

Jacek Kraś

REFORMA SYSTEMU OŚWIATY W III RP – ZAŁOŻENIA I REALIZACJA

Wstęp

Proces transformacji dokonujący się pod koniec lat osiemdziesiątych i w latach dziewięćdziesiątych spowodował otwarcie się Polski na świat i zmusił do przyjmowania standardów rozwijającej się cywilizacji. Przemiany ustrojowe stały się podstawą do działań mających na celu zreformowanie administracji publicznej. Pojawiły się propozycje przywrócenia w kraju samorządu terytorialnego a także przeprowadzenia gruntownych reform w systemie opieki zdrowotnej, ubezpieczeń społecznych i oświaty¹.

Okazało się, że polski system oświatowy jest pozbawiony zdolności dostosowawczych do zachodzących przemian cywilizacyjnych i społecznych. System ten jawił się jako przestarzały, przedkładający przekaz informacji nad kreowanie umiejętności i kształtowanie osobowości. Charakteryzował go również brak równości dostępu do edukacji na wszystkich poziomach kształcenia. Okazało się, że kształcenie zawodowe nie uwzględnia specyfiki gospodarki rynkowej, a szkoła pozostaje odizolowana od rodziny i środowiska lokalnego. Te czynniki, a także perspektywa integracji Polski z Unią Europejską zdecydowały o konieczności podjęcia reformy².

Podjęcie reform społecznych w tym reformy oświaty pociągało ze sobą poważne ryzyko. Istniało bowiem zagrożenie pojawienia się defektów

¹ Por. Z. Gilowska, *Reforma samorządowa a reforma finansów publicznych*, w: *Cztery reformy*, red. L. Kolarska-Bobińska, Warszawa 2000, s. 25-27.

² *Encyklopedia pedagogiczna XXI w.*, t. IV, red. T. Plich, Warszawa 2005, s. 568.

reform i początkowej destabilizacji istniejącego systemu. Te natomiast zjawiska wiążą się ściśle z ryzykiem niezadowolenia społecznego³.

1. Założenia, kierunki i cele reformy edukacji

W styczniu 1998 r. Ministerstwo Edukacji Narodowej przekazało do konsultacji i publicznej debaty propozycje, tj. ogólne założenia i kierunki reformy edukacji. Konsultacje dotyczące założeń reformy prowadzono z nauczycielami, władzami samorządowymi, stowarzyszeniami, Kościołem, Radą Główną Szkolnictwa Wyższego, uczelniami. Ocena wstępnej koncepcji reformy nie była jednoznaczna. Pojawiały się wątpliwości, ale i głosy akceptacji. Wnioski z konsultacji oraz wyniki badań prowadzonych przez ministerstwo i zespoły ekspertów posłużyły do opracowania bardziej szczegółowego projektu reformy zatytułowanego „Reforma systemu edukacji. Projekt”. W projekcie przedstawiono: koncepcję struktury systemu edukacji, systemu profilaktyki i opieki nad dzieckiem, zarządzania i nadzorowania systemu edukacji, wychowania i kształcenia, systemu oceniania i egzaminów, kształcenia i doskonalenia nauczycieli oraz awansu zawodowego nauczyciela, a także założenia nowego systemu finansowania oświaty. Załącznik do dokumentu stanowiły projekty dokumentów prawnych, na podstawie których miałyby przebiegać wprowadzone zmiany⁴.

W przygotowanym przez resort edukacji projekcie reformy uwzględniono próby dotychczasowych częściowych zmian, łącząc je w całość. W efekcie powstał projekt obejmujący całą edukację – jej strukturę, programy nauczania i wychowania, system oceniania uczniów, zarządzania oświatą i jej nadzorowanie. Zaproponowano też nowy system awansowania nauczycieli, który miał doprowadzić do uzależnienia nauczycielskich płac od jakości pracy i kwalifikacji. Zmianom miał podlegać też sposób finansowania zadań oświatowych, gdyż planowano wprowadzenie bonu edukacyjnego.

Zaplanowano, że od września 1999 r. zacznie się rozciągnięta w czasie przebudowa ustroju szkolnego. Zaplanowano więc strukturalną i programową reformę oświaty.

Reforma strukturalna miała wprowadzić następujące zmiany: ośmioklasowa podstawówka miała być skrócona do sześciu klas, a po niej uczeń trafić

³ Por. J. Reykowski, *Psychologiczne ryzyko reform*, w: *Cztery reformy*, red. L. Kolarska-Bobińska, Warszawa 2000, s. 241-243.

⁴ *Encyklopedia pedagogiczna XXI w.*, t. IV, s. 569.

miał do nowego typu szkoły - gimnazjum trzyletniego. Po gimnazjum uczeń mógłby wybrać trzyletnie liceum profilowane lub dwuletnią szkołę zawodową. Kształcenie zawodowe miało odbywać się też w szkołach policealnych.

Wymienione zmiany nie były jednak najważniejszym celem reformy. Istotą reformy były zmiany w sposobie i programach nauczania. Punktem wyjścia stały się potrzeby rozwojowe wychowanka. Zespoły nauczycieli w każdej szkole miały tworzyć spójną ofertę programową, na bazie centralnie ustalonych podstaw programowych i ramowych planów nauczania. Efekty tej pracy miały zostać sprawdzone przez nowo powstałe okręgowe komisje egzaminacyjne.

Duże zmiany planowano również w systemie finansowania oświaty, którego podstawą miał się stać bon edukacyjny, jako „pieniądz idący za uczniem”. Zmiany w finansowaniu zostały związane z reformą administracyjną kraju. Prowadzenie prawie wszystkich szkół stało się zadaniem samorządów różnych szczebli.

Od końca stycznia 1998 r., to jest od kiedy ogłoszono wstępną koncepcję reformy, w tzw. „żółtej książeczce”, do maja 1998 r. przygotowano do realizacji nowelizację ustawy oświatowej⁵ uwzględniającą między innymi nowe typy szkół oraz system zewnętrznych komisji egzaminacyjnych. Gotowe były również rozporządzenia wykonawcze do ustawy. Przygotowano dostosowane do nowej struktury szkolnej i wzbogacone o programy wychowawcze podstawy programowe kształcenia ogólnego. W opracowaniu tym liczącym ponad 200 stron, było jeszcze wiele rozwiązań nie rozstrzygniętych, wariantowych, na przykład kwestie dotyczące awansu zawodowego nauczycieli.

Nastąpiły jednak opóźnienia w uzgodnieniach wielu problemów, które miały różne przyczyny. Najważniejsza – to brak wyraźnej deklaracji rządu, że nauczycielom będzie się opłacało awansować, że zwiększonym wymaganiom towarzyszyć będzie odpowiednia gratyfikacja finansowa. Do nauczycieli docierały sprzeczne sygnały. Eksperti Banku Światowego twierdzili, iż można dużo zaoszczędzić na redukcji zatrudnienia, wynikającej również ze zwiększenia pensum i liczby uczniów w klasie. Autorzy projektu reformy uznawali natomiast, że nie wszystkie propozycje tych ekspertów należy stosować⁶.

Scentralizowany system oświaty wymagał decentralizacji uprawnień, toteż zaczęto ograniczać władzę agend rządowych i przekazywać ją wojewodom, jednostkom samorządu terytorialnego, dyrektorom szkół i nauczycielom.

⁵ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. 1991 nr 95 poz. 425).

⁶ Por. A. Paciorek, *Siedem pól zmian*, w: *Cztery reformy*, red. L. Kolarska-Bobińska, Warszawa 2000, s. 207-209.

Reforma zakładała objęcie zewnętrznymi egzaminami uczniów klasy VI szkoły podstawowej, klasy III gimnazjum i klasy III liceum. W szkole podstawowej i gimnazjum podstawą egzaminu miały być testy osiągnięć szkolnych. Twierdzono, że testy zapewnią obiektywizm, ścisłość i porównywalność ocen.

Efekty tego rodzaju egzaminów powinny:

- ujednoczyć praktykę nauczania zróżnicowaną wskutek pluralizmu programowego,
- zwolnić szkołę wyższego szczebla z organizowania egzaminu wstępnego,
- dostarczyć wiedzy o tym, jak pracują polskie szkoły, co dostaje kraj w zamian za pieniądze włożone w system oświaty,
- skłonić nauczycieli do dbałości o stan uczniowskich umysłów, a nie o przerobienie materiału.

Przystępując do organizowania takich egzaminów, resort powołał dziewięć instytucji: Centralną Komisję Egzaminacyjną i osiem komisji okręgowych. Centralna Komisja Egzaminacyjna składała się głównie z przedstawicieli szkolnictwa wyższego. Głównym zadaniem Komisji było jednorazowe opracowanie „standardów wymagań egzaminacyjnych”.

Latem 1998 r. parlament, przy uchwaleniu reformy ustrojowej państwa, zdecydował o nowym trójstopniowym ustroju szkolnym, ale nie określił terminu jego wprowadzenia. Stwierdzono, że samorząd gminny będzie organizował sieć szkół podstawowych i gimnazjalnych, natomiast samorząd powiatowy sieć szkół ponadgimnazjalnych. Przy tej okazji ustalono nowe typy szkół:

- sześcioletnia szkoła podstawowa,
- trzyletnie gimnazjum,
- trzyletnie liceum profilowane,
- dwuletnia szkoła zawodowa.

W ustawie powołano osiem Okręgowych Komisji Egzaminacyjnych oraz Centralną Komisję Egzaminacyjną.

Pół roku później uchwalono ustawę „Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego”, podpisaną przez prezydenta 11 lutego 1999 r. Zdecydowano w niej, że reforma rozpocznie się w 1999 r. We wrześniu 1999 r. w wybranych klasach szkoły podstawowej i pierwszej klasie gimnazjum rozpoczęła się reforma programowa. Reforma strukturalna natomiast zaczęła się na początku 1999 r. kiedy zapadały decyzje dotyczące nowej sieci szkół⁷.

W 2000 r. ukazała się kolejna publikacja MEN, przedstawiająca do konsultacji projekt pt. „Reforma systemu edukacji. Szkolnictwo ponadgimna-

⁷ Por. K. Konarzewski, *Uwagi o polskiej reformie systemu oświaty*, w: *Cztery reformy*, red. L. Kolarska-Bobińska, Warszawa 2000, s. 217-218.

zjalne”. Zawierała ona propozycje przekształceń istniejących liceów ogólnokształcących, szkół zawodowych i policealnych, stanowiąc kontynuację wdrażanego już od 1 września 1999 r. pierwszego etapu reformy polskiego systemu edukacji.

Za główne cele reformy przyjęto:

- podniesienie poziomu edukacji społeczeństwa przez upowszechnienie wykształcenia średniego i wyższego,
- wyrównanie szans edukacyjnych,
- poprawę jakości edukacji traktowanej jako integralny proces wychowania i kształcenia.

Uznano, że osiągnięcie założonych celów wymaga:

- przedłużenia jednolitej edukacji do lat 16 i przesunięcia o rok decyzji o wyborze drogi edukacyjnej,
- podzielenia struktury systemu kształcenia na etapy pozwalające na dostosowanie pracy szkoły do specyfiki danej grupy wiekowej,
- przebudowy szkolnictwa zawodowego (w kierunku kształcenia szeroko-profilowego) i skorelowania z kształceniem ogólnym,
- ułatwienia absolwentom szkół zawodowych powrotu do systemu kształcenia i podejmowania studiów,
- wprowadzenia systemu sprawdzianów i egzaminów służących diagnozie i prognozie, podniesieniu jakości kształcenia, porównywalności świadectw i usprawnieniu drożności systemu⁸.

Podejmując decyzję o ostatecznym kształcie reformy, przyjęto stanowisko, że „nowe treści wymagają nowej formy”, dlatego też niezbędna wydawała się zmiana ustroju szkolnego na 3 – stopniowy i przywrócenia egzaminów. Wzorowano się na doświadczeniach państw europejskich, w których występuje 3 – stopniowy system szkolny. Zakładano, że sieć gimnazjów gminnych, jako lepiej wyposażona i zatrudniająca wyżej kwalifikowaną kadrę nauczycielską, będzie sprzyjać rozwojowi cywilizacyjnemu środowisk wiejskich i ułatwiać młodzieży wiejskiej dostęp do liceów. Zmiana struktury miała służyć również głębokiej przebudowie szkolnictwa zawodowego⁹.

⁸ *Encyklopedia pedagogiczna XXI w.*, t. IV, s. 569.

⁹ Tamże.

2. Realizacja reformy oświaty w pierwszych latach funkcjonowania

Przemiany ustrojowe w Polsce pozwoliły na wprowadzenie nowych rozwiązań formalno-prawnych i organizacyjnych. Efektem tego była Reforma Administracji Publicznej i towarzyszące jej reformy systemowe. W związku z Reformą Administracji Publicznej, która weszła w życie na przełomie 1998/1999 r. w poszczególnych sektorach przeprowadzono decentralizację przekazując samorządom zadania z zakresu:

- ochrony zdrowia,
- oświaty szczebla podstawowego i ponadpodstawowego,
- polityki społecznej.

Jeżeli chodzi o oświatę to samorząd terytorialny stał się właścicielem praktycznie wszystkich publicznych placówek oświatowych tych szczebli oraz odpowiadał za ich prowadzenie (utrzymywanie, modernizacje, budowę i rozbudowę), a także za dowóz uczniów do szkół oddalonych od miejsca ich zamieszkania¹⁰.

Reformę edukacji wprowadzono ustawami z 25 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty¹¹ oraz ustawą z 8 stycznia 1999 r. przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego¹². Sposoby i terminy dostosowania funkcjonowania dotychczasowych szkół do wymogów nowego systemu szkolnego określał w drodze rozporządzeń minister edukacji narodowej na podstawie opracowanego wcześniej harmonogramu planowanych zmian.

W strukturze systemu określonego ustawą z 25 lipca 1998 r. istotne zmiany zostały wprowadzone podpisaną przez Prezydenta RP nowelą ustawy o systemie oświaty z 11 grudnia 2001 r.¹³

Podstawowym aktem prawnym stanowiącym podstawę prawną organizacji i funkcjonowania oświaty jest ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty¹⁴. Zgodnie z tą ustawą system oświaty obejmuje:

- przedszkola w tym z oddziałami integracyjnymi oraz specjalne,
- szkoły podstawowe, gimnazja i szkoły ponadgimnazjalne, z wyjątkiem szkół wyższych,

¹⁰ Por. Z. Gilowska, *Reforma samorządowa a reforma finansów publicznych*, w: *Cztery reformy*, red. L. Kolarska-Bobińska, Warszawa 2000, s. 25-27.

¹¹ Dz. U. z 1998 r. nr 117 poz. 759.

¹² Dz. U. z 1999 r. nr 12 poz. 96.

¹³ *Encyklopedia pedagogiczna XXI w.*, t. IV, s. 570.

¹⁴ Dz. U. z 1991 nr 95 poz. 425 z późn. zm.

- placówki oświatowo-wychowawcze, w tym szkolne schroniska młodzieżowe, umożliwiające rozwijanie zainteresowań i uzdolnień oraz korzystanie z różnych form wypoczynku i organizacji czasu wolnego,
- placówki kształcenia ustawicznego, placówki kształcenia praktycznego,
- placówki artystyczne,
- poradnie psychologiczno-pedagogiczne oraz inne poradnie specjalistyczne udzielające dzieciom, młodzieży, rodzicom i nauczycielom pomocy psychologiczno-pedagogicznej, a także pomocy uczniom w wyborze kierunku kształcenia i zawodu,
- młodzieżowe ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze oraz specjalne ośrodki wychowawcze dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania,
- placówki zapewniające opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania,
- Ochotnicze Hufce Pracy,
- zakłady kształcenia i placówki doskonalenia nauczycieli,
- biblioteki pedagogiczne,
- kolegia pracowników służb specjalnych.

Zgodnie z ustawą szkoła i placówka może być publiczna albo niepubliczna. Szkołą publiczną może być jedynie instytucja prowadzona przez ministra, inne organy administracji rządowej, gminę i związek gmin¹⁵.

Jak już wspomniana reforma strukturalna zaczęła się na początku 1999 r. kiedy zapadały decyzje dotyczące nowej sieci szkół. Z pierwszych przemyśleń jakie poczyniły samorządy gminne wynikało, że miały one zamiar powołać 7093 gimnazja, przy planowanym jednoczesnym zmniejszeniu liczby podstawówek z 16 546 do 14 437. Ministerstwo Edukacji Narodowej proponowało natomiast, by ograniczyć liczbę podstawówek do 12 122 i powołać 5549 gimnazjów. W rzeczywistości jak podaje MEN¹⁶, od września działało 5358 gimnazjów, z czego 377 liczyło mniej niż 20 uczniów. Było też 16 896 podstawówek, z których 3286 prowadziło naukę w klasach łączonych.

Powstało za to mniej niż planowano gimnazjów. Co drugie z publicznych gimnazjów funkcjonowało samodzielnie, a 2102 pozostawało w zespole ze szkołą podstawową. Natomiast 971 gimnazjów miało swoje oddziały w budynkach innych szkół.

¹⁵ Por. E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2004, s. 471-472.

¹⁶ Sprawozdanie z wdrażania reformy edukacji, MEN, Warszawa, 12 listopada 1999 r.

W roku 1999 nie doszło do znacznego zmniejszenia liczby szkół podstawowych, mimo zachęty ze strony MEN. W przepisach dotyczących tworzenia nowej sieci szkolnej nie przewidziano ograniczenia możliwości powoływania gimnazjów.

Do roku 2012 przewidywany jest spadek liczby uczniów w wieku 13-15 lat, czyli gimnazjalnym, o 39,5 proc. w stosunku do roku 1999. Samorządy, które zdecydowały o utworzeniu gimnazjów z małą liczbą oddziałów będą musiały zweryfikować sieć szkolną. Przepisy mówią, że w obwodzie gimnazjalnym powinno być nie mniej niż 150 uczniów, co oznacza, że najmniejsze gimnazjum powinno mieć co najmniej po dwa oddziały w każdej z trzech klas. Przyczyną zmian jest niż demograficzny. Według raportu Ignacego Stępniewskiego¹⁷ będzie około 2,9 tys. szkół podstawowych, z tego co czwarta szkoła tego typu w mieście i co siódma na wsi.

Dopiero po dokonaniu przez samorządy pierwszych zmian w sieci szkół w 1999 r. resort edukacji ogłosił, że niektóre małe szkoły należałyby utrzymać. MEN chciało zachować w wyjątkowych wypadkach małe szkoły dla uczniów z klas I-III, zwłaszcza tam, gdzie trudno zorganizować dowóz. Planowano, że taką szkołę powinno prowadzić dwóch nauczycieli gwarantujących wysoki poziom kształcenia. Braliby oni tę placówkę niejako w ajencję. Musiałyby jednak za tym iść zmiany w przepisach o zatrudnieniu i wynagrodzeniu nauczycieli.

Zmiany w sieci szkół pozostawały w centrum społecznego zainteresowania od lutego 1999 r., gdy zapadały decyzje o zamykaniu szkół, aż do września gdy decyzje te wprowadzano w życie.

Reforma szkolnictwa zakładała dowożenie uczniów z odległych miejscowości do szkół tzw. gimbusami. Gminy masowo składały zamówienia na gimbusy. Zamówienia na liczbę 1637 autobusów złożyło 1180 gmin. W lutym 1999 r. minister oświaty twierdził, że na początek będą pieniądze na zakup autobusów dla 500 gmin. W konsekwencji zakupiono 190 autobusów. Czternaście gmin zrezygnowało z autobusów ofiarowanych im przez MEN, 38 gmin kupiło autobusy z własnych środków. Niektóre gminy po decyzji o nieprzyznaniu im gimbusów słały listy do kuratoriów oświaty i ministerstwa oświaty, w których domagały się zwiększenia nakładów na dowożenie uczniów.

W roku szkolnym 1999/2000 dojeżdżało do szkół podstawowych i gimnazjów około 700 tys. uczniów, z czego szkolnymi autobusami dowoziło się

¹⁷ I. Stępniewski, *Szkolnictwo na poziomie gminy w roku szkolnym 2001/2002 w układzie miasto-wieś*, Centralny Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli, Warszawa 1999.

136 tysięcy uczniów podstawówek oraz 15 tys. gimnazjalistów. Niektóre gminy wyliczyły, że taniej będzie, jeśli zapłacą innemu przewoźnikowi, niż gdyby miały tylko pokrywać koszty eksploatacji darowanego autobusu.

Ustawowo dowożenie uczniów jest obowiązkiem jednostek samorządu terytorialnego, ale samorządy nie uzyskiwały na ten cel pieniędzy. W algorytmie podziału subwencji oświatowej na 2000 r. MEN zastosowało ich zwiększenie o wskaźnik 0,3 na uczniów dowożonych na terenach wiejskich¹⁸.

Reforma programowa oświaty polegała na wprowadzeniu nowych programów szkolnych, nastawionych bardziej na kształcenie umiejętności niż przyswajanie encyklopedycznych danych. Fundamentem reformy programowej była nowa podstawa programowa kształcenia ogólnego. Według dokumentu wydanego przez ministra edukacji 15 lutego 1999 r. były i będą tworzone szkolne programy dla poszczególnych przedmiotów nauczania. Ponad sześćdziesięciostronicowy dokument został uzupełniony o ramowe plany nauczania. W podstawie programowej zapisano, że szkoła powinna zapewnić uczniom naukę poprawnego i swobodnego wypowiedzania się, pisania i czytania ze zrozumieniem oraz pojmowania, a nie tylko pamięciowego opanowania przekazywanych treści. Szkoła miała rozwijać w uczniach zdolność dostrzegania różnego rodzaju związków i zależności. Przekazywane wiadomości miały doprowadzić do lepszego rozumienia świata, ludzi i siebie. Dzięki szkole uczeń powinien umieć m.in. planować, organizować i oceniać własną naukę, skutecznie porozumiewać się w różnych sytuacjach, efektywnie współdziałać w grupie, przyswoić metody i techniki negocjacyjnego rozwiązywania konfliktów, a także poszukiwania i wykorzystywania informacji z różnych źródeł oraz stosowania zdobytej wiedzy w praktyce. Podstawa programowa zaznacza też, że nauczyciel w pracy wychowawczej ma wspierać rodziców i dążyć do wszechstronnego rozwoju wychowanka, czyli jego rozwoju intelektualnego, psychicznego, społecznego, zdrowotnego, estetycznego, moralnego i duchowego¹⁹.

Głównym założeniem nowego systemu programowego był pluralizm oferty programowej oraz integralnie z tym związana możliwość wprowadzenia do użytku szkolnego nowych programów, np. w alternatywnych wersjach. W programach nowej generacji pojawiły się propozycje nawiązujące do tradycyjnego ujęcia przedmiotowego, jak też propozycje tzw. Bloków programowych. Do kompetencji nauczycieli pozostawał wybór koncepcji nauczania, a tym samym rodzaju programu. Wszystkie bardzo różnorodne

¹⁸ Por. A. Paciorek, *Siedem pól zmian*, s. 220-231.

¹⁹ Tamże.

programy winny zawierać treści określone w odpowiedniej części podstaw programowych oraz być dostosowane do ogólnej charakterystyki etapu kształcenia szkolnego, dla którego zostały przygotowane²⁰.

Reforma edukacji zakładała, że każda szkoła będzie miała własny zestaw programów nauczania i własny program wychowawczy. Za ich przygotowanie miał odpowiadać dyrektor szkoły i wszyscy nauczyciele. Programy mogły być własne lub też wybrane przez nauczycieli z ogólnopolskiej listy, przedstawionej przez Ministerstwo Edukacji Narodowej. Nauczyciel mógł też, wykorzystując taki ogólnopolski program, trochę go zmodyfikować. Istotne jest jednak, by nauczyciele poszczególnych przedmiotów w danej szkole pracowali razem nad szkolnym programem.

Pierwszy etap edukacyjny, a więc klasy I-III podstawówki, miały prowadzić kształcenie zintegrowane. Drugi etap edukacyjny obejmuje klasy IV-VI szkoły podstawowej, dla których podstawa programowa zawiera poszczególne bloki przedmiotów nauczania i tak zwane ścieżki edukacyjne. Na ścieżki edukacyjne nie przewidziano oddzielnych godzin w ramowych planach nauczania, ale ich problematyka powinna trafiać do ucznia na różnych lekcjach.

W gimnazjum nauczyciele powinni wprowadzać ucznia w świat kultury, sztuki i nauki.

Reformę programową rozłożono na kilka lat. Od pierwszego września 1999 r. rozpoczęły działalność pierwsze klasy gimnazjalne z nowymi programami. Nowe programy zaczęły też obowiązywać w klasach I-IV sześciolletniej podstawówki. Uczniowie, którzy w czerwcu 1999 r. ukończyli szóste klasy, zostali we wrześniu pierwszymi gimnazjalistami. Zmiana programów szkolnych była podczas dyskusji nad reformą edukacji najmniej sporną kwestią. Dziewięciu z dziesięciu nauczycieli dostrzegło konieczność zmian w programach szkolnych.

Jak wynika ze sprawozdania MEN spośród 275 tys. nauczycieli prowadzących zajęcia edukacyjne w szkołach podstawowych, aż 260 tys. korzystało w roku szkolnym 1999/2000 z programów nauczania wpisanych do wykazu MEN, a tylko 1,8 tys. z własnych, samodzielnie opracowanych programów. Statystykę tę uzupełnia grupa 4,7 tys. nauczycieli, którzy korzystali zarówno z własnych programów, jak i wpisanych do wykazu MEN oraz 8,5 tys. osób, które utworzyły własny program z wykorzystaniem programów z wykazu MEN.

²⁰ Por. A. Ćwikliński, *Zmiany w polskiej edukacji w okresie globalizacji, integracji i transformacji systemowej*, Poznań 2005, s. 347.

Wśród prawie 83 tys. nauczycieli gimnazjów 77 tys. skorzystało z programów polecanych przez MEN, a niecały tysiąc samodzielnie opracował swoje. Ponad 2 tys. pedagogów przy tworzeniu własnego programu korzystało z programów z wykazu MEN, a kolejne dwa tysiące uczyło zarówno według programów własnych jak i z wykazu MEN.

Wynika z tego, że nauczyciele w pierwszym roku reformy programowej w zdecydowanej większości korzystali z gotowych programów nauczania. Tylko niewielu skorzystało z oferowanej im przez władze oświatowe szansy bycia pełnym twórcą szkolnej rzeczywistości, według własnych pomysłów i planów²¹.

Możliwość nauczania według własnych programów to jedno z założeń reformy. Jeszcze zanim resort edukacji zatwierdził podstawę programową kształcenia ogólnego do zreformowanej szkoły podstawowej i gimnazjum, wiele wydawnictw zgłosiło do MEN własne programy nauczania z nadzieją, że po zatwierdzeniu będą również wydawać podręczniki do nich dostosowane. Już w marcu 1999 r. minister edukacji zatwierdził 135 programów, a 191 kolejnych zespół konsultantów skierował do poprawek i uzupełnień.

W połowie sierpnia 1999 r. w wykazie MEN znajdowało się 290 programów nauczania dla szkoły podstawowej i gimnazjum. Ponieważ niektóre z nich objęły więcej niż jedną klasę czy też jeden przedmiot to tak naprawdę pojawiły się 324 programy do wszystkich przedmiotów nauczania. Nauczyciele klas I-III szkoły podstawowej mogli wybierać spośród 54 programów, nauczyciele z klas IV-VI spośród 112 programów, a nauczyciele gimnazjów ze 158 programów. MEN zagwarantowało nauczycielom bezpłatne dostarczenie programów do szkół przez wydawnictwa.

Do MEN ciągle napływały nowe programy i podręczniki do zatwierdzenia. Wydawca książek musi wybrać i opłacić recenzentów z oficjalnej ministerialnej listy fachowców w danej dziedzinie wiedzy i pedagogów, którzy ocenią nowy podręcznik. W razie wątpliwości MEN prosi o dodatkowe recenzje, zanim podręcznik zostanie zatwierdzony do szkolnego użytku. Po zgłoszeniu w styczniu 2000 r. nowej listy programów nauczania wydawcy i nauczyciele mieli do wyboru około 400 programów do zreformowanej szkoły. Już pod koniec 1999 r. można było zauważyć nadmiar programów. Około 33 z nich, ułożonych głównie przez nauczycieli praktyków nie zostało wydrukowanych, gdyż nie zainteresowały się nimi wydawnictwa.

Do nowych programów MEN zatwierdziło w 1999 r. 179 nowych podręczników, w tym 60 do czwartej klasy szkoły podstawowej i 93 do pierwszej klasy gimnazjum. Lista tych podręczników została opublikowana w Monitorze Polskim dopiero 19 sierpnia 1999 r.

²¹ Por. A. Paciorek, *Siedem pól zmian*, s. 220-231.

Wydawnictwa nie zdążyły, mimo ogromnego wysiłku i tempa prac, wydrukować podręczników przed początkiem roku szkolnego. A potrzeba było dla samych tylko 638 tys. gimnazjalistów ponad 7,5 mln książek do dwunastu szkolnych przedmiotów. W roku 1999 MEN przeznaczyło ponad 20 mln zł na zakup podręczników dla najuboższych uczniów. Lista nowych podręczników do szkoły podstawowej i gimnazjum, dopuszczonych przez ministra edukacji narodowej do użytku szkolnego, zawierała pod koniec grudnia 1999 r. 282 pozycje²².

Reforma edukacji przewidywała też gruntowne zmiany w systemie oceniania uczniów.

Ocenie podlegać ma przede wszystkim praca włożona w realizację określonych celów, jak też postępy ucznia, mniej ważny staje się natomiast poziom jego wiedzy. Ocena winna promować ucznia do rozwoju, wskazując mu, co osiągnął, ile potrafi, co zrobił dobrze, odchodząc przy tym od oceny o charakterze negatywnym, nastawionej na uwidacznianie jego błędów i braków. Wewnątrzszkolny system oceniania dotyczy bieżącego oceniania uczniów. Ma im uświadamiać stopień opanowania wiadomości i umiejętności, wdrażać do systematycznej pracy, a także dostarczać informacji nauczycielom o efektywności stosowanych metod i organizacji pracy dydaktycznej. Z kolei ocenianie zewnętrzne stanowi akt podsumowujący określony etap kształcenia. Zakłada zapewnienie lepszej jakości edukacji, ułatwianie porównywalności świadectw szkolnych, a także diagnozowanie osiągnięć edukacyjnych i braków uczniów, ułatwianie oceny oddziaływań dydaktycznych i wychowawczych nauczycieli w poszczególnych szkołach²³.

W najmłodszych klasach zaproponowano stosowanie ocen opisowych. Tylko w wyjątkowych przypadkach, za zgodą rodziców, uczeń klasy I-III może zostać na drugi rok w tej samej klasie. Każda szkoła miała opracować własny system ocen, przy czym kryteria ich wystawiania powinny uwzględniać zdobywanie umiejętności przez ucznia, a nie tylko wiedzę.

Reforma wprowadziła też system sprawdzianów i egzaminów zewnętrznych na zakończenie każdej szkoły. Egzaminy te miały być przeprowadzone przez Centralną Komisję Egzaminacyjną i osiem komisji okręgowych. Do zadań komisji należało przygotowanie około 80 tys. egzaminatorów oraz opracowanie standardów wymagań egzaminacyjnych i zestawów pytań²⁴.

W 2001 r. podsumowano Reformę Administracji Publicznej. Po przeprowadzonym bilansie wskazano 10 zadań, które mogłyby się przyczynić

²² Tamże.

²³ Por. A. Ćwikliński, *Zmiany w polskiej edukacji w okresie globalizacji*, s. 348-349.

²⁴ Por. A. Paciorek, *Siedem pól zmian*, s. 231-233.

do wzmocnienia samorządu terytorialnego w Polsce. Wśród nich wymieniono jako 10 – zadanie dotyczące dofinansowania oświaty. Stwierdzono w nim, że istnieje możliwość jednorazowego zwiększenia kwoty subwencji oświatowej poprzez likwidację rezerw celowych w budżecie państwa oraz uwzględnionych w subwencji środków będących w gestii Ministra Edukacji Narodowej przeznaczanych na dofinansowanie zadań oświatowych w samorządach. Zadania te określono jako możliwe do wykonania w aktualnym stanie gospodarczym i organizacyjnym państwa²⁵.

Jak wynika z przeprowadzanych analiz dla około 64% szkół i placówek oświatowych organem prowadzącym jest gmina, dla około 20% – powiat, a dla około 1% – województwo. Placówki niepubliczne stanowią około 15% wszystkich. Placówki niepubliczne dominują zdecydowanie wśród tzw. placówek pracy pozaszkolnej. Ponadto oferta niepubliczna w znaczący sposób uzupełnia ofertę publiczną w przypadku liceów, a w mniejszym stopniu w przypadku gimnazjów, przedszkoli i szkół podstawowych.

Wśród podmiotów publicznych będących organami prowadzącymi placówek oświatowych dominują gminy. Są one bowiem organami prowadzącymi przede wszystkim placówek najliczniejszych – szkół podstawowych, gimnazjów oraz przedszkoli, a więc instytucji o najpowszechniejszym charakterze i pracujących na rzecz najmniejszych terytorialnie społeczności. Odpowiednio większy terytorialnie zasięg działania mają placówki, dla których organami prowadzącymi są jednostki samorządu terytorialnego wyższego szczebla. Wśród placówek powiatowych dominują szkoły zawodowe, licea, placówki opiekuńczo-wychowawcze i resocjalizacyjne, poradnie psychologiczno-pedagogiczne oraz podstawowe szkoły specjalne. Placówki wojewódzkie to przede wszystkim biblioteki pedagogiczne oraz szkoły zawodowe.

Procentowy udział różnych organów prowadzących układa się bardzo różnorodnie w poszczególnych województwach. Gminy są organem prowadzącym w przypadku od 49,7% (Województwo Łódzkie) do 76,4% szkół i placówek oświatowych (Województwo Śląskie). Zwraca uwagę zróżnicowanie terytorialne procentu szkół i placówek niepublicznych. Waha się ono od 6,8% w województwie Kujawsko-Pomorskim do 30,2% w województwie Zachodniopomorskim²⁶.

²⁵ „Gazeta Samorządu i Administracji”, nr 12, 4-17 czerwca 2001.

²⁶ Por. J. Płoskonka, *Polska administracja publiczna po reformie*, Warszawa 1999, s. 91.

Zakończenie

W ramach reformy oświaty miał zostać dostosowany system szkolny do rozwoju społecznego i możliwości intelektualnych dzieci i młodzieży. Miały zostać stworzone podstawy programowe i wiele różnorodnych programów nauczania dla zreformowanych szkół, w tym nowoczesny typ programów – nauczanie blokowe. Nauczyciele mieli otrzymać możliwość tworzenia programów indywidualnych. Deklarowano również uzależnienie zarobków i awansów kadry nauczycielskiej od jakości pracy²⁷.

Reforma edukacji została jednak negatywnie oceniona przez społeczeństwo. Według „Rzeczpospolitej” na początku grudnia 1999 r. co piąty dorosły Polak oceniał realizację tej reformy jako „bardzo złą”, a jako: „bardzo dobra” – tylko dwóch ze stu respondentów. Pięćdziesiąt jeden procent ankietowanych wystawiło jej, po połowie, „dwójki” i „trójki” w pięciostopniowej skali, w której jedynka oznacza „bardzo źle”, a piątka „bardzo dobrze”. Dwanaście procent pytanych uznało, że reforma edukacji jest realizowana na „czwórkę”²⁸. Tyle samo pytanych nie miało zdania w tej sprawie.

Już w pierwszym okresie funkcjonowania reformy pojawiły się pierwsze zagrożenia. Należały do nich w szczególności:

- źle zorganizowane dowożenie dzieci,
- niedokończone inwestycje oświatowe,
- złe nastroje wśród nauczycieli,
- niedostateczne wyposażenie gimnazjów,
- niedostarczenie nowych programów do szkół,
- kłopoty z zaopatrzeniem w podręczniki,
- brak pieniędzy w kasach gmin na zwiększone wydatki (np. na wypłacanie odpraw zwalnianym nauczycielom i na wyposażenie gimnazjów)²⁹.

Wymienione zagrożenia potwierdziły się w praktyce. Szczególne znaczenie miały tu problemy finansowe jednostek prowadzących szkoły. Chodzi głównie o samorządy różnych szczebli, które, aby utrzymać szkoły, musiały zaciągać kredyty. Coraz częściej słyszy się o likwidacji szkół, szczególnie w miejscowościach wiejskich. Powodem tych likwidacji jest coraz mniejsza liczba uczniów, a także kłopoty finansowe samorządów, które otrzymują zbyt małą subwencję od państwa na zadania oświatowe.

²⁷ Centrum Informacyjne Rządu, Najważniejsze prace rządu w 1999 r., Warszawa 2000, s. 4.

²⁸ „Najwyżej dwójka z plusem”, „Rzeczpospolita”, 17.12.1999.

²⁹ Sprawozdanie MEN dotyczące wdrażania reformy edukacji, 25 maj 1999.

Problem likwidowanych szkół nie dotyczy jedynie dzieci, ale również nauczycieli tam uczących. Często nie mogą oni znaleźć innego zatrudnienia i stają się osobami bezrobotnymi. Ponadto dyrektorzy szkół coraz częściej zatrudniają nauczycieli mniej wykwalifikowanych, ponieważ ponoszą niższe koszty ich zatrudnienia.

Nie napawają również optymizmem zmiany w polskiej szkole, które mogą skutkować zmniejszeniem poziomu nauczania oraz ograniczeniem dostępności szczególnie mieszkańców małych miejscowości do placówek oświaty. Niepokój budzi również system nauczania, który preferuje języki obce i przedmioty ściśle kosztem języka polskiego i historii. Wprowadza się również zasadę bezstresowego wychowania, co można już zauważyć w procesie nauczania. Wszystko to może spowodować znaczne obniżenie poziomu nauczania, a co za tym idzie poziomu wykształcenia i wychowania młodego pokolenia.

Obecnie prowadzona jest szczegółowa analiza wprowadzonych reform w zakresie oświaty. Pojawiają się opinie, że poprzedni system oświaty lepiej funkcjonował. Ośmioklasowa szkoła podstawowa i czteroklasowe licea pozwalały na lepsze wychowanie i wykształcenie ucznia. Szczególnie daje się we znaki brak szkół zawodowych, które kształciłyby wykwalifikowanych pracowników fizycznych. Aktualnie rozważa się możliwość wprowadzenia bonu edukacyjnego (pieniądz idący za uczniem) dla wszystkich typów szkół, który umożliwiłby polepszenie sytuacji finansowej większości szkół³⁰. Te wszystkie analizy i rozważania stwarzają otwarte pole i zachętę do kolejnych zmian w polskiej edukacji.

SUMMARY

Education reform in the Third Republic of Poland – premises and their realisation

The aim of this article is to outline in a way as simple and concise as possible the circumstances and facts related to the introduction of the education reform in the Third Republic of Poland, from the concepts and aims of the reform to its actual implementation.

This publication consists of four parts. It starts with an introduction in which the reasons behind the education reform are presented. The second

³⁰ „Bon edukacyjny naprawi szkołę?”, „Dziennik”, 21.11.2007.

part comprises “Premises, directions and the aims of the education reform”. In this part, the steps leading to the drawing up of the concepts of the reform are presented. It also contains the discussion of the basic premises, aims and directions of the reform. The third part, entitled “Realisation of the education reform in the first years of its functioning” presents the circumstances related to the implementation of this reform and the first phase of its functioning. The conclusion constitutes the fourth part, where the summary of the publication is presented, together with the comments and conclusions arising in association with the introduction and realisation of this reform.