

Magdalena Ślusarczyk

Edukacja tematem wyborczym – polityczne uwarunkowania reform systemów oświaty

Kultura i Edukacja nr 3, 22-36

2005

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Magdalena Ślusarczyk

EDUKACJA TEMATEM WYBORCZYM – POLITYCZNE UWARUNKOWANIA REFORM SYSTEMÓW OŚWIATY

„Panuje przekonanie, że edukacja jest zbyt ważną sprawą, aby pozostawić ją tylko fachowcom”¹. Hasła i koncepcje dotyczące rozwoju systemu oświatowego i wzrostu jakości edukacji pojawiają się w programie prawie każdej partii politycznej, zazwyczaj wśród głównych tez:

„Informatyzacja i edukacja” (Sojusz Lewicy Demokratycznej – materiały wyborcze 2001; „Reforma oświaty ma zapewnić młodzieży przygotowanie do życia na miarę XXI wieku” (Akcja Wyborcza „Solidarność” Prawicy – materiały wyborcze); „Równy dostęp do wykształcenia na wsi i w mieście” (Samoobrona – materiały wyborcze); „Poziom oświaty [...], poziom nauki i twórczości kulturalnej określają siłę narodu [...]” (Prawo i Sprawiedliwość – materiały wyborcze); „Reforma edukacji jest konieczna” (Polskie Stronnictwo Ludowe – materiały wyborcze)².

W niniejszym artykule spróbuję poddać analizie dwie kwestie: jakie znaczenie ma oświata dla sfery polityki i jakie konsekwencje dla systemu edukacyjnego niosą uwarunkowania polityczne?

1. Polityczne znaczenie edukacji

Oświata jest tematem wyborczym. Sprzyjają temu następujące czynniki: jej społeczne znaczenie, zainteresowanie społeczeństwa kwestiami edukacyjnymi oraz przekonanie o możliwości kształtowania człowieka i obywatela w procesie przekazywania wiedzy. Zainteresowanie mediów oświatą wzmacniane jest dodatkowo, gdy wydarzenia doty-

¹ H. Becker, *Der Bildungsrat*, „Neue Sammlung” 1970, nr 10, s. 1–18.

² I. Ślodkowska, *Wybory 2001. Partie i ich programy*, Warszawa 2002.

czące systemu szkolnego stają się tematem numer jeden. Przykładowo w Niemczech po zajęciu odległego miejsca w badaniach OECD PISA rozgorzała dyskusja, która co prawda nie doprowadziła do podjęcia reformy, ale pojawiło się wiele stwierdzeń mówiących o brakach w niemieckiej oświacie. Debata przerodziła się w walkę wyborczą, porównywanie landów rządzonych przez SPD (socjaldemokrację) oraz CDU i CSU (chrześcijańską demokrację) oraz wzajemne oskarżenia. W Polsce możemy przywołać m.in. kwestię tzw. nowej matury i likwidacji techników lub zeszłoroczne wydarzenia w Toruniu. To one sprawiły, że przez kilka tygodni każda siła polityczna zabierała głos w kwestii roli wychowawczej szkoły.

Kwestie oświatowe budziły zainteresowanie od czasów średniowiecza. W XVIII w. uświadomiono sobie znaczenie edukacji dla funkcjonowania państwa, a w XIX w., w związku z upowszechnieniem oświaty, problemy szkolnictwa zostały na stałe włączone w krąg zainteresowań i odpowiedzialności rządzących państwami. Ukształtował się typ myślenia o edukacji stanowiący według Bogdana Suchodolskiego (1970) tzw. trzecią pedagogikę – koncentrujący się na powiązaniach systemu oświatowego z tym, co stanowi jego otoczenie³. Oświatę traktuje się jak jedną z podstawowych dziedzin gospodarki i państwa, jak potężny czynnik demokratyzacji współczesnych społeczeństw, stwarzający możliwości mobilności jednostek i ich alokacji w systemie społecznym⁴. W sytuacji coraz istotniejszego powiązania miejsca w strukturze stratyfikacyjnej z poziomem wykształcenia, problem zapewnienia równego dostępu do edukacji staje się podstawową kwestią polityki społecznej. Zdaniem Ralfa Dahrendorfa, aktywna polityka edukacyjna jest nakazem wynikającym z praw obywatelskich⁵. Przekonanie, że oświata jest siłą zdolną do przebudowy rzeczywistości społecznej, jej wpływ na to, w jaki sposób funkcjonuje społeczeństwo, powoduje, iż sprawujący władzę interesują się i ingerują w nią.

Alvin Toffler uważa, że wśród instrumentów władzy najistotniejsze są przemoc, bogactwo i wiedza. Tę ostatnią traktuje jako najbardziej uniwersalne i podstawowe źródło władzy, ponieważ pozwala na odwrócenie wyzwań, które mogłyby wymagać użycia pozostałych dwóch⁶.

Zmiany technologiczne, gwałtowny rozwój nauki i wiążące się z nimi zmiany w procesie pracy, które przyczyniły się do wyodrębnienia typu społeczeństwa informacyjnego, także niosą ogromne wyzwania wobec edukacji. W odniesieniu do gospodarki określenie G.O.W. oznacza ekspansję sektora wiedzy, tzn. coraz większy udział w PKB efektów pracy powstałej przy wytwarzaniu, dystrybucji i użytkowaniu informacji. Procesy wytwarzania i przekazywania wiedzy ulegają przemianom: udział i zasięg

³ T. Hejnicka-Bezwińska, *O zmianach w edukacji. Konteksty, zagrożenia i możliwości*, Bydgoszcz 2000.

⁴ A. Filas, *Szkoła oporu*, „Wprost” 28.02.1999, nr 848, www.wprost.pl; E. Nasalska, *Polsko-niemieckie dyskursy edukacyjne: lata 1949–1999*, Warszawa 2004.

⁵ R. Dahrendorf, *Bildung ist Bürgerrecht*, Bramsche–Osnabrück 1966.

⁶ A. Toffler, *Zmiana władzy: wiedza, bogactwo i przemoc u progu XXI stulecia*, Poznań 2003.

procesów wytwarzania wiedzy podstawowej, uniwersyteckiej, monodyscyplinarnej i metodycznie jednorodnej zmniejsza się na rzecz wiedzy stosowanej, odnoszonej do konkretnych problemów praktyki, transdyscyplinarnej i heterogenicznej⁷.

Także w społeczeństwie jest szeroko rozpowszechnione przekonanie o znaczeniu oświaty i na ten argument politycy reagują w walce o elektorat. Już sam fakt, że nie ma właściwie kraju, gdzie system edukacyjny nie byłby krytykowany, a kwestie szkolnictwa nie byłyby tematem gorących dyskusji, świadczy o zainteresowaniu oświatą zarówno na poziomie makro, jak i mikro. Przed rozpoczęciem reformy w 1999 r. ponad ¾ ankietowanych deklarowała, że zmiana w systemie edukacji jest potrzebna, chociaż część z nich wskazywała na pilniejsze sprawy w kraju (tabela 1).

Tabela 1. Czy reforma oświaty jest potrzebna?

Jak Pan(i) uważa, czy obecnie w Polsce reforma szkolnictwa jest:	Wskazania respondentów wg terminów badań						Zmiany
	V 1996	XII 1997	IV 1998	III 1999	VI 1999	II 2000	
	W procentach						
– potrzebna i pilna	71	61	44	23	24	37	+13
– potrzebna, ale inne sprawy kraju są ważniejsze	19	27	34	44	47	40	-7
– niepotrzebna	2	2	8	17	13	15	+2
– trudno powiedzieć	8	10	15	16	16	8	-8

Źródło: CBOS marzec 2000 r. Badanie zrealizowano na reprezentatywnej próbie liczącej 1100 dorosłych Polaków.

Historia niemieckich reform oświatowych zna przypadek, gdy żądanie reformy szkolnictwa – szczególnie średniego i wyższego – nie tylko było akceptowane, ale wręcz ruch oddolny był jedną z przyczyn podjęcia decyzji. Żądanie takie pojawiło się na fali protestów studenckich w latach 1967/68 i było związane z kryzysem społecznym i politycznym oraz zakwestionowaniem dotychczasowego porządku społecznego w związku z sytuacją światową („zimna wojna”, wojna w Wietnamie) i wewnętrzną (kryzys wartości, odrzucenie przeszłości, debata społeczna nad stanem niemieckiej edukacji wywołana przez Georga Pichta).

Trzecią przyczyną zainteresowania systemem politycznego oświatą jest przekonanie, że pełni ona też funkcje integracji i kontroli społecznej. Kiedy oświata może być narzędziem kształtowania człowieka o nowym typie osobowości? Między innymi w sytuacjach przełomowych dla społeczeństwa, w okresach burzliwych przeobrażeń, a z takimi mamy do czynienia w XX i XXI w.: „[...] Systemy oświatowe zostały wprzęgnięte

⁷ K. Porwit, *Cechy gospodarki opartej na wiedzy (G.O.W.), ich współczesne znaczenie i warunki skuteczności* [w:] *Gospodarka oparta na wiedzy. Wyzwanie dla Polski XXI wieku*, red. A. Kukliński, Warszawa 2001, s. 114–117.

w proces kształtowania już dzisiaj nowego »społeczeństwa przyszłości«: socjalistycznego, postindustrialnego, »wspólnego domu europejskiego«, narodowych społeczeństw »Trzeciego Świata« [...]. Wymaga to wychowania nowego typu człowieka, takiego, który mógłby stworzyć ten nowy typ społeczeństwa, a równocześnie w nim funkcjonować, dostosowując się do zmieniających się warunków. Oznacza to, iż »nowy człowiek« powinien być wyposażony np. w inny niż dotychczas typ wiedzy i kwalifikacji, łatwych do odnowienia i rozszerzenia. W inny system wartości i system pojmowania świata pozwalający na przełamanie narodowych czy plemiennych odrębności czy wrogości. W dyspozycje pozwalające na podporządkowanie interesów indywidualnych interesowi zbiorowemu. W zdolności działania zorientowanego na tworzenie nowego, nie tylko na odtwarzanie»⁸. Politycy chcą określać te pożądane wartości i koncepcję kształcenia i wychowania w nadziei zwiększenia poziomu legitymizacji porządku społecznego.

Systemy oświatowe z natury są zapóźnione w stosunku do wszelkich zmian społecznych. Proces przekształcania systemu edukacyjnego jest rozłożony w czasie, a zmiany społeczne, szczególnie obecnie, zachodzą coraz szybciej. Problemem jest to, że system szkolnictwa tylko częściowo może sam reagować na nowe potrzeby. Większość zmian musi być świadomie wprowadzona i tu pojawia się kwestia woli politycznej. Zignorowanie przemian społecznych, nowych potrzeb rynku pracy i gospodarki oraz odsuwanie w czasie samego wprowadzenia zmian może prowadzić bądź do zwiększania się opóźnienia systemu edukacyjnego w stosunku do nich, ponieważ nie istnieje coś takiego jak nieunikniona siła rozwoju społecznego, która by oddziaływała na oświatę, bądź do sytuacji, w której proces zmian w szkolnictwie będzie zachodził, jednak w efekcie kombinacji braku decyzji politycznych i własnej dynamiki systemu oświatowego będzie się to działo w sposób nieplanowany i trudno sterowalny. Co prawda zasadnicze zmiany takiego działania mogą być pozytywne, ale jego skutki, zwłaszcza uboczne, trudno będzie przewidzieć⁹.

Dlaczego, mimo że kwestie edukacyjne są uważane za ważne, a wszystkie partie deklarują dbałość o edukację, tak trudno przychodzi podjąć decyzję o reformie? W Polsce od 1980 r. – od odwołania reformy projektowanej przez Komitet Ekspertów pod przewodnictwem Jana Szczepańskiego – wskazywano na konieczność ponownego podjęcia prac reformatorskich. Powstawały projekty reform, jednak dopiero w 1999 r. podjęto próbę wprowadzenia reformy w życie, ale część posunięć odwołano lub zmieniono po wyborach w 2001 r.

W Niemczech słabe wyniki tamtejszych uczniów w badaniach OECD dotyczących osiągnięć szkolnych i umiejętności TIMMS i PISA wywołały dyskusję, która objęła wszystkie siły polityczne, znaczną część mediów i społeczeństwa. Po raz pierwszy od

⁸ M. Niezgodą, *Oświata i procesy rozwoju społecznego: przypadek Polski*, Kraków 1993.

⁹ R. Dahrendorf, op.cit., s. 15; J. Bölsche, *Pfusch am Kind*, „Der Spiegel” 2002, nr 20, www.spiegel.de; E. Terhart, *Zwischen Aufsicht und Autonomie. Geplanter und ungeplanter Wandel im Bildungsbereich*, „Neue Sammlung” 2000, nr 40, s. 124.

lat siedemdziesiątych temat oświaty wywołał tak znaczne poruszenie społeczne. W latach siedemdziesiątych była to kwestia powszechnej dostępności do edukacji, TIMMS i PISA wywołały poczucie „zagrożenia w wyścigu” w tworzeniu społeczeństwa informacyjnego¹⁰. A jeszcze kilka lat wcześniej problemy zjednoczenia Niemiec, zmian politycznych i społecznych powodowały, że oświata nie była tematem znaczącym.

Jednak mimo szerokiej dyskusji, stwierdzenia braków i potrzeb niewiele zrobiono, a miejsce reformy oświaty stopniowo zajmują inne tematy¹¹. Wydaje się zatem, że nawet szerokie poparcie społeczne niekoniecznie sprzyja reformie edukacji.

2. „Wiatr zmian powiał i ucichł”¹² – uwarunkowanie polityczne reform oświatowych

W jaki sposób system polityczny warunkuje podjęcie decyzji o reformie edukacji oraz jej realizację? Co wpływa na fakt, że zainteresowanie oświatą pozostaje w sferze deklaracji? Wyróżniam tu pięć czynników: czas, grupy interesu, wpływ mediów, kulturę polityczną oraz kwestię, czy system oświaty jest scentralizowany czy zdecentralizowany.

Czynnik czasu ma dwa aspekty. Pierwszy z nich to niezgodność cyklu politycznego z edukacyjnym. Na rzeczywistość ocenę skutków reformy trzeba, zdaniem ekspertów, czekać minimum jeden pełny cykl szkolny. W przypadku reformy wprowadzonej przez koalicję AWS–UW, która nie obejmowała kształcenia wyższego, jest to dwanaście lat. Tymczasem kadencja parlamentu i rządu trwa cztery lata. Istnieje więc duże prawdopodobieństwo, że wprowadzonych zmian nie uda się przekształcić w kapitał polityczny w wyborach. Co więcej, i to stało się udziałem AWS i UW, ocenia się stan ówczesny, a po roku lub dwóch najwyraźniej można było dostrzec problemy związane z reformą: zamieszanie, brak przepisów wykonawczych, trudności z tworzeniem nowej sieci szkolnej, obawy rodziców i nauczycieli. Nie jest to zjawisko specyficznie polskie, podobnie krytycznie francuska opinia publiczna oceniała działania kolejnych ministrów edukacji w latach 80. i 90. Z kolei stabilny system polityczny w Szwecji w latach 60. i 70. był jednym z czynników składających się na sukces reformy szwedzkiego systemu edukacyjnego¹³. Konieczność poddawania się weryfikacji opinii publicznej powoduje więc, że część polityki edukacyjnej to polityka wyborcza: taktyczne deklaracje lub reakcje tylko doraźne w aktualnych kwestiach krytycznych, czyli: reformie „tak”, ale może nie my ją realizujemy?

¹⁰ J. Rubner, *Bildung – die endlose Misere*, „Süddeutsche Zeitung” 7.09.2002.

¹¹ G. Becker, *PISAa Folgen*, „Neue Sammlung” 2003, nr 43.

¹² „Süddeutsche Zeitung” 7.09.2002.

¹³ Pod pojęciem stabilnego systemu politycznego w kwestii oświatowej rozumiem tutaj osiągnięcie ponadpartyjnego konsensusu dotyczącego reformy edukacji, dzięki czemu nie stała się ona elementem walki politycznej. Patrz J. Jerozalski, *Aktualne problemy oświatowe w Szwecji*, Warszawa 1979.

Drugim aspektem jest zjawisko określane przez Elżbietę Tarkowską mianem polityzacji czasu. Dotyczy ona przeszłości i przyszłości, ale też rytmu i tempa wydarzeń. Maria Dąbrowska w *Dziennikach* określiła tę postawę Polaków jako „życie na osłep”. Polityzację czasu charakteryzuje dominacja orientacji prezentystycznej przy zredukowanym horyzoncie czasowym, niedostatek orientacji i myślenia prospektywnego, krótka perspektywa w myśleniu o przyszłości oraz częstsze niż do przyszłości odwołania do przeszłości. Polskie życie społeczne znajduje się ciągle pod większym wpływem przeszłości, a przede wszystkim terażniejszości niż potencjalnej przyszłości¹⁴. Jakie konsekwencje ma to zjawisko dla reformy? Analizy Elżbiety Tarkowskiej dotyczą społeczeństw okresu transformacji, ta cecha dotyczy jednak też społeczeństw o utrwalonej tradycji demokratycznej. W tym przypadku przyczyną jest orientacja konsumpcyjna, a więc trudności z odłożeniem gratyfikacji i oczekiwanie szybkich efektów zmian¹⁵. Oczekiwania są wysokie, ale w przypadku oświaty niekoniecznie łączą się z wiedzą na temat proponowanych zmian (tabela 2 i 3), co jeszcze utrudnia sytuację.

Tabela 2. Opinie o reformie systemu oświaty

Czy, ogólnie rzecz biorąc, obecna reforma szkolnictwa budzi w Panu(i) osobiście:	Wskazania respondentów wg terminów badań			Zmiany
	IV 1998	III 1999	II 2000	
	W procentach			
– raczej nadzieje niż obawy	39	28	17	+4
– tyle samo obaw, co nadziei	24	29	35	+17
– raczej obawy niż nadzieje	11	24	33	-9
Jest mi to obojętne	16	12	11	-9
Trudno powiedzieć	10	6	4	-3

Źródło: CBOS marzec 2000 r. Badanie zrealizowano na reprezentatywnej próbie liczącej 1100 dorosłych Polaków.

Efektom wskazanych cech społeczeństwa polskiego była sytuacja wysokiego przyzwolenia i akceptacji w chwili rozpoczęcia reformy i spadek tego poparcia po roku i dwóch latach od jej wprowadzenia. Fakt, że rząd AWS–UW wprowadził równocześnie cztery reformy, doprowadził do „zmęczenia” społeczeństwa¹⁶. Jeżeli dodamy niski poziom identyfikacji wyborców z partiami politycznymi i ich działaniem, to była to jedna z przyczyn klęski wyborczej tych partii w wyborach parlamentarnych w 2001 r.

¹⁴ E. Tarkowska, *Wokół czasu i polityki. Wstęp [w:] O czasie, politykach i czasie polityków*, red. E. Tarkowska, Warszawa 1996.

¹⁵ H. P. Widmaier, *Bildung als politisches Gut*, „Neue Sammlung” 1975, nr 15, s. 204–206.

¹⁶ B. Mazur, *Ruch oporu*, „Wprost” 14.02.1999, nr 846, www.wprost.pl; A. Radziwiłł, *Szkoła wyrównująca szanse*, „Rzeczpospolita” 6.08.2004, s. A8.

Tabela 3. Zainteresowanie reformą i wiedza na jej temat

Od września ubiegłego roku MEN rozpoczęło wprowadzanie w życie reformy szkolnictwa. Jak określił(a)by Pan(i) swoją wiedzę nt. reformy?	Wskazania respondentów wg terminów badań			
	IV 1998	III 1999	VI 1999	II 2000
	W procentach			
Wiem, na czym mają polegać zmiany	9	29	20	29
Słyszałem(a)m o reformie, ale dokładnie nie wiem, na czym mają polegać zmiany	54	55	64	57
Jeszcze nie słyszałem(a)m nic o reformie, ale jestem tym zainteresowany(a)	15	5	4	5
Nic nie słyszałem(a)m na ten temat i ta sprawa mnie nie interesuje	22	11	12	9

Źródło: CBOS marzec 2000 r. Badanie zrealizowano na reprezentatywnej próbie liczącej 1100 dorosłych Polaków.

Dodatkowy problem powstaje, gdy cała reforma lub któryś z jej elementów ma być „polityczną wizytówką” działalności rządu. W RFN zaistniała taka sytuacja, gdy koncepcja szkoły jednolitej (Gesamtschule) miała być potwierdzeniem polityki SPD nawiązanej na większą demokratyzację struktury społecznej. Gesamtschule była zarazem zaprzeczeniem dotychczasowego, tradycyjnego trójpodziału systemu szkolnego. W tym wypadku oczekiwania, rozbudzone obietnicami zmian, zderzyły się z utrwalonym obrazem szkolnictwa, wywołując wiele protestów i w efekcie powodując spadek poparcia dla całej reformy¹⁷. Wydaje się więc, że z podobnym zjawiskiem mamy też do czynienia przy kwestii wprowadzenia gimnazjum do polskiego systemu oświaty wraz z reformą z 1999 r., chociaż pomocne było tutaj odwołanie się do tradycji przedwojennej.

Czynnik czasu i wymóg szybkich efektów dotyczy przede wszystkim krajów demokratycznych, gdy działania polityków są poddawane weryfikacji społecznej, a społeczeństwo ma szeroki dostęp do informacji. W przypadku systemów komunistycznych utrzymanie władzy zależy od innych czynników, a w mniejszym stopniu od aprobaty społeczeństwa. Potrzeba efektów prowadzi też niekiedy do niekorzystnego zjawiska pracy „pod oczekiwania”. Przykładowo przy tworzeniu programów nauczania dla reformy z 1999 r. niektóre przyjmowały postać „tekstu na użytek ministra”, ponieważ oprócz nośnych haseł „odejścia od encyklopedyzmu” czy „podmiotowości ucznia” nie zawierały praktycznych wskazówek, a sam tekst był niejasny¹⁸.

Drugim czynnikiem zmniejszającym chęć zaangażowania się polityków w reformowanie oświaty są grupy i n t e r e s u. W kontekście systemu szkolnego mamy

¹⁷ J. Raschert, *Gesamtschule. Ein gesellschaftliches Experiment*, Teil II, „Neue Sammlung” 1975, nr 15.

¹⁸ E. Putkiewicz, *Programy kształcenia i podręczniki gimnazjalne. Raport*, Warszawa 2001.

jedną wyraźną grupę: nauczycieli oraz grupę rodziców i uczniów, której nie można przyjąć za grupę sensu stricto, a którą określiłabym jako latentną.

Reforma z 1999 r. stanowiła dla nauczycieli wielkie wyzwanie związane z wprowadzeniem zmian w życie, koniecznością dokształcania się, oceną dorobku zawodowego. Ponadto zmiany w sieci szkół oraz szkolnictwie zawodowym stanowiły groźbę utraty pracy dla wielu osób. Mimo pozytywnej oceny reformy przez europejskich ekspertów, 40% nauczycieli uznało, że jest ona źle przygotowana. Być może wiąże się to z faktem, że ten słabo opłacany i nie dający wysokiego prestiżu zawód oferował do tej pory poczucie bezpieczeństwa i stabilność¹⁹, które teraz znacznie się zmniejszają. W tej sytuacji część rozwiązań starano się zablokować politycznie. Działania podejmował przede wszystkim związany z Sojuszem Lewicy Demokratycznej Związek Nauczycielstwa Polskiego. Podczas badań zrealizowanych przez autorkę ZNP był wskazywany przez część respondentów jako przeciwnik reformy²⁰. Krytyka ZNP dotyczy wielu punktów, także i tych, które jako problematyczne wskazał Instytut Studiów Politycznych monitorujący reformę na zlecenie rządu. Kwestią newralgiczną była jednak technika, a po zablokowaniu jej likwidacji – Karta Nauczyciela. Wiadomo, że nauczyciele stanowią dużą grupę wyborców i jako taka nie mogą być zignorowani przez partie polityczne. Poparcie związków zawodowych jest więc cenne. Zdaniem Łukasza Turskiego część członków Sejmu i rządu postrzega z tego powodu szkoły głównie jako zakłady pracy nauczycieli. Posiedzenia sejmowej Komisji Edukacji cieszą się wysoką frekwencją przede wszystkim wówczas, gdy omawiana jest kwestia Karty Nauczyciela²¹. Przy samej realizacji reformy fakt, że jej twórcom nie udało się pozyskać szerokiego i powszechnego poparcia nauczycieli, spowodował oprócz problemów w jej realizacji na poziomie szkoły także zaostrzenie sytuacji na płaszczyźnie politycznej. Trudności z pozyskaniem nauczycieli jako sojuszników reform to również problem niemiecki. Z jednej strony obawiają się oni o swój status, a z drugiej – w obliczu stałej krytyki ich pracy – przeczekują czas zmian, nie angażując się²². Tymczasem wśród czynników powodzenia reformy wymienia się poparcie i zaangażowanie nauczycieli, ponieważ to oni muszą wcielić plany w życie i od ich pracy zależy realizacja projektu.

Dlaczego rodziców uczniów określiłam jako grupę latentną? Są oni bowiem w stanie skupić się i działać w konkretnej sprawie, ale na razie niewielu trwale się organizu-

¹⁹ K. Olejnik, *Szkolna kontrrewolucja*, „Wprost” 03.12.2000, nr 940, www.wprost.pl; A. Nalaskowski, *Nauczyciele z prowincji u progu reformy edukacji*, Toruń 1998.

²⁰ Badania własne autorki referatu do pracy doktorskiej zrealizowane w okresie od VIII 2003–IV 2004.

²¹ Ł. A. Turski, *Egzamin dojrzałości władzy*, „Wprost” 02.09.2001, nr 979, www.wprost.pl.

²² W Niemczech nauczyciele posiadają status urzędnika państwowego (Beamte), co wiąże się z licznymi korzyściami, m.in. stabilnością zatrudnienia. Patrz I. Richter, *Die Steuerund des Schulwesens durch Autonomie*, „Neue Sammlung” 1999, nr 39; J. Pilgram, *Der Ruck lässt auf sich warten*, „Süddeutsche Zeitung” 12.09.1998.

je, jak np. Federacja Inicjatyw Oświatowych. Niemniej w sytuacjach, które odczuwają jako zagrożenie, są w stanie podjąć wspólne działania na tyle skuteczne, aby wywierać nacisk. W przypadku analizowanej tu reformy możemy to zaobserwować przede wszystkim przy kwestii tzw. racjonalizacji sieci szkolnej. Prawie każda zamierzona likwidacja szkoły lub jej wygaszanie wywołuje protesty, które niekiedy prowadzą do zablokowania projektu. Czasami natomiast udaje się wypracować rozwiązanie kompromisowe, np. przekazanie szkoły.

Trzeci z analizowanych przeze mnie czynników – kultura polityczna – także ma dwa aspekty: dotyczący systemu politycznego w znaczeniu rządu, parlamentu i partii politycznych oraz społeczeństwa, a więc elektoratu. Nie jest moim celem analizowanie kultury politycznej Polski, chciałabym więc tylko wskazać na te czynniki, które moim zdaniem przekładają się na słabość polityki edukacyjnej. W odniesieniu do sfery polityki mamy tu do czynienia z czynnikami związanymi przede wszystkim z wciąż będącym w toku procesem konsolidacji demokratycznej i słabością systemu partyjnego: brakiem stabilności i brakiem wyraźnej, odrębnej tożsamości, preferowaniem taktyki polaryzacji nad konsensem politycznym. Programy partii politycznych formułowane są często na zasadzie negowania przeciwnika, brak jest natomiast propozycji konstruktywnych. Koalicja AWS–UW tempo reformy oświaty także uzasadniała argumentami politycznymi. Chciano zapobiec ewentualnemu odwołaniu lub zmianie sytuacji, gdyby po wyborach władzę uzyskała inna opcja polityczna, czyli SLD, który sprzeciwiał się wielu rozwiązaniom przyjętym w reformie. Innym przykładem jest kwestia podniesiona w sierpniu 2004 r. – mianowania Anny Radziwiłł wiceministrem edukacji. SLD, sprzeciwiając się decyzji premiera Marka Belki, nie kwestionował kompetencji kandydatki, lecz fakt, że związana była ona z poprzednią koalicją rządzącą.

W odniesieniu do społeczeństwa chciałabym wskazać na następujące czynniki: niedorozwój kultury politycznej, a więc brak zrozumienia roli państwa, zasad i obowiązków, jakie wiążą się z byciem obywatelem, i słabość więzi emocjonalnych z państwem. Okres zaborów, a potem PRL-u „oduczył” Polaków bycia obywatelem, a społeczeństwo obywatelskie wciąż się dopiero tworzy. Istotne jest też wciąż słabe zakorzenienie partii politycznych w społeczeństwie, dlatego nie mogą one liczyć na duży kredyt zaufania społecznego, oraz słaba, często wciąż negatywna legitymizacja rządu, a więc wybór na zasadzie odrzucenia poprzedników. Działania partii politycznych nie sprzyjają też likwidacji starego podziału na „my” i „oni”, rządzący i rządzeni, a więc podziału na elitę partyjną i biernych obserwatorów. W efekcie znaczna część elektoratu to elektorat płynny, przechodzący od partii do partii, skłaniający się też ku partiom populistycznym. Co więcej, wysokie koszty transformacji i reform, istnienie grup „wygranych” i „przegranych” transformacji spowodowało, że tworzące się społeczeństwo obywatelskie wykazuje cechy paternalistyczno-roszczeniowe²³. Zmiany i re-

²³ E. Nalewajko, *Populizm w demokracji* [w:] *Populizm a demokracja*, red. R. Markowski, Warszawa 2004, s. 62.

formy są postrzegane pozytywnie przez „zwycięzców”, ci, którym żyje się gorzej, źle oceniają też przekształcenia. Tendencja do tzw. głosowania ekonomicznego, którego jedną z przyczyn jest obarczanie aktualnego rządu odpowiedzialnością za obecną sytuację w kraju, co w momencie kryzysu negatywnie odbija się na poziomie poparcia politycznego, nie skłania do podejmowania trudnych w ocenie i rozłożonych w czasie reform oświaty. Fakt, że polski system szkolny jest dalej mocno scentralizowany, zwiększa jego podatność na te czynniki. Łatwiej zdecydować się na niewielkie korekty, które nie naruszają niczyich interesów i nie budzą kontrowersji, a na poziomie dyskusji przerywać się doraźnymi receptami na poprawę sytuacji.

Wspomniana powyżej kwestia problemów kultury politycznej wiąże się z niedojrzałością systemu demokratycznego charakterystycznego dla Polski. Jednak rozwinięte demokracje, jak np. zachodnia część Niemiec, również nie są wolne od tego problemu. Dzieje się tak, po pierwsze, z powodu wspomnianego wcześniej nastawienia na konsumpcję, niechęci do zmian oraz wiążących się z nimi trudności. Ostra walka o głosy wyborców powoduje, że na plan pierwszy wysuwają się tematy najbardziej aktualne, które dają konkurującym siłom politycznym możliwość zaproponowania nowego rozwiązania, co z kolei daje przewagę nad przeciwnikiem. Jak już wspomniano, oświata rzadko staje się w opinii społecznej palącym problemem. Było tak na przełomie lat 60. i 70., a złożyła się na to sytuacja międzynarodowa, demograficzna i społeczna. To ona spowodowała podjęcie decyzji o reformie. Natomiast w 2000 r. po ogłoszeniu wyników badań PISA mamy do czynienia z sytuacją inną – pojawiania się propozycji nowych rozwiązań. Tu jednak oświata przegrała z problemami gospodarczymi i społecznymi. Nie było wyraźnych przeciwników reformy oświaty, ale w opinii społecznej priorytetem powinny być zmiany w kwestiach socjalnych oraz reforma ubezpieczeń społecznych.

Wpływ na kulturę polityczną mają również tzw. cykle polityczne. Problemy, o których mowa, przechodzą przez kolejne fazy od koniunktury do kryzysu. W okresie koniunktury politycznej istnieje powszechna zgoda, że reforma jest potrzebna i jest na nią społeczne przyzwolenie (Niemcy po roku 2000, Polska w latach 90.). Faza ta może być konstruktywnym etapem tworzenia reformy, ale może też być okresem przerywania się chwytliwymi hasłami, jak np. w Niemczech po 2000 r.: szkoła całodzienna (Ganztagschule), komputery, języki obce, powrót do wartości, a całościowy plan nie powstaje. Później jednak następuje pierwsza faza kryzysu, którą możemy określić jako ekonomiczną, związana z kosztami planowanej i wdrażanej reformy. Druga faza to kryzys społeczny wiążący się ze zmęczeniem społeczeństwa trudnościami łączącymi się z reformą²⁴, z czym obecnie, w końcowym etapie reformy, mamy do czynienia w Polsce, lub ze znużeniem tematem i brakiem grup zaangażowanych, co stało się udziałem Niemiec. W efekcie problem reformy jest odsuwany na później. Dodatko-

²⁴ H. P. Widmaier, *op.cit.*, s. 206–209.

wym utrudnieniem jest niemieckie podejście do reform: niechęć do ryzykowania, bardzo długie analizy, próba zaplanowania bardzo szeroko zakrojonej reformy, wikłanie się w dyskusje o przemianach strukturalnych – „[...] dlaczego Niemcy zawsze najpierw chcą zmieniać instytucje, zanim coś poprawią w danej sprawie?”²⁵ Jako przykład w badaniach pojawiła się podawana przez wszystkich respondentów kwestia dotycząca ostatniej bawarskiej reformy systemu edukacji: przeprowadzana co dziesięć lat rewizja podręczników i planów nauczania. Zanim ją zrealizowano, zadbano o odpowiednie ustalenia instytucjonalne. W prowadzonych przeze mnie badaniach jeden z respondentów przeciwstawiał to podejście francuskiemu, gdzie, jego zdaniem, zmiany dokonują się sprawniej, ponieważ wprowadza się je próbnie i ewentualnie koryguje. Oczywiście każde podejście ma wady i zalety: francuskie pozwala wykorzystać koniunkturę polityczną, na czym traci niemieckie, które z kolei umożliwia przewidzenie problemów i być może ich uniknięcie.

Ten cykl może również dotyczyć większego kompleksu reform. Przykładem są polskie reformy z lat 70. oraz te wprowadzone przez koalicję AWS–UW. Wydarzenia z grudnia 1970 r. i przejście władzy przez Edwarda Gierka stworzyło korzystny klimat dla reform. Z kolei kryzys gospodarczy i społeczny od połowy lat 70. i „zakręcenie kurka inwestycyjnego” doprowadziły w efekcie do odwołania reformy oświaty. Projekt zmian w tym sektorze w 1999 r. był częścią tzw. programu „czterech reform” AWS-u. Konsekwencją tego było ocenianie poszczególnych reform przez pryzmat całości oraz wywołanie niechęci społeczeństwa do wszelkich zmian ze względu na mnogość przekształceń w krótkim czasie.

Drugi czynnik – wybieranie tematu dającego możliwość zaproponowania nowego rozwiązania – jest zgodny z założeniami tzw. salience theory. Według niej partie, kiedy to jest tylko możliwe, preferują „zawłaszczanie” specyficznych kwestii od rywalizowania, a do takich możemy zaliczyć oświatę²⁶. Można powiedzieć, że w RFN przez wiele lat SPD „zawłaszczała” kwestię równości szans w edukacji (spór o Gesamtschule), ale współcześnie wyzwania społeczeństwa informacyjnego spowodowały, że odeszła od tradycyjnych postulatów na rzecz podnoszenia kwestii jakości kształcenia i osiągnięć tradycyjnie kojarzonych z CDU/CSU. W efekcie postulaty dotyczące oświaty tylko w niewielkim stopniu różnicują partie.

W niniejszym artykule nie omawiam kwestii związków mediów z systemem edukacji oraz problematyki centralizacji lub decentralizacji szkolnictwa, gdyż są one zbyt obszerne. W tym miejscu chciałabym jedynie wskazać na ich polityczne znaczenie.

²⁵ Ralph Dahrendorf za: C. Kuhlmann, *Curriculare Entwicklung aus der Sicht der Bildungsverwaltung*, „Neue Sammlung” 1975, nr 15.

²⁶ X. Bukowska, M. Cześnik, *Analiza treści programów wyborczych polskich partii politycznych 1991–2001 [w:] System partyjny i zachowania wyborcze. Dekada polskich doświadczeń*, red. R. Markowski, Warszawa 2002.

Jeżeli chodzi o media, to w niewielkim stopniu interesują się one całościowym obrazem reformy, chętnie natomiast relacjonują kwestie sporne, trudności i problemy. W takiej sytuacji doniesienia medialne na temat reformy edukacji są w dużej części negatywne, prezentują fragmentaryczny obraz, co nie sprzyja wzrostowi zaangażowania się polityków w pracę, bardziej skłania zaś do wyrażania krytyki.

Ostatni z czynników: struktura systemu oświatowego różnicuje systemy polski i niemiecki. Polska oświata od czasów odzyskania niepodległości była scentralizowana i dopiero lata 90. przyniosły częściową zmianę. Z kolei niemiecki system edukacyjny pozostaje w gestii landów. Z punktu widzenia uwarunkowań politycznych każde rozwiązanie ma wady i zalety. Scentralizowany system można łatwiej reformować, ponieważ jeśli klimat do zmian jest sprzyjający, to zapada jedna decyzja dla całej oświaty w danym państwie. Niestety w takiej sytuacji system szkolnictwa może częściej stawać się elementem gry politycznej, ponadto trudniej jest wówczas reagować na lokalne potrzeby, utrudnione jest też konsultowanie proponowanych rozwiązań. Z kolei zaletą systemu zdecentralizowanego jest to, że władze są bliżej szkół i łatwiej może dojść do tworzenia płaszczyzny porozumienia sprzyjającego reformie. Problem polega na tym, jak sytuację tę przenieść na poziom całego kraju. Dyskusję o reformie w Niemczech w całej powojennej historii oświaty przytłumiały spory o przewagę rozwiązań przyjętych w poszczególnych landach, zwłaszcza na linii tzw. landów A (rządzonych przez SPD) oraz B (CDU lub CSU) i bardzo trudno zdecydować się na wspólną linię postępowania, mając na uwadze fakt, że nie ma również jednolitych narodowych standardów edukacyjnych.

Specyficznym i rzadkim przypadkiem podjęcia decyzji o reformie jest sytuacja, gdy wola polityczna jest narzucona z zewnątrz. Po zakończeniu II wojny światowej, na konferencji w Poczdamie alianci przejęli odpowiedzialność za przyszły rozwój niemieckiego systemu oświaty. Mimo że zgadzano się co do konieczności reformy, efektem tego była niechęć, a nawet zdecydowany opór społeczeństwa niemieckiego i partii politycznych. Amerykanie bowiem (oni byli najbardziej zaangażowani w reformę) starali się narzucić wzorzec ich zdaniem najbardziej sprzyjający demokratyzacji społeczeństwa – jednolitą szkołę, która jednak była sprzeczna z niemiecką tradycją edukacyjną, zakładającą dualizm kształcenia (gimnazjum i szkoła ludowa). Brak porozumienia na płaszczyźnie politycznej między władzami okupacyjnymi a konstytuującymi się władzami niemieckimi spowodował, że faktycznie nowoczesnie zaprojektowana reforma edukacji została zrealizowana tylko częściowo. Wpływy amerykańskie odnośnie do egalitaryzacji szkolnictwa powróciły po dwudziestu latach przy planowaniu reformy na przełomie lat 60. i 70.

3. Perspektywy

Niemcy, podejmując w końcu lat 60. decyzję o reformie edukacji, wierzyli i wychodzili z założenia, że polityka i pedagogika mogą bez przeszkód współpracować w kwestiach kształcenia i wychowania i zapewnić coraz lepszy rozwój systemu oświaty. Za-

kładano, że reforma będzie jednym z głównych instrumentów polityki społecznej nastawionej na równość szans i optymalny rozwój jednostki. Jednak następne lata i kontrowersyjne efekty reformy zakwestionowały te optymistyczne założenia, a wśród problemów tamtej reformy wymienia się m.in. koniec konsensusu politycznego wobec niej²⁷. W jaki sposób można zmniejszyć niekorzystne uwarunkowania polityczne? Ich powiązanie z systemem edukacyjnym jest bowiem konieczne. Decentralizacja oraz zwiększenie poziomu autonomii szkół – propozycja popularna np. w Niemczech – ułatwią odpolitycznienie pracy szkoły na niższym szczeblu, a także, być może, wprowadzenie pewnych rozwiązań reformatorskich, ale część zmian, jeśli ma przynieść efekty, musi dotyczyć całości systemu szkolnictwa i dla ich wprowadzenia konieczna jest wola polityczna. Ta zaś wraz z konsensusem politycznym jest wskazywana jako podstawowy warunek udanej reformy²⁸. Klimat sprzyjający zmianie musi zaistnieć, by podjąć decyzję o jej wprowadzeniu. Konsensus jest natomiast niezbędny, aby – np. podczas długiej realizacji reformy – przyjęte rozwiązania mogły przetrwać zmiany polityczne. Świadczą o tym problemy związane z reformą z 1999 r., gdy nie było porozumienia między rządem a opozycją w sprawie części jej elementów.

Rozwiązaniem może być więc koncepcja przyjęta m.in. w Stanach Zjednoczonych na poziomie stanowym – „non-partizan”. Oświatę zalicza się do kwestii, które dla dobra wszystkich powinny być rozstrzygane ponad podziałami. Przed wprowadzeniem reformy w 1999 r. były po temu pewne przesłanki: konieczność reformy widział zarówno będący w opozycji SLD, jak i środowisko nauczycielskie²⁹. Próbowano stworzyć w ministerstwie radę ds. reformy – gremium obejmujące też opozycję. Projekt reformy był w wielu punktach zbieżny z wcześniejszą koncepcją ministra Jerzego Wiatra. Opozycja jednak wycofała się ze wspólnych prac, a reforma została potraktowana jako element politycznego przetargu. Koalicja rządowa również nie dążyła do porozumienia, nie próbowała wykorzystać faktu, że prace nad projektem reformy trwały od początku lat 90. i aż do 2001 r. zawsze pewna płaszczyzna porozumienia istniała. Nie wykorzystano też jak dotąd szansy, którą daje ustawa o systemie oświaty – powołanie Komisji Ekspertów przy prezydencie, co mogłoby być sposobem działania poza podziałami.

Trudno na razie ocenić, ale być może poprawę sytuacji w Polsce przyniosą działania w ramach prac rządu Marka Belki – np. wspomniana już sprawa nominacji Anny Radziwiłł, a w Niemczech fakt, że główne partie polityczne stopniowo zbliżają się do siebie w kwestiach tej części programu politycznego, która dotyczy reformy. Czy mogą być to kroki, które uczynią edukację sferą działań merytorycznych, wolną od politycznej kalkulacji?

²⁷ *Theorie und Geschichte der Bildungsreform. Meisenheim*, red. H. Kemper, [b.m.w.] 1984; E. Terhart, op.cit.

²⁸ Ta odpowiedź pojawiła się we wszystkich wywiadach na pytanie: „Jakie warunki muszą być spełnione, aby reforma mogła się powieść?”

²⁹ A. Janowski, *Szkoła obywatelska. Amerykańskie doświadczenia – polskie potrzeby*, Warszawa 2000; I. Dzierżgowska, Ł. A. Turski, E. Wittbrodt, *Kontrreformacja*, „Wprost” 11.11.2001, nr 989, www.wprost.pl.

LITERATURA:

- Becker G., *PISAA Folgen*, „Neue Sammlung” 2003, nr 43.
- Becker H., *Der Bildungsrat*, „Neue Sammlung” 1970, nr 10.
- Bölsche J., *Pfusch am Kind*, „Der Spiegel” 2002, nr 20, www.spiegel.de.
- Bukowska X., Cześnik M., *Analiza treści programów wyborczych polskich partii politycznych 1991–2001* [w:] *System partyjny i zachowania wyborcze. Dekada polskich doświadczeń*, red. R. Markowski, Warszawa 2002.
- Dahrendorf R., *Bildung ist Bürgerrecht*, Bramsche–Osnabrück 1966.
- Dzierzgowska I., Turski Ł. A., Wittbrodt E., *Kontrreformacja*, „Wprost” 11.11.2001, nr 989, www.wprost.pl.
- Filas A., *Szkoła oporu*, „Wprost” 28.02.1999, nr 848, www.wprost.pl.
- Hejnicka-Bezwińska T., *O zmianach w edukacji. Konteksty, zagrożenia i możliwości*, Bydgoszcz 2000.
- Janowski A., *Szkoła obywatelska. Amerykańskie doświadczenia – polskie potrzeby*, Warszawa 2000.
- Jerozalski J., *Aktualne problemy oświatowe w Szwecji*, Warszawa 1979.
- Kuhlmann C., *Curriculare Entwicklung aus der Sicht der Bildungsverwaltung*, „Neue Sammlung” 1975, nr 15.
- Mazur B., *Ruch oporu*, „Wprost” 14.02.1999, nr 846, www.wprost.pl.
- Nalaskowski A., *Nauczyciele z prowincji u progu reformy edukacji*, Toruń 1998.
- Nalewajko E., *Populizm w demokracji* [w:] *Populizm a demokracja*, red. R. Markowski, Warszawa 2004.
- Nasalska E., *Polsko-niemieckie dyskursy edukacyjne: lata 1949–1999*, Warszawa 2004.
- Niezgoda M., *Oświata i procesy rozwoju społecznego: przypadek Polski*, Kraków 1993.
- Olejnik K., *Szkolna kontrrewolucja*, „Wprost” 03.12.2000, nr 940, www.wprost.pl.
- Pilgram J., *Der Ruck lässt auf sich warten*, „Süddeutsche Zeitung” 12.09.1998.
- Porwit K., *Cechy gospodarki opartej na wiedzy (G.O.W.), ich współczesne znaczenie i warunki skuteczności* [w:] *Gospodarka oparta na wiedzy. Wyzwanie dla Polski XXI wieku*, red. A. Kukliński, Warszawa 2001.
- Putkiewicz E., *Programy kształcenia i podręczniki gimnazjalne. Raport*, Warszawa 2001.
- Radziwiłł A., *Szkoła wyrównująca szanse*, „Rzeczpospolita” 6.08.2004, s. A8.
- Raschert J., *Gesamtschule. Ein gesellschaftliches Experiment*, Teil II, „Neue Sammlung” 1975, nr 15.
- Richter I., *Die Steuerund des Schulwesens durch Autonomie*, „Neue Sammlung” 1999, nr 39.
- Rubner J., *Bildung – die endlose Misere*, „Süddeutsche Zeitung” 7.09.2002.
- Słodkowska I., *Wybory 2001. Partie i ich programy*, Warszawa 2002.

- Tarkowska E., *Wokół czasu i polityki. Wstęp [w:] O czasie, politykach i czasie polityków*, red. E. Tarkowska, Warszawa 1996.
- Terhart E., *Zwischen Aufsicht und Autonomie. Geplanter und ungeplanter Wandel im Bildungsbereich*, „Neue Sammlung” 2000, nr 40.
- Theorie und Geschichte der Bildungsreform. Meisenheim*, red. H. Kemper, [b.m.w.] 1984.
- Toffler A., *Zmiana władzy: wiedza, bogactwo i przemoc u progu XXI stulecia*, Poznań 2003.
- Turski Ł. A., *Egzamin dojrzałości władzy*, „Wprost” 02.09.2001, nr 979, www.wprost.pl.
- Widmaier H. P., *Bildung als politisches Gut*, „Neue Sammlung” 1975, nr 15.