

Natalia Stępień

Wyrównywanie szans edukacyjnych w warunkach polskiej szkoły po 1989 roku O potrzebie polityki wyrównywania szans edukacyjnych

Abstract: The equalization of educational chances in Polish school after 1989. About the necessity of the policy of equal educational chances

The article characterizes the actions, the aim of which is the equalization of educational chances which have been taken up by the educational authorities after 1989. The author focuses mainly on the educational reform which took place in 1999. One of the crucial aims of this reform was the equalization of educational chances. The author claims that due to the lack of efficiency of the equalization mechanisms, one should consider the implementation of a comprehensive program of policy of equal educational chances. The policy is a part of social policy and it does not affect only children who are in the school system.

Key words: the equalization of educational chances, the policy of equal educational chances

Wyrównywanie szans edukacyjnych jest najczęściej charakteryzowane w postaci domeny szkoły oraz innych instytucji stanowiących część systemu oświaty. Dlatego też podejmując ten problem, niezbędne jest poddanie analizie roli polityki oświatowej (a w jej ramach instytucji szkolnych) w działaniach zmierzających do osiągnięcia równości szans edukacyjnych. W niniejszym artykule rola ta została omówiona w kontekście transformacji polskiej szkoły, która dokonuje się od 1989 roku. Podniesiony został także postulat wdrożenia kompleksowego programu polityki wyrównywania szans edukacyjnych.

Wyrównywanie szans edukacyjnych może być analizowane w ujęciu przestrzennym z założeniem występowania różnic związanych z szansa-

mi na edukacyjny sukces, które wynikają z miejsca zamieszkania ucznia. Przykład może tu stanowić rozróżnienie na miasto i wieś. Drugi aspekt wyrównywania szans edukacyjnych dotyczy natomiast jednostek, które ze względu na przyczynę niezwiązaną z miejscem zamieszkania doświadczają nierówności w tym zakresie. Jako przykład tego ujęcia można wskazać nierówne szanse uczniów wywodzących się z rodzin dysfunkcyjnych, a także dotkniętych ubóstwem, ale też nierówne szanse edukacyjne osób niepełnosprawnych¹.

Przemiany ustrojowe, jakie miały miejsce w Polsce po 1989 roku, objęły także instytucje szkolne. Od tego momentu proces reformowania systemu oświaty był i jest podejmowany w imię jego demokratyzacji, decentralizacji i uspołecznienia². Niestety, jednocześnie charakteryzuje się on kwestionowaniem przez kolejne ekipy rządzące działań dokonywanych przez poprzedników. W ten sposób w zmianach podejmowanych przez władze oświatowe trudno jest dopatrzeć się jakiegokolwiek regularności, a także kumulowania dotychczasowych doświadczeń. Co gorsza, na reformowanie ustroju szkolnego negatywny wpływ mają również przekształcenia dokonywane w samym resorcie odpowiedzialnym za oświatę. Resort ten raz połączono z ministerstwem sportu, a następnie z ministerstwem odpowiedzialnym za naukę i szkolnictwo wyższe po to, by w ostateczności (w 2006 r.) przywrócić mu kształt instytucji odpowiedzialnej wyłącznie za powszechny system oświaty, a mianowicie — Ministerstwa Edukacji Narodowej³.

Konieczność dokonania gruntownej reformy szkolnej po 1989 roku nie była kwestionowana ani przez osoby zarządzające oświatą, ani przez nauczycieli oraz opinię publiczną. Przed reformatorami stało zadanie zaprogramowania gradualistycznego przejścia od centralizmu w oświacie do jej decentralizacji, od autorytaryzmu do uspołecznienia, a także od ideologicznego oraz politycznego monizmu do otwartości na odmienne poglądy i pluralizmu. Zdaniem ekspertów, szkoła nie mogła stanowić już tylko kuźni kadr. Nacisk nauczania szkolnego powinien być w niej kładziony na autoteliczną wartość, jaką stanowi edukacja. Jednym z kluczowych priorytetów zmian polskiego systemu oświaty była demonopolizacja szkolnictwa poprzez stworzenie gwarancji funkcjonowania szkół niepublicznych, jak

¹ T. Kowalewski: *Wybrane sposoby wyrównywania szans edukacyjnych*. „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2009, z. 14, s. 440—441.

² W imię tych zasad od 1 stycznia 1996 r. wszystkie publiczne szkoły podstawowe zostały obligatoryjnie przejęte przez gminy. Zatem samorząd terytorialny wziął na siebie odpowiedzialność za zakładanie, prowadzenie, jak również finansowanie szkół. B. Kołaczek: *Zmiany w polityce edukacyjnej w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*. „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1997, nr 2, s. 4.

³ B. Śliwierski: *Problemy współczesnej edukacji. Dekonstrukcja polityki oświatowej III RP*. Warszawa 2009, s. 12—15.

również adaptacja oświaty do wymogów demokratycznego i wolnorynkowego społeczeństwa. Wskazywano także na konieczność usprawnienia systemu kształcenia i doskonalenia zawodowego kadry nauczającej⁴. Poza tym transformacja polskiej szkoły objęła cele i zadania stawiane przed tą instytucją wynikające z odgrywania doniosłej roli w społeczeństwie. Zdaniem reformatorów, szkoła po transformacji miała kłaść nacisk na wartości humanistyczne, w tym przede wszystkim szczególna uwaga powinna zostać przypisana podmiotowości człowieka (ucznia w szkole), kształtowaniu postaw ustawicznego kształcenia, wrażliwości na potrzeby innych, nauce innowacyjnego myślenia i pracy w grupie⁵.

W celu dostosowania instytucji szkolnych do nowej rzeczywistości społeczno-politycznej 7 września 1991 roku uchwalono ustawę o systemie oświaty⁶. Ten akt prawny zastąpił ustawę z dnia 15 lipca 1961 roku o rozwoju systemu oświaty i wychowania⁷. W nowym ustawodawstwie znalazły się między innymi zapisy dotyczące możliwości zakładania szkół przez różne podmioty, w tym także podmioty niepubliczne (art. 1 pkt 3)⁸. Ustawa stanowiła również, że celem systemu oświaty jest zmniejszanie różnic w warunkach kształcenia, wychowania i opieki pomiędzy regionami kraju, w tym w szczególności pomiędzy ośrodkami wielkomiejskimi i wiejskimi (art. 1 pkt 9). Co więcej, wśród kluczowych celów oświaty wskazanych w tym akcie prawnym znalazła się konieczność upowszechnienia dostępu do kształcenia w szkołach średnich, których ukończenie umożliwi naukę na wyższych uczelniach (art. 1 pkt 7). W ten sposób przyjęte na mocy ustawy z 7 września 1991 roku kluczowe kierunki dalszej transformacji polskiej szkoły zostały utrzymane do dnia dzisiejszego. Jednym z nich jest właśnie wyrównywanie szans edukacyjnych.

Warto również zauważyć, że ustawa z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty utrzymała w mocy wiele rozwiązań zaczerpniętych z okresu

⁴ Cz. Kupisiewicz: *Projekty reform edukacyjnych w Polsce*. Warszawa 2006, s. 120—121.

⁵ M. Bogaj: *Funkcjonowanie współczesnej szkoły — dylematy teorii i praktyki badań*. W: *Edukacja w toku przemian. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Instytut Pedagogiki w Warszawie WSP TWP w dniu 26 maja 1995 roku*. Red. J. Małachowicz. Warszawa 1996, s. 11.

⁶ Dz.U. z 1991 r. Nr 95, poz. 425.

⁷ Dz.U. z 1961 r. Nr 32, poz. 160 z późn. zm.

⁸ Pierwsze niepubliczne szkoły (12 tego typu placówek) prowadziły działalność już w roku szkolnym 1989/1990. Organizacją, która je założyła, było Społeczne Towarzystwo Oświatowe. Powstały one jako odpowiedź na powszechną krytykę szkoły w PRL z powodu jej podporządkowania ideologicznego, stosowania archaicznych treści i metod nauczania. Ponadto w szkole tego okresu panowały hierarchiczne relacje nauczyciel — uczeń. E. Putkiewicz, A. Wiłkomirska: *Szkoły publiczne i niepubliczne. Porównanie środowisk edukacyjnych*. Warszawa 2004, s. 9.

Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Ich dekonstrukcja nastąpiła dopiero pod koniec lat dziewięćdziesiątych. Wśród nich należy wskazać zachowanie dotychczasowego ustroju szkolnego czy też obowiązku szkolnego dla dzieci i młodzieży w wieku 7—17 lat (art. 15 ust. 3). Jednakże już pierwsze lata po utworzeniu Rzeczypospolitej Polskiej cechowały się przeobrażeniem komunistycznej szkoły w placówkę wolnorynkową i demokratyczną. Szkołę przebudowywano, tak by stała się ona instytucją, w której panuje atmosfera otwartości wobec wiedzy oraz wolności⁹.

W pierwszym etapie reformowania szkolnictwa konieczne było dokonanie zmian w treściach nauczania, w których w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej dominowała ideologia marksistowska. Próby modyfikacji treści były podejmowane już w 1989 roku. Ich kompleksowa modernizacja dokonała się wraz ze zmianą minimum programowego, które wyznaczały treści zawarte w programach szkolnych. W dalszej fazie transformacji instytucji szkolnych zrezygnowano z nazwy „minimum programowe”, a przedmiot szkolnego nauczania określono mianem „podstawa programowa”. Konieczne było jeszcze opracowanie podstawy przystającej do warunków demokracji wolnorynkowej i w tym celu powołano grupę ekspertów. Prace tej grupy zostały przerwane w 1993 roku wraz z upadkiem rządu Hanny Suchockiej. Następnie je wznowiono, co skutkowało nowelizacją ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z tą zmianą od 1 stycznia 1996 roku w szkole zaczęła obowiązywać podstawa programowa. Należy zwrócić uwagę na to, że zmiana nazwy z minimum programowego na podstawę programową wiązała się z chęcią wyzbycia się skojarzeń z minimalnymi wymogami stawianymi przed szkołą, nauczycielem, uczniem. Podstawa programowa objęła bowiem nie tylko pewne minimum treści nauczania, lecz regulowała ich całość¹⁰. W ten sposób w instytucjach szkolnych dokonało się formalne wyrównanie szans pod względem zasobu wiedzy przekazywanej uczniom. Funkcjonowanie minimum programowego wiązało się z akceptacją sytuacji, w której w pewnych szkołach uczniowie poznawali szerszy zakres materiału niż w innych. Poprzez ujednoczenie podejmowanych na lekcjach problemów zagwarantowano formalną równość zakresu przekazywanych uczniom treści¹¹.

⁹ I. Wagner: *Zadania, rola i cele szkoły polskiej*. W: *Polska szkoła: system oświatowy w procesie przeobrażeń*. Red. R. Geisler, D. Marzec, A. Rosół, M.S. Szczepański. Częstochowa—Katowice 1999, s. 116.

¹⁰ K. Konarzewski: *Reforma oświaty. Podstawa programowa i warunki kształcenia*. Warszawa 2004, s. 12—15.

¹¹ Jednakże należy podkreślić, że faktyczna równość w tym względzie nie jest możliwa do osiągnięcia ze względu na fakt, że zakres oraz sposób przekazania uczniom wiedzy, umiejętności i kompetencji zależy od wielu czynników. Dominującym wśród nich jest rola nauczyciela w procesie kształcenia. Jako przykład potwierdzający tę tezę można wskazać fakt, że nie we wszystkich szkołach realizowano w pełni podstawę programową i m.in. z tego powodu MEN zdecydowało się na kolejne zmiany. W 2008 r. przyjęto nową podsta-

Negatywnym dziedzictwem poprzedniego ustroju wciąż widocznym w latach dziewięćdziesiątych, który między innymi implikował nierówność szans edukacyjnych był niski wskaźnik dzieci objętych edukacją przedszkolną (w przedszkolu lub oddziale przedszkolnym przy szkole podstawowej). W całej historii PRL nie przekroczył on 50%¹². Niski udział dzieci uczestniczących w wychowaniu przedszkolnym wynikał także z faktu, że pierwotnie nie było ono obligatoryjne. Dopiero od roku szkolnego 2004/2005 dzieci w wieku sześciu lat zostały objęte obowiązkowym przygotowaniem przedszkolnym w postaci klasy zerowej. W ten sposób z edukacji przedszkolnej uczyniono niejako pierwszy szczebel systemu oświaty¹³. Narzucenie obowiązkowego charakteru wychowania przedszkolnego z całą pewnością należy uznać za mechanizm wyrównujący szanse edukacyjne. Niemniej jednak jego wprowadzenie dopiero od 1 września 2004 roku ma wydzźwięk negatywny. Pożądanym byłoby uczynienie tego znacznie wcześniej.

Tymczasem pod względem powszechności wychowania przedszkolnego miał miejsce proces odwrotny. Dostępność wychowania przedszkolnego, które było organizowane przez publiczne placówki w pierwszych latach transformacji polskiej szkoły, malała. Wiązało się to z faktem przekazania ich pod zarząd gmin, co stanowiło jedną z pierwszych wyraźnych zmian w systemie oświaty w Rzeczypospolitej Polskiej. Do 1990 roku przedszkola prowadzone były przede wszystkim przez terenowe organy administracji państwowej, ale także zakłady pracy, organizacje społeczne czy Państwowe Gospodarstwa Rolne. Stopniowe przejmowanie odpowiedzialności za te placówki przez dopiero co utworzony samorząd terytorialny wynikało z akceptacji różnic w ich dostępności¹⁴. Zamożność samorządów w trudnym dla Polski okresie

wę, zgodnie z którą programowo połączone zostały szkoły gimnazjalne i ponadgimnazjalne. Zob. dokument opracowany przez Ministerstwo Edukacji Narodowej *Co warto wiedzieć o reformie programowej?* Warszawa 2008.

¹² Za: B. Śliwierski: *Problemy współczesnej edukacji...*, s. 56.

¹³ B. Dyrda, S. Koczoń-Zurek, I. Przybylska: *Podstawy prawne i organizacyjne oświaty. Skrypt dla studentów pedagogiki*. Katowice 2008, s. 45.

¹⁴ Wraz z reformą samorządową, od 1 stycznia 1999 r. samorząd gminny jest organem prowadzącym m.in. dla placówek przedszkolnych, szkół podstawowych oraz gimnazjalnych, natomiast samorząd powiatowy — dla szkół specjalnych oraz szkół ponadgimnazjalnych. Samorząd wojewódzki prowadzi z kolei szkoły o znaczeniu regionalnym. Art. 5 ust. 5—5a ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty [t.j. z 2004 r. Dz.U. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.]. W celu finansowego wsparcia jednostek samorządu terytorialnego, które uczyniono realizatorami polityki oświatowej państwa, przekazano im subwencję oświatową, czyli część oświatową subwencji ogólnej. B. Rysz-Kowalczyk: *Subwencja oświatowa. W: Polityka społeczna gmin i powiatów. Kompendium wiedzy o instytucjach i procedurach*. Red. B. Ryszk-Kowalczyk. Warszawa 2011, s. 227. Środki z budżetu centralnego na cele edukacyjne po raz pierwszy zostały przydzielone samorządom w 1995 r. Z. Piśz: *Znaczenie zmian edukacyjnych. W: O roztropną politykę społeczną. Księga pamiątkowa na jubileusz 80-lecia prof. dr. hab. Antoniego Rajkiewicza*. Red. J. Auleytnier. Katowice 2002, s. 145.

transformacji od gospodarki centralnie planowanej od gospodarki wolnorynkowej oraz ich wrażliwość na potrzeby edukacyjne stały się gwarantem uczestniczenia dzieci w edukacji przedszkolnej. W efekcie w latach dwięćdziesiątych wiele przedszkoli zlikwidowano, ponadto obniżyła się liczba dzieci uczęszczających do tych placówek. Działania te w połączeniu z brakiem obowiązku uczęszczania do przedszkola, w tym w szczególności do tak zwanej zerówki, skutkowały zjawiskiem utrzymywania się bądź wręcz pogłębiania nierównych szans na osiągnięcie sukcesu edukacyjnego¹⁵.

Uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe 2 kwietnia 1997 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶ objęła zakresem swoich regulacji również kwestie związane z edukacją¹⁷. Zagwarantowała ona prawo do nauki, ale jednocześnie nałożyła obowiązek uczenia się do 18. roku życia. W Konstytucji potwierdzono, że nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna. Rodzicom zapewniono wolność wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne oraz utrzymane prawo do zakładania tego typu placówek. Jednocześnie w Konstytucji znalazł się zapis, zgodnie z którym wszystkim obywatelom zagwarantowano powszechny i równy dostęp do wykształcenia. W tym celu władze publiczne mają za zadanie tworzyć i wspierać systemy indywidualnej pomocy finansowej dla uczniów i studentów (art. 70).

Po 10 latach od zmiany nazwy państwa z Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej na Rzeczpospolitą Polską zaprogramowano i wdrożono cztery duże reformy. Stanowią one nieodzowny etap polskiej transformacji systemowej. Reformy te podjął rząd Akcji Wyborczej Solidarność oraz Unii Wolności, na którego czele stał Jerzy Buzek. Dotyczyły one zmian w administracji publicznej (utworzenie trójszczeblowego samorządu terytorialnego), służbie zdrowia (powołanie Kas Chorych), systemie ubezpieczeń społecznych (w postaci powołania trzech filarów ubezpieczeniowych), a także zmiany w systemie

¹⁵ B. Śliwierski: *Problemy współczesnej edukacji...*, s. 59—61.

¹⁶ Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

¹⁷ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. także zawierała treści związane z edukacją. Art. 72 Konstytucji stanowił, że obywatele PRL mają prawo do nauki. By je realizować, zapewniono: bezpłatne szkolnictwo, powszechne i obowiązkowe szkoły podstawowe, upowszechnianie wykształcenia średniego, rozwój szkolnictwa wyższego, pomoc państwa w podnoszeniu kwalifikacji osób zatrudnionych, system stypendiów państwowych, rozbudowę burs, internatów i domów akademickich, a także pomoc materialną. Zob. Obwieszczenie Przewodniczącego Rady Państwa z dnia 16 lutego 1976 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 roku [Dz.U. 1976 r. Nr 7, poz. 36]. Tzw. Mała Konstytucja, czyli Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym [Dz. U. 1992 r. Nr 84, poz. 426] nie regulowała kwestii związanych z edukacją, zatem do uchwalenia ustawy zasadniczej z 1997 r. były one normowane aktem z 1952 r.

oświaty¹⁸. Dokonując reformy systemu oświaty wraz z przekształceniami innych elementów struktury społeczno-gospodarczej, reformatorzy chcieli zagwarantować sukces tego projektu¹⁹.

Ministrem Edukacji Narodowej bezpośrednio odpowiedzialnym za proces reformy polskiej szkoły był Mirosław Handke. Reforma zaczęła obowiązywać od 1999 roku²⁰. Zgodnie z założeniami zmiany oświatowej wskazano, że jest ona nieodzowna do „osiągnięcia następujących celów:

- podniesienia poziomu edukacji społeczeństwa przez upowszechnienie wykształcenia średniego i wyższego;
- wyrównywania szans edukacyjnych;
- sprzyjania poprawie jakości edukacji, rozumianej jako integralny proces wychowania i kształcenia”²¹.

Zatem reformę szkolnictwa przeprowadzono między innymi w imię postulatu wyrównywania szans edukacyjnych. Uznano, że szkoła sprzed reformy nie sprzyjała osiągnięciu równości w tym zakresie, a oświata nie miała charakteru egalitarnego. Funkcjonujący przed 1999 rokiem system oświaty, w opinii reformatorów, był elitarny lub wręcz ekskluzywny. Jako potwierdzenie tego sądu wskazywano niski udział młodzieży, która uzyskiwała średnie oraz wyższe wykształcenie. Zauważono, że nauka w szkołach maturalnych oraz na studiach wyższych była dostępna przede wszystkim dla uczniów wywodzących się z rodzin o wysokim statusie społecznym²². W ten sposób poprzez reformę zakładano zniesienie dotychczasowych różnic społecznych, tworząc w zamian sprawiedliwy ład oświatowy. Jednocześnie jednak należy wskazać na to, że podczas procesu reformowania szkolnictwa w Polsce dokonało się faktyczne obniżenie rangi szkolnictwa zawodowego²³.

W ramach założeń reformy, oprócz wyrównania szans edukacyjnych uczniów wywodzących się z różnych kategorii społecznych (w tym w szczególności szans dzieci ze środowisk zmarginalizowanych), wskazano na podniesienie jakości kształcenia wskutek zmiany ustroju szkolnego oraz zmiany programów nauczania, odejścia od biurokratycznego modelu funkcjonowania szkoły oraz dostosowania systemu kształcenia do wymogów rynku pracy²⁴.

¹⁸ Reformę szkolnictwa wprowadzono na mocy ustawy z dnia 8 stycznia 1999 r. Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego [Dz. U. z 1999 r. Nr 12, poz. 96].

¹⁹ Cz. Kupisiewicz: *Projekty reform edukacyjnych...*, s. 70.

²⁰ Projekt reformy został przyjęty w 1998 r.

²¹ MEN: *Reforma systemu edukacji. Projekt*. Warszawa 1998.

²² P. Długosz: *Spoleczne skutki zmian systemu edukacyjnego*. W: *Zawirowania systemu edukacji. Z perspektywy socjologicznych warsztatów badawczych*. Red. M. Zahorska. Warszawa 2012, s. 29.

²³ B. Śliwierski: *Problemy współczesnej edukacji...*, s. 56—57.

²⁴ M. Niezgoda: *Jak patrzeć na zmianę edukacyjną w Polsce?*. W: *Spoleczne skutki zmiany oświatowej w Polsce*. Red. M. Niezgoda. Kraków 2011, s. 32.

Jakościowe przekształcenie polskiej szkoły miało zostać powiązane ze zmianami strukturalnymi. Reforma pozwoliła ustanowić nowy ustrój szkolny w miejsce starego, w którego ramach funkcjonowały szkoły podstawowe, licea ogólnokształcące, licea zawodowe, technika i szkoły zawodowe. W zreformowanym systemie utworzono szkoły gimnazjalne, a w miejsce liceów zawodowych powołano licea profilowane. Ponadto zagwarantowana została drożność systemu szkolnego w postaci umożliwienia absolwentom zasadniczych szkół zawodowych kontynuacji nauki w szkołach uzupełniających (liceach i technikach). Dzięki tym rozwiązaniom stworzono im możliwość przystąpienia do egzaminu dojrzałości i podjęcia studiów na uczelni wyższej²⁵. W ten sposób wydłużony został okres wspólnej obowiązkowej nauki z 8 lat szkoły podstawowej starego typu do 9 lat nauki w sześciolletniej szkole podstawowej i trzyletniej szkole gimnazjalnej. W trakcie przeprowadzania reformy odwoływano się do prestiżu gimnazjów z okresu II Rzeczypospolitej Polskiej. Niemniej jednak nowo powstałe szkoły gimnazjalne w niczym nie przypominały tych przedwojennych. Wynikało to z faktu, że stanowiły one typ szkoły powszechnej i obowiązkowej w przeciwieństwie do gimnazjów funkcjonujących w Polsce w okresie dwudziestolecia międzywojennego²⁶. Zgodnie z intencjami reformatorów systemu oświaty gimnazja miały stanowić instrument wyrównywania szans edukacyjnych. Argumentowano to faktem wydłużenia okresu wspólnej edukacji. W ten sposób rok później niż w poprzednim ustroju szkolnym dokonano się różnicowanie ścieżek edukacyjnych uczniów. Zatem to gimnazja w zreformowanej szkole miały pełnić funkcję egalitaryzacyjną. Wyrównanie szans — zdaniem twórców reformy — miało się odbywać na trzecim etapie kształcenia, podczas gdy rolę wyrównawczą powinno odgrywać wychowanie przedszkolne i wczesnoszkolne. Jeśliby przyjąć założenie, że wyrównywanie szans edukacyjnych ma dokonywać się już w placówkach przedszkolnych, w takim systemie gimnazja mogłyby stanowić instytucję orientującą, gdzie uczniowie wykrywają i rozwijają swoje uzdolnienia i zainteresowania²⁷. Wobec tego w ramach słusznie zdiagnozowanej potrzeby wyrównania szans edukacyjnych zawartej w reformie z 1999 roku przyjęto niewłaściwe instrumenty jej implementacji²⁸.

²⁵ B. Dyrda, S. Koczoń-Zurek, I. Przybylska: *Podstawy prawne...*, s. 48—55.

²⁶ K. Konarzewski: *Reforma strukturalna: Gimnazjum*. W: *Szkolnictwo w pierwszym roku reformy systemu oświaty*. Red. K. Konarzewski. Warszawa 2001, s. 97.

²⁷ Cz. Kupisiewicz: *Projekty reform edukacyjnych...*, s. 77—78.

²⁸ Analizując reformę systemu oświaty podjętą przez resort M. Handke, należy zauważyć, że jest ona powszechnie krytykowana. Wydaje się, że gimnazja nie dość, że nie odegrały roli mechanizmu wyrównywania szans edukacyjnych, to jeszcze stanowią typ szkoły, w której zgromadzono młodzież w trudnym wieku dojrzwania. W efekcie nie cieszą się one szacunkiem społecznym. Por. H. Guzy-Steinke: *Między oczekiwaniami a rzeczywistością*.

Jak zostało już wspomniane, reforma systemu oświaty wiązała się z próbą osiągnięcia jego drożności, tak by uniknąć tak zwanych ślepych uliczek edukacyjnych. Celem tego działania było umożliwienie wszystkim uczniom podjęcia studiów wyższych, żeby szkoła w przyszłości stała się instytucją egalitaryzującą²⁹. W ten sposób kolejne narzędzie reformy miało przyczynić się do realizacji idei wyrównywania szans edukacyjnych. Zamierzenie, jakim było zapewnienie drożności, udało się zrealizować, o czym świadczy upowszechnienie wykształcenia maturalnego oraz wyższego³⁰. Należy jednak zauważyć, że każde upowszechnienie oświaty wiąże się jednocześnie z obniżeniem jej poziomu. Dlatego też niezamierzonym efektem działań z 1999 roku stało się obniżenie poziomu nauczania³¹.

Mimo wskazanych zastrzeżeń wobec reformy systemu oświaty z 1999 roku ma ona wiele pozytywnych konsekwencji. Wśród nich należy wskazać między innymi: wprowadzenie zewnętrznego systemu oceniania osiągnięć uczniów (egzaminacje zewnętrzne); upowszechnienie wykształcenia średniego oraz wyższego; zmianę form i metod nauczania; przemiany w zakresie kształcenia zawodowego nauczycieli. Głównym jej mankamentem jest niespełnienie podstawowego założenia, jakim było wyrównanie szans edukacyjnych. Co gorsza, podjęte dotychczas analizy wykazują, że w polskiej szkole nastąpił wzrost nierówności edukacyjnych³².

Proces implementowania zmian w oświacie podjęty reformą z 1999 roku jest dziś kontynuowany poprzez wprowadzanie nowej podstawy programowej kształcenia ogólnego³³. W ciągu dekady funkcjonowania zreformowanego szkolnictwa okazało się bowiem, że gimnazja i szkoły ponadgimnazjalne dwukrotnie przekazują uczniom te same treści nauczania, a także, że nie udaje im się przedstawić całości zagadnień zawartych w podstawie programowej. Dlatego też w nowej podstawie zaplanowano programowe,

Postrzeżenie nauczycieli przez gimnazjalistów. Toruń 2007. Podkreślić jednak trzeba, że reforma od samego początku była skazana na porażkę. Wynikało to z faktu, że nie została ona zaaprobowana przez środowisko nauczycielskie, a zatem przez osoby, na których spoczywał główny ciężar jej realizacji. Nauczyciele odebrali tę zmianę jako odgórne rekonstruowanie szkolnictwa podejmowane przez polityków bez uwzględnienia postulatów środowiska. Ponadto nie zostali oni dobrze przygotowani do wdrażania założeń reformy i z tego powodu wielu z nich poznawało je w trakcie realizacji zmiany, a nie wcześniej, jak to powinno było zostać zorganizowane. Cz. Kupisiewicz: *Projekty reform edukacyjnych...*, s. 82.

²⁹ Ibidem, s. 79.

³⁰ Z. Pisz: *Studia licencjackie w systemie edukacji na poziomie wyższym*. W: *Regionalna polityka edukacyjna*. Red. R. Rauziński, T. Sołdra-Gwiżdż. Opole 2008, s. 77.

³¹ P. Długosz: *Spoleczne skutki zmian...*, s. 31.

³² Ibidem, s. 30–31.

³³ Nowa podstawa programowa jest obecnie regulowana przez rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół [Dz.U. z 2012 r. Poz. 977].

a nie strukturalne, połączenie tych dwóch typów szkół³⁴. Wraz z podstawą został zmieniony również sposób prowadzenia wychowania przedszkolnego. Obecnie nauczyciel w klasie zerowej nie powinien uczyć dzieci czytania, pisania ani liczenia. Takie umiejętności dziecko ma posiadać dopiero w szkole podstawowej. Zmianę tę argumentowano tym, że w klasie I szkoły podstawowej nauczyciele pracują z dziećmi, wśród których w zakresie czytania, pisania i liczenia są widoczne znaczne różnice³⁵. Dlatego w imię wyrównywania szans edukacyjnych podjęto decyzję, by zakazać uczenia tych kwestii w klasach zerowych. Wydaje się, że Ministerstwo Edukacji Narodowej nie zdaje sobie sprawy z faktu, że różnice te wciąż będą się utrzymywać, a nawet mogą zostać pogłębione. W efekcie bowiem tej zmiany w klasie I znajdują się obecnie dzieci, które zostały nauczone czytania, pisania bądź liczenia przez rodziców lub inne osoby niezwiązane ze szkołą, oraz dzieci, którym nikt tych umiejętności nie przekazał.

Z nową podstawą programową kształcenia ogólnego jest również związany proces wprowadzania sześciolatków do szkół podstawowych i obejmowania pięciolatków obowiązkowym wychowaniem przedszkolnym w postaci klasy zerowej³⁶. Działania te stanowią istotny mechanizm wyrównywania szans edukacyjnych podejmowany przez polską szkołę.

W ustawie o systemie oświaty z 7 września 1991 roku został wskazany jeszcze jeden instrument wyrównywania szans edukacyjnych, który realizuje polityka oświatowa w Polsce i którym jest możliwość tworzenia przez jednostki samorządu terytorialnego regionalnych lub lokalnych programów wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży³⁷. Program taki przyjmuje się w postaci uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Powinien on zawierać zapisy dotyczące warunków, a także formy i zakresu udzielanej pomocy, wykaz proponowanych podmiotów tę pomoc świadczących, jak również sugestie podejmowanych w jego ramach działań. Program wyrównywania szans edukacyjnych może być współtworzony w porozumieniu z organizacjami pozarządowymi. Koszty finansowe jego realizacji są pokrywane ze środków własnych samorządów. Mogą one

³⁴ Na przykładzie nauczania historii, przedmiot ten jest obecnie nauczany w szkole gimnazjalnej i obejmuje materiał w zakresie do 1918 r., wiedza dotycząca wydarzeń po 1918 r. jest uczniom przekazywana w szkole ponadgimnazjalnej. *Co warto wiedzieć o podstawie programowej?...*

³⁵ L. Maksymowicz: *Założenia edukacji wczesnoszkolnej w kontekście zmieniających się oczekiwań współczesnego społeczeństwa*. W: *Obraz szkoły i nauczyciela. Egzemplifikacje teoretyczne i empiryczne*. Red. E. Murawska. Kraków 2010, s. 79—80.

³⁶ *Co warto wiedzieć o podstawie programowej?...*

³⁷ Jednostki samorządu terytorialnego mogą również tworzyć regionalne lub lokalne programy wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży. Art. 90t ust. 1 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty [t.j. z 2004 r. Dz. u. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.].

zostać uzupełnione o środki pochodzące z programów rządowych lub projektów europejskich. Najczęściej podejmowanymi w ramach tego typu programów przedsięwzięciami są: organizacja zajęć dodatkowych, organizacja zajęć wyrównawczych i terapeutycznych, podejmowanie działań o charakterze psychologiczno-pedagogicznym, zapewnianie stypendiów i nagród dla beneficjentów programu³⁸.

System oświaty po 1989 roku podlegał i wciąż podlega licznym przeobrażeniom. Wśród nich znalazły się także takie, których celem było wyrównanie szans edukacyjnych jednostek doświadczających w tym zakresie sytuacji nierówności. Pomimo podejmowania nieustannych prób wyrównania szans startu edukacyjnego i zagwarantowania ewentualnego sukcesu szkolnego w instytucjach oświatowych wciąż występują nierówności edukacyjne. Z tego względu skuteczność realizowanych do tej pory działań należy ocenić jako niską, co skłania do refleksji nad potrzebą stworzenia kompleksowego programu wyrównywania szans edukacyjnych, który powinien stanowić integralną instytucję polityki społecznej. Wydaje się niemożliwe zagwarantowanie równych szans edukacyjnych bez prowadzenia działań wyrównawczych w innych sferach życia społecznego. Program taki zawiera autorska konstrukcja polityki wyrównywania szans edukacyjnych.

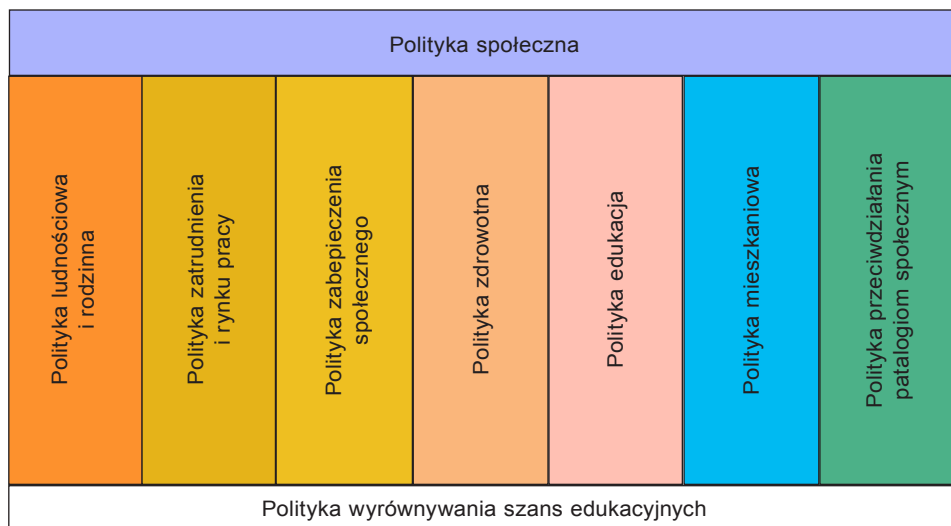
Polityka wyrównywania szans edukacyjnych to działalność wielosektorowych podmiotów polityki społecznej, której ramy prawne, finansowe i organizacyjne wyznacza sektor państwowy, skierowana do uczniów doświadczających nierówności edukacyjnych (spowodowanych w szczególności przez zjawisko ubóstwa) oraz ich rodzin, zmierzająca do zapewnienia im równych szans na osiągnięcie sukcesu edukacyjnego, które to szanse są mniejsze niż w przypadku pozostałych uczniów. Działalność ta powinna być prowadzona zgodnie z paradygmatem aktywnej polityki społecznej.

W polityce wyrównywania szans edukacyjnych, jako części polityki społecznej, powinno się uwzględniać kierunki zmian tej dyscypliny. Dlatego należy ją prowadzić zgodnie z paradygmatem aktywności. Tak rozumiana polityka ma skłaniać zarówno dzieci oraz młodzież (uczniów), jak i ich rodziców (prawnych opiekunów) do aktywnego współdziałania w założonym i sygnalizowanym celu.

Polityka wyrównywania szans edukacyjnych jest częścią składową systemu polityki społecznej. System ten składa się z następujących polityk szczegółowych: ludnościowej i rodzinnej, zatrudnienia i rynku pracy, zabezpieczenia społecznego (w tym pomocy społecznej), zdrowotnej, edukacyjnej, mieszkaniowej, przeciwdziałania patologiom społecznym. W tak ukształ-

³⁸ B. Rysz-Kowalczyk: *Lokalny program wyrównywania szans edukacyjnych oraz wspierania edukacji uzdolnionych uczniów*. W: *Polityka społeczna gmin i powiatów...*, s. 58—59.

towanym systemie polityka wyrównywania szans edukacyjnych stanowi konstrukcję znajdującą się pomiędzy poszczególnymi podsystemami. W ten sposób powstaje transdyscyplinarna działalność w obrębie polityki społecznej, co ilustruje rysunek 1.



Rys. 1. Polityka wyrównywania szans edukacyjnych w systemie polityki społecznej

Źródło: Opracowanie własne

Transdyscyplinarny charakter polityki wyrównywania szans edukacyjnych wynika stąd, że dotyczy ona do przedmiotu charakterystycznego dla pozostałych polityk szczegółowych, przy czym przedmiot ten interesuje twórców i badaczy polityki wyrównywania szans edukacyjnych tylko w stosunku do jej adresatów, czyli dzieci i młodzieży wychowujących się w rodzinach dotkniętych zjawiskiem nierówności edukacyjnych i realizujących obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, oraz ich rodzin³⁹.

Polityka wyrównywania szans edukacyjnych stanowi konglomerat poszczególnych dyscyplin szczegółowych polityki społecznej, który jest skierowany do konkretnego podmiotu. Podmiot ten desygnuje fakt doświadczania nierówności edukacyjnych. Za szczególny przypadek jej świadczenia uznane zostało zjawisko ubóstwa. Dzięki wdrożeniu polityki wyrównywania szans edukacyjnych możliwe będzie wielowymiarowe podejście do problemu nierównych szans edukacyjnych, który w swojej naturze jest właśnie wielowymiarowy i szeroko uwarunkowany.

³⁹ Dotyczy ona tych osób, które są beneficjentami zasiłków okresowych świadczonych w ramach pomocy społecznej w Polsce.

W Polsce po 1989 roku podjęto wiele działań, których celem miało być wyrównywanie szans edukacyjnych. Niestety kluczowe z nich nie przyniosły zamierzonego rezultatu. Wśród tych (tab. 1), które zakończyły się fiaskiem, wskazać należy przede wszystkim gruntowną reformę ustroju szkolnego, w której efekcie utworzono między innymi szkoły gimnazjalne, a także jej kontynuację w postaci uchwalenia w 2008 roku nowej podstawy kształcenia ogólnego. Za pozytywne aspekty zmian w szkolnictwie po 1989 roku uznać należy rezygnację z minimum programowego i zastąpienie go podstawą programową, zwiększenie udziału dzieci korzystających z opieki przedszkolnej, jak również wydłużenie obowiązkowej edukacji do 18. roku życia. Z punktu widzenia wyrównywania szans edukacyjnych korzystne także być powinno obniżenie wieku rozpoczęcia obowiązkowej edukacji przedszkolnej i szkolnej. Niemniej jednak liczne kontrowersje, jakie towarzyszą temu procesowi, skłaniają do negatywnej oceny tego działania.

Tabela 1

Rola polityki wyrównywania szans edukacyjnych

Subdyscyplina polityki społecznej	Część wspólna polityki wyrównywania szans edukacyjnych i subdyscypliny polityki społecznej
Polityka ludnościowa i rodzinna	wsparcie rodzin i kształtowanie stosunków rodzinnych
Polityka zatrudnienia i rynku pracy	pomoc jednostkom (uczniom), które w przyszłości będą stanowiły stronę podażową rynku pracy, a także ich rodzicom (prawnym opiekunom), którzy już na tym rynku się znajdują
Polityka zabezpieczenia społecznego	oddziaływanie techniki opiekuńczej zabezpieczenia społecznego (pomocy społecznej)
Polityka zdrowotna	łagodzenie problemów zdrowotnych
Polityka edukacyjna	wsparcie instytucji szkolnych i pozaszkolnych o celach edukacyjnych
Polityka mieszkaniowa	kształtowanie stosunków mieszkaniowych, w tym w szczególności mieszkalnictwa socjalnego
Polityka przeciwdziałania patologiom społecznym	prewencja i przeciwdziałanie patologiom społecznym, które mogą występować w środowisku rodzinnym, lokalnym i koleżeńskim adresatów polityki wyrównywania szans edukacyjnych

Źródło: Opracowanie własne

Jak zostało wykazane w niniejszym artykule — z polskiej szkole nie udało się wyeliminować zjawiska nierówności szans edukacyjnych. Dlatego też wobec niepowodzenia podjętych przez instytucje szkolne działań należałoby rozważyć implementację kompleksowego programu polityki wyrównywania szans edukacyjnych.