światopoglądowej i otwartości na potrzeby edukacyjne społeczeństwa.

Głównym celem Rady Edukacji Narodowej jest stworzenie warunków do pełnego korzystania przez młodych ludzi i chcących się kształcić dorosłych z dobrodziejstwa wiedzy. Tym samym pragniemy przyczynić się do realizacji oświeceniowego marzenia naszych poprzedników z Komisji Edukacji Narodowej o ludziach wolnych, mądrych oraz potrafiących z wolności i mądrości korzystać dla dobra wszystkich współobywateli.

ZAŁOŻENIA

Rada Edukacji Narodowej to niezależny od politycznej koniunktury i wpływów, działający w oparciu o właściwą ustawę organ stojący na straży zapisanego w art. 70 Konstytucji RP prawa do nauki. Każdy obywatel powinien mieć prawo występowania do Rady z wszelkimi wnioskami dotyczącymi sfery edukacji.

Do kompetencji Rady należałoby:

- ↪ definiowanie i proponowanie długofalowej strategii polityki edukacyjnej;
- ↪ opracowywanie corocznej informacji o stanie edukacji w państwie przedstawianej Parlamentowi, a będącej przedmiotem parlamentarnej i publicznej debaty;
- ↪ opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących edukacji;
- ↪ występowanie do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej;
- ↪ kontrola rozwoju polityki edukacyjnej;
- ↪ ochrona przestrzegania prawa oświatowego i o szkolnictwie wyższym, ochrona trwałości fundamentów polityki edukacyjnej i stabilności określanych społecznie celów;

- ↪ współpraca z krajowymi i międzynarodowymi instytucjami systemu edukacji;
- ↪ współpraca ze wszystkimi partnerami procesu edukacyjnego, w szczególności z organizacjami społecznymi działającymi w sferze edukacji i wychowania.

W skład Rady wchodziłoby 18 niezależnych osób zaufania publicznego w sferze edukacji, obywateli polskich posiadających pełnię praw obywatelskich, wskazanych przez:

- ↪ Prezydenta RP,
- ↪ Ministra Edukacji Narodowej i Sportu,
- ↪ Rzecznika Praw Obywatelskich,
- ↪ Rzecznika Praw Dziecka,
- ↪ Przewodniczącego Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego,
- ↪ Prezesa Polskiej Akademii Nauk,
- ↪ Prezesa Polskiej Akademii Umiejętności,
- ↪ przedstawicieli strony samorządowej w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu,
- ↪ przedstawicieli związków zawodowych i pracodawców w Komisji Trójstronnej.

Każdy z powyższych organów/instytucji wskazywałby po dwóch członków Rady, którzy wybieraliby spośród siebie dwóch kandydatów na przewodniczącego, spośród których ostatecznego wyboru dokonywałby Prezydent RP.

Aby zapewnić i wzmocnić niezależny charakter Rady nominacje powinny być imienne, nie związane z ewentualnie pełnioną przez osobę nominowaną w instytucji funkcją (członkowie Rady nie są reprezentantami wskazujących ich organów/instytucji ani członkami Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu ani Komisji Trójstronnej), a kadencja 5-letnia, jednokrotnie odnawialna.

Zadaniem Rady będzie między innymi sprawdzanie, w jakiej mierze postawione przed polską edukacją cele są realizowane. Aby to zrobić Rada powinna przede wszystkim, tam gdzie to możliwe, zdefiniować wskaźniki, które pozwolą określić, w jakim stopniu postawione cele są wprowadzane do polityki edukacyjnej i osiągnane w kształceniu.

Reguły działania Rady określone zostaną w jej statucie, jednak do podstawowych zasad opisujących jej działalność powinny należeć jawność i przejrzystość dla opinii publicznej zajmowanego przez Radę stanowiska. Dlatego raporty i rekomendacje Rady powinny powstawać w oparciu o jawnie zamawiane i dostępne zainteresowanym ekspertyzy. Zalecane byłoby zamawianie w każdej sprawie dwu opinii i uzasadnienie, która z nich została w stanowisku Rady przyjęta.

Rada powinna działać poprzez komisje stałe i doraźne, zbierając się na posiedzeniach plenarnych co najmniej raz na kwartał. W pracach Rady powinni móc uczestniczyć z głosem doradczym zapraszani przez Radę eksperci krajowi i zagraniczni.

Rada powinna posiadać swoją siedzibę oraz biuro niezależne od innych instytucji, a jej wydatki powinny być pokrywane z wyodrębnionych na ten cel w budżecie państwa środków.

ZASADNICZE CELE POLSKIEJ EDUKACJI

Edukacja powszechna i kształcenie na poziomie uniwersyteckim są najważniejszą narodową inwestycją, gwarantującą bezpieczną i dostatnią przyszłość Polski w rodzinie narodów świata i europejskich. Aby wysiłek społeczny poniesiony dla rozwoju edukacji w Polsce nie został zmarnowany, należy jasno sformułować podstawowe cele edukacji narodowej, a następnie dbać o to, aby były one jak najszybciej i najlepiej osiągnięte. Podstawowe cele i zadania edukacji w Polsce można syntetycznie ująć w kilku punktach zamieszczonych poniżej. W osobnym dokumencie przedstawiamy szkic naszej oceny obecnego stanu realizacji niektórych z tych punktów uzasadniającej nasze stanowisko zawarte w dokumencie wnoszącym o ustanowienie Rady Edukacji Narodowej.

WARTOŚCI

Kształcenie w systemie szkolnym i poza nim powinno:

- Dostarczać wiedzy niezbędnej do aktywnego i twórczego udziału w życiu społeczności współczesnego świata;
- Kształtować wartości ważne dla pomyślnego funkcjonowania wolnego, demokratycznego społeczeństwa, takie jak tolerancja, poszanowanie praw, w tym praw mniejszości, umiłowanie wolności, poczucie solidarności, kształtować wyobrażenie i poszanowanie idei dobra wspólnego;
- Rozwijać poczucie więzi społecznej i patriotyzmu;
- Uczyć w sposób odpowiednio wyważony umiejętności łączenia aktywnej współpracy i harmonijnego współdziałania w pracy, w rodzinie i społecznościach lokalnych z umiejętnością wyboru i stawiania własnych celów oraz ich realizacji. Powinno uczyć odpowiedzialności przed sobą samym i powinności rozliczania się ze swoich działań przed innymi.

UMIĘJĘTNOŚCI PODSTAWOWE

Kształcenie w systemie szkolnym i poza nim powinno zapewnić każdemu umiejętności podstawowe, niezbędne do pomyślnego życia, działania i współdziałania we współczesnym społeczeństwie i gospodarce. Umiejętności te powinny wzmacniać szanse polskiej młodzieży na europejskim i światowym rynku pracy. Są to:

- Umiejętność uczenia się;
- Umiejętność krytycznego myślenia;
- Znajomość dwu języków obcych;
- Umiejętność biegłego posługiwania się podstawami matematyki, wiedzy o otaczającej nas przyrodzie, oraz współczesnymi technikami przekazu informacji;
- Umiejętność komunikowania;

- Umiejętności rozumienia i korzystania z informacji typowej i najczęściej pojawiającej się w życiu codziennym; w pracy, w szkole, w życiu publicznym i społecznościach lokalnych.

Umiejętności te powinny być kształtowane na niezbędnym poziomie minimum, w powszechnym, obowiązującym wszystkich kształceniu na poziomie podstawowym i średnim. Treść i zakres tych umiejętności powinny być zdefiniowane za pomocą stopniowo ulepszanych standardów, a stopień ich opanowania powinien być sprawdzany za pomocą standaryzowanych ogólnopolskich sprawdzianów zewnętrznych.

Standardy umiejętności powinny zostać przygotowane przy uwzględnieniu podobnych standardów tworzonych w krajach UE i przy uwzględnieniu wskaźników wypracowywanych w Komisji Europejskiej.

DOSTĘPNOŚĆ KSZTAŁCENIA I RÓWNOŚĆ SZANS

Historyczną zaszłością polskiej oświaty jest nierówność w dostępie do kształcenia. Dlatego:

- Trzeba przyjąć za naczelną zasadę systemu edukacji narodowej powszechność dostępu do niej: nikt w Polsce nie powinien być pozbawiony możliwości kształcenia na odpowiadającym jego zdolnościom poziomie wyłącznie z powodów materialnych;
- Trzeba dążyć do zmniejszenia nierówności między uczniami i szkołami na średnim poziomie kształcenia;
- Trzeba dążyć do zmniejszenia nierówności między uczniami w dostępie do kształcenia na poziomie wyższym;
- Kształcenie dorosłych i jego infrastruktura powinny zapewniać większą dostępność dla wszystkich, a zwłaszcza dla słabo wykształconych i bezrobotnych.

ROLA NAUCZYCIELI

- Osiągnięcie powyższych celów wymaga odbudowania roli nauczycieli w życiu kraju. Zawód ten wymaga stworzenia warunków do twórczego rozwoju wykonujących go ludzi. Służyć temu musi poprawa warunków pracy i płacy oraz pełniejsze stworzenie możliwości kształcenia.

POLSKA OŚWIATA NA TLE EDUKACJI W KRAJACH UE.

- Trzeba dążyć do takiego systemu akredytacji i kontroli jakości nauczania, aby dyplomy i kwalifikacje zdobywane w Polsce były uznawane w innych krajach UE na rynku pracy i w systemach kształcenia tych krajów.

UWAGI SZCZEGÓŁOWE DO DOKUMENTU „ZASADNICZE CELE POLSKIEJ EDUKACJI”

AD „WARTOŚCI” ORAZ „UMIEJĘTNOŚCI PODSTAWOWE”

Wprowadzony w ramach reformy nowy podział szkół na szkoły podstawowe, gimnazja i licea wymaga starannego opracowania zakresu materiału nauczania tak aby w optymalny sposób spełnić cztery wymienione w punkcie *Wartości* cele. Tymczasem nadal nie jest wystarczająco sprecyzowane, jaki zakres materiału edukacyjnego z poszczególnych przedmiotów obejmuje podstawa programowa, a jaki zakres został ujęty w programie rozszerzonym. Nie wiadomo, czy podstawy te są wobec siebie komplementarne, czy każda z nich stanowi osobną całość. W podstawach programowych materiał edukacyjny jest przedstawiony dość ogólnie, pozostawiając autorowi programu decyzje związane z wyborem treści szczegółowych. Nie ustalono jednak mechanizmów regulowania wzajemnych zależności pomiędzy podstawą programową, pełnym programem nauczania a wymaganymi standardami osiągnięć.

Nie rozwinięto także jednej z tez, którą formułowali inicjatorzy reformy systemu edukacji tj. aby do procesu kształtowania programu edukacyjnego w konkretnej szkole w konkretnej gminie włączeni zostali wszyscy uczestnicy procesu edukacyjnego: jednostki samorządu terytorialnego jako organy prowadzące, nauczyciele i pedagodzy oraz rodzice i firmy zatrudniające pracowników pod kątem realizacji planów ich rozwoju. Wielozadaniowe budowanie programu edukacyjnego wymaga jednak wyraźnego określenia, jakiego rodzaju wiedza na poszczególnych etapach nauczania w poszczególnych typach szkół ma charakter podstawowy (powszechny), a jaka może i powinna być przedmiotem uzupełniających programów dodatkowych. Przede wszystkim konieczne jest jednak stworzenie odpowiednich warunków, w których każdy z tych podmiotów miałby zagwarantowaną czytelną możliwość świadomego uczestnictwa w procesie edukacyjnym czyli wpływ na kształtowanie osiąganych standardów edukacyjnych w danej społeczności.

Tymczasem podstawa programowa została podpisana dopiero w końcu lutego 2002 roku. Nauczyciele szkół średnich w poprzednich latach w bardzo ograniczonym stopniu (w zasadzie tylko w kontekście zmiany egzaminu maturalnego, który zresztą odroczone) byli przygotowywani do reformy. U progu minionego roku szkolnego nie mieli pewności czego i w jaki sposób powinni uczyć dzieci, które miały przyjść ze zreformowanego gimnazjum. Szkolenia kadry nauczycielskiej związane z wprowadzeniem reformy skierowane były przede wszystkim do szkół podstawowych i gimnazjów (Nowa szkoła, zeszyty biblioteczki reformy). Problem ten nadal pozostaje nie rozwiązany. Nauczyciele szkół średnich podejmują samodzielnie starania mające na celu uzupełnienie wiedzy o nowych programach edukacyjnych, brak jednak standardów szkoleniowych, których zastosowanie mogłoby zapewnić choćby podstawowe przygotowanie kadry nauczycielskiej w wymiarze powszechnym. Działania podejmowane indywidualnie prowadzą do powstania różnic w przygotowaniu kadry nauczycielskiej, które z kolei mogą się przekładać na standardy kształcenia.

Ponadto obowiązujące standardy praw człowieka określają znacznie większy udział rodziców i dzieci w procesie edukacji i wychowania¹, niż przewidziano w obowiązujących przepisach. Uporządkowanie i doprecyzowanie przepisów określających udział rodziców i uczniów w życiu szkoły w przepisach odpowiedniej rangi, tj. w ustawie o systemie oświaty, stanowi także o realizacji podstawowych wartości konstytucyjnych².

Spełnienia celów wymienionych w punkcie *Umiejętności podstawowe*, nie będzie można osiągnąć bez uwzględnienia powyższych uwag. Istnieje też pilna konieczność aktywniejszego sięgnięcia po europejskie przykłady zmian w programach nauczania stymulowanych rozwojem współczesnych metod dydaktycznych wykorzystujących osiągnięcia informatyki i technik multimedialnych. Np. nauczanie matematyki jest w Niemczech wspierane przez wyposażanie szkół w licencjonowane w skali całych krajów związkowych oprogramowanie służące do wspomaganie czynności matematycznych. W USA takim programem jest rozwijany system T3. Podobne systemy powinny wspierać nauczanie języków obcych.

AD „DOSTĘPNOŚĆ KSZTAŁCENIA I RÓWNOŚĆ SZANS”

Podstawowe akty prawne dotyczące systemu edukacji oraz kształcenia dzieci i młodzieży zostały zmienione wraz z wprowadzeniem w latach 1989-1990 zmian polityczno-ustrojowych, w tym powołaniem samorządu gminnego. W kolejnych latach przekazano samorządom jako zadanie własne prowadzenie oświaty na poziomie podstawowym, a następnie średnim. Przekształceniom strukturalnym systemu edukacji nie towarzyszyły jednak głębokie zmiany programowe. Konieczność ta została wymuszona przemianami gospodarczymi oraz kolejną falą nizu demograficznego. Podjęto zatem próbę połączenia zmian strukturalnych ze zmianami organizacyjnymi i programowymi. Niepokój jednak musi budzić brak spójnego programu rządu wprowadzającego kolejne etapy reformy edukacji. Przygotowywane nowelizacje mają charakter cząstkowy i w wielu przypadkach nie tylko nie eliminują rozwiązań, które w trakcie wdrażania reformy się nie sprawdziły i wymagają korekty lub innej formy wsparcia ze strony państwa, ale wręcz osłabiają rozwiązania tworzące podstawowe filary zapoczątkowanej w 1998 roku reformy systemu edukacji.

W zamierzeniach inicjatorów reform końca lat dziewięćdziesiątych zaproponowane rozwiązania miały służyć przede wszystkim wyrównywaniu szans w dostępie do edukacji młodzieży kształcącej się w małych ośrodkach miejskich, a w szczególności w gminach wiejskich. Reforma miała więc sprostać historycznemu wyzwaniu zatarcia dysproporcji cywilizacyjnych pomiędzy dużymi ośrodkami miejskimi i małymi miasteczkami oraz wsią. Przeformułowano także podejście do procesu nauczania. Zgodnie z założeniami reformy efektem dobrze realizowanego procesu edukacyjnego powinno być zapewnienie wszechstronnego rozwoju w wymiarze intelektualnym, emocjonalnym, społecznym,

¹ W świetle art. 2 Protokołu nr 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności: „(...)Wykonując swoje funkcje w dziedzinie wychowania i nauczania państwo uznaje prawo rodziców do zapewnienia tego wychowania i nauczania zgodnie z ich własnymi przekonaniem religijnymi i filozoficznymi” (Dz.U. Nr 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.).

² Art. 48 ust. 2 i art. 70 ust.2 Konstytucji RP.

fizycznym, moralnym i duchowym. Rozwojowi temu miały służyć zadania realizowane przez nauczycieli w zakresie nauczania, kształtowania umiejętności i postaw.

Systemowa realizacja celu priorytetowego polegającego na wyrównywaniu szans edukacyjnych powinna uwzględniać liczne czynniki sprzyjające powstawaniu nierówności edukacyjnych, wśród których za najważniejsze należy uznać sposób realizacji opieki wychowawczej przez rodzinę, realizację zadań wychowawczych przez pedagogów, a w tym prowadzenie zindywidualizowanej, dostosowanej do potrzeb opieki nad uczniem, udzielanie pomocy w niepowodzeniach szkolnych, w zdobywaniu podręczników i pomocy szkolnych. Istotną rolę w wyrównywaniu szans edukacyjnych wypełnia również pomoc stypendialna dla najzdolniejszych uczniów oraz pomoc dla dzieci z rodzin ubogich (np. na zakup pomocy szkolnych czy dożywianie), sprawowanie opieki zdrowotnej, psychologicznej, poradnictwo w zakresie orientacji zawodowej i szkolnej, nauczanie umiejętności organizowania czasu wolnego, stymulowanie zainteresowań i przygotowywanie do samokształcenia.

Zasadny wydaje się zatem postulat autorów analizy „Rekomendacje dla polityki oświatowej po trzech latach reformy szkolnictwa” zgodnie z którym należy systematycznie badać terytorialne i rodzinne korelaty osiągnięć szkolnych oraz przeciwdziałać zjawisku segregacji uczniów w szkole według miejsca zamieszkania, statusu rodziny i dotychczasowych osiągnięć. Zadanie to można by powierzyć Centralnej Komisji Egzaminacyjnej³. Autorzy analizy nie zauważyli w badaniach, aby zreformowane szkolnictwo podstawowe i gimnazjalne powiększało nierówności społeczne, natomiast zwrócili uwagę na zagrożenie powstania nierówności w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego. „Zwiększa się również zróżnicowanie szkół. Liczne gimnazja segregują uczniów na oddziały według ich dotychczasowych osiągnięć, co odtwarza różnice społeczne w strukturze szkoły. W jednym oddziale znajduje się młodzież ze wsi peryferyjnych, w innym – z centralnej wsi w gminie, w jednym potomstwo rodzin o wysokim statusie społecznym, w innym – dzieci biedoty”.

O ile takie zadania jak np. dożywianie czy pomoc rzeczowa lub finansowa na zakup podręczników i pomocy szkolnej mogą i powinny być realizowane przez organizowany przez samorządy lokalne system pomocy społecznej we współpracy ze szkołami, tak pozostałe zadania jak pomoc stypendialna, sprawowanie opieki psychologicznej czy przygotowywanie do samokształcenia powinno być realizowane w ramach funkcji wychowawczej pełnionej przez szkolnictwo podstawowe i średnie. Szczególnej uwagi wymaga sytuacja dzieci i młodzieży niepełnosprawnej, której kształcenie napotyka na wiele przeszkód zarówno natury organizacyjnej jak i programowej. Samorządy lokalne podejmują starania mające na celu tworzenie szkół integracyjnych, jednakże wsparcie ze strony państwa w tym zakresie jest wysoce niewystarczające.

W ostatnim czasie zwiększyła się liczba kierowanych do Rzecznika skarg od uczniów i ich rodziców w sprawie odmowy udzielenia im pomocy materialnej w postaci stypendium bądź też innych świadczeń. W przepisach rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie warunków, form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości pomocy materialnej dla uczniów⁴ brak jest jasnego określenia warunków przyznawania stypendiów socjalnych. Z

³ Instytut Spraw Publicznych, Analizy i Opinie, 5 (1/2003), Roman Dolata, Krzysztof Konarzewski, Elżbieta Putkiewicz: „Rekomendacje dla polityki oświatowej po trzech latach reformy szkolnictwa”

⁴ z dnia 4 sierpnia 1993 r. (Dz. U. Nr 74, poz. 350 ze zm.).

przepisów rozporządzenia⁵ wynika jedynie, iż stypendium socjalne może być przyznane, w zależności od sytuacji materialnej ucznia, w pełnej lub częściowej wysokości; żaden przepis rozporządzenia nie określa natomiast bliżej, jaka sytuacja materialna ucznia uprawnia go do ubiegania się o to stypendium, pozostawiając tym samym duży margines dowolności organowi przyznającemu takie stypendium. Analiza obowiązującego aktualnie w tym zakresie stanu prawnego wskazała, że nie odpowiada on standardom przewidzianym przez Konstytucję RP. Przepisy ustawy o systemie oświaty nie regulują problematyki kryteriów i warunków udzielania pomocy materialnej dla uczniów; została ona w całości, przekazana do uregulowania przez organ władzy wykonawczej. Tymczasem nie ulega wątpliwości, iż materia ta w sposób bezpośredni dotyczy sfery konstytucyjnie chronionych praw – zgodnie bowiem z art. 70 ust. 4 Konstytucji RP władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia; w tym celu tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów, zaś warunki udzielania pomocy określa ustawa.

Realizacji postulatów reformy całego systemu edukacji powinna służyć przede wszystkim dobrze przygotowana reforma programowa i odpowiednie przygotowanie kadry nauczycielskiej do zmienionych form i celów edukacyjnych. Należy wprowadzić wymóg posiadania przez każdego polskiego nauczyciela wykształcenia wyższego. Niestety wprowadzone przez MENiS we wrześniu 2002 roku określające wymagania kwalifikacyjne dla nauczycieli rozporządzenie było wyraźnym krokiem wstecz w tej materii i tak naprawdę zamiast podwyższyć, obniżyło wymagania kwalifikacyjne dla nauczycieli. Tymczasem właśnie kwalifikacje nauczycielskie, związane z nimi umiejętności zawodowe oraz poziom intelektualny nauczyciela to czynniki najmocniej wpływające na jakość pracy szkół. Ogromne znaczenie ma także podjęcie prac nad przeformułowaniem systemu oceniania, tak aby pomagał on uczniom w rozwoju, a nie służył sprawowaniu kontroli nad uczącym się.

Kolejnym celem reformy systemu edukacji powinno być powiązanie procesu edukacyjnego z wymogami rynku pracy, ustalenie standardów edukacyjnych (programowych, organizacyjnych, czytelnych ścieżek kształcenia i awansu nauczycieli, standardów finansowania oświaty na różnych poziomach nauczania z uwzględnieniem szkół publicznych i niepublicznych itp.) oraz przygotowanie młodzieży do indywidualnych form uzupełniania posiadanego wykształcenia z wykorzystaniem nowoczesnych metod i technik samokształcenia. Edukacja musi być procesem ciągłym, dla którego realizacji państwo powinno tworzyć warunki konieczne. Brak działań ze strony administracji publicznej nie tylko może osłabić pozytywne skutki rozpoczętej reformy, ale pogłębić negatywne zjawiska, które w Polsce występują. Przykładowo: badania prowadzone m. in. przez prof. Zbigniewa Kwiecińskiego ukazują wzrost nie tylko analfabetyzmu funkcjonalnego, ale wręcz analfabetyzmu. Tym negatywnym zjawiskom sprzyja także redukcja przez jednostki samorządu terytorialnego sieci bibliotecznej oraz stosunkowo wysoki VAT na podręczniki i programy edukacyjne. Zasadne wydaje się zatem skorygowanie systemu podatkowego w taki sposób, aby promował on osoby kształcące się oraz podmioty gospodarcze i osoby fizyczne dotujące konkretne przedsięwzięcia edukacyjne w porozumieniu z jednostkami samorządu terytorialnego.

⁵ § 2 ust. 1 ww. rozporządzenia.

Bardzo istotnym lecz niedocenianym zadaniem jest konieczność przeprowadzenia reformy szkolnictwa ponadgimnazjalnego. Zmniejszaniu różnic w dostępie do edukacji służy nie tylko sama dostępność do szkół, ale także jakość i charakter realizowanej przez nie edukacji. Badania jakości systemu edukacyjnego wykazują, że w Polsce występuje duże zróżnicowanie wyników (poziomów osiągnięć szkolnych) pomiędzy szkołami przy równocześnie stosunkowo małym zróżnicowaniu wyników w poszczególnych szkołach. Badania prowadzone na podstawie osiągnięć uczniów potwierdzają istnienie szkół lepszych i gorszych, a poziom nauczania różni się zasadniczo w liceach i szkołach zawodowych. Selekcja uczniów następuje zatem już na progu edukacji prowadzonej po ukończeniu gimnazjum. W praktyce ukończenie technikum utrudnia dalszy dostęp do edukacji.

Wprowadzona reforma edukacji dotyczyła przede wszystkim zmian w programach nauczania, natomiast zmiany strukturalne zostały podporządkowane zmianom programowym. W nowych szkołach (gimnazjum i liceum profilowanym) nauka jest prowadzona wg nowych, dostosowanych do tych szkół programów. Istotne jest zatem przeprowadzenie zasadniczych zmian także w programach nauczania szkół zawodowych, tak aby zrównać szanse w dostępie do zatrudnienia absolwentów liceów i szkół zawodowych. Dostęp do zatrudnienia jest bowiem równie ważny jak dostęp do edukacji, co zostało uznane za jedno z głównych założeń tzw. Europejskiej Polityki Zatrudnienia sformułowanej w następstwie konferencji UE w Lizbonie.

Wypracowując założenia kolejnych etapów reformy systemu edukacji należy także uwzględnić cele wskazane podczas Europejskiej Konferencji Ministerialnej, która odbyła się w Warszawie w dniach 11-12 maja 2000 r. Kraje Europy Środkowej i Wschodniej uznały wówczas wagę celu postawionego przez Komisję Europejską, czyli reformy i modernizacji gospodarek krajów kandydujących. Uczestnicy konferencji wskazali jako konieczne podjęcie pozytywnych działań, mających na celu zapewnienie pełnego wykorzystania przez kraje kandydujące możliwości oferowanych przez społeczeństwo informacyjne.

Umiejętność czytania stanowi podstawowy warunek włączenia się do społeczeństwa informacyjnego. Tymczasem z raportu o stanie realizacji Planu działań „eEurope+” w krajach kandydujących wynika, że w niektórych krajach wskaźnik analfabetyzmu przekracza 2% i może sięgać nawet 14%. W dziedzinie tej – jak zauważyli autorzy raportu – konieczne jest spójne podejście, angażujące zarówno środki pomocowe UE jak i Ministerstw Nauki poszczególnych krajów członkowskich. Wykorzystanie technik informacyjnych i komunikacyjnych jest istotne zwłaszcza dla redukcji kosztów infrastruktury edukacyjnej na dużą skalę, koniecznej dla zapewnienia ogólnokrajowej edukacji dla wszystkich⁶. Stąd wydaje się zasadne odpowiednie rozszerzenie Narodowego Programu Gospodarczego (NPG) o zapisy dotyczące dalszych etapów reformy systemu edukacji.

Nowoczesne systemy informacyjne stwarzają nowe możliwości nauczania na odległość (*distance learning*). Celowe wydaje się stworzenie krajowego systemu edukacji ciągłej. Zasoby sieci Internet zawierają bowiem wiele polskojęzycznych programów edukacyjnych, jednakże w niewielkim stopniu tworzą one warunki dla prowadzenia metodycznej i systematycznej edukacji na wszystkich poziomach – zarówno na poziomie

⁶ W: Raport o stanie realizacji Planu działań „eEurope+” w krajach kandydujących, rozdział pt.: Porównania międzynarodowe, dostępny na stronach internetowych <http://kbn.icm.edu.pl/gsi/prog>, http://www.vulcan.edu.pl/badania/porownania/raport_europe.html.

średnim jak i wyższych, i w różnych zakresach – podstawowym i uzupełniającym. Niektóre multimedialne programy edukacyjne zawierają informację o tym, że są zalecane przez MENiS, jednakże zalecenia te nie mają konsekwentnego przełożenia na programy edukacyjne na poszczególnych etapach nauczania. Dostępność do Internetu w szkołach ma najczęściej charakter formalny (zbyt duża ilość uczniów na jeden komputer, brak dobrze przygotowanej kadry pedagogicznej, brak dostępu do Internetu – lub bardzo ograniczony – poza szkołą itp.). Nie dostrzeżono zatem możliwości jakie stwarza powszechne nauczanie multimedialne (choćby dzieci niepełnosprawnych, upośledzonych lub przewlekle chorych).

O ile jednak wydaje się, że *distance learning* na poziomie edukacji podstawowej i ponadpodstawowej w zakresie podstaw programowych powinien być prowadzony powszechnie jako uzupełniający, a podstawowo jedynie w sytuacjach wyjątkowych (osoby starsze, niepełnosprawne lub czasowo niezdolne do pobierania nauki w formie typowej), tak inna powinna być jego rola na poziomie wyższym. Tymczasem możliwość nauczania na odległość została zauważona jedynie w odniesieniu do kształcenia na poziomie wyższym (Cel kierunkowy 5 – Rozwój infrastruktury uczelnianej oraz dostępu do Internetu w: Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce do roku 2010).

Rozwój technologii informacyjnych i komunikacyjnych wzbogacił metody przekazywania wiedzy. Proces zdalnego kształcenia, doksztalcenia oraz uzupełniania wiedzy wymaga jednak przygotowania odpowiednich pomocy do nauczania oraz opracowania efektywnych metod nauczania. Potrzebny jest do tego dobrze przygotowany zespół specjalistów tworzących ośrodki metodyczne. Dobrze zorganizowana sieć Internet pozwala bowiem na stworzenie wirtualnych ośrodków metodycznych, bez ograniczeń terytorialnych i czasowych., co w znacznym stopniu powinno zwiększyć atrakcyjność procesu edukacyjnego poprawiając jego efektywność.

W Polsce realizowane są liczne programy i projekty mające na celu wyposażanie szkół w komputery i dostęp do Internetu, edukację informatyczną i lepsze wykorzystanie technik informacyjnych, jak również poprawę jakości nauczania – np. Interkl@sa, w tym “Pracownia internetowa w każdej gminie” i “Pracownia internetowa w każdym gimnazjum”, “Wyposażanie szkół średnich w pracownie internetowe”, “Nauczanie dla przyszłości” oraz dwa projekty pn. „Internet dla szkół”. Uwagę zwraca jednak fakt, że samo stworzenie rozproszonej i zróżnicowanej bazy technicznej i narzędzi dostępu do sieci teleinformatycznych nie oznacza, że zostanie ona w sposób optymalny wykorzystana. Żaden z tych programów nie może być efektywnie wdrożony, jeśli oferowany będzie uczniom nie posiadającym odpowiedniego przygotowania. Nie spowoduje on również oczekiwanego wyrównania szans edukacyjnych. Tymczasem MENiS nie opracowało standardów nauczania z poszczególnych przedmiotów uwzględniających równoległe lub komplementarne pozyskiwanie wiedzy drogą internetową. Dla porównania: Malta prowadzi ambitny program tworzenia centrów edukacji informacyjnej w każdej klasie w szkołach podstawowych i średnich poprzez instalowanie w każdej klasie komputerów z szybkimi łączami internetowymi, zaopatrywanie klas w multimedialne oprogramowanie edukacyjne i jego uaktualnianie, zaopatrzenie każdego nauczyciela w każdej szkole w laptop, rozpoczęcie stałego programu doskonalenia zawodowego mającego kształcić nauczycieli w wykorzystywaniu technik informacyjnych jako narzędzi nauczania, zapewnienie konta elektronicznego dla każdego ucznia i nauczyciela, zapewnienie ograniczonej przestrzeni dyskowej, tak aby każdy z uczniów mógł utrzymywać indywidualną stronę internetową. Zdaniem autorów cytowanego Raportu tylko

nieliczne kraje wykorzystały możliwości, jakie dają sieci naukowe o dużej przepustowości i przyłączyły szkoły do tych sieci⁷.

* * *

Uzasadnieniu tezy o konieczności wsparcia rekonstrukcji edukacji w Polsce przez poddanie jej społecznej i obywatelskiej kontroli reprezentowanej przez Radę Edukacji Narodowej służą przedstawione przez nas poniżej uwagi dotyczące kluczowych elementów strukturalnych edukacji wymagających, naszym zdaniem, pilnej reformy. Uwagi te stanowią tylko punkt wyjścia do dogłębnej analizy, której przeprowadzenie powinno właśnie być przedmiotem działań zespołów eksperckich Rady.

I. ORGANIZACJA SYSTEMU OŚWIATY I WYCHOWANIA

W polskim systemie oświaty nadal brak czytelnych etapów edukacyjnych. Dotąd brak także rozwiązań tworzących warunki dla uznania wychowania przedszkolnego za pierwsze ogniwo systemu powszechnej edukacji. Tymczasem właśnie przedszkole odgrywa kluczową rolę w przezwyciężaniu społecznych nierówności edukacyjnych i otwieraniu szans edukacyjnych przed dziećmi pochodzącymi ze środowisk o niskich aspiracjach edukacyjnych. Jaskrawym przykładem niewykorzystania tej szansy są warunki nauczania dzieci romskich. Większość z nich rozpoczyna naukę bez znajomości języka polskiego, co w kolejnych latach prowadzi do narastania problemów edukacyjnych.

Wprowadzona przez aktualny rząd możliwość bezterminowego funkcjonowania zespołów szkół w składzie szkoła podstawowa i gimnazjum bardzo ograniczyła skuteczne spełnianie przez gimnazjum roli szkoły wyrównującej szanse edukacyjne uczniów. Można obawiać się, że w efekcie tego nastąpi rzeczywisty powrót do zasad organizacji oświaty z okresu sprzed reformy. Jednostki samorządu terytorialnego, pozbawione czytelnych kryteriów kształtowania optymalnej organizacji sieci szkół i wystarczających środków finansowych na ich funkcjonowanie ponownie mogą podejmować decyzje o łączeniu różnych typów szkół. Obok szkół podstawowych, sześcioletnich, będą funkcjonowały trzyletnie gimnazja, zatrudniające w obu typach szkół tę samą kadrę pedagogiczną, stosującą takie same metody kształcenia i wychowania. O nasileniu tych tendencji Rzecznik jest informowany we wpływających skargach.

Idea tzw. silnego gimnazjum była jednym z zasadniczych elementów koncepcji reformy oświaty wprowadzanej przez rząd premiera Jerzego Buzka. W trzecim roku funkcjonowania reformy gimnazjów tych miało być ponad 3500. Tymczasem wiele gimnazjów jest rozdzielonych i posiada po kilka oddziałów zamiejscowych. Siła gimnazjum powinna być jednak zbudowana nie tyle na jego liczebności co na odpowiednio przygotowanym programie. Tezę tę zdają się potwierdzać doświadczenia amerykańskie. W 1994 roku kilka dużych szkół w Bostonie podzielono na 11 mniejszych zespołów szkolnych,

⁷ Dane zawarte w Raporcie o stanie realizacji Planu działań „eEurope+” w krajach kandydujących.

w tym 4 gimnazja. Po kilkunastu latach pilotażu okazało się, że bliższy, indywidualny kontakt nauczycieli z uczniami przyniósł znaczną poprawę wyników. Sukces małych zespołów szkolnych spowodował, że władze Bostonu planują podział kolejnych dużych szkół⁸.

Faktem jest, że ze względów ekonomicznych, z powodu braku odpowiedniej liczby odrębnych budynków szkolnych ustawowy termin rozdzielenia zreformowanych szkół podstawowych i gimnazjów był kilkakrotnie przesuwany. Faktem jest również, że pełne rozdzielenie musiałoby oznaczać budowę nowych obiektów szkolnych. W tym zakresie – ze względu na zmniejszenie się ilości dzieci (niż demograficzny lat dziewięćdziesiątych) – należałoby zatem wprowadzić korektę tego założenia reformy. Korekta powinna jednak polegać nie tyle na wydłużaniu okresu, w którym dopuści się funkcjonowanie szkoły podstawowej i gimnazjum w jednym budynku, ale na wprowadzeniu mechanizmów wymuszających wyraźne rozdzielenie tych dwóch typów szkół pod względem dydaktycznym i wychowawczym, choćby poprzez zróżnicowanie programów dydaktycznych oraz kwalifikacji nauczycieli zatrudnianych w szkołach podstawowych (I-VI) oraz w gimnazjach. Już w gimnazjach powinno się wprowadzić szkolenie warsztatowe czyli nauczanie w grupach poprzez zajęcia na wpół przygotowywane przez nauczycieli, a na wpół przez samych uczniów z połączeniem możliwości zastosowania nabytych umiejętności w praktyce.

Równocześnie trzeba zauważyć, iż błędem było zatrzymanie jesienią 2001 roku działań reformujących szkolnictwo ponadgimnazjalne. Przeprowadzone zmiany miały *de facto* kosmetyczny charakter i już teraz widać, że zupełnie nie odpowiadają na potrzeby zarówno rynku edukacyjnego, jak też rynku pracy. Zdecydowanie najpopularniejszymi, a także stwarzającymi najlepsze perspektywy dalszej edukacji w uczelniach wyższych szkołami są licea ogólnokształcące. Szkoły te powinny być otoczone szczególną opieką, powinni w nich pracować nauczyciele o pełnych kierunkowych kwalifikacjach w zakresie nauczanych przez nich przedmiotów, muszą one bowiem stwarzać swoim absolwentom rzeczywiste szanse na podjęcie studiów. Pilnie należy również podjąć prace związane z reformą szkolnictwa zawodowego, zarówno średniego, jak również zasadniczego.

Należy – zgodnie m.in. z postulatami ZNP zawartymi w „Pakcie dla edukacji” – stworzyć „sprawny system orientacji i poradnictwa zawodowego”, rozważyć „wprowadzenie do klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego zawodów skierowanych na świadczenie usług niematerialnych”, a także umożliwić „zastosowanie kształcenia modułowego, które pozwala kontynuować zdobywanie kwalifikacji po zakończeniu szkoły w różnych formach ustawicznej edukacji zawodowej”. Zasadne byłoby przeprowadzenie szczegółowych badań rynku potrzeb – rynku pracy z uwzględnieniem możliwie największej ilości zmiennych, które mogą wystąpić w najbliższych kilkunastu latach. Badania te powinny także uwzględniać potencjalne zmiany spowodowane wejściem Polski do UE. Dopiero wówczas na podstawie wyników badań należałoby przystąpić do kolejnego etapu reformy szkolnictwa ponadgimnazjalnego i zawodowego.

Dla poprawy jakości polskiej edukacji duże znaczenie ma system zewnętrznego egzaminowania. Już teraz można obserwować jego pozytywne efekty na poziomie szkół podstawowych i gimnazjów, niestety opóźnienie wprowadzenia Nowej Matury nie pozwala na wyciągnięcie takich wniosków w stosunku do szkół średnich. Zewnętrzne egzaminy obiektywizują osiągnięcia uczniowskie oraz pozwalają porównywać efekty pracy szkół

⁸ Dane zawarte w Raporcie o stanie realizacji planu działań „eEurope+” w krajach kandydujących.

położonych w różnych miejscach Polski, co powinno ułatwiać tworzenie krajowych strategii edukacyjnych uwzględniających lokalną sytuację. Warto również zauważyć, że np. zewnętrzne egzaminy gimnazjalne, a w niektórych województwach wcześniej wprowadzone zewnętrzne egzaminy kończące nauczanie w szkołach podstawowych w znaczny sposób przyczyniły się do zwiększenia liczby uczniów podejmujących naukę w szkołach średnich.

Bardzo niepokojący jest brak systemowych, stabilnych rozwiązań regulujących zasady zarządzania polskim systemem oświatowym. Szczególnie niekorzystne są wprowadzone ostatnio (czerwiec 2003) poprzez nowelizację ustawy o systemie oświaty zmiany w zakresie podziału kompetencji oświatowych pomiędzy kuratorem i samorządem. W ich efekcie nastąpiło zdecydowane wzmocnienie pozycji kuratora kosztem samorządu. Czytelnym, wspólnym mianownikiem kolejnych aktów prawnych wydawanych w ostatnich latach jest odwracanie dotychczasowych tendencji decentralizacyjnych w zarządzaniu polską oświatą. Jest to sprzeczne z realizowaną od dekady logiką reform społecznych.

Obowiązujący do momentu ostatniej nowelizacji ustawy o systemie oświaty podział kompetencji prawidłowo dzielił je pomiędzy obydwa odpowiadające za oświatę organy: istota wprowadzanych unormowań polegała na uczynieniu samorządów odpowiedzialnymi za bezpośrednie funkcjonowanie szkół i placówek oświatowych, natomiast kurator miał w swej gestii odpowiedzialność za poziom pracy szkół i placówek poprzez sprawowany nadzór pedagogiczny oraz nadzór nad zgodnością oświatowych działań samorządu z obowiązującym prawem. Wiele problemów wynikało z nieumiejętnego stosowania przez kuratorów posiadanych kompetencji lub z ich biernej postawy w rozmaitych trudnych sytuacjach. Posiadane narzędzia formalno-prawne potrafili i chcieli stosować jedynie nieliczni. Rolą kuratora jest czuwanie nad prawidłowym funkcjonowaniem systemu oświatowego w województwie i współpraca z samorządami. Niestety aktualnie, w sytuacji daleko idącego upolitycznienia administracji oświatowej bardzo trudno oczekiwać takiej pracy kuratorów. Podporządkowani wojewodom, wyłączeni z korpusu służby cywilnej kuratorzy stali się urzędnikami z politycznego nadania i ich działania są silnie uzależnione od politycznego kontekstu.

Dotychczasowe doświadczenia pokazują również, że wyraźnie lepsze było poprzednio istniejące (w latach 1990 – 1996) bezpośrednie podporządkowanie kuratora ministrowi edukacji niż aktualne, zgodnie z którym podlega on bezpośrednio wojewodzie. W celu odpolitycznienia stanowiska kuratora należy zmienić skład wybierającej go komisji konkursowej zmniejszając liczbę osób związanych ze strukturami administracji (minister, wojewoda, marszałek województwa) oraz wprowadzając do niej przedstawicieli środowisk uczelnianych związanych z kształceniem nauczycieli, jak również reprezentantów działających w oświacie organizacji pozarządowych. Powierzenie stanowiska kuratora oświaty zwycięzcy konkursu powinno następować na ściśle określonej kadencji np. pięć lub sześć lat, której skrócenie mogłoby nastąpić tylko na skutek jasno sprecyzowanych powodów merytorycznych.

Zakres i waga zadań merytorycznych jakie mają do wykonania kuratorzy wymaga całkiem nowego spojrzenia na ten segment administracji rządowej. Trzeba również bez obaw konstruować zdecentralizowany model polskiej oświaty, pozwalając lokalnym społecznościom na rzeczywisty wpływ na kształt prowadzonych przez nie szkół.

Z uwagi na treść art. 63 Konstytucji RP jasno winien być zapisany tryb składania odwołań, wniosków i skarg w sprawach objętych nadzorem pedagogicznym. Tymczasem w obowiązującym prawie oświatowym brakuje regulacji dotyczącej realizacji prawa do informacji zarówno dla uczniów, jak i rodziców. Określenie w akcie wykonawczym zasad dostępu do informacji, w tym do dokumentacji związanej z oceną ucznia, musi znaleźć bezpośrednie oparcie w ustawie i służyć jej wykonaniu; pozostawienie nauczycielom swobody określania jego warunków jest niezgodne z Konstytucją i standardami ochrony praw człowieka⁹. Statut szkoły musi określać procedury odwołania się od decyzji i składania skarg w przypadku nieprzestrzegania praw uczniów oraz informacje o instytucjach, do których takie skargi można składać¹⁰. Statut powinien także zawierać informacje o uprawnieniach rodziców i zasadach współpracy szkoła – rodzice. Obecnie przepisy nie zawierają wzorcowego statutu szkoły, który wskazywałby, jakie zagadnienia powinny być w nim uregulowane obowiązkowo.

Zasadne wydaje się także wprowadzenie obowiązku opiniowania przez kuratora zasad realizacji podstawy programowej przez szkoły o statusie szkół publicznych i niepublicznych prowadzone przez stowarzyszenia mieszkańców. Okresowe opinie kuratora w takich przypadkach służyłyby wypracowaniu i zapewnieniu standardów nauczania. Na potrzebę przeformułowania środków nadzorczych będących w dyspozycji kuratorów oświaty zwróciło uwagę Centrum Inicjatyw Oświatowych, z którym Rzecznik Praw Obywatelskich podjął współpracę w zakresie funkcjonowania szkół zakładanych i prowadzonych przez stowarzyszenia mieszkańców, zwłaszcza w ramach programu Mała Szkoła. Badane przez Rzecznika sprawy w wielu przypadkach w pełni potwierdziły sugestie CIO w tym zakresie.

W przyszłości w zakresie nadzoru sprawowanego przez kuratora mogłaby się znaleźć kwestia kontroli przeprowadzanej pod kątem jakości realizowanych zadań oświatowych (współuczestnictwo w ustalaniu standardów oświatowych dla danej gminy, powiatu, województwa w części zasadniczej pokrywających się z podstawami programowymi opracowanymi przez MEN, ale wzbogaconych o standardy lokalne, wynikające z lokalnego rynku potrzeb oraz rynku pracy). Oznacza to badanie jakości świadczeń edukacyjnych. Celowe wydaje się zatem włączenie kuratorów oświaty w świadczenie pomocy prawno-organizacyjnej z zakresu prawa oświatowego dla podmiotów przejmujących oświatowe zadania samorządowe od samorządów, a także dla pracowników samorządowych – na podobnych zasadach jak dopuszczono szkolenie pracowników samorządowych w zakresie spraw finansowych przez RIO. Jednakże rozszerzeniu lub przeformułowaniu roli kuratorium oświaty powinny towarzyszyć zmiany organizacyjne. W przypadku przyjęcia koncepcji prowadzenia przez kuratoria własnych badań z zakresu oświaty należałoby w kuratoriach umiejscowić odpowiednio przygotowane zespoły badawcze. Natomiast przy wyborze wariantu, w którym kuratoria mają pełnić rolę podmiotów kompletujących dane statystyczne, nadzorujących jakość pracy szkół, upowszechniających dobre osiągnięcia z zakresu wykonywania zadań oświatowych przez podmioty samorządowe i prywatne (w tym organizacje obywatelskie), a także współuczestniczyć w kształtowaniu programów

⁹ Z obowiązujących przepisów wynika, że uczeń/rodzice mogą otrzymać do wglądu powyższą dokumentację na warunkach określonych przez nauczycieli (§ 5 ust. 1 rozporządzenia MEN z dnia 21.03.2001 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania egzaminów i sprawdzianów w szkołach publicznych).

¹⁰ Ustawa o systemie oświaty z 7 września 1991 ze zm., art. 60 ust. 1.

edukacyjnych, konieczne wydaje się wprowadzenie zmian do ustawy o systemie oświaty i wyposażenie kuratorów w odpowiednie środki prawne.

Badane przez Rzecznika sprawy wskazują na konieczność zmiany środków nadzoru sprawowanego przez kuratorów oświaty nad zadaniami z tego zakresu wykonywanymi przez samorząd, a także poszerzenia katalogu zadań poprzez przeformułowanie środków nadzoru pedagogicznego. Nie powinno bowiem dochodzić do sytuacji, w których kurator wnioskuje do wojewody o uchylenie niezgodnych z prawem dotyczących oświaty aktów prawnych organów samorządowych, a wojewoda nie podejmuje żadnych działań. Równocześnie samorządy powinny obligatoryjnie dostarczać kuratorom podejmowane przez siebie w zakresie oświaty regulacje.

Określając rolę, zadania i pozycję kuratora warto byłoby wziąć pod uwagę Raport częściowy „Nadzór Pedagogiczny ze strony Kuratora Oświaty”, opracowany przez Instytut Spraw Publicznych na zlecenie i we współpracy z Zespołem ds. Monitorowania Reformy Systemu Edukacji przy Prezesie Rady Ministrów¹¹, z którego wynika, iż współpraca kuratoriów z jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie kreowania lokalnej polityki oświatowej jest niezadowolająca. Zasady współdziałania kuratora oświaty z organami prowadzącymi szkoły są określone zarówno w ustawie o systemie oświaty jak i w Karcie Nauczyciela oraz rozporządzeniach Ministra Edukacji Narodowej. Obejmują one różne obszary działalności oświatowej, np. powierzanie stanowiska dyrektora, odwoływanie dyrektora, awansowanie nauczycieli, zatwierdzanie arkuszy organizacji szkół i placówek. Zasady tej współpracy powinny być przedmiotem wspólnych rozstrzygnięć zainteresowanych stron, przy czym inicjatywa i rola wiodąca w ich projektowaniu powinna należeć do kuratora oświaty. W praktyce jednak zamiast współdziałania często dochodzi do kompetencyjnej rywalizacji związanej z niedostateczną precyzją obowiązujących zapisów prawnych.

Należy także wyraźnie rozgraniczyć kwestie istotne dla procesu wychowawczego realizowanego w systemie szkolnym oraz w różnych typach placówek oświatowo-wychowawczych. Charakter tych placówek, wykonywane przez nie zadania oraz osiągnięte przez nie cele powinny determinować programy wychowawcze i edukacyjne, ukierunkowane na realizację zróżnicowanych potrzeb dzieci i młodzieży z różnych środowisk.

Działalność wychowawcza i zapobiegawcza wśród dzieci i młodzieży zagrożonych uzależnieniem powinna być tylko jedną ze szczególnych form działalności wychowawczej prowadzonej wraz z procesem edukacyjnym. Programy zapobiegawcze powinny jednak mieć charakter zindywidualizowany, uzależniony od potrzeb lokalnych środowisk poszczególnych szkół. Programy wychowawcze powinny także uwzględniać nauczanie dzieci i młodzieży radzenia sobie z sytuacjami kryzysowymi czy samodzielnego korzystania z pomocy pedagogicznej lub psychologicznej. Stąd zapisy rozporządzeń MENiS (w sprawie szczegółowych form działalności wychowawczej i zapobiegawczej wśród dzieci i młodzieży zagrożonych uzależnieniem oraz w sprawie udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach) wydają się być niewystarczające. Wskazują one przede wszystkim formy w jakich pomoc psychologiczna może być udzielana i precyzują, którzy uczestnicy procesu wychowawczego i edukacyjnego są zobowiązani do ich realizowania. Rozporządzenia przewidują możliwość organizowania przez szkoły zajęć dydaktyczno-wyrównawczych, zajęć specjalistycznych, nauki w klasach

¹¹ http://www.vulcan.pl/badania/badania/nadzor_pedagogiczny.doc, grudzień 2000.

wyrównawczych i terapeutycznych – aż do czasu zlikwidowania opóźnień w uzyskaniu osiągnięć edukacyjnych, wynikających z podstawy programowej dla danego etapu edukacyjnego lub złagodzenia lub wyeliminowania zaburzeń stanowiących powód objęcia ucznia daną formą pomocy. Zajęcia dydaktyczno-wyrównawcze organizuje się dla uczniów, którzy mają znaczne trudności w uzyskiwaniu osiągnięć z zakresu określonych zajęć edukacyjnych. W szkołach lub placówkach może być także organizowana pomoc psychologiczno-pedagogiczna w różnych formach (zajęć specjalistycznych, zajęć psychoedukacyjnych dla uczniów, rodziców, klas wyrównawczych, klas terapeutycznych itp.). Tak sformułowane zadania wychowawcze mają jednak charakter jedynie postulatywny, co oznacza, że zainteresowane organy założycielskie wraz z dyrektorami szkół mogą – ale nie są zobowiązane – do podejmowania konkretnych działań mających na celu zapobieganie wypadaniu dzieci z systemu szkolnego. Większość wymienionych w rozporządzeniach zadań – nawet ujętych jedynie w formie postulatywnej – nie uwzględnia zindywidualizowanego co do przyczyn jego powstania zjawiska zaniechania kontynuacji edukacji na poszczególnych jej etapach. Procesowi temu towarzyszy brak instrumentów i programów służących wyrównywaniu szans edukacyjnych w przypadku gdy dysproporcje zostały wywołane słabą kondycją psychofizyczną lub materialną ucznia i jego rodziny. Wprowadzając nowe formy pomocy psychologicznej, wychowawczej i nowe formy wyrównywania różnic edukacyjnych jedynie je wymienia, nie wskazując podstawowych zasad organizowania takich zajęć (np. organizacji klas terapeutycznych), ani źródeł ich finansowania.

Odrębnym problemem, wymagającym zasygnalizowania jest funkcjonowanie specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych, które działają bez podstawy prawnej. Nieokreślenie podstawowych zasad działania i warunków pobytu wychowanków poważnie zagraża realizacji ich podstawowych praw, zaś skala problemu jest ogromna (w placówkach uczy się ok. 30 tys. dzieci). Szczególną uwagę zwracają problemy wychowanków ośrodków przebywających w nich nie tylko z uwagi na orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, ale i orzeczenie sądu opiekuńczego o umieszczeniu poza rodziną.

Wydanie odpowiedniego rozporządzenia opóźniają nieoczekiwane problemy, związane z rozbieżnością stanowisk ministerstw w sprawie schronisk młodzieżowych. Do 413 prowadzonych przez MENiS specjalnych ośrodków uczęszcza obecnie 28 854 uczniów, którzy są jednocześnie wychowankami internatów. Resort nie ma natomiast danych o liczbie dzieci przebywających w placówkach opiekuńczo-wychowawczych na podstawie orzeczenia sądu, do których kierują jednostki samorządu terytorialnego na szczeblu powiatu (w MENiS pozostały jedynie specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze; specjalne ośrodki wychowawcze; ośrodki umożliwiające realizację obowiązku szkolnego dzieciom, bursy szkolne, internaty prowadzone przez szkoły).

Wprowadzenie zmian ustawowych pozwalających w ostatnich latach na kształtowanie nowego systemu opieki i wychowania dzieci z rodzin patologicznych, w tym poprzez powoływanie rodzinnych domów dziecka, stwarzanie warunków powstawania rodzin zastępczych różnych typów wydaje się niewystarczające w perspektywie konieczności zaspokajania szczególnych potrzeb edukacyjnych i wychowawczych takich dzieci. Potrzeby te powinny być ściśle skorelowane z łatwą dostępnością do usług psychologów i pedagogów dodatkowo wspomagających funkcjonowanie rodzinnych domów dziecka i rodzin zastępczych różnych typów. Konieczne jest także stworzenie stabilnego systemu finansowania systemu wychowawczego i opiekuńczego.

II. PROBLEMY WYCHOWAWCZE POLSKIEJ SZKOŁY

Współcześnie wiodącą rolę i prawo wychowywania dzieci pozostawia się rodzicom. Instytucje takie jak szkoła, związki wyznaniowe, organizacje i stowarzyszenia muszą w swej działalności uwzględniać wolę rodziców. Zadaniem instytucji pozostaje rola wspomagająca i uzupełniająca. Efekty, jakie przynosi ten teoretycznie bardzo dobry model, nie mogą zadowalać.

Przepisy regulujące obecny system kształcenia i wychowania nie wskazują w sposób wyraźny jakie cele wychowawcze mają być osiągnięte poprzez kształcenie. Z analizy przeprowadzonej przez autorów raportu „Dekada reform w kształceniu obowiązkowym Unii Europejskiej” wynika, iż podstawowym zadaniem szkół jest przygotowanie uczniów do przyszłego życia w społeczeństwie. Stąd prezentacja środków wychowawczych zazwyczaj zostaje sprowadzona do bardzo ogólnikowych dyrektyw. W ostatniej dekadzie do celów edukacyjnych zaliczono także takie, które mają ukształtować nowych konsumentów np. poprzez włączenie postulatu przygotowania młodzieży do pożytecznego spędzania czasu wolnego. Wychowawcze funkcje szkoły są redukowane do nabywania umiejętności praktycznych lub wspomagania procesów edukacyjnych w przypadku pojawienia się patologii społecznych. Pomija się natomiast nabywanie umiejętności radzenia sobie w warunkach kryzysowych czy kształtowanie postaw twórczych, pozwalających na odkrywanie i wspomaganie rozwoju indywidualnych zdolności.

W tym aspekcie niezwykle ważne wychowawczo lecz pomijane w dyskusjach nad systemem oświaty i przyjmowanych rozwiązaniach organizacyjno-prawnych są pozadydaktyczne konsekwencje uczęszczania do szkoły, które pojawiają się systematycznie, chociaż nie zostały zawarte w zestawie zadań oświatowych (tzw. ukryty program szkolny). Niewłaściwe ukształtowanie programów wychowawczych, które nie prowadzą do nabywania umiejętności pozwalających na realizowanie indywidualnych potrzeb skutkuje głębokimi zmianami świadomości młodzieży, odrzucaniem dotychczasowych wzorców kulturowych i moralnych przy jednoczesnej nieumiejętności kształtowania nowych. Badania prowadzone pod koniec lat osiemdziesiątych i na początku dziewięćdziesiątych (Koseła 1990, B. Wilska-Duszyńska 1993, J. Kowalczevska 1991, H. Zaremba 1993) wydawały się świadczyć, iż prywatny i emocjonalny charakter więzi społecznych jako podstawowych osi tożsamości wciąż się pogłębiał. I nadal sytuacja społeczna wyzwala raczej egotyczny indywidualizm niż poczucie więzi społecznej, co z kolei prowadzi do utraty pokoleniowej tożsamości. Młodzież coraz częściej koncentruje swoją uwagę na zdobywaniu tylko takich umiejętności, które zapewnią jej osiągnięcie sukcesu, przede wszystkim w wymiarze finansowym. Postrzeganiu zatrudnienia lub wysokich dochodów jako podstawowego miernika wartości sprzyjają zarówno treści wychowawcze przekazywane poza procesami edukacyjnymi (media, internet), jak i nieadekwatność stosowanych programów wychowawczych. Badający kondycję młodych Polaków zwracali także uwagę, iż niekorzystnym zmianom (erozji) podlega postrzeganie podstawowych wartości moralnych, etycznych i kulturowych. („Normalność i normalka. Próba zastosowania pojęcia normalności do badań młodzieży” pod redakcją B. Fatygi i A. Tyszkiewicz). Pojawienia się i narastania tych zjawisk społecznych nie uwzględniają programy opiekuńcze i wychowawcze.

Patologie wśród dzieci i młodzieży są coraz częstszym zjawiskiem. Coraz więcej młodych, i to już w szkole podstawowej, korzysta z używek (alkohol, papierosy). Zjawisko

narkomanii zatacza coraz większe kręgi. W zachowaniach młodzieży daje się zaobserwować brak kultury osobistej. Dlatego konieczne jest uzupełnienie zapisów w ustawie o systemie oświaty o zadania opiekuńczo-wychowawcze szkoły i innych placówek oświatowych, w których zapisano by wyraźnie zadania państwa w stosunku do wszystkich dzieci, nie tylko tych „trudnych”. Braku tych zapisów nie zmienia fakt wydania dwóch rozporządzeń wykonawczych do ustawy o systemie oświaty dotyczących udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej oraz w sprawie szczegółowych form działalności wychowawczej i zapobiegawczej wśród dzieci i młodzieży zagrożonej uzależnieniem. Drugie ze wskazanych rozporządzeń wydane zostało na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii, co najlepiej świadczy o brakach odpowiednich zapisów w ustawie o systemie oświaty. Na jej podstawie nie jest możliwe wydanie podobnego rozporządzenia wykonawczego dotyczącego organizowania procesu wychowawczego w ramach procesu edukacyjnego prowadzonego w formach szkolnych i pozaszkolnych, a także w różnych typach placówek opiekuńczo-wychowawczych. Oznacza to, że regulacje dotyczące samego procesu wychowawczego nie mają charakteru komplementarnego i zsynchronizowanego z procesem edukacyjnym. Dziś szkoła, realizując swój program wychowawczy, niejednokrotnie sprowadza go do zajęć o charakterze profilaktycznym. Właściwych postaw i zachowań nie zapewnią wykłady dotyczące kultury języka czy zgubnych skutków nałogów (picia, palenia, narkomanii). Niezbędny jest, prowadzony wspólnie z rodzicami, pełny i świadomy program wychowawczy w każdej szkole i każdej klasie. Dziecko musi mieć szansę uczestniczenia w zajęciach kształtujących właściwe postawy nie tylko gdy przebywa w szkole, ale także w czasie wolnym. Organizacji tych zajęć na wsi nie ułatwia struktura naszych szkół. „Gimbus” zabiera uczniów ze szkoły o stałej godzinie, w innym czasie dziecko nie ma szans na powrót do domu.

Należy koniecznie zwrócić większą uwagę na jakość i sens programów profilaktycznych, realizowanych przez szkoły, które mają zapobiec powstawaniu patologii wśród dzieci i młodzieży. W wielu przypadkach – jak na to wskazują wyniki badań – programy te nie spełniają swojej roli, gdyż są realizowane w oderwaniu od rzeczywistych potrzeb poszczególnych środowisk i szkół. Tymczasem dobry, skuteczny program profilaktyczny musi ze swej natury uwzględniać nie tyle dane uśrednione, zbiorcze, ale przede wszystkim cechy i potrzeby konkretnego adresata – młodzieży narażonej na zjawiska patologiczne. Podstawą powinny stać się programy pomagające uczniom w zwalczaniu niepowodzeń szkolnych, ułatwiające uczniom samodzielne kształtowanie postaw społecznych, ułatwiające pedagogom, uczniom i rodzicom identyfikację rzeczywistych problemów, które wymagają rozwiązania. Niezbędne jest stworzenie dla dyrektorów i pedagogów szkolnych systemu upowszechniania wiedzy o wartościowych i skutecznych programach profilaktycznych oraz o zasadach i metodach zapobiegania powstawaniu warunków sprzyjających patologiom. Brak takiego systemu powoduje, iż wprowadzane są często nieprzydatne programy profilaktyczne. W konsekwencji – jak wynika z badań – coraz bardziej uwidacznia się problem tzw. „wypadania uczniów z systemu szkolnego”.

W większości szkół oferta zajęć pozalekcyjnych jest bardzo skromna. Dlatego ważne jest wspomaganie przez samorządy szkół w taki sposób, by szkoła dla ucznia otwarta była do wieczora, tak aby po zajęciach lekcyjnych mógł on skorzystać z pracowni komputerowej czy sali gimnastycznej. Konieczne wydaje się także stworzenie ogólnodostępnej bazy informacyjnej o organizacjach obywatelskich, które wdrożyły już nowatorskie, autorskie

programy wspomaganie szkół w realizacji jej funkcji wychowawczej oraz kształtującej postawy społeczne. Badania wskazują, iż młodzież aktywna społecznie, zaangażowana w inicjatywy lokalne, współpracująca z organizacjami obywatelskimi (np. akcja sprzątanie świata), jest bardziej świadoma swoich umiejętności, lepiej także tworzy relacje z otoczeniem, uczy się wykorzystywać w codziennym życiu umiejętności i wiedzę przyswojoną w szkole.

Ogromną rolę w realizowaniu pełnego programu wychowania młodego Polaka, mogą i powinny spełniać organizacje pozarządowe, działające w różnych obszarach, dysponujące odmiennymi doświadczeniami tj. zarówno posiadające wieloletnią tradycję w pracy z młodzieżą (np. harcerstwo), jak i inne, tworzące dopiero swoje zasady działania (np. stowarzyszenia rozwoju wsi). Dziś „edukacja pozaszkolna” (szkolne zajęcia pozalekcyjne, zajęcia prowadzone przez organizacje pozarządowe, organizacja wypoczynku letniego i zimowego) nie jest zdefiniowana w systemie oświaty. W efekcie twórcy „edukacji pozaszkolnej” nie mają możliwości uzyskiwania dotacji i rekompensat za poniesione koszty wychowania dzieci i młodzieży. Pamiętać przy tym należy, że ubożający rodzice w dużej części nie są w stanie finansować zajęć pozalekcyjnych lub wypoczynku letniego czy zimowego swoich dzieci. Nie można zatem zakładać, że ta sfera wychowania jest wyłącznie zadaniem rodziców, bowiem połowa polskich rodzin z różnych przyczyn jest niewydolna społecznie i ekonomicznie. Tymczasem problemy i patologie w rodzinach nie powinny tak znacząco wpływać na wychowanie dzieci, jak to ma miejsce współcześnie, w znaczący sposób różnicując ich szanse edukacyjne.

Działalność organizacji pozarządowych – znakomitego sojusznika szkoły i rodziców – w większości placówek jest marginalizowana. Dyrekcje szkół, rady pedagogiczne nie widzą potrzeby wspierania tych, którzy bezinteresownie chcą wpływać na rozwój intelektualny, fizyczny, emocjonalny i duchowy wychowanków. Tym samym niedostrzegany jest problem, iż kształtuje się pokolenie egoistów, nastawionych tylko na „mieć”, ludzi bez szerszych horyzontów i zainteresowań. Wystarczy przeczytać Prawo Harcerskie, czy statuty organizacji obywatelskich zajmujących się udzielaniem pomocy potrzebującym, by wiedzieć, jakiego człowieka mogłaby wychowywać polska szkoła. Nieprzypadkowo harcerska działalność jest nazwana służbą. Drużyny wśród swych zadań zawsze umieszczają takie, których realizacja ma na celu pomoc innym ludziom. Poczynając od zwykłej pomocy kolegom z klasy, przez środowisko lokalne, a na wielkich akcjach humanitarnych kończąc.

Aby nastąpiła zmiana stosunku szkół do wszystkich organizacji pozarządowych niezbędne jest jasne stanowisko MENiS. Nie może się ono ograniczać do lakonicznych postulatów i deklaracji. Jeżeli polska szkoła ma wychowywać w pełni, to musi aktywnie wspomagać i promować tych, którzy w tymże wychowaniu mają doświadczenie i odnosili na polu wychowania liczne sukcesy.

Zapewnienie udziału organizacji obywatelskich w procesie wychowawczym dzieci i młodzieży niewątpliwie sprzyja prawidłowemu rozwojowi, a w szczególności pomaga w kształtowaniu godnych, odpowiedzialnych, obywatelskich i patriotycznych postaw wobec innych. Współpraca szkół z organizacjami kształtującymi postawy i charaktery sprzyja wychowaniu do umiejętnego, pożytecznego, twórczego i ciekawego wykorzystywania czasu wolnego, a równocześnie rozbudzając dociekliwość poznawczą poprzez zajęcia, które służą rozwojowi fizycznemu, zdrowotnemu, moralnemu, kształtowaniu wrażliwości, odwagi,

poznawaniu prawdy, dobra i piękna stymuluje do rozwoju indywidualnych aspiracji i zainteresowań.

III. SPOSOBY FINANSOWANIA OŚWIATY

Skargi wpływające do BRPO, a także sygnały przekazywane przez samorządy i stowarzyszenia, z którymi Rzecznik współpracuje wskazują, że brak kompletnej ustawy o finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego, uwzględniającej zmiany zachodzące w źródłach podatkowych (coraz niższą wydajność podatków dochodowych, a zwiększanie się wpływów z podatków bezpośrednich) skutkuje także złym finansowaniem systemu oświaty na wszystkich jego poziomach.

Przepisy dotyczące finansowania zadań samorządu terytorialnego są bardzo często nowelizowane, brak jednak konsekwentnego dążenia do realizacji postulatów środowisk samorządowych, polegającego na systematycznym zwiększaniu udziałów samorządu w podatkowych dochodach wraz z odejściem od systemu subwencjonowania zadań samorządowych. Ten sam problem dotyczy środków na finansowanie oświaty. Prace nad koncepcją bonu oświatowego w zasadzie zostały zahamowane. Podstawową ideą wprowadzenia finansowania oświaty poprzez bon oświatowy miało być przyjęcie zasady, że „pieniądze idą za uczniem”. Sposób finansowania oświaty miał zatem wspomóc prawo rodziców i dzieci do wybierania najlepszej szkoły, a organy prowadzące zmobilizować do takiego kształtowania programów szkół, aby odpowiadały one lokalnym potrzebom. Wprowadzenie bonu oświatowego miało służyć zmianie filozofii naliczania środków na finansowanie edukacji nie tylko na poziomie zarządzania tymi środkami przez organy prowadzące. Dziś podstawowym wskaźnikiem przy ustalaniu subwencji oświatowej przez państwo jest tzw. liczba uczniów przeliczeniowych. Zróżnicowana sytuacja demograficzna lub lokalowa, występująca na terenie danej gminy lub powiatu nie znajduje odzwierciedlenia w wysokości subwencji przyznawanej samorządom z budżetu państwa. Do BRPO wpływają skargi świadczące o znacznym niedofinansowaniu zadań oświatowych realizowanych przez powiaty. Powszechnym mankamentem systemu finansowania oświaty jest brak korelacji wysokości nakładów na oświatę z rzeczywistymi jej kosztami. Widoczny jest brak powiązania reformy strukturalnej szkolnictwa z nakładami na inwestycje oświatowe. Od kilku lat następuje stopniowe wycofywanie się ministra edukacji ze wspierania samorządowych inwestycji oświatowych. Oprócz tego brak jest precyzyjnych i obiektywnych zasad wspierania samorządów, udzielana im przez rząd pomoc zupełnie nie uwzględnia ich oświatowego zaangażowania, natomiast często jest elementem politycznego oddziaływania na jednostek samorządu terytorialnego. Niewłaściwym rozwiązaniem, pogłębiającym trudności jednostek samorządu terytorialnego dysponujących najmniejszymi dochodami jest konieczność finansowania w całości wychowania przedszkolnego z dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. W efekcie w wielu z nich doszło do likwidacji przedszkoli z powodu kłopotów finansowych gmin. Spowodowało to wzrost społecznych nierówności edukacyjnych i osłabienie szans edukacyjnych dzieci z tych środowisk. Sprawą nadzwyczaj pilną jest uwzględnienie kluczowej roli pierwszych etapów edukacji w przezwyciężaniu społecznych nierówności edukacyjnych oraz objęcie przedszkoli oraz oddziałów rocznego przygotowania przedszkolnego subwencją oświatową. Tymczasem towarzyszące upowszechnieniu rocznego przygotowania przedszkolnego działania rządu spychają finansowanie tego zadania na barki gmin.

Subwencja nie uwzględnia ani mniejszej niż postulowana przez MENiS liczby uczniów w oddziałach, ani zróżnicowanej bazy szkolnej, ani nawet procentowego udziału niezbędnych wydatków na oświatę w wydatkach budżetu różnych gmin. Można stwierdzić, iż autorzy jej formuły nie znają podstawowych zasad niwelowania społecznych nierówności edukacyjnych, zgodnie z którymi w środowiskach o mniejszych aspiracjach edukacyjnych potrzebne jest zaangażowanie większych środków w celu wzmocnienia oferty oświatowej. Nie można tej samej normy organizacyjnej i finansowej przykładać do szkół działających w bardzo różnych warunkach.

Reforma oświaty wymusiła likwidację wielu szkół, jednakże podstawowym czynnikiem decydującym o likwidacji placówek oświatowych była zbyt niska subwencja przekazywana przez państwo. Zasady naliczania subwencji oświatowej wskazują wyraźnie, że jej wysokość jest uzależniona od ilości uczniów w oddziałach. Utrzymanie jednego ucznia w szkole w ciągu ostatnich lat systematycznie wzrasta z uwagi na zmniejszającą się liczbę uczniów oraz infrastrukturę oświatową przystosowaną do warunków wyżu demograficznego. Infrastruktura ta wymaga nakładów finansowych, które można byłoby przeznaczyć nie tylko na zmianę wyposażenia, ale także konieczne remonty budynków. Tymczasem przekazywana przez budżet centralny subwencja uwzględnia jedynie (i też nie zawsze w wystarczającym stopniu zgodnym ze standardami płacowymi wynikającymi z Karty Nauczyciela) koszty płac. Obowiązujący mechanizm przeliczeniowy subwencji (system wag) uwzględnia zróżnicowanie szkół w ośrodkach miejskich i wiejskich, nie bierze jednak pod uwagę wskaźników urbanizacyjnych. Z reguły bowiem szkoły na terenach słabo zurbanizowanych są mniej liczne od szkół w małych miejscowościach i w miastach. Wskaźnik urbanizacyjny powinien także być brany pod uwagę w odniesieniu do miast. Reforma oświaty nie uwzględniła jednak tego zróżnicowania, co spowodowało konieczność zamknięcia wielu szkół zarówno w miastach, ale w szczególności wiejskich szkół, które pełniły nie tylko funkcje oświatowe, ale także funkcje wiejskich ośrodków kultury. Samorząd został obciążony obowiązkiem racjonalizacji sieci szkół prowadzącej się do zamykania szkół i działania pod groźbą braku środków na funkcjonowanie oświaty w danej gminie. Stąd nawet słuszne interesy mieszkańców lokalnych wspólnot „przegrywały” w konfrontacji ze środkami przeznaczonymi na oświatę, a otrzymywanymi z budżetu centralnego. Przeciwstawiono interes samorządu interesowi lokalnych wspólnot. Ten konflikt zaowocował narodzinami kilkuset lokalnych inicjatyw mających na celu zachowanie małych szkół.

Przepisy obecnej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2002 miały obowiązywać do końca bieżącego roku. Ostatecznie jednak przedłużono jej obowiązywanie o kolejny rok. Nadal zatem istnieje pilna potrzeba opracowania projektu stabilnej ustawy, która w sposób systemowy regulowałaby zagadnienia związane z dochodami jednostek samorządu. Jednakże równoległe z uchwaleniem ustawy o finansach jednostek samorządu terytorialnego należałoby zmienić zasady finansowania oświaty. Tymczasem prace te w zasadzie nie zostały podjęte. Nie wiadomo nawet, czy wystarczające będą zmiany w finansowaniu oświaty, będące pochodną zmian w systemie finansowania jednostek samorządu terytorialnego oraz w systemie podatkowym państwa, czy należałoby powrócić – jak najszybciej – do prac nad powszechnym wprowadzeniem bonu oświatowego. Nie odpowiedziano na problem podstawowy: czy samorządy powinny otrzymywać jedynie subwencję wyrównawczą oraz subwencję oświatową w wysokości uwzględniającej realizację podstawy programowej w danej gminie z uwzględnieniem zróżnicowania wynikającego z

lokalnych warunków danej gminy czy jedynie subwencję wyrównawczą albo czy wystarczy jedynie korekta zasad naliczania subwencji oświatowej i jej zwiększenie czy też należałoby ponownie opracować nowe zasady naliczania tej subwencji chociażby poprzez umożliwienie podmiotom prowadzącym szkoły bardziej elastycznego kształtowania ilości dzieci w oddziałach i bardziej elastycznego kształtowania wynagrodzeń nauczycieli zatrudnianych w formie negocjowanych umów kontraktowych. Ta forma zatrudnienia znajduje swoje uzasadnienie zwłaszcza na terenach wiejskich, w tzw. Małych Szkołach.

Konieczne jest zatem opracowanie elastycznych zasad ustalania wysokości środków budżetowych przeznaczanych na realizowane przez samorząd terytorialny zadania oświatowe. W wyniku zastosowania tych zasad samorządy powinny otrzymywać w pełnej wysokości środki przeznaczone na płace oraz realizację programów edukacyjnych właściwych dla różnych typów szkół. Bez przeprowadzenia badań trudno jednak dziś przesądzić, czy potrzeby te lepiej zaspokoiliby bon oświatowy czy subwencja naliczana według innego algorytmu. Niewątpliwie przyjęte rozwiązanie musi być jednak skorelowane z planowaną zmianą systemu podatkowego, podyktowaną zmniejszaniem się wpływów budżetowych z podatków dochodowych, a zwiększaniem wpływów z podatków bezpośrednich. Tę tendencję, typową dla gospodarek rynkowych, wskazano już w tzw. Białej Księdze.

Założeniem konstrukcji ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2002 było zapewnienie zwiększenia dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego poprzez m. in. zastąpienie dotychczasowych dotacji celowych na finansowanie bądź dofinansowanie zadań własnych, jak również niektórych dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej dochodami własnymi. Kierunek ten powinien być kontynuowany także w odniesieniu do finansowania oświaty. Wprowadzenie nowych zasad finansowania powinno jednak zostać poprzedzone rzetelnymi badaniami rodzajów i wysokości wydatków na oświatę ponoszonych obecnie przez gminy z uwzględnieniem zróżnicowanych źródeł finansowania, a także z uwzględnieniem szkół prowadzonych przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego. Prowadzenie oświaty w pewnym zakresie może być traktowane jako wykonywanie usług oświatowych przez podmioty pochodzące spoza administracji publicznej.

Przyjęte tymczasowe formy finansowania oświaty zdają się wskazywać na konieczność zmiany sposobu naliczania subwencji oświatowej. Środki finansowe na realizację istotnych zadań oświatowych nie powinny być zapisywane w budżecie w części rezerwy subwencji oświatowej przekazywanej w czasie roku jako finansowanie dodatkowe, uzupełniające. Świadczy o tym także niezwykle wysoki procentowo udział wydatków na oświatę w budżetach jednostek samorządu terytorialnego. Oznacza to realnie, że duże, zasobne gminy, posiadające wysokie wpływy podatkowe i inne, wydatkują na prowadzenie oświaty znacznie więcej niż gminy o niskich dochodach. Sposób finansowania realizacji zadań oświatowych wpływa zatem negatywnie na dalsze zwiększanie się dysproporcji w poziomie zaspokojenia potrzeb edukacyjnych w poszczególnych regionach kraju czy w poszczególnych gminach.

Dobry system rozdziału środków na bieżące utrzymanie placówek oświatowych powinien spełniać kilka podstawowych warunków. Warunki te powinny być jednak tworzone nie tylko na poziomie wykonywania zadań oświatowych przez organy prowadzące szkoły, ale należałoby je odnieść również do ustalania standardów finansowania oświaty z budżetu państwa. Przyznawanie środków powinno opierać się na możliwie niewielkiej liczbie

jawnych, jasnych, precyzyjnych i obiektywnie sprawdzalnych kryteriów. Chodzi o to, by podczas dzielenia budżetu oświaty uniknąć „uznaniowości”, czyli określania wielkości puli środków przysługujących placówce na podstawie subiektywnego oceniania przez pracowników urzędu gminy (miasta) argumentów uzasadniających konieczność zaspokojenia potrzeb finansowych tej placówki. Warto przy tym podkreślić, że przyczyną owej „uznaniowości” z reguły nie jest zła wola urzędników, lecz istota systemu podziału środków. Właściwe jest także, by podstawowe kryteria podziału były zrozumiałe nie tylko dla osób bezpośrednio zainteresowanych, tzn. dyrektorów placówek, radnych i urzędników organu prowadzącego oraz służb finansowych, ale również dla nauczycieli, rodziców uczniów oraz ogółu podatników.

Każda placówka powinna otrzymać środki wystarczające do realizowania zatwierdzonego arkusza organizacyjnego i zapewniające jej normalne funkcjonowanie. Z drugiej zaś strony wielkość wydatków na cele oświatowe musi odpowiadać możliwościom finansowym organu prowadzącego. Jednocześnie zmiany wielkości wydatków powinny być dopasowane do zmian demograficznych. System finansowania placówek oświatowych powinien zachęcać do racjonalnego wydawania pieniędzy. Każda placówka, która oszczędza, powinna mieć z tego korzyści.

Przede wszystkim jednak głównym kryterium podziału środków powinna być realna, rzeczywista liczba uczniów (dzieci w przedszkolach), a nie liczba ustalana odgórnie. Należy jednak uwzględnić fakt, że koszty kształcenia mogą być zróżnicowane przez specyfikę placówek lub szczególne cechy niektórych uczniów (trzeba na przykład uwzględniać zwiększone koszty nauczania w szkołach sportowych lub specjalnych) lub przez czynniki obiektywne wynikające ze zróżnicowania liczby godzin nauczycielskich niezbędnych do zrealizowania ramowych planów nauczania na różnych poziomach nauczania.

IV. WNIOSKI Z PROGRAMU MAŁA SZKOŁA

Program po nazwą „Mała Szkoła” adresowany był do społeczności, którym – w związku z dużymi kosztami funkcjonowania – groziła likwidacja szkoły, natomiast zdaniem tych społeczności istniały warunki, aby powołać szkołę publiczną lub niepubliczną o uprawnieniach szkoły publicznej (z zapewnieniem uczniom bezpłatnej nauki) prowadzoną przez osobę fizyczną lub prawną oraz finansowaną m.in. ze środków otrzymywanych przez gminę w subwencji oświatowej na każdego jej ucznia. Program ten bywa także wykorzystywany do przekształcania w szkoły prowadzone przez stowarzyszenia szkół jeszcze działających, lecz zagrożonych likwidacją. Ze wstępnych ocen MEN szacowano, że takich Małych Szkół może w Polsce powstać zaledwie kilka, maksimum kilkanaście. Tymczasem obecnie działa ich ponad 200. W wielu przypadkach samorządowe władze lokalne inicjowały powstawanie takich szkół upatrując w nich szansę aktywizacji lokalnych społeczności. Budynki Małych Szkół są wyposażane w pracownie komputerowe wykorzystywane w celach edukacyjnych zarówno przez dzieci i młodzież, jak również – poza typowymi godzinami pracy szkół – przez dorosłych. W Małych Szkołach coraz częściej podejmuje się trud nauczania metodą projektów (Montessori). Niekiedy z uwagi na małą liczebność w oddziałach szkolnych tworzone są oddziały różnowiekowe – podobnie jak w elitarnych szkołach w USA.

Zgodnie z harmonogramem program „Mała Szkoła” miał być realizowany w latach 2000-2002 jako program uzupełniający reformę oświaty na terenach wiejskich. Program zwany hasłowo „Mała Szkoła” został przemodelowany przez Centrum Inicjatyw Oświatowych w taki sposób, aby możliwe było nie tylko tworzenie Małych Szkół, ale także powstawanie Stowarzyszeń Rozwoju Wsi w celu prowadzenia Małych Szkół, aby możliwe było aktywizowanie rozwoju wsi w oparciu o wspólne inicjatywy mieszkańców.

Realizacja programu Mała Szkoła pokazała, jak na polskiej prowincji powstają autentyczne społeczności obywatelskie. Ilość spraw wpływających do BRPO zdaje się świadczyć o tym, że Program Mała Szkoła powinien otrzymać większe wsparcie ze strony państwa, a w szczególności powinien zostać zdefiniowany prawnie. Zasadne jest rozważenie uzupełnienia ustawy o systemie oświaty o uregulowania prawne wspomagające tworzenie Małych Szkół (ich zakładanie i przekształcanie ze szkół samorządowych) oraz finansowanie. Należy także pilnie podjąć prace związane z przygotowaniem i realizacją form doskonalenia zawodowego dla nauczycieli pracujących w Małych Szkołach. W tym celu MENiS powinno przygotować program grantowy dla zainteresowanych tym przedsięwzięciem uczelni.

Polityka edukacyjna państwa, realizowana także przez samorząd terytorialny, nie może ograniczać się do sfery szkolnictwa instytucjonalnego, ale musi uwzględniać wszystkie ważne funkcje cywilizacyjne, powinna także rozwijać szeroko rozumianą kulturę, narodową i lokalną tożsamość, a przede wszystkim sprzyjać kształtowaniu aspiracji i postaw obywatelskich. Takiej wizji rozwoju systemu edukacji służą także zapisy ustawy o systemie oświaty, z której wynika, że „system oświaty wspomagają stowarzyszenia i fundacje prowadzące statutową działalność w zakresie oświaty i wychowania”.

V. SYSTEM INFORMATYCZNY I INFORMACYJNY

Wśród niedostatków obecnego systemu edukacyjnego jednym z ważniejszych jest brak dobrze funkcjonującego systemu informatycznego umożliwiającego gromadzenie i przetwarzanie danych o szkołach, uczniach i nauczycielach oraz brak systemu informacyjnego obejmującego dane o standardach dotyczących programów szkolnych i edukacyjnych, w tym programach multimedialnych, o wskazanych dostępnych pomocach naukowych, a nawet informacji o aktualizowanych na bieżąco rozwiązaniach prawnych. Strony internetowe poszczególnych kuratoriów oświaty są zbudowane w sposób przypadkowy i niejednolity. Brakuje zestandaryzowanego pakietu informacji o prawie oświatowym, procedurach związanych z prowadzeniem szkoły, przeprowadzaniem konkursów na dyrektorów szkół, kształceniem nauczycieli, informacji o standardach egzaminacyjnych. Wiele informacji dotyczących procesu edukacyjnego na poziomie powszechnym znajduje się na stronach internetowych zakładanych przez instytucje prywatne, ośrodki kształcenia nauczycieli lub stronach tworzonych przez samych nauczycieli (np. gimnazjum, Internetowy Serwis Matematyczny – <http://www.matematyka.prv.pl>, Matura – <http://matura.rmfm.com>, Edusek – <http://edusek.ids.pl>, Mini Encyklopedia Średniowiecza – <http://sredniowiecze.koti.com.pl/index.html>, Biologia komórki – <http://www.biologia.pl>, Ściaga – <http://www.sciaga.pl>; <http://nowe.liceum.pl/>). Trudno jednak jednoznacznie ustalić, czy informacje dostępne w sieci są nadal aktualne oraz ocenić, które rozwiązania są najlepsze.

Od kilku lat na stronach edukacyjnych pojawiają się formularze wspomagające prowadzenie szkół i zarządzanie nimi, a także informacje o pomocach naukowych i

problemach, z jakimi spotykają się dyrektorzy, nauczyciele i uczniowie. Informacje te są jednak niekompletne i nieuporządkowane. Stąd już samo znalezienie poszukiwanej informacji wymaga dużego zasobu wiedzy. Brak uporządkowanego, często aktualizowanego systemu informacyjnego utrudnia choćby wybór właściwej szkoły na kolejnych etapach nauczania. Utrudnia zatem planowanie edukacji uczniom i zarządzanie szkołami dyrektorom. Baza informatyczna organów prowadzących szkoły ze względu na jej duże zróżnicowanie nie może być przystosowana do szerszej wymiany informacji choćby na terenie poszczególnych powiatów i województw. Dla porównania – w 2001 r. Rumunia wprowadziła system pn. ADLIC (Elektroniczne Zapisy do Szkół Wyższych). Jest to pierwszy w Rumunii system centralizujący wyniki egzaminów i przydzielający kandydatów do szkół wyższych zgodnie z ich wynikami i preferencjami¹².

Istotnym problemem wymagającym podjęcia decyzji przez MENiS i wprowadzenia rozwiązań prawnych jest także prowadzenie kompletnych statystyk szkolnych i określenie podmiotów odpowiedzialnych za ewidencję uczniów na poszczególnych etapach nauczania czy też za ewidencję uczniów pobierających naukę w szkołach i instytucjach oświatowych zarówno publicznych, jak i niepublicznych. Podjęcie prac nad projektem ustawy o systemie informacji oświatowej zdaje się wskazywać, iż niektóre z wymienionych problemów w szczególności w zakresie stworzenia bazy danych oświatowych, w skład której wejdą zbiory danych o: szkołach i placówkach oświatowych, o uczniach i innych osobach korzystających z usług placówek oświatowych, o nauczycielach, wychowawcach i innych pracownikach pedagogicznych itp. zostaną rozwiązane. Zakłada się, że stworzenie systemu informacji oświatowej spowoduje nałożenie dodatkowych zadań na kuratorów oświaty i jednostki samorządu terytorialnego, realizujące zadania z zakresu oświaty. Dane zawarte w systemie informacji oświatowej będą jednak miały przede wszystkim charakter statystyczny. Nadal zatem aktualny pozostaje postulat stworzenia informacji upowszechniających sprawdzone rozwiązania stosowane przy realizacji zadań oświatowych przez poszczególne samorządy, podmioty prowadzące szkoły czy organizacje obywatelskie, a także przez samych nauczycieli (tzw. programy autorskie).

W związku z powyższym należy podkreślić pilną potrzebę uruchomienia przez MENiS systemu informacji dla nauczycieli i dyrektorów szkół średnich oraz dla samorządów. Konieczne wydaje się zresztą utworzenie ogólnopolskiego oraz regionalnych edukacyjnych centrów metodyczno-informacyjnych zawierających co najmniej informacje o szkołach, programach, kursach dla nauczycieli itp. Warto byłoby przy tym skorzystać z doświadczeń działających w sferze oświaty organizacji społecznych, co w systemie informatycznym mogłoby znaleźć odzwierciedlenie chociażby w utworzeniu za pomocą odnośników ze strony internetowej MENiS do stron internetowych tychże organizacji sieci informacji o edukacji.

Niezajomość prawa szkodzi, tym bardziej więc nie może mieć miejsca sytuacja, gdy użytkownicy tego prawa – w tym wypadku oświatowego – nie są w stanie na bieżąco i jednoznacznie stwierdzić jego stanu. Prawo oświatowe podlega bowiem częstym nowelizacjom. Byłoby ze wszech miar pożądane, by Ministerstwo podjęło działania gwarantujące lepszą dostępność do aktualnie obowiązujących przepisów prawa oświatowego, w tym do aktów wykonawczych. Na stronach internetowych MENiS zamieszczane są wprowadzone przepisy prawa oświatowego, jednakże ich aktualizacja nie następuje zbyt szybko.

¹² Dane zawarte w Raporcie o stanie realizacji Planu działań „eEurope+” w krajach kandydujących.

Nie jest także możliwe zgłaszanie drogą internetową uwag i wniosków do projektów prawa oświatowego przygotowywanych przez MENiS.

VI. SYTUACJA W SZKOLNICTWIE WYŻSZYM I NAUCE

W ostatnich 12 latach w szkolnictwie wyższym w Polsce dokonały się zasadnicze zmiany zarówno w jego strukturze instytucjonalnej i własnościowej jak w systemie zarządzania i finansowania. Czynnikiem generującym transformację szkolnictwa wyższego były przemiany polityczne (demokratyzacja) i społeczno-gospodarcze (gospodarka rynkowa, postępujące procesy globalizacji). Najbardziej widoczne efekty dokonanych zmian to:

- 1) osiągnięcie znacznego poziomu autonomii instytucjonalnej i samorządności przez szkoły wyższe (zwłaszcza typu akademickiego),
- 2) dywersyfikacja struktury instytucjonalno-organizacyjnej i własnościowej szkół wyższych oraz towarzyszące temu różnicowanie ich oferty programowej,
- 3) skokowy wzrost liczby studiujących i absolwentów szkół wyższych.

Rozwój ten jednak dokonywał się w znacznym stopniu w sposób żywiołowy, pod wpływem rosnącego popytu na studia – z jednej strony (generowanego wyżem demograficznym grupy 19-latków oraz przekonaniem społeczeństwa o istotnej roli wykształcenia dla osobistej kariery), a z drugiej strony – wskutek zmniejszania się względnego a także okresami bezwzględnego – budżetowego finansowania szkolnictwa wyższego. Przez cały miniony okres (aż do 2002 r.) nie opracowano strategii rozwoju szkolnictwa wyższego, która by określała jego cele, kierunki przemian strukturalnych i programowych, źródła finansowania. Bieżąca polityka w stosunku do szkół wyższych polegała zatem na mniej lub bardziej udanych próbach reagowania na pojawiające się nieprawidłowości.

Za najważniejsze negatywne zjawiska, które ujawniły się w ostatnich latach w procesie rozwoju szkolnictwa wyższego należy uznać:

- 1) przewagę ilościową niestacjonarnych (odpłatnych) form studiowania nad stacjonarnymi (nieodpłatnymi) przy braku egzekwowania ustawowych zasad ustalania wysokości opłat za studia,
- 2) pogarszanie się i znaczne różnicowanie poziomu jakości kształcenia na poziomie wyższym,
- 3) utrzymywanie się różnic w dostępie do edukacji na poziomie wyższym.

Równocześnie z potrzebą usuwania tych mankamentów pojawiają się nowe wyzwania, związane z przekształcaniem się krajów wysoko rozwiniętych w społeczeństwa i gospodarki oparte na wiedzy oraz procesami integracji i wejściem Polski do Unii Europejskiej. Podstawowym czynnikiem rozwoju staje się produkcja, [przetwarzanie, przekaz] i zastosowanie informacji, upowszechnianie wiedzy.

Wynikające stąd zadania dla szkolnictwa wyższego mają zarówno charakter ilościowy – dalszy wzrost liczby studentów, który pozwoli na znaczące zwiększanie populacji osób z wyższym wykształceniem, jak i jakościowy – kształtowanie modelu i profilu absolwentów, który zapewni takie cechy jak: elastyczność wobec zmieniających się potrzeb rynku pracy w różnych sektorach (gospodarce, administracji publicznej i samorządowej, usługach publicznych), kreatywność i innowacyjność. Równocześnie szkolnictwo wyższe musi zapewnić dopływ kadr do instytucji naukowych, w tym także do uczelni, co wymaga rozwoju

kształcenia typu doktoranckiego. Wymienione cele można sprowadzić do takich podstawowych zadań jak: 1) utrzymanie szerokiej i elastycznej oferty programowej przy równoczesnym wzroście liczby studentów i zwiększeniu dostępu do szkolnictwa wyższego, 2) zapewnienia wysokiego poziomu jakości kształcenia, który pozwoli absolwentowi na samodzielne korzystanie z rosnącego zasobu wiedzy, 3) rozwój edukacji ustawicznej (w różnych formach) pozwalający na proces uzupełniania wiedzy i doskonalenie zawodowe.

Istnieje pilna potrzeba identyfikacji podstawowych celów strategicznych i zadań szkolnictwa wyższego, bowiem istniejące dokumenty tego rodzaju („Polska 2025 – Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju”, „Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego do 2010”)¹³ mają charakter niepełny z powodu nieuwzględnienia podstawowych barier rozwoju jakimi są:

- 1) niewystarczające dla realizacji celów zasilanie finansowe z budżetu państwa,
- 2) zbyt mała podaż kadry nauczycieli akademickich, pogarszająca się struktura wiekowa.

Można mieć obawę, iż brak sformalizowanych celów i zadań długookresowych oraz środków ich realizacji może wpłynąć niekorzystnie na przygotowywaną ustawę o szkolnictwie wyższym. W poszczególnych obszarach zadań i organizowania zasobów do ich realizacji występuje bowiem szereg kontrowersyjnych problemów wymagających rozstrzygnięcia przed ich uregulowaniem prawnym.

Pierwszym z tych problemów jest możliwość realizowania założonego celu wzrostu ilości kształconych na poziomie wyższym do ponad 2257 tys. ogółem i osiągnięcia w roku 2004/2005 wskaźników skolaryzacji brutto na poziomie 50%, a 65% w r. 2010, przy istniejących ograniczenia finansowych, infrastrukturalnych i kadrowych.

Zakładany wzrost liczby studentów wydaje się trudny do osiągnięcia bez znacznego zwiększenia finansowania budżetowego szkolnictwa wyższego, które byłoby skierowane przede wszystkim na wzrost pomocy materialnej państwa dla studentów, jak też na zwiększenie liczby nauczycieli akademickich, ich wynagrodzeń oraz poprawę infrastruktury budowlanej i aparaturowej.

W minionym 13-leciu dynamiczny wzrost liczby studiujących dokonywał się przy znaczącym udziale finansowym samych studentów. W 2001 r. 62,4% studiujących opłacało własną edukację (w uczelniach państwowych 46,5% studentów, którzy w stosunku do ogółu studiujących w Polsce stanowili 32,7%).¹⁴ Można przypuszczać, że osiągnięty został pułap obciążenia studiujących kosztami kształcenia. Świadczy o tym spadek tempa wzrostu liczby przyjmowanych studentów na I rok, szczególnie w uczelniach niepaństwowych (gdzie w większości wszyscy zgłaszający się zostają przyjęci). Tempo wzrostu liczby studentów ogółem zmniejszyło się z 12,3% (w r. 1998/99) do 8,5% (w r. 2000/2001), w tym w szkołach niepaństwowych z 46,1% do 7,8%.

Ekstrapolacja dotychczasowych trendów w zakresie popytu na studia nie znajduje także uzasadnienia w świetle prognoz demograficznych, które zakładają zmniejszenie się liczby młodzieży w wieku 19 lat od 2003 r., a całej grupy 19-24 lat począwszy od 2005 r.

¹³ Zob. <<http://www.men.waw.pl/>>

¹⁴ Czesne w uczelniach państwowych nie pokrywa rzeczywistych kosztów kształcenia. Z drugiej strony wszyscy studenci ponoszą dodatkowo koszty utrzymania (często mieszkania), podręczników i innych materiałów, komunikacji. W Polsce brakuje statystyki pełnych kosztów kształcenia na poziomie wyższym i skali obciążenia nimi budżetów rodzinnych.

Założenie tak wysokiego wskaźnika skolaryzacji brutto (65%) w grupie młodzieży 19-24 lata wymaga działań zachęcających do podejmowania studiów, a przede wszystkim działań zwiększających ich dostępność dla młodzieży z ubogich rodzin, ze wsi i małych miast. Chodzi zarówno o działania o charakterze organizacyjnym (nowe technologie studiowania), ale przede wszystkim o zwiększenie pomocy materialnej państwa dla młodzieży z uboższych rodzin. Tymczasem odsetek studentów otrzymujących stypendia się zmniejsza: w roku 1995/96 było to 20,2% ogółu studentów, w 1998/99 = 13,7%, w roku akademickim 2000/2001 = 13,5%. Jeżeli ilość studentów otrzymujących stypendia odniesiemy tylko do studiów dziennych, to odsetek ten także uległ zmniejszeniu (w roku 1995/96 = 35,7%, w 2000/2001 = 31,2%).

W 2001 r. przeciętna wysokość stypendium socjalnego na 1 studenta (otrzymującego stypendium) wynosiła 1357,8 zł rocznie (w szkołach państwowych = 1418,8 zł, w niepaństwowych = 215,7 zł). Studenci mogą otrzymywać ponadto dopłaty do wyżywienia w stołówce i mieszkania w domu akademickim. Znaczenie pomocy zwrotnej (kredytów i pożyczek studenckich), która miała stanowić alternatywę dla pomocy o charakterze bezwrotnym, pozostaje niewielkie i równie niewystarczające. Decydują o tym – z jednej strony – ograniczenia budżetowe hamujące wzrost podaży kredytów, a z drugiej – sytuacja ekonomiczna kraju (wysokie oprocentowanie, głównie zaś trudności na rynku pracy absolwentów), ograniczające wzrost popytu na kredyty studenckie. W okresie 1998-2002 (przez 4 lata od uruchomienia) udzielono łącznie kredytów 174,5 tys. osobom, przy czym o ile w roku 1999/2000 zgłosiło się 58.700 chętnych, to w 2001/2002 r. tylko 30.437 chętnych do otrzymywania kredytów, z czego przydzielono kredyt 22,7 tys. osobom.

Sytuacja ta wynika z faktu, że – podobnie jak całość wydatków budżetowych na szkolnictwo wyższe – wzrost dotacji na pomoc materialną dla studentów był nieadekwatny do wzrostu ogólnej liczby studentów, także do wzrostu liczby studentów w uczelniach państwowych.

Realne tempo wzrostu wydatków budżetowych na szkolnictwo wyższe było w latach 1992-2001 (poza 1996 i 1999 r.) znacznie niższe od tempa wzrostu liczby studentów ogółem, a także od tempa wzrostu liczby studentów w uczelniach państwowych. W niektórych latach (1993, 1994, 2000) miał miejsce spadek realnych nakładów przy rosnącej liczbie studentów. Nakłady budżetowe nie pokrywają nawet (od 1996 r.) przewidywanego i gwarantowanego wzrostu wynagrodzeń w państwowych szkołach wyższych. W ten sposób szkoły wyższe zostały zmuszone (co potwierdza coroczna ustawa budżetowa) do pokrywania części wynagrodzeń i całości wydatków rzeczowych z przychodów pozadotacyjnych. Z przychodów pozadotacyjnych pokrywane są niemal w całości wydatki inwestycyjne (poza dużymi, nielicznymi inwestycjami finansowanymi z budżetu).

Strategia stałego oszczędzania na szkolnictwie wyższym w budżecie państwa zaowocowała m.in.:

- 1) wymuszoną substytucją środków dotacyjnych środkami pozadotacyjnymi, w których decydującą rolę odgrywają opłaty za studia,
- 2) przerzuceniem dużej części kosztów zwiększenia liczby studentów z państwa (ogół podatników) na osoby studiujące,
- 3) obniżeniem pomocy materialnej państwa dla studentów,
- 4) ograniczeniem możliwości wzrostu zatrudnienia nauczycieli akademickich,

- 5) obniżeniem ogólnego poziomu jakości kształcenia (przy utrzymujących się znacznych różnicach między poszczególnymi uczelniami, a także wydziałami).

O jakości kształcenia na poziomie wyższym decydują przede wszystkim nauczyciele akademicy, a także poziom młodzieży przyjmowanej na studia oraz poziom infrastruktury materialnej.

Nauczycieli akademickich jest obecnie za mało w stosunku do liczby studentów i nieprawidłowa jest ich struktura wiekowa i kwalifikacji (gdy liczba studentów w l. 1991-2001 wzrosła 4-krotnie, to nauczycieli akademickich statystycznie o 24%, a w rzeczywistości mniej). Skutkuje to:

- 1) przeciążeniem dydaktycznym kadry akademickiej, przede wszystkim samodzielnych pracowników naukowych,
- 2) brakiem czasu na pracę badawczą służącą podnoszeniu kwalifikacji,
- 3) brakiem autentycznej selekcji kadry akademickiej.

Zwiększeniu liczby pracowników naukowych powinien towarzyszyć dalszy wzrost płac na wszystkich stanowiskach, tak aby stwarzał motywację do podejmowania pracy naukowej i rozwoju naukowego. Obecnie możemy raczej mówić o barierach zniechęcających do pracy na uczelniach. Kształcimy coraz większą liczbę doktorantów, lecz większość absolwentów tych studiów nie podejmuje pracy w uczelni, głównie z powodu sytuacji finansowej szkół wyższych.

Wymienione uwarunkowania rozwoju szkolnictwa wyższego wymagają bardziej niż proporcjonalnego wzrostu nakładów finansowych ze strony państwa. Wyczerpały się bowiem możliwości dalszego obniżania jednostkowych kosztów kształcenia. Odwrotnie – widoczne są potrzeby, które spowodują ich wzrost.

Należy do nich – obok konieczności zwiększenia pomocy materialnej dla studentów i zwiększenia liczby oraz wynagrodzeń nauczycieli akademickich – potrzeba rozwoju edukacji na odległość i innych, nowych form kształcenia.

Zatem celowe wydaje się zwiększenie udziału nakładów na szkolnictwo wyższe do 2% PKB w perspektywie 2010 r. (o czym wspomina „Strategia”), przy czym finansowanie publiczne powinno stanowić – podobnie jak w innych krajach Unii Europejskiej – 70-80% całości, a więc ok. 1,3-1,4% PKB (obecny poziom finansowania publicznego to 0,88% PKB).

Można zakładać, że wzrost finansowania szkół wyższych ze strony samorządów (obecnie ich udział w finansowaniu wynosi 0,5% ogółu wydatków ponoszonych na edukację) i funduszy pomocowych Unii Europejskiej pozwoli jeszcze na zwiększenie tego wskaźnika.

Kwestią dyskusyjną, wymagającą rozstrzygnięcia przed przyjęciem ustawy o szkolnictwie wyższym jest – poza wielkością i strukturą finansowania – kwestia zasad i metod podziału dotacji budżetowej. Funkcjonujący niemal od 10 lat algorytm podziału dotacji budżetowej MEN (zniesiony w 2002 r.) spowodował wprawdzie wzrost liczby studentów i doktorantów, utrudnił jednak rekrutację młodej kadry naukowej. Należy przyjąć nowe zasady podziału dotacji, które obok liczby studentów będą uwzględniały jakość kształcenia (nie tylko kwalifikacje kadry, ale wskaźnik efektywności dydaktyki i badań). Najtrudniejszym do uregulowania problemem jest kwestia odpłatności za studia. Istnieją zwolennicy wprowadzenia umiarkowanego czesnego we wszystkich typach i rodzajach uczelni (lub tylko na poziomie magisterskim) przy jednoczesnym objęciu pomocą materialną ze strony państwa

wszystkich studentów (na podstawie kryteriów socjalnych i naukowych). Zapis konstytucyjny dotyczący bezpłatnego kształcenia i opłat za „niektóre usługi edukacyjne” skłania co najmniej do uściślenia w przepisach uzupełniających, co oznacza to sformułowanie

Przed przyjęciem nowej ustawy potrzebna wydaje się debata nad zakresem autonomii wewnętrznej szkół wyższych. System zarządzania w szkolnictwie wyższym po 1990 roku opierał się przede wszystkim na restytucji dwóch ograniczanych przez władze komunistyczne elementów: autonomii oraz wolności akademickiej badań i nauczania. W nowej ustawie nacisk położono na autonomię instytucji szkolnictwa wyższego i autonomię wydziałów oraz demokratyczny, kolegialny sposób podejmowania decyzji przez senaty i rady wydziałów. W efekcie rozwiązania ustawowe przyniosły wiele pozytywnych zmian, pozwoliły na oddolną, instytucjonalną innowacyjność uczelni, a także na delegację uprawnień w ramach uczelni, w tym także decyzji finansowych, na najniższy, wydziałowy poziom zarządzania. Autonomia i wolność akademicka spowodowały jednak także pewne negatywne skutki, pozwalając na niekontrolowany rozwój wydziałów, nadmierną liczbę przyjęć studentów płacących za studia kosztem studiów dziennych, a przy wyborze tematów badawczych przez uczonych – na dominację indywidualnych zainteresowań badawczych nad problemami aktualnymi i ważkimi dla gospodarki. Z kolei demokratyczny charakter zbiorowych decyzji niejednokrotnie utrudniał władzom uczelni przeprowadzenie koniecznych reform i innowacji, opóźniał także proces decyzyjny wymagający szybkiego dostosowania się szkoły wyższej do potrzeb otoczenia. Być może zachodzi potrzeba ponownego wzmocnienia jednoosobowych władz organów uczelnianych.

Drugim tematem, gdzie potrzebna byłaby debata, jest sprawa kwalifikacji formalnych absolwentów szkół wyższych.

Od 1990 r. wzrosła nie tylko liczba miejsc w szkołach wyższych, ale także różnorodność tej oferty. Młodzież ma do wyboru szkoły państwowe i niepaństwowe, studia zawodowe i magisterskie, studia dzienne, wieczorowe, zaoczne, eksternistyczne, nowe formy nauczania związane z kształceniem na odległość i edukacją permanentną. Taka różnorodność oferty edukacyjnej i procedur rekrutacji, przy braku zróżnicowania dyplomów, stwarza z jednej strony możliwość podejmowania studiów przez osoby o różnym do tego przygotowaniu; z drugiej zaś, jest przyczyną do zróżnicowania wartości merytorycznej dyplomu – zarówno licencjackiego, jak też magisterskiego.

W oficjalnej retoryce wszystkie programy dyplomowe 3-4-letnie kończące się tytułem zawodowym *licencjata* bądź *inżyniera* określane są mianem zawodowych. Studiami zawodowymi są zatem 3-letnie programy licencjackie i inżynierskie realizowane (i) w państwowych uczelniach akademickich, (ii) w uczelniach niepaństwowych oraz (iii) w wyższych szkołach zawodowych. Państwowe uczelnie akademickie oraz niepaństwowe powstałe do 1997 roku działają na mocy ustawy z 1990 r., pozostałe – na mocy ustawy z 1997. Ukształtowały się w ten sposób dwa sektory funkcjonujące na podstawie zasadniczo różnych rygorów określonych w obowiązujących przepisach prawa. Kluczowe różnice dotyczą m.in. miejsca praktyki w programie studiów, relacji liczbowych (studenci – godziny dydaktyczne) między studiami dziennymi i pozostałymi formami kształcenia.

Wyraźnie zaznacza się brak koncepcji studiów licencjackich. Zarówno w uczelniach państwowych jak i niepaństwowych realizowane są licencjackie programy ogólne, o profilu akademickim, przygotowujące do studiów na wyższym poziomie, czyli stanowią

odpowiednik I stopnia typu *Bachelor*. Tego typu programy licencjackie dominują w uczelniach państwowych. Programy o nachyleniu praktycznym, z mniejszym lub większym udziałem przedmiotów specjalizujących, wyraźnie przeważają w uczelniach niepaństwowych, choć i tu istnieje tendencja do sytuowania się w profilu akademickim. Istniejącemu zróżnicowaniu wykształcenia *licencjata* odpowiada analogiczne zróżnicowanie studiów uzupełniających magisterskich. Fakt iż dziewięciu spośród dziesięciu absolwentów tych studiów tytuł *magistra* zdobywa zaocznie, sugeruje ich komercyjny charakter. Wobec braku reguł przechodzenia między I i II poziomem (stopniem) kształcenia, trudno określić rodzaj wykształcenia, którego potwierdzenie stanowi ten tytuł. Sytuację dodatkowo skomplikował fakt, iż w latach 1997-2002 w wyższych szkołach zawodowych dopuszczono możliwość kształcenia w ramach specjalności. Poza innymi negatywnymi skutkami, doprowadziło to do wykluczenia pewnego odsetka młodzieży z grona uprawnionych do kontynuowania nauki na poziomie magisterskim; specjalności nie miały odpowiedników w kierunkach, w ramach których kształcą się na studiach magisterskich uzupełniających.

Z prowadzonych w latach 2000-2002 badań finansowanych ze środków KBN wynika, iż ani kandydaci na studia, ani studenci – podobnie zresztą jak nauczyciele akademicy – nie mają jasności co do tego, czym są studia *licencjackie*, jakie oczekiwania pracodawców wobec absolwentów tych studiów są uprawnione, a także – jakie oczekiwania studentów wobec tych studiów mają szanse realizacji.

Potrzebę uczytelnienia „oferty edukacyjnej” dostrzegło środowisko akademickie, podejmując dyskusję tego problemu w świetle tez zawartych w Deklaracji Bolońskiej. Wyrażona została w niej wola ministrów do spraw edukacji stworzenia transparentnego europejskiego obszaru szkolnictwa wyższego. Postuluje się w niej m.in. zastąpienie jednolitych studiów akademickich programami dwustopniowymi, czyli restrukturyzację powszechnie znaną jako *Bachelor/Master*. W naszym przypadku warunkiem koniecznym jest tu ujednolicenie przepisów prawa, które uporządkują i ustabilizują dotychczasowe działania na rzecz dywersyfikacji studiów.

Aby mogła funkcjonować rzeczywista porównywalność kryteriów i uznawalność dyplomów, konieczne jest rozwinięcie systemu standardów kształcenia i kontrola ich realizacji. Jest to jeden z postulatów zawartych w Deklaracji Bolońskiej. Podnoszenie jakości kształcenia powinno następować poprzez rozwój wewnętrznych systemów zapewniania jakości (wewnątrz samej uczelni) oraz poprzez oceny zewnętrzne.

Celem powołania Państwowej Komisji Akredytacyjnej było powstrzymanie procesu obniżania jakości w szkołach wyższych. Poza kontrolą szkół niepaństwowych oraz kierunków studiów PKA opiniuje jednak także wnioski o powołanie nowych szkół niepaństwowych i nowych kierunków studiów.

Podstawowym warunkiem utrzymania odpowiedniego poziomu jakości kształcenia jest zapewnienie studentom kontaktu z wysoko kwalifikowaną kadrą nauczycieli akademickich, którzy znają najnowsze osiągnięcia naukowe w swojej dziedzinie i sami rozwijają naukę prowadząc badania. Jak już podkreślono, w wielu uczelniach typu akademickiego nauczyciele akademicy znacznie ograniczyli działalność naukową na rzecz dydaktyki, a do wyjątków należy wdrażanie magistrantów do pracy badawczej. Nawet studia doktoranckie prowadzone w szkołach wyższych nie zawsze przygotowują do działalności

naukowej.¹⁵ Rozstrzygnięcia wymaga zatem wybór modelu studiów doktoranckich. Jeżeli zgodnie z Deklaracją Bolońską mają to być „studia trzeciego stopnia”, które mają kształcić na potrzeby gospodarki i administracji, a także nauki, to może należałoby wrócić równocześnie do modelu asystenckiego dla tych, którzy nastawieni są na pracę naukową i wykazują odpowiednie predyspozycje począwszy od studiów magisterskich.

Dyskusji wymaga przede wszystkim sposób wykorzystania ogromnego potencjału badawczego szkół wyższych (80,5% ogólnej liczby pracowników naukowo-badawczych). Nauka akademicka to – tak jak na całym świecie – przede wszystkim badania podstawowe (ze względu na związek z potrzebami dydaktyki), ale także badania stosowane prowadzone na rzecz gospodarki (zlecenia przedsiębiorstw). W tym zakresie nie tylko badania uczelniane, ale cały polski system badań i rozwoju wykazuje daleko idącą słabość. W Polsce w latach 90-tych nastąpiło znaczne zmniejszenie potencjału badawczego pracującego na rzecz gospodarki (zmniejszenie się liczby placówek, zmniejszenie zatrudnienia) w związku z ograniczeniem finansowania przez państwo (budżetowego) jak i ze względu na spadek zainteresowania i zapotrzebowania ze strony przedsiębiorstw.

W Polsce w 2000 r. tylko ¼ nakładów na prace badawczo-rozwojowe pochodziła z sektora przedsiębiorstw a 64% – z budżetu, podczas gdy w krajach OECD proporcje te kształtowały się odwrotnie. Ma to daleko idące negatywne skutki dla poziomu innowacyjności polskiej gospodarki.

Wobec równoczesnego drastycznego zmniejszenia nakładów budżetowych na sferę nauki finansowanie staje się podstawową barierą dalszego rozwoju polskiej nauki i jej konkurencyjności. Na posiedzeniu PAN min. M. Kleiber przypomniał, że w marcu 2000 r. na szczycie w Lizbonie przywódcy Unii Europejskiej postawili przed Europą nowe wyzwania: do 2010 roku gospodarka europejska powinna stać się najbardziej konkurencyjną i dynamicznie rozwijającą się gospodarką na świecie. Wymaga to, aby na prace badawczo-rozwojowe przeznaczać w poszczególnych krajach przeciętnie 3% PKB. W Polsce, w 2000 r. wskaźnik ten wyniósł 0,70%, a finansowania budżetowego 0,36%, co oznacza, że poziom finansowania powinien się zwiększyć do 2010 roku 3-krotnie (ze źródeł pozabudżetowych – 7-krotnie), co nie wydaje się możliwe. Konieczne jest jednak powstrzymanie spadającego trendu finansowania i jego szybki wzrost.

Poza koniecznością zwiększenia finansowego wsparcia dla nauki niezbędne jest stworzenie w sposób kompleksowy mechanizmów prawnych, finansowych i organizacyjnych pozwalających na efektywne wykorzystanie potencjału istniejącego; wprowadzenie (na wzór krajów, które mogą dla Polski stanowić przykład dobrych praktyk) zmian sprzyjających lepszemu tworzeniu i przekazywaniu wiedzy, mobilności idei i ludzi między dziedzinami nauki, instytucjami i krajami. Niezbędne jest wzięcie pod uwagę obecnych wewnętrznych tendencji rozwoju nauki, w tym interdyscyplinarności, rozwoju technik elektronicznych tworzenia i przekazywania wiedzy, czy genetyki. Wymaga to elastyczności, tworzenia i rozwoju organizacji przekraczających dotychczasowe bariery wydziałów, uczelni, i współpracy międzydyscyplinarnej wielkich zespołów międzynarodowych.

¹⁵ Badania przeprowadzone w 2000 r. wśród doktorantów II roku studiów pokazały, że ponad 60% z nich nie uczestniczy w żadnym projekcie badawczym, wskaźnik ten był zróżnicowany w zależności od kierunku studiów.

Ogromną rolę ma do odegrania współpraca badawcza z krajami Unii Europejskiej, a przede wszystkim udziału polskich zespołów w 6 Ramowym Programie U.E., który może dostarczyć funduszy rzędu kilkudziesięciu milionów euro. Z Unii Europejskiej zaczną napływać środki finansowe z tzw. funduszy strukturalnych i funduszy spójności. W tym świetle konieczne jest jednak przygotowanie narodowej strategii rozwoju nauki i innowacji, która by określiła podstawowe cele (priorytety) oraz metody osiągnięcia większej konkurencyjności i efektywności w nauce po wstąpieniu Polski do Europejskiego Obszaru Badawczego.