

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Wydział Ekonomii



Zuzanna Kaźmierczak

**Aktywność oświatowa gmin wiejskich a rozwój lokalny
(na przykładzie Wielkopolski w latach 2004-2010)**

Rozprawa doktorska

Promotor:

dr hab. Grażyna Krzyminiewska, prof. nadzw. UEP

Poznań 2014

Spis treści

Wstęp	4
Rozdział I Wpływ kapitału ludzkiego na rozwój społeczno-gospodarczy	12
1.1. Współczesna koncepcja rozwoju społeczno-gospodarczego. Pojęcie rozwoju lokalnego.....	12
1.2. Kapitał ludzki i społeczny. Budowanie gospodarki opartej na wiedzy	16
1.3. Kapitał ludzki i innowacyjność jako czynniki rozwoju społeczno-gospodarczego. Konkurencyjność regionów	25
1.4. Rola wiedzy w kształtowaniu jakości kapitału ludzkiego w Polsce. Możliwości pomiaru kapitału ludzkiego	34
1.5. Perspektywy i strategiczne założenia rozwoju kapitału ludzkiego w Polsce	43
Rozdział II Organizacja procesu kształcenia w Polsce	53
2.1. Zmiany organizacji systemu oświatowego	53
2.2. Nowe jednostki oświatowe i rola nauczyciela w zreformowanym systemie edukacji.....	61
2.3. Modyfikacja podstawowych elementów procesu kształcenia	73
2.4. Efekty kształcenia w zreformowanym systemie oświatowym	82
2.4.1. Wyniki sprawdzianów kończących szkołę podstawową	82
2.4.2. Wyniki egzaminów kończących gimnazjum	85
Rozdział III Zarządzanie i finansowanie oświaty	92
3.1. Zasady zarządzania oświatą w Polsce	92
3.2. Kompetencje poszczególnych podmiotów współdecydujących o kształcie lokalnej polityki oświatowej.....	95
3.3. Źródła finansowania zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego	104
3.4. Specyfika kształtowania autonomicznych zasad polityki finansowej gmin w odniesieniu do zadań oświatowych	109

Rozdział IV Zarys sytuacji oświatowej na obszarach wiejskich w Polsce. Przyczyny nierówności edukacyjnych a współczesna aktywność samorządu terytorialnego	121
4.1. Geneza nierówności w dostępie do edukacji w Polsce.....	121
4.2. Uwarunkowania oświaty środowiska wiejskiego	135
4.3. Współczesne problemy oświaty w Polsce i możliwości ich niwelowania	141
V Stan oświaty gmin wiejskich województwa wielkopolskiego	166
5.1. Charakterystyka województwa wielkopolskiego.....	166
5.2. Metodyka badań własnych.....	173
5.3. Zasadnicze założenia polityki oświatowej badanych gmin. Formy współpracy lokalnej na rzecz oświaty.....	176
5.4. Diagnoza stanu infrastruktury oświaty badanych gmin.....	189
VI Finansowanie zadań gmin związanych z oświatą	204
6.1. Wysokość wydatków gmin związanych z realizacją zadań oświatowych i źródła ich finansowania	204
6.2. Zadania finansowane w ramach lokalnej polityki oświatowej.....	213
6.3. Możliwości absorpcji środków pochodzących z Unii Europejskiej na zadania oświatowe	217
6.4. Udział funduszy zewnętrznych w realizacji zadań oświatowych badanych gmin	225
Zakończenie	235
Bibliografia	249
Spis rysunków	274
Spis tabel.....	275
Spis wykresów	276
Aneks.....	279

Wstęp

Uznawszy poziom wiedzy za zasadniczy element decydujący o jakości kapitału ludzkiego, analizie poddać należałoby efektywność istniejącego systemu oświaty. Badania udowadniają, że kluczowym etapem omawianego procesu, wpływającym na wybór drogi edukacyjnej, jest kształcenie od najmłodszych lat. Można zatem przypuszczać, że edukacja przedszkolna i wczesnoszkolna staje się fundamentem wielopłaszczyznowego rozwoju człowieka, służąc tym samym rozwojowi społecznemu i gospodarczemu. Fakt uznania wpływu kształcenia dziecka na szeroko pojęty rozwój, stawia pytanie o istnienie równych szans edukacyjnych, niezależnie od miejsca zamieszkania, statusu społecznego, środowiska życia.

Wyniki badań dotyczących jakości kapitału ludzkiego w Polsce podkreślają jego niższy poziom w środowiskach wiejskich. Sytuacja nie zmienia się od lat, mimo systematycznej poprawy warunków życia mieszkańców miast i wsi. Jeśli zatem, występujące nierówności w dostępie do edukacji nie będą niwelowane, perspektywy kształcenia, a w efekcie i szanse życiowe młodzieży wiejskiej będą wciąż znacznie zawężane. Redukowanie istniejącego dystansu obszarów wiejskich powinno zatem opierać się m.in. na działaniach edukacyjnych [Słodowa-Hełpa 2005, s. 35].

Kluczowym zagadnieniem jest obecnie wciąż niewystarczające upowszechnienie wczesnej edukacji, zwłaszcza w zakresie korzystania z placówek przedszkolnych. Analizy wyraźnie wskazują na korzyści i pozytywne efekty obejmowania małego dziecka długotrwałym procesem kształcenia, rozpoczętym w pierwszych latach jego życia. Priorytetem staje się zatem stymulowanie i wspomaganie rozwoju dziecka, poprzez zaspokajanie jego podstawowych potrzeb. Identyfikacja dysfunkcji, a także pewnych predyspozycji staje się fundamentem właściwego kierunku rozwoju człowieka. Decyduje o kształtowaniu osobowości, poczuciu bezpieczeństwa oraz tworzeniu silnych więzi społecznych. Tym samym ogranicza zagrożenie niepowodzeń szkolnych, występowania zaburzeń emocjonalnych, ulegania niekorzystnym czynnikom natury społecznej, kulturowej i obyczajowej (np. sięganie po środki psychoaktywne), wpływając pozytywnie na efekty edukacyjne i życiowe.

W latach dziewięćdziesiątych XX wieku nastąpiła w Polsce wyraźna modyfikacja sieci placówek wczesnej edukacji. Likwidacji uległo wówczas wiele jednostek oświatowych przeznaczonych dla najmłodszych. Podejmując powyższe decyzje opierano się wyłącznie na czynnikach ekonomicznych i demograficznych, nie wzięto jednak pod uwagę potrzeby

szczególnej dbałości o tworzenie równych warunków do zdobywania wiedzy. Ograniczając dzieciom dostęp do placówek przedszkolnych, zwłaszcza bardzo małym, ignorowano fakt, że wcześniej rozpoczęta nauka, poprzez zabawę i integrację z rówieśnikami, wpływa na łatwiejsze znoszenie wszelkich przeciwności, rozwija zdolność adaptacji do zmieniających się warunków otoczenia, a także przyczynia się do sukcesów szkolnych.

Zasadniczo inicjatorem i kreatorem kształtu lokalnej polityki oświatowej w Polsce jest samorząd terytorialny, którego zadanie, poza przestrzeganiem zasad ustalonych centralnie, polega na organizowaniu procesu kształcenia, dostosowanego do potrzeb środowiska lokalnego. Zgodnie z art. 5 ust. 5 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty [dalej: Ustawa o systemie oświaty] edukacja na poziomie podstawowym i gimnazjalnym, a także tzw. wczesna edukacja jest zadaniem własnym gminy. Przypisane ww. samorządom zadania polegają m.in. na zakładaniu, prowadzeniu i ustalaniu sieci placówek oświatowych, sprawowaniu nadzoru nad kwestiami finansowymi i administracyjnymi oraz na organizowaniu systemu dowozu dzieci do szkół i przedszkoli. Zarząd gminy dokonuje wyboru kierownictwa placówek, udziela wsparcia materialnego uczniom, odpowiada za ewidencję placówek funkcjonujących na terenie gminy, a także rozlicza środki z budżetu państwa (otrzymane na cele oświatowe).

Obecny kształt systemu oświatowego jest w znacznym stopniu zdeterminowany elementami wprowadzonej w 1999 roku reformy. Ze względu na przekazanie samorządom (w latach dziewięćdziesiątych poprzedniego stulecia) zadań związanych z oświatą i jednocześnie niedostateczny poziom zasilania gmin z budżetu centralnego, władze lokalne stanęły przed koniecznością podjęcia niejednokrotnie radykalnych decyzji, które umożliwiłyby im realizację zadań przy ograniczonych możliwościach finansowych. Powyższy deficyt wpłynął destrukcyjnie m.in. na ofertę szkolną, zwłaszcza z punktu widzenia odległości placówek od miejsca zamieszkania, na inwestycje infrastrukturalne, a także ofertę zajęć pozalekcyjnych. Równoległe pojawił się znacznie szerszy kontekst przedmiotowych decyzji. Narastać zaczęły konflikty i spory społeczne, których podłożem była likwidacja wielu szkół, głównie wiejskich. Uwarunkowania ekonomiczne przyczyniły się do usunięcia placówek z mapy gmin, bez względu na fakt wieloletnich tradycji, aspektów kulturowych oraz historycznych szkolnictwa wiejskiego. Zakładano również, że w efekcie reorganizacji, edukacja zostanie umiejscowiona w dużych, znacznie lepiej wyposażonych placówkach, co wpłynie na podniesienie jej jakości. Wydaje się, że w tak ważnej sprawie zapominano o negatywnych skutkach przenoszenia uczniów do odległych miejsc, generujących ich zniechęcenie i wycofanie z wszelkich przejawów aktywności. Kilkanaście

lat później możliwa jest ocena wprowadzanych wówczas zmian, które jako przejściowe, zastępcze lub tymczasowe, niejednokrotnie skutecznie i długotrwale redukowały poziom kształcenia, intensyfikując istniejące nierówności. Pojawił się zatem problem odpowiedzialności władz samorządowych za realizację, ale i współtworzenie założeń efektywnej polityki oświatowej, czyli budowanie kapitału ludzkiego w środowisku lokalnym.

Wspomnianym istotnym problemem polskiej oświaty jest jej znaczące niedofinansowanie. W konsekwencji braku środków pogorszeniu ulega stan techniczny obiektów i budynków szkolnych, odnotowuje się istotny deficyt narzędzi dydaktycznych. Wiele samorządów rezygnuje, bądź znacznie ogranicza ofertę zajęć pozaszkolnych i pozalekcyjnych. Istotne redukcje stają się charakterystyczną cechą obecnego systemu. Istniejące w Polsce przestrzenne zróżnicowanie wydatków na edukację potwierdza, że sytuacja materialna rodziny czy miejsce zamieszkania, mogą stanowić zasadniczy element nierówności edukacyjnych, przyczyniający się do utrwalania lub pogłębiania niespójności społecznej. W związku z tym istotna staje się kwestia efektywności działań samorządowych dotyczących oświaty. Pojawia się pytanie o poziom przygotowania wdrażanych zmian, rzetelność monitorowania sytuacji, oceny istniejących warunków, skuteczność podejmowania działań zmierzających do wyrównywania szans edukacyjnych dzieci, a także stopień wykorzystania narzędzi poprawy systemu kształcenia.

Poza wskazanymi wyżej argumentami pojawia się kolejny, związany z niewystarczającą liczbą badań dotyczących współfinansowania oświaty z budżetu środków europejskich, szczególnie w odniesieniu do obszarów wiejskich. Fakt uznania ich wyników za narzędzie racjonalizacji strategicznych działań samorządów (jak wskazują doświadczenia Europy Zachodniej), staje się kluczowy w celu osiągnięcia długofalowych rezultatów w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego.

Problemem oświaty wiejskiej w Polsce jest, od pewnego już czasu, system jej finansowania - umiejscowienie samorządu między centralnymi wyznacznikami zasad, metod i standardów kształcenia, uwzględnianiem uwarunkowań i potrzeb lokalnych oraz wciąż zbyt niskim poziomem środków przyznawanych przez państwo na cele oświatowe. W efekcie powszechnych niedostatków materialnych, samorządy podejmują decyzje mające na celu zniwelowanie istniejących problemów, m.in. poszukując dodatkowych źródeł finansowania. Część gmin jednak, mimo uznania wysokości otrzymywanych kwot za niewystarczającą, pozostaje bierna we wdrażaniu i wykorzystywaniu istniejących zewnętrznych instrumentów wsparcia oświaty.

Pomimo faktu, iż w literaturze pojawia się coraz więcej publikacji dotyczących współfinansowania działań samorządowych z budżetu środków europejskich, nadal niewiele jest opracowań ściśle odnoszących się do możliwości realizowania projektów typowo oświatowych, zwłaszcza przez samorzady wiejskie. Największy deficyt tego rodzaju publikacji odnosi się do projektów finansowanych w ramach działań regionalnych.

Celem głównym rozprawy jest identyfikacja procesu kształcenia na obszarach wiejskich, w kontekście budowania kapitału ludzkiego i kapitału społecznego, poprzez analizę aktywności samorządów terytorialnych w zakresie oświaty. Cel jest realizowany zarówno poprzez analizę teoretyczną, jak i badania empiryczne. Oprócz celu głównego, realizowane są następujące cele szczegółowe:

1. Zidentyfikowanie barier edukacyjnych występujących na obszarach wiejskich.
2. Określenie roli inicjatyw oświatowych organizacji społecznych na obszarach wiejskich.
3. Diagnoza specyfiki finansowania oświaty wiejskiej.
4. Charakterystyka możliwości poprawy jakości oświaty wiejskiej z uwzględnieniem funduszy Unii Europejskiej.
5. Określenie stopnia wykorzystania przez gminy wiejskie Wielkopolski możliwości współfinansowania projektów oświatowych z funduszy Unii Europejskiej.

Przy tak określonych celach postawiono następujące hipotezy badawcze:

Hipoteza 1: *Aktywność oświatowa gmin wiejskich wpływa na jakość lokalnego systemu edukacji.*

Hipoteza 2: *Szkoła wiejska, kształtując poziom kapitału ludzkiego i kapitału społecznego, stanowi narzędzie rozwoju lokalnego.*

Zakres przestrzenny pracy, w części teoretycznej, obejmuje obszar całego kraju. Niekiedy dokonuje się zestawienia działań realizowanych w Polsce z doświadczeniami krajów Unii Europejskiej. Część empiryczna rozprawy ogranicza się do regionu Wielkopolski. Zakres podmiotowy analizy odnosi się do gmin wiejskich województwa wielkopolskiego.

Zakres czasowy części teoretycznej pracy obejmuje okres od roku 1945. Zagadnienia odnoszące się do nierówności edukacyjnych zostały omówione w oparciu o dwa przekroje czasowe: 1945-1989 oraz okres po roku 1989. Przyjęcie tego rodzaju podziału jest wynikiem charakterystycznych dla całej Polski wydarzeń, które trwale wpisały się w historię państwa i narodu, stanowiąc podstawę istnienia jego struktur w każdym istotnym sektorze i dziedzinie. W 1945 roku rozpoczęto walkę o odbudowę państwa po zniszczeniach wojennych, w tym o organizację systemu szkolnego jako jednego z najbardziej istotnych

elementów decydujących o autonomii kraju. Tworzone przez lata zasady dotyczące procesu kształcenia, wprowadzane reformy wpłynęły na specyfikę polskiej oświaty, przyczyniając się do powstania istniejących obecnie istotnych nierówności edukacyjnych. W 1989 roku, oprócz wprowadzenia w państwie zasad demokracji, nastąpiła decentralizacja systemu edukacji. Część pracy odnosząca się do analizy obecnego kształtu systemu oświatowego, została oparta o zagadnienia związane z reformą oświatową z roku 1999. Długi przedział czasowy rozważań teoretycznych, pozwolił na dokonanie diagnozy zmian w systemie edukacji obowiązkowej w zmieniających się warunkach gospodarczych, w tym w momencie wejścia Polski w struktury Unii Europejskiej.

Część empiryczna rozprawy odnosi się do badań obejmujących lata 2004-2010. Wskazywanie na wydarzenia wcześniejsze i późniejsze stanowi jedynie punkt odniesienia. Badany okres odnosi się do przekrojów czasowych, obejmujących dwie unijne perspektywy finansowe: 2004-2006 i 2007-2013. Takie podejście pozwala na zdiagnozowanie nie tylko zmieniających się perspektyw i możliwości, ale także dokonanie oceny aktywności samorządów w przedmiotowym zakresie na przełomie ostatnich lat.

Zebrane materiały źródłowe mają charakter pierwotny i wtórny. Źródłem informacji są opracowania statystyczne, analizy i badania ewaluacyjne, raporty oraz dane instytucji kontrolnych, jednostek administracji rządowej i samorządowej. Wykorzystano dostępne wyniki badań organizacji działających na rzecz edukacji i jednostek naukowych, a także dane literaturowe. Badania własne zostały przeprowadzone za pomocą ankiety. Kwestionariusz ankiety rozesłano do 117 urzędów gmin wiejskich Wielkopolski drogą pocztową i elektroniczną. W analizie uwzględniono 61 prawidłowo wypełnionych ankiet. Ponadto analizą objęto uchwały budżetowe badanych jednostek, strategie ich rozwoju, a także dokumenty o charakterze planistycznym w zakresie oświaty. W pracy zastosowano analizę ilościową oraz jakościową. Wykorzystano również analizę opisową. W badaniu danych źródłowych posłużono się procedurami wyjaśniania przyczynowego, analizą strukturalną, analizą porównawczą, analizą współzależności oraz dynamiki. W całej rozprawie znajdują się odwołania zarówno do aktualnych jak też nieobowiązujących aktów prawnych, zarówno polskich, jak i wytycznych europejskich, a także studia literatury przedmiotu.

Objęcie badaniem samorządów tego samego typu miało na celu ocenę działań podejmowanych przez gminy wiejskie, uwzględniającą specyfikę finansowania oświaty tychże gmin, w tym świadomość istniejących możliwości i wykorzystanie narzędzi wsparcia, dedykowanych oświacie wiejskiej.

Układ niniejszej pracy został dostosowany do określonych celów i sformułowanych hipotez badawczych. Rozprawa składa się z sześciu rozdziałów, wstępu i zakończenia. Pierwsze cztery rozdziały mają charakter teoretyczny, natomiast dwa pozostałe stanowią część empiryczną.

Celem rozważań podjętych w części teoretycznej pracy jest scharakteryzowanie bieżącej sytuacji oświaty obowiązkowej w Polsce, w szczególności w odniesieniu do realiów oświaty wiejskiej. Szczegółowa diagnoza jest realizowana z uwzględnieniem istniejących możliwości, barier, a także tendencji w przedmiotowym zakresie. Zasadnicza wydaje się odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu badane samorzady wiejskie reagują na zmieniającą się sytuację społeczno-gospodarczą, zwłaszcza w kontekście realizowania efektywnej polityki oświatowej.

Głównym problemem podnoszonym w pracy jest określenie roli władz samorządowych w kształtowaniu jakości systemu oświaty jako czynnika rozwoju lokalnego. Konieczna wydaje się diagnoza działań samorządowych w kontekście osiągnięcia przez uczniów szkół wiejskich słabszych efektów kształcenia, niedoboru środków finansowych przeznaczanych na oświatę w Polsce, a także w perspektywie zmieniającej się roli nauczyciela w środowisku lokalnym. Za problemowe z punktu widzenia oświaty obszarów wiejskich należy uznać również istniejące nierówności w dostępie do kształcenia oraz niższy stopień upowszechnienia wczesnej edukacji.

W rozdziale pierwszym omówiono podstawowe pojęcia zasadnicze dla kontekstu całego dyskursu. Podkreślono wpływ kapitału ludzkiego na rozwój społeczno-gospodarczy. Zwrócono uwagę na pojęcie rozwoju społeczno-gospodarczego i jego współczesną koncepcję oraz zdefiniowano pojęcie rozwoju lokalnego. Skupiono uwagę na teorii kapitału ludzkiego jako podstawie myślenia o gospodarce opartej na wiedzy. Omówiono pojęcie kapitału społecznego. Zaznaczono współczesne czynniki kształtujące poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, a tym samym mające wpływ na konkurencyjność regionów. Wskazano możliwości pomiaru kapitału ludzkiego w warunkach polskich. Ostatni podrozdział stanowi rozważanie nad perspektywami i strategicznymi założeniami Polski w zakresie kształtowania kapitału ludzkiego.

Drugi rozdział pracy zawiera charakterystykę organizacji polskiego systemu edukacji obowiązkowej. Jego obecny kształt jest efektem m.in. reformy oświatowej z roku 1999. W rozdziale omówiono zasady organizacji systemu kształcenia, uwzględniając jego zasadnicze założenia. Dokonano próby określenia stopnia ich realizacji z perspektywy kilkunastu lat funkcjonowania. Wskazano powołane wówczas jednostki oświatowe, skupiono

uwagę na zmieniającej się roli nauczyciela, zależnej w dużej mierze od sytuacji społeczno-gospodarczej, a także scharakteryzowano nowe elementy systemu, takie jak: programy i metody kształcenia. Na podstawie danych Centralnej Komisji Egzaminacyjnej i wyników testów PISA omówiono efekty kształcenia w Polsce na etapie edukacji podstawowej i gimnazjalnej.

Rozdział trzeci dotyczy metod zarządzania i zasad finansowania oświaty obowiązkowej w Polsce. Omówiono obligatoryjne zadania oświatowe przypisane do realizacji jednostkom samorządowym. Podkreślono rolę dyrektorów szkół, nadzoru pedagogicznego, a także samych gmin we współtworzeniu lokalnej polityki oświatowej. Odniesiono się do zasadniczych źródeł finansowania oświaty w Polsce, skupiając uwagę na elementach świadczących o indywidualnych, autonomicznych rozwiązaniach stosowanych w praktyce przez jednostki samorządu terytorialnego w odniesieniu do zadań oświatowych.

Rozdział czwarty wskazuje na stan edukacji na obszarach wiejskich w Polsce, w tym istniejące nierówności i dysproporcje. Celem tej części pracy jest zwrócenie uwagi na uwarunkowania historyczne i ich wpływ na proces selekcji szkolnych. Podjęto próbę zdefiniowania nierówności edukacyjnych pojawiających się po roku 1989. Omówiono aktualną sytuację ucznia, będącą efektem wprowadzanych stopniowo reform. Zwrócono uwagę na stopień upowszechnienia wczesnej edukacji na obszarach wiejskich w Polsce, wskazano bieżące problemy edukacji obowiązkowej na polskiej wsi. Podjęto również próbę diagnozy szans edukacyjnych dzieci wiejskich, omawiając możliwości niwelowania istniejących zagrożeń.

Rozdział piąty i szósty zawiera materiał empiryczny dotyczący zarówno stanu oświaty w badanych gminach, jak i określenia zakresu absorpcji środków Unii Europejskiej w zakresie oświaty przez omawiane jednostki samorządowe. Celem tej części pracy jest odpowiedź na pytanie - czy gminy wiejskie diagnozują sytuację oświaty, za którą odpowiadają, czy planują zmiany i inwestycje, a także czy w sytuacji nierównego dostępu do usług edukacyjnych, korzystają z możliwości dokonywania zmian w tym zakresie. Odnosząc się do charakterystyki dokonanej w części teoretycznej pracy, omówiona zostaje sytuacja oświaty wiejskiej badanych gmin Wielkopolski. Za podstawę analiz przyjmuje się założenia strategiczne jednostek samorządowych, ich realność i konsekwencje działania. Badanie obejmuje formalne oceny pracy szkół, a także wdrażanie systemu ich jakości. Ocenie podlega stan obecnej infrastruktury oświatowej, formy i zakresy współpracy lokalnej na rzecz oświaty, a także oferta szkoły przygotowana dla samych uczniów, jak i pozostałych mieszkańców gminy. Ostatni rozdział pracy odnosi się do aktywności badanych gmin

w kontekście istnienia realnych możliwości współfinansowania projektów oświatowych z funduszy unijnych. Stawia się pytanie o diagnozowanie kluczowych potrzeb, definiowanie istniejących problemów, a także przyczyny ewentualnej rezygnacji z istniejących możliwości dodatkowego wsparcia finansowego.

Zakończenie zawiera wnioski i rekomendacje, odnoszące się do wyników badań i dokonanego przeglądu literatury, a także odniesienie do hipotez badawczych.

Praca stanowi jednocześnie próbę odpowiedzi na pytanie o stopień adekwatności działań realizowanych w polskim systemie oświatowym w odniesieniu do zasadniczych założeń rozwoju Unii Europejskiej, a więc i w kontekście wyrównywania szans edukacyjnych dzieci, niwelowania różnic rozwojowych regionów, a także budowania gospodarki opartej na wiedzy. Autorka dokonuje próby odpowiedzi na pytanie na ile działania podejmowane w Polsce są zbieżne z wizją rozwoju Europy jako całości, na ile są one wyrazem i efektem dbałości i troski o rozwiązywanie rzeczywistych problemów społeczno-gospodarczych, a na ile faktem konieczności realizacji kolejnego, nałożonego na samorząd działania państwa.

Rozdział I Wpływ kapitału ludzkiego na rozwój społeczno-gospodarczy

W rozdziale I omówiony został wpływ kapitału ludzkiego na rozwój społeczno-gospodarczy. Zwrócono uwagę na pojęcie rozwoju społeczno-gospodarczego i jego współczesne ujęcia, zdefiniowano rozwój lokalny [podrozdział pierwszy]. Podrozdział 1.2 porusza kwestię teorii kapitału ludzkiego jako podstawy gospodarki opartej na wiedzy. Dotyczy również istoty i roli kapitału społecznego w procesie rozwoju społeczno-gospodarczego. W podrozdziale 1.3 omówiono współczesne czynniki kształtujące poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, a tym samym mające wpływ na konkurencyjność regionów. W części 1.4 określono rolę wiedzy w budowaniu kapitału ludzkiego i możliwości jego pomiaru w warunkach polskich. Ostatni podrozdział stanowi rozważanie nad strategicznymi założeniami Polski w zakresie kształtowania kapitału ludzkiego.

1.1. Współczesna koncepcja rozwoju społeczno-gospodarczego. Pojęcie rozwoju lokalnego

Za rozwój gospodarczy można uznać proces przekształceń zachodzących w gospodarce, wywołanych postępowaniem czynników ludzkich i czynników rzeczowych. Rozwój ten wywołuje efekty zarówno w zakresie ilości, jak i jakości procesu produkcji. Powoduje również zmiany w kształtowaniu się relacji między ludźmi i instytucjami. Za zasadnicze czynniki wywołujące omawiane zjawisko uznać można surowce mineralne, zasoby pracy, kapitał, poziom infrastruktury, cechy rynku lokalnego, rynków zewnętrznych, poziom innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw, ale także stan rozwoju technologii [Chądzyński, Nowakowska i Przygodzki 2007, s. 43-44]. Sam człowiek, jego cechy, w dużej mierze przekładają się na efekty pracy przedsiębiorstwa, a także społeczeństwa, w którym jednostka funkcjonuje. Równocześnie czynniki te decydują o wynikach wszelkich podejmowanych działań. Mówi się zatem o roli wrodzonych predyspozycji człowieka, jego zdolności, ale i wadze umiejętności oraz wiedzy nabytych w trakcie procesu edukacji, jak i będących wynikiem doświadczeń życiowych.

Przegląd literatury ekonomicznej wskazuje na wciąż znaczne zainteresowanie tematyką rozwoju gospodarczego. Zmieniają się modele, uwzględniane zmienne charakteryzujące zjawisko, istotą pozostaje jednak optymalizacja rozwoju gospodarczego. Po wejściu Polski do Unii Europejskiej omawiane pojęcie nabrało jednak nowego znaczenia. Zasadniczym elementem rozwoju zjednoczonej Europy jest bowiem założenie

o konieczności podejmowania intensywnych działań, w celu zwiększania spójności regionów krajów członkowskich, zarówno w aspekcie gospodarczym, jak i społecznym. Zróżnicowanie przestrzenne jest problemem, z którym musiała i musi się nadal mierzyć Unia Europejska, zwłaszcza w kontekście systematycznego poszerzania jej struktur.

W ekonomii wskazuje się wyraźnie na istnienie różnic między pojęciem wzrostu i rozwoju gospodarczego. Wzrost gospodarczy definiowany jest jako przyrost ilościowy, rozwój natomiast jako postęp mierzony na podstawie analizy ilościowej oraz jakościowej [Woźniak 2008, s. 20].

Współczesne koncepcje rozwoju społeczno-gospodarczego odnoszą się do tradycyjnych ujęć i modeli wzrostu gospodarczego, niemniej jednak skłaniają się ku uzupełnieniu, czy raczej rozszerzeniu ich o nowe czynniki.

Przyjęty podział tradycyjnych modeli wzrostu gospodarczego dzieli je na modele neoklasyczne i endogeniczne. Podstawowymi w grupie neoklasycznej są: modele Solowa, Ramseya i Diamonda. Z kolei w grupie modeli endogenicznych wskazać należy modele Romera, Lucasa, Rebelo oraz Aghiona i Howitta.

Spośród teorii, powstałych wskutek licznie prowadzonych badań nad wzrostem gospodarczym, wskazać warto model Mankiwa-Romera-Weila [1992, s. 407-437], zbudowany na modelu Solowa, w którym poza kapitałem fizycznym oraz całkowitą produktywnością czynników produkcji, wzięto pod uwagę także rolę kapitału ludzkiego. W ten sposób jego autorzy wskazali znaczenie ww. kapitału w kreowaniu wysokości osiąganego dochodu.

Analizy powiązań kapitału ludzkiego ze wzrostem gospodarczym stanowiły przedmiot zainteresowania wielu naukowców. Badania w przedmiotowym zakresie prowadzili np.: R. J. Barro [2001], M. Bils i P.J. Klenow [2000].

Te tzw. nowe teorie wzrostu rozwijały się w latach dziewięćdziesiątych poprzedniego stulecia i polegały na przejściu od ujęć tradycyjnych na rzecz wiedzy i innowacji. Jednocześnie powstawać zaczęły dwie koncepcje. Pierwsza z nich odnosiła się do budowania społeczeństwa informacyjnego, z wykorzystaniem technologii teleinformatycznych, a druga polegała na tworzeniu tzw. gospodarki opartej na wiedzy, budowanej zarówno na ww. technologiach, edukacji oraz systemach: instytucjonalnym i innowacji. Założenie gospodarki opartej na wiedzy odnoszącej się tylko do samej wiedzy okazało się niewystarczające. Rozszerzenie ujęcia o elementy innowacyjności zbliżyły nową koncepcję do wizji tradycyjnych, jednocześnie dając wyraz współczesnym dążeniom i potrzebom. Co więcej, kryzysy gospodarcze pojawiające się w ostatnich latach udowodniły, że w odniesieniu do

decyzji gospodarczych istotną rolę odgrywa również wiedza polityków na temat długotrwałych procesów i ich wpływu na sytuację gospodarczą państwa [Piech 2009, s. X-XIII].

O przesunięciu się znaczenia, w kreowaniu gospodarczej rzeczywistości, od czynników typowo przemysłowych ku czynnikom intelektualnym pisał T. Markowski, wskazując na ich całkowite i gruntowne przewartościowanie [Markowski 1999, s. 100].

Międzynarodową konkurencyjność gospodarczą, jako czynnik zasadniczy w budowaniu rozwoju gospodarczego, oparty na takich elementach, jak innowacyjność czy kapitał ludzki podkreślał z kolei K. Piech. Omawiając sposoby osiągania przedmiotowej konkurencyjności, wskazał, że:

„- wyższa produktywność zależy m.in. od:

- efektywności alokacji (rzadkich) zasobów (zdolności organizacyjne, wsparcie techniczne np. przez technologie teleinformatyczne),
 - zdolności do maksymalizowania zysków z ich wykorzystania, np. dzięki wykorzystaniu wiedzy;
- niższe koszty czynników produkcji (np. surowców, kapitału, pracy) zależą od:
- możliwości osiągnięcia efektów skali,
 - specjalizacji,
 - występowania efektów *spillover* wiedzy (niskie koszty zwiększania zasobów wiedzy stymulujących efektywność), co łatwiejsze jest w klastrach i łańcuchach wartości, zależnych od kapitału społecznego,
 - wysokości barier w handlu międzynarodowym (np. wysokość ceł na sprowadzane surowce),
 - poziomu kursów walutowych (czy dokładniej *terms of trade*), a także od ich zmienności (ryzyko kursowe i koszty zabezpieczenia się przed nim),
 - rozwoju infrastruktury transportowej i teleinformatycznej,
 - stabilności gospodarczej kraju (zmniejszenie ryzyka biznesowego),
 - wolności gospodarczej,
 - konkurencji na rynku wewnętrznym i na rynkach zagranicznych;
- zdolność do sprzedaży produktów (i usług), zależna od:
- jakości,
 - marki (i przywiązania do niej), a zatem również od działalności *public relations*,
 - zróżnicowania produktów i zdolności do ich indywidualizacji (*customisation*),

- możliwości osiągnięcia przewagi monopolistycznej na rynkach międzynarodowych (również – przynajmniej przejściowo – dzięki innowacjom i ich ochronie)” [Piech 2009, s. 186-187].

Z kolei według J. Bossaka: „międzynarodowa zdolność konkurencyjna kraju to kategoria ściśle związana z rolą instytucji państwa jako suwerena kształtującego nie tylko określony ład prawny i instytucjonalny, ale otwierającego nowe szanse, perspektywy, możliwości, a zarazem wymuszającego, zachęcającego i katalizującego określone zachowania podmiotów gospodarczych. Niska jakość ładu prawnego i przeregulowanie gospodarki mogą zmniejszać szanse rozwojowe i zniechęcać do przedsiębiorczości, inwestycji i podejmowania ryzyka. I na odwrót – poprawa jakości ładu prawnego, deregulacja gospodarki, zwiększanie zakresu wolności gospodarczej i konkurencji oraz prorozwojowa polityka gospodarcza sprzyjają wzrostowi sprawności mechanizmu rynkowego, redukcji kosztów transakcyjnych i ryzyka prowadzenia działalności przez podmioty gospodarcze i korzystnie wpływają na możliwości gospodarczego rozwoju kraju” [Bossak 2008, s. 550].

Zarówno rozwój krajowy, jak i międzynarodowy jest w dużej mierze zależny od kondycji i sytuacji lokalnej (również regionalnej). Spójne, pozytywne zmiany zachodzące na szczeblu samorządowym określa się mianem rozwoju lokalnego. Znanych jest wiele jego definicji. Jako: „prowadzenie działań na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego danej jednostki terytorialnej (miasta, gminy) z wykorzystaniem jej zasobów, uwzględnieniem potrzeb mieszkańców oraz przy ich udziale w podejmowanych działaniach” ujmował rozwój lokalny J. Parysek [1995, s. 37]. Z kolei R. Brol tłumaczył omawiane pojęcie jako: „zharmonizowane i systematyczne działanie społeczności lokalnej, władzy lokalnej oraz pozostałych podmiotów funkcjonujących w gminie zmierzające do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych gminy, tworzenia korzystnych warunków dla lokalnej gospodarki oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego” [Brol 1998, s. 11].

Na politykę rozwoju lokalnego składa się zaplanowany i zorganizowany proces, który jest kierowany przez władze samorządowe i podlega stałej kontroli [Noworól 2008, s. 23].

Pojęcie rozwoju lokalnego jest ujmowane również jako suma działań związanych z realizacją celów różnych podmiotów. W efekcie sam rozwój polega na powiązaniu poszczególnych, indywidualnych celów z celem zasadniczym (sformułowanym wobec samorządowej jednostki terytorialnej) [Adamowicz 2003, s. 11-13].

1.2. Kapitał ludzki i społeczny. Budowanie gospodarki opartej na wiedzy

Podstawę podejścia do gospodarki jako struktury opartej na wiedzy stanowiły badania nad wzrostem gospodarczym oraz początki rewolucji technicznej.

W latach osiemdziesiątych XIX wieku F. Galton dostrzegł możliwość opisania zróżnicowanej budowy ciała ludzkiego za pomocą rozkładu normalnego. Idąc tym tropem można stwierdzić, że ludzkie zdolności powinny mieć również taki rozkład, a co więcej, powinny prowadzić do normalnego rozkładu osiąganych dochodów. W efekcie, przyjmując zasadę Pareto, uznano, że około 20 proc. ludności uzyskuje ponad 80 proc. dochodów [Pigou 1932, s. 648]. W latach dziewięćdziesiątych z kolei J. Nicholson definiował pojęcie „żyjącego” kapitału jako elementu tkwiącego w ludziach i odróżniającego omawiany rodzaj kapitału od rzeczy materialnych. Podkreślał, iż próby jego uwzględniania w określaniu stopnia bogactwa narodów pojawiły się już w XVIII wieku. Założenia i badania porzucono jednak w latach kolejnych, z uwagi na przekonanie o słuszności kierowania się ku kwestiom materialnym, według Nicholsona zdecydowanie przecenianym [Nicholson 1891, s. 95-107].

W wieku XX (w roku 1958) jako jeden z pierwszych o kapitale ludzkim pisał J. Mincer [1958, s. 281-302]. W swojej teorii zasadniczą rolę, w procesie podziału dochodów, przypisywał czynnikom wynikającym z racjonalnego zachowania się jednostek. Proces edukacji formalnej, a następnie zdobywane doświadczenia zawodowe utożsamiał z inwestycjami w kapitał ludzki.

Jednym z pierwszych neoklasyków wypowiadających się na temat kapitału ludzkiego był T. Schultz [1961, s. 1-17]. Wyjaśniał on powody nieuznawania kapitału ludzkiego za formę kapitału, argumentując faktem niemoralnego, w takim ujęciu, zrównania ludzi ze środkami produkcji. Przy okazji podkreślał kwestie niewolnictwa tkwiącego nadal w świadomości społeczeństwa. Sam uznał natomiast, że inwestowanie człowieka w siebie stanowi drogę do budowania własnego dobrobytu, która w jego ocenie, nie jest w żadnej mierze niemoralna. Inwestycje w kapitał ludzki stanowiły, w odczuciu autora, wystarczający, zasadniczy powód wzrostu realnej wysokości zarobków w przeliczeniu na pracującego. Wskazywał równocześnie, że wydatki ponoszone na ww. cel, w rozumieniu kosztów generowanych na utrzymanie szkolnictwa, ochrony zdrowia, poszukiwania nowego miejsca pracy, nie są uwzględniane w rachunku narodowym, mimo istotnego ich oddziaływania na rozwój zarówno gospodarczy, jak i społeczny.

W latach siedemdziesiątych XX wieku G.S. Becker badał wpływ inwestycji indywidualnych na kapitał ludzki. Prowadził badania na przykładzie college'u

amerykańskiego funkcjonującego w systemie czteroletnim. Wyniki badań wpłynęły na sformułowanie wniosku, że największe stopy zwrotu z edukacji odnoszą się do studentów pochodzących z wysokich warstw społecznych [Becker 1975]. W latach następnych autor wraz z innymi badaczami [Becker, Murphy i Tamura 1993, s. 347-348] prowadził kolejne analizy, uznając za centralne miejsce kapitału ludzkiego w modelu wzrostu gospodarczego. Założył, że wysoki poziom kapitału ludzkiego wpływa na jego dalszą akumulację. Z drugiej jednak strony, aby generować inwestycje w ww. kapitał, za niekorzystny należy uznać wysoki wskaźnik płodności. Wnioski jakie wysnuł wskazują, że niski początkowo kapitał ludzki, a zarazem wysoka płodność uniemożliwiają osiągnięcie wysokiej stopy wzrostu, co zdaniem autora, może tłumaczyć zróżnicowanie poziomu bogactwa na świecie. Wskazał, iż czynnikami, od których uzależnia się poziom wzrostu gospodarczego, obok edukacji, są: stan zdrowia, długość życia, wzrost wydatków na utrzymanie dziecka, ale także wielkość populacji uzależniona od rodności [Becker, Murphy i Tamura 1990, s. 35-36].

W polskiej literaturze przedmiotu jako jeden z pierwszych o kapitale ludzkim pisał S.R. Domański [1993, s. 19], definiując omawiane pojęcie jako: „zasób wiedzy, umiejętności, zdrowia i energii vitalnej, zawarty w danym społeczeństwie. Zasób ten jest dany przez genetyczne cechy danej populacji raz na zawsze, ale można go powiększać drogą inwestycji zwanych inwestycjami w człowieka: w ludzi, w kapitał ludzki, w ludzkie życie”. Tak pojmowane pojęcie kapitału ludzkiego dowodzi, iż za jego kształt i jakość odpowiedzialne są procesy i sytuacje, w których człowiek uczestniczy przez całe życie, a już na pewno te, które kształtują go od najmłodszych lat. Zarówno podmioty, jak i instytucje, biorące czynny udział w procesie kształtowania osobowości dziecka, stają się również inicjatorami kreowania kapitału ludzkiego i jego jakości.

Jednym z pomysłów znalezienia skutecznej miary kapitału ludzkiego było badanie przeprowadzone i opracowane przez E. A. Hanushek i D.D. Kimko [2000, s. 1190]. Analizy oparto na efektach edukacyjnych międzynarodowych testów z wiedzy ogólnej oraz zagadnień matematycznych. Wyniki osiągnięte przez uczniów stały się przyczyną i podstawą miary jakości siły roboczej. Obliczając wagę dla każdego z 31 państw autorzy uwzględnili odwrotność błędu standardowego wyników uzyskiwanych w teście. Zbudowali model regresji liniowej o zmiennej zależnej, będącej średnioroczną stopą wzrostu gospodarczego i zmiennych niezależnych – początkowego dochodu z 1960 per capita, przeciętnej długości procesu edukacji, średniej stopy wzrostu liczby ludności, a także jakości siły roboczej. Uzyskane wyniki, zdaniem autorów, udowodniły istnienie silnej, dodatniej zależności między jakością siły roboczej a stopą wzrostu gospodarczego. Model wskazywał na ujemną wartość

parametru, który istotnie różnił się od zera i stał przy zmiennej określającej dochód początkowy per capita, dodatnią wartość parametru stojącego przy przeciętnej długości edukacji, dodatnią i wysoce istotną wartość parametru stojącego przy zmiennej określającej jakość siły roboczej, a także ujemną i nieistotną wartość parametru przy zmiennej określającej stopę wzrostu liczby ludności.

Kapitał ludzki pojmowany może być także jako zespół umiejętności, na które składa się wiedza oraz wykształcenie, ale także poziom zdrowotności, sił i motywacji poszczególnych podmiotów, jak i cechy demograficzne całego społeczeństwa, predyspozycje zawodowe członków społeczności, ich przedsiębiorczość, chęć, potrzeba współdziałania oraz szeroko pojętej współpracy [Gagacka 2007].

Pojęcie kapitału ludzkiego rozumiane może być również jako zbiór cech i pewnych nabytych właściwości człowieka, do jakich zaliczyć należałoby wiedzę, umiejętności, doświadczenie zawodowe, stan zdrowia, uwarunkowania psychologiczne czy zachowanie [Listwan 2005, s. 57]. Ponadto, według G. Wronowskiej [2006, s. 328], za istotny czynnik kształtujący kapitał ludzki uznać należy obok oczywistych jak: poziom wykształcenia, rozwój nauki, ochrona zdrowia czy infrastruktury i nowych technologii, również rolę sytuacji na rynku pracy.

Sferę omawianego pojęcia należy wzbogacić o pewne socjologiczne uwarunkowanie. Otóż kształtowanie się kapitału ludzkiego nie do końca jest uzależnione tylko i wyłącznie od samodzielnych działań sprzyjających jego budowaniu. To sytuacja społeczna w dużym stopniu warunkuje jakość tego kapitału [Reszke 1991, s. 89-90].

Zważywszy na fakt, iż kapitał ludzki jest determinantą wielu cech człowieka, zdobytych w trakcie życia umiejętności i wiedzy, jego poziom zależny jest w bezpośredni sposób od usług społecznych oferowanych przez państwo, w którym żyje obywatel. Stała potrzeba podnoszenia wiedzy i jej zdobywania, chęć poszukiwania lepszej pracy i kwestia ambicji z tym związanych, a także kierowanie się w podejmowaniu decyzji wynikami badań naukowych, odnoszących się do poszerzania wiedzy, mają również istotne znaczenie [Domański 1993, s. 20-21].

Wielu współczesnych ekonomistów uznaje kapitał ludzki za najważniejszy czynnik produkcji. Jednocześnie zaznacza szerokie efekty, jakie ich zdaniem, jest w stanie generować właśnie ten rodzaj kapitału. W konsekwencji podkreślana jest m.in. zależność zdolności do adaptacji nowych technologii od poziomu wykształcenia [Weil 2005, s. 176-177].

Warto zauważyć, że pojęcie kapitału ludzkiego pojmowane może być zarówno w ujęciu wąskim, jak i szerokim. Ujęcie wąskie określa go jako wykształcenie, wiedzę,

a także pewne predyspozycje i kompetencje odnośnie realizacji celów społecznych [Bontis 2004, s. 20]. W znaczeniu szerszym pojmowane jest, jak już wcześniej wspomniano, jako zespół wrodzonych zdolności, poziomu wykształcenia, wiedzy, umiejętności, ale także nabytego doświadczenia zawodowego, stanu zdrowia, wszelkich aktywności natury społecznej, ekonomicznej oraz światopoglądu i poziomu kulturalnego [Florczyk 2007, s. 112].

Inny podział wskazuje na pojmowanie kapitału ludzkiego jako wielkości subiektywnej i obiektywnej. Pierwsza wskazana dotyczy takich elementów jak: pewne zawodowe predyspozycje pracownika, jego uzdolnienia i sytuacja zdrowotna. Natomiast za kapitał ludzki obiektywny uznaje się wykształcenie człowieka oraz jego doświadczenie [Ziejewski 2011, s. 138].

Rozważania dotyczące kapitału ludzkiego zwracają się ku założeniom całkowitej otwartości i elastyczności rynku pracy. Rynek reaguje na działania tych, którzy wyróżniają się spośród grupy pracowników będących konkurencją na tym rynku. Człowiek jako pracownik sam decyduje o swojej pozycji zawodowej, jego miejsce uzależnione jest od samodzielnie podejmowanych działań. Segmentacja rynku pracy umożliwia wykorzystanie cech posiadanych przez pracownika w danym momencie. Oznacza to możliwość dokonywania zmian pozycji zawodowej wyłącznie przez osoby najbardziej kompetentne [Kryńska 2011]. Nabywana przez lata potrzeba ciągłego podnoszenia wiedzy wpływa na kształtowanie umiejętności właściwych reakcji, w tym także w kontekście zmian czy nawet problemów zawodowych. Kryzys gospodarczy, jaki stał się udziałem przedsiębiorstw i pracowników na przełomie ostatnich lat, dowiódł istnienia deficytu ww. umiejętności w przypadku wielu z nich.

Omawiany w niniejszym rozdziale kapitał ludzki definiowany był wielokrotnie, w tym w ujęciu makroekonomicznym, jako element teorii ekonomii, przy okazji badania i opisu stanu gospodarki [Bratnicki i Strużyna 2001, s. 94-95]. Określono go np. mianem „zasobu wiedzy, umiejętności, zdrowia i energii witalnej zawarty w społeczeństwie” [Domański 1993, s. 19]. Pojęcie to od lat podlegało analizie - istniała swoista potrzeba jego diagnozowania. Według S.R. Domańskiego powyższe pojęcie należałoby rozpatrywać dwojako. Jedną z możliwości wskazuje na człowieka jako wartość samą w sobie, pewien rodzaj kapitału, wytworzonego dochodu (zysku), z kolei inna – podkreśla fakt istnienia człowieka i jego kapitału, na który składa się poziom wiedzy, umiejętności, zasobu energii, witalności, zdrowotności [*ibid.*, s. 28]. Istota kapitału ludzkiego jest odczuwalna w procesie

adaptacji nowych wzorców życia, unowocześnienia instytucjonalnego gospodarki, sprawności i zakresu wdrażania nowoczesnych technologii, wpływających na podniesienie jakości życia, ale jednocześnie także na modernizację struktur technicznych, technologicznych, informatycznych oraz zasady ich organizacji [Makowski 2000, s. 11]. Z kolei według OECD [2001, s. 18]: „kapitał ludzki to wiedza, umiejętności, zdolności oraz inne właściwe jednostce atrybuty ułatwiające tworzenie osobistego, społecznego oraz ekonomicznego dobrostanu”.

Podstawę rozważań nad rolą wiedzy i kształtowania społeczeństwa informacyjnego w dzisiejszej Europie stanowią założenia gospodarki opartej na wiedzy (GOW¹). Zdaniem L. Zienkowskiego gospodarka oparta na wiedzy to taka: „w której wiedza jako taka (nakłady i stan wiedzy) staje się ważniejszym czynnikiem determinującym tempo rozwoju i poziom rozwoju gospodarczego od nakładów i stanu oraz (wolumenu) środków trwałych” [Zienkowski 2003, s. 15].

Umiejętności, które dzisiaj świadczyć mogą o rozwoju gospodarki opartej na wiedzy są inne niż jeszcze kilkanaście lat temu. Składają się na nie m.in.:

- biegłość w zmieniającej się technologii informacyjno-komunikacyjnej (ICT);
- pozyskiwanie i sprawne wykorzystywanie zasobów źródeł elektronicznych;
- swobodne posługiwanie się językiem angielskim, a także znajomość innych języków obcych [Węziak-Białowolska i Kotowska 2009, s. 94].

Samą zaś wiedzę definiować można jako: „w węższym znaczeniu – ogół wiarygodnych informacji o rzeczywistości wraz z umiejętnością ich wykorzystania, a w ujęciu szerokim – wszelki zbiór informacji, poglądów, wierzeń, którym przypisuje się wartość poznawczą” [Encyklopedia PWN].

Znane są następujące rodzaje wiedzy:

- wiedza nieartykułowana;
- wiedza publiczna i wiedza prywatna;
- wiedza skodyfikowana o uniwersalnym charakterze i wiedza skodyfikowana o charakterze lokalnym;
- wiedza uprzedmiotowiona i wiedza nieuprzedmiotowiona [Domański 2000, s. 65].

Człowiek jako jej nośnik stał się kreatorem jakości kapitału ludzkiego. Poddawany procesom przyswajania wiedzy przyczyniać się może do przełożenia pozyskanych informacji i wiadomości na rozwój gospodarki w odniesieniu do wielu jej dziedzin składowych. Celem

¹ GOW – gospodarka oparta na wiedzy

kształcenia jest kształtowanie merytorycznych podstaw działania, ale również, zwłaszcza obecnie, nabywanie umiejętności pozyskiwania informacji.

Określenie zależności poziomu gospodarczego danego kraju od poziomu wiedzy wymaga uwzględnienia następujących wskaźników: współczynnik odnawiania produkcji, wysokość nakładów finansowych na edukację, wpływ wiedzy na wielkość PKB. Istnieje pogląd, uznawany przez niektórych naukowców, że właściwy jest następujący podział gospodarczego rozwoju:

1. załączki Gospodarki Opartej na Wiedzy (GOW), czyli przeznaczenie 1-1,4 proc. PKB na B+R (działalność badawcza i rozwojowa), dość wysoki współczynnik scholaryzacji, zdecydowana polityka innowacyjna, 30-35 proc. udział wiedzy w przyroście PKB;
2. średnio zaawansowana Gospodarka Oparta na Wiedzy – przeznaczenie 1,5-2,2 proc. PKB na sektor B+R, wysoki współczynnik scholaryzacji na poziomie uniwersyteckim, wpływ wiedzy na przyrost PKB w wielkości 45-50 proc.;
3. wysoko rozwinięta GOW, w której wydatki na B+R przekraczają 2,5 proc., wszelkie charakterystyczne cechy GOW są na wysokim poziomie. W omawianej grupie znajdują się Stany Zjednoczone, Japonia i Szwecja.

Inna znana klasyfikacja rozróżnia w omawianym zakresie tzw. pionierów i naśladowców, w zależności od tego czy wykorzystywana jest wiedza pierwotna czy przetworzona. Powszechny jest bowiem schemat jej przepływu w postaci przetworzonej od pionierów do naśladowców. Proces ten opiera się na transferze wiadomości od państw wysoko rozwiniętych do średnio rozwiniętych, a następnie na jeszcze niższy poziom - do krajów słabo rozwiniętych [Madej 2006, s. 27-29].

Zgodnie z założeniami *Strategii Lizbońskiej* to sektor tzw. B+R powinien umożliwić utworzenie z Unii Europejskiej gospodarki opartej na wiedzy. Tak określone założenie było i jest nadal możliwe do zrealizowania poprzez działania sprzyjające rozwojowi społeczeństwa informacyjnego, Europejskiej Przestrzeni Badawczej, a także Europejskich Platform Technologicznych. Potrzeba budowania gospodarki opartej na wiedzy zaistniała jako efekt dążeń Komisji Europejskiej do tworzenia równego dostępu obywateli do infrastruktury, usług komunikacyjnych oraz nowych technologii. Za priorytet uznano, zwłaszcza w momencie integracji Polski z Unią Europejską, osiągnięcie przez społeczeństwo wysokiego poziomu wykształcenia, traktując je jako szansę wyboru właściwej drogi zawodowej i życiowej. Ponadto Komisja Europejska zwracała uwagę na konieczność szerokiej adaptacji nowych technologii w każdej dziedzinie, a także uelastycznienie

i odbiurokratyzowanie administracji publicznej [Okoń-Horodyńska i Piech 2005, s. 15-16]. Bieżąca sytuacja gospodarcza wszystkich krajów członkowskich zjednoczonej Europy wskazuje, że priorytetem w zakresie edukacji jest kierunek kształcenia odpowiadający potrzebom rynku pracy (niekoniecznie na poziomie wyższym).

Człowiek ze swoimi umiejętnościami, wiedzą, kompetencjami, zdolnościami stanowi element zasadniczy kapitału ludzkiego, natomiast budując relacje międzyludzkie, funkcjonując w różnych grupach wpływa na tworzenie więzi i wartości, które składają się na tzw. kapitał społeczny.

Kapitał społeczny stanowi od lat przedmiot badań, a w ostatnim czasie podlega szczególnie wnikliwym analizom. Przyczyną jest fakt uznania czynnika ludzkiego za trwały element gospodarki opartej na wiedzy, stanowiącej wyznacznik rozwoju społeczno-gospodarczego. Wysoka efektywność działań jednostki wynika najczęściej z silnej grupowej współpracy, związków z podmiotami i organizacjami lokalnymi. Proces budowania więzi społecznych stanowi element kształtowania tzw. kapitału społecznego.

Dzieje się tak przede wszystkim z uwagi na fakt bezpośredniego, ścisłego związku łączącego społeczeństwo z miejscem jego zamieszkania. Powstałe relacje mają charakter emocjonalny, kulturowy, ale także ekonomiczny i przyrodniczy. Odnoszą się również do tradycji i kultury [Szczepański 1992, s. 19].

Kapitał społeczny uznać można za „potencjał zgromadzony w polskim społeczeństwie w postaci obowiązujących norm postępowania, zaufania i zaangażowania, które wspierając współpracę i wymianę wiedzy przyczyniają się do wzrostu dobrostanu Polski” [Boni 2009, s. 207]. W *Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2011-2020* Polski pojęcie omawianego rodzaju kapitału opisano jako: „...wynikającą z zaufania oraz obowiązujących norm i wzorów postępowania, zdolność obywateli do mobilizacji i łączenia zasobów, która sprzyja kreatywności oraz wzmacnia wolę współpracy i porozumienia w osiąganiu wspólnych celów” [Uchwała Rady Ministrów z 26 marca 2013 r., załącznik, s. 37].

Jednym z pierwszych podejmujących ww. temat był F. Fukuyama [1997, s. 20]. Zdaniem autora, w procesie budowania kapitału społecznego istotną rolę odgrywa zaufanie społeczne. Uznawał wręcz, że istota tego czynnika jest niezaprzeczalna.

Z kolei R. Putnam, oprócz podkreślania zaufania i powiązań społecznych, zaznaczał wagę lokalizacji i cech środowiska lokalnego. Uznał, że na omawiany rodzaj kapitału „składają się takie jakości życia stowarzyszeniowego w danym społeczeństwie, jak sieci, normy oraz zaufanie – jakości te umożliwiają członkom danego społeczeństwa zwiększenie

efektywności zbiorowego działania i sprawniejsze osiągnięcie podzielanych przez nich celów” [Putnam 1995, s. 56]. Znanе są m.in. następujące ujęcia kapitału społecznego:

- stopień przewagi dobra publicznego lub dobra prywatnego, a także aktywność w angażowaniu się w sprawy społeczne;
- powiązania społeczne (ich siła i charakter) niezależne od ewentualnie występujących podziałów wewnątrz grupy społecznej;
- fakt przewagi więzi bezpośrednich bądź ich anonimowość;
- stopień istnienia zależnych, trwałych powiązań lub przewaga kontaktów pojawiających się sporadycznie;
- charakter występujących powiązań: bezpośrednia bliskość lokalizacyjna (wynikająca z miejsca zamieszkania) lub szersza, budowana na podstawie dostępnych narzędzi (poprzez łączność internetową) [Winter 2000, s. 3-4].

Natomiast według P. Bourdieu [1980, s. 2] kapitał społeczny stanowi „zbiór rzeczywistych i potencjalnych zasobów, jakie związane są z posiadaniem trwałej sieci mniej lub bardziej zinstytucjonalizowanych związków wspartych na wzajemnej znajomości i uznaniu lub, inaczej mówiąc, z członkostwem w grupie, która dostarcza każdemu ze swych członków wsparcia w postaci kapitału posiadanego przez kolektyw, wiarygodności, która daje im dostęp do kredytu w najszerszym sensie tego słowa”. Znaczenie kapitału społecznego, w celu omówienia społecznego aspektu edukacji tłumaczył J. Coleman. Wskazywał wpływ relacji między dziećmi a członkami środowiska, w którym funkcjonują, na poziom kapitału dziecka [Coleman 1988, s. 109-110]. Wyniki europejskich badań dowodzą istnienie związków między poziomem wykształcenia a aktywnością społeczeństw [OECD 2001].

Ze względu na siłę i rodzaj powstających więzi społecznych możliwe jest wyróżnienie m.in. następujących rodzajów kapitału społecznego:

1. tzw. wiążący (spajający), oparty na występowaniu silnych, zależnych więzi między członkami rodziny, ale również i sąsiadów, czy też grupy etnicznej bądź religijnej. Nie powstają więzi z przedstawicielami tzw. „innych” grup;
2. tzw. pomostowy – istnienie więzi między sąsiadami czy członkami rodziny, ale ich siła nie jest tak mocna jak w przypadku kapitału wiążącego. Mogą powstawać powiązania między osobami spoza środowiska;
3. tzw. łączący – tworzone są relacje i więzi pomiędzy członkami różnych społeczności. Różne środowiska, różny poziom hierarchii społecznej. Najbardziej efektywny

z punktu widzenia działań ograniczających marginalizację i wykluczenie [Woolcock 2001].

Podjęcie działań mających na celu wzmacnianie kapitału społecznego powoduje stopniowe przejście funkcjonowania zachowawczego ku działaniom aktywnym. Elementy wpływające na kształtowanie się tego kapitału odgrywają znaczącą rolę w procesie budowania gospodarki opartej na wiedzy. Analizując różne jego ujęcia uznać należy, że to silne więzi społeczne, wzajemne zaufanie, potrzeba i głęboka chęć podjęcia współpracy decyduje o jakości kapitału ludzkiego, intelektualnego i fizycznego. W efekcie może wpłynąć na zmiany sytuacji społeczno-gospodarczej. Na kapitał społeczny w rzeczywistości ma wpływ wiele czynników o zróżnicowanym charakterze. Silne więzi, współdziałanie, aktywność prowadzą do rozwijania wszechstronnej wiedzy.

Społeczność wpływa na rozwój lokalny, ponieważ „kształtuje przestrzeń zamieszkiwanego układu lokalnego, zmienia jego walory użytkowe, warunki prowadzenia działalności gospodarczej, walory obsługi, zamieszkania i pracy”. Za inicjatora rozwoju lokalnego, zwłaszcza w kontekście dbałości o zaspokajanie potrzeb społeczeństwa, uznaje się samorząd terytorialny [Sztando 1998, s. 12-29]. Natomiast normy prawne regulują politykę rozwoju jako „zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej” [Ustawa z 6 grudnia 2006 r., art. 2].

O niskim poziomie kapitału ludzkiego oraz kapitału społecznego, jako barierach rozwoju lokalnego pisał A. Noworól [2008, s. 25]. W odniesieniu do kapitału ludzkiego wskazywał na takie czynniki, jak: sytuacja demograficzna i poziom wykształcenia ludzi. Z kolei analizując kapitał społeczny zwracał uwagę na „niską zdolność do uczenia się, słabą przedsiębiorczość, brak otwartości na nowe wyzwania”. Jednocześnie podkreślał, iż ww. czynniki są najtrudniejsze do zniwelowania, a proces zmian jest długotrwały.

Autorzy *Raportu o Kapitale Intelektualnym Polski* [Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów 2008, s. 6], obok kapitału ludzkiego i kapitału społecznego wskazali na istotę pojęcia kapitału strukturalnego, czyli pewnego rodzaju infrastrukturalnego potencjału placówek oświatowych, badawczych i teleinformatycznych, a także kapitału relacyjnego, czyli atrakcyjności wobec partnerów, inwestorów i turystów. Wskazane rodzaje kapitału składają się na tzw. kapitał intelektualny.

Według T. Bal-Woźniak [2005, s. 151-154], w tworzeniu społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy, kapitał ludzki i intelektualny stanowi pewien „strategiczny zasób”. Do niedawna pojęcie kapitału intelektualnego odnoszono wyłącznie do funkcjonowania przedsiębiorstw. Dzisiaj coraz częściej jest ono wykorzystywane w celu budowania konkurencyjności regionów. Nie istnieje jedna, sprawdzona metoda skutecznego kształtowania gospodarki opartej na wiedzy, jej założenia powinny opierać się o sytuację danego kraju i uwzględniać jego poziom rozwojowy.

1.3. Kapitał ludzki i innowacyjność jako czynniki rozwoju społeczno-gospodarczego. Konkurencyjność regionów

Wpływ kapitału ludzkiego na wzrost i rozwój gospodarczy zaznacza się poprzez zwiększenie produktywności pracy z jednej strony lub wzrost absorpcji innowacji lub jej wytwarzanie z drugiej. Z założeń J. Mincera wynikało, że przedłużenie nauki o rok wpływa na ponoszenie przez jednostkę pewnej wysokości kosztów utraconych korzyści wynikających z zarabiania pieniędzy. Uznał, że wyższe wynagrodzenie osiągnięte po ukończeniu nauki powinno być rekompensatą za tak określony koszt. W sytuacji stałej korzyści finansowej odpowiadającej lepszemu wykształceniu (w odniesieniu do poziomu wynagrodzenia przy wykształceniu gorszym), występuje liniowa zależność między logarytmem naturalnym wynagrodzenia (Y_i) a długością nauki (S_i) w całym okresie życia pracującego [Herbst 2009, s. 2-3].

$$\ln Y_i = \alpha + \beta \text{Wiek}_i + \gamma \text{Wiek}_i^2 + \delta S_i + \theta X_i + \varepsilon_i$$

Współczynnik określony jako β_1 określić można jako miarę elastyczności dochodu zależnego od czasu nauki szkolnej. Inaczej mówiąc, jest to wyznacznik stanowiący określenie korzyści inwestowania w edukację. Wykształcenie i doświadczenie zawodowe są kluczowymi czynnikami kształtującymi wysokość osiągniętych dochodów. Ponadto rysuje się pewna prawidłowość: zarówno kwalifikacje nabywane w trakcie wykonywania pracy zawodowej, szkolenia, jak i praca zespołowa i nabywane wraz z nią umiejętności wpływają na wysokość dochodu. Niemniej jednak ich wpływ nie jest stały - wręcz przeciwnie - maleje wraz z upływem czasu, gdyż postęp technologiczny powoduje, że pewne kwalifikacje pracownika stają się zbędne. Zmienia się również organizacja pracy. Równanie Mincera zostaje rozszerzone o zmienne, które hipotetycznie mogą mieć wpływ na poziom wynagrodzenia.

Przykład stanowią takie czynniki jak choćby płeć czy branża działalności zawodowej [*ibid.*, s. 3].

Zarówno modele teoretyczne, jak i badania empiryczne dostarczają wiedzy na temat wpływu kapitału ludzkiego na rozwój społeczno-gospodarczy. Na całym świecie zagadnienie podlega badaniom, co świadczy o wadze i aktualności problemu. Przykładem mogą być analizy przeprowadzone we Włoszech, oparte na panelowym zbiorze danych pochodzących z lat sześćdziesiątych XX wieku i gromadzonych aż do lat dziewięćdziesiątych. Badania prowadzone przez A. Di Liberto i J. Symons [2001] dowiodły, że w ww. okresie poziom edukacji wpłynął w istotny sposób na kształtowanie się tempa wzrostu gospodarczego we włoskich regionach. Zaznaczono, że zasadniczym argumentem i czynnikiem, który spotęgował wzrost był fakt upowszechnienia kształcenia na poziomie podstawowym - południowej, słabo rozwiniętej części kraju. Inne badania zdają się potwierdzać przekonanie o silnej zależności wysokiego poziomu kapitału ludzkiego, kształtowanego głównie poprzez edukację i rozwoju społeczno-gospodarczego regionu. Przykład mogą stanowić badania dotyczące 128 regionów w 10 krajach Unii Europejskiej, jakie prowadzili H. Badinger i G. Tondl [2002].

Natomiast w badaniach o międzynarodowym zasięgu, którymi objęto 91 państw, L. Pritchett [2001] przybliżył przyczyny, które w jego ocenie, skutecznie uniemożliwiły jednoznaczne stwierdzenie istnienia dodatkowej zależności między kapitałem ludzkim a wzrostem gospodarczym. Czynnikiem wzrostu średniej płacy, wskazywany często jako element decydujący o kształtowaniu się jakości kapitału ludzkiego, jego zdaniem, może przyczynić się do znacznego spowolnienia tempa wzrostu zmian w gospodarce. Za przesłankę wspomnianego spowolnienia autor uznał zmasowaną popularność administracji publicznej jako potencjalnego miejsca pracy dla absolwentów. Wskazał również na spadek marginalnej stopy zwrotu z inwestycji w edukację w sytuacji stagnacji zapotrzebowania na dobrze wykształconego pracownika. Za najbardziej istotny wskaźnik spadku wzrostu gospodarczego uznał niską jakość kształcenia.

Rozwój społeczno-gospodarczy każdego kraju członkowskiego UE jest szczególnie ważny, bo w konsekwencji determinuje sytuację gospodarczą całej zjednoczonej Europy. Polityka Unii Europejskiej zmierza w kierunku wsparcia najbardziej innowacyjnych projektów, uznając innowacyjność za cechę rozwiniętego regionu. Założenia polityki regionalnej wyraźnie zaznaczają konieczność podjęcia skutecznych działań, zmierzających ku zniesieniu lub zniwelowaniu różnic między poszczególnymi regionami Europy. Komisja Europejska dostrzega potrzebę wyrównania szans i dbałości o stworzenie godnych warunków

do życia, promując jednocześnie innowacje, uznane za czynnik utrzymania właściwego tempa wzrostu i rozwoju gospodarczego. Tego rodzaju założenia formułowane są jako cele europejskiej polityki spójności, której fundamentem było od początku wyrównywanie szans mieszkańców poszczególnych regionów, stworzenie zbliżonych warunków życia, przeciwdziałanie niespójności społecznej i wykluczeniu. Pod pojęciem spójności rozumiano zatem nie tylko ład gospodarczy, ale także integrację społeczną i przestrzenną.

Tendencja koncentracji każdego rodzaju kapitału (w tym finansowego, materialnego i ludzkiego) charakteryzuje środowiska wysoko rozwinięte, którymi najczęściej są aglomeracje miejskie. Tym samym rośnie ryzyko stagnacji gospodarczej na terytorium peryferyjnym. W konsekwencji możliwy jest rozwój jednych regionów przy jego braku lub wolniejszym tempie w innych. W takiej sytuacji powstaje pytanie o realny stopień zagrożenia tzw. „peryferyzacją” czy też „wyspowością” wzrostu gospodarczego [Gaczek i Komorowski 2005, s. 54-55] i czynniki mające istotny wpływ na omawiane zjawisko.

Proces rozwoju społeczno-gospodarczego wiąże się nieodzownie z analizą istniejących problemów społecznych. O błędnym kole ubóstwa pisał M.G. Woźniak. Wysoki poziom wzrostu gospodarczego, a także niski PKB per capita przyczynia się do wzrostu wskaźnika przyrostu naturalnego, który z kolei zdecydowanie obniża jakość kapitału ludzkiego. Zjawisko tego rodzaju powoduje ograniczenie w przyszłości stopy wzrostu gospodarczego oraz powrót do ubóstwa. Kształtowanie jakości kapitału ludzkiego łączy się bezpośrednio z inwestycjami w ten rodzaj kapitału. Ich skuteczność musi poprzedzać równie efektywne oszczędzanie. Jeśli jednak z pewnych powodów, takich jak np. rozbieżność między założeniami polityki gospodarczej państwa i jej potrzebami a efektami edukacji i działań oświatowych, nie jest możliwe pełne pobudzenie i wykorzystanie krajowych zasobów wytwórczych, wówczas inwestycje stają się jedynie kosztem. Autor podkreśla równocześnie, iż wskazane efekty kosztowe pojawiają się w perspektywie krótkookresowej. Kraje mniej zamożne nie są w stanie udźwignąć znaczących inwestycji, natomiast, jak pokazuje przykład Japonii, rozwój wiąże się z wiedzą posiadaną, ale również z nowo pozyskiwaną [Woźniak 2005, s. 173-176].

W teoriach rozwoju lokalnego i regionalnego podkreślane jest znaczenie wiedzy w kształtowaniu poziomu rozwoju gospodarczego [Janc 2007, s. 87-98]. Zdaniem K. Janca [2004, s. 81-82], determinantą trwałego wzrostu gospodarczego są inwestycje w kapitał ludzki. Według autora, podkreślić warto istnienie zależności między szeroką wiedzą i umiejętnościami a produktywnością. Wdrożenie rozwiązań powiązanych z zaawansowaną

technologią wymusza zastosowanie wiedzy i wykorzystania kluczowych kompetencji. Innowacje są możliwe przy współlistnieniu szeregu czynników związanych z kapitałem ludzkim, pojmowanym jako element przeciwdziałania zjawisku bezrobocia i wykluczenia społecznego oraz jako podstawowa determinanta konkurencyjności.

„Przestrzeń w teorii wzrostu gospodarczego traktowana jest na ogół w sposób trywialny, w oderwaniu od osiągnięć ekonomicznej analizy przestrzennej. Aspekt przestrzeni pojawia się *implicite* w związku z analizą porównawczą procesów wzrostu lub rozwoju gospodarczego w różnych krajach lub ugrupowaniach krajów (...) Nie zmienia to faktu, że z punktu widzenia ekonomicznej analizy przestrzennej teoria wzrostu i rozwoju gospodarczego ma charakter przestrzenny, a rozpatrywane mechanizmy i procesy wzrostu gospodarczego nie mają na ogół lokalizacji przestrzennej. Trudno za taką uznać fakt, że analizie podlega zmienność zagregowanych wielkości ekonomicznych (PKB, zasoby pracy, kapitału rzeczowego [fizycznego], kapitału ludzkiego itd.) w różnych krajach” jak pisał K. Malaga [2009, s. 6].

Współczesne badania zmian społeczno-gospodarczych zachodzących w Europie, skupiają się na analizie konkurencyjności regionów. Konkurencyjność tego rodzaju wypiera stopniowo znaną i powszechną do tej pory konkurencyjność zasobów. W związku z faktem wzrostu znaczenia wiedzy we wszystkich dziedzinach życia uznaje się, że jest ona kluczowym czynnikiem rozwoju podmiotu, przedsiębiorstwa, ale że przekłada się również na rozwój regionu i całego państwa. Staje się decydującym elementem budowania przewagi konkurencyjnej [Świtłała 2007, s. 75].

Konkurowanie regionów wiąże się z ich innowacyjnością. Pojęcie innowacyjności nie zostało dokładnie doprecyzowane, jednakże istnieje opinia, że na innowację składa się wszystko co nowe, odmienne od znanych form [Kotowicz-Jawor 1997, s. 10]. To dość wąskie ujęcie ma również swoje szersze odpowiedniki. I tak np. S. Marciniak omawia innowacje wskazując, że są nimi zarówno nieznanne, nowe produkty, przyjęte techniki, jak i nowe surowce, zasady i metody zarządzania czy nawet wchodzenie na nowe rynki. Można zatem uznać, że innowacjami są zarówno odkrycia gospodarcze, ale także dotyczące spraw społecznych, elementów techniki czy nieznanych dotąd aspektów przyrodniczych [Marciniak 2000, s. 10-12].

Mierząc poziom wdrażania innowacyjności bierze się pod uwagę zazwyczaj następujące wskaźniki:

- wysokość wydatków na B+R w ujęciu bezwzględnym (w relacji do PKB lub w przeliczeniu na 1 mieszkańca);
- tzw. współczynnik innowacyjności mierzony liczbą patentów przypadającą na 10 tys. mieszkańców;
- liczba i potencjał instytucji proinnowacyjnych, głównie jednostek badawczo-rozwojowych;
- wydatki na innowacje, liczba innowacyjnych przedsiębiorstw.

Biorąc pod uwagę wskazane wyżej miary należy pamiętać o tym, że mają one co prawda charakter ilościowy, ale nie mogą funkcjonować niezależnie od pewnych procesów jakościowych. Za przykład podaje się zasady polityki makroekonomicznej państwa i ich wpływ na potencjalny wzrost innowacji w regionie - konieczność podjęcia decyzji czy wsparciem objąć wszystkie regiony, licząc na przenikanie nowych rozwiązań (*spillover effects*) czy może wspierać tylko potencjalnie najlepsze. Wątpliwą kwestią pozostaje również specyfika powiązań występujących między rozwojem kapitału ludzkiego a zwiększaniem potencjału innowacyjnego regionów oraz stopień angażowania państwa, generalne możliwości wspierania innowacji poprzez podmioty działające w różnych sektorach na poziomie regionu [Nowacki 2009, s. 65]. Na podstawie badań wskaźników innowacyjności poszczególnych regionów w Polsce stwierdzono, iż możliwe jest pewne ich pogrupowanie. Wyróżniono:

- regiony o dużym potencjale innowacyjnym – województwa: mazowieckie, małopolskie, śląskie i wielkopolskie;
- regiony o przeciętnym potencjale innowacyjnym – województwa: dolnośląskie, pomorskie, łódzkie, podkarpackie, lubelskie, kujawsko-pomorskie;
- regiony o niskim potencjale innowacyjnym – województwa: zachodniopomorskie, podlaskie, opolskie, lubuskie, warmińsko-mazurskie i świętokrzyskie.

Dalsze dysproporcje są wzmacniane mechanizmem działania opartym na fakcie zlokalizowania dużych ośrodków przedsiębiorczości i innowacyjności w województwach o silnym, znacznym potencjale. Regiony te są rozwinięte pod względem zasobów kadrowych i technicznych. Czynnikiem potencjału innowacyjnego jest tylko jednym z wielu elementów rozwoju regionalnego. Jako przykład wskazuje się województwo małopolskie, należące do czołówki regionów innowacyjnych. Wartość produktu krajowego brutto w przeliczeniu na jednego mieszkańca plasuje Małopolskę na zdecydowanie dalszym (w 2009 r. na dziesiątej pozycji) miejscu wśród województw kraju [*ibid.*, s. 68-70].

W latach 2007-2010 80 proc. bezpośrednich inwestycji zagranicznych koncentrowało się w regionach: Mazowska, Śląska, Dolnego Śląska, Wielkopolski, Małopolski i Pomorza. Następne 10 proc. wystąpiło w województwach: zachodniopomorskim, łódzkim i lubuskim, a kolejne 10 proc. w województwach: podkarpackim, opolskim, lubelskim, podlaskim, warmińsko-mazurskim, podlaskim oraz świętokrzyskim. 47-krotna różnica między skrajnymi województwami jest przemawiająca. Dynamika napływu BIZ² dowodzi jednak, że w takim ujęciu przeważają zmiany w województwach wschodnich i centralnych. To pozytywne zjawisko może z kolei wpływać na wyrównanie poziomu rozwoju regionów. Dla Polski omawiany rodzaj inwestycji jest szczególnie istotny. Ponad 80 proc. firm z kapitałem zagranicznym, zatrudniających co najmniej 10 pracowników, opiera się bowiem w Polsce na eksporcie, w ten sposób przewyższając nawet kilkukrotnie wskaźnik osiągniany przez przedsiębiorstwa z kapitałem krajowym [MRR 2011, s. 9-10]. Według danych z roku 2009 i 2010 najwyższy poziom produktu krajowego brutto osiągnęło województwo mazowieckie - 311,4 mld zł (w roku 2010), natomiast najniższy województwo opolskie - 31,4 mld zł. W 2010 roku cztery województwa (mazowieckie, śląskie, wielkopolskie i dolnośląskie) wytwarzały 52,5 proc. PKB, co stanowiło wielkość o 0,3 proc. wyższą niż w roku 2007. W porównaniu z rokiem 2007 w roku 2010 wystąpił niewielki spadek udziału pięciu województw charakteryzujących się najmniejszym potencjałem gospodarczym (opolskie, lubuskie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie) w PKB. Udział ten wyniósł 12,2 proc., a województw Polski wschodniej - 15,2 proc. Analiza kształtowania się wielkości PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca w roku 2010 wskazuje na fakt, iż dotychczas nie nastąpiło zmniejszenie się zróżnicowania rozwoju regionów w Polsce [*ibid.*, s. 15-16].

W ostatnim dziesięcioleciu badania tego rodzaju na gruncie polskim prowadził m.in. M. Herbst [2007, s. 166-203]. Dotyczyły one podregionów, a uzyskane rezultaty wskazywałyby na statystycznie silną zależność między wykształceniem mieszkańców danego regionu a PKB per capita w ujęciu regionalnym oraz stopą wzrostu gospodarczego.

Wykorzystując dane z roku 2007, M. Kabaj [2010, s. 9-10] badał z kolei sytuację polskiej gospodarki, zestawiając dane jej dotyczące ze wskaźnikami charakteryzującymi potencjał rozwojowy, a także produktywność i konkurencyjność krajów Unii Europejskiej. Podkreślił, że wartość PKB na mieszkańca (według parytetu siły nabywczej) w Polsce osiągnęła poziom 49 proc. średniej wartości dla krajów Unii Europejskiej, a produktywność – 53 proc. Wynagrodzenie w przeliczeniu na jedną godzinę pracy było w Polsce czterokrotnie

² BIZ – bezpośrednie inwestycje zagraniczne

niższe. W tym samym roku (2007) w UE liczba mieszkańców z wyższym wykształceniem była o 2,6 proc. wyższa niż w Polsce, a liczba studentów - niższa (na 10 tys. mieszkańców liczba ta w Polsce wynosiła 563 a w UE - 350). Ponadto, wielkość nakładów na badania i rozwój w Polsce kształtowała się na poziomie 0,57 proc. PKB, a w UE - 1,86 proc.

Współczesna koncepcja teorii wzrostu gospodarczego decydującą rolę w kształtowaniu PKB per capita przypisuje kapitałowi ludzkiemu oraz intelektualnemu. Mówi się, że rozwój kapitału ludzkiego i intelektualnego zatrzymuje reakcję prawa malejących przychodów krańcowych. Ponadto, w kształtowaniu jakości kapitału ludzkiego, upatruje się wpływu mentalności i zakorzenionym głęboko przekonaniom. Skrajnie nieaktywne postawy, jakie występują w Polsce, są efektem panującego przez wiele lat ustroju, polegającego na kierowaniu przez państwo wszystkimi dziedzinami życia [Woźniak 2004, s. 179-195].

W kontekście rozwoju regionu konieczność zdecydowanego rozszerzenia znanego dotychczas pojęcia spójności wskazał J. Polski [2009, s. 73]. Zwrócił uwagę na „wielowymiarową integrację wewnątrz- i międzyregionalną”. Pojęcie integracji międzyregionalnej utożsamiał z funkcjonalnym powiązaniem występującym między regionem i jego otoczeniem. Mówiąc o powiązaniach miał na myśli zachowanie ciągłości terytorialnej zasobów, walorów, więzi i kontaktów społecznych, a także przepływ towarów, usług i kapitału. Dodatkowo zaznaczał również aspekt działań prowadzących do zrównoważonego rozwoju badanego obszaru, a więc uwzględnienia zależności ekologicznych i przyrodniczych. Ponadto podkreślał istotę powiązań zewnętrznych regionu (społecznych i gospodarczych), czyli miar stopnia jego otwarcia. Tak określone relacje, w opinii autora, są warunkami rozwoju Europy, jej konkurencyjności, równowagi i pełnej spójności.

Do 2010 r. tzw. *Strategia Lizbońska* była dokumentem wyznaczającym drogę rozwoju społeczno-gospodarczego w zjednoczonej Europie. Obecnie, w kolejnej perspektywie finansowej (2014-2020) takim wyznacznikiem jest *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu Europa 2020* [Komisja Europejska 2010, s. 5], stanowiąca kontynuację wcześniej wymienionej. Za priorytety uznano obecnie:

- „rozwój inteligentny: rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji;
- rozwój zrównoważony: wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej;

- rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną”.

W tej samej strategii określono założenie osiągnięcia korzyści przez wszystkie państwa członkowskie. Podkreślono pozytywny wpływ działań i inwestycji w edukację, badania i rozwój, innowacje, rozwój obszarów wiejskich, korzyści dla gospodarek charakterystycznych dla każdego z państw członkowskich, oparte również na usługach. Konieczność dbałości o wysoką jakość edukacji argumentowana jest m.in. faktem słabego poziomu wykształconych umiejętności czytania (u 25 proc. uczniów) oraz przedwczesnym kończeniem procesu kształcenia przez co siódmą osobę w UE. Nadal zdecydowanie mniejsza liczba młodych ludzi w Europie kończy studia (poniżej 1/3, podczas gdy w USA wskaźnik ten osiąga poziom 40 proc., a w Japonii przekracza 50 proc.). Państwom członkowskim wskazuje się zatem podjęcie działań w celu wzrostu wskaźnika kształcących się w dziedzinach ścisłych. Postuluje się także o włączenie do kształcenia szkolnego działań sprzyjających pobudzaniu kreatywności, innowacyjności i przedsiębiorczości, a także wspieranie wejścia młodzieży na rynek pracy, np. poprzez system efektywnego doradztwa zawodowego. Podniesienie jakości edukacji powinno dotyczyć całego procesu kształcenia, również jego początkowych etapów.

Nowa perspektywa finansowa odnosi się także do rozwoju obszarów wiejskich. Założenia Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) skupiają się przede wszystkim na zrównoważonym rozwoju terytorialnym ww. obszarów. Podejmowane działania mają dotyczyć m.in.:

- „ułatwiania transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich, ze szczególnym naciskiem na: zwiększanie innowacyjności i bazy wiedzy na obszarach wiejskich, wzmacnianie powiązań między rolnictwem i leśnictwem a badaniami i innowacją, a także promowanie uczenia się przez całe życie oraz szkolenia zawodowego w sektorach rolnym i leśnym (...);
- zwiększania włączenia społecznego, ograniczania ubóstwa i promowanie rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich, ze szczególnym naciskiem na następujące obszary: ułatwianie różnicowania działalności, zakładania nowych małych przedsiębiorstw i tworzenia miejsc pracy, wspieranie lokalnego rozwoju na obszarach wiejskich, a także zwiększanie dostępności technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK) na obszarach wiejskich oraz podnoszenie poziomu korzystania z nich i poprawianie ich jakości”. Z punktu widzenia regionów opartych na działalności rolniczej waga priorytetów WPR jest bezsporna, zwłaszcza

w odniesieniu do kwestii znacznego dofinansowania podejmowanych przedsięwzięć z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich [Uchwała Nr XXIX/559/12 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z 17 grudnia 2012 r., załącznik s. 19].

Badania nad rozwojem lokalnym i regionalnym opierają się, oprócz kapitału ludzkiego, o takie czynniki, jak: kapitał naturalny, kapitał materialny i kapitał finansowy. Za kapitał naturalny należałoby uznać, w odniesieniu do regionu, jego położenie, warunki naturalne, klimatyczne oraz stan środowiska naturalnego. O poziomie kapitału materialnego decyduje stan infrastruktury techniczno-społecznej, który z kolei determinuje działania podmiotów, aktywizując przedsiębiorczość, bądź ją eliminując. Kapitał finansowy stanowią zasoby pieniężne, które przekładają się na poziom kapitału materialnego. Kapitałem ludzkim są cechy mieszkańców, ich wykształcenie, kwalifikacje zawodowe i predyspozycje. Występujące między ww. poszczególnymi rodzajami kapitału sprzężenie zwrotne może stanowić determinantę rozwoju lokalnego [Czyszkiewicz 2006, s. 18-19].

Od kilku lat następuje przeskalowanie procesów społeczno-gospodarczych: z ujęcia narodowego w typowo globalne. Pociągnęło to za sobą rozstrzygnięcie zasadniczych problemów gospodarczych w innej przestrzeni niż dotychczas. Założenia polityki spójności opierają wyjaśnianie procesów gospodarczych na ujęciu regionalnym. „Region staje się fundamentalną płaszczyzną organizacji gospodarki, miejscem tworzenia wiedzy i innowacji oraz zdolności technologicznych podmiotów. Powszechnie uznaje się, że możliwości wykreowania innowacji we współczesnej gospodarce, nie zależą już tylko od zdolności indywidualnego przedsiębiorstwa, lecz od sieciowo zorganizowanego systemu, który ma bardziej regionalny niż branżowy charakter” [Nowakowska 2007, s. 203].

W kontekście szeroko pojętego rozwoju podkreślana jest rola państwa w kreowaniu oszczędności i generowaniu inwestycji. Wskazuje się na potrzebę analizy struktury nieproduktywnych wydatków państwa³ i eliminacji bezrobocia. Uwolnienie środków finansowych oznaczałoby realną szansę na wzrost inwestycji państwowych, zwłaszcza w zakresie zdrowotności, oświaty, spraw społecznych czy infrastruktury. Równie ważne stają się działania państwa w odniesieniu do oszczędności generowanych przez sektor prywatny. Przy okazji warto zauważyć, że ostatnie lata nie przyczyniały się jednak do ograniczania nieproduktywnych wydatków rządu [Woźniak 2005, s. 180-183].

³ Nieproduktywne wydatki – wydatki, które nie wpływają w sposób bezpośredni na rozwój

1.4. Rola wiedzy w kształtowaniu jakości kapitału ludzkiego w Polsce. Możliwości pomiaru kapitału ludzkiego

Od najmłodszych lat dziecko uczestniczy w procesie kształcenia, kontynuując go przez następne lata, na kolejnych szczeblach edukacji. Jedną z metod pomiaru kapitału ludzkiego jest zatem analiza wyników osiąganych na poszczególnych etapach kształcenia.

Pierwszy etap edukacji szkolnej kończy się sprawdzianem końcowym. Ma on charakter obowiązkowy i zostają nim objęci absolwenci sześcioklasowej szkoły podstawowej. Osiągany wynik stanowi informację, nie podstawę selekcji uczniów (każdy osiągnięty rezultat świadczy o jego zdaniu). W trakcie egzaminu bada się poziom umiejętności czytania, pisania, rozumowania, korzystania z informacji, a także wykorzystywania wiedzy w sytuacjach praktycznych. Przyjętą formą sprawdzianu jest ponadprzedmiotowy test. Maksymalna możliwa do zdobycia liczba punktów wynosi 40. W Polsce pierwszy tego typu egzamin został przeprowadzony w 2002 roku. Był wynikiem reformy oświaty zapoczątkowanej przez rząd Jerzego Buzka. Celem przeprowadzenia sprawdzianu jest przede wszystkim pozyskanie wiedzy na temat osiągnięć i predyspozycji uczniów oraz sformułowanie zaleceń odnośnie ich dalszej drogi edukacyjnej [CKE 2009, s. 4, 9, 20-21].

Na kolejnym etapie edukacji obowiązkowej uczniowie przystępują do egzaminu. Egzamin gimnazjalny składa się z przeprowadzanych w różnych dniach, trzech części: humanistycznej, matematyczno-przyrodniczej oraz językowej. arówno część humanistyczna, jak i matematyczno-przyrodnicza trwają 150 minut. Na test z języka obcego nowożytnego przeznaczona jest jedna godzina (na każdym z poziomów: podstawowym i rozszerzonym). Najważniejsze zmiany wprowadzone w zasadach przeprowadzania egzaminu od roku szkolnego 2011/2012 stanowiło:

- sprawdzanie stopnia opanowania przez ucznia wiadomości i umiejętności określonych w wymaganiach ogólnych i szczegółowych podstawy programowej kształcenia ogólnego;
- zmiana zaświadczenia wydawanego jako wynik zdawanego egzaminu, a także modyfikacja struktury poszczególnych jego części;
- podział części egzaminu z języka nowożytnego na poziom podstawowy i rozszerzony.

Dodatkowo od roku 2013/2014 umożliwiono uczniom zdawanie egzaminu z języka ukraińskiego.

Wyniki egzaminu gimnazjalnego są przekazywane po upływie około 1,5 miesiąca od dnia jego przeprowadzenia. Warunkiem ukończenia gimnazjum jest przystąpienie do testu, bez względu na uzyskany rezultat. Osiągnięte efekty zostają opisane w zaświadczeniu [CKE 2010a, s. 7-8].

Inne próby mierzenia jakości kapitału ludzkiego sprowadzają się głównie do utożsamiania go z poziomem wykształcenia, mierzonego najczęściej latami nauki formalnej. W ujęciu praktycznym edukacja jest uznawana bowiem za najistotniejszy element składowy w procesie kształtowania kapitału ludzkiego. Stanowi ona zmienną symptomatyczną omawianego kapitału w modelu ekonometrycznym: kapitał ludzki – wzrost gospodarczy [Cohen i Soto 2001, s. 6].

Trzy znane sposoby pomiaru kapitału ludzkiego przedstawiają się następująco:

1. koszt zdobycia wykształcenia, kwalifikacji – w ujęciu czasu poświęconego na naukę formalną, a więc i czasu niepoświęconego na działalność zarobkową lub wykorzystany na tę działalność tylko częściowo;
2. testowanie ludzkich umiejętności i zdobytej wiedzy;
3. szacowanie „produktywności” podmiotu w oparciu o wskaźniki, jakimi są dane odnośnie np. wysokości uzyskanego dochodu [OECD 1996, s. 21].

Uznawszy edukację za podstawowy czynnik kreujący jakość kapitału ludzkiego zważyć należy, iż poza samym człowiekiem, w stosunku do którego kształtuje się ów kapitał, na jego jakość wpływ mają także podmioty współuczestniczące w procesie kształcenia. Są nimi: rodzice, nauczyciele, organizatorzy systemu oświaty, ale także wszelkie czynniki pośrednio lub bezpośrednio związane z kształtowaniem się postaw życiowych uczniów. Koszty inwestycji w kapitał ludzki obciążają nie tylko rodziców, opiekunów, ale również całe społeczeństwo. Zwrotem wydatków ponoszonych na funkcjonowanie systemu oświatowego powinno być osiągnięcie stabilności zawodowej, generującej w efekcie większe wpływy do budżetu państwa.

Pierwszym etapem procesu kształcenia jest tzw. wczesna edukacja. Placówki wychowania przedszkolnego pełnią wszechstronne funkcje. Przede wszystkim stanowią szansę pobudzania aktywności zawodowej rodziców, w tym szczególnie kobiet, generując korzyści dla państwa w postaci ograniczenia odroczonej urodziny i tym samym pozytywnie oddziałując na wskaźnik dzietności. Przy okazji wpływają na budowanie spójnych, silnych więzi społecznych, kontynuując tradycyjne pojęcie rodziny. Wspierają rodziców w pracy wychowawczej, aktywizując ich do działania społecznego, jednocześnie stanowiąc narzędzie diagnozy problemów natury społecznej, np. ubóstwa i jego skutków, a tym samym

ograniczania wydatków państwa na pomoc społeczną. Solidnie przygotowane i wykształcone dzieci są szansą, ale i wyzwaniem dla lokalnych placówek szkolnych, oczekując od nich równie efektywnej kontynuacji procesu edukacyjnego. Znaczące upowszechnienie wczesnej edukacji jawi się również jako zasadniczy zysk dla kadry pedagogicznej. Perspektywa tworzenia nowych miejsc pracy oraz konieczność podnoszenia kwalifikacji, ze względu na konkurujące ze sobą placówki, wzmaga poczucie odpowiedzialności za poziom i jakość kompetencji nauczycieli. Wczesna edukacja pobudza długofalowy proces uczenia się. Ponadto, środowisko wyposażone w placówkę edukacji małych dzieci oceniane jest jako atrakcyjne miejsce do pracy i życia. Niejednokrotnie decyduje o rozwijaniu talentów, predyspozycji, motywując do pracy i kształtując osobowość młodego człowieka. W placówce tego rodzaju inicjowane są także pierwsze działania w zakresie profilaktyki zdrowotnej.

Jeszcze niedawno wyrażano przekonanie, że małe dzieci właściwie nie są zdolne do trwałego przyswajania umiejętności nabywanych w pierwszych latach ich życia [Boni 2009, s. 226]. Wyniki dostępnych badań wskazują jednak, że opinia ta jest zgoła nieprawdziwa i błędna. Według badań B.J. de Urries [2005] do 3 roku życia mózg dziecka osiąga aż 60 proc. wielkości mózgu osoby dorosłej, a zatem wydarzenia i sytuacje, jakie mają miejsce między 3 a 4 [Eming 1996, s. 6] rokiem życia decydują o osobowości, samodzielności i otwartości na świat. Co więcej, nakłady poniesione na edukację najmłodszych należy pojmować jako swoistą lokatę, ponieważ, jak udowadnia J. J. Heckman [2000], inwestycje tego rodzaju są opłacalne nie tylko w odniesieniu do samego dziecka, ale w dłuższej perspektywie – także i całej gospodarki. Autor podkreśla jednocześnie, że efektywność nakładów ponoszonych na podniesienie jakości kapitału ludzkiego byłaby wyższa w przypadku zdecydowanego przesunięcia inwestycji ku najmłodszym. Związek Nauczycielstwa Polskiego od lat usilnie postulował o wprowadzenie przepisów, zgodnie z którymi placówki przedszkolne byłyby finansowane z budżetu państwa. Stanowisko argumentował słabo rozwiniętą siecią jednostek oświatowych, będącą efektem istniejącego systemu ich finansowania z dochodów własnych gmin. Przedmiotowe zagadnienia są tym bardziej istotne i wymagają dokładnego rozważenia, iż jak prognozuje K. Kamińska [2003, s. 259-261], do roku 2015 będzie trwał stopniowy wzrost liczby dzieci w wieku przedszkolnym.

Etap wczesnej edukacji jest istotny również z uwagi na fakt, iż w przypadku dzieci ze środowisk zaniedbanych czy rodzin dysfunkcyjnych może przyczynić się do poprawy a nawet odwrócenia niekorzystnej sytuacji życiowej. Silną korelację między efektami kształcenia a wspomnianą dysfunkcyjnością rodziny udowadniają badania naukowe.

Znaczące różnice w rozwoju dzieci pochodzących ze zróżnicowanych środowisk widoczne są już w wieku 3 lat. Do 5 roku życia, bez odpowiednich działań naprawczych, mogą się znacznie pogłębić. Badania prowadzone w USA wskazują na dwukrotnie większe korzyści z wczesnej edukacji w odniesieniu do dzieci wychowujących się w ubóstwie w porównaniu z dziećmi z rodzin dobrze sytuowanych [Barnett 2004].

Biorąc pod uwagę powyższe, Polska, mając świadomość zadań, jakie zostały na nią nałożone, głównie w wyniku integracji z krajami członkowskimi Unii Europejskiej, podejmuje zadania edukacyjne, mające wpłynąć na poprawę jakości procesu kształcenia, upowszechnienia kształcenia ustawicznego, ale przede wszystkim wyrównanie szans edukacyjnych uczniów z różnych środowisk.

W odniesieniu do najmłodszych dzieci 4 lutego 2011 r. wprowadzono ustawę o opiece nad dziećmi do lat 3. Miała ona na celu rozszerzenie form opieki, określenie jej standardów, a jednocześnie zdecydowane wsparcie rodziców w planach prokreacyjnych, ułatwienie im pracy zawodowej, uwzględniając równość między kobietą i mężczyzną. W marcu 2011 r. wprowadzono przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej regulujące kwestie wymagań lokalowych i sanitarnych żłobków i klubów dziecięcych. Uregulowano również przepisy odnoszące się do opiekunów zajmujących się najmłodszymi dziećmi w placówkach różnego typu. Dodatkowo Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej opracowało program *Maluch*. Obejmuje on pomoc finansową dla instytucji zajmujących się małymi dziećmi (w wieku do 3 lat), polegającą na wsparciu z budżetu państwa inicjatyw lokalnych tworzonych przez gminę. Wsparcie polega na przydzielaniu środków w drodze otwartego konkursu ofert [Ustawa z 4 lutego 2011 r., Rozporządzenie MPiPS z 25 marca 2011 r.].

W 2011 r. na ww. cel rząd zabezpieczył kwotę 40 mln zł, a w 2012 r. planowano wydatkować 60 mln zł. Niemniej jednak, z uwagi na niższe niż zakładano zainteresowanie programem, rzeczywista kwota dotacji z budżetu państwa na ten cel wyniosła w latach 2011-2012 odpowiednio: 15,3 mln zł i 22,5 mln zł [Rada Ministrów 2013, s. 29-31].

W najbliższych latach planowane są działania monitorowania sytuacji i objęcia opieką instytucjonalną przynajmniej 33 proc. dzieci w wieku poniżej 3 lat. W odniesieniu do dzieci starszych, powyżej 3 roku życia, w dniu 19 marca 2009 r. ogłoszono zmianę ustawy o systemie oświaty a 31 sierpnia 2010 r. rozporządzenia w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego [Ustawa z 19 marca 2009 r., Rozporządzenie MEN z 31 sierpnia 2010 r.], warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania. Tak jak w przypadku dzieci w wieku do lat 3, tak i w odniesieniu do nieco starszych

planowane są nadal działania promujące i wdrażające zróżnicowane formy wychowania przedszkolnego. W ramach projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej stwarzana była realna szansa na realizację wyżej wskazanego celu. Zasadniczą możliwość stwarzał w minionej perspektywie finansowej (2007-2013) Europejski Fundusz Społeczny, a w ramach Priorytetu IX Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) 2007-2013 określono następujące działania: 9.1 *Wyrównywanie szans edukacyjnych i zapewnienie wysokiej jakości usług edukacyjnych świadczonych w systemie oświaty*; poddziałanie 9.1.1 *Zmniejszanie nierówności w stopniu upowszechnienia edukacji przedszkolnej*.

W ramach poddziałania istniała możliwość współfinansowania projektów dotyczących tworzenia placówek wychowania przedszkolnego, zwłaszcza na obszarach, gdzie stopień jego upowszechnienia pozostaje niski (szerzej o możliwościach realizacji zadań oświatowych w ramach programów europejskich traktuje rozdział szósty niniejszej pracy). Przy okazji warto jednak zwrócić uwagę na działanie realizowane w ramach Priorytetu I *Zatrudnienie i integracja społeczna* Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 (PO KL), poddziałanie 1.3.2 *Projekty na rzecz promocji równych szans kobiet i mężczyzn oraz godzenia życia zawodowego i rodzinnego*. Jego zdefiniowanie umożliwiło realizowanie projektów dotyczących nowych miejsc opieki nad dziećmi organizowanych w miejscu pracy rodziców, powoływanie alternatywnych form wczesnej edukacji, pomoc w powrocie rodziców do pracy, a także tworzenie elastycznych form zatrudnienia w równie elastycznym czasie pracy. Generalne założenia państwa w zakresie wczesnej edukacji określone do roku 2020 dotyczą upowszechnienia wychowania przedszkolnego na poziomie 90 proc., a na obszarach wiejskich – 80 proc. [KPRM 2011, s. 37-40].

W ostatnich latach państwo prowadziło również działania w celu promowania wczesnej edukacji, np. z wykorzystaniem mediów poprzez: seriale telewizyjne, programy, audycje radiowe. Były one realizowane w ramach Priorytetu III PO KL pod nazwą *Ogólnopolskie kampanie upowszechniające model uczenia się przez całe życie*.

Jak zauważają naukowcy, edukacja stanowi etap nabywania umiejętności właściwego reagowania na zmiany w środowisku lokalnym, ale także w szerszej perspektywie (krajowe, europejskie i zachodzące na świecie). Za cel edukacji uznaje się niejednokrotnie kształcenie jednostki społecznie odpowiedzialnej. Wejście Polski do UE wymogło obowiązek dbałości o równy dostęp do kształcenia oraz podjęcie wyzwań osiągnięcia pewnego standardu europejskiego w zakresie oświaty [Banach 1998/1999, s. 12]. Kolejne podejmowane przez państwo działania dotyczyły wczesnej edukacji. Rozpoczęto np. tworzenie tzw. *Małych Przedszkoli*, od 1.09.2004 r. objęto obowiązkowym przygotowaniem przedszkolnym dzieci

6-letnie, obniżono również granicę wieku przyjęcia dziecka do placówki (od 2,5 roku życia). Rok 2008/2009 ogłoszono *Rokiem Przedszkolaka*, promując alternatywne formy edukacji małego dziecka, a od 1 września 2011 r. objęto obowiązkiem przedszkolnym dzieci w wieku 5 lat. Założone wartości wskaźników dotyczących wczesnej edukacji okazały się jednak zbyt trudne do zrealizowania w konkretnych odstępach czasowych (w przypadku zdecydowanej większości z nich do 2010 r. osiągnięto wartości niższe niż zakładano) [Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów 2008, s. 12].

Omawiając rolę wiedzy w kształtowaniu rzeczywistości społeczno-gospodarczej, warto zaznaczyć, że kształcenie wpływa także na system społeczny. Tempo pojawiania się nowych rozwiązań technologicznych obliuguje społeczeństwo do maksymalnego ich wykorzystania. Jedyną pożądaną drogą w tej sytuacji staje się inwestowanie w szerokie kwalifikacje. W *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe* [Boni 2009, s. 205] wpisano kapitał ludzki jako główne źródło konkurencyjności kraju w globalnej gospodarce. Mówi się wręcz, że „wraz z rozwojem gospodarki opartej na wiedzy, dbałość o jakość kapitału ludzkiego staje się najważniejszym czynnikiem warunkującym rozwój gospodarki” [Blumsztajn 2008, s. 6]. Wcześniej rozpoczęta edukacja, kontynuowana przez kolejne lata przekłada się na pozytywne efekty nauki szkolnej, a także na sytuację zawodową w przyszłości. Wychowanie przedszkolne, kształtując podstawowe umiejętności i kompetencje edukacyjne, wpływa na aktywność szkolną, jednocześnie zabezpieczając przed wczesnym zakończeniem procesu kształcenia. W krajach takich jak: Francja, Włochy, Belgia 100 proc. dzieci w wieku 2-3 lat uczęszcza do przedszkola [Gęsicki 2002, s. 105-106].

Badania wskazują również, że inwestycje w edukację przynoszą korzyści nie tylko dla jednostki, ale także w odniesieniu do społeczności. Działania dotyczące rozwoju kapitału ludzkiego przyczyniają się do wzrostu produktywności. Według szacunków dodatkowy rok nauki w szkole (nawet z przeciętnymi wynikami) generuje 5-procentowy bezpośredni wzrost gospodarczy i 2,5-procentowy w dalszym horyzoncie czasowym [Ciccone i de la Fuente 2002]. Z kolei podniesienie jakości zasobów ludzkich generuje co najmniej 0,5-procentowe roczne tempo wzrostu (porównanie wyników krajów UE w latach 90-tych do poprzedniego dziesięciolecia) [OECD 2002].

Badający kształtowanie się jakości kapitału ludzkiego, skupiając się na analizie czynników sprzyjających rozwojowi gospodarki opartej na wiedzy, analizują m.in. poziom wykształcenia społeczeństwa, a już w szczególności liczbę osób studiujących i posiadających wyższe wykształcenie w dziedzinach technicznych. Przez wiele lat funkcjonował bowiem pogląd, że wzrost poziomu wykształcenia wpływa na spadek bezrobocia. Pogląd ten

zweryfikował jednakże kryzys gospodarczy, jaki w ostatnich latach był powszechny na świecie. W Polsce ujawnił on problem niedostosowania wykształcenia i kwalifikacji pracowników do potrzeb rynku pracy.

W krajach rozwiniętych inwestycje w kapitał ludzki już w latach 90. stanowiły około 20 proc. PKB. Na edukację formalną wydatkowano wówczas 10 proc., na elementy doskonalenia zawodowego ze środków pracodawcy – 5 proc. a na rozwój B+R między 3 a 5 proc. PKB. Najważniejszy nie jest jednak poziom nakładów, ale efekt ich wydatkowania w tworzeniu produktów, pracy, usług czy eksportu. W krajach wysoko rozwiniętych występuje zależność stopy wzrostu PKB od wysokiej produktywności zasobów i wydajności pracy [Woźniak 2005, s. 173-188].

Według J. Temple [2001] kapitał ludzki jest ważnym czynnikiem wzrostu gospodarczego, niemniej jednak autor ma poważne wątpliwości dotyczące relacji i zależności między edukacją formalną a właśnie wzrostem. Przyczynę upatruje w słabej jakości dostępnych danych, co potwierdza konieczność przeprowadzania analiz i badań w omawianym temacie.

Działania w kierunku budowania trwałej gospodarki opartej na wiedzy skupiają się przede wszystkim na rozwoju sektora usług, wzmocnienia rynku o dziedziny oparte na wiedzy. Dbłość o niski poziom bezrobocia i inflacji stał się priorytetem, a zasadniczym celem - rozwój innowacyjności, konkurencyjności i nowych technologii. Wizja nowej gospodarki dotyczy zdecydowanego rozszerzenia dotychczasowego pojmowania rynków - podejście globalne, skupianie się na badaniach i efektywności każdej dziedziny [Wojnar 2007, s. 71].

Zauważa się, że charakter gospodarki opartej na wiedzy opiera się o modyfikację stylu życia, częstą zmianę pracy, a niekiedy i wyraźne izolowanie się [Mikuła 2007, s. 22-23].

Inwestycje w edukację decydują o osiągnięciu szeregu korzyści. Po pierwsze wysokie dochody generują wysokie wpływy do budżetu państwa (np. w formie podatków). Badania dowodzą, że w krajach OECD efekty pracy jednego mężczyzny posiadającego wyższe wykształcenie generują wpłaty z tytułu podatku dochodowego oraz składek na ubezpieczenie społeczne w kwocie o 119000 USD wyższej, niż pracownika z wykształceniem średnim (kalkulacja dotycząca całego życia zawodowego). Po uwzględnieniu wydatków państwa na sfinansowanie studiów pozostaje kwota 86000 USD. Jest ona trzykrotnie wyższa niż średni wydatek publiczny na kształcenie studenta w szkole wyższej. Ponadto w 2010 r. stopa bezrobocia w grupie osób z wykształceniem wyższym (od roku 1997) osiągnęła wysokość

około 4 proc., natomiast z wykształceniem niższym niż średnie - ponad 10 proc., w niektórych przypadkach nawet kilkukrotnie przewyższając tę wartość [OECD 2010, s. 2].

Jak z kolei zaznacza Z. Przygodzki polska mentalność, głównie z okresu 1945-1989, ale także obserwacja sytuacji społeczno-gospodarczej kraju w latach 2007-2008 wskazuje, iż na rozwój i konkurencyjność gospodarczą nie ma wpływu wyłącznie jakość kapitału ludzkiego, bowiem zależności (w tychże latach) między poziomem wykształcenia a poziomem jego wynagradzania, nie są odczuwalne. Podkreślając budowę „gospodarki uczącej się” zaznacza, iż jego zdaniem nie tylko wiedza i wykształcenie, ale i doświadczenie decyduje o jakości budowanego kapitału ludzkiego [Przygodzki 2009, s. 62-63].

Poziom kapitału ludzkiego w Polsce, badany na podstawie liczby lat nauki, zdobytych kompetencji cywilizacyjnych takich, jak: dostęp do sprzętu komputerowego (zarówno w miejscu zamieszkania, jak i pracy), stopień znajomości języka angielskiego, korzystanie z wyszukiwarki internetowej, a także aktywność w formach dokształcania i kształcenia ustawicznego w roku 2009 osiągnął wartość wyższą (38,63 w skali znormalizowanej od 0 do 100) niż w roku 2007 (36,45). W badanym roku zmniejszył się nieznacznie odsetek podnoszących kwalifikacje, a także nastąpił nieznaczny wzrost liczby znających język angielski. Jednocześnie wzrosła liczba osób korzystających z wyszukiwarki internetowej i osób używających komputera. W ostatnich latach wzrósł poziom informatyzacji społeczeństwa, spowodowany m.in. faktem dorastania i wkraczania na rynek pracy pokolenia mającego od najmłodszych lat dostęp do narzędzi informatycznych. Pojawiły się również rozwiązania techniczne umożliwiające i ułatwiające np. prowadzenie działalności gospodarczej [Węziak-Białowolska i Kotowska 2009, s. 95]. Ponadto, mężczyźni osiągnęli wyższy poziom kapitału ludzkiego niż w tym samym okresie kobiety, chociaż uwzględnienie wieku spowodowało, iż rzeczywisty wniosek wymagał wyjaśnienia. Mianowicie w grupach kobiet i mężczyzn w wieku 15-34 i 35-44 lata wyższym poziomem charakteryzowały się właśnie kobiety. Statystycznie istotne różnice pojawiły się w grupach wiekowych: 15-34 lat, a także 45 lat i więcej. Najwyższy poziom odnotowano w grupie wiekowej 15-34 lata, zaś najniższy dla osób powyżej 45 roku życia. Poziom kapitału spadał wraz z wiekiem. Niższy był charakterystyczny także dla mniejszych miejscowości. Równocześnie osoby aktywne zawodowo charakteryzował jego wyższy poziom (niż w odniesieniu do osób biernych). Co więcej, w grupie aktywnych zawodowo osoby pracujące wyróżniał najwyższy poziom badanego rodzaju kapitału [*ibid.*, s. 96-98]. W 2013 roku odnotowano ponownie wzrost poziomu kapitału ludzkiego (wskaźnik osiągnął wartość 45,68). Wpływ na ten fakt miał przede wszystkim postęp w zakresie korzystania z nowych technologii. Mieszkańcy wsi

charakteryzowali się najniższym poziomem wyposażenia w kapitał ludzki, co może stanowić istotne zagrożenie i barierę rozwoju obszarów wiejskich. Jednocześnie wartość wskaźnika powinna determinować działania w celu niwelowania różnic między mieszkańcami miast i zamieszkującymi obszary wiejskie [Grabowska i in. 2013, s. 92-93].

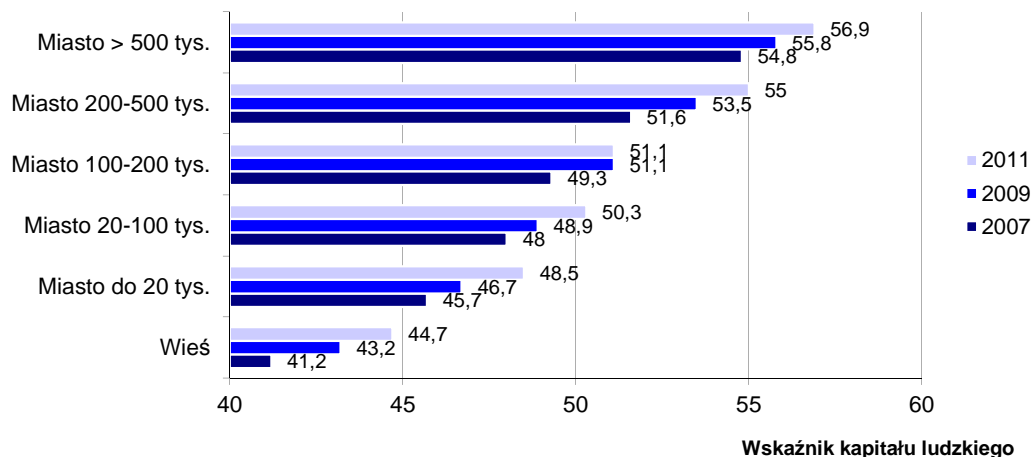
Jak wspomniano poziom kapitału ludzkiego w Polsce spada wraz ze zmniejszaniem się wielkości miejscowości. Na taką sytuację wpływ mają następujące czynniki:

- lepsza baza dydaktyczna większych miejscowości;
- duża koncentracja kapitału ludzkiego w miastach powyżej 500 tys. mieszkańców stanowiących ośrodki akademickie;
- wysoka koncentracja infrastruktury okołooświatowej w miastach powyżej 500 tys. mieszkańców;
- koncentracja kapitału ludzkiego w dużych miastach wynikająca z migracji dobrze wykształconych osób w poszukiwaniu atrakcyjnego miejsca pracy;
- a co się z tym wiąże - tworzenie w dużych ośrodkach atrakcyjnych miejsc pracy przez funkcjonujące tam przedsiębiorstwa [Węziak-Białowska i Kotowska 2011, s. 105].

W latach kolejnych, do 2011 r., we wszystkich klasach miejscowości, wyższym kapitałem ludzkim charakteryzowali się ponownie mężczyźni. Wyjątek stanowił rok 2007, w którym to kobiety zamieszkujące miasta do 20 tysięcy mieszkańców, a także obszary wiejskie cechowały się wyższym poziomem ww. kapitału. Różnice statystycznie istotne obserwowano w roku 2011 w miastach powyżej 500 tys. mieszkańców, w miastach powyżej 100-200 tysięcy w latach 2009 i 2011, w miastach z liczbą mieszkańców 20-100 tys. w całym badanym okresie., a w miastach najmniejszych (poniżej 20 tys. mieszkańców) w latach 2009 i 2011. W badanym okresie nie zaobserwowano statystycznie istotnych różnic między mieszkańcami wsi oraz miast z liczbą mieszkańców 200-500 tysięcy [*ibid.*, s. 105-107].

Poziom kapitału ludzkiego różni osoby pracujące (poziom najwyższy), bezrobotnych (poziom niższy) oraz osoby bierne zawodowo (najniższy poziom kapitału ludzkiego). Kobiety pracujące i bezrobotne cechuje wyższy poziom kapitału ludzkiego niż mężczyźni aktywnych zawodowo (pracujących i bezrobotnych). Według analizy sporządzonej w ramach *Diagnozy społecznej 2011* następuje kontynuacja wzrostowego trendu korzystania z nowoczesnych technologii, natomiast w zakresie innych elementów odnotowywany jest zbliżony poziom, a niekiedy nawet spadek. W ostatnich latach zmniejszyła się nieznacznie różnica w poziomie kapitału ludzkiego mieszkańców wsi, niemniej jednak osoby zamieszkujące obszary wiejskie są nadal wyposażone w najniższy poziom tego kapitału.

Wśród poszczególnych grup zawodowych rolnicy są w najbardziej niekorzystnej sytuacji. Niskie wartości kapitału osiągnięte przez tę grupę zawodową stawiają pytanie o możliwości podjęcia skutecznych działań w celu ich poprawy [Węziak-Białowolska i Kotowska 2011, s. 110].



Wykres 1. Przeciętny poziom kapitału ludzkiego w latach 2007-2011 według klasy miejscowości zamieszkania

Źródło: [Węziak-Białowolska i Kotowska 2011, s. 105]

1.5. Perspektywy i strategiczne założenia rozwoju kapitału ludzkiego w Polsce

Założenia Unii Europejskiej odnośnie kształtowania wysokiej jakości kapitału ludzkiego, wynikające z doświadczeń poszczególnych krajów członkowskich, znajdują odzwierciedlenie w dokumentach strategicznych z prognozą nawet do roku 2030. Odpowiednio wysoka jakość tego kapitału decydować może o sytuacji na rynku pracy, ale także stanowić narzędzie przeciwdziałania bezrobociu. Stanowi szansę większego poszanowania środowiska naturalnego, a dzięki temu - poprawy jakości życia i zdrowotności społeczeństwa. Jakość kapitału ludzkiego została wpisana jako znaczący czynnik innowacyjności zarówno w *Długookresową Strategię Rozwoju Kraju „Polska 2030 – trzecia fala nowoczesności”*, jak i w *obszar Konkurencyjna Gospodarka w Średniookresową Strategię Rozwoju Kraju*. Za podstawowe obszary uniemożliwiające pełne wykorzystanie kapitału ludzkiego w Polsce uznano:

- „1. Niewykorzystywanie potencjału młodej generacji, szczególnie na rynku pracy.
2. Trudną sytuację rodzin wielodzietnych (wzrost zagrożenia ubóstwem wraz ze wzrostem liczby dzieci w danym gospodarstwie domowym).
3. Opóźnianie bądź nawet rezygnacja z posiadania dzieci przez coraz większą liczbę rodzin.

4. niesprawnie funkcjonujący system transferów społecznych, niezapewniający odpowiedniego wsparcia dla osób, które powinny z niego korzystać oraz – w niektórych przypadkach - zniechęcający do podejmowania zatrudnienia.
5. Niską aktywność zawodową i społeczną osób starszych i system emerytalny niepromujący aktywności w starszym wieku.
6. Niski poziom zatrudnienia osób niepełnosprawnych, do czego przyczynia się między innymi niewystarczający dostęp do edukacji (w tym uczenia się przez całe życie), do usług wspierających i rehabilitacji, a także niedostosowana do specyfiki osób niepełnosprawnych - aktywna polityka zatrudnienia, jak również negatywna percepcja osób niepełnosprawnych.
7. Niedostosowany do zmieniającej się sytuacji demograficznej system opieki nad osobami starszymi, zwłaszcza niesamodzielnymi.
8. System edukacji w zbyt małym stopniu nastawiony na kształcenie kluczowych kompetencji koniecznych w życiu społecznym, obywatelskim i na rynku pracy.
9. Luki w kompetencjach i kwalifikacjach osób dorosłych w zakresach decydujących o dalszym rozwoju kraju, których nie wyrównuje edukacja formalna i boom edukacyjny.
10. Niedostosowany do potrzeb rynku pracy, anachroniczny i charakteryzujący się niskim prestiżem model kształcenia zawodowego.
11. Słabe upowszechnienie i nieefektywność form uczenia się dorosłych, co powoduje trudności w dostosowywaniu się pracowników do ciągle zmieniających się wyzwań rynku pracy.
12. Niedocenianie uczenia się w pracy i uczenia się praktycznego, jako podstawy dla nowoczesnego systemu uczenia się dorosłych.
13. Niewystarczająco efektywnie działający system służb społecznych, których celem jest wspieranie osób w poszukiwaniu i podejmowaniu zatrudnienia (szczególnie publiczne służby zatrudnienia) lub wspieranie osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, której nie są w stanie pokonać samodzielnie przy użyciu własnych sił i środków (instytucje pomocy społecznej).
14. Słabo rozwinięty system usług publicznych nie zapewniający powszechnego dostępu oraz wsparcia dla osób, które w wyniku deficytów lub dysfunkcji nie są w stanie uczestniczyć w pełni w życiu zawodowym oraz społecznym.
15. Niewystarczający postęp w zwiększaniu dostępności do kluczowych usług medycznych wysokiej jakości.

16. Niewłaściwe adresowanie działań profilaktycznych w obszarze zdrowia oraz niewystarczająca promocja zdrowego trybu życia, co skutkuje wciąż poważnymi nadwyżkami śmiertelności na wybrane schorzenia (w porównaniu do krajów UE).

17. Typowy dla większości społeczeństwa model spędzania czasu wolnego ograniczający wiele aktywności, które mogłyby przyczyniać się do wzrostu potencjału zdrowotnego i intelektualnego.

18. Brak polityki integracyjnej skierowanej do cudzoziemców (poza osobami objętymi ochroną międzynarodową).

19. Niewystarczająco rozbudowany system usług skierowanych do osób starszych pozwalający na maksymalne wydłużenie ich samodzielności i aktywności” [KPRM 2011, s. 1-3].

Pojęcie kapitału ludzkiego, jego mnożenie i rozwój staje się kluczowy, zwłaszcza w odpowiedzi na zmieniającą się sytuację demograficzną. Powstaje pytanie o przyszłe zasoby pracy, problem starzejącego się społeczeństwa. Zgodnie z dokumentem *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe* [Boni 2009, s. 90-117] uznano za niezbędne stworzenie nowoczesnego rynku pracy, elastycznego pod względem zatrudnienia, stosunkowo łatwe tworzenie miejsc pracy w zależności od potrzeb i kwalifikacji. W perspektywie oznaczałoby to wysokie zatrudnienie, naturalne przejście od kształcenia do aktywności zawodowej, przy niskim bezrobociu i dużej płynności oraz mobilności. Podkreślono zatem konieczność współpracy instytucji, zarówno publicznych, jak i niepublicznych, w zakresie doradztwa zawodowego, ale także wagę i rolę gwarancji bezpieczeństwa zatrudnienia.

Z kolei założenia Unii Europejskiej, stanowiące dla Polski podstawę formułowania celów strategicznych, dotyczące kapitału ludzkiego, sformułowane na najbliższe lata, wpisane zostały w strategię *Europa 2020* [Komisja Europejska 2010, s. 5] i dotyczą:

- wzrostu zatrudnienia (osiągnięcie poziomu 75 proc. uwzględniając zatrudnienie osób w grupie wiekowej 20-64 lata);
- podnoszenia poziomu wykształcenia (maksymalny odsetek osób przedwcześnie kończących edukację na poziomie 10 proc., natomiast osoby z wykształceniem wyższym powinny stanowić minimum 40 proc.);
- redukcji poziomu ubóstwa (zmniejszenie liczby osób zagrożonych realnym ubóstwem o 20 milionów).

W projektach *Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju „Polska 2030 – trzecia fala nowoczesności”* zdefiniowano pięć strategicznych obszarów: Zatrudnienie, Demografia,

Spójność społeczna, Zdrowie oraz Kompetencje i kwalifikacje obywateli. Zważywszy na fakt, iż niniejsza praca odnosi się do działań związanych z edukacją i procesem kształcenia analizowano głównie piąty z wymienionych obszarów: Kompetencje i kwalifikacje obywateli. Obszar ten dotyczy procesu zdobywania wiedzy formalnej, ale i nieformalnej. Istotnym problemem z punktu widzenia ekonomicznego jest przede wszystkim pytanie - czy Polska będzie zdolna do konkurowania na europejskim rynku pracy, oferując nie tylko niskie jej koszty, ale przede wszystkim wysoką jakość i kwalifikacje kadry. Obserwując rosnące ambicje Polaków pamiętać należy, iż częściej wybierać będą oni drogę kształcenia, która umożliwi im podjęcie zajęcia satysfakcjonującego niż jakiegokolwiek. W związku z tym należy zadbać przede wszystkim o spopularyzowanie kształcenia zawodowego odpowiadającego potrzebom rynku pracy [KPRM 2011, s. 5-9].

Na Polsce ciąży również odpowiedzialność za upowszechnienie edukacji najmłodszych oraz ustawicznego kształcenia dorosłych. Nie oznacza to wcale, że obszar edukacji tzw. formalnej, czyli kształcenia w placówkach szkolnych nie wymaga doskonalenia. Wyniki badań PISA⁴ wskazują co prawda na postęp w efektach kształcenia polskich uczniów w stosunku do uczniów pozostałych krajów OECD, niemniej jednak nadal zbyt nieliczna pozostaje grupa z wynikami bardzo dobrymi. Obecny system edukacyjny nie sprzyja zatem nieprzeciętnie zdolnym. Obrazują to przede wszystkim efekty osiągnięte w realizacji zadań wymagających kreatywności i pomysłowości. Obniżenie wieku, w którym dzieci rozpoczynają edukację, jak i wydłużenie okresu kształcenia obowiązkowego ma zatem sprzyjać wyrównywaniu szans edukacyjnych (również w kontekście rozwoju potencjału uczniów zdolnych). Aby jednak szanse te były rzeczywiście wyrównane należałoby zapewnić wszystkim dzieciom m.in. dostęp do wczesnej edukacji na odpowiednim poziomie. Wysoka jakość kształcenia opiera się na umiejętności rozpoznania szczególnych predyspozycji, nieprzeciętnych zdolności, jak również deficytów dziecka. Niezbędne staje się zatem wszechstronne wsparcie nauczycieli, wyposażenie ich w wiedzę i umiejętności sprzyjające pracy z uczniem o szczególnych potrzebach. Zadania, jakie stoją przed Polską w zakresie edukacji można zatem streścić w następujący sposób:

- budowanie nieograniczonego dostępu do wysokiej jakości wczesnej edukacji, zwłaszcza na obszarach zaniedbanych, w szczególności na obszarach wiejskich;
- stworzenie szans dla rozwoju i edukacji dzieci pochodzących ze środowisk zmarginalizowanych;

⁴ PISA (ang.) - Programme for International Student Assessment - Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów

- dbałość o warunki nauki dla dzieci rozpoczynających edukację szkolną, aby poprzez połączenie zabawy z nauką nabyły pozytywnych doświadczeń edukacyjnych;
- dbałość o wysoką jakość procesu kształcenia i szkolenia na wszystkich etapach edukacji; pobudzanie kreatywności i działań innowacyjnych u osób uczących się;
- utożsamianie procesu kształcenia i szkolenia z potrzebami gospodarczymi i społecznymi;
- dbałość o przygotowanie kadry pedagogicznej – praca nad kształtowaniem prestiżu zawodu nauczyciela, a także nad jego konkurencyjnością;
- wsparcie uczniów szczególnie uzdolnionych, pomoc w osiąganiu przez młodzież najwyższych wyników nauczania;
- kształtowanie wysokiego poziomu nauczania zawodowego adekwatnego do potrzeb pracodawców;
- rozwój aspektu praktycznego kształcenia ustawicznego, a także w oparciu o szkolenia odpowiadające potrzebom społeczno-gospodarczym;
- tworzenie jasnego systemu kwalifikacji, w tym uwzględnianie kompetencji zdobywanych w kształceniu nieformalnym;
- rozwój chęci i potrzeb poznawczych oraz kulturalnych poprzez takie formy i narzędzia jak internet, a także inne media (tradycyjne i nowe) [KPRM 2011, s. 9-10].

W tym samym dokumencie wskazuje się na istotny problem, jakim w bieżącej sytuacji jest brak dialogu społecznego. Proces jego prowadzenia pozostaje nadal w fazie ustalenia, głównie ze względu na nieustalony sposób reprezentatywności poszczególnych grup społecznych, indywidualności wizji poszczególnych podmiotów, często pozostających w sprzeczności z pozostałymi. Te elementy miałyby na celu udroźnienie procesu kształcenia, w którym udział podmiotów społecznych jest, zwłaszcza w perspektywie długofalowej, niezbędny.

Kształtowanie kapitału ludzkiego ma przebiegać sukcesywnie, począwszy od pierwszych etapów życia dziecka. W związku z tym, zgodnie z projektowaną strategią, polityka państwa w omawianym zakresie powinna opierać się o:

1. „Rozwój instytucjonalnej i pozarodzinnej opieki nad dziećmi w wieku od 0 do 3 lat”, tak określona zasada ma spełniać kilka potrzeb. Przede wszystkim, jak wynika z założeń, powinna wpłynąć na uwolnienie zasobów pracy, zaangażowanych dotychczas w opiekę nad dziećmi. Ponadto tworzenie pewnych spójnych, jednolitych

zasad wczesnej edukacji powinno sprzyjać zmniejszaniu się dystansu między dziećmi pochodzącymi z różnych środowisk. Ważne jednak jest podkreślenie faktu, że zgodnie z obowiązującą legislacją wprowadzone zostały regulacje w zakresie opieki instytucjonalnej najmłodszych.

2. „Poprawę dostępności i jakości edukacji przedszkolnej, w szczególności na terenach wiejskich”, w kontekście wyrównania różnic w dostępie do wczesnej edukacji między obszarem wiejskim a miastem. Jako pierwszy krok wskazano wprowadzenie regulacji prawnych ułatwiających tworzenie placówek wychowania przedszkolnego. Wskazano także potrzebę wsparcia prawnego i finansowego samorządów, ze szczególnym uwzględnieniem działań na terenach słabiej rozwiniętych.

Poza tym, aby wpłynąć na upowszechnienie wczesnej edukacji ważne by:

3. „Promować świadomość funkcji edukacyjnej, a nie tylko opiekuńczej przedszkoli i włączenie do edukacji przedszkolnej, a przez to podnoszenie ich kompetencji wychowawczych”, mówi się tu o koniecznej zmianie wizerunku przedszkola oraz udziału rodziców w jego funkcjonowaniu. Tym samym promocją należałoby objąć zarówno kształcenie samych dzieci, jak i rodziców [*ibid.*, s. 14].

W przypadku etapu edukacji obowiązkowej, wskazano na potrzebę pozytywnego wpływu na rozwój intelektualny, osobisty i społeczny młodego człowieka, zarówno przez szkołę, jak i inne instytucje, z którymi, w momencie kształtowania kluczowych kompetencji, ma do czynienia (biblioteki, instytucje kulturalne i sportowe, organizacje pozarządowe). Za konieczne do wprowadzenia i realizacji do 2020 roku uznano w zakresie edukacji przede wszystkim:

- zdecydowane wsparcie uczniów bardzo dobrych i najlepszych, a także pracę nad zmniejszaniem liczby młodych ludzi osiągających słabe wyniki, eliminowanie różnic między poszczególnymi szkołami;
- silne wzmocnienie kluczowych kompetencji: komunikacji, umiejętności i wiadomości matematycznych, informatycznych, językowych, przedsiębiorczości, innowacyjności, kreatywności, zainteresowania, dociekania, zadawania pytań, rozwiązywania problemów, aktywności, pracy w zespole, współuczestniczenia w działaniach społecznych [*ibid.*, s. 15].

Zważywszy na rolę narzędzi ICT w procesie kształcenia, a także plan budowania społeczeństwa informacyjnego, państwo analizuje sytuację i stawia sobie również w tej materii cele na przyszłość. Z uwagi na znaczne tempo zmian narzędzi technologicznych,

w wielu szkołach wyposażonych w system komputerowy wkrótce z pewnością wystąpi potrzeba jego modernizacji. Państwo sprzyja wprowadzaniu udogodnień umożliwiając np. prowadzenie dokumentacji szkolnej w formie elektronicznej (np. prowadzenie wyłącznie e-dziennika). Ponadto planuje się prowadzenie szkół, stosujących narzędzia multimedialne w różnicowaniu zajęć, również z uwzględnieniem autorskich pomysłów kadry pedagogicznej.

Omawiając czynniki wpływające na poziom kapitału ludzkiego należy zauważyć, że sukcesywnie poprawia się stan wyposażenia gimnazjów. Przykładem jest liczba komputerów w szkole - w roku 2003 1 komputer przypadał na 21 uczniów, a w roku 2009 na 11,5. Dyrektorzy szkół wskazują na znaczącą poprawę w tym zakresie, pozytywnie oceniając zachodzące zmiany. Za niedostatek uznaje się raczej brak odpowiedniego oprogramowania niż samego sprzętu. Niestety odczucie dyrektorów nie przysłania faktu, iż nadal 45 proc. zarządzających negatywnie ocenia stan wyposażenia w sprzęt i narzędzia do nauczania przyrody, nikła jest także liczba uczniów dobrych i bardzo dobrych w tych dziedzinach. W konsekwencji niewielkie jest zainteresowanie tego typu naukami w przyszłości [OECD (PISA) 2009, s. 24].

Stosowane w Polsce egzaminy zewnętrzne, stanowiące możliwość pomiaru kapitału ludzkiego, oceniane są pozytywnie, niemniej jednak wymagają ciągłego doskonalenia. Z uwagi na obowiązującą od 1 września 2009 roku nową podstawę programową kształcenia ogólnego mówi się o konieczności zmian w zakresie egzaminów i ich dostosowanie do ww. podstawy. Przedmiotowe modyfikacje są wprowadzane w różnych terminach w zależności od typu szkoły. W gimnazjum omawiany proces zakończył się w roku szkolnym 2011/2012, z kolei w szkole podstawowej będzie wdrażany do roku szkolnego 2014/2015 (kiedy to pierwszy raz zostanie przeprowadzony sprawdzian na nowych zasadach).

Wprowadzane w Polsce modyfikacje w zasadach przeprowadzania egzaminów zewnętrznych mają na celu zakończenie rozpoczętego w 2012 r. procesu, polegającego na trzykrotnym pomiarze postępów ucznia. Podstawę tego pomiaru stanowi wiedza z zakresu języka polskiego, obcego i matematyki [MEN 2013].

Wyniki osiągane przez polskich uczniów w ww. egzaminach zewnętrznych (o których mowa szerzej w rozdziale drugim) wskazują, że system kształcenia w Polsce nie odpowiada potrzebom uczniów szczególnie zdolnych. W związku z tym istnieje konieczność podejmowania działań mających na celu: doskonalenie nauczycieli w tym zakresie, organizowanie zajęć lekcyjnych, pozalekcyjnych, a także pozaszkolnych w celu rozszerzania wiedzy, tworzenie systemu finansowego i pozafinansowego motywowania uczniów do pracy

nad własnym talentem, a także stałą współpracę z rodzicami. Pojawia się przy tej okazji potrzeba analizy możliwości wprowadzenia elastycznych form kształcenia, zindywidualizowania drogi edukacyjnej ucznia szczególnie zdolnego, np. kosztem typowych zajęć klasowo-lekcyjnych. Wydaje się, że w omawianej sytuacji zasadna byłaby np. współpraca z pracownikami szkół wyższych w celu rozwijania zainteresowań i wiedzy. Programy tego typu są już z sukcesem realizowane. Przykład może stanowić projekt *Za rękę z Einsteinem*, którego celem było rozwijanie kluczowych kompetencji wiejskich gimnazjalistów w zakresie nauk ścisłych oraz technologii informacyjno-komunikacyjnej. Działania zostały skierowane nie tylko do uczniów, ale objęły również kadre pedagogiczną i placówki szkolne. W jego realizację została zaangażowana Politechnika Gdańska, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie oraz Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy w Bydgoszczy. Zadanie sfinansowano z budżetu państwa oraz Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego [Galik i in. 2008, s. 5].

Kwalifikacje i stopień przygotowania polskich nauczycieli, mierzony wynikami osiąganymi przez uczniów stanowi również kwestię problematyczną. Wyniki badań międzynarodowych oceniają przygotowanie polskich nauczycieli za niewystarczające. Przykładowo, badania TEDS-M⁵ wskazały problem w zakresie nauczania abstrakcyjnego myślenia i poszukiwania kreatywnych rozwiązań. Tego rodzaju deficyty przekazywane są uczniom i powtarzają się w wynikach egzaminów zewnętrznych. Za wadliwe uznaje się w systemie kształcenia nauczycieli:

- zbyt teoretyczne studia nauczycielskie;
- zbyt niską wagę zajęć praktycznych;
- wadliwą strukturę kształcenia pedagogów;
- często negatywną selekcję studentów;
- nieadekwatną ofertę doskonalenia zawodowego.

Planuje się zatem opóźnienie wieku, w którym dokonywany jest wybór zawodu nauczyciela aż do etapu rozpoczęcia studiów II stopnia, a także zwrócenie uwagi na rolę zajęć praktycznych. Ponadto postuluje się o uwzględnianie równocześnie kwalifikacji pedagogicznych osiągniętych w inny niż formalny, znany do tej pory sposób. Zmiany były i są nadal planowane z uwagi na fakt, iż obecny kształt systemu kształcenia nauczycieli ocenia się jako niemotywuujący. W planach rządu jest systematyczne podnoszenie poziomu wynagrodzeń kadry pedagogicznej. Działania mają być skierowane zarówno na system jej

⁵ TEDS-M (ang.) – Teacher Education and Development Study in Mathematics – Badanie kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli matematyki

wynagradzania, jak i mechanizm awansu zawodowego. Zmiany dotyczyć mają oddzielenia efektów pracy od jej stażu, a także zdecydowanego odbiurokratyzowania metod awansu zawodowego. Postuluje się także możliwość awansu poziomego, a także współdziałanie wszystkich podmiotów uczestniczących w systemie w ocenie pracy szkoły [KPRM 2011, s. 66-70]. Ww. zmiany zaczynają być wprowadzane w życie (np. w zakresie kształcenia praktycznego), niemniej jednak ich skutki będą odczuwalne za kilka lat. Proces kształcenia nauczycieli jest krytykowany nie tylko przez tę grupę zawodową, ale i przez przedstawicieli innych środowisk.

Jak słusznie podkreśla M. Kabaj sytuacja na rynku pracy danego państwa jest zdeterminowana przez pewne czynniki i sytuacje. Charakterystyczną cechą poszczególnych gospodarek jest konkretna liczba miejsc pracy. Są to stanowiska zróżnicowane zarówno pod względem charakteru, jak i wymogów w zakresie kompetencji, doświadczenia, czyli kwalifikacji. Z drugiej strony efektywność pracownika zależna jest w bezpośredni sposób od przygotowania do wykonywania pracy o określonym charakterze i specyfice. Zmieniająca się dynamicznie sytuacja, zarówno pod względem postępu technicznego, jak i modernizacji oraz restrukturyzacji wielu dziedzin życia powoduje, że niezbędne staje się kształcenie i posiadanie różnorodnych umiejętności i elastycznego ich pozyskiwania. Zdolność do szybkiej reakcji na zmieniającą się sytuację na rynku pracy staje się najbardziej pożądaną cechą człowieka jako podmiotu tego rynku. Problemem jest obecnie niedostosowanie struktur kształcenia do popytu na zawody deficytowe. Autor podkreśla wagę wykonywania pracy zgodnej z kwalifikacjami: „Trzeba, aby ranga i prestiż społeczny, wynagrodzenie nie były funkcją pozycji w hierarchii społecznej, ale jakości i sprawności wykonywanej pracy” [Kabaj 2010, s. 7-8].

Zważywszy na ww. fakt, założenia i wytyczne rozwoju poszczególnych sektorów życia gospodarczego nie mogą być skutecznie wdrażane bez związku z aktualną sytuacją społeczno-gospodarczą kraju. Celem kształcenia powinna być w związku z tym edukacja odpowiadająca potrzebom gospodarki danego kraju, a „dostęp do edukacji, jej jakość oraz osiągnięty poziom wykształcenia przez jednostkę w znacznej mierze determinują jej dorosłe życie i przekładają się zarówno na standard życia (dochody), jak i stan zdrowia” [Arak i in. 2012, s. 75].

Podsumowując rozważania dotyczące strategicznych założeń w zakresie edukacji warto odnotować fakt, iż w lutym 2012 roku komisarka unijna ds. edukacji, kultury, wielojęzyczności i młodzieży, Androulli Vassiliou stwierdziła, iż mimo podejmowanych działań cele oświatowe wskazane w *Strategii Europa 2020* są zagrożone. Państwa

członkowskie nie realizują ich na wymaganym poziomie. Programy wprowadzane w poszczególnych krajach oceniono negatywnie, niezbędna stała się zatem ich zasadnicza modyfikacja. Sektor edukacji uznano za priorytet, a jego sytuację określono jako wyjątkowo poważną, w konsekwencji wskazując na konieczność udzielenia przez Komisję Europejską niezbędnego wsparcia w celu umocnienia działań oświatowych [Council of The European Union 2012, s. 7-8].

Rozdział II Organizacja procesu kształcenia w Polsce

W rozdziale omówiono zasady i elementy organizacji polskiego systemu oświatowego, będące efektem reformy oświatowej z 1999 roku. W pierwszym podrozdziale wskazano zasady organizacji tego systemu, uwzględniając jego podstawowe założenia. Dokonano próby określenia stopnia ich realizacji z perspektywy kilkunastu lat funkcjonowania. Podrozdział 2.2 dotyczy powołanych wówczas jednostek oświatowych i roli nauczyciela w obecnych realiach oświatowych. W podrozdziale 2.3 scharakteryzowano nowe elementy systemu, jakimi są: programy, metody i narzędzia kształcenia, a 2.4 stanowi analizę osiąganych przez uczniów wyników kształcenia.

2.1. Zmiany organizacji systemu oświatowego

W 1989 roku wysnuto zasadniczy wniosek odnośnie słabej kondycji polskiego systemu oświaty. Stwierdzono, iż program nauczania nie sprzyja zdobywaniu wiadomości i kształtowaniu umiejętności przydatnych na wymagającym, zmieniającym się rynku pracy. Podjęto decyzję, iż reforma jest niezbędna, zwłaszcza w celu wyeliminowania nastawienia na zdobywanie wiedzy typowo encyklopedycznej. Działania skierowano ku zindywidualizowaniu procesu kształcenia, którego zasadniczym celem miało być zdobywanie wszechstronnego wykształcenia. Wprowadzone założenia reformy były przygotowywane od wielu lat. W latach dziewięćdziesiątych XX wieku przekazano gminom obowiązek finansowania szkół, przy czym już wtedy środki zapewnione przez państwo były niewystarczające.

Wprowadzenie reform w 1999 roku było przejawem dążenia Polski do stworzenia systemu oświaty zbliżonego do rozwiązań Europy Zachodniej [Banach 1998/1999, s. 12].

Postanowienia rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 15 lutego 1999 roku w sprawie podstawy programowej kształcenia ogólnego wskazały podstawowe standardy edukacyjne. Sprecyzowano zadania placówek oświatowych, określono elementy kształtowania ścieżki kształcenia i wychowania. Za priorytet uznano wówczas kształt, zakres i jakość pracy szkoły, mając na uwadze konieczność zreformowania przede wszystkim istoty i przebiegu procesu kształcenia (prymat ujęcia podmiotowego nad przedmiotowym).

Początkiem reform było powołanie w 1991 roku Biura ds. Reformy Szkolnej, które stworzyło *Dobrą i nowoczesną szkołę* – pierwszy zasadniczy projekt kompleksowej reformy w dziedzinie oświaty. Dokument stanowił podstawę przeprowadzania analiz i definiowania celów (miał przyczynić się do tworzenia planu działania). W ciągu dziesięciu lat powstało

wiele norm, np. *Podstawy programowe obowiązkowych przedmiotów ogólnokształcących*, w ramach których opisywano 21 rozpoznanych dziedzin edukacji, ujmowano w sposób syntetyczny zadania szkoły, treści kształcenia i docelowe kompetencje uczniów. W 1998 roku powołany został, przy ministrze edukacji, Zespół Koordynacji ds. Reformy Edukacji. Nową podstawę programową oparto o zasadę równowagi i komplementarności. Nowością było stworzenie również programu dla gimnazjum. Od 1 stycznia 1999 roku działaniem MEN utworzono centralną i okręgowe komisje egzaminacyjne [Śliwerski 1999, s. 30-36]. W konsekwencji do dziś standardy wymagań egzaminacyjnych opracowywane są centralnie, natomiast na szczeblu okręgowym przeprowadza się egzaminy i sprawdziany, a także analizuje się ich wyniki i formułuje wnioski oraz rekomendacje.

Genezą reformy oświaty, tak jak wszelkich reform jest sytuacja, w której przyjęty system norm, zasad postępowania nie wpływa w sposób istotny i korzystny na funkcjonowanie sektora. Powstaje wówczas pytanie o konieczność i zakres wprowadzania radykalnych zmian. Przeświadczenie o celowości przekształceń kończy etap niepowodzeń, aby na ich podstawie nastąpił przełom.

Mianem „świadomego aktu celowej interwencji w działanie instytucji społecznych” określał reformy A. Kamiński [1994, s. 26-27]. Podkreślał ich zasadność, gdy proste zmiany natury praktycznej zdają się być niewystarczające, a poczucie przekształceń wydaje się niezbędne. Pojawia się wówczas potrzeba zasadniczej, gruntownej modernizacji.

Wprowadzanie reform w każdej sytuacji doprowadza do naruszenia stabilności, niezależnie od prawidłowości i celowości działania. W aspekcie społecznym wywołuje niechęć, niepewność, prowadzi do ataków i krytyki. Istnieją opinie, że wcielenie w życie założeń reformy, a więc wdrożenie gruntownych zmian, musi bazować na aprobacie. Tylko w opisanym stanie istnieje szansa realnej możliwości aktywnego działania [Putkiewicz i in. 1999, s. 5].

Ideą reformy oświaty od samego jej początku było założenie centralnie prowadzonej polityki edukacyjnej oraz wyraźne zdecentralizowanie administrowania jednostkami oświatowymi. Za administrowanie przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów odpowiadają od tego momentu władze lokalne. Kwestie finansowe, organizacyjne oraz administracyjne powinny podlegać konsultacjom między szkołą a organem prowadzącym.

Zgodnie z raportem Międzynarodowej Komisji do spraw Edukacji dla XXI wieku [1998], ze względu na fakt, iż istnieje istotna współzależność między jakością edukacji a rozwojem jednostki i społeczeństwa, polityka oświatowa państwa (również formułowana w momencie reformy oświatowej) winna przeciwdziałać wykluczeniu społecznemu,

kształtować postawę społeczną człowieka w oparciu o indywidualne predyspozycje, wspierać procesy integracyjne, a także sprzyjać i promować kulturę mniejszości narodowych.

Moment rozpoczęcia reformy oświatowej, w opinii rządu, miał stanowić początek działań oscylujących wokół zagadnień oświaty wiejskiej. Jerzy Buzek [1999], ówczesny premier rządu Rzeczypospolitej Polskiej, prezentował wizję polityki skierowanej głównie w kierunku młodzieży wiejskiej. Powstała jednostkę oświatową, czyli gimnazjum, definiował jako element nowego systemu, wyrównujący szanse edukacyjne oraz cywilizacyjne polskiej wsi. Wskazywał na konieczność zdecydowanej reorganizacji sieci placówek szkolnych, zmodernizowanie systemu stypendialnego oraz wyposażenia szkół w zakresie pomocy dydaktycznych. Planowano również wprowadzenie narzędzi motywacyjnych wobec kadry pedagogicznej (dodatków mieszkaniowych oraz dodatkowych składników wynagrodzenia).

Wejście Polski w struktury Unii Europejskiej zmieniło wizję potrzeb i obraz funkcjonowania wielu sektorów, w tym także edukacji. Pierwsze lata nowej rzeczywistości stanowiły przygotowanie do podjęcia konkretnych działań. Obecnie, w momencie silniejszego zakorzenienia w strukturach UE, Polska stanęła przed obowiązkiem uwzględnienia europejskiej polityki również w zakresie oświaty. Fakt ten stanowił odpowiedź na niewystarczające efekty wdrażanych lokalnie (tu w znaczeniu krajowym) reform. Aby edukacja przyczyniła się do uczynienia z Europy silnej gospodarki, musi funkcjonować jako elastyczny, jednolity system. W konsekwencji Polska stanęła po raz kolejny przed koniecznością dokonania analizy sfery oświatowej i planowania zasadniczych jej przekształceń.

Pierwsze lata po wprowadzeniu założeń reformy wskazały na niedostateczne jej przygotowanie i sposób przeprowadzenia. Kompetencje potencjału kadrowego okazały się być niewystarczające. Ujawnił się deficyt elementu infrastrukturalnego oraz zaplecza finansowego. Nierówność w dostępie do edukacji stała się jeszcze bardziej odczuwalna. Pod znakiem zapytania stanęła jakość pracy placówek oświatowych. Metody pojmowane dotąd jako wyznacznik twórczego myślenia i silnie zindywidualizowanego podejścia nie sprawdziły się. Zbyt wiele nadziei pokładano w metodach aktywizujących, a świadomość konieczności realizacji założonych, ściśle określonych celów edukacyjnych wydała się niewystarczająca. W efekcie decyzji o likwidacji małych szkół redukcji uległo wiele placówek wiejskich [Denek 2002a, s. 6-7]. Po kilku latach od wprowadzenia reformy snuto obawy o poziom wiedzy, jako przykład wskazując przeciętne, zdaniem pedagogów, wymagania egzaminów i sprawdzianów [Denek 2002b, s. 144]. Konieczność powstania zreformowanej szkoły istniała w świadomości wielu, już kilka lat przed jej wprowadzeniem.

Proces ten wymagał jednak dogłębnej analizy i przygotowania, choćby przez wzgląd na jego specyfikę (otoczenie opieką najmłodszych). Podstawowymi elementami, które wpłynęły na sytuację oświatową w Polsce, były działania mające na celu:

- poprawę jakości całego systemu oświatowego, a także samych wyników kształcenia,
- stwarzanie równych szans w dostępie i uczestniczeniu w procesie edukacji,
- a także dążenie do budowania wyedukowanego społeczeństwa wiedzy, którego fundamentem stanie się informacja - umiejętność jej pozyskania i praktycznego wykorzystania.

Podkreślając równość w dostępie do edukacji mówi się o otwarciu drogi dzieciom niepełnosprawnym, uczniom z rodzin o niskim statusie materialnym, z domów, środowisk, w przypadku których wykształcenie nie jest uznawane za priorytet, ze środowisk opuszczonych, biernych i patologicznych. Założono podnoszenie jakości procesu kształcenia, wychowania, przygotowania do życia, do funkcjonowania w nowoczesnym świecie, do wyboru drogi zawodowej i życiowej. Każdemu etapowi edukacji przypisane zostały szczegółowo określone cele, adekwatne do wieku i predyspozycji człowieka. Obecna sytuacja systemu wskazuje, że dotychczas nie zniwelowano zasadniczych ograniczeń w dostępie do kształcenia, zatem ówczesne założenia, z różnych przyczyn nie zostały w pełni zrealizowane.

Od 1999 roku samorząd gminy został upoważniony do organizowania i prowadzenia placówek oświatowych (pomijając jednostki związane z realizacją zadań własnych). Co więcej, od tego momentu gmina może przekazywać na drodze porozumienia, prowadzenie jednostek innym samorządom [Ustawa z 25 lipca 1998 r., art. 1 pkt. 6 lit. d]. Pierwsze odczuwalne działania zmierzające do wprowadzenia założeń reformy edukacji wydłużyły kształcenie podstawowe, obowiązkowe z 8 do 9 lat. Wcześniej funkcjonującą 8-letnią szkołę podstawową zastąpiono procesem rocznego obowiązkowego przygotowania w klasie zerowej, 6-letniej szkoły podstawowej i 3-letniego gimnazjum. Od roku szkolnego 1999/2000 zadaniem własnym gminy stało się jednocześnie działanie w zakresie powoływania i prowadzenia przedszkoli specjalnych oraz przedszkoli i szkół z oddziałami integracyjnymi [*ibid.*, art. 1 pkt. 6 lit. c]. Zasadniczymi, stałymi na terenie całego kraju, składowymi systemu oświaty powszechnej, niezależnie od działań polityki lokalnej w tym zakresie, są elementy związane z organizacją i przebiegiem roku szkolnego, zasady tworzenia klas uwzględniające wiek dzieci kształcących się, a także podstawa programowa niezbędna do realizacji na danym etapie kształcenia. Rok szkolny trwa w polskim systemie

kształcenia około 185 dni, podzielony jest na dwa semestry zakończone klasyfikacją środkoworoczną lub końcoworoczną. W Polsce organizowany jest od września do czerwca.

W wyniku reformy rady gmin podejmują decyzje o założeniu przedszkoli i szkół. Informacje o tego rodzaju inicjatywach podaje się do publicznej wiadomości, informując przede wszystkim kuratorium oświaty. Gmina była i jest zobligowana, przy uwzględnieniu aktualnych przepisów, podpisać akt założycielski, ale także nadać placówce statut. Stworzona dokumentacja podlega weryfikacji przez kuratora, powinna zostać także przedłożona innym organom właściwym do nadzoru pedagogicznego. W przypadku uchylecia całości lub części postanowień statutu przez kuratora, jednostka jest uprawniona do wniesienia odwołania do ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania [Ustawa o systemie oświaty, art. 58, 60]. Obowiązkiem gminy (od 1999 roku) jest tworzenie rejestru placówek (przedszkoli, szkół podstawowych, gimnazjów), prowadzonych przez osoby fizyczne bądź inne niż jednostka samorządu – osoby prawne. Po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora gmina może podjąć decyzję o nadaniu szkole niepublicznej uprawnień szkoły publicznej [*ibid.*, 34a-34b, 82-85]. Jednym z założeń wprowadzanej reformy było rozdzielenie funkcjonowania gimnazjum i szkoły podstawowej. Początkowo było to niemożliwe, głównie z uwagi na ograniczone środki, jakimi dysponowano w ramach budżetów gminnych. Państwo wydłużyło termin realizacji zadania do 2004 roku, po którym wyodrębniono bazę dydaktyczną dwóch omawianych szczebli kształcenia (w celu dostosowania poziomu i warunków kształcenia do wieku dziecka i uniknięcia fikcyjnej zamiany dotychczasowej, 8-letniej szkoły podstawowej w 9-letni blok nauczania - połączonej szkoły podstawowej i gimnazjum). Obecnie prowadzenie zespołu ww. typów szkół wymaga pozytywnej opinii kuratora oświaty [*ibid.*, art. 62 ust. 5b].

Począwszy od roku szkolnego 2004/2005 zobligowano objęcie dzieci 6-letnich rocznym przygotowaniem do nauki szkolnej. Odpowiedzialność za wdrożenie ww. zmian nałożono na samorząd gminny. Według planów, 1 września 2011/2012 miał być dniem, w którym obowiązek przedszkolny będzie dotyczył dzieci w wieku 5 lat. Założenie miało na celu przygotowanie ich do podjęcia nauki bezpośrednio po rocznym przygotowaniu. Początek 2012 roku wiązał się jednak z modyfikacjami systemu. Obowiązek szkolny dla sześciolatków został odroczony do roku 2014, co oznacza, iż obecnie przygotowaniem przedszkolnym objętych może być więcej roczników, chyba, że decyzją rodziców dziecko podejmie wcześniej naukę w szkole podstawowej. Obecny kształt systemu edukacji i planowane zmiany przedstawiono w tabeli 1. Wyraźnie zaznacza się omówiona wyżej luka systemowa, która dotyczy dzieci 6-letnich.

Tabela 1. Obowiązek przedszkolny i szkolny w Polsce

Obowiązek kształcenia na poszczególnych poziomach edukacji	Wiek dziecka, w którym realizowany jest obowiązek kształcenia	
	Od 2011/2012	Od 2014/2015
Obowiązek przedszkolny realizowany w placówce wychowania przedszkolnego ⁶	Wiek 5 lat	Wiek 5 lat
Obowiązek szkolny realizowany w szkole podstawowej	Wiek 7-13 lat Etap I – kształcenie zintegrowane (7-10 lat) Etap II – nauczanie przedmiotowe (10-13 lat)	Wiek 6-12 lat Etap I – nauczanie wczesnoszkolne (6-9 lat) Etap II – nauczanie przedmiotowe (9-12 lat)
Obowiązek szkolny realizowany w gimnazjum (3-letnia szkoła średnia I stopnia)	Wiek 13-16 lat Etap III – nauczanie przedmiotowe	Wiek 12-15 lat Etap III – nauczanie przedmiotowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Rozporządzenie MEN z 27 sierpnia 2012 r.; Ustawa o systemie oświaty; Ustawa z 30 sierpnia 2013 r., Eurydice 2013, s. 2]

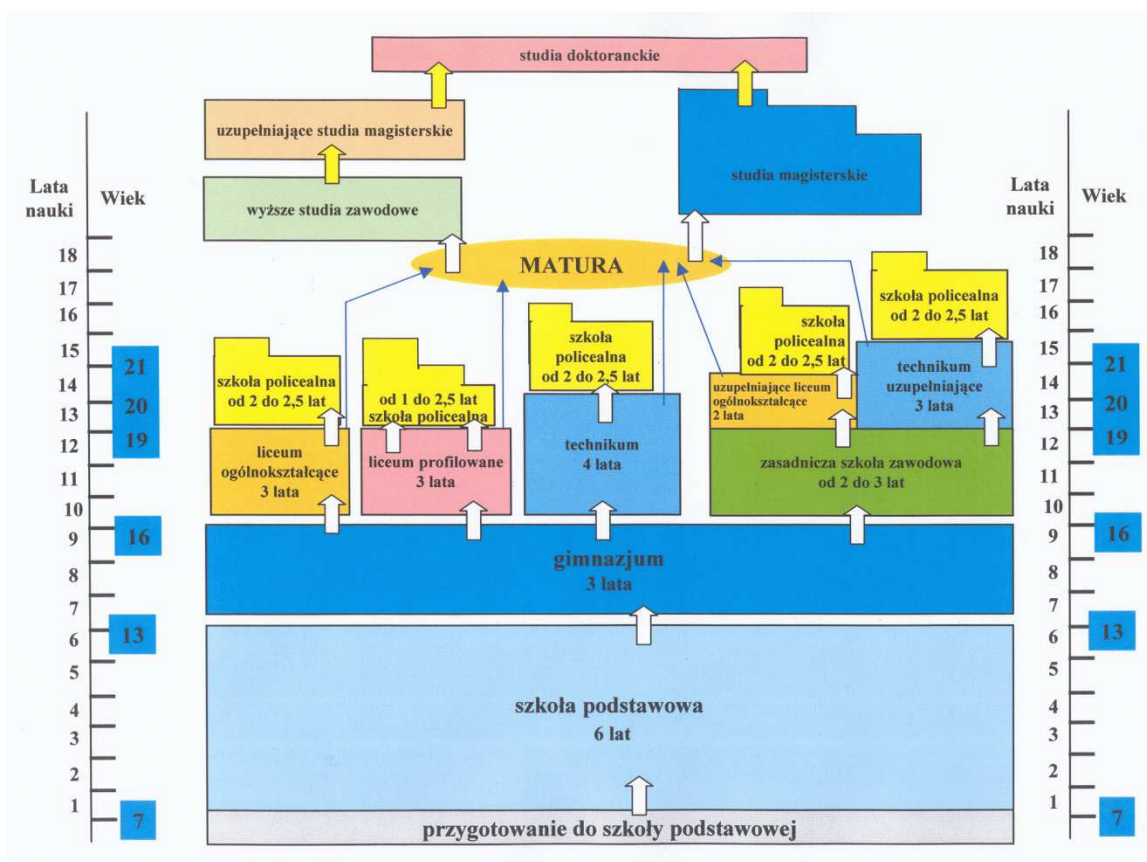
Po zakończeniu edukacji na poziomie podstawowym uczniowie są zobowiązani do kształcenia na poziomie gimnazjalnym. Gimnazjum jest w Polsce obowiązkową 3-letnią szkołą średnią, po ukończeniu której uczeń ma prawo dokonać wyboru dalszej ścieżki kształcenia. Dostępne na tym etapie rozwiązania stanowią:

- 2 lub 3-letnie zasadnicze szkoły zawodowe, których celem jest zdobycie zawodu; po zakończeniu szkoły zawodowej możliwe jest kontynuowanie nauki w szkołach o charakterze uzupełniającym: dwuletnim uzupełniającym liceum ogólnokształcącym i trzyletnim technikum uzupełniającym;
- trzyletnie liceum ogólnokształcące;
- trzyletnie liceum profilowane – kształcenie w profilach ogólnozawodowych z możliwością uzyskania świadectwa dojrzałości;
- czteroletnie technika – umożliwiające uzyskanie dyplomu kwalifikacji zawodowych oraz świadectwa dojrzałości.

Absolwenci szkoły średniej ponadgimnazjalnej mogą uzyskać kwalifikacje zawodowe podejmując kształcenie w szkołach policealnych. Nauka trwa od roku do 2,5. Z kolei chcący

⁶ Obowiązek przedszkolny może być realizowany nie tylko w przedszkolu, ale również w oddziale przedszkolnym prowadzonym przy szkole podstawowej, a także w innych formach wychowania przedszkolnego, jakimi są punkty i zespoły przedszkolne.

podjąć edukację na poziomie wyższym oprócz ukończenia średniego szczebla edukacyjnego muszą uzyskać świadectwo dojrzałości (rysunek 1).



Rysunek 1. Schemat systemu edukacji w Polsce

Źródło: [Kruszakin 2008]

Zgodnie z ustawą o systemie oświaty minister właściwy ds. oświaty może powołać (przy Ministrze Edukacji Narodowej) tzw. Krajową Radę Oświatową. Jest ona organem opiniodawczym oraz wnioskodawczym. Wniosek w sprawie jej powołania składają wojewódzkie rady oświatowe. Rada pełni rolę opiniującą w zakresie organizacji edukacji, samego systemu, polityki oświatowej, zagadnień finansowych, zakresu nauczania, a także aktów prawnych regulujących działanie i funkcjonowanie procesu. Jej kadencja jest przewidziana na 3 lata. Co istotne, do tej pory nie została powołana, zatem jej istnienie w polskim systemie jest wyłącznie teoretyczne. Innym organem o charakterze wspierającym jest Rada Edukacji Narodowej, pełniąca rolę doradczą (powołana 6 marca 2008 r.). W skład REN wchodzi 9 osób, a jej członkami są byli wiceministrowie edukacji. Zasadniczym zadaniem Rady jest przygotowanie opinii dla Ministra Edukacji Narodowej w sprawach zmian aktów prawnych oraz przekształceń o charakterze systemowym i organizacyjnym.

Rada pracuje z częstotliwością nie mniejszą niż raz na trzy miesiące, a przewodniczy jej Minister [Ustawa o systemie oświaty, art. 45; Zarządzenie Nr 4 MEN z 6 marca 2008 r.].

Organizację pracy szkoły wspierać mogą tzw. rady szkoły, pełniąc funkcje doradcze. Stanowią organ pomocniczy, pracujący m.in. nad uchwaleniem statutu szkoły, planem finansowym placówki, w zakresie występowania do nadzorujących o ocenę pracy szkoły lub samego dyrektora czy konkretnego nauczyciela. Może zajmować stanowisko w sprawie zmian, usprawnień, organizacji zajęć pozalekcyjnych i planu zajęć szkolnych. Najczęściej w skład rady szkoły wchodzi nauczyciele, rodzice i uczniowie. Przedstawiciele każdej z tych grup są wybierani przez ogół. Rada może gromadzić środki ze składek, a także pozyskiwać je z innych źródeł. O celu wydatkowania środków decyduje w regulaminie. Rada powinna liczyć co najmniej 6 osób, przy czym udział uczniów nie jest obowiązkowy [Ustawa o systemie oświaty, Ustawa z 26 stycznia 1982 r. dalej: Karta Nauczyciela, Rozporządzenie MEN z 21 grudnia 2012 r., Rozporządzenie MEN z 21 maja 2001 r.].

Istotną rolę w kształceniu dziecka odgrywają rodzice. Zgodnie z założeniami reformy oświatowej mieli oni odgrywać aktywną, istotną rolę w procesie edukacji ucznia. Współpraca szkoły z rodzicami przybierać może różne formy, z których najbardziej popularna jest tzw. rada rodziców. Działa ona w oparciu o regulamin, który określa m.in. jej strukturę, system pracy, a także sposób wyboru członków rady. Może wspierać radę pedagogiczną w sprawach wychowawczych, tworzeniu programów prozdrowotnych, profilaktycznych oraz zadań umożliwiających poprawę efektywności pracy szkoły. Od dnia 1 września 2007 r. powołanie rady rodziców jest w polskich szkołach obligatoryjne [Ustawa o systemie oświaty, art. 53-54]. Co więcej, założeniem reformy (niekonsekwentnie wdrażanym) było cykliczne przeprowadzanie badań, dotyczących oczekiwań, a także potrzeb uczniów i ich rodziców [MEN 2001, s. 25-27].

Doświadczenia wskazują, że założenia odnośnie szerokiej współpracy szkoły ze wskazanymi wyżej podmiotami i organami nie przynoszą oczekiwanych rezultatów. Teoretycznie przypisuje się im wiele ról. Jako jednostki współpracujące miały w zreformowanym systemie, w znaczący sposób przyczynić się do współtworzenia nowej rzeczywistości oświatowej. W praktyce nie są powoływane w ogóle, bądź funkcjonują, realizując zadania w zdecydowanie ograniczonym zakresie. Taki stan jest głównie efektem bardzo wymagającego rynku pracy, który w zdecydowanym stopniu dereguluje rytm życia rodzin. W ocenie nauczycieli bardzo niewielka grupa rodziców jest zainteresowana pracą szkoły, co świadczy o braku podstawowej współpracy między placówką edukacji a rodziną. Tylko co piąty pedagog wskazuje na zainteresowanie większości rodziców funkcjonowaniem

placówki. Brak aktywności w przedmiotowym zakresie uznawany jest przez nauczycieli za podstawowy problem funkcjonowania szkół zdecydowanie częściej niż np. stosowanie przez uczniów używek [Czapiński 2009, s. 94-95].

Niewielkie zaangażowanie i aktywność rodziców w życiu szkoły i procesie kształcenia dziecka pogłębia zagrożenie tzw. widmem przeciętności, które uznano za efekt reformy oświatowej z 1999 r. Zdiagnozowane zjawisko polega na braku możliwości rozwoju ucznia w szkole masowej, zgodnie z jego predyspozycjami i przejawianymi uzdolnieniami. Znikome zainteresowanie ze strony rodziców oraz ograniczone możliwości szkół w zakresie organizowania dodatkowych zajęć pozalekcyjnych wpływają na jego rozszerzenie i pogłębianie [zob. Karpińska 1999].

Inicjatywy szkolne mogą być powoływane również przez samych uczniów w ramach tzw. samorządu uczniowskiego. Tworzą go wszyscy uczniowie szkoły. Samorząd powinien dbać w szczególności o przestrzeganie praw ucznia, na które składa się m.in.: jawny system oceniania, możliwość zapoznawania się z programem nauczania, z wymogami w ramach konkretnych przedmiotów, możliwość współdecydowania o formach rozwijania zainteresowań, prawo do wydawania gazetki szkolnej, a także decydowanie, który z nauczycieli pełnił będzie funkcję opiekuna samorządu uczniowskiego [Ustawa o systemie oświaty, art. 55].

O wysokiej autonomii placówek szkolnych stanowić miał tworzony wraz z uczniami i rodzicami statut szkoły, jej misja, ale także regulamin, program wychowawczy oraz założenia i zasady dotyczące systemu oceniania. Celem tego rodzaju zabiegów było przekonanie środowiska o chęci współpracy i tworzeniu elementu wspólnego. Pomysł zawiódł głównie z uwagi na uznanie go za zbędny wymysł MEN, sprzyjający biurokracji, a nie aktywnym i innowacyjnym działaniom. Kuratoria oświaty, nie mając wytycznych w zakresie tworzenia ww. dokumentów przez poszczególne placówki oświatowe, weryfikowały je na podstawie ustalonego przez siebie schematu, bądź wołały ich po prostu nie przyjmować [Walczak i Zahorska 2008, s. 202].

2.2. Nowe jednostki oświatowe i rola nauczyciela w zreformowanym systemie edukacji

W efekcie reformy oświatowej z 1999 roku do polskiego systemu szkolnego wprowadzono nową jednostkę oświatową - gimnazjum⁷, nazywane także szkołą średnią I stopnia. Omawiany etap edukacji jest obowiązkowy i obecnie przewiduje kształcenie

⁷ Gimnazjum funkcjonowało w polskim systemie edukacyjnym do 1948 r.

młodzieży w wieku 13-16 lat. Nauka w gimnazjum, łącznie z edukacją na kolejnym etapie – w szkole ponadgimnazjalnej, stanowi proces jednolity, choć jest realizowany w dwóch różnych szkołach. Cel jaki przyświeca na obu wskazanych poziomach, określony został jako zdobycie przez uczniów pewnych określonych zasobów informacji i wiedzy. Mają one służyć możliwości wykorzystania ich w sytuacjach życiowych, a także wypracowaniu pewnych zasadniczych postaw ułatwiających właściwe reagowanie w sytuacjach codziennych. Absolwent gimnazjum powinien być zdolny do aktywnego pozyskiwania informacji, wiedzy, korzystać z niej świadomie, w celu poszerzania horyzontów myślowych i kreowania własnego światopoglądu. Wskazana jest także umiejętność reagowania na zmiany w otaczającym świecie, poddawanie analizie pozyskiwanych sygnałów i zdolność do krytycznego ustosunkowania się. Uczeń powinien sprawnie posługiwać się językiem ojczystym oraz językami obcymi [Rozporządzenie MEN z 27 sierpnia 2012 r., załącznik nr 4].

Poza pogłębianiem wiedzy i umiejętności poznawczych z dziedzin już mu znanych, uczeń wkracza na tym szczeblu w nowe obszary. W tym wieku rozpoczyna się kształtowanie postawy obywatelskiej, dokonywanie wyboru drogi kształcenia oraz rozpoznawanie predyspozycji zawodowych.

Jak już wcześniej wspomniano, w pierwszych latach po wprowadzeniu założeń reformy władze lokalne, dotknięte ograniczeniami budżetowymi, powoływały zespoły szkół, łącząc gimnazja ze szkołami podstawowymi. Obligatoryjne zagospodarowanie odrębnych lokali dla gimnazjum (najpóźniej w 2004 r.) wymusiło poprawę sytuacji tych jednostek. Stopniowo powstawać zaczęły nowe budynki, wyposażone w pracownie komputerowe, niekiedy również w sale przeznaczone do nauczania języków obcych. W konsekwencji infrastruktura szkół gimnazjalnych jest nowa, ponieważ budowana była od podstaw (co potwierdzają m.in. wyniki badań przeprowadzonych w toku niniejszej rozprawy).

Kilka lat funkcjonowania nowych jednostek oświatowych wywołało dyskusję środowiska oświatowego na temat celowości ich powołania oraz efektów funkcjonowania. Nauczyciele pracujący w szkołach ponadgimnazjalnych zwracali uwagę na zróżnicowany poziom wiedzy i umiejętności prezentowanych przez gimnazjalistów, widoczny w momencie zetknięcia się z rówieśnikami z innych szkół przy okazji rozpoczęcia nauki w szkole średniej. Wykorzystywanie różnorodnych, bardzo zróżnicowanych narzędzi kształcenia (m.in. podręczników), w opinii pedagogów, przyczynić się mogło do zachwiania stopnia opanowania podstawy programowej. W efekcie, w wielu szkołach ponadgimnazjalnych, pierwszy rok nauki bywał i bywa nadal przeznaczany na wyrównywanie różnic

edukacyjnych. Wspomniana konieczność wpływała negatywnie nie tylko na rozwój uczniów zdolnych, ale jednocześnie skracała w wyraźny sposób ścieżkę drogi edukacyjnej na poziomie średnim, uniemożliwiając pozyskanie informacji i nabycie umiejętności określonych dla tego etapu edukacji. W odczuciu nauczycieli naturalnie nasuwającym się rozwiązaniem byłby, w takim wypadku, podział klasy według kryterium nabytych wiadomości i umiejętności. Oczywiście ww. sposób pracy stałby w sprzeczności z podstawowym założeniem i celem samej reformy, a także z wymogami zintegrowanej Europy, zgodnie z którymi należy wyrównywać szanse, zdecydowanie niwelując różnice i dysproporcje. Ponadto tego rodzaju działania spotykają się ze sprzeciwem różnych grup społecznych zaangażowanych w proces kształcenia [Walczak i Zahorska 2008, s. 206-207].

Bazując na opinii środowiska nauczycielskiego, D. Walczak i M. Zahorska, wskazywały na pewne zmiany w mentalności młodych ludzi (obecnie absolwentów gimnazjum). Młody człowiek kończący ósmą klasę szkoły podstawowej w poprzedniej strukturze oświatowej był bardziej odpowiedzialny i zdyscyplinowany. Jego stosunek do obowiązków szkolnych odbiegał od dzisiejszego. Niewielkie wymagania, z jakimi uczeń spotyka się w szkole gimnazjalnej, zniechęcają go do udziału w zajęciach pozalekcyjnych i pozaszkolnych. Ocena niedostateczna nie motywuje skutecznie do aktywności w pracy nad swoimi słabościami. Pojawia się zuchwałe myślenie o pomyślnym ukończeniu kształcenia, pomimo deficytu wiedzy. Ponadto dostrzegalny jest spadek autorytetu nauczyciela. Zacierają się granice między dzieckiem i dorosłym, nauczycielem i uczniem. Zmieniają się także relacje społeczne między dziećmi a rodzicami. Rodzice chcą być partnerami swoich dzieci, które nie wiedząc na czym polega partnerstwo, wymuszają pewne zachowania od dorosłych, reagując agresją i buntem na wszelkie formy sprzeciwu. W ocenie nauczycieli niepokojący jest również poziom zdemoralizowania młodzieży. Przejawia się ona we wcześniejszym niż dotąd sięganiu po alkohol, narkotyki czy inne używki. W ocenie auterek szkoła gimnazjalna wywołuje w uczniach pewne złudne odczucia wejścia w dorosłe życie. Powszechne stają się opinie na temat pojawiającej się agresji - zwłaszcza wśród dziewcząt. Zdaniem nauczycieli agresja wśród młodych ludzi wywołana jest m.in. wpływem środków masowego przekazu. Młodzież nie ma autorytetów godnych naśladowania. Powyższe dowodzi wyraźnie, że niezbędne jest skuteczne wypełnianie zadań wychowawczych przez rodziców i rodzinę [*ibid.*, s. 207-209].

Założenia reformy systemu edukacji wprowadziły nowe, podmiotowe podejście również w stosunku do małych dzieci. Polegało ono na odejściu od oddziaływania jednokierunkowego: nauczyciel - dziecko (podejście przedmiotowe) na rzecz reakcji

dwukierunkowej: nauczyciel – wychowanek, wychowanek – nauczyciel [Kowalik-Olubińska 1999, s. 488]. Założenia tzw. otwartego stylu pracy określono jako:

- budowanie więzi emocjonalnych nauczyciela z wychowanekami, opieranie pracy na samodzielnych i indywidualnych predyspozycjach dziecka;
- analizowanie otoczenia, środowiska dziecka z uwzględnieniem badania tzw. społecznych stymulatorów, za jakie przyjmuje się w tym wypadku wymogi, przerastające nawet nieco jego możliwości;
- odrzucanie ogólnych form oceniania (np. „prawidłowo-nieprawidłowo”), na rzecz informacji typu „zbyt wysoko”, eliminowanie systemu kar i nagród w celu zastąpienia ich wypowiedziami, wskazówkami zgodnie z zasadą: nie oceniam dziecka, ale jego zachowanie [*ibid.*, s. 489-492].

W rozdziale pierwszym niniejszej pracy wskazano na korzyści wynikające z wczesnej edukacji. W związku z tym niezbędne wydaje się omówienie zasad organizacji procesu edukacyjnego małego dziecka. Zasadniczą jednostką, która od lat realizuje w Polsce zadania wczesnej edukacji, jest przedszkole publiczne. W placówce przedszkolnej prowadzone jest bezpłatne kształcenie i wychowanie (w czasie nie krótszym niż 5 godzin dziennie). Zadania są realizowane w oparciu o podstawę programową wychowania przedszkolnego [Ustawa o systemie oświaty, art. 6 ust. 1]. Liczebność przyjętych dzieci jest uzależniona od liczby wolnych miejsc, jakimi dysponuje przedszkole. Charakterystyczną cechą omawianego typu placówki jest realizowanie działań edukacyjnych i wychowawczych w roboczych dniach w ciągu tygodnia, przez minimum pięć godzin dziennie [Rozporządzenie MEN z 21 maja 2001]. Placówki publiczne są powoływane i finansowane przez samorząd gminny, lecz ww. czynności, zgodnie z ustawą, może równolegle podejmować fundacja, stowarzyszenie lub osoba fizyczna. W bieżącej sytuacji zadaniem rady gminy jest ustalenie wysokości opłat za korzystanie z placówki wychowania przedszkolnego w porze przekraczającej czas bezpłatnego kształcenia, przy ograniczeniu, że za każdą godzinę ponad bezpłatny wymiar opieki rodzice płacą nie więcej niż 1 zł [Ustawa o systemie oświaty, art. 14 ust. 5, art. 6 ust. 1 pkt 2]. Obok przedszkoli mogą być organizowane inne publiczne formy wczesnej edukacji (zespół wychowania przedszkolnego, punkt przedszkolny). Na podstawie art. 14a ust. 1 ustawy o systemie oświaty, kompetencje do tworzenia alternatywnych form edukacji przedszkolnej posiada rada gminy, dokonująca analizy sytuacji demograficznej i geograficznej gminy. Organ bierze pod uwagę m.in. usytuowanie najbliższej placówki od miejsca zamieszkania dziecka (wskazana odległość nie może przekraczać 3 km). W przypadku przekroczenia wskazanych w ustawie odległości (odległość ponad 3 km) gmina

jest zobowiązana do zapewnienia bezpłatnego transportu do najbliższej placówki publicznej zarówno dzieci, jak i ich opiekuna.

W ostatnich latach nastąpiły zmiany momentu objęcia dziecka obowiązkowym rocznym przygotowaniem przedszkolnym. Wczesna edukacja jest w Polsce obowiązkowa dla dzieci w wieku 5 lat (od 1 września 2011 r.). Ww. obowiązek rozpoczyna się z początkiem roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy ww. wiek. Powyższe regulacje określono w ustawie o systemie oświaty [*ibid.*, art. 14 ust. 1]. Decyzję o korzystaniu dzieci młodszych (od 3 roku życia) z dowolnych form wczesnej edukacji podejmują rodzice. Praktyka wskazuje, iż niezależnie od przepisów i teoretycznie nakreślonych szerokich możliwości, inne niż decyzyjność rodziców, czynniki mają wpływ na dostępność i uczęszczanie najmłodszych do placówek przedszkolnych. Problemem jest niewystarczająca, nieadekwatna do potrzeb lokalnych sieć placówek, ale także wysokie opłaty naliczane za korzystanie dzieci z placówek prywatnych. Dokonując analizy sytuacji politycy uznali, że „dopasowanie modelu edukacji do wyzwań współczesnego świata oznacza zarówno poszerzenie dostępu do wczesnej edukacji od trzeciego roku życia poprzez adekwatny rozwój sieci przedszkoli, jak i umiejętne łączenie funkcji egalitarnych systemu oświaty powszechnej z jego funkcjami elitarnymi – łowienia talentów” [Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów 2010, s. 9].

Od roku szkolnego 2009/2010 dzieci sześciolatnie mają prawo do edukacji szkolnej. Zgodnie z założeniami taki stan prawny miał obowiązywać do roku 2011/2012, stanowiąc etap przejściowy. W tym czasie o ewentualnym wcześniejszym rozpoczęciu edukacji szkolnej decydowali rodzice. Dla przedszkoli był to trudny moment, pięciolatki uzyskały prawo do korzystania z wczesnej edukacji, a tylko niewielka część sześciolatek zwolniła dla nich miejsca, podejmując wcześniej obowiązek szkolny. Plan był jednak wielokrotnie modyfikowany. Obecnie przyjmuje się, iż takim obowiązkiem będą objęte dzieci w roku szkolnym 2014/2015. O ile w momencie wprowadzenia możliwości podjęcia przez dzieci 6-letnie nauki w szkole podstawowej zainteresowanie ze strony rodziców było znaczne, o tyle w kolejnych latach wyraźnie spadło. Co więcej, rozgorzała szeroka dyskusja społeczna o słuszności objęcia dzieci 6-letnich obowiązkiem szkolnym. Przeciwnicy podkreślają przede wszystkim niedoinwestowanie szkół (niedostosowanie infrastruktury oświatowej do potrzeb małych dzieci), słabe przygotowanie zmian, brak jakichkolwiek standardów w przedmiotowym zakresie, niedostosowanie podstawy programowej do możliwości dzieci 6-letnich. Ponadto zwracają uwagę na fakt „odbierania dzieciom dzieciństwa” oraz nieodpowiednie przygotowanie nauczycieli. Zwolennicy wskazują natomiast na nowe

możliwości rozwoju, jakie otwiera nauka w szkole - na wyrównywanie szans edukacyjnych, szybkie i sprawne diagnozowanie ewentualnych dysfunkcji. Swoje przekonania opierają na doświadczeniach innych państw europejskich. Podkreślają jednocześnie aspekty typowo ekonomiczne, związane z brakiem opłat za szkołę i możliwością objęcia dzieci opieką w elastycznych godzinach (np. poprzez zapewnienie im opieki w świetlicy szkolnej) [Gazeta Wyborcza 2013]. Przy tej okazji warto zwrócić uwagę na miejsce przyjętych w polskim systemie oświatowym rozwiązań dotyczących wieku dziecka objętego kształceniem na tle innych państw europejskich. W roku szkolnym 2013/2014 obowiązek szkolny był realizowany w wieku 7 lat w szkołach Bułgarii, Finlandii, Litwy, Szwecji i Estonii. We wszystkich pozostałych państwach kształcenie rozpoczyna się między 4 a 6 rokiem życia [European Commission 2013, s. 2].

W Polsce wczesna edukacja może być realizowana również w innych placówkach. W tzw. zespole wychowania przedszkolnego zajęcia odbywają się w wybrane dni tygodnia, natomiast w punkcie przedszkolnym w sposób ciągły w trakcie roku, z wyłączeniem ustalonych przerw. Wymiar godzin realizowania podstawy programowej wychowania przedszkolnego wynosi minimum 3 godziny dziennie i minimum 12-20 godzin tygodniowo (w zależności od liczebności grupy). W obu ww. formach edukacja może odbywać się w grupach o liczebności 3-25 wychowanków. Na podstawie obowiązujących przepisów uregulowane zostały wymogi dotyczące funkcjonowania zespołów wychowania przedszkolnego i punktu przedszkolnego, m.in. w zakresie wyposażenia lokali [Rozporządzenie MEN z 31 sierpnia 2010]. Wczesna edukacja może być realizowana również w przedszkolach niepublicznych. Placówki te mogą obecnie liczyć na wsparcie finansowe, w związku z czym prowadzenie niepublicznego przedszkola zaczyna stanowić dobre źródło zarobków. W Polsce istnieje możliwość prowadzenia przedszkola niepublicznego przez stowarzyszenia, fundacje, spółki, osoby fizyczne. Placówki te muszą również spełnić szereg wymogów. Mogą być dofinansowane ze środków budżetu gminy, w wysokości co najmniej 75 proc. średnich kosztów utrzymania dziecka w placówce publicznej w danym roku (40 proc. w przypadku tzw. innych form) [Ustawa o systemie oświaty, art. 90 ust. 2b, 2c, 2d, 3c i 4]. W przeciwieństwie do przedszkola publicznego, w placówce niepublicznej możliwe jest pobieranie opłat, włącznie z zajęciami związanymi z realizacją podstawy programowej. Ponadto możliwe jest także ustalanie zasad rekrutacji. Ze względu na wyraźnie ograniczone możliwości finansowe gmin, prowadzenie jednostek wychowania przedszkolnego w innych dopuszczonych prawem formach wydaje się rozwiązaniem godnym powoływania i wspierania. Mimo wyższych opłat ponoszonych przez

rodziców, są one wybierane jako miejsce realizacji wczesnej edukacji ze względu np. na realizację zadań w mniejszych grupach przedszkolnych.

W Polsce funkcjonują również placówki typowo prywatne, które nie są zobligowane do spełniania wymogów określonych dla przedszkoli niepublicznych. Nie są dotowane z budżetu gminy, nie podlegają również żadnym kontrolom. Najczęściej spotykanymi formami takiej opieki są klubiki, akademie. Poziom zainteresowania tego rodzaju placówkami jest zróżnicowany, zależny głównie od kosztów świadczonych usług. Placówki te oferują często atrakcyjne rozwiązania, które są niewątpliwie ich zaletą. Byt jednostki prywatnej w dużym stopniu uzależniony jest jednak od sytuacji gospodarczej regionu, sytuacji materialnej rodziców, a także konkurencji rynkowej.

Przedszkolem publicznym zarządza dyrektor wyłoniony w drodze konkursu, przeprowadzanego przez władze lokalne. Szczegóły określone zostają w regulaminie konkursowym [*ibid.*, art. 36a]. Wychowanie przedszkolne jest organizowane z myślą o najmłodszych. Aby we właściwy sposób przyczyniło się do rozwoju dziecka musi uwzględniać m.in. wiek podopiecznych. Gmina jest zatem zobligowana do stworzenia odpowiednich warunków lokalowych i przestrzennych, a także do ciągłego dbania o jakość usług, w tym realizację inwestycji, remontów, wyposażenie placówek w środki dydaktyczne [*ibid.*, art. 5 ust. 7].

Ustawa o systemie oświaty nakłada na rodziców dzieci podlegających obowiązkowi wychowania przedszkolnego obowiązek zgłoszenia dziecka do odpowiedniej placówki, dbałość o uczęszczanie dziecka na zajęcia, a także zapewnienie warunków do nauki, w przypadku, gdy obowiązek jest realizowany poza placówką przedszkolną lub placówką innej formy wychowania przedszkolnego, jaka jest dopuszczalna na podstawie art. 16 ust.8 ustawy o systemie oświaty. Rodzice są również zobowiązani do informowania dyrektora szkoły podstawowej, w miejscu zamieszkania dziecka, o realizacji obowiązku wychowania przedszkolnego za granicą lub przy przedstawicielstwie dyplomatycznym innego państwa w Polsce [*ibid.*, art. 14b ust.1].

Według M.J. Szymańskiego kilka lat po wprowadzeniu reformy oświatowej zastrzeżenie budziło zbyt marginalne podejście do kwestii wychowania przedszkolnego. Podejmowane działania nie odpowiadały wówczas w pełni założeniom. Fakt ten uznawano za nielogiczny, zwłaszcza w odniesieniu do wagi przypisywanej procesowi kształcenia przez całe życie [Szymański 2004, s. 102]. Jednocześnie autor podkreśla, że etap wczesnej edukacji traktowany powinien być jako moment wyrównywania szans edukacyjnych, zróżnicowanych przez elementy środowiskowe i czynniki rodzinne. Praca na rzecz wyrównania warunków

kształcenia dzieci ze środowisk zaniedbanych, patologicznych może wpłynąć na poziom wykształcenia społeczeństwa [*ibid.*, s. 99].

Istnieją opinie, że obowiązujące w Polsce rozwiązania w zakresie wczesnej edukacji nie do końca wspierają rodziców w pełnieniu funkcji wychowawczych. Niezadowolający jest fakt ich minimalnego wpływu na realizację programów edukacyjnych, rozwijania umiejętności wychowawczych, czy też braku możliwości uczestniczenia w zajęciach razem z dziećmi. Postuluje się również o wzmocnienie jakości pracy instytucji, poprzez podniesienie kwalifikacji nauczycieli [Zespół Doradców Strategicznych Premiera Rady Ministrów 2008, s. 43]. Co więcej, fakt niewystarczającej liczby placówek wczesnej edukacji, w sposób zasadniczy wpływa na pozycję zawodową rodziców, w tym zwłaszcza matek wracających na rynek pracy.

Kilka lat po wprowadzeniu reformy oświatowej Cz. Kupisiewicz [2006, s. 85] ocenił kierunek zmian za zbieżny z zasadniczym celem polityki oświatowej państwa, jakim było upowszechnienie kształcenia w szkole średniej, a także praca nad wyrównywaniem szans edukacyjnych młodych ludzi. Pod wątpliwość poddał natomiast skuteczność wyrównywania szans na poziomie gimnazjalnym. Za bezspornie korzystne uznał potrzeby przeprowadzania reformy, za niedostateczne natomiast samo jej przygotowanie - słabą bazę materialną, a także negatywny stosunek kadry pedagogicznej do zaistniałych zmian. Potrzebę wprowadzenia kolejnych regulacji wywołała integracja Polski z Unią Europejską, wymuszając od państw członkowskich deklaracje konkretnych działań, a także stosując narzędzia monitorowania i kontroli harmonogramu ich realizacji.

Metody pracy z dziećmi i młodzieżą, obowiązujące przed wejściem w życie reformy oświatowej, okazały się mało skuteczne w odniesieniu do dorosłego życia, do potrzeb rynku pracy. „Wyzwaniom nadchodzącego XXI wieku może sprostać tylko człowiek wielostronnie wykształcony, zdolny do myślenia w kategoriach innowacyjnych i alternatywnych, energiczny, sprawny, wrażliwy na wartości, uznający je za dyrektywy postępowania, drogowskazy życia, czyli człowiek pełny” wskazywał wówczas K. Denek [1999, s. 61]. Niezbędne było zatem podjęcie działań mających na uwadze zasadniczą zmianę roli nauczyciela w systemie oświaty i procesie edukacji.

Wynikiem reformy było także założenie zmiany roli nauczyciela w środowisku szkolnym. Zastana przez tę grupę zawodową nowa rzeczywistość napotkała na jawny, zdecydowany opór. Dotychczasowa rola mentora, przekazującego wiedzę ulec musiała modyfikacji. Trudność sprawił wymóg nowego spojrzenia na proces kształcenia i system wychowawczy, a także miejsce samego pedagoga i ucznia. Odchodząca w przeszłość

rzeczywistość oświatowa umiejscowiła na dwóch przeciwległych biegunach procesu kształcenia ww. podmioty, a spoiwem łączącym była (uznawana za cel nadrzędny) przekazywana i przyswajana wiedza. Kompetencje nauczyciela dotyczyły jej przekazania, z kolei rolą ucznia był jej odbiór. Reforma edukacji miała zmodyfikować podstawowy element procesu edukacji w taki sposób, aby celem kształcenia było wyedukowane społeczeństwo, priorytetem stał się uczeń - jego indywidualne cechy osobowościowe, predyspozycje charakterologiczne, doświadczenie życiowe, posiadane umiejętności, możliwości (odnośnie tempa pracy, rozwoju i pogłębiania zainteresowań oraz talentów). Miejsce nauczyciela zostało określone jako współrzędne, partnerskie. Przypisano mu rolę przewodnika, dbającego o rozwój ucznia, ułatwiającego mu odkrywanie kolejnych etapów życia, zdolności, ale także rozpoznawania niebezpieczeństw i kształtowania właściwych postaw i reakcji w sytuacji zagrożenia. Takie innowacyjne podejście, zwłaszcza w odniesieniu do tempa zmian zachodzących na świecie, wymagało i wciąż wymaga od pedagoga wszechstronnej wiedzy, otwartego umysłu i aktywności [Rozporządzenie MEN z 27 sierpnia 2012].

Obecnie nauczyciel pełni wiele ważnych z punktu widzenia społecznego ról, które zwłaszcza w środowisku wiejskim wydają się być nieocenione. Diagnozując talenty i dysfunkcje dzieci, jako pierwszy odbiera sygnały o konieczności podjęcia tematu spotkań (np. rodzaju zajęć pozalekcyjnych). W specyficznym środowisku wiejskim kadra pedagogiczna powinna także dbać o uwzględnianie zwyczajów lokalnej społeczności i jej tradycji, aby wpływać na silne więzi między dziećmi, a miejscem ich pochodzenia i zamieszkania. Ponadto niezbędne wydaje się aktywizowanie współpracy dzieci i rodziców na rzecz środowiska lokalnego, w partnerstwie z samorządem lokalnym (np. w ramach wolontariatu). Co więcej, niejednokrotnie od nauczycieli zależy otwarcie się szkoły na podejmowane lokalnie inicjatywy, poprzez dialog z organem prowadzącym placówkę. W zmieniającym się świecie nauczyciel sprawuje nadzór i kontroluje osiągnięcia szkolne, dbając jednocześnie o kontakty z rodzicami, m.in. poprzez systematyczne przedstawianie im osiągnięć uczniów i proponowanie sposobu pomocy w sytuacjach tego wymagających. W szybko zmieniającym się świecie nauczyciel powinien podejmować nie tylko działania dydaktyczne i wychowawcze, ale także realizować zadania społeczne (zarówno w odniesieniu do społeczności szkolnej, jak i lokalnej). W niewielkich środowiskach, np. wiejskich, rola nauczyciela wydaje się tym bardziej odpowiedzialna. Placówka silnie zakorzeniona w lokalnych strukturach, z której korzystają i w której pracują mieszkańcy pobliskich terenów, staje się także miejscem wymiany życiowych doświadczeń,

rozwiązywania rodzinnych i społecznych problemów, którymi w innym, większym środowisku zajmują się powołane w tym celu instytucje [Brzezińska 2008]. Rola nauczyciela w ostatnich latach uległa modyfikacji, głównie w efekcie kryzysu wartości i kultury. Podstawą procesu kształcenia powinny być zasady i normy, wpływające na wychowanie człowieka. W świecie zachwiania podstawowych norm wychowawcza rola nauczyciela wydaje się utrudniona, ale tym bardziej niezbędna. Rolą nauczyciela jest dziś nie tylko kształcenie, ale także pobudzanie wrażliwości, tolerancji, szacunku wobec inności oraz aktywności wspólnotowej, a także budowanie poczucia odpowiedzialności. W środowisku pozbawionym instytucji kultury, szkoła (jej dyrektor i grono pedagogiczne) odgrywa zasadniczą rolę kulturotwórczą, niejednokrotnie jedyną. Fakt przypisania nauczycielom tak zróżnicowanych, ale jakże niezbędnych ról i zadań wskazuje, że rolą samorządu jest dbałość i troska o ich zaangażowanie i aktywność w środowisku lokalnym, m.in. poprzez odpowiednie zorganizowanie sieci placówek szkolnych i doboru kadry zarządzającej.

O sytuacji nauczyciela samorząd terytorialny jako organ prowadzący szkołę decyduje w sposób pośredni, ale niekiedy i bezpośredni. Przede wszystkim, decydując o zasadach przyznawaniu dodatków do wynagrodzenia, dodatkowych przywilejów, zasad wypłaty nagród, niejednokrotnie finansując zajęcia pozalekcyjne, a także aplikując w imieniu szkoły o dodatkowe fundusze zewnętrzne (także na zadania w zakresie doksztalcania kadry pedagogicznej) wpływać może na stabilność zatrudnienia pedagogów, motywując ich do pracy, decydując o warunkach jej wykonywania. Kształtując sieć placówek szkolnych samorząd wpływa na możliwość podejmowania dodatkowego zatrudnienia w placówkach funkcjonujących w niewielkiej odległości. Natomiast inicjując współpracę z lokalnymi instytucjami, nad którymi często sprawuje nadzór (tj. szkoły, biblioteki publiczne, itp.) budować może sieć lokalnej współpracy i wymiany doświadczeń przez kadre w nich zatrudnioną.

Ze względu na poziom odpowiedzialności ciężącej na pedagogach uznano, że muszą być oni odpowiednio przygotowani do powierzonych im zadań. Od momentu wejścia w życie reformy wymogi kwalifikacyjne wobec nauczycieli zmieniały się kilkakrotnie. Obecnie od nauczycieli wymaga się posiadania wyższego wykształcenia bądź ukończenia tzw. zakładu kształcenia nauczycieli. Nauczyciel musi posiadać odpowiednie przygotowanie pedagogiczne i spełniać wymogi kwalifikacyjne ustalone nie tylko w odniesieniu do etapu kształcenia, ale również w zależności od prowadzonych zajęć (np. przedmiotowych, praktycznej nauki zawodu, uzupełniających, języków obcych) [Rozporządzenie MEN z 12 marca 2009 r.].

Awans zawodowy omawianej grupy spotykał się zawsze z szeroką dyskusją. Według Karty Nauczyciela [art. 9a] funkcjonują cztery stopnie awansu zawodowego, tj.:

- nauczyciel stażysta
- nauczyciel kontraktowy
- nauczyciel mianowany
- nauczyciel dyplomowany.

Ze względu na fakt, iż wynagrodzenia stanowią zasadniczą część wydatków oświatowych (o których mowa w rozdziale szóstym niniejszej rozprawy) warto przybliżyć zasady dotyczące zatrudnienia nauczycieli, określone w art. 30 Karty Nauczyciela. Za podstawowe elementy wynagrodzenia uznano: część zasadniczą, dodatki (za wysługę lat, motywacyjny, funkcyjny oraz dodatek za warunki pracy), wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, a także nagrody i inne świadczenia wynikające ze stosunku pracy (poza świadczeniami z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych oraz dodatków socjalnych). Zasadnicza płaca nauczyciela jest uwarunkowana stopniem awansu zawodowego, kwalifikacjami, wymiarem zajęć obowiązkowych. Wysokość przewidzianych dodatków jest uzależniona od decyzji organu prowadzącego i odnosi się m.in. do takich spraw, jak np.: okres zatrudnienia, jakość pracy, sprawowane funkcje i powierzone stanowiska, a także ciężkie warunki pracy.

W pierwszym roku po wprowadzeniu reformy realizacja założeń wynikających z Karty Nauczyciela nie mogła zostać wprowadzona z uwagi na wadliwe kalkulacje Ministerstwa Edukacji Narodowej. Niewystarczająca część oświatowa subwencji ogólnej musiała zostać uzupełniona środkami pochodzącymi z budżetu gmin. Sytuację uregulowano do początku października 2000 r., kiedy to doszło do zwrotu zaległej kwoty wraz z ustawowymi odsetkami [Sprawka 2001]. Organy prowadzące szkoły tworzą fundusz na nagrody dla nauczycieli w wysokości co najmniej 1 proc. planowanych rocznych wynagrodzeń osobowych. Środki te są gromadzone z przeznaczeniem na wypłatę nagród dla nauczycieli i dyrektorów szkół. Oprócz tego, minister ds. oświaty gromadzi środki w wysokości 2015 średnich wynagrodzeń nauczyciela stażysty, z przeznaczeniem na przydzielane przez siebie nagrody [Karta Nauczyciela, art. 49 ust.1].

Karta Nauczyciela, w art. 42 ust. 3 reguluje jednocześnie tzw. tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych. W przypadku przedszkoli, szkół podstawowych oraz gimnazjów sytuacja przedstawia się następująco:

Tabela 2. Tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych nauczycieli prowadzących zajęcia dla dzieci w wieku przedszkolnym i kształcenia obowiązkowego

Rodzaj placówki oświatowej, w której realizowane są zajęcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze	Liczba godzin obowiązkowego wymiaru zajęć (tygodniowo)
Przedszkole, z wyłączeniem grup dzieci 6-letnich	25
Przedszkole i inne placówki przedszkolne – grupy dzieci 6-letnich	22
Szkoła podstawowa, gimnazjum, przedszkole specjalne, pałac młodzieży, młodzieżowe domy kultury, ognisko pracy pozaszkolnej, pozaszkolne placówki specjalistyczne, międzyszkolne ośrodki sportowe	18
Świetlice szkolne i pólinternaty, świetlice i kluby środowiskowe, młodzieżowe ośrodki socjoterapii, zakłady opiekuńczo-lecznicze dla dzieci, domy wczasowe dla dzieci	26
Internaty, bursy, ogródki jordanowskie, świetlice dworcowe, stałe szkolne schroniska młodzieżowe	30
Ośrodki diagnostyczno-konsultacyjne, młodzieżowe ośrodki wychowawcze, zespoły pozalekcyjnych zajęć wychowawczych zorganizowanych w zakładach opieki zdrowotnej	24
Poradnia psychologiczno-pedagogiczna	20
Biblioteki szkolne	30

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [Karta Nauczyciela, art. 42 ust. 3]

Po kilku latach nowej rzeczywistości oświatowej przedstawiciele poszczególnych środowisk rozpoczęli analizę efektów funkcjonowania w zreformowanym systemie. Kadra pedagogiczna za pozytywną uznała: konieczność dokończania się, zewnętrzne metody oceniania, szeroką dostępność nauczania języków obcych (zwłaszcza od najmłodszych lat edukacji szkolnej), swobodę w doborze środków dydaktycznych, metod oraz treści nauczania. Za korzystny uznano także wzrost zainteresowania środowiska lokalnego życiem szkoły, a także wprowadzaniem technologii informacyjnej. Niestety, nauczyciele zdecydowanie częściej zauważali negatywne aspekty reformy. Prawie 60 proc. z nich krytycznie wypowiedziało się na temat wprowadzenia gimnazjów oraz zbiurokratyzowania procesu kształcenia. Podkreślono wzrost problemów wychowawczych, agresji, wadliwy system awansu zawodowego, zbyt niskie zarobki, słabą bazę materialną (1/4 nauczycieli uznała bazę dydaktyczną za satysfakcjonującą, tyle samo – za niewystarczającą). Nauczyciele wykazywali zrozumienie wobec celów reformy, podkreślając jednocześnie konieczność uregulowania standardów pracy szkoły, w kontekście skupienia pełnej uwagi nauczyciela na jakości kształcenia [Pawlak i Sanojca 2008, s. 11-14].

W wynikach badań prowadzonych w odniesieniu do reformy oświatowej, trudno znaleźć takie, w których nauczyciele czuliby się współodpowiedzialni za efekty wprowadzanych zmian. Z jednej strony podkreślana jest niemożność realizacji programu

nauczania w krótkim, przewidzianym planem czasie, z drugiej - bariery w postaci blokady i słabego zainteresowania uczniów zagadnieniami związanymi z nauką. Nauczyciele negują system, w którym nie docenia się ich zaangażowania i pracowitości, stawiając, w ich odczuciu, wyłącznie na statystykę osiągniętych rezultatów. Ponadto brak odpowiednich środków, jakie samorządy przeznaczają lub mogą przeznaczyć na oświatę tylko potęguje uczucie niesprawiedliwości. Jak podkreślają autorki jednych z badań (Walczak, Zahorska), prezentowany przez pedagogów obraz nie do końca odpowiada rzeczywistości. W większości przypadków nauczyciele dobrze sobie radzą zarówno z uczniami, jak i we współpracy z ich rodzicami. Atmosfera przeprowadzanych badań, w przekonaniu autorek, nie może dowodzić jednoznacznie trudnej, przerastającej tę grupę zawodową sytuacji. Co więcej, obecny system umożliwia nauczycielom zdobycie dodatkowych środków, poprzez prowadzenie zajęć w innych placówkach szkolnych. Przyczyn odczuć pedagogów może być wiele. Mówi się o dużej presji społecznej dotyczącej idealnego obrazu nauczyciela. Kadra pedagogiczna, w opinii autorek, wyprzedzając ewentualne zarzuty dotyczące niezadowolających warunków kształcenia, skupia uwagę na elementach wpływających na osłabieniu ich pozycji i roli [Walczak i Zahorska 2008, s. 218-219].

Powyższe opinie są szczególnie istotne w aspekcie poglądu, że o sukcesie szkoły w dużej mierze decyduje osobowość nauczyciela. Jest ona: „w stosunku do jego wiedzy tym, czym opakowanie w stosunku do produktu i powinna być traktowana jako jeden z najistotniejszych czynników budowania wizerunku szkoły” [Fazlagić 2003, s. 34].

2.3. Modyfikacja podstawowych elementów procesu kształcenia

Od początku wprowadzania nowych rozwiązań oświatowych barierę stanowiło zreformowanie programu nauczania, uwzględniające zdobywanie wiadomości z wielu dziedzin (tzw. kształcenie zintegrowane). Tempo zmian dokonujących się we wszystkich aspektach życia wymusza od człowieka, nawet dziecka, elastyczności i wszechstronnych umiejętności. Wkraczając w etap nauki szkolnej uczeń staje się podmiotem szerokiego procesu rozwojowego, zależnego od umiejętności poznawczych nauczyciela, w jego odczuciu, zdecydowanie szerszych niż sam posiada. Taki stan rzeczy wskazywał już wiele lat temu K. Konarzewski [1995, s. 209] pisząc, że: „... mówi się o konieczności pokazywania w programach nauczania dystansu między środowiskiem szkolnym a otaczającym szkołę światem...”. Wizja nowej podstawy programowej opierała się zatem o zobrazowanie dostępności informacji i o możliwości jej praktycznego wykorzystania w życiu codziennym.

Tworząc założenia wprowadzanych zmian wskazywano, iż niezbędne jest wyposażenie dziecka w priorytetowe umiejętności, za jakie uznano: uczenie się, komunikację interpersonalną, pracę zespołową, aktywne rozwiązywanie problemów, obsługę komputera i znajomość języków obcych. Wymogi reformy zobligowały nauczycieli do szczególnej staranności w zakresie wymagań programowych. Otwierając przed nimi sposobność tworzenia autorskich rozwiązań programowych wymogła jednocześnie odpowiedzialność za efekty wprowadzonych indywidualnie metod. Stworzony wariant oceniano jako korzystny, zwłaszcza z punktu widzenia środowisk lokalnych, w których stanowił o wzbogaceniu i urozmaiceniu programu o elementy uwzględniające ich specyfikę.

Obok modyfikacji programów nauczania reformie podlegał także program wychowawczy. Przygotowanie dziecka do nauki, pracy, a przede wszystkim do życia musiało być oparte na fundamentalnych zasadach, które wpływałyby na świadomość, aktywność, lojalność i uczciwość. Rolę nauczyciela w tym zakresie określono jako indywidualizowanie podejścia, zaangażowanie się w sytuację dziecka. Dysfunkcyjność rodziny bezpośrednio przekłada się bowiem na rzeczywistość edukacyjną młodego człowieka. Jest nią m.in.: wychowanie w niepełnej rodzinie, alkoholizm, przemoc, pracoholizm rodziców, skomplikowane więzi rodzinne. Rolą nauczyciela w obecnej sytuacji społecznej jest konieczność otoczenia dziecka zrozumieniem. Wskazane jest również działanie wpływające na kształtowanie aktywnych społecznie postaw. Jeszcze kilkanaście lat temu to rodzice w zasadniczym stopniu dbali o wychowanie swoich dzieci, obecnie w coraz szerszym zakresie, zadania tego rodzaju przejmuje szkoła, zwłaszcza w sytuacji znaczącego zaangażowania rodziców w pracę zawodową.

W konsekwencji powziętych działań zaczęły powstawać nowe rozwiązania. System przyjęty przez daną placówkę szkolną miał być jawny, a wszyscy zainteresowani winni mieć do niego szeroki dostęp, m.in. poprzez możliwość zapoznania się ze statutem szkoły. Szkoła mogła od tej pory uwzględnić przyjęcie metody zaliczenia przedmiotu lub części przedmiotów bez uzyskiwania z niego oceny semestralnej czy końcoworocznej. W przypadku braku akceptacji przez ucznia ocen lub oceny niedostatecznej uczeń miał prawo przystąpienia do egzaminu poprawkowego. Co istotne, na podstawie decyzji rady pedagogicznej możliwa była promocja do kolejnej klasy, nawet w sytuacji niezdanego egzaminu poprawkowego (wyłącznie raz w ciągu danego etapu kształcenia). W systemie oceniania pojawiła się, przyznawana przez wychowawcę, nota z zachowania, uwzględniająca funkcjonowanie ucznia w środowisku szkolnym, respektowanie zasad współżycia społecznego i obowiązujących norm etycznych. Nie mogła mieć ona negatywnego wpływu

na promocję ucznia do następnej klasy (analogicznie - ukończenia szkoły). W momencie zakończenia kolejnych szczebli edukacyjnych uczeń podlegał tzw. egzaminom zewnętrznym, których standardy i formę regulowano centralnie. W nowej rzeczywistości oświatowej system oceniania miał pełnić szereg nowych funkcji:

- sprecyzowanie pewnych indywidualnych potrzeb ucznia i ewentualnych przyczyn pojawiających się niepowodzeń,
- obraz efektywności procesu kształcenia,
- narzędzie klasyfikowania uczniów, stopnia realizacji założonych celów kształcenia;
- metoda standaryzacji – miernik jakości pracy placówek, stanowiący o możliwościach porównawczych w zakresie wyników pracy poszczególnych szkół;
- sposób na ewaluację tworzenia programów nauczania [Chodnicki i in. 1999, s. 41].

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z 30 kwietnia 2007 r. [§ 3 ust. 2] w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów słuchaczy oraz przeprowadzania egzaminów i sprawdzianów w szkołach publicznych, cel oceniania wewnątrzszkolnego został określony jako:

1. przekazywanie uczniom informacji zarówno o osiągniętych rezultatach edukacyjnych, jak i o postępach tego procesu;
2. wsparcie w samodzielnym określaniu planów dotyczących rozwoju;
3. motywowanie ucznia do dalszej pracy;
4. informowanie rodziców, ale i nauczycieli o sytuacji ucznia, w tym o postępach, problemach, zagrożeniach, predyspozycjach i uzdolnieniach;
5. umożliwienie kadrze pedagogicznej dokonywania stosownych modyfikacji w zakresie działań dydaktycznych i wychowawczych.

Ocena mogła mieć jak do tej pory, charakter typowo dydaktyczny. Mogła również dotyczyć innych niż merytoryczne kwestii poznawczych, stanowiąc tzw. opinię społeczno-wychowawczą, pełniącą funkcję klasyfikacyjną i diagnostyczną.

Tworzony system oceniania jest zależny od szeregu czynników, którymi są m.in.: program wychowawczy szkoły, szkolne programy, narzędzia kształcenia, stosowane podręczniki, kompetencje kadry pedagogicznej, zakres wiedzy o środowisku szkolnym, otoczeniu zewnętrznym, predyspozycjach uczniów. Sformułowany przejrzysty wewnątrzszkolny system oceniania powinien zawierać następujące elementy:

- „Syntetycznie ujęte założenia pedagogiczne szkoły
- Określenie celów oceniania na poziomie szkoły.

- Przyjęte w szkole formy i sposoby oceniania, obejmujące skalę ocen bieżących i śródrocznych oraz ich wyrażanie.
- Przebieg procesu komunikacji z uczniami i rodzicami od momentu informowania o wymaganiach edukacyjnych przez sposoby sprawdzania osiągnięć edukacyjnych uczniów, sposoby udostępniania dokumentów dotyczących oceniania do uzasadniania ocen i informowania ucznia i jego rodziców o przewidywanych dla niego ocenach klasyfikacyjnych.
- Ocenianie zachowania wraz z procedurami i zasadami oceniania uwzględniającymi ocenę śródroczną.
- Ze względu na obecność uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi (np. dysleksja i inne) dokument formułuje sposoby ustalania wymagań dla uczniów o wskazanych potrzebach edukacyjnych.
- Klasyfikowanie i promowanie dotyczy zasad klasyfikowania śródrocznego, zasad poprawiania ocen klasyfikacyjnych, procedur przeprowadzania egzaminów klasyfikacyjnych oraz zasad określających egzamin poprawkowy, w tym wyrażanie zgody przez Radę Pedagogiczną.
- Zwalnianie z zajęć edukacyjnych w oparciu o dokumentację instytucji zewnętrznych np. Poradni Psychologiczno-Pedagogicznych (np. w odniesieniu do nauki drugiego języka uczniów z dysleksją, czy świadectw lekarskich w przypadku zajęć wychowania fizycznego).
- Tryby odwoławcze określające możliwości poprawiania ocen.
- Postanowienia końcowe wskazujące sposoby wprowadzania zmian”. [Kopaczyńska 2010, s. 326-328].

Uznaje się, że system oceniania sprzed reformy zupełnie nie przystawał do zakładanego, podmiotowego podejścia. Co ważne, aby zmiany stały się skuteczne, winny opierać się na transparentności, przejrzystości, jawności i bieżącym informowaniu uczniów oraz ich rodziców o znaczeniu i interpretacji oceny wyrażonej cyfrowo. Fakt ten jest istotny z punktu widzenia rozwoju dziecka, ale i jako narzędzie kontroli rodziców nad efektami jego pracy.

W obawie o ekonomiczne i efektywne zarazem wykorzystanie potencjałów i zasobów, każda podejmowana działalność podlega nieustającej weryfikacji i ocenie. Ocenianie w systemie szkolnym jest złożonym procesem, w którym oceniający są zarazem wielokrotnie ocenianymi. Dyrektor weryfikuje efekty pracy pedagogów. Rodzice oceniają

pracę szkoły i jej kadry, głównie w momencie dokonywania wyboru ścieżki edukacyjnej dla swoich dzieci. Szkoła jako placówka jest również kontrolowana przez odpowiednie organy (rady gmin oraz kuratorium) i instytucje zewnętrzne. Z kolei działania władz samorządowych, zarządzających oświatą lokalną, podlegają weryfikacji przez państwo i społeczność lokalną.

Szerokie założenia w zakresie zmian podstawy programowej oraz nowej metody oceniania spotkały się z mieszanymi odczuciami. Pojawiły się zarzuty wobec nauczycieli o podejmowanie kształcenia mającego na względzie wyłącznie efekty osiągane przez uczniów w egzaminach zewnętrznych. Przyczyną takiej sytuacji był fakt uznania wyników testów za jedyny sposób pomiaru efektów kształcenia danej placówki. Ważniejsze czynniki, jakie stanowić miały: uwarunkowania rodzinne, społeczne, emocjonalne przesunięte zostały w konsekwencji na drugi plan. Sytuacja pokazała, że wprowadzony system oceniania zewnętrznego jest korzystny z punktu widzenia obiektywizmu czy też możliwości porównania efektów pracy szkół oraz ich zmian w czasie, jednakże stosowanie wyłącznie mierników ilościowych nie może stanowić jedynego wyznacznika jakości nauczania w danej placówce. Niezbędne są w związku z tym informacje na temat stopnia realizowania zadań opiekuńczych i wychowawczych. Obiektywność stawianych sobie przez samą szkołę celów rozwojowych musi być niezaprzeczalna, zwłaszcza z uwagi na role i pełnione funkcje w danym środowisku lokalnym, ze względu na istniejące, diagnozowane problemy uczniów. Stawianie celów (nie tylko efektów kształcenia), a także określanie mierników założonych rezultatów daje pełen obraz jakości pracy szkoły.

Przez wiele lat nie istniała realna możliwość opisanie zjawisk edukacyjnych w Polsce, z uwagi na brak danych w tym zakresie. 1 stycznia 2005 roku weszła w życie ustawa, która wymogła na jednostkach samorządu terytorialnego gromadzenie danych dotyczących oświaty (w formie elektronicznej). Zestawienia tego rodzaju mają służyć jako jedno z podstawowych narzędzi polityki edukacyjnej państwa, element sprzyjający podnoszeniu jakości i upowszechnianiu edukacji oraz metoda usprawniania finansowania zadań oświatowych [Ustawa z 19 lutego 2004 r., art.1; Ustawa z 15 kwietnia 2011 r., art.1]. Ustawa przewiduje tworzenie bazy w oparciu o szereg szczegółowo określonych elementów, m.in.:

- dotyczących szkoły: nieruchomości, bazy lokalowej, wyposażenia, kosztów prowadzenia;
- dotyczących ucznia:
 1. związane z procesem kształcenia: wiek, płeć, klasa, oddział szkolny; wyniki ocen kwalifikacyjnych;

2. związane z miejscem pochodzenia: miejsce zamieszkania, sposób dojazdu, odległość miejsca zamieszkania do szkoły;
 3. sytuacji życiowej: korzystanie z pomocy materialnej, pomocy psychologiczno-pedagogicznej, korzystanie z różnych form wypoczynku w trakcie ferii lub wakacji;
- dotyczących nauczyciela: wieku, płci, przebiegu kariery zawodowej, wynagrodzeń, odpraw, dodatków itd.
 - pracowników niepedagogicznych;
 - innych organów prowadzących szkoły [Ustawa z 15 kwietnia 2011 r., art. 7-32].

Samo założenie tworzonej bazy powinno przynieść wymierne korzyści, dostarczając systematycznie informacji na temat stanu szkolnictwa polskiego. Jednocześnie jego rolą jest gromadzenie informacji i danych sprzyjających efektywnemu planowaniu.

Kilka lat po wejściu w życie założeń reformy negatywnie oceniono zbyt dużą ilość dostępnych podręczników, jak i samych programów nauczania. Szeroka oferta wydawnicza uniemożliwiła ich dogłębne rozpoznanie przez pedagogów, a w konsekwencji - dokonanie wyboru najlepszych. Fakt corocznej modyfikacji treści podręczników i związana z tym konieczność zakupu nowych, spotkała się z wyraźnym sprzeciwem ze strony rodziców. Autonomia nauczycieli wpływająca na ich aktywizację w zakresie prowadzenia zajęć nie do końca się sprawdziła, głównie z uwagi na nieprzemysłaną organizację samego procesu, ale także postawę samych nauczycieli. Niejednokrotnie występowali oni z nielogicznymi żądaniami dokonywania zakupów zbędnych pomocy lub corocznej ich wymiany, mimo marginalnych przekształceń treści książek⁸.

W październiku 1999 roku Ośrodek Badania Opinii Publicznej przeprowadził sondaż na temat opinii Polaków na temat wprowadzonej we wrześniu reformy oświatowej. Prawie połowa (48 proc.) spośród ankietowanych jako dobre oceniła warunki nauki w szkole w swojej okolicy, tylko 7 proc. uznało je za bardzo dobre. Ponad 1/3 badanych stwierdziła, że nie jest zadowolona z sytuacji i możliwości kształcenia. Stwierdzono następującą zależność: im wyższe było wykształcenie ankietowanego tym wyższy odczuwano poziom satysfakcji z oferty edukacyjnej. Ponadto pozytywne oceny były tym częstsze im lepszą opinię wyrażano na temat własnej sytuacji materialnej. W aspekcie miejsca zamieszkania większy poziom zadowolenia odnotowano wśród mieszkańców miast niż wsi. Ponad połowa ankietowanych (59 proc.) była, co do zasady zainteresowana przeprowadzoną reformą.

⁸ Od września 2014 r. podstawą kształcenia w pierwszej klasie szkoły podstawowej będzie darmowy podręcznik (*Nasz elementarz*), opracowany i wydany na zlecenie MEN.

Największe zainteresowanie odnotowano wśród osób z wykształceniem wyższym (86 proc.) i średnim (71 proc.), natomiast mniejsze w grupie osób z wykształceniem zawodowym (56 proc.) i podstawowym (36 proc.). Prawie co czwarta osoba (24 proc.) uznała czas wprowadzenia reform jako najlepszy możliwy, 33 proc. uznało, że bardziej korzystne byłoby nieznaczne przesunięcie jej w czasie, a 26 proc. opowiedziało się za przełożeniem reformy w dalszą przyszłość lub zrezygnowanie z jej wprowadzenia. Określając pożądane i zakładane efekty reformy ankietowani wskazywali na lepsze przygotowanie młodzieży do studiów (42 proc. pozytywnie oceniających reformę), lepsze przygotowanie do zawodu (41 proc.), poprawę wykształcenia całego społeczeństwa (38 proc.), a 37 proc. prognozowało, że zmiany spowodują podniesienie jakości pracy szkoły [OBOP 1999, s. 2-7].

We wrześniu 2002 roku opublikowano raport Instytutu Badań w Oświacie [Bednarek, Totoń i Wlazło 2002] na temat postrzegania reformy oświaty przez osoby związane ze środowiskiem oświatowym. Dyrektorzy pozytywnie ocenili większą swobodę pedagogów w realizowaniu treści kształcenia, stworzenie szansy utalentowanej i twórczej kadrze pedagogicznej i uczniom, różnorodność programową, podkreślanie pracy nad kształtowaniem umiejętności, ścieżki edukacyjne, wpływanie na aktywizację nauczycieli w zakresie metod pracy, wyrównanie szans edukacyjnych poprzez dostosowanie treści kształcenia do sytuacji i problemów uczniów. W gorszym świetle, jak już wspomniano w niniejszej pracy, reformę oceniali nauczyciele. Negatywnie omawiany proces oceniło 6,3 proc. spośród badanych, 40,09 proc. wypowiedziało się pozytywnie, wskazując jednak uwagi, zdecydowanie pozytywnie wypowiedziało się natomiast 47,3 proc. respondentów. Pojawiające się negatywne odczucia dyrektorów szkół dotyczyły nadmiernego, w ich opinii, obciążenia programów (a w konsekwencji uczniów) wiedzą encyklopedyczną, nadmiernej ilości możliwych do wyboru programów, niedostosowanie nowych możliwości do potrzeb uczniów słabszych.

W opinii nauczycieli programy szkoły podstawowej i gimnazjum nie są ze sobą skorelowane. Twierdzą nawet, że nauczanie w pierwszej klasie gimnazjum stanowi powtarzanie procesu prowadzonego na etapie kształcenia w szkole podstawowej, w klasie drugiej uczniowie zdobywają fragmentaryczną wiedzę, a w ostatniej uwagę skupia się na przygotowaniu do egzaminu. W konsekwencji w szkole średniej rola nauczyciela sprowadza się do uzupełnienia niedostatków z poprzednich etapów kształcenia i w efekcie skrócenie tego ważnego etapu do 1,5 roku. Pojawiają się także opinie o niesprawiedliwej metodzie badania efektów szkolnych poprzez system egzaminów testowych. Test, oceniany za pomocą

tw. „klucza”, w opinii wielu zamiast rozszerzać ogranicza twórcze myślenie [Walczak i Zahorska 2008, s. 209-210].

Podstawowym założeniem reformy było wyraźne odejście od wiedzy encyklopedycznej i skupienie uwagi na kształtowaniu i rozwijaniu: aktywności, samodzielności w formułowaniu myśli i wniosków, innowacyjności oraz przedsiębiorczości. Skoro jednak wychodzenie poza ramy, z którymi reforma miała walczyć, staje się wkraczaniem w kolejne ramy (o których mowa wyżej), proces rozwoju społeczeństwa informacyjnego wydaje się zagrożony.

Wątpliwym efektem reformy jest wyrównywanie szans edukacyjnych. W rzeczywistości, nauczyciele na poszczególnych etapach edukacji, będąc zmuszeni do pracy z uczniami o różnym poziomie przygotowania edukacyjnego, najczęściej obniżają jakość kształcenia. Jednym z dylematów jest na pewno likwidacja szkół zawodowych, która umożliwiała kształcenie i zdobycie zawodu uczniom o mniejszych aspiracjach. Stawiając sobie za cel osiągnięcia wyższego poziomu wykształcenia społeczeństwa doprowadzono do sytuacji, w której duża grupa słabo przygotowanych uczniów kończy wątpliwej jakości liceum ogólnokształcące. Następnie grupa słabych uczniów wybiera uczelnie prywatne, o niejednokrotnie niskim poziomie kształcenia, aby bez wysiłku, w krótkim czasie zdobyć wyższe wykształcenie [Walczak i Zahorska 2008, s. 211]. Problem pogłębia się z uwagi na realizację przez wiele polskich uczelni strategii pozyskania jak największej grupy studentów, na drugi plan odsuwając odpowiedzialność za jakość ich kształcenia [Ziejewski 2013, s. 275]. Kryzys gospodarczy, jaki stał się udziałem społeczeństw wielu państw europejskich w ostatnich latach, a także deficyt przedstawicieli wielu zawodów na rynku pracy, w tym głównie rzemieślników, wymusił na rządzących radykalną zmianę w pojmowaniu roli, jaką odrywa w systemie kształcenia szkoła zawodowa.

Lokalny charakter szkół, możliwość tworzenia przez samorząd założeń lokalnej polityki oświatowej, miał stworzyć ofertę ściśle odpowiadającą potrzebom społeczeństwa i gminnego środowiska. Wprowadzone w roku 1999 zapisy miały na celu m.in. podejmowanie działań kształtowania właściwych postaw i skutecznych reakcji na potrzeby zmieniającego się rynku pracy. Narzędziem, za pomocą którego planowano nawiązać relacje między szkołą a środowiskiem lokalnym, były zajęcia pozalekcyjne. Kilkanaście lat po reformie nie tylko nie wpłynęło na rozwój oferty ww. zajęć, co więcej, sytuacja finansowa samorządów doprowadziła do zdecydowanego ograniczenia działalności szkoły w odniesieniu do zadań pozalekcyjnych. W praktyce dyrektorzy szkół nie dysponują środkami, które umożliwiłyby podniesienie jej atrakcyjności. Sami nauczyciele najczęściej

nie są dodatkowo wynagradzani, a wszelkie podejmowane przez nich ponadprogramowe inicjatywy mają charakter wolontariatu [Nowosad 2011, s. 224-225].

Każda reforma generuje wysokie koszty. Nie jest bowiem możliwa efektywna modernizacja i zmiana bez konkretnego, szczegółowo określonego planu finansowego i harmonogramu jego realizacji. Przełom musi być podyktowany potrzebami oświatowymi, ale i uzasadniony czynnikami społeczno-gospodarczymi. Pozytywne długofalowe efekty są możliwe do osiągnięcia poprzez dbałość o wysoką jakość podejmowanych decyzji i bieżącą analizę sytuacji. Z kolei celem skutecznego przywództwa jest rozdysponowanie zadań pomiędzy jednostki uczestniczące w procesie, a następnie skuteczne i konsekwentne ich egzekwowanie i ocenianie. W taki sposób tworzy się stopniowo silne struktury stanowiące podstawę do stawiania realnych do osiągnięcia wskaźników [Mosakowski, Hunter i Nowak 2010].

Tabela 3. Czynniki wpływające na reformę oświaty

Czynniki wpływające na efekty reformy oświatowej	
negatywnie	pozytywnie
brak uzasadnienia czynnikami ekonomicznymi i społecznymi	dobrze uzasadnienie dla wprowadzanej reformy
niewzględnianie czynników osobowych i organizacyjnych	bieżące rozwiązywanie pojawiających się problemów
nieumiejętne rozpoznanie kontekstu i złożoności wprowadzanych zmian	skuteczny system monitorowania jakości
nieumiejętność identyfikowania i rozwiązywania problemów	analiza zależności między organizacjami
brak systemu oceny wprowadzanych zmian	wyznaczanie celów realnych do osiągnięcia
brak wsparcia praktycznego	koncentracja na realizacji ambitnych planów
słabe przywództwo	umacnianie reformowanych struktur i organizacji
brak wizji	stałe dostosowywanie celów do zmieniającej się sytuacji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Mosakowski, Hunter i Nowak, 2010]

Około 10 lat po wejściu w życie założeń reformy Ministerstwo Edukacji Narodowej stanęło przed koniecznością dokonania podsumowań, analiz i oceny reformy. W momencie utrwalenia integracji Polski z Unią Europejską uznano, że obecnie najbardziej zasadna w obszarze oświaty będzie koncepcja:

- „wzmocnienia autonomii samorządu lokalnego w zakresie organizacji zadań oświatowych;

- zwiększenia autonomii dyrektora szkoły w sprawach organizacji kształcenia i płac;
- wspierania aktywności obywatelskiej uczniów, rodziców i nauczycieli;
- obniżenia wieku szkolnego i dostosowanie do tego programów szkolnych;
- ułatwienia dzieciom rodzin migrujących kontynuowania nauki” [MEN 2007, s.1].

W tym samym czasie autorzy *Raportu o Kapitale Intelktualnym Polski* [Zespół Strategicznych Doradców Prezesa Rady Ministrów 2008, s. 71] stawiali pod znakiem zapytania efektywność stworzonego systemu oświaty, wskazując jednocześnie na jego niedostatki wymagające podjęcia natychmiastowych działań:

1. zwrócenie bacznej uwagi na jakość systemu edukacyjnego i jego utożsamianie z jakością pracy samych nauczycieli; konieczność podjęcia działań w celu zwiększenie atrakcyjności zawodu nauczyciela, zwłaszcza w kontekście możliwości rozwojowych (dbałość o zabezpieczenie finansowe i warunki uczenia się);
2. konieczność dostrzegania indywidualnych predyspozycji dziecka, zapewniając mu maksymalny rozwój; wykorzystanie narzędzi motywacyjnych dla kadry pedagogicznej i modyfikacja metod dydaktycznych;
3. stworzenie i zacieśnienie więzi z rodzicami;
4. zapewnienie równych szans rozwoju życiowego, ale także identyfikowanie talentów.

2.4. Efekty kształcenia w zreformowanym systemie oświatowym

Jedną z podstawowych możliwości pomiaru efektu wdrażanych działań oświatowych jest analiza wyników kształcenia osiąganych w sprawdzianach kończących szkołę podstawową i egzaminach gimnazjalnych. Wyniki uczniów szkół wiejskich potwierdzają istnienie zapóźnień cywilizacyjnych.

2.4.1. Wyniki sprawdzianów kończących szkołę podstawową

W 2010 roku zasadniczy test był rozwiązywany przez 383628 uczniów. Zawierał 20 zadań wielokrotnego wyboru oraz 5 zadań otwartych. Maksymalna liczba punktów do zdobycia wynosiła 40. Średni wynik uzyskany w zakresie czytania wskazuje na korzystną tendencję w rozwoju tej umiejętności. 74 proc. zdobytych punktów świadczy o radzeniu sobie ze stawianymi zadaniami w stopniu dobrym. Uczniowie potrafili bez trudu wyszukać w tekście informacji, dokonywali prostych wnioskowań, diagnozowali czas wydarzeń, a także charakteryzowali podmioty w nich występujące. Nieco większy stopień trudności (71 proc. poprawnych odpowiedzi) stanowiły zadania związane z koniecznością wykorzystania

w praktyce wiadomości znanych z teorii literatury. Problematyczne okazały się zadania związane z bardziej złożonym procesem myślowym, wymagające głębszej analizy, uwzględniające wiele elementów i faktów. Aż 80 proc. spośród uczniów nie potrafiło określić poprawnie funkcji porównania w utworze lirycznym. Za rozwiązanie zadania polegającego na zredagowaniu krótkiego tekstu uczniowie uzyskali średnio 76 proc. punktów. Świadczy to o dobrym wykształceniu przedmiotowej umiejętności. Przy okazji uczniowie stanęli przed szansą zaprezentowania swojego światopoglądu, wskazując i wyjaśniając wybór autorytetu. Młodzież zdecydowanie najczęściej charakteryzowała sportowców, a na drugim miejscu - osoby ze swojego bliskiego otoczenia. Postaci historyczne, artyści stanowili znacznie mniej liczne grupy.

Styl pracy, stosowanie zasad ortografii, interpunkcji stanowiły dla uczniów poważne bariery. Największą okazała się jednak leksykalna poprawność tekstu [CKE 2010c, s. 3-11].

Prawie 40 proc. uczniów nie potrafiło poprawnie odczytać danych (z harmonogramu lub kalendarza), co świadczyć może o braku dostatecznego skupienia i nieuwadze. W innym zadaniu, polegającym na odczycie dat, uczniowie nie popełniali już tylu błędów.

W trakcie badania umiejętności matematycznych uczniowie rozwiązywali zadania dotyczące własności liczb, figur, wymagające także sprawności rachunkowej. Większość z nich (70 proc.) potrafiła poprawnie zdefiniować działanie matematyczne adekwatnie do przedstawionego zadania z treścią, ale wielu z nich problem sprawiły działania arytmetyczne, w których popełniali błędy rachunkowe. W przypadku podjęcia właściwej drogi analizy poprawny wynik i jego przekształcenie na inną jednostkę długości dokonało 80 proc. uczniów. Uczniowie nie mieli natomiast problemów z ćwiczeniem dotyczącym umiejętności porównań różnicowych i ilorazowych. Z kolei najtrudniejszym zadaniem okazało się obliczenie długości trasy wyścigu. Prawie 1/4 uczniów otrzymała maksymalną liczbę punktów, ale aż 67 proc. szóstoklasistów nie wykazało się pomysłem na jego rozwiązanie. Uczniowie dość dobrze radzili sobie z obliczeniami dotyczącymi liczb w zakresie 100, natomiast gorzej z zadaniami dotyczącymi większych wartości, a także z liczbami dziesiętnymi. Uczniowie nie mają ugruntowanych umiejętności mnożenia, ponadto zadania rozwiązują nieuwważnie, nie weryfikując otrzymanych wyników.

W przypadku szkół wiejskich uczniowie osiągnęli wyniki słabsze niż ich koledzy z większych miejscowości. Średni wynik ucznia szkoły wiejskiej kształtował się na poziomie 23,50 punktów, ucznia z miasta do 20 tys. mieszkańców – 23,95, miasta od 20 tys. do 100 tys. mieszkańców – 25,15 i miasta powyżej 100 tys. mieszkańców – 26,41[*ibid.*, s. 7, 12].

W 2013 r. do zasadniczego testu przystąpiło 350614 uczniów, rozwiązujących 20 zadań wielokrotnego wyboru, a także 6 tzw. otwartych. Maksymalna punktacja możliwa do zdobycia wyniosła 40 punktów. Średni wynik osiągnięty przez dziewczęta był o 2 punkty wyższy od średniego wyniku osiąganego przez chłopców. Ze względu na fakt, iż spośród zdających egzamin 11,72 proc. stanowili uczniowie z dysleksją rozwojową wyniki prezentowano odrębnie dla tej grupy i dla pozostałych zdających [CKE 2013a, s. 5].

W 2013 r. najwyższe średnie wyniki osiągalni uczniowie szkół miast o liczbie ludności powyżej 100 tys. Największa różnica, podobnie jak w latach poprzednich, wystąpiła w porównaniu do wyników osiąganych przez uczniów szkół wiejskich (średnio uczniowie szkół wiejskich osiągalni o 3 punkty mniej niż uczniowie dużych miast) – tabela 4. Wyniki uczniów szkół wiejskich były również niższe od efektów osiąganych przez kończących szkoły miejskie, przy czym różnica wynosiła w tych przypadkach poniżej 3 punktów – liczba zdobywanych punktów (w każdym objętym sprawdzeniem elementem) była tym wyższa, im większa miejscowość (liczba jej ludności), w której funkcjonowała szkoła [*ibid.*, s. 10].

Tabela 4. Wyniki sprawdzianu kończącego kształcenie na etapie szkoły podstawowej w odniesieniu do wielkości miejscowości (średnia w 2013 r.)

Zakres	Kraj	Wieś	Miasto do 20 tys. mieszkańców	Miasto od 20 tys. do 100 tys. mieszkańców	Miasto powyżej 100 tys. mieszkańców
Cały test	24,03	23,00	23,2	24,4	26,1
<i>Czytanie</i>		7,0	7,2	7,4	7,8
<i>Pisanie</i>		6,1	6,2	6,4	6,8
<i>Rozumowanie</i>		4,0	4,0	4,2	4,6
<i>Korzystanie z informacji</i>		2,3	2,4	2,5	2,8
<i>Wykorzystywanie wiedzy w praktyce</i>		3,5	3,5	3,8	4,2

Źródło: [CKE 2013a, s. 10]

W obszarze czytania średni osiągnięty wynik wyniósł 73 proc. Uczniowie dobrze radzili sobie z zadaniami dotyczącymi wskazania bądź wyszukania elementu z tekstu. Nieco gorzej wypadało rozwiązanie zadań polegających na rozpoznaniu adresata i osoby mówiącej. Najtrudniejsze okazało się wskazanie rodzaju tekstu zilustrowanego przykładowym fragmentem. W obszarze pisania średni osiągnięty wynik wyniósł 63,4 proc. Bardzo wysoko oceniono umiejętności związane z argumentowaniem, gorzej tzw. sprawność językową. Stwierdzono słabe radzenie sobie z ortografią, interpunkcją, poprawnością językową (składniową i fleksyjną). Jedynie 41 proc. uczniów poprawnie rozwiązało zadanie w zakresie

korzystania z informacji, polegające na ustaleniu właściwego czasu zakończenia wskazanego kilkietapowego zdarzenia. Uczniowie dobrze radzili sobie z odczytywaniem informacji, ponownie znacznie gorzej z uwzględnieniem wielu informacji i faktów [*ibid.*, s. 14].

W odniesieniu do zadań matematycznych 71 proc. uczniów prawidłowo rozwiązało zadanie dotyczące wyznaczenia i porównania pól powierzchni a 64 proc. zadanie dotyczące ustalenia wagi. Najtrudniejsze okazało się dla uczniów zadanie w zakresie ustalenia powierzchni i objętości. Problemy wystąpiły także w przypadku konieczności wykazania się umiejętnością wnioskowania. Pozytywnym aspektem jest fakt wzrostu odsetka przystępujących do zadań wymagających zastosowania umiejętności w praktyce i uczniów osiągających najwyższe wyniki w ich rozwiązaniu. Warto zauważyć, że średnie wyniki osiągane w 2013 r. w województwie wielkopolskim były, obok zachodniopomorskiego, warmińsko-mazurskiego, świętokrzyskiego jednymi z najniższych w Polsce [*ibid.*, 15-16, 24].

2.4.2. Wyniki egzaminów kończących gimnazjum

W 2010 r. zestaw do rozwiązania przygotowany dla gimnazjalistów zawierał 29 zadań, z tego 20 wielokrotnego wyboru i 9 tzw. otwartych. W części humanistycznej testu średnia zdobytych punktów kształtowała się w okolicy 30,38 punktów, na 50 możliwych do zdobycia. Tak jak w poprzednich latach, tak i w roku 2010 uczniowie z większych miast (powyżej 100 tys. mieszkańców) zdobyli najwięcej punktów, ze średnią wynoszącą 31,95. Najśłabsze noty odnotowano w przypadku uczniów ze szkół wiejskich i małych miast do 20 tys. mieszkańców (średnio 29,51). Dziewczęta zdobywały średnio o 3 punkty więcej niż chłopcy. W przypadku szkół niepublicznych średni osiągnięty wynik był niższy niż w przypadku szkół publicznych i wyniósł odpowiednio: 31,71 i 30,3. Gimnazjaliści, jak w latach poprzednich, lepiej poradzili sobie z czytaniem i zrozumieniem tekstu (średnia 73 proc. punktów możliwych do zdobycia) niż z umiejętnością tworzenia własnej wypowiedzi pisemnej (48 proc.). Co ważne, zadania wymagające od uczniów wiedzy pozatekstowej przysparzały, tak jak w latach ubiegłych, najwięcej problemów. Ponadto, zdecydowanie lepiej młodzież radziła sobie z prozą niż z poezją. Analiza krótszych tekstów przysparzała mniej problemów, niż bardziej złożonych. Ponad połowa gimnazjalistów (60 proc.) nie potrafiła ocenić spraw publicznych i uzasadnić swojego stanowiska (w 2010 roku - odnośnie form wpływania obywateli na decyzje i działania samorządów). Struktura wypowiedzi pisemnej była zachowana, wykazano dbałość o ten element. Odnotowano jednak liczne błędy

stylistyczne, składniowe, leksykalne, fleksyjne, ortograficzne i interpunkcyjne. Zasadniczym uchybieniem był niewłaściwy szyk wyrazów w zdaniu. Uczniowie niezbyt dobrze radzili sobie z odmianą liczebników, zaimków wskazujących i dzierżawczych [CKE 2010b, s. 7 i nast.].

W przypadku zadań matematyczno-przyrodniczych uczniowie uzyskiwali średnio 23,9 punktów. Chłopcy zdołali uzyskać średnio 23,89 punktów, a dziewczęta 23,91. Czynnikiem różnicującym osiągnięte efekty egzaminów nie była płeć, a raczej miejsce zamieszkania. W przypadku szkół miejskich wyniki kształtowały się na poziomie 25,77 w dużych miastach i średnio 22,93 w szkołach wiejskich. Najłatwiejszym okazało się zadanie dotyczące odczytu danych z mapy i wykresu słupkowego. Pozytywne wyniki i efekty odnotowano w odniesieniu do ćwiczeń polegających na porównaniu, analizowaniu i interpretacji danych i wiadomości opracowanych w formie graficznej. Tego rodzaju umiejętności umożliwiły osiągnięcie wyników na poziomie 71-88 proc. Trudność sprawiły zadania polegające na analizie i wnioskowaniu popartym ugruntowaną wiedzą. Uczniowie nie potrafili udzielić odpowiedzi na pytania dotyczące m.in. układu okresowego pierwiastków, budowy jądra atomu itp. W przypadku zadań matematycznych łatwiejsze było przedstawienie rozwiązania metodą dedukcji, a także uzasadnienie udzielonej odpowiedzi na zadania typowe, ćwiczeniowe. Co ważne, w przypadku weryfikacji umiejętności czytania ze zrozumieniem tylko 1/3 uczniów we właściwy sposób odpowiadała na polecenie. Pozostali gimnazjaliści posiłkowali się posiadaną wiedzą, nie odnosząc się do treści polecenia. Nadal trudno mówić o sprawności rachunkowej młodzieży, wielu spośród młodych ludzi zupełnie nie analizuje uzyskanego wyniku, nawet jeśli jest on całkowicie abstrakcyjny (np. gotowanie 1/4 litr wody trwa według niektórych uczniów kilka godzin) [*ibid.*, s. 8, 17-24].

Test sprawdzający znajomość języków obcych polegał na rozwiązaniu 50 zadań zamkniętych, wielokrotnego wyboru, typu prawda-fałsz, a także dobieraniu wyrazów i określeń w pary. Sprawdzano umiejętność słuchania, czytania, a także właściwego reagowania. Średnie wyniki uzyskane w 2010 roku kształtowały się w następujący sposób:

- język rosyjski – 54 proc.
- język angielski i język niemiecki – 60 proc.
- język francuski – 68 proc.

Zdający egzamin z języka rosyjskiego i języka francuskiego osiągnęli zbliżone średnie wyniki w trzech badanych obszarach. W przypadku języka angielskiego wyniki kształtowały się następująco: odbiór tekstu słuchanego – 70 proc., czytanego – 55 proc. a reagowania językowego: 59 proc. Uczniowie, którzy wybrali język niemiecki uzyskali następującą

punktację: średnia osiągnięta ze słuchania: 53 proc., odbioru tekstu czytanego: 62 proc. a reagowania: 63 proc. Najmniej problemów sprawiły zadania sprawdzające znajomość podstawowych zwrotów. Gimnazjaliści właściwie wskazywali liczebniki, formułowali zapytanie o opinię czy powitanie. Równie dobre wyniki osiągała młodzież w zadaniach typu prawda-fałsz i uzupełnianiu dialogu tekstem. Najtrudniejsza okazała się konieczność wskazania wspólnego kontekstu między fragmentami tekstu, a także test wielokrotnego wyboru. Uczniowie szkół wiejskich osiągnęli niższe wyniki egzaminu z języka obcego niż uczniowie szkół miejskich [*ibid.*, s. 28 i nast.].

Wyniki egzaminu gimnazjalnego osiągnęte przez uczniów szkół wiejskich i miejskich wskazały na istniejące różnice między nimi. Za ograniczające dalsze kształcenie oceniano m.in. słabe wyniki gimnazjalistów z terenów wiejskich w zakresie znajomości języka angielskiego. W przypadku języka niemieckiego różnica była zbliżona do występującej między uczniami w odniesieniu do egzaminu części humanistycznej i matematyczno-przyrodniczej. Z kolei egzamin z języka rosyjskiego uczniowie ze środowiska wiejskiego zdali nawet z lepszymi wynikami. Zważywszy, że w latach 2008/2009, 2009/2010 i 2010/2011 wynik z egzaminu z języka obcego nie był wskazywany ani na świadectwie szkolnym, ani nie brano go pod uwagę podczas rekrutacji do szkoły ponadgimnazjalnej, założenie MEN dotyczące zrównania szans edukacyjnych i dostosowania kształcenia do wymogów nie sprawdziło się. Trzyletni okres karencji wpłynął nawet na pogłębienie dysproporcji w zakresie nauczania języka angielskiego. Ministerstwo Edukacji Narodowej, a także Centralna Komisja Egzaminacyjna stwierdzały, że wyniki egzaminu z omawianego języka w części podstawowej nie będą w kolejnych latach aż tak zróżnicowane z uwagi na ograniczenie wymagań w przedmiotowym zakresie. Autorzy opracowania stanowiącego uzupełnienie raportu *Angielski-czyja szansa?*, podkreślając dane Europejskiego Funduszu Rozwoju Wsi Polskiej, zebranych w ramach realizacji Programu Youngster prognozują skrajnie odwrotnie. Badaniami w zakresie znajomości języka objęto 3738 uczniów z 149 gimnazjów wiejskich. Uczniowie rozpoczynający trzecią klasę gimnazjum podczas testów przeprowadzonych czerwcu i we wrześniu 2011 r. uzyskali bardzo słabe wyniki. 80 proc. spośród nich kontynuowało naukę języka obcego rozpoczętą w szkole podstawowej. Prawie połowa (49 proc.) charakteryzowała się znajomością maksymalnie 30 proc. materiału wymaganego na egzaminie gimnazjalnym. Co prawda test Placement, którym objęto gimnazjalistów dotyczył przede wszystkim treści leksykalno-gramatycznych, które na właściwym egzaminie są poszerzone o rozumienie ze słuchu, znajomość funkcji językowych i środków językowych, zatem wyniki właściwe mogą się różnić od uzyskanych, niemniej

jednak prezentowane dane wskazują na dysproporcje w tym zakresie [Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, 2012].

W 2013 r., w części humanistycznej uczniowie uzyskali średnio 62 proc. punktów. Bez problemu rozwiązywane były zadania w zakresie wyszukiwania informacji bądź prostego wnioskowania. Trudniejsza okazała się analiza tekstu. Gimnazjaliści mieli również wyraźne problemy z dostrzeganiem związków przyczynowo-skutkowych. Najtrudniejsze jednak dla uczniów okazało się ćwiczenie wymagające przeprowadzenia samodzielnego procesu rozumowania matematycznego. W przypadku testu językowego niejednokrotnie wystąpiły problemy z redagowaniem tekstu. Średnie wyniki osiągnięte w 2013 r. przez uczniów gimnazjów wiejskich były, w odniesieniu do części humanistycznej z zakresu historii i wiedzy o społeczeństwie, z zakresu języka polskiego, części matematyczno-przyrodniczej z zakresu przedmiotów przyrodniczych i z zakresu matematyki, języka angielskiego, języka niemieckiego i francuskiego (w części podstawowej i rozszerzonej) każdorazowo niższe niż wyniki uczniów gimnazjów miejskich z miast od 20 tys. do 100 tys. mieszkańców oraz miast powyżej 100 tys. i zbliżone do osiągniętych w miastach do 20 tys. mieszkańców. Uczniowie szkół wiejskich osiągnęli wyższe wyniki w przypadku egzaminu z języka rosyjskiego, hiszpańskiego i włoskiego [CKE 2013b, s. 9] – tabela 5.

Tabela 5. Wyniki egzaminu gimnazjalnego w odniesieniu do wielkości miejscowości (w 2013 r.)

<i>Wielkość miejscowości</i>	<i>Liczba uczniów</i>	<i>Średni wynik (%)</i>
<i>Wieś</i>	135 671	60
<i>Miasto do 20 tys. mieszkańców</i>	73 687	60
<i>Miasto od 20 tys. do 100 tys. mieszkańców</i>	79 200	62
<i>Miasto powyżej 100 tys. mieszkańców</i>	91 040	66

Źródło: [CKE 2013b, s. 9]

Z koncepcji Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) prowadzone są od lat badania PISA. Z uwagi na cykliczność badań (co 3 lata) dostarczają one krajom uczestniczącym nie tylko informacji na temat jakości edukacji danego państwa na tle innych krajów, ale i pozwalają na ocenę zmian w procesie kształcenia, jakie zachodzą w danym kraju. Badaniu poddawani są uczniowie w wieku 15 lat, zakładając, że na tym etapie powinni

posiadać wiedzę odpowiednią i niezbędną młodemu człowiekowi w celu podejmowania decyzji dotyczących własnej przyszłości.

Badania przeprowadzane w 2009 roku wskazało zalety wprowadzenia gimnazjum oraz egzaminu zewnętrznego. Wyrazem tego było ograniczenie liczby słabych gimnazjalistów (zwłaszcza w czterech krajach: Finlandii, Estonii, Holandii oraz Polsce). Pozytywne efekty osiągnięto również w zakresie wiedzy przyrodniczej (choć w roku 2009 wystąpił on pierwszy raz i wymagał analizy w kolejnych latach). Wyniki nauczania przedmiotów matematycznych nie były w 2009 r. zadowalające [OECD (PISA) 2009].

W ostatniej dekadzie poprawiły się efekty nauki czytania i interpretacji tekstu. Poprawę odnotowano na Łotwie i w Portugalii, lepsze wyniki odnotowano także w Niemczech i na Węgrzech, ale w tych krajach nie były one aż tak znaczące. W 2000 roku średnie wyniki polskich uczniów odnoszące się do kształtowania wiedzy i umiejętności matematycznych były zdecydowanie niższe niż średnie w OECD, a w roku 2009 takie jak średnia. W ostatniej dekadzie za duży sukces należałoby uznać zmniejszenie się odsetka młodzieży osiągającej najniższe wyniki (najwyżej pierwszy poziom umiejętności). Analiza wskaźnika grupy najslabszej uznawana jest za najlepszy sposób monitorowania postępów jakości kształcenia. Jednocześnie wskazuje na poziom zagrożenia wykluczeniem społecznym, określając prawdopodobieństwo potencjalnego przedwczesnego ukończenia nauki formalnej [*ibid.*].

Badanie umiejętności czytania jest rozpatrywane w badaniach PISA w czterech kontekstach:

1. Pierwszy z nich to tzw. kontekst osobisty, zgodnie z którym czyta się tylko dla własnych potrzeb;
2. Ujęcie publiczne – to zapoznawanie się z treścią istotną społecznie;
3. Kontekst zawodowy, pozwala uruchomić zmysły w celu poznania treści na temat zawodowy;
4. Aspekt typowo edukacyjny, a więc odnośnie treści niezbędnych do nauki.

Zadania stawiane przed uczniami polegają na:

- „wyszukiwaniu informacji;
- zrozumieniu sensu tekstu
- rozwinięciu interpretacji;
- poddaniu refleksji oraz ocenie treści tekstu;
- poddaniu refleksji oraz ocenie formy tekstu” [OECD (PISA) 2009, s. 24]

Fakt spadku osiągnięć uczniów w zakresie czytania (w roku 2009 w porównaniu z roku 2000) generuje pytania o przyczyny takiego stanu. Obok Lichtensteinu (wzrost o 17 pkt) Polska (21) jest państwem, któremu udało się awansować do grupy krajów osiągających wyniki powyżej średniej. Kilkukrotne badania (również w poprzednich edycjach) wykazały, że z czytaniem i interpretacją najlepiej poradzili sobie uczniowie Korei i Finlandii. Z kolei państwa, w których na przełomie lat wynik się poprawił to Peru, Chile, Albania. Największy spadek wystąpił w Irlandii (o 31 pkt). Słabe i mocne strony dotyczą zarówno uczniów dobrych, jak i słabszych. Jest to dowód na cechę szkoły, nie samych uczniów. Jako słabość wskazuje się w takim ujęciu braki w elastyczności podejścia do możliwości i rodzaju problemów ucznia. Ponadto podkreślane są również nieodpowiednie ćwiczenia przeprowadzane w celu rozwijania umiejętności. Wyniki trudniejszych zadań wskazują, że najlepsi uczniowie polskich szkół mieli wyraźne problemy z ich rozwiązaniem. Świadczy to o tym, że polska szkoła nie w pełni sprzyja uczniom utalentowanym. Polscy uczniowie, w porównaniu z uczniami z innych państw, nie potrafili m.in. właściwie argumentować zasadność zajmowanego stanowiska [OECD (PISA) 2009].

Uczniowie polskich szkół zdobywali mniej punktów przy okazji rozwiązywania ćwiczeń polegających na dostrzeganiu wspólnego kontekstu dla różnych tekstów (26,8 proc. dobrych odpowiedzi przy osiągnięciu 35,5 proc. w zadaniach wyszukania konkretnej informacji w tekście). Wskazali tym samym deficyt umiejętności wyjścia poza ramy interpretacji szkolnych. Zdiagnozowano silną zależność między poziomem osiągnięć ucznia a pozycją społeczną rodziny. Osiągnięte wyniki wskazywały również na związek umiejętności czytania oraz interpretacji z liczbą książek, jaką ma do dyspozycji uczeń w domu. Ponadto istotny wpływ na osiągnięte efekty miało również nastawienie do czytania oraz czas przeznaczony na tę czynność [OECD (PISA) 2009].

Do badań umiejętności w zakresie zadań matematycznych wykorzystano w ramach PISA tzw. model Rascha, oparty o iteracyjne szacowanie prawdopodobieństwa rozwiązania zadań matematycznych. Wyniki badań wskazały, że w roku 2009 oraz 3 lata wcześniej polski wynik oscylował wokół średniej osiąganej przez uczniów krajów OECD.

Przeprowadzane badania analizowano z punktu widzenia różnych kryteriów, między innymi pod względem płci. Punktacja osiągnięta przez polskich gimnazjalistów wskazuje, że istniała 4-punktowa różnica między dziewczętami a chłopcami (493 – dziewczęta, 497 – chłopcy). W krajach OECD różnica ta wynosiła 12 punktów procentowych. Co ważne, od roku 2006 wynik osiągany przez grupę męską pogorszył się o 3 punkty, a grupy żeńskiej uległ poprawie również o 3 punkty.

Podział uzyskanych wyników na 6 poziomów wskazał osiągnięcie przez polską młodzież średnich efektów. W grupie ze słabszymi notami odnotowano niewielką liczbę polskich uczniów, ale równocześnie niewielka była wśród Polaków grupa osób wybitnych.

Analiza wyników dokonana według płci wskazuje, że w Polsce chłopcy wypadają lepiej niż dziewczęta w grupie bardzo dobrej, ale częściej osiągają również wyniki słabe (w przeciwieństwie do krajów OECD). Rezultaty osiągnięte w roku 2003 stawiały Polskę w niekorzystnym świetle. Rok 2006 przyniósł niewielką poprawę w omawianym zakresie, natomiast w roku 2009 nie odnotowano istotnych zmian [*ibid.*].

W roku 2006, przeprowadzając egzamin z przedmiotów przyrodniczych, opierano się na dwóch zasadniczych komponentach:

- wiedzy przyrodniczej, umiejętnościach jej wykorzystania, analizowania zjawisk, wyciągania wniosków;
- podejścia naukowego, z uwzględnieniem cech naukowych danej dziedziny, bazowaniu na dowodach naukowych.

Zestawienie wyników osiągniętych przez polskich uczniów w 2006 i 2009 roku wskazuje na istotną poprawę. W roku 2006 osiągnęli oni wynik zbliżony do średniej krajów OECD, natomiast trzy lata później ich wynik był już istotnie wyższy od średniej. Podobne wyniki odnotowały takie kraje jak: Wielka Brytania, Słowenia, Irlandia, Belgia, Węgry i Stany Zjednoczone. Polska znalazła się w grupie 11 państw, których rezultaty w roku 2009 były istotnie wyższe niż wyniki z roku 2006. Badanie osiąganych poziomów wskazuje, że Polska nie odbiegała w analizowanym zakresie od wyników osiąganych przez kraje OECD.

Analiza wyników według kryterium płci obrazuje fakt osiągnięcia w 2009 r. identycznego efektu kształcenia przez grupę dziewcząt i chłopców. Dziewczęta z Polski osiągały częściej wyniki średnie, natomiast chłopcy częściej efekty skrajne. Zdecydowane trudności mieli polscy uczniowie z zadaniami polegającymi na rozpoznawaniu zagadnień naukowych [OECD (PISA) 2009].

Rozdział III Zarządzanie i finansowanie oświaty

Rozdział trzeci dotyczy metod zarządzania i zasad finansowania oświaty obowiązkowej w Polsce. W pierwszym podrozdziale wskazane zostały zasady zarządzania oświatą, omówiono zadania oświatowe, jakie zostały nałożone na jednostki samorządu terytorialnego. W podrozdziale drugim podkreślono rolę dyrektorów szkół, nadzoru pedagogicznego, a także samych gmin we współtworzeniu lokalnej polityki oświatowej. Podrozdział 3.3 odnosi się do zasadniczych źródeł finansowania oświaty w Polsce. Natomiast w ostatnim skupiono uwagę na elementach świadczących o indywidualnych, autonomicznych rozwiązaniach stosowanych w praktyce przez jednostki samorządu terytorialnego w odniesieniu do zadań oświatowych.

3.1. Zasady zarządzania oświatą w Polsce

Złożoność polskiego systemu oświatowego jest konsekwencją wielu współlistniejących i przenikających się czynników. Za podstawowe, decydujące o charakterze podejmowanych decyzji w zakresie procesu kształcenia, uznać należałoby zatem:

- rozpiętość wieku osób funkcjonujących w systemie oświatowym: małe dziecko – osoba dorosła (zwłaszcza biorąc pod uwagę tendencję upowszechniania kształcenia ustawicznego – uczenia się przez całe życie);
- jakość oferty kształcenia (w tym także programowej), proponowanej przez wiele funkcjonujących placówek oświatowych (różnorodność występuje zarówno w przypadku samych placówek, stosowanych narzędzi kształcenia, jakości oferowanych usług, poziomu kwalifikacji kadry dydaktycznej, pracowników administracji i obsługi, ale także stanu infrastruktury itd.);
- regulacje prawne sankcjonujące działanie placówek oświatowych, różnorodne z uwagi na specyfikę organów prowadzących, zarządzających, organizujących, finansujących szkoły i placówki, których działanie pozostawać musi w zgodzie z przepisami prawa określonymi szczegółowo dla każdego z nich.

Tak scharakteryzowany polski system oświaty nie uwzględnia jednak regulacji wynikających z naturalnych przemian cywilizacyjnych. Ich oddziaływanie jest istotne, a wzięcie pod uwagę staje się niezbędne, aby działać i funkcjonować efektywnie, aby stworzyć silny, sprawny system na miarę XXI wieku. Wymóg „interdyscyplinarnego podejścia problemowego” w oświacie wydaje się zatem przyjąć charakter obligatoryjny [Kowalska 2006, s. 47-48].

Obowiązujące przepisy nałożyły na samorząd gminny m.in. konieczność podejmowania decyzji mających na celu uregulowanie procesu kształcenia (zwłaszcza w zakresie edukacji obowiązkowej i wczesnej) na szczeblu lokalnym. W konsekwencji podejmowanych działań budowane są zasady lokalnej polityki oświatowej, której wyrazem staje się:

- obraz sieci placówek szkolnych, przedszkolnych oraz oświatowych na terenie gminy;
- efekty kształcenia, jakość edukacji i stopień realizowania programów wychowawczych w jednostkach związanych z edukacją;
- stan infrastruktury oświatowej, poziom wyposażenia szkół w nowoczesne narzędzia pracy;
- zbieżność podejmowanych działań z potrzebami edukacyjnymi, np. poprzez tworzenie szerokiej oferty zajęć pozalekcyjnych.

Z uwagi na złożony charakter zadań związanych z oświatą, obejmujący prace księgowo, planistyczne, organizacyjne, ale także wychowawcze i dydaktyczne, z jakimi musi zmierzyć się organ prowadzący, obok działań administracyjnych wymaga się od niego również skutecznych działań zarządczych [Herbst, Herczyński i Levitas 2009, s. 17]. Doświadczenia kilku ostatnich lat dowodzą, że skuteczność poprawy sytuacji oświatowej jest efektem wdrożenia sprawdzonych metod skutecznego zarządzania i adekwatnych do potrzeb narzędzi finansowania. Mimo wielu istniejących nadal przeszkód i problemów, pozytywnego wydźwięku nabierają pojawiające się głosy (głównie kadry pedagogicznej) dotyczące relacji w środowisku nauczycielskim oraz współpracy z innymi grupami, podmiotami i instytucjami, jakimi w systemie oświatowym są np. rodzice, dyrekcja placówki, władze samorządowe. Powyższe dowodzi, że w konsekwencji konstruktywnego dialogu, możliwe jest powstawanie solidnych podstaw rozwojowych lokalnej polityki edukacyjnej [Pająk 2005, s. 136].

Proces kształcenia w Polsce jest warunkowany m.in. siecią placówek oświatowych. Dobrze wykształcona młodzież pochodząca z mniejszych miast i wsi niejednokrotnie na miejsce życia wybiera wciąż aglomerację miejską. Wizja rozwoju zawodowego, zdobycia stabilnego zatrudnienia stanowić może jednocześnie barierę dla tworzenia i rozwoju wyedukowanego społeczeństwa na szczeblu lokalnym, wpływając w konsekwencji na rozszerzenie w mniejszych środowiskach grup ludzi słabo wykształconych. Zmiana struktury demograficznej i zawodowej polskiej wsi, niższy w porównaniu z miastem, poziom kształcenia mieszkańców są czynnikami kształtującymi obraz środowiska wiejskiego, generującymi niezadowolenie i ogólny społeczny sprzeciw wobec obecnej rzeczywistości

[*ibid.*, s. 138]. Warto zauważyć, że założenia wprowadzonej w 1999 r. gruntownej reformy oświatowej, ich efekty i zmiany (wywołane głównie integracją Polski w struktury Unii Europejskiej) miały na celu niwelowanie istniejących nierówności w dostępie do edukacji, w tym szczególnie w środowiskach wiejskich. Jednym z priorytetów rozwoju Europy jest bowiem dążenie do tworzenia porównywalnych warunków życia mieszkańców.

Obecnie przyjęte rozwiązania dotyczące organizacji systemu oświaty w Polsce są wynikiem wspomnianej reformy oświatowej. W latach dziewięćdziesiątych poprzedniego wieku wyraźnie skierowano realizację zadań dotyczących edukacji ku samorządom terytorialnym. Wypełniając wynikający z uregulowań prawnych obowiązek, samorząd powinien budować i skutecznie wdrażać przyjęte zasady lokalnej polityki oświatowej.

Standardy gminnej polityki edukacyjnej stanowią przepisy dotyczące sieci szkół, ale także przyjęte kierunki i założenia wpisane w strategię rozwoju oświaty na terenie danej gminy. Planowanie przedmiotowych działań wpływa na racjonalne wykorzystywanie istniejących zasobów i umożliwia efektywne wykorzystywanie środków pochodzących z np. ze źródeł zewnętrznych. Budowana sieć placówek oświatowych, poprzedzona wnikliwą analizą, wpływa na poziom ponoszonych corocznie kosztów (w tym także społecznych), a także może stanowić skuteczne narzędzie poprawy warunków kształcenia. Według S. Wlazło [1999, s. 38] koncepcja lokalnej polityki oświatowej zależna jest od priorytetów centralnych, lokalnych potrzeb dotyczących edukacji oraz kierunku działania jednostek stanowiących gminny system oświatowy. Politykę oświatową określa mianem „rozpoznawania lokalnych potrzeb i możliwości w dziedzinie oświaty, w celu tworzenia odpowiednich warunków finansowych, administracyjnych i organizacyjnych służących wielostronnemu rozwojowi młodego pokolenia mieszkańców gminy”.

Proces tworzenia założeń organizacji oświaty na szczeblu gminnym oparty zostaje o specyfikę środowiska lokalnego, jego cechy i uwarunkowania, niemniej jednak zasadniczy wpływ na tworzony system mają zasady ustalone przez państwo. Podstawowym celem podejmowanych działań oświatowych jest zatem tworzenie efektywnej współpracy między szczeblem centralnym i lokalnym [Pająk 2005, s. 140]. Według J. Rutkiewicza [1999, s. 15-16] oświata „nie jest tylko obowiązkiem ani jedną z usług, nie jest też wartością samą w sobie”. Autor uznaje ją za czynnik wpływający na rozwój. Jednocześnie podkreśla istniejącą barierę konkurencyjności, za jaką w odniesieniu do gminy uznaje zajmowanie tworzonych, dobrych miejsc pracy przez osoby z zewnątrz. Tym samym zwraca uwagę na konieczność wdrażania działań sprzyjających podejmowaniu zatrudnienia (zwłaszcza tzw.

dobrych stanowisk) przez członków społeczności lokalnej. Jednocześnie podkreśla wagę skupiania w środowiskach lokalnych ludzi o wysokich kwalifikacjach.

Fundamentem efektywności przyjętych lokalnie rozwiązań organizacyjnych procesu kształcenia jest regulacja podstaw prawnych, definiujących zakres, charakter i stopień współodpowiedzialności za poszczególne zadania oświatowe. W sposób bezpośredni na jego kształt wpływają decyzje pracowników samorządowych oraz oświatowych. W omawianym procesie równie ważnym ogniwem stają się klienci usług edukacyjnych, czyli uczniowie, ale także rodzice i ich pracodawcy. Analiza, wysnuwane wnioski oraz wynikające z nich rekomendacje w zakresie funkcjonowania całego systemu oświatowego mają wpływ nie tylko na sytuację społeczeństwa, ale także stają się determinantą lokalnego życia gospodarczego i kulturalnego. Zważywszy na fakt, iż system oświatowy łączy realizację zadań o zróżnicowanej specyfice, jego sukces zależy w znacznym stopniu od wiedzy i kompetencji podmiotów bezpośrednio decydujących o przyjętych rozwiązaniach w przedmiotowym zakresie [Pająk 2005, s. 140-141].

Zgodnie z ustawą o systemie oświaty, uczestnictwo w procesie kształcenia (jako prawo człowieka) ma na celu zapewnienie podstaw służących rozwojowi, przygotowanie do życia rodzinnego, zawodowego, ale także społecznego. Zgodnie z art. 5 ust. 7 ww. ustawy, na organie prowadzącym szkołę lub placówkę spoczywa szereg zadań dotyczących: zapewnienia odpowiednich warunków funkcjonowania jednostek (m.in. bezpieczeństwa i higieny pracy), dbałości o systematyczne podnoszenie jakości infrastruktury oświatowej, w tym bazy lokalowej, jej unowocześnianie i modernizację, zapewnienie właściwej obsługi administracyjnej i finansowej, a także wyposażenie szkoły lub placówki w narzędzia dydaktyczne i elementy służące realizacji jej zadań statutowych.

Omawiane „usługi z zakresu oświaty i wychowania stanowią jedną z podstawowych usług społecznych” [Gońda 2003, s. 109], zatem dbałość o ich jakość jest jednym z podstawowych zadań każdego państwa, którego priorytetem powinno być działanie adekwatne do potrzeb zgłaszanych przez społeczeństwo.

3.2. Kompetencje poszczególnych podmiotów współdecydujących o kształcie lokalnej polityki oświatowej

Ustawa o systemie oświaty nakłada na gminę zarówno zakładanie, jak i prowadzenie szkół o charakterze publicznym. Samorząd może w aktywny sposób uczestniczyć w redagowaniu statutów podległych szkół. Jako organ prowadzący placówki oraz

dysponujący środkami publicznymi otrzymywanymi z budżetu państwa, powinien sprawować nadzór nad efektami ich wydatkowania. Podejmowane działania kontrolne, audytorskie i nadzorcze mogą w istotny sposób przyczynić się do osiągnięcia potrzeb społecznych [Pająk 2005, s. 143].

Samorząd gminny sprawuje również pieczę nad kwestiami natury finansowej i administracyjnej, pełni rolę pracodawcy oraz posiada uprawnienia do realizacji uprawnień pracowniczych [*ibid.*, s. 142]. Podejmowane przez każdą gminę działania w sferze oświaty dotyczą:

- kształtowania sieci placówek oświatowych (publicznych przedszkoli, szkół szczebla podstawowego oraz gimnazjalnego), wskazując jednocześnie granice ustalonych obwodów;
- sprawowania nadzoru nad realizacją obowiązku szkolnego (lub obowiązku nauki), m.in. prowadząc bieżącą ewidencję w omawianym zakresie;
- współdziałania z organami nadzoru pedagogicznego w sprawach określonych w prawie oświatowym, w tym realizacji dyspozycji kuratorium oświaty;
- dokonywania (w drodze konkursu) wyboru dyrektorów publicznych placówek oświatowych oraz pełnienie wobec nich roli pracodawcy;
- zatwierdzania w każdym roku arkuszy organizacyjnych publicznych placówek oświatowych, wobec których gmina pełni rolę organu prowadzącego;
- prowadzenia całokształtu spraw dotyczących zarówno powołania, utrzymania, jak i likwidacji placówek;
- ustalania wraz z podległymi jednostkami ich planów finansowych, sprawowaniu nadzoru nad realizacją powyższych planów, uwzględniając zasady wydatkowania środków publicznych określone w ustawie o finansach publicznych, ustawie o rachunkowości i corocznej ustawie budżetowej [Pająk 2005, s. 142].

Oprócz samorządu także wiele instytucji bierze czynny udział w życiu oświatowym gminy. Powstałe w wyniku podejmowanych inicjatyw więzi stanowią narzędzie skutecznego zarządzania procesem edukacyjnym. Zakres współpracy jednostek samorządu gminnego z organem nadzoru pedagogicznego w zakresie zarządzania jednostkami szkolnictwa publicznego przedstawiono w tabeli 6.

Tabela 6. Przedmiot, zakres współpracy jednostek samorządu terytorialnego oraz organu nadzoru pedagogicznego w zakresie zarządzania publicznymi szkołami i placówkami na podstawie Ustawy o systemie oświaty

Przedmiot, zakres współdziałania	Działanie organu prowadzącego	Działanie organu nadzoru pedagogicznego
Ustalanie sieci szkół, placówek	Rada jednostki samorządowej ustala sieć szkół, placówek	Pozytywna opinia kuratora oświaty jest warunkiem prawomocności uchwały
Arkusze organizacji szkoły, placówki	Przedstawia kuratorowi oświaty do zaopiniowania, po czym zatwierdza go	Opiniuje w zakresie jego zgodności z przepisami
Kształtowanie i rozwój bazy materialnej szkół i placówek	Kształtuje bazę materialną szkół i placówek zgodnie z odpowiedzialnością i wykazem zadań organu prowadzącego	Współdziała z jednostką samorządu terytorialnego
Akt założycielski i statut szkoły, placówki	Opracowuje i przekazuje organowi nadzoru pedagogicznego	Sprawuje nadzór legislacyjny
Likwidacja szkoły, placówki przez jednostkę samorządu terytorialnego	Decyzja organu prowadzącego	Pozytywna opinia kuratora oświaty jest warunkiem prawomocności uchwały
Przekształcanie szkół, placówek, łączenie w zespoły	Decyzja organu prowadzącego	Pozytywna opinia kuratora oświaty jest warunkiem prawomocności uchwały

Źródło: [Pradela 2009, s. 6]

Jak wynika z powyższej tabeli sprawowany w Polsce nadzór pedagogiczny stoi na straży wielu podejmowanych przez samorząd decyzji, w tym zarówno o charakterze pedagogicznym, jak i organizacyjnym. Przykładem takich działań, odczuwanych bezpośrednio przez społeczeństwo, jest powoływanie i likwidacja placówek oświatowych.

Zarządzanie oświatą wiąże się ze stopniem poczucia odpowiedzialności samorządu za realizację zadań finansowych i administracyjnych, ale także za określanie warunków pracy placówek edukacyjnych. W przedmiotowym systemie pojawiają się również elementy wyłączone z ww. działań zarządczych, np. programy nauczania. Samorząd może je opiniować, wspierać proces ich powstawania, a nawet może tworzyć swoje programy. Niemniej jednak działania gmin o ww. charakterze podlegają obligatoryjnej ocenie nadzoru pedagogicznego, podejmującego decyzje o ewentualnym wprowadzeniu nowych programów [Paszyński 1999, s. 13].

W polskim systemie oświatowym podmiotem centralnym jest Ministerstwo Edukacji Narodowej. Instytucja reguluje zasadność wprowadzania zmian i wdrażania nowych regulacji

w zakresie kształcenia, a także odpowiedzialność j.s.t.⁹ za decyzje oświatowe podejmowane na szczeblu lokalnym. Gminy mogą realizować również zadania oświatowe polegające np. na powołaniu szkół lub placówek, których funkcjonowanie nie jest zadaniem własnym tego samorządu. Warunek stanowi porozumienie zawarte między organem wykonawczym gminy i j.s.t., w odniesieniu do której prowadzenie danej jednostki oświatowej jest obligatoryjne. Gminy mogą także przekazywać między sobą poszczególne placówki związane z kształceniem [Kańduła 2003, s. 151].

Jedno z obligatoryjnych zadań gminy polega na zapewnieniu dzieciom właściwej, dogodnej lokalizacji placówek oświatowych. Samorząd, jako organ prowadzący szkoły powinien podejmować z placówkami aktywną współpracę m.in. w celu pozyskiwania informacji o spełnianiu obowiązku szkolnego przez dzieci i młodzież z obszaru gminy. Urzędnicy, dyrektorzy szkół i placówek oświatowych, a także nauczyciele powinni dbać o jakość świadczonych usług. Dyrektor szkoły, współpracując z kadrami pedagogicznymi, jest zobligowany jako pierwszy analizować sygnały dotyczące potrzeb uczniów w zakresie kształcenia i wychowania. Kolejnym krokiem jest informowanie organu prowadzącego o niezbędnych działaniach, np. inwestycyjnych, dotyczących modernizacji bazy infrastrukturalnej lub pozyskania narzędzi dydaktycznych. Od treści przekazywanych przez dyrektora, ale i od stopnia zaangażowania pracowników gminy zależy powodzenie terminowej realizacji zadań i właściwe reagowanie na bieżące potrzeby.

Ze względu na zakres podejmowanych działań związanych z edukacją i obowiązków z tym związanych, wydatki oświatowe stanowią znaczną część w strukturze wydatków budżetów gmin. Koszty dotyczące utrzymania placówek oświatowych stanowią średnio nawet 35 proc. ogółu wydatków samorządu gminnego, a nawet więcej w przypadku mniejszych gmin. Kształtowanie zasad polityki oświatowej opiera się również na potrzebach zgłaszanych przez społeczność lokalną. Ich uwzględnienie w planowanych i podejmowanych działaniach staje się obligatoryjnym wymogiem. Wg M. Herbsta, Herczyńskiego i Levitas [2009, s. 230 i nast.], ze względu na zainteresowanie i udział społeczeństwa w omawianym systemie, niezbędne wydaje się poddawanie ocenie społecznej realizowanych zadań oświatowych i uzyskiwanych w ich wyniku rezultatów. Podjęcie decyzji o korzystaniu z lokalnego systemu kształcenia powinno być poparte analizą dostępnych powszechnie informacji w tym zakresie. Propozycja autorów obejmuje podawanie do publicznej wiadomości m.in. takich informacji i wskaźników jak: wysokość wydatków ponoszonych na

⁹ j.s.t. (skrót) – jednostka samorządu terytorialnego

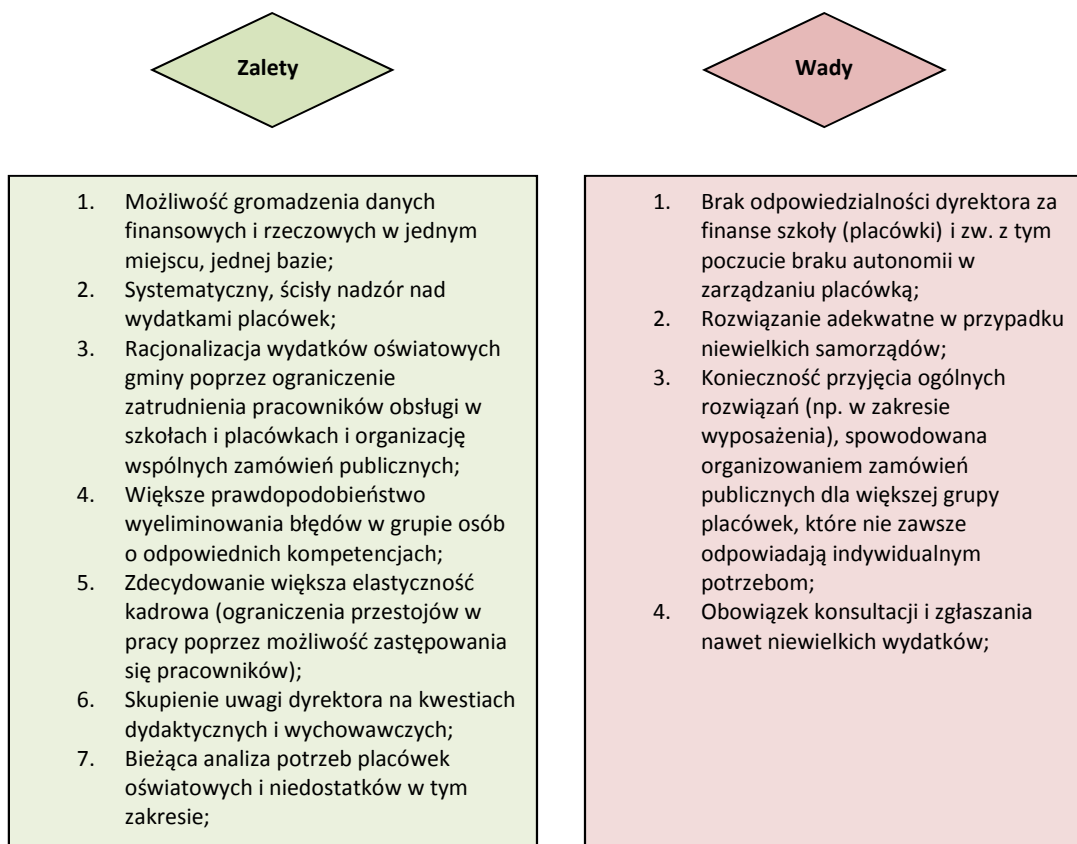
oświatę w przeliczeniu na jednego ucznia, średnia wielkość prowadzonego w placówce oddziału klasowego, liczba uczniów, jaka przypada na nauczyciela pełnozatrudnionego oraz na pracownika niepedagogicznego. Wskazują na potrzebę obrazowania posiadanych przez kadrę pedagogiczną kwalifikacji, poziomu jej wynagradzania oraz kształtu i stanu bazy szkolnej, a także efektów kształcenia.

Samorząd gminny jako strażnik współodpowiedzialności i współpracy społecznej wpływać powinien na zaangażowanie i działania mieszkańców oraz instytucji m.in. poprzez delegowanie przyznanych mu uprawnień powołanym podmiotom bądź jednostkom o charakterze pomocniczym. Tworzony w ten sposób przejrzysty system ma usprawnić realizację powierzonych samorządowi zadań [Pająk 2007, s. 157]. W praktyce samorzady, poza powołaniem w strukturach urzędu komórki organizacyjnej odpowiadającej w gminie za politykę oświatową, mogą także powołać zespół obsługi administracyjno-ekonomicznej prowadzonych placówek edukacyjnych. W większości tego rodzaju rozwiązań komórka lub stanowisko funkcjonujące w urzędzie sprawuje nadzór nad realizacją zadań przez ww. zespół, a także tworzy projekt założeń lokalnej polityki oświatowej. Zespoły są jednostkami budżetowymi, których utworzenie ma na celu m.in.:

- obsługę finansowo-księgową placówek oświatowych;
- współpracę z urzędem w celu kreowania i realizacji gminnej polityki oświatowej;
- podejmowanie współpracy z dyrekcją placówek w celu opracowania corocznego planu finansowego obsługiwanych jednostek;
- gromadzenie danych (finansowych, osobowych i rzeczowych) i sporządzanie sprawozdań, których obowiązek wynika z obowiązujących przepisów;
- prowadzenie spraw nauczycieli, w tym w zakresie ich awansu zawodowego;
- przeprowadzanie inwentaryzacji składników mienia gminnego w zakresie oświaty;
- organizowanie i nadzór nad dowożeniem dzieci do placówek;
- inicjowanie współpracy między placówkami;
- przestrzeganie zasad wydatkowania środków publicznych wynikających z obowiązujących przepisów, a także podejmowanie w tym zakresie współpracy ze skarbnikiem gminy.

Jak wskazuje praktyka właściwie każde przyjęte rozwiązanie dotyczące organizacji zadań oświatowych może generować konflikty i wywoływać sprzeciw, w zależności od stopnia poczucia ograniczenia kompetencji przez poszczególne podmioty uczestniczące w systemie (samorządu lub dyrektora placówki). Fakt prowadzenia ww. centralnej obsługi placówek

oświatowych przez pracowników urzędu lub powołanego zespołu wiąże się z szeregiem zalet, ale również i wad. Przedstawiono je na rysunku 2.



Rysunek 2. Zalety i wady obsługi placówek oświatowych przez urząd gminy lub zespół administracyjno-ekonomiczny

Źródło: Opracowanie własne na podstawie uchwał rad badanych gmin w sprawie utworzenia zespołów ekonomiczno-administracyjnych szkół i nadania im statutów

Art. 5 ust. 9 ustawy o systemie oświaty wyraźnie wskazuje na możliwość tworzenia przez gminy jednostek w celu prowadzenia całokształtu spraw ekonomicznych i administracyjnych funkcjonujących placówek oświatowych. O sposobie realizacji powyższego zadania decyduje samorząd, najczęściej w oparciu o istniejącą w gminie sytuację, liczbę prowadzonych jednostek, poziom ponoszonych corocznie wydatków związanych z ich utrzymaniem itp.

Innym sposobem obsługi szkół i przedszkoli jest prowadzenie poszczególnych spraw przez komórki organizacyjne urzędu gminy. W tym przypadku realizacja zadań jest znacznie rozproszona i niejednokrotnie wymaga uzgodnień między pracownikami samorządowymi, ale także i dyrektorem placówki. Sprawy trafiają najczęściej do osób o odpowiednich kompetencjach i kwalifikacjach, niemniej jednak wzrasta zagrożenie wydłużenia czasu ich

realizacji, co w skrajnych przypadkach może prowadzić nawet do utrudnień w pracy placówki [Gońda 2003, s. 117].

Praktykowanym sposobem obsługi podległych jednostek, jak już wspomniano, jest powołanie zespołu ekonomiczno-administracyjnego. Najważniejszą, z punktu widzenia samorządów, zaletą takiej formy działań jest znaczne ograniczenie wydatków, związanych przede wszystkim z zatrudnianiem pracowników administracyjnych w każdej podległej placówce oświatowej. Kompleksowa realizacja zadań, umiejscowiona w zespole, sprzyja nie tylko wprowadzeniu pewnego standardu obsługi, ale jednocześnie pozwala władzom samorządowym na uzyskiwanie jednolitego obrazu sytuacji i potrzeb jednostek. Ponadto, dokonując zakupów w wyniku zamówień publicznych, urząd sprawuje systematyczny, stały nadzór nad wydatkowaniem środków na cele oświatowe, zwłaszcza bieżących, wpływając jednocześnie na znaczne obniżenie kosztów. W przypadku absencji pracowników administracyjnych zatrudnionych w szkołach i innych placówkach oświatowych (których liczba jest zwykle niewielka) powstaje problem z ciągłością realizacji przydzielonych im zadań. Funkcjonowanie zespołu ułatwia prowadzenie czynności analitycznych, a także gromadzenie zbiorczych danych (zarówno osobowych, rzeczowych, jak i finansowych), przekładając się niejednokrotnie np. na rzetelność sporządzanych sprawozdań. Przyjęcie tego rodzaju metody organizacyjnej może jednak spotkać się ze sprzeciwem dyrekcji podległych gminie jednostek, wywołanym ograniczeniem, w ich opinii, znaczącej decyzyjności kierowniczej. Pojawiają się także zdania o pominięciu w tej sytuacji indywidualnych potrzeb poszczególnych placówek. Wielu dyrektorów uznaje jednak funkcjonowanie zespołu za pozytywny przejaw troski władz samorządowych nie tylko o finanse gminy, ale także o właściwą realizację zadań dydaktyczno-wychowawczych (dyrektor ponosi w tej sytuacji odpowiedzialność za zadania typowo pedagogiczne).

Poza wymienionymi sposobami obsługi istnieje także możliwość realizacji zadań ekonomicznych i administracyjnych przez pracowników zatrudnionych w poszczególnych placówkach. Co więcej, wskazywane jest nawet rozwiązanie uwzględniające udział podmiotu prywatnego [Gońda 2003, s. 119].

Według J. Kordzińskiego [1999, s. 18-20] szczególnie istotny dla funkcjonowania placówek oświatowych jest właściwy, dokładnie sprecyzowany i przyjęty podział ról pomiędzy podmioty funkcjonujące i tworzące system oświatowy. Za najlepszy ocenia system umożliwiający dyrektorowi placówki nie tylko dysponowanie środkami finansowymi o odpowiedniej wysokości, ale także dokonywanie wyboru pracowników oraz dbałość

o jakość i kształt oferty jednostki. Dyrektor powinien, według autora, realizować funkcje zarządcze poprzez:

- „skuteczne kształtowanie celów dydaktycznych oraz wychowawczych szkoły, ustalanie zadań oraz etapów ich realizacji, mobilny dobór kadry oraz bieżącą ewaluację jakości pracy poszczególnych osób, jak i całej organizacji;
- skuteczne określanie zadań dla osób bądź specjalnie powoływanych zespołów, głównie poprzez wypracowanie struktury organizacji oraz procedur optymalnych dla realizacji przyjętej misji;
- ustalanie kryteriów określających postęp oraz jakość pracy poszczególnych zespołów bądź pracowników oraz określenie procedur dokonywania kontroli, opartych przede wszystkim na zasadzie samooceny (osób, zespołów) oraz bieżącej informacji zwrotnej;
- awansowanie swoich pracowników „w pionie” i „w poziomie” oraz delegowanie na atrakcyjne formy doskonalenia osób najbardziej cennych i najwięcej rokujących dla rozwoju szkoły”.

Omawiając kompetencje poszczególnych podmiotów biorących udział w tworzeniu gminnego systemu oświatowego warto skupić uwagę na roli i obligatoryjnych zadaniach osób kierujących pracą szkół. Dyrektorem szkoły lub innej placówki oświatowej może być nauczyciel mianowany lub dyplomowany, wyłoniony w drodze przeprowadzonego przez organ prowadzący konkursu. W przypadku zatrudnienia na ww. stanowisko osoby niebędącej nauczycielem wymagane jest uzyskanie opinii nadzoru pedagogicznego [Ustawa o systemie oświaty, art. 36-36a]. Dyrektor szkoły (lub innej placówki oświatowej) powinien sprawować nadzór pedagogiczny, opiekuńczy, kierować działalnością jednostki, realizować uchwały rady szkoły, a także odpowiadać za właściwą gospodarkę finansową i kwestie administracyjne. Jest on bezpośrednim przełożonym nauczycieli. Decydując o ich zatrudnieniu i zwolnieniu tworzy podległy zespół. Ponadto, zadaniem osoby kierującej placówką jest współpraca z rodzicami, ale także z samorządem uczniowskim. W szkole funkcjonuje rada pedagogiczna, która przede wszystkim opiniuje organizację pracy szkoły, projekt jej planu finansowego, propozycje dyrektora w zakresie podziału prac i zajęć wykonywanych dodatkowo przez nauczycieli, a także wnioski dyrekcji w zakresie wyróżnień poszczególnych pedagogów. Do zadań rady należy również zatwierdzanie planów pracy szkoły, podejmowanie (w formie uchwał) decyzji dotyczących klasyfikacji i promocji, a także ewentualnego skreślenia z listy uczniów. Działania związane z przygotowaniem

statutu szkoły, wprowadzaniem rozwiązań innowacyjnych bądź mających charakter eksperymentu, ale również kształtowanie ścieżki rozwoju zawodowego nauczycieli wymaga zatwierdzenia przez radę [*ibid.*, art. 39-41].

Lokalny system oświaty może wspierać rada oświatowa, do której zadań należy przede wszystkim diagnozowanie potrzeb oświatowych oraz planowanie działań w celu ich zaspokojenia, a także wyrażanie opinii w zakresie planu finansowania zadań dotyczących kształcenia. Rada dokonuje analiz planowanej sieci szkół i placówek oświatowych, a także zabiera głos w innych sprawach z zakresu oświaty (w tym opiniuje projekty aktów prawa miejscowego wydawanych w przedmiotowym zakresie) [*ibid.*, art. 48]. Skuteczność i efektywność realizowanych przez samorząd zadań oświatowych wymaga rzetelnego przygotowania. W polskich aktach prawnych nie został wskazany obowiązek tworzenia strategii oświatowej, niemniej jednak sporządzanie dokumentu o charakterze planistycznym stanowi wyraz dbałości o jakość wdrażanych rozwiązań i troskę o efektywność systemu kształcenia.

Warto jednak pamiętać, że na terenie gminy mogą funkcjonować placówki oświatowe powołane przez inne niż j.s.t. podmioty. Niedostatki finansowe, z jakimi mierzą się stale samorządy gmin powinny stanowić wystarczający argument, aby ww. inicjatywy wspierać i promować. Podmiotami, które mogą prowadzić działalność w zakresie edukacji małego dziecka oraz szkolnictwa obowiązkowego są m.in. organizacje pozarządowe, osoby fizyczne, fundacje, stowarzyszenia, a także i inne. W przypadku prowadzenia placówki oświatowej przez podmiot inny niż samorząd (np. NGO) gmina, z mocy ustawy, jest zobowiązana do prowadzenia ewidencji takich jednostek, a o dokonany wpis winna zawiadomić właściwego kuratora oświaty [*ibid.*, art. 82]. Omawiany rodzaj inicjatyw jest szczególnie cenny w środowiskach zaniedbanych. Z zagrożeniem likwidacją placówek z powodów demograficznych (zmniejszanie się liczby dzieci) i typowo ekonomicznych walczą od lat środowiska wiejskie. Szczegółową identyfikację barier edukacyjnych obszarów wiejskich zawarto w kolejnym rozdziale pracy, niemniej jednak, warto wspomnieć, że w opinii przedstawicieli organizacji pozarządowych działających na rzecz edukacji wiejskiej, małe szkoły pełnią w środowisku lokalnym szereg funkcji. Przede wszystkim wpływają na kształtowanie i utrzymanie silnych więzi i relacji. Jednocześnie warunkują efektywność procesu kształcenia, poprzez rozpoznawanie indywidualnych potrzeb każdego dziecka. W mniejszym środowisku szkolnym ułatwione jest rozpoznawanie nawet niewielkich dysfunkcji rozwojowych. Jednocześnie w tym właśnie miejscu możliwe jest odkrywanie predyspozycji i talentów dziecka. Niewielka placówka szkolna, jak wskazują, będąca

integralną częścią wsi, stwarza szansę rozwoju ucznia (zarówno kulturalnego, jak i społecznego), ale i pobudza aktywność i integrację mieszkańców [Białek-Graczyk 2006]. Podobne zdanie wyrażają członkowie fundacji i stowarzyszeń powoływanych przez rodziców w celu utrzymania zagrożonych likwidacją placówek. Przykłady pracy szkół powoływanych w efekcie ww. inicjatyw, dowodzą, iż każde działanie społeczne na szczeblu lokalnym przynosi wymierne efekty, z jednej strony z uwagi na zachowanie wielu miejsc pracy, miejsca kształcenia, ale również ze względu na możliwość zachowania odrębności społecznej, dbałości o utrzymanie centrum życia lokalnego, rozwoju dialogu i współpracy działających lokalnie grup.

Ze względu na wspomniany rachunek ekonomiczny za celowe i zasadne przyjmuje się w Unii Europejskiej, rozpowszechnienie również działalności prywatnej w dziedzinach związanych z szeroko pojętym kształceniem. Fakt ograniczenia istniejących zasobów oświatowych jest znany od dawna. W momencie akcesji Polski w struktury zjednoczonej Europy, Komisja Europejska wskazywała na konieczność bardziej efektywnego zarządzania tymi zasobami poprzez:

- zasoby osobowe: nauczyciele, pracownicy oświatowi, pracownicy administracyjni – doskonalenie w stosowaniu metod otwartych i elastycznych oraz upowszechnienie kształcenia drogą elektroniczną;
- zasoby osobowe: kształtowanie umiejętności podstawowych – za które uznaje się: technologię cyfrową, umiejętność uczenia się, umiejętności społeczne, przedsiębiorczość, znajomość języków obcych;
- zasoby osobowe: inicjowanie uczenia się przez całe życie, zapobieganie wykluczeniom, nierównościom;
- zasoby osobowe: wdrażanie poradnictwa i doradztwa;
- zasoby materialne: tworzenie odpowiedniej bazy: sprzętu, oprogramowania, infrastruktury, materiałów szkoleniowych [Komisja Europejska 2003].

3.3. Źródła finansowania zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego

Europejska wizja rozwoju za priorytet uznaje inwestowanie w zasoby osobowe, poprzez zwiększanie nakładów publicznych na edukację. Celem powyższych działań staje się regulacja systemu i procesu kształcenia.

Jednostki samorządu gminnego realizują przypisane im zadania w oparciu o środki pochodzące z różnych źródeł. Na podstawie obowiązujących przepisów należy

wskazać obligatoryjne i fakultatywne dochody gminy. Do pierwszej grupy zalicza się dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe. Obligatoryjnymi dochodami własnymi są:

1. wpływy z podatków lokalnych, tj. od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, od spadków i darowizn, dochodowego od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej, od czynności cywilnoprawnych;
2. wpływy z opłat: skarbowej, targowej, eksploatacyjnej (w części ustalonej na podstawie odrębnych przepisów), miejscowej, uzdrowskiej, od posiadania psów i innych;
3. dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe gmin oraz wpłaty od zakładów budżetowych;
4. dochody z majątku gminy;
5. spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy;
6. dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach;
7. 5 proc. dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w zw. z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
8. odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
9. odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody gminy;
10. odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
11. dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego;
12. inne, przyznane na podstawie odrębnych przepisów [Ustawa z 13 listopada 2003 r., dalej: Ustawa o dochodach j.s.t., art. 4].

Udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa w wysokości 39,34 proc. wpływu z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na terenie gminy oraz 6,71 proc. wpływu z podatku dochodowego od osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej posiadających siedzibę na terenie gminy stanowią również dochód gminy [*ibid.*, art. 4 ust. 2 i 3].

Na mocy ustawy o dochodach j.s.t. samorząd gminy może osiągać również dochody fakultatywne, do których zaliczane są środki pochodzące z następujących źródeł: z budżetu Unii Europejskiej, z innych źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, a także kwoty pozyskiwane na podstawie odrębnych przepisów [*ibid.*, art. 3 ust. 3].

Omawiając temat aktywności oświatowej gmin w Polsce przede wszystkim należałoby zwrócić uwagę na podstawowe, z punktu widzenia tego zagadnienia, źródła dochodów, jakie stanowią: część oświatowa subwencji ogólnej oraz dotacje celowe. Niezależnie jednak od wysokości środków otrzymywanych z budżetu państwa na ten cel, nie istnieje możliwość ograniczenia realizacji nałożonych na gminę zadań.

Dotacje celowe mogą być przeznaczone na dofinansowanie zadań własnych gminy, w tym m.in. na:

- zadania inwestycyjne szkół i placówek oświatowych;
- zadania związane z inicjatywami wspierania edukacji na obszarach wiejskich, w tym na stypendia i pomoc materialną dla młodzieży wiejskiej;
- zadania związane z wdrażaniem reformy systemu oświaty, wyrównywaniem szans edukacyjnych oraz zapewnianiem kształcenia praktycznego;
- zadania związane z budową i remontami obiektów sportowych oraz rozwijaniem sportu, w szczególności wśród dzieci i młodzieży, a także sportu osób niepełnosprawnych [*ibid.*, art. 42 ust. 2].

Zgodnie z art. 42 ust. 4 ustawy o dochodach j.s.t. wydatki związane z inwestycjami realizowanymi w szkołach i placówkach oświatowych mogą być finansowane z dotacji w maksymalnej wysokości 50 proc. ich wartości. Dotacja jest przyznawana jednostce samorządu terytorialnego na podstawie planu jej wydatków. W sytuacji, gdy w danym roku budżetowym j.s.t. nie przeznaczy na realizację inwestycji środków własnych (w wysokości co najmniej 50 proc. planowanej na jej realizację kwoty), jest obowiązana do zwrotu kwoty w wysokości stanowiącej różnicę między otrzymaną dotacją a poziomem wydatków poniesionych ze środków własnych. Gmina może dokonywać wydatków na wsparcie materialne uczniów. Rozróżnia się pomoc o charakterze socjalnym i motywacyjnym, a zasady jej przyznawania regulują uchwały rady gmin. Udzielanie świadczeń socjalnych należy do zadań własnych gminy. Na tego typu działania otrzymuje ona dotację celową z budżetu państwa, w wysokości zależnej m.in. od wskaźnika dochodów podatkowych na jednego mieszkańca i liczby dzieci w wieku szkolnym [Ustawa o systemie oświaty, art. 90b-90r].

W art. 167 ust. 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. wskazano, że do dochodów j.s.t. zalicza się, poza dochodami własnymi również subwencje ogólne i dotacje celowe. Każdy samorząd ma prawo do ubiegania się o subwencję, której otrzymanie z budżetu centralnego nie wiąże się z koniecznością ewentualnego zwrotu ani deklaracją przeznaczenia środków

[Guziejewska 2008, s. 69]. Cechami charakterystycznymi omawianego rodzaju dochodu są ponadto [Patrzalek 2010, s. 201]:

- obiektywne zasady przyznawania implikujące wysokość otrzymywanej kwoty;
- swoista gwarancja otrzymania środków w odpowiedniej wysokości, a brak realizacji zasady może prowadzić do rozstrzygnięć sądowych;
- bezzwrotność niezależna od stopnia wykorzystania subwencji (zwrot jedynie w przypadku otrzymania kwoty nienależnej).

Edukacyjne działania gminy mają charakter obligatoryjnych zadań własnych. Podział środków na ww. cele odbywa się w sposób pośredni, zarówno centralnie, jak i lokalnie. Zasadniczym źródłem finansowania systemu kształcenia jest część oświatowa subwencji ogólnej, która jest corocznie przekazywana samorządom przez budżet państwa [Gałuszka 2003, s. 85-86]. Najczęściej podkreślanymi funkcjami subwencji ogólnej są: funkcja stymulująca i wyrównawcza. Pierwsza z wymienionych dotyczy dążenia do korzystnego wpływu wydatkowania środków z subwencji również (obok realizacji właściwego zadania) na zmiany społeczno-gospodarcze [Zawora 2008, s. 78]. Z kolei funkcja wyrównawcza jest rozumiana bardzo szeroko, głównie jako wypełnianie za pomocą otrzymanych środków niedostatków i dysproporcji, jakie istnieją między samorządami, a są wywołane czynnikami o zróżnicowanym podłożu [Ofiarski 2002a, s. 99-100].

Znane jest także pojęcie tzw. subwencji zadaniowej. O jej poziomie decydują realizowane zadania, a właściwie ich zakres. Subwencja tego rodzaju zostaje oszacowana na podstawie ustalonych, znanych kryteriów i wskaźników. To one decydują o fakcie przyznania środków o różnej wysokości poszczególnym j.s.t. Mimo precyzyjnego ustalania i podziału dochodów z omawianego źródła samorzady nie są obligowane wydatkowaniem ich na konkretny cel [Guziejewska 2007, s. 75]. Fakt przyznania i przekazywania środków z budżetu centralnego sprzyja realizacji zadań w danej dziedzinie, uznanej przez państwo za szczególnie ważną i wymagającą wsparcia [Denek 2001, s. 10-11]. Jak już wspomniano, charakter subwencji nie obliguje samorządu do informowania o sposobie jej wydatkowania. W przeszłości pojawiały się w związku z tym zarzuty dotyczące przeznaczania środków przyznawanych z ww. źródła na cele inne niż oświatowe. Analiza struktury i wysokości wydatków gmin, a także świadomość rosnących potrzeb wskazuje, że wątpliwości tego rodzaju nie znajdują uzasadnienia w praktyce [Jeżowski 1999, s. 27].

Art. 7 ustawy o dochodach j.s.t. reguluje podział części oświatowej subwencji ogólnej dla gmin na: wyrównawczą, równoważącą i oświatową. Jej wysokość jest corocznie ustalona

przez państwo i podana do wiadomości w ustawie budżetowej. Od ww. wartości odlicza się kwotę wydatków związanych ze zmianą realizowanych zadań oświatowych, a następnie 0,4 proc. (stan prawny na 2014 r.) z przeznaczeniem na tzw. rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej. Suma stanowiąca rezerwę pozostaje w dyspozycji ministra właściwego do spraw finansów publicznych, który decyduje o jej przeznaczeniu (po uwzględnieniu opinii ministra właściwego ds. oświaty i wychowania oraz reprezentantów j.s.t.). Wskazany w ustawie termin podziału rezerwy nie może przekroczyć 30 listopada, a przyznane środki są przekazywane j.s.t. przez ministra właściwego ds. finansów publicznych. Z kolei zasadnicza część oświatowa subwencji ogólnej zostaje podzielona przez ministra ds. oświaty i wychowania między poszczególne samorządy w wysokości uwzględniającej realizowane zadania oświatowe, których zakres określają dane pochodzące z systemu informacji oświatowej. W dokonywanych kalkulacjach nie uwzględnia się działań dotyczących dowozu dzieci do placówek szkolnych i przedszkolnych, ani też związanych z organizacją wczesnej edukacji [Ustawa o dochodach j.s.t, art. 28].

Gromadzone przez gminę dochody są niezbędne, aby skutecznie realizować przypisane j.s.t. szerokie zadania. Wydatki publiczne ponoszone z budżetu gminy (ich wysokość, ale i struktura) stają się z kolei odzwierciedleniem działań samorządu [Glumińska-Pawlic i Sawicka 2002, s. 93-94]. Ich legalność, rzetelność i gospodarność wpływa na stan finansów j.s.t., determinując procesy inwestycyjne, a tym samym rozwojowe. Gmina jest zobligowana do sporządzania szeregu dokumentów zarówno o charakterze planistycznym (np. na kolejny rok), ale również strategicznym (na kilka lat). W ten sposób uzewnętrznia możliwości finansowe i zestawia je z potrzebami natury społecznej i gospodarczej. Jednocześnie w ten sposób wprowadza narzędzie tzw. kontroli społecznej.

Przepisy ustawy o finansach publicznych wskazują podział wydatków publicznych na:

- bieżące, (wydatki jednostek budżetowych na: wynagrodzenia oraz naliczane od nich składki oraz realizację ich statutowych zadań, dotacje na zadania bieżące, świadczenia na rzecz osób fizycznych, wydatki na programy finansowane z udziałem środków UE, w części związane z realizacją zadań j.s.t., wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez j.s.t., obsługę długu j.s.t.);
- majątkowe, (inwestycje i zakupy inwestycyjne, w tym na programy z udziałem środków UE w części związane z realizacją zadań j.s.t., dotyczące zakupu i objęcia

akcji i udziałów, wniesienia wkładów do spółek prawa handlowego) [Ustawa z 27 sierpnia 2009 r., dalej: Ustawa o finansach publicznych, art. 236].

Ww. wydatki są przez gminę przeznaczane na realizację przypisanych jej:

- zadań własnych (w tym m.in. edukacji publicznej);
- zadań z zakresu administracji rządowej, a także i innych zleconych gminie ustawami;
- zadań, wynikających z zawartych umów lub porozumień;
- zadań współrealizowanych z innymi jednostkami samorządu terytorialnego;
- zadań polegających na niesieniu pomocy rzeczowej lub finansowej dla innych jednostek samorządu terytorialnego, określonej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego [Ustawa z 8 marca 1990 r., art. 7-10].

3.4. Specyfika kształtowania autonomicznych zasad polityki finansowej gmin w odniesieniu do zadań oświatowych

Specyfika mechanizmu finansowania oświaty w Polsce opiera się o dwa poziomy działań (centralny i lokalny) i jest jednocześnie procesem składającym się z dwóch etapów. Podział środków na cele oświatowe następuje w każdym roku, z uwzględnieniem aktualnych bieżących danych i wskaźników obrazujących zakres realizowanych zadań dotyczących procesu kształcenia. Kwestia szacowania wielkości części oświatowej subwencji ogólnej leży w gestii Ministerstwa Edukacji Narodowej, ale samorząd posiada swoistą autonomię w zakresie wykorzystania otrzymanych środków [Herbst 2000, s. 141]. Po dokonaniu podziału części oświatowej subwencji ogólnej przez Ministerstwo Edukacji Narodowej środki są przekazywane j.s.t. przez ministra właściwego ds. finansów publicznych, w dwunastu ratach miesięcznych, najpóźniej do 25 dnia miesiąca poprzedzającego miesiąc wypłaty wynagrodzeń (z zastrzeżeniem wypłaty za marzec 2/13 ww. kwoty) [Ustawa o dochodach j.s.t., art. 34].

Za pozytywną ocenia się w obecnie istniejącym systemie przyznawania subwencji oświatowej, możliwość jej pewnego przybliżonego oszacowania. Fakt ten usprawnia tryb prac nad uchwałą budżetową. Określenie kryteriów ustalania wysokości subwencji i jej podziału między poszczególne j.s.t. staje się zbieżne z zasadami wynikającymi z konstytucji RP, Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, ale i Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego. Wagę pewności otrzymywania środków z omawianego źródła oraz opinię na temat zmian w zasadach ich przyznawania jako „niewskazanych” wyrażał Z. Ofiarski. Zaznaczał również, że mimo obowiązywania ww. reguł, nie została określona minimalna

kwota, jaką samorządy powinny otrzymywać na cele oświatowe. Szczegółowe parametry ustalania wysokości subwencji zostają corocznie określone w rozporządzeniu dotyczącym sposobu jej podziału poprzez wprowadzenie algorytmu [Ofiarski 2002b, s. 103-104].

Na podstawie art. 28 ust. 6 ustawy o dochodach j.s.t., minister właściwy do spraw oświaty i wychowania wydaje rozporządzenie w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. Planowane zasady opiniuje minister właściwy ds. finansów publicznych, a także reprezentanci samorządów terytorialnych. Ustawa nakazuje uwzględnienie m.in. typów prowadzonych placówek, stopni awansu zawodowego kadry pedagogicznej oraz liczby uczniów w jednostkach oświatowych.

Rozporządzenie dotyczące sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej [Rozporządzenie MEN z 18 grudnia 2013] wprowadza algorytm, oparty o przeliczeniową liczbę uczniów w roku bazowym dla poszczególnych szkół i placówek oświatowych, wagi stosowane wobec wybranych kategorii uczniów (wychowanków) i typów oraz rodzajów szkół, a także tzw. wskaźnika korygującego, który odnosi się do stopni awansu zawodowego kadry pedagogicznej. Ze względu na ponoszenie znacznych kosztów na wynagrodzenia nauczycieli zastosowanie wskaźnika korygującego ma na celu zwiększenie kwoty przyznanej subwencji wobec j.s.t. zatrudniających kadrę o najwyższych kwalifikacjach (w liczbie przekraczającej średnią krajową).

Ustalone zasady podziału części oświatowej subwencji ogólnej oparte zostają o konieczność:

- finansowania wydatków bieżących (w tym wynagrodzeń pracowników wraz z pochodnymi) szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, realizujących zadania szkolne i pozaszkolne;
- dotowania publicznych oraz niepublicznych szkół i placówek prowadzonych przez osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego oraz przez osoby fizyczne, prowadzących zadania szkolne i pozaszkolne;
- finansowania zadań z zakresu kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli, z uwzględnieniem doradztwa metodycznego;
- finansowania wydatków związanych z indywidualnym nauczaniem;
- dofinansowania wydatków związanych z wypłacaniem odpraw nauczycielom oraz udzielaniem nauczycielom urlopów dla poratowania zdrowia;
- dofinansowania kształcenia uczniów niebędących obywatelami polskimi;
- finansowania dodatków i premii dla opiekunów praktyk zawodowych;

- finansowania wczesnego wspomaganie rozwoju dzieci;
- finansowania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla nauczycieli będących emerytami i rencistami;
- finansowania kosztów prac komisji egzaminacyjnych powoływanych przez j.s.t. w związku z awansem zawodowym nauczycieli [*ibid.*, § 2].

Warto przy tej okazji wyjaśnić pojęcie zadań szkolnych i pozaszkolnych pojawiające się zarówno w przepisach prawnych dotyczących oświaty, w literaturze przedmiotu, jak i poruszane w niniejszej rozprawie. Zadania szkolne dotyczą spraw związanych z prowadzeniem szkół podstawowych, gimnazjów, szkół ponadgimnazjalnych, szkół ponadpodstawowych, oddziałów i szkół specjalnych, centrów kształcenia ustawicznego, centrów kształcenia praktycznego, ośrodków dokształcania i doskonalenia zawodowego, zakładów kształcenia nauczycieli, kolegiów pracowników służb społecznych, szkół zorganizowanych w zakładach opieki zdrowotnej, w tym w zakładach opiekuńczo-leczniczych i zakładach lecznictwa uzdrowiskowego, szkół artystycznych, a także jednostek obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek [*ibid.*, § 1 ust. 1]. Natomiast zadania pozaszkolne odnoszą się do prowadzenia przedszkoli specjalnych (w tym oddziałów specjalnych w przedszkolach ogólnodostępnych), placówek doskonalenia nauczycieli, poradni psychologiczno-pedagogicznych, w tym poradni specjalistycznych, specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych, specjalnych ośrodków wychowawczych, młodzieżowych ośrodków socjoterapii, ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych, centrów kształcenia ustawicznego, centrów kształcenia praktycznego i ośrodków dokształcania i doskonalenia zawodowego, w zakresie prowadzenia form pozaszkolnych umożliwiających realizację obowiązku nauki, placówek wychowania pozaszkolnego umożliwiających rozwijanie zainteresowań i uzdolnień oraz pedagogicznych, świetlic szkolnych dla uczniów i wychowanków, kolonii i obozów. Do zadań pozaszkolnych należy również udzielanie pomocy materialnej uczniom, prowadzenie burs i internatów, a także domów wczasów dziecięcych oraz szkolnych schronisk młodzieżowych [*ibid.*, § 1 ust. 2].

Jak już wspomniano od wysokości kwoty na zadania z zakresu oświaty, ustalonej w ustawie budżetowej odlicza się część stanowiącą tzw. rezerwę będącą w dyspozycji ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Tak ustalona część oświatowa subwencji ogólnej składa się z trzech zasadniczych składników:

- kwoty bazowej (SOA), czyli części ustalonej według finansowego standardu A podziału części oświatowej na tzw. zadania szkolne, stanowiącego kalkulacyjną

kwotę jednostkową na ucznia przeliczeniowego (na podstawie danych wskazanego bazowego roku szkolnego);

- kwoty uzupełniającej (SOB), ustalonej według wag P, na zwiększenie ww. standardu na realizację zadań szkolnych;
- kwoty na zadania pozaszkolne (SOC) [*ibid.*, załącznik].

W podziale środków Ministerstwo Edukacji Narodowej kieruje się zasadą „pieniądz idzie za uczniem”, co odzwierciedlają przyjęte kryteria ustalania wysokości przyznawanej subwencji. Stosowane przy algorytmie wagi mają charakter addytywny, co oznacza, że ujęcie ucznia w kilku z nich będzie skutkowało ich sumowaniem. MEN wskazuje, że kwotę wynikającą ze standardu A (wielkość subwencji oświatowej przypadająca na jednego ucznia przeliczeniowego), należałoby potraktować jako bon oświatowy w wartości ustalonej w przeliczeniu na jednego ucznia. Wartość bonu jest bowiem jednakowa dla wszystkich j.s.t., niezależnie od poziomu rzeczywistych wydatków oświatowych ponoszonych przez samorządy. Zwraca również uwagę na fakt ustalania wysokości subwencji poprzez przyjęcie kryteriów tzw. „ucznia przeliczeniowego” oraz systemu wag, jako pewnych średnich wielkości statystycznych, mimo znacznego zróżnicowania rzeczywistych kosztów utrzymania placówek ponoszonych przez j.s.t (i wartości jednostkowych). Oznacza to, że dla części samorządów, w przypadku których poziom kosztów jest niższy, przyjęta metoda kalkulacji będzie po prostu korzystna. Biorąc pod uwagę stałe niedofinansowanie oświaty, przedstawiciele MEN wskazują, iż algorytm jako wskaźnik uniwersalny, nie może uwzględniać w całości specyfiki lokalnej oświaty, m.in. ze względu na statystyczną metodę jego ustalania [Szumilas 2009].

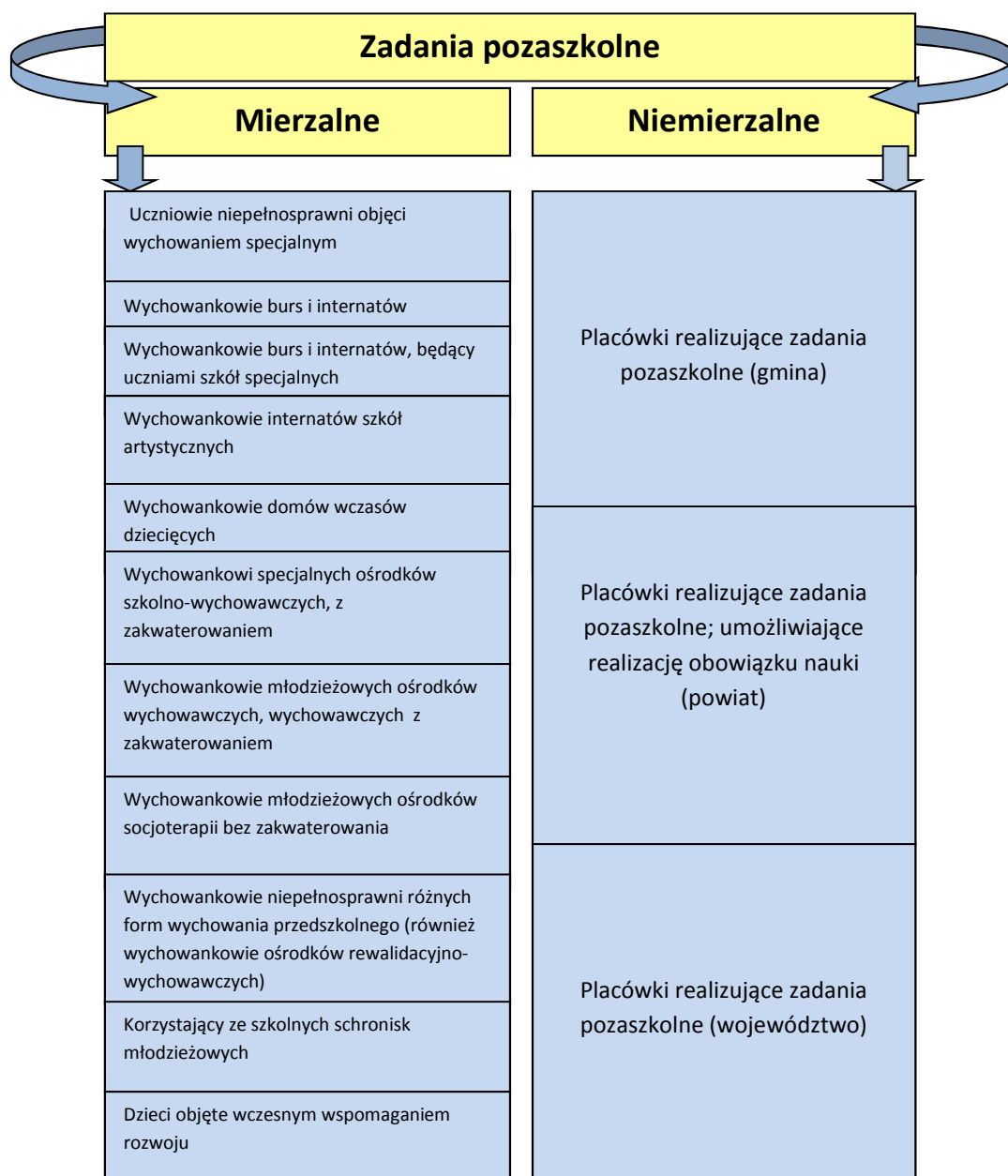
Część uzupełniająca SOB uwzględnia liczbę uczniów w poszczególnych grupach, m.in. takich jak:

- uczniowie szkół wiejskich lub miast do 5 tys. mieszkańców;
- uczniowie z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim, niedostosowani, z zaburzeniami zachowania, zagrożeni uzależnieniem, niedostosowaniem społecznym, z przewlekłymi chorobami, a także wymagający specjalnej organizacji nauki i metod pracy;
- uczniowie niewidomi i słabowidzący, z niepełnosprawnością ruchową, z zaburzeniami psychicznymi;
- uczniowie niesłyszący i słabosłyszący, z upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym;

- uczniowie z upośledzeniem umysłowym w stopniu głębokim;
- uczniowie niepełnosprawni w oddziałach integracyjnych;
- uczniowie szkół ponadgimnazjalnych oraz artystycznych;
- słuchacze kolegiów pracowników służb społecznych, uczniowie szkół ponadgimnazjalnych prowadzących kształcenie zawodowe, a także uczniowie liceów profilowanych i szkół specjalnych przysposabiających do pracy;
- uczniowie oddziałów i szkół dla mniejszości narodowych i etnicznych, społeczności posługującej się językiem regionalnym, a także pochodzenia romskiego oraz korzystając z dodatkowej, bezpłatnej nauki języka polskiego;
- uczniowie oddziałów sportowych;
- uczniowie klas mistrzostwa sportowego;
- uczniowie zawodów medycznych;
- uczniowie szkół muzycznych I st.;
- uczniowie szkół muzycznych II st.;
- uczniowie ogólnokształcących szkół muzycznych I st.;
- uczniowie ogólnokształcących szkół muzycznych II st.;
- uczniowie liceów plastycznych;
- uczniowie ogólnokształcących szkół sztuk pięknych;
- uczniowie szkół baletowych;
- słuchacze zakładów kształcenia nauczycieli;
- uczniowie szkół i oddziałów specjalnych zorganizowanych w podmiotach leczniczych;
- wychowankowie zespołów pozalekcyjnych zajęć wychowawczych zorganizowanych w zorganizowanych podmiotach leczniczych;
- uczniowie klas terapeutycznych w szkołach ogólnodostępnych bądź integracyjnych;
- uczniowie klas dwujęzycznych;
- uczniowie gimnazjów dla dzieci i młodzieży;
- uczniowie szkół kształcenia w zakresie żeglugi morskiej i śródlądowej;
- uczestnicy kursów kwalifikacyjnych (zawodowych) organizowanych przez szkoły i placówki;
- uczniowie klas pierwszych szkół podstawowych dla dzieci i młodzieży oraz ogólnokształcących szkół muzycznych I stopnia (od 2014 r.) [Rozporządzenie MEN z 18 grudnia 2013, załącznik].

Część SOC jest natomiast ustalana na podstawie dwóch rodzajów zadań pozaszkolnych. Pierwszy z nich odnosi się do zadań, dla których możliwe jest ustalenie liczby korzystających, w drugim natomiast, nie istnieje realna możliwość dokonania stosownego przeliczenia.

Zadania pozaszkolne, według których określa się wagi w celu przeliczenia części uzupełniającej SOC części oświatowej subwencji ogólnej uporządkowano na rysunku 3.



Rysunek 3. Zadania pozaszkolne

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Rozporządzenie MEN z 18 grudnia 2013 r., załącznik]

W literaturze pojawia się opinia (odmienna od stanowiska MEN), że stosowanie algorytmów wiąże się w praktyce z wieloma problemami. Dotyczą one zróżnicowanych

kosztów jednostkowych poszczególnych szkół, równie zróżnicowanej oferty placówek, a także specyfiki potrzeb samych uczniów [Herbst, Herczyński i Levitas 2009, s. 237].

Zarówno fakt celu wydatkowania subwencji, jak i sposób dokonywania jej podziału między funkcjonujące na terenie gminy placówki, ma charakter wewnętrznych ustaleń samorządu i stanowi jej uprawnienie. Wszelkie dokonane przez MEN szacunki i wyliczenia nie są podstawą metody podziału przyjętej przez samorząd [Herbst 2000, s. 141]. Zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy o finansach publicznych, ustalając projekt budżetu gminy i realizując go w trakcie roku, zarząd uwzględnia również plany dochodów i wydatków gminnych jednostek organizacyjnych. W ten sposób bierze odpowiedzialność za zakres przewidywanych zadań (i związanych z tym poziomem wydatków), zapewniając środki na ich realizację (dba o osiąganie zaplanowanych dochodów). Podział otrzymanej subwencji przez zarządy j.s.t. nie jest ogólnie uregulowany. Kwoty przeznaczone dla jednostek oświatowych są przydzielane najczęściej na podstawie planów finansowych sporządzanych przez dyrektorów placówek. Innym praktykowanym sposobem jest uzyskiwanie opinii komisji rady gminy lub analiz przedstawicieli wydziału oświaty urzędu gminy. Przydzielanie środków może również nastąpić na podstawie innych kryteriów i indywidualnie przyjętych rozwiązań [Jeżowski 1999, s. 32].

Fakt przyznawania gminom subwencji i dotacji, a nawet dofinansowanie zadań ze środków własnych nie wpływa znacząco na poprawę sytuacji gminnej oświaty. Poziom uzyskiwanych na ten cel środków z budżetu państwa nie jest wciąż adekwatny do potrzeb. W ostatnich latach pojawiło się wiele dodatkowych źródeł finansowania działań samorządowych. Zainteresowanie zewnętrznym wsparciem systematycznie wzrasta, tym bardziej, że znaczące są także potrzeby jednostek publicznych. Niejednokrotnie jednak problemy finansowe j.s.t. są efektem nieprzemyślanych decyzji, generujących nadmierne koszty lub po prostu w dłuższej perspektywie nieprzydatnych.

Polska oświata jest od lat wspierana przez europejskie i światowe inicjatywy, np. Banku Światowego, który udzielając pożyczki przyczynił się do współtworzenia Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich (PAOW) i podejmowanych w związku z tym działań (m.in. w ramach podkomponentu B2 – edukacja). Program był wdrażany do 30 czerwca 2005 r., wpływając na realizację inwestycji w kapitał ludzki polskiej wsi. Działania tego rodzaju należy uznać za pożądane i korzystne, zwłaszcza w kontekście przeciwdziałania bezrobociu i dbałości o rozwój obszarów wiejskich [Kowalska 2006, s. 42-43]. W ostatnich latach zdecydowanie wzrósł poziom zasilania gminnych budżetów z nowego, znaczącego źródła dochodów, jakie stanowią fundusze Unii Europejskiej. Projekty dofinansowane z budżetu

środków europejskich mają przysłużyć się wyrównywaniu szans życiowych mieszkańców krajów członkowskich UE, poprzez wyeliminowanie istniejących barier. W przypadku edukacji możliwość pozyskania funduszy zaistniała jeszcze przed akcesją Polski w struktury UE. Ze względu na fakt, iż źródło to odgrywa coraz większą rolę zarówno w odniesieniu do poprawy stanu infrastruktury oświatowej, wykształcenia i przygotowania kadry pedagogicznej i zarządzającej, wyposażenia szkół i placówek w najnowsze osiągnięcia techniki, a także z uwagi na realną możliwość poszerzenia oferty edukacyjnej i objęcia nią coraz większej grupy uczniów, temat ten stanie się podstawą diagnozy podjętej w rozdziale szóstym niniejszej rozprawy.

W sytuacji stałego niedofinansowania systemu edukacyjnego samorzady występują do MEN o zwiększenie przekazywanych kwot lub przyznanie dodatkowych. W podejmowanych działaniach skupiają się jednak prawie wyłącznie na kierowaniu interpelacji. Niezależnie od form apeli i ich efektów w ww. zakresie odnotowywana jest nawet większa aktywność dyrektorów placówek niż przedstawicieli samorządów [Jeżowski 1999, s. 33].

Zadaniem organu prowadzącego jest przede wszystkim zapewnienie środków na funkcjonowanie podległych placówek oświatowych. Jednocześnie z mocy ustawy powinien on sprawować nadzór nad działalnością jednostek gminnych (w zakresie finansowym i administracyjnym). Zadania kontrolne samorządu dotyczą przede wszystkim wykorzystywania otrzymanych środków, przestrzegania przepisów bhp, a także zasad organizacji pracy [Ustawa o systemie oświaty, art. 34a].

Według M. Herbsta, J. Herczyńskiego i A. Levitas [2009, s. 18-19] stosowany w Polsce mechanizm finansowania oświaty „jest obciążony poważną wadą ustrojową”. Autorzy wskazują, że problem wynika w głównej mierze z miejsca, jakie część oświatowa subwencji ogólnej zajmuje w strukturze dochodów gminy. Kwota pozyskiwana z omawianego źródła nie jest przypisana żadnym skonkretyzowanym celom, ale jednak od lat stanowi w Polsce podstawę finansowania procesu kształcenia. Nie istnieje zatem żadna właściwa miara jej adekwatności do istniejących potrzeb, tym bardziej, że związek subwencji z realizacją zadań nie jest cechą tego dochodu.

Koszty związane z oświatą stanowią znaczną część budżetów gmin, zwłaszcza wiejskich. Z kolei efekty kształcenia, niższe na wsi, zdają się podważać opinię uznającą je za swoistą inwestycję w oświatę. Co więcej, w przypadku odpływu mieszkańców wsi do miasta (np. w poszukiwaniu pracy), w tym zwłaszcza dobrze wykształconych, powyższe inwestycje

nie generują korzyści dla lokalnego środowiska. Wręcz przeciwnie, w ten sposób wyraźnie zostaje ograniczony jego kapitał (zarówno ludzki, jak i społeczny) [Idziak 2006, s. 1].

Omawiając zasady finansowania oświaty w Polsce warto zwrócić uwagę na przepisy związane z systemem wynagradzania nauczycieli, tym bardziej, że stanowią one znaczącą część wydatków oświatowych. Wysokość i zasady ustalania wynagrodzeń nauczycieli zostały uregulowane w Karcie Nauczyciela [art. 30]. Płaca zasadnicza kadry pedagogicznej jest uwarunkowana wieloma czynnikami, jakie stanowią: stopień awansu zawodowego, kwalifikacje, wymiar zajęć obowiązkowych. Z kolei przy ustalaniu i wypłacie wynagrodzenia dodatkowego brany jest pod uwagę: okres zatrudnienia, jakość wykonywania obowiązków, powierzone stanowisko, pełnione funkcje, ale również świadczenie pracy w trudnych warunkach. Wynagrodzenie nauczyciela składa się z wymienionych w ustawie elementów: wynagrodzenia zasadniczego, dodatków (za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, ewentualnie za szczególnie uciążliwe warunki pracy), wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw oraz nagrody i inne świadczenia wynikające ze stosunku pracy [*ibid.*, art. 30 ust. 1]. Środki przeznaczone na średnie wynagrodzenie nauczycieli powinny być zagwarantowane przez państwo (jako dochody gmin). Karta Nauczyciela uprawnia samorząd terytorialny do tworzenia regulaminów dotyczących zasad przyznawania poszczególnych dodatków [*ibid.*, art. 30 ust. 6].

Mechanizm finansowania oświaty w Polsce ulegał od 1991 r. wielokrotnym zmianom. Od 2000 r. wprowadzone zostały nowe zasady podziału części oświatowej subwencji ogólnej, a regulacje w tym zakresie określono na podstawie rozporządzenia wykonawczego do ustawy o dochodach j.s.t. Tym samym ustalono aktualne do dziś podstawowe kryterium tego podziału, oparte na czynnikach typowo demograficznych, dotyczące liczby uczniów szkół prowadzonych, ale również dotowanych przez samorząd. Jednocześnie określony został minimalny poziom środków przeznaczanych corocznie na cele oświatowe przez j.s.t. Zagwarantowana w ustawie budżetowej wielkość nie może być mniejsza niż 12,8 proc. [Pająk 2005, s. 145-146].

Wysokie koszty, jakie ponoszą samorzady na realizację zadań oświatowych uzależniają współlistnienie wielu czynników o zróżnicowanym charakterze. Część ma charakter typowo lokalnych uwarunkowań, z kolei niektóre zostały wyraźnie sprecyzowane przez państwo. Co istotne, jak wiele innych zadań realizowanych przez samorząd, również w odniesieniu do oświaty, wzrost wydatków nie zawsze jest efektem działań podejmowanych na rzecz podniesienia standardu kształcenia. Niekiedy może być także wynikiem nieracjonalnych decyzji, zależnym m.in. od czynników typowo ludzkich. Jedną z głównych przyczyn trudnej

sytuacji j.s.t. jest stan, w którym władze samorządowe nie znają oczekiwań państwa w zakresie przydzielonym samorządom zadań. Mówi się w tym przypadku wręcz o braku standaryzacji oświaty, która sprzyjałaby dążeniu do osiągnięcia poziomu zalecanego. Istotą wprowadzenia ww. regulacji nie jest ograniczanie autonomii samorządów, ale usystematyzowanie i racjonalizacja procesu organizacji i finansowania edukacji. Możliwe do przyjęcia standardy dotyczą np. wielkości oddziału klasowego czy liczby godzin nauczania. Co więcej, mogłyby być one uwzględniane przy podziale części oświatowej subwencji ogólnej [Herbst, Herczyński i Levitas 2009, s. 22]. Zasady podziału części oświatowej subwencji ogólnej ulegają modyfikacjom, a przy ich określaniu brane są pod uwagę różne czynniki i postulaty. Przykładowo od 2014 r. do algorytmu wprowadzono m.in. wagę dotyczącą ograniczenia liczby dzieci w klasach pierwszych publicznych szkół podstawowych do 25.

Niezależnie od odczuć samorządów i samych szkół, w raportach instytucji kontrolnych corocznie wykazywana jest stopniowa poprawa realizacji i finansowania zadań oświatowych. Przeprowadzona w 2007 r. kontrola Najwyższej Izby Kontroli [NIK 2008, s. 5-9] wykazała zmniejszenie się liczby uczniów przypadających na jeden oddział, rozszerzenie oferty dodatkowych zajęć edukacyjnych oraz zwiększenie się grupy wysoko wykwalifikowanej kadry pedagogicznej. Odnotowano również korzystne zmiany w wynikach sprawdzianów i egzaminów we wszystkich rodzajach szkół, których organem prowadzącym był samorząd gminny. Wskazana poprawa sytuacji była w dużej mierze efektem angażowania w realizację zadań oświatowych również środków własnych. Wyniki kontroli wykazały jednak istnienie problemów z uzyskaniem rzetelnych danych o liczbie uczniów, a przecież wskaźnik ten decyduje o wysokości środków przyznawanych j.s.t. z budżetu państwa. Jednocześnie zwrócono uwagę na fakt „oszczędzania” uzyskiwanych kwot (głównie przez jednostki o niskim poziomie dochodów) i ich przeznaczanie na inne działania, w tym także o charakterze oświatowym. Zdaniem NIK fakt braku pewnych standardów edukacyjnych uniemożliwiał oszacowanie średnich kosztów związanych z kształceniem. Ustalenie wysokości wydatków niezbędnych na sfinansowanie zadań oświatowych również nie było możliwe. Ponadto stwierdzono, że oferta zajęć dodatkowych jest determinowana poziomem dochodów własnych.

Finansowanie zadań oświatowych podlega rozlicznym kontrolom, najpowszechniej przeprowadzanym przez regionalne izby obrachunkowe, stanowiące organ kontroli gospodarki finansowej gminy, jednakże w dużej mierze koncentrują się one na prawidłowym prowadzeniu gospodarki finansowej, mniej na adekwatności przyjętych rozwiązań

i ustalonych zasad do istniejących potrzeb. W związku z tym wykorzystanie narzędzi kontrolnych i audytowych do wdrażania zmian wymaga ciągłego doskonalenia.

W przeważającym stopniu zarówno edukacja obowiązkowa, jak i wczesna jest w Polsce finansowana ze środków publicznych. Według szacunków OECD w 2009 r. środki prywatne zasiliły znacząco zadania wczesnej edukacji. Ich wysokość osiągnęła poziom 18,9 proc. wydatków ogółem poniesionych na wskazany cel. W odniesieniu do dzieci starszych udział ten nie był aż tak znaczący i wyniósł około 5,3 proc [OECD 2012, s. 258].

Jak wcześniej wspomniano wydatki gmin związane z oświatą stanowią w Polsce średnio 35 proc. ich wydatków ogółem. W ostatnich latach ich udział w budżetach gmin kształtował się następująco:

Tabela 7. Udział wydatków na edukację w budżetach samorządów w latach 2006-2011

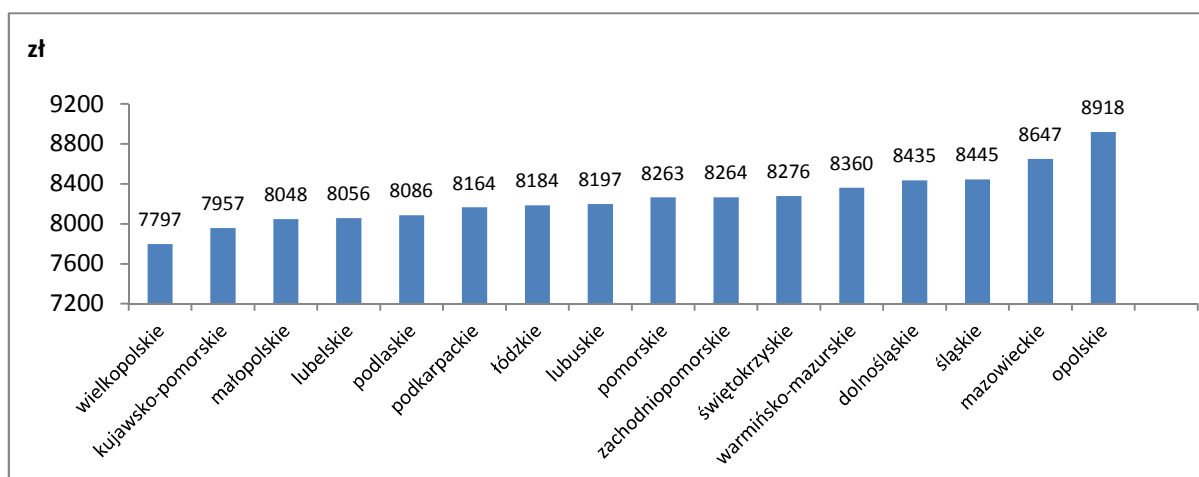
<i>Typ samorządu gminy</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>
<i>Gminy miejskie</i>	33,6%	34,2%	33,5%	32,7%	32,3%	33,9%
<i>Gminy wiejskie</i>	40,0%	40,6%	39,4%	38,0%	35,2%	37,2%
<i>Gminy miejsko-wiejskie</i>	38,3%	38,7%	37,5%	36,3%	34,9%	36,1%

Źródło: [Kłobuszewska i in. 2013, s. 37]

W okresie 2007-2010 we wszystkich typach samorządów gminnych następował spadek udziału wydatków oświatowych w wydatkach ogółem. W roku 2011 nastąpił jego ponowny wzrost. Gminy wiejskie przeznaczały na zadania związane z edukacją większy procent wydatków ogółem niż samorzady innego typu.

Zdecydowanie największą część wydatków w każdym samorządzie (nie tylko gminnym) stanowią od lat wynagrodzenia nauczycieli. Podwyższanie w ostatnich latach tzw. bazowej kwoty wynagrodzeń doprowadziło do stałego wzrostu wydatków ponoszonych przez samorzady na ten cel, a fakt osiągnięcia wyższych stopni awansu zawodowego staje się czynnikiem, który również wpływa na wzrost poziomu wynagrodzeń. Ponadto należy zauważyć, że wynikający z Karty Nauczyciela fundusz socjalny wymaga zaangażowania dwukrotnie większych kwot odpisów niż ten, który zostałby ustalony na podstawie Kodeksu Pracy. W efekcie w ostatnich latach samorzady przeznaczały mniej środków na pozostałe wydatki, w tym na inwestycje (w roku 2011 nastąpił realny spadek tego rodzaju wydatków o 24 proc.) [Kłobuszewska i in. 2013, s. 40].

Przeprowadzone w ramach *Krajowego Raportu o Rozwoju Społecznym Polska 2012. Rozwój regionalny i lokalny* [Arak i in. 2012, s. 126] badania wskazują z kolei, że korzystnych efektów kształcenia nie gwarantuje ani wysokość ponoszonych wydatków, ani też liczba uczniów przypadających na 1 nauczyciela. Analizowane wyniki osiągnięte w egzaminach zewnętrznych były bowiem w poszczególnych gminach zróżnicowane, niezależne od ww. czynników. W 2010 r. wysokość rocznych wydatków z budżetów gmin i powiatów na finansowanie szkół podstawowych, gimnazjalnych, średnich oraz przedszkoli kształtowała się w poszczególnych województwach następująco:



Wykres 2. Roczne wydatki z budżetów gmin i powiatów na finansowanie szkół podstawowych, gimnazjalnych, średnich oraz przedszkoli przypadające na ucznia w województwach w 2010 roku (w zł)

Źródło: [Arak i in. 2012, s. 122]

Z powyższych danych wynika, że w 2010 r. wydatki na edukację (w przeliczeniu na jednego ucznia) były w poszczególnych województwach zróżnicowane, najmniej w Polsce wydatkowały na oświatę samorządy województwa wielkopolskiego, a najwięcej opolskiego.

Rozdział IV Zarys sytuacji oświatowej na obszarach wiejskich w Polsce. Przyczyny nierówności edukacyjnych a współczesna aktywność samorządu terytorialnego

W rozdziale omówiono stan edukacji na obszarach wiejskich w Polsce, skupiając uwagę na genezie nierównego dostępu do systemu kształcenia. W podrozdziale pierwszym zwrócono uwagę na uwarunkowania historyczne, podkreślając przyjęte w PRL założenia dotyczące organizacji systemu oświatowego, a także zdefiniowano nierówności edukacyjne. Omówiono sytuację ucznia, będącą efektem wprowadzanych reform systemu oświaty. Podrozdział drugi dotyczy specyfiki oświaty wiejskiej w Polsce. W ostatniej części wskazano natomiast bieżące problemy polskiej edukacji obowiązkowej, a także podjęto próbę zdiagnozowania szans edukacyjnych dzieci wiejskich.

4.1. Geneza nierówności w dostępie do edukacji w Polsce

Na skutek zainicjowania przez Komisję Europejską badań dotyczących poziomu upowszechnienia edukacji w krajach europejskich pozyskano wyniki dowodzące, iż na omawiane zjawisko wpływ mają m.in. regulacje prawne, aspekty kulturowe oraz sytuacja na rynku pracy. Wskazano jednak, że implikacja dotyczy również dostępności usług edukacyjnych, a także ich kosztów [Otero i Mc. Coshan 2005]. Warto podkreślić, że jednym z zasadniczych celów Unii Europejskiej jest określenie pewnego minimalnego standardu edukacyjnego. Tworząc system oświatowy, Europa wyznacza kierunki transformacji, rekomendując działania zapewniające równe szanse rozwoju, już od momentu objęcia najmłodszych wczesną edukacją [Kienig 2005, s. 4-7].

Według M. Kozakiewicza [1976, s. 31-35] istnieją aż cztery ujęcia zjawisk równości i nierówności oświatowych. Autor opisał je jako:

- udział uczniów poszczególnych grup społecznych w ogólnej liczbie uczących się;
- stopień efektywności intelektualnych każdego ucznia;
- perspektywy osiągnięcia założeń i celów, również oświatowych;
- realia startu życiowego, jego uwarunkowania i otoczenie.

Zasadnicze znaczenie w działaniu na rzecz wyrównywania szans edukacyjnych J. Papież [2003/2004, s. 371-372] przypisywał tempu przewyższania istniejących nierówności natury społecznej. Bez istotnych przeobrażeń na obszarach zaniedbanych, bez uwzględnienia konieczności zapewnienia wysokiej jakości życia mieszkańców, omawiana równość pozostanie wątpliwa. Powołując się na badania R. Miller (przeprowadzone w latach

siedemdziesiątych XX wieku), wskazał czynniki decydujące o dojrzałości przedszkolnej dzieci. Za podstawowe uznać należy:

- stan zdrowia;
- stan emocjonalnych więzi z matką;
- sprawność ruchową;
- wykształconą mowę;
- umiejętność zdobywania wiedzy;
- umiejętność nabywania zasad dyscyplinujących.

Z kolei Cz. Kupisiewicz [2005, s. 212] rozpatrywał kwestię równości szans edukacyjnych dwojako, jako równość startu szkolnego lub wyrównywanie szans edukacyjnych.

Omawianą równość szans edukacyjnych pojmować można również jako:

- konieczność przyjęcia edukacji za ogólnie dostępny rodzaj usług społecznych;
- typową kategorię organizacyjno-ekonomiczną [Pilch 2002, s. 53].

Obecny obraz i sytuacja edukacji w Polsce, w tym m.in. występujące, a nawet pogłębiające się nierówności w dostępie do kształcenia, są w dużym stopniu wynikiem podejmowanych przez lata decyzji i utrwalonych działań.

I etap powojennych zmian w systemie kształcenia w Polsce przypadają na lata 1944/45-1947. Jak wskazują naukowcy, pedagodzy i socjologowie badający dzieje oświaty polskiej, lata 1944-1955 zapisały się na kartach historii jako czas znaczącej zmiany w postrzeganiu roli kształcenia młodego człowieka. Podporządkowanie szkolnictwa państwu stanowiło w rzeczywistości zasadniczą barierę w rozwijaniu wiedzy uczniów. Pełne zaangażowanie władz we wszystkie dziedziny życia, w tym również w sprawy oświatowe, przejawiało się m.in. odsuwaniem rodziców od podejmowania decyzji dotyczących kształcenia dzieci, a także promowaniem systemu internatowego. Szeroko rozpowszechniono działania kontrolne wobec szkół. Tak utworzony system stanowił podstawę przyjętej polityki oświatowej [Zahorska 2002, s. 75].

Powojenne działania władz szybko skierowano w stronę uczniów. Rozpoczęto werbowanie młodych ludzi do organizacji młodzieżowych, poprzez promowanie aktywności politycznej. Skutkiem tego nastąpił wyraźny podział wewnętrzny młodzieży. Część, nie akceptując polityki nowego rządu, stanęła w opozycji do powoływanych struktur partyjnych. Swoje poglądy, poparcie dążeń prezentowanych przez ruch PSL-owski demonstrowano poprzez czynne uczestniczenie w strajkach i demonstracjach.

Tego rodzaju zachowania były wyraźnie negowane przez władze, a młodzież poddawano dotkliwym represjom. Skutkiem działań państwa 22 lipca 1948 roku cztery organizacje młodzieżowe tj.: Związek Walki Młodych, Organizacja Młodzieżowa Towarzystwa Uniwersytetów Robotniczych, Związek Młodzieży Wiejskiej Rzeczypospolitej Polskiej „Wici” i Związek Młodzieży Demokratycznej stworzyły Związek Młodzieży Polskiej [Tomalska 1997, s. 313].

Doceniając potencjał tkwiący w młodzieży, władze postanowiły wcielić w życie kolejny element swojej polityki stosując selekcję pedagogiczną i społeczną podczas rekrutacji uczniów do szkół średnich. Skuteczna selekcja, zdaniem państwa, polegać miała na wyodrębnieniu grupy młodych, biorąc pod uwagę następujące kryteria:

- świadectwo urodzenia;
- ukończenie co najmniej klasy VII;
- opinię na temat ucznia z dotychczasowo uczęszczanej szkoły;
- status społeczny rodziny (sytuacja materialna oraz wykonywany przez rodziców dziecka zawód) [Król 2004, s. 74].

Za priorytetowe cele polityki oświatowej uznano wówczas działania mające oddziaływać na młodzież poprzez:

- „wszechstronne rozwijanie ich osobowości przez urabianie w dziedzinie intelektualnej, moralnej, społeczno-obywatelskiej, estetycznej i fizycznej w duchu ideologii demokratycznej,
- uświadomienie im roli społecznej, jaką nauczyciel i szkoła mają do spełnienia szczególnie w dobie budowania nowego życia polskiego na zasadach demokratycznych,
- wyrobienie w nich poczucia odpowiedzialności za swoje czyny i poczucia współodpowiedzialności za losy Narodu i Państwa Polskiego,
- wytworzenie w słuchaczach właściwego stosunku pracy,
- wzbudzenie i wyrobienie w słuchaczach swoistych sił i dążeń, skierowanych ku stałemu własnemu doskonaleniu się pod względem zawodowym i ogólnym oraz przyswojenia im sposobów tego doskonalenia” [Zarządzenie Ministra Oświaty z 12 marca 1946].

II etap w powojennej historii oświaty przypadł na lata 1948-60. Z uwagi na znaczące wpływy Związku Radzieckiego w Polsce wprowadzono obowiązek nauki języka rosyjskiego. Rozpoczęto likwidację szkół prywatnych, usunięto religię ze szkół. Od roku 1948

zrezygnowano z 8-klasowych placówek na rzecz jednostek z siedmioma klasami, na których następnie opierał się proces kształcenia średniego. W latach 1948-1955 podwoiła się liczba szkół powszechnych, a w roku 1955 prawie 90 proc. uczniów kształconych było na poziomie podstawowym. Po akcji zwalczania analfabetyzmu, przeprowadzonej w latach 1949-1951, obowiązkowym nauczaniem czytania i pisanja objęto 1,02 mln spośród 1,5 mln analfabetów. W tym czasie mnożono także liczbę szkół zawodowych: placówek przysposobienia zawodowego i jednostek typowo zawodowych. Szkoły tego rodzaju uniemożliwiały dalsze kształcenie, w dodatku nie odpowiadały potrzebom rynku pracy. Rok 1956 przyniósł wiele zmian. Podjęto szereg decyzji, które wydłużyły obowiązek szkolny do 16 roku życia. 7-letnia szkoła nauczania podstawowego stała się obowiązkowa, przy czym zniesiono egzaminy końcowe w tego typu placówkach. Religia została uznana za przedmiot nadobowiązkowy. Nauczycielom przyznano prawo do jawności informacji dotyczącej oceny ich pracy. Do roku szkolnego 1961/62 liczba młodzieży uczącej się (w wieku 14-17 lat) wzrosła z 44,4 proc. (w roku 1955/56) do 70,7 proc. [Encyklopedia PWN].

Począwszy od roku szkolnego 1949/50 w polskim systemie oświatowym wprowadzono 11-klasową szkołę ogólnokształcącą, kontynuując jednocześnie prace nad nowym programem nauczania. Wykładowy system kształcenia nie sprzyjał rozwojowi intelektualnemu ucznia. W grupie pedagogów dominowały osoby aktywnie działające w sferze edukacji jeszcze w okresie międzywojennym i w czasie okupacji. Odgórne decyzje kadrowe wpłynęły na powołanie nowej grupy nauczycieli. Kandydatów ze środowisk robotniczo-chłopskich uznano za najbardziej odpowiadających potrzebom nowego systemu oświatowego. Wplatanie ideologicznych treści w nauczanie przedmiotowe stało się obowiązkiem pedagoga, nawet jeśli miało stać w sprzeczności z jego sumieniem i przekonaniem. Główny problem natury oświatowej stanowiły w tym czasie takie elementy jak:

- niski poziom infrastruktury szkolnej;
- słabe efekty kształcenia;
- problemy w realizacji założonego programu nauczania [Meissner 2004, s. 19-21].

III etap w powojennej historii polskiej oświaty przypadł na lata 1961-89. Przepisy ustawy z 15 lipca 1961 wprowadziły z powrotem 8-klasową szkołę podstawową. Nastąpiło przedłużenie obowiązku szkolnego do 17 roku życia. Spójnym elementem systemu szkolnego stały się zajęcia pozalekcyjne i pozaszkolne. Podjęto decyzję o całkowicie świeckim charakterze szkół, przeniesieniu nauki religii do punktów funkcjonujących niezależnie od samej szkoły. Lata 1962-1971 przypadły na moment wprowadzenia założeń

reformy oświatowej. Zdecydowany wzrost nakładów państwa na oświatę doprowadził do realizacji wielu inwestycji. W okresie 1959-1965 wybudowano 1200 szkół na 1000-lecie państwa polskiego. Pomimo wyraźnej poprawy bazy lokalowej nadal większość uczniów kończących naukę w szkole podstawowej kontynuowała edukację w szkołach zawodowych. Aż dla 30 proc. dzieci chłopskich poziom szkoły podstawowej był ostatnim w procesie kształcenia, 20 proc. z kontynuujących naukę podejmowało kształcenie w szkołach średnich. Powstałe w tym czasie 2-letnie studia nauczycielskie poprawiły jakość nauczania przyszłych pedagogów i doprowadziły do poszerzenia kręgu pedagogicznego o 150 tys. nauczycieli. W latach 60-tych studia były dla większości uczniów nadal niedostępne. W 1971 roku rozpoczęto prace nad rozwojem systemu, którego celem byłoby promowanie wykształcenia średniego (dotychczas wystarczające było wykształcenie na poziomie podstawowym). Wdrażanie planowanych działań wstrzymano z uwagi na finansowe problemy państwa. Niemniej jednak do 43,3 proc. (w 1984 r.) wzrosła liczba absolwentów szkół elementarnych kontynuujących naukę w szkole średniej [Encyklopedia PWN].

Według J. Chałasińskiego [1969, s. 339] ówczesne „zainteresowanie” tematami socjalistycznymi wynikało z pojmowania tego nurtu, jako szansy na awans społeczny. Młodzież pochodzenia chłopskiego była szczególnie podatna na sugestie sprzyjające rozbudzaniu nadziei na odegranie znaczącej roli w procesie budowania nowego państwa.

Z kolei R. Dolata [2005, s. 2-4] z perspektywy lat, opisywał system oświaty PRL-u za pomocą czterech ujęć. Po pierwsze, wskazywał na „silne upolitycznienie i ideologizowanie oświaty” poprzez kształtowanie człowieka odpowiadającego potrzebom władzy. Z pomocą kadry pedagogicznej, z wykorzystaniem programów nauczania, podręczników przedmiotowych planowano osiągnąć określone centralnie cele. Po drugie, „system oświaty miał tworzyć i utrzymywać pożądaną strukturę społeczną”. W rzeczywistości chodziło o realizację założeń, co do liczebności i składu poszczególnych grup społecznych. Trzecim pomysłem był element znacznej, zasadniczej roli państwa w całym systemie oświatowym. Państwo chciało objąć swoimi rządami i kontrolą każdą dziedzinę życia gospodarczego i społecznego. Z takiego założenia wynikała ostatnia myśl odnośnie minimalnej roli szkolnictwa niepaństwowego w systemie edukacji. Z obawy przed brakiem możliwości pełnej ingerencji w organizację i funkcjonowanie placówek niepaństwowych zaostrzono działania mające zniechęcić do podejmowania tego typu inicjatyw.

W latach sześćdziesiątych XX wieku po raz pierwszy uznano zajęcia pozaszkolne za integralną część systemu szkolnego. Zgodnie z artykułem 21 ustawy z 1961 r. o rozwoju systemu oświaty i wychowania [Ustawa z 15 lipca 1961 r.] sformułowano także zasadnicze

kwestie dotyczące wychowania pozaszkolnego. Przede wszystkim wskazano szereg koniecznych do wdrożenia działań, za jakie uznano wówczas:

- stawianie na rozwój talentów i zainteresowań;
- upowszechnianie wiedzy i znajomości narzędzi technicznych;
- kierowanie otoczenia ku działaniom typowo społecznym;
- promowanie aktywnych form spędzania czasu wolnego: działalności kulturalnej i sportowej.

Ze znacznym zainteresowaniem obserwowano pewną zależność: dostrzeżono, że na efekty szkolne wpływ ma zasadniczo środowisko oraz coraz bardziej powszechne środki masowego przekazu. Jak wskazywał wówczas T. Kotarbiński [1970, s. 3-10] nadszedł moment, w którym utożsamianie działalności pedagogicznej tylko ze szkolnictwem było niewystarczające. Z kolei R. Wroczyński [1976, s. 117-128] analizował rolę rewolucji naukowo-technicznej w rozwoju ekonomicznym kraju, a w związku z tym i wpływ na sytuację i rozwój człowieka. Podkreślał, iż centralne planowanie umożliwi rozwój gospodarki zgodnie z potrzebami człowieka. Z perspektywy lat 70-tych Z. Kwieciński [1975b] pisał o fakcie wpływu na jednostkę i grupę społeczną różnych informacji napływających spoza szkoły. Ta tzw. „druga szkoła” miała oddziaływać poprzez środki masowego przekazu oraz instytucje pozaszkolne.

Lata 70-te XX wieku przyniosły stagnację zarówno w sferze społecznej, gospodarczej, jak i kulturalnej. W dziedzinie oświaty pod znakiem zapytania stanęły realizowane dotąd reformy. W styczniu 1971 roku powołano tzw. Komitet Ekspertów. Zasadniczym wyzwaniem w dziedzinie kształcenia była realizacja potrzeb gruntownej analizy, artykułowanie zmian oraz określenie zadań oświatowych zbliżających Polskę do krajów Europy Zachodniej [*Raport o stanie oświaty w PRL 1973*, s. 9-10] .

W Raporcie o stanie oświaty w PRL z 1973 roku [*ibid.*, s. 296] wskazano, że w procesie kształcenia uczestniczą następujące typy instytucji:

1. Typowo oświatowo-wychowawcze;
2. Spełniające funkcje społeczne, w tym wychowawcze;
3. Inne, mające istotny wpływ na postawy obywateli.

Na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku przeprowadzenie reform oświatowych uznano za konieczność. W związku z tym pojawiło się wiele ich koncepcji, opracowanych zostało szereg potencjalnych wariantów. W konsekwencji 13 października 1973 roku Sejm PRL przyjął zmiany w sprawie systemu edukacji narodowej

[Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 13 października 1973 r.]. Zasadniczej założenia odnosiły się do powszechnej, bezpłatnej i obowiązkowej szkoły 10-letniej. W klasach I-III zakładano realizację nauczania początkowego, a od klasy IV nauczania z zakresu ogólnego oraz profilowanego.

Badania nad systemem oświatowym przeprowadzane w PRL-u, uwzględniające ówczesny ustrój nie były w pełni adekwatne do rzeczywistej sytuacji. Brak możliwości obiektywnego wypowiedzenia się na temat funkcjonowania systemu oświaty i przyjętych rozwiązań sprawił, że prace badawcze z lat 45-89 wymagają obecnie wyjaśnienia i opisanie.

Powołany Komitet Ekspertów, o którym mowa wyżej, pozytywnie ocenił likwidację analfabetyzmu, rozpowszechnienie edukacji w szkole podstawowej oraz częściowo na szczeblu kształcenia średniego, a także wyedukowanie 500 tysięcy pedagogów oraz wysoki stopień wdrażania ideologii marksizmu i leninizmu [*Raport o stanie oświaty w PRL 1973*, s. 172]. Z drugiej jednak strony rozpoznano niedoskonałości systemu polegające na braku dostępu młodzieży chłopskiej do szkół wyższych oraz przekazywanie encyklopedycznych, często zdezaktualizowanych treści kształcenia. Negatywnie ustosunkowano się do organizacji sieci placówek na wsi, a także ich wyposażenia w narzędzia i pomoce naukowe [*ibid.*, s. 173]. W celu osiągnięcia jednolitego procesu podjęto działania zmierzające ku powołaniu tzw. gminnych szkół zbiorczych. W latach 1973/74 funkcjonowało w związku z tym 700 szkół, a w roku 1980 - 1717. Zbiorcze szkoły gminne miały na celu realizację założeń reformy na obszarach wiejskich. Działania miały przebiegać dwuetapowo: początkowo dbano o podłoże teoretyczne i podstawy organizacyjne, w dalszej kolejności – o wdrażanie praktycznie przyjętych rozwiązań (zakładając ich realizację najpóźniej w roku 1978) [Pęcherski 1981, s. 176-181].

Praktyka wskazała, że planowanie tak daleko idących reform wymaga znacznych nakładów pracy i odwagi zmierzenia się z pojawiającymi się przeciwnościami. Główną barierą ówczesnej sytuacji stał się brak środków finansowych, przede wszystkim z uwagi na nierealność założonych celów. Prognozowany udział wydatków na oświatę wyniósł 5,8-6,2 proc. dochodu narodowego. W praktyce, pomimo wzrostu nakładów na edukację, zmalał ich udział w dochodzie narodowym (z 3,9 proc. w roku 1970 do 3,4 proc. w roku 1980). Udział inwestycji oświatowych zmniejszył się - w roku 1970 wyniósł 2,9 proc. a w roku 1980 tylko 1,6 proc. [Bogucka 1985, s. 12]. W roku 1982 stwierdzono, że plany tworzenia dziesięcioleci nie przynoszą rezultatów, więc ostatecznie zrezygnowano z ich powoływania.

W okresie PRL-u rozpoczęto organizację zajęć pozalekcyjnych. Ich rolę określono jako ugruntowanie wiedzy zdobytej na zajęciach obowiązkowych. Już lata pięćdziesiąte

przyniosły zainteresowanie tematyką. Ustawa z 15 lipca 1961 roku o rozwoju systemu oświaty i wychowania w artykule 21 i 23 określiła specyfikę zajęć pozalekcyjnych, zwracając uwagę na różnice między kształceniem obowiązkowym i fakultatywnym. Zajęcia pozalekcyjne były wpisane w życie szkoły i organizowane w obszarach jej funkcjonowania, a pozaszkolne polegały na wsparciu szkoły przez inne podmioty i instytucje, np. miasto czy osiedle. Pierwsze pomysły związane z organizacją zajęć pozalekcyjnych sprowadzały się do działań sprzyjających rozszerzeniu wiedzy nabywanej sukcesywnie w ramach edukacji formalnej. Z czasem dostrzeżono, że wpływają one nie tylko na utrwalenie wiedzy szkolnej, ale przyczyniają się do wzrostu zainteresowania przedmiotem jako dziedziną nauki.

Koniec lat osiemdziesiątych przyniósł koncepcję tzw. szkoły otwartej, polegającej na współpracy placówek oświatowych z innymi instytucjami życia społecznego [Nowosad 2011, s. 219]. M. Winiarski badał niedoskonałości ówczesnego systemu oświatowego a w nim niedostatki zajęć pozalekcyjnych. Wskazywał błędy, które w dłuższej perspektywie mogły wpłynąć na efektywność prowadzonych działań. Negował m.in.:

- powiązania i regulacje partyjne w zakresie współpracy placówek;
- działania typowo ideologiczne – socjalistyczne;
- bariery współpracy podmiotów uczestniczących w procesie: rodziców, organizacji, społeczeństwa, nauczycieli, polegające na ciągłej kontroli „z góry”;
- wielokrotne przedkładanie celów propagandowych nad cele typowo oświatowe;
- przerost znaczenia pełnionej funkcji nad funkcje personalne i społeczne;
- „sztuczne” więzi międzyludzkie;
- brak miejsca na innowacyjność i aktywność – narzucanie modeli współpracy;
- działanie obok uczniów, nie z nimi i dla nich;
- aktywność czasową, nie ciągłą;
- zbyt małą różnorodność przyjętych form działania [Winiarski 2000, s. 74-80].

Świadomość popełnianych błędów systematycznie rosła. Rok 1989 i przełomowe wydarzenia historyczne, a nawet wprowadzone w grudniu Zarządzenie Nr 64 [Zarządzenie MEN z 6 grudnia 1989 r.] w sprawie organizacji i działalności pozalekcyjnej i pozaszkolnej nie doprowadziły do gruntownych przemian. Na bazie nowej ustawy z roku 1991 powstała tzw. Koncepcja programu kształcenia ogólnego w polskich szkołach [MEN 1991]. Zdefiniowano w niej na nowo cel i funkcję prowadzenia zajęć. Wskazano, iż nie są one obowiązkowe, mają służyć rozwijaniu predyspozycji i zainteresowań artystycznych oraz kulturalnych. Za najbardziej trafne wskazano następujące formy: teatr, chór, zajęcia

plastyczne. Poza wyżej wymienionymi, szkoła powinna wprowadzić szeroką ofertę kół zainteresowań, w których uczniowie mogliby pogłębiać wiedzę zdobywaną na zajęciach podstawowych. W latach siedemdziesiątych wskazywano potrzebę odrzucania gotowej wiedzy, wiadomości i informacji. Postulowano, aby proces kształcenia pojmować jako etap tworzenia podstaw do aktywnych działań w przyszłości.

Prowadzone w tym czasie badania odnośnie poziomu satysfakcji społeczeństwa z działań edukacyjnych państwa wykazały, że 60 proc. badanych respondentów oceniło polski system oświaty jako niesprzyjający równemu dostępowi do edukacji. Co więcej, respondenci podkreślali ten fakt jako niezależny od sytuacji społecznej rodzin. Elementami różnicującymi, w ich opinii, były: płace, poziom wykształcenia, zajmowane stanowisko (z podkreśleniem wagi zajmowanego stanowiska kierowniczego), a także rodzaj wykonywanej pracy (w podziale na zajęcie umysłowe i fizyczne). Dopiero w następnej kolejności wymieniano rolę miejsca zamieszkania (miasto, wieś), a jako ostatnie – prezentowane poglądy: zarówno polityczne, jak i religijne [Blachnicki 1979, s. 54-63].

Badania prowadzone przez Z. Kwiecińskiego (którymi każdorazowo obejmowano około 7500-7800 respondentów) odnosiły się do efektów tzw. innowacji organizacyjnej, mającej polegać na „sterowaniu” uczniami i ich dalszą drogą edukacyjną przez rady pedagogiczne, samych pedagogów, a także komisje szkolne. Uczniowie szczególnie uzdolnieni byli wspierani w wyborze ścieżki edukacyjnej zakończonej egzaminem maturalnym. Młodzież mniej zdolna była ukierunkowana na zdobycie zawodu w możliwie krótkim czasie. Wnioski Z. Kwiecińskiego przedstawiały się następująco:

- zniesienie egzaminu wstępnego do szkoły średniej nie wywołało wzrostu popytu na dalszą edukację – nadal więcej niż 30 proc. uczniów pochodzących z obszarów wiejskich nie objęto kształceniem;
- tak jak wcześniej, zdecydowaną większość uczniów liceów ogólnokształcących stanowiły dziewczęta;
- pozytywne aspekty zmian (bez selekcyjnego egzaminu) dostrzegli uczniowie, rodzice i opinia publiczna; mniej optymistyczne – grono pedagogiczne [Kwieciński 1975a, s. 145-222].

Funkcjonowanie systemu edukacyjnego w takim kształcie stało jednak w sprzeczności z planem wyrównania szans edukacyjnych młodzieży z obszarów wiejskich. Dzieci wiejskie osiągały w ówczesnym czasie znacznie niższe efekty edukacyjne. Badania empiryczne dowodziły, że wiedza i czynności edukacyjne podejmowane przez szkołę nie wyrównują różnic środowiskowych.

Dodatkowo podkreślano działania selekcyjne pojawiające się u progu szkoły średniej – selekcja społeczna przeplatała się z pedagogiczną [Kwieciński 1980].

Czynnikiem, który silnie różnicował perspektywy i wizję dalszego kształcenia było jednak miejsce zamieszkania. Prawie 100 proc. uczniów zamieszkujących duże miasta planowało kontynuować naukę po zakończeniu szkoły podstawowej (prawie połowa tejże grupy miała w planach kształcenie w szkole maturalnej). W przypadku uczniów pochodzących z obszarów wiejskich około 1/4 w swoich życiowych planach uwzględniała aktywne uczestniczenie w procesie kształcenia i pozytywny wynik egzaminu maturalnego, 20 proc. poszukiwało z kolei rozwiązań sprzyjających zdobyciu zawodu w krótkim czasie [Kwieciński 1975a].

Jeszcze kilkadziesiąt lat temu awansem społecznym określano zmianę miejsca zamieszkania z obszaru wiejskiego na teren miejski. Dzisiaj, coraz częściej mieszkańcy dużych miast emigrują na wieś. Pomimo szerokiego i powszechnego dostępu do kształcenia nadal występują w Polsce środowiska edukacyjnie zaniedbane (np. tereny popegeerowskie). Rodziny o wyższym statusie społecznym inwestycje w wykształcenie traktują jako podstawowy krok ku zapewnieniu dziecku przyszłości. Dzieci z rodzin mniej zamożnych muszą często samodzielnie zmagać się z barierami i przeszkodami, niekiedy nawet stereotypowym myśleniem własnej rodziny.

Nierówności dotyczące tzw. dojrzałości do nauki w klasie pierwszej szkoły podstawowej były znaczące już w latach siedemdziesiątych. Niższym jej poziomem charakteryzowały się dzieci ze środowisk wiejskich. Badania m.in. R. Borowicza i Z. Kwiecińskiego [1977] dowiodły, że młodzież wywodząca się ze środowisk wyjątkowo zaniedbanych społecznie i kulturowo za priorytet życiowy uznawała w pierwszej kolejności założenie rodziny - w przeciwieństwie do młodzieży z rodzin lepiej sytuowanych. Analizy przeprowadzone w rejonie toruńskim i włocławskim, którymi objęto uczniów pierwszych klas szkół ponadpodstawowych wskazały, że 18 proc. młodych ludzi planuje wybrać wieś jako docelowe miejsce zamieszkania, a 80 proc. młodzieży wiejskiej bierze pod uwagę emigrację do miasta.

Według innych badań, tylko 15 proc. młodych ludzi pracujących w gospodarstwach rolnych miało wykształcenie rolnicze (co najmniej zasadnicze zawodowe), a w instytucjach związanych z obsługą rolnictwa już 30 proc. Kierunki tego typu na poziomie średnim i wyższym były niezbędne wyłącznie służbom rolnym (państwowym). Rolnikami zostawali ludzie przedwcześnie kończący drogę edukacyjną [Nowak 1975]. Poziom wykształcenia sprzyjał otwieraniu się na nowe efektywne rozwiązania, a także innowacyjne działania.

Oprócz wiedzy ściśle związanej z rolnictwem jawił się jako szansa zdobycia umiejętności zarządczych czy kwalifikacji samodzielnego przedsiębiorcy. Badania stosunku młodych ludzi do zawodu rolnika prowadzone w latach siedemdziesiątych pokazały, iż młodzież oceniała wówczas pracę w gospodarstwie jako ważną, jednakże w ich odczuciu mało prestiżową [Słomczyński 1972].

Z uwagi na wątpliwości młodzieży związane z akceptacją życia i pracy na wsi, szczególnie we własnym gospodarstwie, ważne było szersze spojrzenie na problem. Za niewystarczające uznano działania państwa odnośnie polityki oświatowej. Większego znaczenia nabrały takie aktywności jak:

- sprzyjanie młodzieży wiejskiej, oddziaływanie w sposób decydujący o świadomym wyborze wsi jako miejsca na przyszłość;
- stwarzanie szans i warunków życia na poziomie konkurującym z miejskimi;
- organizowanie całokształtu działań wychowawczych i pedagogicznych w sposób gwarantujący poczucie atrakcyjności, przywiązania do rolnictwa pojmowanego jako wartość sama w sobie.

Zważyć należy, iż dzieci i młodzież wiejska znaczną część dnia przeznaczają na pracę w gospodarstwie rolnym rodziców (nawet do kilku godzin dziennie). W przypadku terenów położonych bliżej miasta czas ten był krótszy i wynosił około 11,5 godziny tygodniowo – w przypadku dzieci młodszych (10 lat) i do 21 godzin - w przypadku 16-latków [Tryfan 1971, s. 113].

Ekonomiści szacowali wówczas, że udział dzieci w wieku 7-14 lat stanowi w produkcji rolnej 1/4 czasu pracy dorosłego mężczyzny. Wartość ta znacznie wzrastała w okresie żniw, osiągając nawet 40 proc. tego czasu [Bogacz 1965, s. 44-47]. Z badań obciążenia dzieci miejskich i dzieci wiejskich pracami domowymi wynikało, że są one w takim samym stopniu zobowiązane do pomocy w domu, niemniej jednak dzieci wiejskie dodatkowo obciążane były pracami w gospodarstwie rolnym [Bieńczycka 1960, s. 94]. Liczne badania przeprowadzane w latach sześćdziesiątych wskazywały na istotny wpływ uczestniczenia dzieci w pracach polowych na ich rozwój fizyczny. Obciążenie obowiązkami wpływało na mniejszą, w porównaniu z rówieśnikami, masę ciała, niższy wzrost, częściej pojawiające się problemy zdrowotne, np. nadmiernie obciążony kręgosłup [Majczyk 1968, s. 78-85]. Praca szkół wiejskich uzależniona była od rytmu prac polowych. Moment rozpoczęcia roku szkolnego stanowił jednocześnie okres wzmożonych prac w gospodarstwie. Uczniowie w związku z tym opuszczali zajęcia, nie przygotowywali się do lekcji, zmęczeni nie uczestniczyli w nich w pełni [Winławski 1971, s. 76-78].

Rodzice dwuzawodowi dbali o wykształcenie dzieci, zwłaszcza jeśli w okolicy ich zamieszkania funkcjonowały przedsiębiorstwa mogące w przyszłości stanowić miejsce pracy ucznia. Tylko w takich rozwiązaniach widzieli szansę na przyszłość zawodową swoich dzieci. Analizując zakres i rodzaj pracy podejmowanej przez młodzież Z. Kwieciński podkreślał, że może mieć ona pozytywny wpływ na rozwój człowieka, musi być jednak przez rodziców nadzorowana i odpowiednio dawkowana. W opinii autora, tak pojmowana rozwija poczucie odpowiedzialności [Kwieciński 1972, s. 107].

W latach siedemdziesiątych XX wieku pojawiły się badania dotyczące wpływu domowych warunków kształcenia na rozwój dziecka. Dzieci najmłodsze miały najczęściej wydzielone miejsce do nauki lub zorganizowany własny pokój przede wszystkim w rodzinach inteligenckich i robotniczych. W rodzinach chłopskich nawet połowa dzieci odrabiała lekcje przy kuchennym stole, a w dwuzawodowych z kolei 1,4 proc. nie miało zorganizowanego miejsca do nauki [Winclawski 1973, s. 98].

Początki wczesnej edukacji sięgają również lat powojennych. Tuż po II wojnie światowej niemal natychmiast powołano 1,5 tysiąca placówek wychowania przedszkolnego [Świdwiński 1945, s. 246]. Przez następne lata liczba ta rosła, a w końcu lat osiemdziesiątych stopień upowszechnienia wczesnej edukacji osiągnął poziom 50 proc. Zmieniała się również rola placówek przedszkolnych. Do lat pięćdziesiątych ich działania polegały na dbaniu o zdrowie i życie małego dziecka. Wynikiem wydarzeń wojennych były zaniedbania żywieniowe i prozdrowotne. Następne 20 lat wypełnił zatem stopniowy rozwój sieci przedszkolnej. Z uwagi na podjęcie zatrudnienia przez matki, organizacja placówek wczesnej edukacji stała się niezbędna. Lata siedemdziesiąte XX wieku przyniosły pracę nad zdecydowaną rozbudową metod dydaktycznych kształcenia małych dzieci, chociaż warto podkreślić, że akceptacja zadań dydaktycznych wpływała negatywnie, z różnych względów, na działania kompensacyjne [Kowalewski 2009, s. 444].

Stopień upowszechnienia wczesnej edukacji w Polsce zmieniał się przez kolejne lata (tabela 8). Istniała wyraźna potrzeba stworzenia systemu kształcenia i opieki małych dzieci.

Tabela 8. Stopień upowszechnienia wczesnej edukacji w Polsce w latach 1960-1986

Liczba dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym na 1000 dzieci w wieku 3-6 lat		
Rok	Miasto	Wieś
1960	213	69
1970	394	110
1980	459	200
1986	489	211

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [GUS PRL 1968; GUS 1988]

Do lat osiemdziesiątych stopień upowszechnienia wczesnej edukacji na wsi był na zdecydowanie niższym poziomie niż w mieście. Placówki wiejskie były zaniedbane, a ich jakość budziła zastrzeżenia. Powołane tzw. małe formy przedszkolne, ogniska i oddziały przy szkołach podstawowych nie spełniały swej roli, po kilku latach podjęto decyzję o likwidacji niektórych z nich, np. ognisk wyrównawczych. Rodzice pracujący w gospodarstwach uznawali, iż ich dzieci nie potrzebują opieki przedszkolnej, a zatem większość z nich nie korzystała z zajęć lub uczęszczała do placówek sporadycznie, spełniając jedynie pewne ustawowe obowiązki [GUS PRL 1968; GUS 1988].

Do 1990 roku polski system oświatowy był typowym systemem opartym o monopolizację, gdzie główną, decydującą rolę odgrywał szczebel centralny. Centralnie podejmowane decyzje dotyczące oddalonych często o setki kilometrów szkół, nie docierały do nich efektywnie i nie uwzględniały często potrzeb najmniejszych placówek. Po drugie, rozdrobnienie systemu powodowało, iż znaczne środki finansowe nie wystarczały na wszystkie potrzeby. Narastające przez lata zaniedbania doprowadziły do tego, iż konieczność wprowadzenia zasadniczych zmian stała się faktem [Miruć 2008, s. 79-80]. Przed 1989 rokiem rola państwa w zakresie działań oświatowych skupiała się na budowaniu jednolitego, spójnego systemu uwzględniającego równe szanse młodzieży wiejskiej i miejskiej. Zmiany, na które liczyły kolejne rządy, nie powiodły się, a rok 1989 obnażył zdecydowanie zaawansowane zapóźnienia cywilizacyjne [Papież 2003/2004 s. 368]. Jeszcze kilkadziesiąt lat temu, w celu podniesienia poziomu edukacji, m.in. budowano tysiąc szkół na tysiąclecie państwa, rekrutację na studia opierano na systemie punktowania pochodzenia młodzieży z opóźnionych rozwojowo środowisk (powszechne w Polsce w latach 1968-1975) [Białecki 1999].

Jeszcze wcześniej, a mianowicie w latach powojennych, podążając w ślad za posunięciami Europy Zachodniej, Polska podejmowała kroki w celu wydłużenia okresu

kształcenia, chociaż działania tego rodzaju odnotowywano w zwolnionym tempie. Według danych Roczników Statystycznych (z roku 1970, 80 i 91) w roku szkolnym 1960/61, 65 proc. młodzieży w wieku 15-18 lat kształciło się w szkole średniej. Dziesięć lat później liczba ta wzrosła do 74 proc., w roku 1979/80 – 81 proc. a w 1986/87 nawet do 84 proc. W roku 1991 jeszcze 11 proc. zakładów pracy prowadziło przedszkola dla dzieci swoich pracowników, w roku następnym już tylko 1 proc. W roku szkolnym 1991/92 na terenach wiejskich prowadzono 4620 przedszkoli a w mieście 6352. Po 10 latach spadkowi uległa zarówno pierwsza, jak i druga wielkość (3115, 5386). Charakterystyka systemu funkcjonowania sieci przedszkolnej na wsi przed rokiem 1989 opierała się o działalność PGR-ów. Wraz z ich likwidacją zredukowano również sieć placówek oświatowych [Papież 2003/2004, s. 371].

Od 1989 roku rozpoczął się nowy etap tworzenia rzeczywistości oświatowej. Przede wszystkim nastąpiło wyraźne odpolitycznienie procesu nauczania, uwolnione zostały narzędzia kształcenia. Zdecydowanym przemianom poddano regulowane do tej pory przez państwo zasady zarządzania i finansowania. W ręce samorządowców przekazano zasadnicze zadania decyzyjne. R. Dolata [2008, s. 96] zauważa, że transformacja mogła przyczynić się do powstania nierówności, głównie z uwagi na różnorodną specyfikę środowisk lokalnych. Prowadzone przez autora badania dowodzą nasilenie nierówności w szkołach gimnazjalnych.

Rewolucję przeszło szkolnictwo na szczeblu średnim, a także szkolnictwo niepubliczne. Pomimo możliwości, przed jakimi stanęły placówki niepubliczne, stanowią one nadal niewielki odsetek jednostek. Dzieje się tak, mimo faktu, zwłaszcza w przypadku samorządów wiejskich, iż to właśnie placówki niepubliczne stanowią niejednokrotnie szansę ocalenia szkół zagrożonych likwidacją. Po pierwszych działaniach, doszło do próby modernizacji systemu oświaty - zaczęto wcielać w życie założenia reformy.

Od 1989 roku doszło do zasadniczych przemian w modelu polskiej gospodarki – nastąpiło przejście od gospodarki planowanej na wolnorynkową. Od tego momentu pojawił się problem rozszerzającego się bezrobocia, gdyż w aspekcie nowych warunków, nadmierny okazał się stan pracowników o niskich kwalifikacjach. Tak zastana rzeczywistość doprowadziła do konieczności przeprowadzenia gruntownych zmian w zakresie podstawowych dziedzin życia gospodarczo-społecznego. Jednym z sektorów wymagających wsparcia, wpisanym w harmonogram przekształceń stała się polityka oświatowa.

Gruntowne zmiany dotyczące systemu edukacji w Polsce rozpoczęto w 1999 r. poprzez wprowadzenie w życie ustaleń reformy. Ich skutki odczuły głównie społeczności lokalne, ponieważ doszło m.in. do likwidacji małych szkół podstawowych, zdecydowanego ograniczenia wydatków na edukację, zminimalizowania ilości zajęć pozalekcyjnych

i wyrównawczych, a także ograniczenia i zawężenia ilości stypendiów, zarówno w przypadku osiągnięć naukowych, jak i wypłat o charakterze socjalnym. Regulacje tego typu sprzyjały generowaniu konfliktów. Na szczeblu lokalnym między przedstawicielami władz, rodzicami a kadrą pedagogiczną i dyrekcją szkół dochodziło do licznych napięć. Według R. Pawlaka przyczyną sytuacji był fakt, że władze samorządowe nie podjęły konsultacji społecznych w tak ważnych sprawach jak likwidacja szkół [Pawlak 2004, s. 111].

4.2. Uwarunkowania oświaty środowiska wiejskiego

Środowisko wiejskie koncentruje poważne problemy społeczne, którymi są: zagrożenie ubóstwem, bezrobocie, niższy poziom wyposażenia w infrastrukturę. Wskazane cechy decydują nie tylko o umiejscowieniu działalności gospodarczej, ale również wpływają na wybór danego obszaru jako miejsca zamieszkania. Poziom dylematów z tym związanych jest przede wszystkim uzależniony od zasięgu aglomeracji miejskiej, w okolicy której funkcjonuje gmina wiejska oraz od stopnia i zakresu jej oddziaływania [Uchwała Nr XXIX/559/12... *op.cit.*].

Do pogłębiania dysproporcji w dostępie do edukacji przyczyniają się m.in. następujące czynniki:

- brak na obszarze wiejskim placówek oświatowych jak np. instytucje wczesnej edukacji, kin, domów kultury itp.;
- niepełne wyposażenie szkół w nowoczesne narzędzia, jakimi są komputery czy też pomoce multimedialne;
- ograniczenia w dostępie do zajęć pozaszkolnych i pozalekcyjnych;
- utrudnienia komunikacyjne, ograniczające korzystanie z pełnej oferty placówek i instytucji edukacyjnych i kulturalnych;
- ograniczenia wynikające z trudnej sytuacji materialnej rodziny;
- dziedziczenie braku aspiracji edukacyjnych i niskiego poziomu wykształcenia;
- ograniczenia sprawności zarówno fizycznej, jak i intelektualnej [Polskie Towarzystwo Socjologiczne 2008, s. 42].

Obecny kształt i słaba jakość polskiej edukacji jest wynikiem pewnego zderzenia się państwa z nową rzeczywistością cywilizacyjną i gospodarczą. Szczególnie negatywny wpływ sytuacja tego rodzaju wywarła na dzieci i młodzież ze środowisk wiejskich i małych miast. Na jeden z pierwszych planów wysunął się problem zapewnienia młodzieży wiejskiej minimum egzystencjonalnego, a także niż demograficzny, który doprowadził do

„przerzedzenia” sieci szkół. W konsekwencji uczniowie mają utrudniony dojazd do placówek. Kondycja finansowa polskiego systemu oświaty oraz wspomniany wyżej niż demograficzny stanowi również przyczynę likwidacji szkół w małych społecznościach. Rodziny z dziećmi w wieku szkolnym ponoszą znaczne wydatki związane z edukacją. Oprócz środków wydatkowanych na zakup podręczników, dodatkowe zajęcia, edukację prywatną, korepetycje rodzice płacą często także za ich dojazdy, np. na zajęcia dodatkowe [Sikorska i Wielewska 2004, s. 373-374].

O marnowaniu potencjału intelektualnego polskiej młodzieży pisała K. Szafraniec, wskazując na wątpliwą jakość kształcenia, nierówności w dostępie do edukacji, ale także fakt braku adekwatności systemu oświatowego do potrzeb rynku pracy. Autorka wskazała również na słabą odporność gorzej wykształconych osób na pojawiające się sytuacje kryzysowe. Rozważając zmiany zachodzące w sektorze edukacji wyraźnie zaznaczyła, że największe dotyczą środowisk wiejskich. Odsetek mieszkańców wsi posiadających najniższe wykształcenie spadł z 60 proc. (w roku 1988) do 33,6 proc. w roku 2008. Tym samym wzrosła grupa osób posiadających wykształcenie średnie (z 37,3 proc. do 59 proc. w ww. okresie) oraz wyższe (z 1,8 proc. do 8,1 proc.). Pomimo odnotowania wzrostu liczby dobrze wykształconych w mieście, dynamika zmian zachodzących w tym zakresie na obszarach wiejskich była większa. Autorka prognozuje dalsze zmniejszanie dystansu w osiągnięciu wykształcenia między miastem i wsią, wskazując na rosnące aspiracje młodzieży wiejskiej [Szafraniec 2011, s. 94-96].

Jak wskazują wyniki badań opublikowanych w raporcie „Angielski – czyja szansa?” uczniowie gimnazjów z terenów wiejskich osiągają niższe wyniki w egzaminach z języka angielskiego niż ich rówieśnicy z miast. Jako cztery główne bariery wskazano:

- problemy natury techniczno-infrastrukturalnej;
- kwestie typowo ekonomiczne;
- elementy motywacyjne;
- przeszkody instytucjonalne.

W raporcie dokonano analizy typów i kierunków realizowanych projektów edukacyjnych przy współdziałaniu środków w ramach regionalnych programów operacyjnych. O ile realizowane zadania obejmowały kierunki matematyczne, o tyle znikome było zainteresowanie projektami językowymi [EFRWP 2010].

Co więcej, wyniki sprawdzianów i egzaminów zewnętrznych przeprowadzanych na kolejnych etapach edukacji obowiązkowej (o których mowa w rozdziale drugim) wskazują na wciąż niższe ich efekty osiągane przez uczniów szkół wiejskich.

Tworzenie mniejszych placówek oświatowych sprzyja zbliżeniu się szkoły do samego ucznia oraz zacieśnianiu więzi między jednostką a rodzicami. Podstawowe założenia *Strategii Rozwoju Edukacji* [MENiS 2005, s. 24 i 35] na lata 2007-2013 opierały się na planie nowej organizacji sieci jednostek edukacyjnych. Wizja „małych szkół” miała przyczynić się do poprawy warunków kształcenia, służyć realizacji zadań przedszkolnych oraz kształcenia ustawicznego. W *Strategii Rozwoju Edukacji* wskazano również słabe strony polskiego sektora oświatowego, wymieniając w zakresie edukacji elementarnej m.in.: niski stopień upowszechnienia wczesnej edukacji, zwłaszcza przedszkolnej (ze szczególnym uwzględnieniem obszarów wiejskich), brak odpowiedniej do potrzeb liczby nauczycieli języków obcych i informatyki, zbyt niski poziom nakładów na edukację oraz niewielki udział i aktywność środowiska lokalnego w życiu jednostek oświatowych. Podkreślono także wątpliwą przejrzystość i słabą efektywność sposobu podziału zadań oświatowych między szczebel centralny i lokalny oraz zbyt mały procent niepełnosprawnych uczęszczających do ogólnodostępnych placówek edukacyjnych.

Specyfika danego środowiska jest związana z jego sytuacją społeczno-gospodarczą. Problemem polskiej wsi jest realne zagrożenie biedą. Ubóstwo najbardziej dotknęło mieszkańców byłych PGR-ów. Szanse dzieci z tych rejonów są nawet dziś znacznie ograniczone. Bieda wpływa na codzienne życie, jego problemy tj.: zdobycie pożywienia, warunki mieszkaniowe, brak środków na edukację, kulturę, która w przedmiotowej sytuacji jest wręcz dobrem luksusowym. Skutki życia w biedzie są daleko idące. Zagraża ona nie tylko dorastaniu, ale i życiu dorosłemu, w konsekwencji sprzyjając międzypokoleniowej transmisji ubóstwa. Ww. zjawisko mogą pogłębiać takie czynniki jak:

- bezrobocie;
- inne niż emerytury i renty świadczenia społeczne jako zasadnicze źródło utrzymania;
- niskopłatna praca, często związana z niskim poziomem wykształcenia;
- możliwy wpływ wielodzietności;
- miejsce zamieszkania w rejonach szczególnie trudnych z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego.

Zarówno bieda, jak i zjawisko bezrobocia jest w Polsce regionalnie zróżnicowane. Ubóstwo ma bezpośredni wpływ na efekty szkolne u dzieci. Niedożywienie sprzyja obniżeniu

koncentracji, tempa pracy, popełniane błędy (np. rachunkowe). Problemy ekonomiczne rodzin prowadzą do występowania i ciągłego pogłębiania poczucia wstydu, upokorzenia. Dziecko, czuje się w tej trudnej sytuacji osamotnione - nie może lub nie chce liczyć na pomoc kolegów, nauczycieli. Skrępowane tłumaczeniem się ze swojej biedy zniechęca się do nauki, szkoły i całego środowiska szkolnego. Nie chce w nim uczestniczyć, czuje się niezrozumiane. W efekcie młodzież ze środowisk nieuprzywilejowanych, jakim z pewnością jest środowisko biedy i ubóstwa, unika kontaktów ze szkołą. Rolą nauczycieli i dyrekcji placówek szkolnych, oprócz zasadniczego nauczania, powinno być zatem obserwowanie i właściwe reagowanie na problemy dzieci, co w środowisku wiejskim, z uwagi na jego ograniczony zasięg, nie jest szczególnie trudne [Tarkowska 2011].

Niekiedy w opiniach społecznych istnieje pogląd, iż problem nierówności edukacyjnych jest związany z niższym na wsi poziomem wiedzy uczniów. W celu potwierdzenia tak określonego założenia podnoszone są argumenty związane z cechami oświaty wiejskiej: niedofinansowaniem infrastruktury, wąskim wyborem języków obcych, zajęć dodatkowych. Badania wskazały, że w roku 2004 różnica w wykształceniu nauczycieli wiejskich i miejskich była niewielka, natomiast w odniesieniu do wyposażenia tychże szkół już znaczna. Warto podkreślić, że bliski kontakt ucznia z nauczycielem przy jednoczesnym braku anonimowości może korzystniej wpływać na wyniki edukacyjne niż niedobór w infrastrukturze i narzędziach kształcenia [Murawska 2006, s. 110].

Przyczyną nierówności na obszarach wiejskich jest również niski poziom kapitału kulturowego. W niewielkiej społeczności szkoła stanowi o budowaniu tego kapitału. Pełni funkcję miejsca kształcenia, ale także powinna przychylić się ku potrzebom całego środowiska lokalnego w zakresie udostępniania posiadanych zasobów – np. bibliotek.

Projekt *Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013* wskazuje na „spójność społeczną, gospodarczą i przestrzenną” jako podstawę rozwoju Europy. Z kolei za „spójność i solidarność społeczną” uznaje dążenie do „równych szans wszystkich społeczności i grup społecznych, silnej tożsamości kulturowej na poziomie lokalnym i regionalnym, usunięcia wszelkiej dyskryminacji” i budowanie „integracji wykluczonych”. Zaznaczono, że osiągnięcie wymienionego postulatu jest możliwe poprzez realizację m.in. takich zadań jak: „uznanie wykształcenia wiedzy, informacji i kultury za fundament społeczno-gospodarczego rozwoju, pomocniczość państwa, polityka rodzinna”, a także „dialog obywatelski i partnerstwo społeczne” [Projekt *Narodowego Planu Rozwoju* 2005, s. 29].

Sytuacja dziecka na obszarach wiejskich zmieniała się przez lata, obecnie zdecydowanie zmniejszył się stopień angażowania uczniów w prace gospodarskie,

odczuwalny już w drugiej połowie lat osiemdziesiątych. Pomimo tego wielu rodziców nadal nie dba o edukację dzieci. W warunkach ograniczenia do minimum zajęć pozalekcyjnych, uczniowie nie mają dostępu do elementów kultury, zasobów bibliotek. Nie dba się o kształtowanie umiejętności wyrażania opinii, o rozwój pasji i zainteresowań [Rutkowiak 1987].

Jak pisze M. Orłowska-Bednarz [2004, s. 295-305] nie fakt, że w ogóle występują nierówności społeczne jest problemem, bo mają one miejsce zarówno w gminach miejskich, jak i na terenach wiejskich. Jednakże fakt różnicy skali nierówności w mniejszych społecznościach stawia pod znakiem zapytania realizację konstytucyjnego obowiązku zapewnienia potrzeb wspólnoty samorządowej. Niezależnie od specyfiki środowiska, z jakiego wywodzi się jednostka, jej pozycja społeczno-ekonomiczna współdecyduje o powodzeniach edukacyjnych. Zgodnie z tzw. teorią reprodukcji kulturowej, Pierre'a Bourdieu – dzieci pochodzące z różnych grup społecznych różnią się między sobą tzw. kapitałem kulturowym, który jest dziedziczony od rodziców [Lareau i Weininger 2004, s. 106].

Polskie szkoły wiejskie od wielu lat borykają się z brakiem środków na właściwe funkcjonowanie placówek, na wyrównanie oferty edukacyjnej, zajęcia pozalekcyjne, na doradztwo zawodowe i naukę języków obcych. Bariera jest brak jednostek oświatowych w bezpośredniej odległości od miejsca zamieszkania dziecka, ograniczony dostęp do nowych rozwiązań techniki, a także szereg ograniczeń rozwoju uczniów niepełnosprawnych. Wiele tych kwestii nawarstwiało się przez lata, zatem próba ich naprawy musi być rzetelnie przygotowana i przemyślana, tak, aby nie pogłębić problemu.

Charakterystyczną cechą obszarów wiejskich jest ich istotne zróżnicowanie pod względem odległości od ośrodków miejskich, gęstości zaludnienia, a w efekcie - specyfiki i kształtu sieci placówek oświatowych. Znaczna część uczniów korzysta z systemu dowozów do szkoły, organizowanego przez samorząd gminy. Ze względu na wyraźne ograniczenia budżetowe, finansowany jest głównie dowóz dostosowany do zajęć obowiązkowych. Najczęściej nie są przewidywane żadne dodatkowe „kursy”, przez wzgląd na skromne środki, będące w dyspozycji samorządu. W konsekwencji przyjętych zasad lokalnej polityki oświatowej, kontakt uczniów ze szkołą nie wykracza poza zajęcia lekcyjne. Powyższe bariery destabilizują proces kształcenia, ograniczając dostęp dzieci do zajęć wyrównawczych oraz tzw. kół zainteresowań. Warto zauważyć przy tej okazji, że liczba uczniów pokonująca w drodze do szkoły codziennie 4-5 km jest dwukrotnie większa w przypadku uczniów wiejskich niż miejskich. Analogicznie przedstawia się analiza odległości 5-10 km oraz

powyżej 10 km. Sytuacja tego rodzaju wskazuje, że dylematy związane z dowozem dzieci do szkół są ściśle związane ze specyfiką oświaty wiejskiej [*PO KL Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007*, s. 56]. Fakt likwidacji znacznego odsetka szkół wiejskich wpłynął na wzrost wskaźnika uczniów mających trudności komunikacyjne. W konsekwencji małym dzieciom, od najmłodszych lat towarzyszy poczucie, a nawet naturalne przekonanie o organizowaniu dodatkowych zajęć dla grupy uczniów, do której nie są włączane. Nasiloną izolacją ogranicza ich szanse rozwojowe, ale również tworzy barierę nawiązywania relacji i budowania więzi społecznych. Dziecko wiejskie zostaje sztucznie wykluczone z pewnej naturalnej grupy społecznej, w której powinno funkcjonować na równych zasadach z innymi uczniami.

Przeprowadzane w obrębie omawianej tematyki analizy dowodzą, że niewielki odsetek dzieci ze środowisk wiejskich korzysta z zajęć pozalekcyjnych i pozaszkolnych, co może przyczynić się do ograniczenia szans edukacyjnych w przyszłości. W mieście dzieci zdecydowanie częściej korzystają z fakultatywnych form kształcenia, np. poprawiających znajomość języków obcych. Bez wyraźnej ingerencji samorządu, finansującego ww. zajęcia, zwiększenie dostępności pełnej oferty edukacyjnej nie będzie możliwe, a dystans dzielący tereny wiejskie i miejskie będzie się pogłębiał [Adamowicz i Nowak 2006, s. 141].

Problemy wynikające z możliwości realizacji zajęć pozalekcyjnych dotyczą najczęściej niedostatków infrastrukturalnych. Brakuje zarówno świetlic szkolnych, sal gimnastycznych czy pracowni umożliwiających przeprowadzanie zajęć laboratoryjnych.

O ile sytuacja gimnazjów wiejskich jest dobra, porównywalna z sytuacją szkół miejskich w tym zakresie, co wynika z faktu powołania szkół tego typu stosunkowo niedawno, o tyle w przypadku szkół podstawowych realia przedstawiają się już znacznie gorzej. Są to często szkoły mające siedziby w starych budynkach, z niedostatkami w infrastrukturze sportowej. W wielu szkołach wiejskich brakuje wyposażenia w sale sportowe i boiska. Notuje się także deficyt narzędzi kształcenia, w tym zwłaszcza opartych o nowoczesne rozwiązania technologiczne.

W polskich szkołach zaobserwowano jeszcze inne niepokojące zjawisko – efekt segregacji. Badania przeprowadzone przez B. Murawską [2004] wskazały, że:

1. nasilenie zjawiska ma miejsce w gimnazjach;
2. jego silniejsze przejawy są obecne częściej w mieście niż na wsi (90 proc. uczniów wiejskich uczęszcza do szkół o liczebności poniżej 240 uczniów, z jednym oddziałem szkolnym);

3. segregację wzmacnia podział szkół na oddziały w oparciu o dodatkowe kryteria (np. tworzenie klas z dodatkowo płatnymi zajęciami).

Etap kształcenia gimnazjalnego, z uwagi na wiek młodych ludzi, zbiega się z wkraczaniem w specyficzny moment w życiu. Kształtuje się wówczas świadomość człowieka, jego sposób postrzegania i zasady postępowania. Kolejny etap edukacji staje się istotnym krokiem w rozwoju społecznym. W aspekcie budowania cech osobowości i tożsamości działania segregacyjne mogą wywierać negatywne skutki. Młodzież podlega dezintegracji z uwagi na miejsce zamieszkiwania, które wpływa na stopień otwartości i dostępności placówki oświatowej. Uznać należy, że barierami hamującymi rozwój młodzieży wiejskiej na etapie nauki w gimnazjum stanowią:

- większy, w zestawieniu ze szkołami wielkomiejskimi, procent młodzieży osiągającej słabe efekty na sprawdzianach kończących etap szkoły podstawowej;
- znaczny odsetek uczniów korzystających z dojazdów do szkół;
- niższy status społeczno-ekonomiczny rodzin wiejskich;
- ograniczony system wsparcia rozwoju uczniów o szczególnych predyspozycjach;
- szeroki zakres barier dostępu do instytucji kultury, zajęć pozaszkolnych, innych form spędzania wolnego czasu itd. [Kutajczyk i Przychodzeń 2008, s. 280].

Fakt istnienia zjawiska segregacji potwierdza R. Dolata [2001, s. 47] podkreślając, że klasyfikacja kandydatów w poszczególnych klasach może uruchomić czynniki sprzyjające segregacji. Segregacja występuje nie jako efekt „jawnego stosowania kryteriów społecznych”, ale jako „produkt uboczny stosowania innych kryteriów np. ocen szkolnych, wymogów dojazdu, wybranych języków itd.” Czasami segregacja na etapie kształcenia gimnazjalnego jest kontynuatorem zabiegów różnicujących dzieci, przyjętych już na etapie szkoły podstawowej.

Również P. Swianiewicz, M. Herbst i W. Marchlewski [2005, s. 48] wskazali, za raportem Colemana, że segregacja uczniów ma negatywny wpływ na ich osiągnięcia, „dzieci czerpią wiedzę i umiejętności od rówieśników co najmniej w równym stopniu jak od nauczycieli”. Wszelkie podejmowane działania grupujące uczniów w oparciu np. o umiejętności należy uznać za nieuzasadnione i niesprzyjające rozwojowi.

4.3. Współczesne problemy oświaty w Polsce i możliwości ich niwelowania

Jak wskazuje J. Niemiec [2011, s. 209], współczesny system oświaty polskiej poddawany jest analizie pod kątem trzech wyznaczonych dla niej celów:

- demokratyzacji systemu szkolnego – rezygnacji z decyzji podejmowanych centralnie;
- zbliżenia i odnoszenia się do rozwiązań typowo europejskich zdobytych przez lata przez doświadczenia krajów członkowskich Unii Europejskiej i z powodzeniem wcielanych w życie;
- dbałości o cechy tradycyjnie wykształcone w polskim etosie.

Mimo wcielenia w życie zasad zdecentralizowania funkcjonowania szkół i przedszkoli nadal podstawowym problemem zdaje się być system prawny w odniesieniu do takich elementów jak dokładne i szczegółowe wytyczne oraz wskazanie granic regulacyjnych działań leżących w gestii państwa jako władzy centralnej oraz władz lokalnych (głównie w aspekcie finansowym) [*ibid.*, s. 210].

Elementy, jakie wskazuje J. Niemiec [*ibid.*, s. 211], wpłynęły jego zdaniem na zdecydowany rozwój i zmiany w polskim systemie kształcenia. Omawia wpływ pluralizmu jako metody wyjścia z organizacją procesu nauczania i uczenia się do instytucji i podmiotów, które do tej pory nie miały praw do tego typu działań. Zwraca uwagę na rolę „paralelności kształcenia” jako przerwania monopolu państwa dotyczącego systemu oświaty. Zaznacza zasadę permanentności, czyli uczenia się przez całe życie, rozszerzania wiedzy w wielu dziedzinach, w oparciu analizę sytuacji na świecie. Rola mediów, zdaniem autora, stawia pytanie o znaczenie tzw. dystansowego kształcenia, polegającego na przyswajaniu wiedzy czerpanej ze środków masowego przekazu. Podkreśla, iż nadal istnieje dyferencjacja, czyli zróżnicowanie grup uczniowskich pod względem rozbieżności kulturowych miasta i wsi, czy choćby różnic pokoleniowych w modelu życiowym. Autor dokonuje jednocześnie podsumowania zagrożeń współczesnego systemu oświatowego, albo takich, które nie są z nim bezpośrednio związane, ale w sposób pośredni wpływają na jego kształt. Zasadniczymi trudnościami, według autora, są elementy bezpieczeństwa uczniów w samej szkole, jak i poza nią. Niekorzystnie wypowiada się na temat działań prozdrowotnych. Niedomagania wskazać należy zarówno w odniesieniu do wspomnianych elementów funkcji opiekuńczej, jak i aspektów wychowawczych (braki i zaniedbania w odniesieniu do krzewienia zasad moralnych i etyki człowieka) oraz funkcji dydaktycznej (kształcenie przez dyskusję, analizę myśli i poglądów samego ucznia, obserwację otaczającego świata) [*ibid.*, s. 212]. Jak wskazuje Z. Sawiński [2008, s. 13-43] to nie przełom ustrojowy z roku 1989 wpłynął na zmianę w dostępie do wykształcenia, a raczej wydarzenia odnoszące się do edukacji, jakie zaszły w roku 1999.

Przemiany zachodzące na rynku pracy, ale i w całej gospodarce wymagają od młodych ludzi zupełnie innych kompetencji niż jeszcze 20 lat temu. Za kluczowe zatem przyjąć należy dzisiaj umiejętności tj.:

- pracy w grupie;
- komunikacji interpersonalnej;
- autoprezentacji.

Współczesne trendy rynku pracy - wynikające z doświadczeń wielu lat zarówno po stronie pracodawców, jak i państwa - wymuszają inwestowanie w kształcenie w kierunkach ścisłych, ale i przyrodniczych. Wbrew pozorom, w odniesieniu do przedmiotów ścisłych możliwe jest przekazywanie wiedzy w sposób przystępny. Tym samym istnieją możliwości pokonywania barier pojmowania tychże przedmiotów za wyjątkowo trudne. Drobne życiowe sukcesy mogą stanowić dobry start, zwłaszcza w środowisku, w którym znikomy jest entuzjazm wobec działań a samoocena mieszkańców i poczucie własnej wartości nie sprzyja dążeniu do osiągnięcia postawionych mierzalnych celów [Polska Fundacja Dzieci i Młodzieży 2006, s. 33-39]. Pod dużą wątpliwość poddaje się zatem efektywność obecnego systemu kształcenia, uznając ją za niską. Założeniem wprowadzenia reformy edukacji było bowiem niwelowanie niedostatków z poprzedniego poziomu edukacji (np. w przypadku gimnazjum). Rankingi szkół tworzone w oparciu o wyniki egzaminów, głównie kończących etap edukacji, pokazują, iż nadal proces kształcenia opiera się o przygotowanie do jak najlepszego efektu egzaminacyjnego, a nie nabycia umiejętności, które zdecydują o powodzeniu na rynku pracy.

Polski system oświatowy na drugim planie umieścił zaniedbywaną od lat sytuację uczniów niepełnosprawnych. Obecnie, dzięki współfinansowaniu ze źródeł zewnętrznych, odpowiedzialni za kształcenie uczniów ze specjalnymi potrzebami starają się w możliwie najwyższym stopniu uzupełnić niedostatki, choćby poprzez zakup sprzętu do ćwiczeń, specjalistyczne środki dydaktyczne itd. Niemniej jednak, aby zrównać szanse edukacyjne i życiowe uczniów niepełnosprawnych niezbędne są kompleksowe programy obejmujące również szkolnictwo wiejskie, które tym bardziej odstaje w tym zakresie od rozwiązań i standardów europejskich (o czym świadczą wyniki badań przedstawione w rozdziale piątym). Zaobserwowano również, że szczególne korzyści mogą pojawić się w wyniku zastosowania efektywnego systemu stypendialnego.

Ze względu na fakt odpowiedzialności samorządu gminnego za kształt wczesnej edukacji w pierwszej kolejności omówiona zostanie jej bieżąca sytuacja. W 2002 r. w Barcelonie założono plan, zgodnie z którym do roku 2010 państwa Unii Europejskiej miały zapewnić miejsce w placówkach wczesnej edukacji w systemie opieki całodziennej co

najmniej 90 proc. dzieci w wieku od 3 roku życia do momentu rozpoczęcia nauki w szkole, a także 33 proc. w wieku poniżej 3 roku życia. Efekty osiągnięte w roku 2010 były następujące: w przypadku dzieci w wieku 0-3 lat tylko pięć państw osiągnęło zamierzony cel, pięć kolejnych zbliżyło się do prognozowanej wielkości, pozostałe nie zdołały zmniejszyć dystansu w tym zakresie, co więcej ośmiu członków UE zrealizowało zadanie na poziomie 10 proc. lub niższym [Komisja Europejska 2008, s. 2 i n.]. Drugi etap wczesnej edukacji, obejmujący dzieci starsze w przypadku ośmiu państw został upowszechniony na założonym poziomie, a trzy państwa prawie osiągnęły zamierzony cel. 1/3 krajów nie osiągnęła nawet 70 proc. W konsekwencji sytuację oceniono jako poważną, wskazując na potrzebę podjęcia konkretnych działań. W 2009 roku zdefiniowano nowy cel oświatowy – do roku 2020 pożądane byłoby objęcie opieką i wczesną edukacją 95 proc. dzieci w wieku od czwartego roku życia. Średnia europejska wynosiła w 2011 r. 92,3 proc., niemniej jednak odnotowano wyraźne wewnętrzne terytorialne zróżnicowanie wskaźnika [Komisja Europejska 2011, s. 3].

Obecna sytuacja wskazuje, że nie podjęto wystarczających działań w celu poprawy dostępności placówek wczesnej edukacji w Polsce, w tym szczególnie w odniesieniu do dzieci wiejskich (w 2012 r. odsetek ten wyniósł 52,1 proc. a w mieście 72 proc.). Problem jest znaczący, zwłaszcza w odniesieniu do dzieci w wieku poniżej 5-lat, których uczestnictwo w kształceniu nie jest obowiązkowe. MEN [Sielatycki 2012] wskazuje na coroczny wzrost liczby dzieci korzystających, niemniej jednak Polska nadal zajmuje jedno z ostatnich miejsc w Europie pod względem upowszechnienia edukacji przedszkolnej.

W ostatnich latach, z uwagi na spadek liczby szkół na obszarach wiejskich, nastąpiło zmniejszenie się liczby oddziałów przedszkolnych przy szkołach wiejskich (odwrotnie niż w szkołach miejskich). Co więcej, w latach 2010/2011 i 2011/2012 nie tylko liczba przedszkoli, jakie powstały w miastach była wyższa od placówek powołanych na wsiach (wynoszących odpowiednio: 6,5 proc. do 5,4 proc.), ale także sieci wychowania przedszkolnego i samych punktów przedszkolnych (odpowiednio 47,9 proc. do 12,1 proc.) [Kłobuszewska i in. 2013, s. 17].

W 2011 r. nastąpił wzrost odsetka dzieci uczęszczających do placówek wczesnej edukacji, przy czym głównie w grupie zamieszkującej miasta powyżej 500 tys. mieszkańców. Wzrost ten wyniósł w porównaniu z rokiem 2009 – 17 p.p., z kolei na wsi w tym samym czasie wzrost ten osiągnął poziom 7 p.p. W 2013 r. również nastąpił wzrost stopnia upowszechnienia wczesnej edukacji, przy czym największy objął przede wszystkim miejscowości średnie i małe (o 5,5 p.p. w odniesieniu do miast między 200 a 500 tys. mieszkańców, 100-200 tys. – o 15,2 p.p., a w miastach poniżej 20 tys. mieszkańców – o 8,5

p.p.). W 2013 r. najwyższy stopień upowszechnienia wczesnej edukacji wystąpił w największych miastach - powyżej 500 tys. mieszkańców, w których osiągnął poziom 49,1 proc., a najmniejszy na wsi – 21,9 proc. O ile w 2011 r. nastąpiło zmniejszenie się luki w stopniu upowszechnienia wczesnej edukacji o tyle w 2013 r., tak jak w latach 2000-2009, ponownie różnica ta uległa pogłębieniu. Jedną z przyczyn tego zjawiska jest fakt odroczonego urodzenia, zwłaszcza przez kobiety urodzone w latach osiemdziesiątych poprzedniego wieku, a także powoływanie placówek prywatnych w miastach, w których mają one rację bytu [Grabowska i in. 2013, s. 84]. Wskazuje się, że ograniczanie dostępu dzieci do wczesnej edukacji stanowi znaczącą barierę zarówno w odniesieniu do ich życiowej sytuacji w przyszłości, ale i rozwoju społecznego całego kraju. Fakt braku pełnego, długotrwałego uczestniczenia w zajęciach organizowanych przez placówki wczesnej edukacji, wpływać może na zmniejszenie szans uczęszczania do placówek oferujących wysoką jakość kształcenia na kolejnych jej etapach, ograniczając wyraźnie możliwość zdobycia bardzo dobrego wykształcenia i tym samym, warunkując sytuację zawodową w przyszłości [Arak i in. 2012, s. 83-84].

Do 2020 roku Europa, odnosząc się do zagadnień edukacyjnych, skupić się powinna na jakości wczesnej edukacji, pojmując to pojęcie jako:

- „ustalenie właściwych proporcji między elementami poznawczymi i pozapoznawczymi w programach nauczania;
- wspieranie profesjonalizacji personelu ECEC¹⁰; określenie kwalifikacji koniecznych do wykonywania poszczególnych funkcji;
- opracowanie polityki przyciągania do pracy w sektorze ECEC odpowiednio wykwalifikowanych pracowników, ich kształcenia oraz zatrzymywania w zawodzie;
- zwiększenie równowagi płci wśród personelu ECEC;
- przejście na systemy wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem integrujące opiekę i edukację; poprawianie jakości i skuteczności systemów oraz równego dostępu do nich;
- ułatwianie przejścia małych dzieci spod wyłącznej opieki rodziny do systemu edukacji/opieki oraz między poszczególnymi poziomami edukacji;
- stworzenie systemu gwarantowania jakości: opracowanie spójnych i dobrze skoordynowanych podstaw pedagogicznych przy współpracy najważniejszych zainteresowanych stron”.

¹⁰ ECEC – (ang.) Early Childhood Education and Care – wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem.

Komisja Europejska opowiada się, w planach niezbędnych do osiągnięcia do roku 2020, na wymianie doświadczeń i dobrych praktyk. Podkreśla się rolę promowania uczenia się przez całe życie, realizowanego w ramach transnarodowych projektów, a także wagę i znaczenie promocji badań i rozwoju, nie zapominając o kontynuacji możliwości finansowania w ramach funduszy strukturalnych projektów infrastrukturalnych oraz poprawiających jakość kapitału ludzkiego, np. poprzez szkolenie personelu. [Komisja Europejska 2011, s. 13-14].

Poziom upowszechnienia wczesnej edukacji jest zatem nadal niewystarczający. Podkreślanie pozytywnych aspektów płynących z faktu powszechnego korzystania przez dzieci z nauki i wychowania we wczesnym dzieciństwie może przyczynić się do tworzenia nowych miejsc pracy dla nauczycieli, korzyści dla przyszłej szkoły, możliwości podejmowania zatrudnienia przez rodziców małych dzieci itd. Efekt pracy wykształconego społeczeństwa może przekładać się na wzrost zatrudnienia, pobudzenie aktywności zawodowej rodziców, zwłaszcza kobiet. Warto zdobywać doświadczenie, stawiając na pilotażowe projekty i kontynuować działania już rozpoczęte. Aktywność i budowanie spójnego systemu oświatowego w Polsce powinno być poprzedzane monitorowaniem potrzeb w zakresie edukacji. Planowanie przyszłości jednostek oświatowych powołanych w ramach funduszy zewnętrznych, zapewnianie im trwałości, wygosparowanie środków na ich organizację i funkcjonowanie staje się strażnikiem oceny ich celowości. Za pożądane uznaje się tworzenie alternatywnych form wczesnej edukacji, likwidację zbędnej biurokracji, skupianie uwagi na kształceniu dzieci. Przedszkole powinno zaangażować rodziców w sprawę placówki. Należy wskazywać drogę wychowawczą opiekunom, wspierać ich działania, edukować. Jednostka oświatowa powinna zapewniać wysoką jakość kształcenia, wypracować zasady i reguły funkcjonowania, stale doskonalić i utrzymywać pozytywne rozwiązania.

Decyzje centralne winny zachęcać rodziców do korzystania z systemu edukacji, wprowadzić wymierne korzyści, system profitów, ulgi podatkowe. Co ważne, samorządy powinny podejmować perspektywiczne działania, dokonywać diagnozy rzeczywistych potrzeb i powtarzać ją cyklicznie. Priorytetem powinno stać się tworzenie szans rozwoju indywidualnych cech dziecka, jego kreatywności, aktywności, a także poprawa sytuacji dzieci ze środowisk zaniedbanych. Teorie ekonomiczne wskazują, że wzrost produktywności jest możliwy tylko w oparciu o wysoki poziom zatrudnienia w dziedzinach opartych na wiedzy. Doświadczenia państw europejskich powinny stanowić dowód istnienia silnych związków między upowszechnieniem wczesnej edukacji a jakością kapitału ludzkiego,

zwłaszcza w kontekście rozwoju pojmowanego jako szeroko społeczno-gospodarcze zjawisko (np. w ujęciu rozwoju środowiska lokalnego).

W ostatnich latach nastąpił w Polsce wzrost wskaźnika określającego stopień korzystania przez dzieci z przedszkola i żłobka. W roku 2011 osiągnął on poziom 29,1 proc. Wyższa wartość wystąpiła niezależnie od miejsca zamieszkania, chociaż w miastach powyżej 500 tys. mieszkańców nastąpił wzrost o 17 proc., a na wsi jedynie o 7 proc. W miastach zdecydowanie częściej dzieci korzystały z różnych form wczesnej edukacji, na wsi, pomimo wzrostu i zmniejszenia się dysproporcji w stosunku do terenów miejskich, nadal tylko 20 proc. W latach 2004-2010 odnotowano wzrost liczby urodzeń wywołany po pierwsze odroczeniem momentu posiadania potomstwa, po drugie wzrostem liczby kobiet wkraczających w wiek rozrodczy, pochodzących z wyżu demograficznego lat osiemdziesiątych poprzedniego stulecia. Wykorzystywane przez ostatnie lata środki pochodzące z Europejskiego Funduszu Społecznego doprowadziły do utworzenia większej liczby placówek zwłaszcza na terenach wiejskich. Wzrasta liczba prywatnych żłobków, chociaż dzieci korzystają głównie z opieki w żłobkach państwowych (84,7 proc. średnio w całym kraju, z czego 90,7 proc. w miastach powyżej 500 tys. mieszkańców i 83,7 proc. na wsiach). [Grabowska i Kotowska 2011, s. 95]. Niemniej jednak liczba placówek wczesnej edukacji jest wciąż niewystarczająca.

Przypuszczalnie, liczba przedszkolaków będzie się zwiększać w związku z obserwowanym od kilku lat wzrostem liczby urodzeń, jak również objęciem dzieci 5-letnich obowiązkowym przygotowaniem przedszkolnym. Zważywszy na symulacje, obecna sieć nie jest właściwie przygotowana do zaopiekowania się tak liczną grupą. W konsekwencji brakuje miejsc dla dzieci, których objęcie wczesną edukacją jest zadaniem fakultatywnym, czyli w wieku poniżej 5 roku życia.

Istotnym problemem edukacyjnym jest więc dziś niewielki odsetek dzieci w wieku 3-4 lat, uczęszczających do przedszkoli. Stworzenie równych warunków do zdobywania wiedzy powinno opierać się o solidne fundamenty, jakimi powinna być wczesna edukacja. Badania dotyczące kształcenia przedszkolnego w Polsce wskazują na jego regionalne zróżnicowanie. Regiony o gospodarce silnie zurbanizowanej wykazują znacznie wyższy poziom upowszechnienia wychowania przedszkolnego niż regiony uzależnione od rolnictwa [Kamińska 2003]. Kształcenie najmłodszych zostało wskazane jako priorytet w *Strategii Rozwoju Edukacji na lata 2007-2013*, *Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015*, ale również w *Strategicznym Planie Rządzenia*. Działania państwa zmierzają zatem ku podniesieniu jakości pracy z małym dzieckiem. Przykładem są przepisy wprowadzone w życie

rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z 27 maja 2009 roku w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania, które miały upowszechnić dostęp do wczesnej edukacji, zwłaszcza w środowisku wiejskim poprzez prowadzenie różnych jej form [MEN 2009, s. 10]. Od początku lat dziewięćdziesiątych na edukację przedszkolną w Polsce przeznaczane są większe wydatki. W 1991 roku na 1 wychowanka przeznaczono 2,5 tys. zł (w przeliczeniu na ceny z 2004 r.) a trzynastcie lat później – 4,5 tys. zł. Warto podkreślić, że na średnią wydatków w kwocie 4,5 tys./osobę złożyły się dwie wielkości: 5 tys. zł wydawano w mieście, a 3,5 tys. zł stanowił wydatek gminy wiejskiej (pomimo 2-krotnie większych przedszkoli w mieście niż na wsi) [Herbst 2006, s. 168-169]. Co istotne, porównanie polskich wskaźników upowszechnienia edukacji do wielkości osiąganych przez kraje UE plasuje nasz kraj na dalekim miejscu, mimo iż paradoksalnie, na edukację przedszkolną w Polsce wydatkuje się tyle ile średnio w krajach OECD, a liczba miejsc przekracza liczbę dzieci w wieku przedszkolnym.

Jedną z zasadniczych cech polskiej edukacji przedszkolnej jest jej przestrzenne zróżnicowanie. Rozwarstwienie dotyczy miast i wsi. Dzieci wiejskie są, ze względu na specyfikę obszarów, jakie zamieszkują, narażone na niższy poziom życia społecznego, a brak placówek wczesnej edukacji wpływa na pogłębianie problemu. Różnice w zakresie stopnia upowszechnienia wczesnej edukacji rysują się także w przestrzeni regionalnej. Wielkopolska, Mazowsze, Śląsk i Małopolska oferują zdecydowanie więcej miejsc w przedszkolach niż województwa: lubuskie, opolskie, podlaskie, zachodniopomorskie i warmińsko-mazurskie [GUS 2009a, s. 138-145].

Według B. Grzeszkiewicz [2005, s. 56], istotny mankament polskich przedszkoli stanowi prowadzenie zajęć w bardzo licznych grupach. Wyraźny niż demograficzny nie został wykorzystany jako pretekst do zmniejszenia liczebności grup wychowawczych, natomiast stał się argumentem do likwidacji wielu placówek. W latach dziewięćdziesiątych poprzedniego stulecia, zwłaszcza w okresie 1990 – 1993, w Polsce zamknięto prawie 20 proc. placówek wychowania przedszkolnego. W efekcie liczba miejsc zmniejszyła się o prawie 14 proc. Po 1995 roku sytuacja ulegała nieznacznej, stopniowej poprawie. Odnotowywano co prawda ciągły spadek liczby przedszkolaków, ale był on wolniejszy od tempa zmniejszania się liczby dzieci w wieku przedszkolnym, uzależnionego od procesów demograficznych [Herbst 2006, s. 167].

Wyżej wskazana likwidacja placówek wczesnej edukacji stanowi poważny problem, nie tylko w odniesieniu do oświaty, ale także w kontekście sprawnego kontynuowania

procesu kształcenia. Na obszarach deficytowych pod względem rozwiązań w zakresie opieki nad małym dzieckiem, w sytuacji ograniczeń materialnych wielu rodzin dowożenie dzieci do oddalonych miejscowości jest utrudnione albo nawet niemożliwe. Aktualne dane obrazują realia, w których dostępność edukacji przedszkolnej między miastem a wsią jest zdecydowanie zróżnicowana. Miasta, zwłaszcza największe, charakteryzuje aktywność placówek prywatnych, niejako uzupełniających zapotrzebowanie w zakresie opiekuńczo-wychowawczym. Ponadto, gminy wiejskie są terenami, których zaludnienie jest nieporównywalnie mniejsze niż miejskich. Decyzja o powołaniu placówki wczesnej edukacji dla niewielkiej grupy dzieci, zwłaszcza w obliczu realnych ograniczeń finansowych (dopiero od 2013 r. objęte jakimkolwiek wsparciem państwa) stanowi dylemat wielu samorządów. Warto przy tej okazji zwrócić uwagę na konsekwencje wyżej opisanej sytuacji. Polityka zatrudnienia na wsi, której istota oparta ma być na przechodzeniu znacznej części mieszkańców wsi do zawodów nierolniczych, może napotkać na barierę (zwłaszcza w stosunku do aktywności zawodowej kobiet) w postaci braku instytucji funkcjonującej na rzecz wychowania, kształcenia i opieki małego dziecka. Racjonalne zagęszczenie sieci przedszkolnej może mieć istotny wpływ na sytuację zawodową rodziców, zwłaszcza kobiet, wpływając na poziom zatrudnienia oraz wskaźnik dzietności [Grabowska i Kotowska 2009, s. 89-91].

W krajach Unii Europejskiej małym dzieciom zapewnia się edukację trwającą nawet 4 lata. Jak zauważa E. Brańska [2004, s. 3-7] jeden rok spędzony w placówce wczesnej edukacji jest zbyt krótki, aby przyczynić się do rozwoju dziecka.

Oferta edukacyjna państw członkowskich UE opiera się na trzech typach rozwiązań. Pierwsza metoda zapewnia dostęp do wczesnej edukacji przez okres od roku do trzech lat, najczęściej stanowi priorytet opieki społecznej (Dania, Szwecja). W Europie funkcjonują także wieloletnie programy dla dzieci od 2-3 roku życia, zapewniające wczesne kształcenie do rozpoczęcia nauki szkolnej, organizowane i wdrażane przez resort edukacji lub też organizacje społeczne (np. Francja lub Włochy). Ostatnią alternatywę stanowi połączenie powyższych elementów (stosowane np. w Wielkiej Brytanii) [Kammerman 2001, s. 2]. Niezależnie od wdrażanych rozwiązań, znaczna część krajów UE decyduje się na finansowanie lub dofinansowanie placówek przedszkolnych, niezależnie od podmiotu prowadzącego jednostkę (placówki publiczne czy prywatne). W opłatach są uwzględniane ulgi i inne narzędzia zachęcające do wyboru jednostki oświatowej. Istnieją także rozwiązania uwzględniające zasadniczą rolę pracodawcy, stosowane np. w Holandii [Herbst 2006, s. 171]. Biorąc pod uwagę wiek dziecka w Europie przyjęto dwie formy edukacji przedszkolnej.

Jedną z nich zakłada kształcenie w jednej placówce wszystkich dzieci, niezależnie od wieku. W takim przypadku mówi się o tzw. zintegrowanym modelu. Jego dominacja jest odczuwalna zwłaszcza w krajach skandynawskich, na Łotwie i w Słowenii. W drugiej, zdecydowanie bardziej rozpowszechnionej (w tym także w Polsce), opiece jest uzależniona do wieku wychowanków (podział: 0-3 i 3-6 lub 3 do wieku stanowiącego początek nauki w szkole).

Jak już wielokrotnie podkreślano, wymogiem podniesienia ogólnego poziomu wykształcenia społeczeństwa jest aktywne działanie w sferze edukacji już na etapie przedszkolnym. Powyższemu celowi mają służyć inicjatywy na szczeblu regionu, jak i projekty oddolne, lokalne. Charakter zadań oświatowych nie jest jednorodny i klarowny, a jego właściwe zidentyfikowanie wiąże się koniecznością analizy złożonego procesu. Przyjęte zasady muszą być bowiem na tyle elastyczne, aby odpowiadać potrzebom społecznym, skonfrontowanym z realnymi możliwościami, w tym szczególnie dotyczącymi samorządów.

Niektóre z państw europejskich rozpoczęły zintensyfikowane działania na rzecz edukacji, finansowane ze środków publicznych. Przykładem jest Irlandia, w której powołano Ministerstwo ds. Dzieci. Zasadniczym zadaniem instytucji jest tworzenie miejsc w placówkach oświatowych. W Wielkiej Brytanii od 2006 r. rozszerzono działania w ramach znanego programu *Sure Start*, wprowadzając w Irlandii Północnej działania wobec najmłodszych dzieci, w wieku 2 lat, a także dzieci z rodzin defaworyzowanych. W Portugalii, w tym samym roku, ponownie wszczęto program interwencji edukacyjnej, mający na celu zwiększenie szans edukacyjnych dzieci pochodzących z terenów szczególnie ograniczonych pod względem edukacyjnym. Malta, korzystając z narzędzia ulg podatkowych, od 2007 roku promuje działalność opiekuńczo-wychowawczą żłobków. Z kolei we Włoszech, w celu upowszechnienia edukacji dzieci do 6 roku życia, rząd podjął decyzję o finansowaniu pilotażowych projektów w środowiskach, w których liczba placówek jest nadal niewystarczająca. Łotwa, zwiększając ilości miejsc dla 5 i 6-latków, rozpoczęła zintensyfikowaną budowę placówek z przeznaczeniem na cele edukacyjne, uznając ją za priorytet rządowego programu subwencyjnego oraz polityki władz lokalnych [Górowska-Fells, Kolasińska i Smoczyńska 2007, s. 2-4].

Analizując rolę wczesnej edukacji warto zwrócić uwagę na pojawiające się dylematy w zakresie jakości kształcenia, jakie zapewnia przedszkole, a poziomem rozwijanym przez oddział przedszkolny. Przedszkole zapewnia dziecku dydaktykę, zabawę, opiekę, wychowanie (w odpowiednich proporcjach), przy udziale wykwalifikowanej kadry i za

pomocą właściwych, różnorodnych narzędzi, odpowiednio przygotowanej, adekwatnej do potrzeb bazy lokalowej oraz materiałów dydaktycznych. Pojawiają się opinie, że oddział przedszkolny przy szkole podstawowej, funkcjonujący najczęściej w mniejszych środowiskach i oferujący opiekę w krótszym czasie w ciągu dnia, nie spełnia w sposób prawidłowy i efektywny przypisanych mu funkcji. Zostaje najczęściej powołany do wypełnienia obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego. W placówce tego rodzaju dominują skumulowane elementy kształcenia, bez uwzględnienia istotnych potrzeb wychowawczych czy wyrównawczych. Brak opłat rodziców za edukację w oddziale wpływa na fakt, iż jest on często wybieraną formą edukacji, zwłaszcza przez rodziców o niskim statusie społeczno-ekonomicznym [Grzeszkiewicz 2005, s. 57].

Istotne nierówności w dostępie do kształcenia, pogłębiające się przez lata, stawiają obecnie pytanie o przyczynę różnic i jednocześnie argument do podjęcia skutecznych czynności w celu ograniczania istniejących barier. Integracja Polski z Unią Europejską stawia za cel działań edukacyjnych respektowanie indywidualnych rozwiązań państw członkowskich, przy konieczności zapewnienia najwyższego poziomu kształcenia, uwzględnienia europejskiego standardu. W takim kontekście Unia zachęca państwa członkowskie do współpracy, wymiany doświadczeń, zwracając uwagę na prawo każdego obywatela do szerokiego dostępu do edukacji [Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 14 grudnia 2007 r.].

Proces podnoszenia jakości edukacji w Europie zachodzi jednak w zbyt wolnym tempie. W 2010 roku 14,4 proc. młodych ludzi przedwcześnie kończyło kształcenie, co stanowiło tylko o 0,3 proc. mniej niż w roku poprzednim. *Strategia Europa 2020* za cel w tej materii stawia sobie osiągnięcie poziomu poniżej 10 proc. Z państw członkowskich najlepiej z problemem radzą sobie Słowacja oraz Czechy, które zapewniają poziom wynoszący odpowiednio 4,7 i 4,9 proc. Zdecydowanie gorzej wypada pod tym względem Malta – 36,9 proc., a także Portugalia – 28,7 proc. [Parlament Europejski 2011, s. 7].

Założenia europejskie, jakie miały zostać osiągnięte w odniesieniu do edukacji do roku 2010, zostały zrealizowane tylko w jednej z pięciu zdefiniowanych dziedzin. Od 2000 r. zwiększono liczbę absolwentów kierunków matematycznych, ścisłych i innych związanych z technologią o 37 proc. Poprawiła się sytuacja w pozostałych elementach: zmniejszyła się liczba przedwcześnie kończących edukację, nastąpiła poprawa w liczbie absolwentów szkół ponadgimnazjalnych, pozytywnie oceniono także rozwój umiejętności czytania ze zrozumieniem oraz udział osób dorosłych uczestniczących w kształceniu i szkoleniach.

Niemniej jednak, pomimo pozytywnych efektów wdrażanych zmian, nie osiągnięto założonego poziomu [European Commission 2011].

Wydaje się, że dłuższe dawniej okresy poszczególnych etapów szkolnych wpływały na silniejsze więzi i relacje, jakie tworzyły się między uczniami, a także między nimi i nauczycielami. Rodzice, obciążeni pracą zawodową, nie poświęcają dzieciom zbyt dużo czasu. Trudna sytuacja finansowa wielu rodzin sprzyja pojawianiu się problemów. Często sami uczniowie negatywnie wypowiadają się na temat własnych rodziców, krytykując ich bierność zawodową i życiową lub przesadny pracoholizm. Niestety rodzice rzadko angażują się w pracę na rzecz edukacji. Coraz częściej mają również roszczeniowe postawy wobec placówki i jej pracowników żądając, aby spełniała w 100 proc. zadania edukacyjne oraz wychowawcze. Według nauczycieli jest to efekt braku czasu, ale również niemożności zidentyfikowania poważnych problemów własnego dziecka [Walczak i Zahorska 2008, s. 214-215].

Według Z. Kwiecińskiego [2007, s. 35] dzisiejsze nierówności edukacyjne wynikają z kumulacji pewnych cech osobowych jednostki, za jakie uznać można z całą pewnością np. talent czy pracowitość, a także wpływu tzw. kapitału kulturowego i kapitału społecznego. Na ich zakres i rozmiar pośredni wpływ wywiera kształt organizacji oświaty, elementy funkcjonowania szkoły oraz różnego rodzaju zależności pojawiające się w toku rozwoju dziecka i młodego człowieka. Autor wskazuje, za Mithaug czy Hammersley'em, iż tak ukierunkowane nierówności należy pojmować za aksjomaty. Zdaniem Z. Kwiecińskiego istnieją i funkcjonują aż cztery modele pojęcia sprawiedliwej relacji uwzględniającej stosunek równości i wolności w odniesieniu do sfery oświaty.

Tabela 9. Modele ujęcia równości i wolności w dostępie do kształcenia w zależności od założeń polityki oświatowej

Model	Ujęcie prawicowe, konserwatywne	Model elitarystyczny, neoliberalny	Model równego dostępu	Model oparty o redystrybucję
Charakterystyka	Regulowany przez wolny rynek, równe prawo do rywalizacji, do mnożenia posiadanych korzyści	Pożytek stanowi naturalne kształtowanie się elit, równe prawo do działań na rzecz wkroczenia w sferę elitarną;	Równy dostęp, sprawiedliwa dystrybucja, równa, powszechna dostępność	Zapewnienie równego startu

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [Kwieciński 2007, s. 35-42]

Pierwsze z ujęć, zasadniczą rolę regulatora dostępu do edukacji przypisuje mechanizmom rynkowym, drugie zakłada wpływ kształtu grona elitarnego, trzecie odnosi się do równości jako sprawiedliwej dystrybucji a ostatnie – organizowanie równego startu [*ibid.*, 35-42].

Pojawiające się obecnie coraz częściej odpłatne zajęcia, czy nawet prywatne szkoły, poprzez bogatą ofertę edukacyjną stają się istotną konkurencją szkół publicznych. Ponadto, uboższe środowiska, z ograniczonym zakresem zajęć np. pozalekcyjnych stanowią przepaść dla równego startu w dorosłe życie. Reforma systemu oświaty miała stanowić początek i uporać się z narastającymi dysproporcjami.

Rozwój miał być oparty na diagnozie i działaniach zmierzających do pobudzenia sfery intelektualnej, emocjonalnej, ale również przy uwzględnieniu aspektów życia społecznego, dbając o moralność, sferę duchową oraz rozwój psycho-fizyczny [Pietrzyk i Sieprawska 2003, s. 9-10].

Badania nad przyczynami nierówności edukacyjnych wskazują, że decydujący wpływ na dostęp do kształcenia ma sytuacja ekonomiczno-społeczna rodziny. Badający proces, np. R. Dolata [2001] i Z. Kwieciński [2002], podkreślają, że poza ww. sytuacją rodzinną należy zaznaczyć wpływ składu oddziału klasowego. Wysokość dochodu przypadającego na członka rodziny w rodzinach wiejskich akcentuje gorszą sytuację członków środowiska wiejskiego niż miejskiego. W wielu wsiach rodzice dzieci w wieku szkolnym nadal żyją z pracy w gospodarstwie, zróżnicowanym pod względem rozwoju i sytuacji ekonomicznej. Według danych GUS, na obszarach wiejskich w Polsce znaczna część mieszkańców żyje na granicy ubóstwa [GUS 2009b, s. 13]¹¹ oraz korzysta z zasiłków. Deficyt finansowy redukuje możliwości korzystania z edukacji, a wybór ścieżki kształcenia ogranicza się do szkół najbliższej usytuowanych. Jak zauważa J. Papież, obok sprawności i poziomu funkcjonowania systemu oświatowego na obszarach wiejskich, równorzędne znaczenie dla przełamania dysproporcji między sytuacją dzieci wiejskich i miejskich odgrywa tempo zwalczania nierówności społecznych. Twierdzi, że nie można osiągnąć sukcesu edukacyjnego, równoległe nie zmieniając sytuacji społeczno-gospodarczej, nie reagując właściwie na rozszerzającą się biedę i niski poziom życia środowiska wiejskiego [Papież 2003/2004, s. 374]. Pozytywnym faktem jest na pewno odnotowywany w ostatnich latach, wzrost aspiracji życiowych mieszkańców wsi, występujący mimo ww. sytuacji i ograniczeń.

Jak wynika z *Diagnozy Społecznej 2013* [Czapiński i in. 2013, s. 16-29] rośnie odsetek Polaków zadowolonych z własnej sytuacji życiowej (mimo spadku dochodów

¹¹ W roku 2008 na wsi poniżej granicy ubóstwa przyjętej na poziomie minimum egzystencji żyło około 9 proc. osób, podczas, gdy w dużych miastach i aglomeracjach – 4 proc.

gospodarstw domowych). Niemniej jednak, w porównaniu do roku 2011 nastąpił wzrost odsetka gospodarstw domowych żyjących poniżej minimum egzystencji i obecnie wskaźnik dla tych rodzin wynosi 5,2 proc. Wzrostowa tendencja wystąpiła również w odniesieniu do wskaźnika bezrobocia. W porównaniu do roku 2011 nastąpił wzrost z 10,9 proc. do 13,9 proc. Niepokojący jest także spadek ludzi aktywnie działających społecznie (15,2 proc. – spadek o 0,4 proc.), a także osób będących członkami organizacji (13,7 proc. – spadek o 1,1, proc.). Ww. sytuacja może utrudniać zakładane działania w sferze edukacji, w tym zwłaszcza w odniesieniu do środowisk zaniedbanych i trudnych.

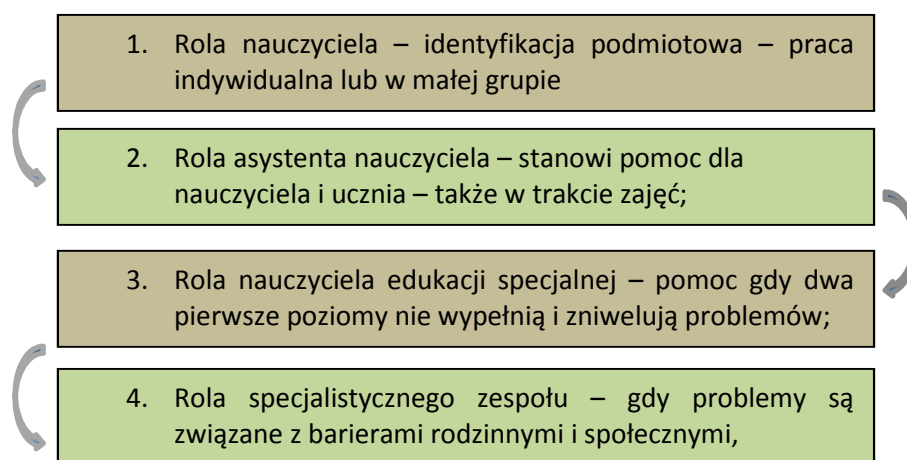
Badania prowadzone przez P. Swianiewicza, M. Herbsta i W. Marchlewskiego [2005, s. 45-46], dotyczące oceny wpływu poszczególnych zmiennych na osiągnięcia edukacyjne uczniów w gminie, dowiodły, że zasadnicze znaczenie w osiąganiu korzystnych efektów kształcenia ma również poziom wykształcenia rodziców. Autorzy zestawili wyniki badań z tendencją światową, uznając „edukację rodzinną” za priorytet osiągnięć szkolnych i jednocześnie czynnik nieporównywalny z innymi – nawet z organizacją pracy szkoły. Znaczącą rolę przypisali również kwalifikacjom zawodowym i kompetencji kadry pedagogicznej, a także wielkości oddziały szkolnego i klasowego.

Każde dziecko ma nie tylko prawo do efektywnej edukacji, ale także do uczestniczenia w procesie kształcenia w środowisku szczególnie mu bliskim, tak aby zdobywać szeroką wiedzę nie tylko na temat świata, ale i swojego otoczenia, jego walorów i potrzeb, jego specyfiki. Dzieci zakorzenione w znanym sobie środowisku będą stanowiły w przyszłości o jego bycie, wartości, nie kojarząc tego miejsca tylko ze szczęśliwym, beztrudnym dzieciństwem, ale z jego korzystną lokalizacją (jako miejsca pracy, nauki i życia). Dojrzewając w sprzyjających warunkach będą czuły się współodpowiedzialne za rozwój swojej gminy. Jak wskazują liderzy organizacji pozarządowych, działających na rzecz edukacji wiejskiej, funkcjonowanie małych szkół wiejskich jest warunkiem niezbędnym w celu utrzymania bezpośrednich relacji i indywidualnych cech dziecka. Ich zdaniem, tego rodzaju placówka, będąca integralną częścią wsi, staje się miejscem, w którym dziecko rozwija się kulturalnie, społecznie, ale i takim, w którym dokonuje się integracja całej społeczności lokalnej. Tylko w małej szkole problemy dziecka słabszego mogą zostać dostrzeżone [Białek-Graczyk 2006].

Aby możliwe było wyrównywanie szans edukacyjnych w grupach nieuprzywilejowanych działania skierować należy do całej rodziny jako podstawowej komórki społecznej. Skuteczne mogą okazać się małe aktywności lokalne czy też starania organizacji pozarządowych, doświadczonych w:

- opracowywaniu projektów włączających do współpracy rodziców;
- planach aktywizujących o skali lokalnej;
- działaniach przeciwko wykluczeniu i biedzie (stypendia);
- projektach zgodnych z potrzebami dzieci [Murawska 2006, s. 112-113].

Edukacyjne wsparcie udzielone dzieciom w pierwszej kolejności przez rodziców, stanowi zasadniczą podstawę do kształcenia młodych ludzi w zakresie kompetencji niezbędnych do działań na płaszczyźnie oświatowej. Środowisko zaniedbane walczy z barierami, które stanowią braki takich podstawowych elementów jak: literatura, nowoczesne narzędzia techniki, pomoce dydaktyczne. Nieświadomość rodziców, często niższe aspiracje w zakresie poziomu wykształcenia, rozwoju zawodowego stanowią trwałą barierę przezwyciężania utrwalonych cech społecznych. Opieka i nadzór nad wypełnianiem przez dziecko podstawowych obowiązków szkolnych, również tych, które realizowane są w domu stanowią równoległą formę pomocy. Proces budowania prawidłowych relacji rodzic-dziecko wydaje się kluczowy. W aspekcie realizowanego procesu wychowawczego, ale i również w nauczaniu podstawowych zasad organizacji pracy i kształtowania właściwych relacji ucznia ze środowiskiem szkolnym wywierać może istotny wpływ na osiągnięte efekty. Europejskie przykłady wskazują na wysoką świadomość mieszkańców Europy Zachodniej w zakresie potrzeby aktywizowania edukacyjnego dzieci i młodzieży ze środowisk nieuprzywilejowanych. Rozwiązania stosowane np. w Finlandii pokazują możliwości stosowania sprawnego mechanizmu optymalizacji szans edukacyjnych. Opiera się on na czterech etapach. Diagnoza problemów, z jakimi musi zmierzyć się uczeń decyduje o wdrożeniu poszczególnych elementów bądź całości prezentowanego procesu



Rysunek 4. Optymalizacja procesu wyrównywania szans edukacyjnych na przykładzie działań podejmowanych w Finlandii

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [Zawadowska 2006, s. 29; Eurydice 2011, s. 6]

W procesie tym uczestniczą podmioty zarówno ze strony szkoły, jak i sam uczeń. W pierwszej kolejności zakłada się próbę rozwiązywania problemów szkolnych poprzez uzupełnienie, wyjaśnienie niezrozumiałych kwestii, przeprowadzaną indywidualnie lub w małej grupie rówieśników. Na zajęciach uczniowi może pomagać asystent nauczyciela. Stanowi on wsparcie zarówno dla pedagoga, jak i ucznia. Służy spostrzeżeniami i wskazówkami. W przypadku braku rezultatów, należy zwrócić się o wsparcie nauczyciela edukacji specjalnej [Zawadowska 2006, s. 29; Eurydice 2011, s. 6]. Postawienie prawidłowej diagnozy i wskazanie problemów staje się podstawą działań służących ich maksymalnemu zniwelowaniu. Niekiedy jednak niepowodzenia szkolne związane są z sytuacją rodziny ucznia. Niekorzystne efekty braku wsparcia dziecka przez członków rodziny w przypadku, gdy np. jest ona nieudolna wychowawczo są ograniczane w wyniku powołania zespołu pomocy i wsparcia.

W polskich szkołach spotyka się niekiedy zjawisko selekcyjnego podziału dzieci na grupy klasowe, biorąc pod uwagę ich zdolności i predyspozycji. Uczniowie w tym samym wieku, będąc na jednakowym etapie kształcenia, objęte zostają edukacją w oparciu o różne treści, z naciskiem na rozszerzenie oferty dla bardziej uzdolnionych. Pomimo przygotowania i pewnej pedagogicznej świadomości, nauczyciele w klasach tzw. nieuprzywilejowanych prowadzą nauczanie schematycznie, wielokrotnie powtarzając omówiony materiał, pomijając dyskusję, rozmowę. W stosunku do dzieci uzdolnionych przeważają programy aktywizujące. Uważa się, że nauczyciel pracujący z dziećmi uzdolnionymi ma ułatwione zadanie, niemniej jednak dzieci stanowią również znaczne wyzwanie pedagogiczne, choćby z uwagi na fakt oczekiwania od nauczyciela wszechstronnej wiedzy z każdej niemal dziedziny. Takie podejście utrwała istniejące lub powstałe na wcześniejszym etapie kształcenia nierówności.

Współcześnie istotnym zagrożeniem dla systemu edukacyjnego i sytuacji dziecka jest rozwój kultury masowej i związany z tym zjawiskiem zanik elementów kultur mniejszości narodowych. Pośrednią barierę stanowią również: ciężka sytuacja na rynku pracy, trudne warunki mieszkaniowe, przestępczość, zjawiska korupcyjne, używki, choroby XXI wieku [Kowalska 2006, s. 47].

Ostatnie 20 lat zdecydowanie wpłynęło na kształt i obraz polskiej wsi, głównie z uwagi na proces stopniowej, systematycznej likwidacji małych szkół wiejskich. Takie działania są wynikiem m.in.:

- procesów demograficznych – niżu demograficznego, a w związku z tym zdecydowanie mniejszej liczby uczniów niż to miało miejsce w latach 80/90;

- reformy edukacji – skrócenie nauki w szkole podstawowej z 8 do 6 lat, w wyniku czego zmniejszyła się ogólna liczba uczniów w danej placówce;
- konieczności ponoszenia wyższych kosztów jednostkowych przez gminy utrzymujące małe szkoły.

Specyfika obszarów wiejskich wpływa na kumulację działań prowadzonych w mieście przez różne podmioty (np. domy kultury, teatry, kluby sportowe) w jednej placówce, jaką jest szkoła. Potencjał środowiskowy stanowią bowiem ludzie, ich relacje, ale także instytucje kultury, biblioteki, parafie, świetlice.

Mała wiejska szkoła, z uwagi na historyczne uwarunkowania, pełniła od zawsze tradycyjne role w środowisku. Oprócz kształcenia młodych ludzi była przez lata miejscem działań kulturalnych, spotkań, narad, festynów, wydarzeń politycznych. W latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych na polskiej wsi funkcjonowały różne organizacje jak np.: uniwersytet ludowy, kółko rolnicze, świetlica wiejska. Działania realizowane w ten sposób sprzyjały pogłębianiu więzi sąsiedzkich, rówieśniczych, integrowały społecznie całe środowisko [Tołwińska-Królikowska 2011, s. 27-28]. Przez lata stopniowo znikwały z życia mieszkańców i samej wsi. Braki środków finansowych, zmiany w formie spędzania czasu wolnego przez młodzież (coraz bardziej powszechne gry komputerowe) zmieniły na zawsze obraz ukształtowany i znany z lat 70-tych. Dzisiaj niewiele aktywności wyróżnia się w obrazie wsi polskiej, w wielu miejscach jedynymi jej przejawami są grupowe zrzeszenia zawiązujące się przy wiejskiej parafii.

Konsekwencje likwidacji szkoły wiejskiej są najbardziej dotkliwe z punktu widzenia edukacyjnego i społecznego. Wraz z zamknięciem placówki powstaje konieczność zorganizowania dojazdów do oddalonej od domu placówki, niejednokrotnie znaczne utrudnione. Wczesne wstawanie, późny powrót, zwłaszcza w porze zimowej podczas oczekiwania na transport, niemożność skorzystania z zajęć pozalekcyjnych to tylko niektóre z nich. Kontakt rodziców ze szkołą i nauczycielami jest w omawianym przypadku również bardziej ograniczony.

Brak szkoły staje się również utrudnieniem w odniesieniu edukacji najmłodszych dzieci. Specyfika oświaty wiejskiej skłania do tworzenia miejsca edukacji przedszkolnej przy szkole podstawowej. Efekty wprowadzenia obowiązku objęcia dzieci młodszych nauczaniem przedszkolnym bez odpowiedniej placówki może doprowadzić do konieczności zorganizowania dowozu do najbliższego przedszkola. Takie rozwiązanie w przypadku małych dzieci w wieku 3-5 lat zagraża poczuciu ich bezpieczeństwa, zarówno w sferze fizycznej, jak i psychicznej. Ponadto, jak zauważa E. Tołwińska-Królikowska, budynki

pełniące przez lata rolę szkół, ulegają dewastacji, niszczeniu lub zostają sprzedane. Rozważając możliwości utrzymania szkół wiejskich zauważa sprawdzone rozwiązania europejskie, funkcjonujące z powodzeniem od lat. Przede wszystkim w wielu krajach Europy Zachodniej nauczyciele są przygotowani do prowadzenia kilku przedmiotów w szkole podstawowej. Pozwala to na obniżenie kosztów wobec zatrudniania dużej grupy pedagogów. Mogą oni natomiast skupić uwagę na nauczaniu tylko w jednej szkole, bez konieczności poszukiwania innych placówek umożliwiających zrealizowanie pensum dydaktycznego. Autorka postuluje także o obowiązkowe kształcenie przyszłych pedagogów do specyficznej pracy w środowisku lokalnym, z uwzględnieniem jego specyfiki i problemów. Ponadto doświadczenie europejskie wskazuje na zasadność prowadzenia zajęć lekcyjnych dla dzieci w różnym wieku w klasach łączonych. Przykładem może być Finlandia, w której prowadzi się łączne oddziały nawet 3 roczników. W naszym przekonaniu stanowiłoby to istotne zaniedbanie, natomiast państwa Europy Zachodniej z powodzeniem wdrażają je w życie, wykorzystując aktywizujące metody nauczania [Tołwińska-Królikowska 2011, s. 27-33].

Wnioski wynikające z wdrażania na obszarach wiejskich projektu promującego upowszechnienie wczesnej edukacji *Idziemy do przedszkola* pokazują pewne zależności i wspólne elementy charakterystyczne dla wszystkich badanych środowisk wiejskich w Polsce. Są to m.in.:

- wyjątkowo niski poziom zaufania społecznego;
- brak wiary w sens i efekt działań wspólnych;
- jakiegokolwiek działania społeczne podejmowane są przez samorząd bądź ewentualnie podmioty zewnętrzne;
- niedostateczna wiedza;
- hermetyczny charakter środowiska;
- niewielkie inicjatywy pobudzają rodziców do dalszych działań [Mikiewicz, Jaros i Margiela-Korczewska 2008, s. 130].

Oprócz działań typowo pedagogicznych szkoła wiejska pełni wiele ważnych funkcji z punktu widzenia istnienia, funkcjonowania i rozwoju środowiska lokalnego. Często tylko w tej placówce funkcjonuje biblioteka, z której mogliby korzystać mieszkańcy wsi. Z uwagi, iż najczęściej jest to jedyne miejsce, w którym mogą odbywać się zebrania, to właśnie szkoła udostępnia sale, ale i narzędzia pracy do organizowania spotkań, porad. Obszary wiejskie nie są wyposażone w zaplecze konferencyjne, z uwagi na niewielką zbiorowość mieszkańców nie mają tu one racji bytu. Ponadto, dzisiaj coraz częściej w obrębie szkoły organizowane są

zawody, imprezy sportowe: maratony, biegi przełajowe, mecze, festyny. Promocja zdrowego stylu życia pobudza do otwierania w szkole klubów fitness, zajęć aerobiku, siłowni.

Rodzice walczący o utrzymanie placówek szkolnych są przekonani o słuszności utrzymania szkoły wiejskiej. Powszechnie wskazywane aspekty promujące utrzymanie małych szkół są następujące:

- zasadnicze czynniki pedagogiczne (kształcenie i wychowywanie w znanym środowisku, kształtowanie przywiązania do miejsca pochodzenia);
- elementy społeczne (pobudzanie aktywności lokalnej, kształtowanie więzi społecznych, identyfikacja problemów społecznych);
- aspekty kulturowe (niekiedy jedyna placówka kulturalna, możliwość uczestniczenia mieszkańców w imprezach szkolnych);
- względy bezpieczeństwa i opieki (związane m.in. z dojazdami dzieci do szkół)
- rozwój lokalny (szkoła wzmacnia budowanie trwałego społeczeństwa, które ma ważny głos w decyzjach całej gminy, decyduje o atrakcyjności wsi jako miejsca do życia).

Poza brakiem podstawowych placówek oświatowych wiele wsi jest całkowicie pozbawionych instytucji kultury. Warto zauważyć, że jednostka kulturalna jak np. dom kultury, ośrodek kultury funkcjonuje tylko w połowie gmin wiejskich (biorąc pod uwagę również obszar wiejski gminy miejsko-wiejskiej). W związku z tym jedna taka placówka przypada na 46 wsi. W przypadku funkcjonowania jednostki z jej oferty korzystają wyłącznie młodzi ludzie [Pracownia badań i innowacji społecznych Stocznia 2010, s. 16].

Efekt budowanego z udziałem placówek oświatowych i kulturalnych kapitału społecznego mierzy się poprzez poziom wykształcenia, zasoby wiedzy i umiejętności, a także nabyte cechy społeczne, więzi, kontakty z rówieśnikami.

Uznać należy, iż w wielu szkołach nadal nie jest doceniana i wykorzystana rola rodziców jako ważnych partnerów życia lokalnego. Współpraca z rodzicami może przynieść wiele korzyści. Przede wszystkim wpływa na aktywną reakcję na niesprawiedliwe zachowanie, również w przełożeniu na inne dziedziny życia. Ponadto ich działania, stają się żywym akcentem obywatelskiej aktywności, potwierdzając członkostwo we wspólnocie lokalnej. Jak wskazuje A. Sokół, inwestycje w kapitał ludzki danego obszaru wpływają na fakt wykorzystania w przyszłości dochodów mieszkańców w rozwój miejsca ich życia. Pozytywnym przejawem wspomnianych inwestycji jest zapobieganie nadwyżkom zasobów ludzkich prowadzących w rezultacie do bezrobocia. Działania prewencyjne wpływać bowiem mogą na pobudzenie przedsiębiorczości [Sokół 2007]. Właściciele firm prowadzący

działalność wpisana w funkcjonowanie małej wiejskiej społeczności winni być żywo zainteresowani ofertą, jaką stwarza środowisko i władze lokalne, nie tylko w odniesieniu do kwestii progospodarczych. W podjęciu decyzji o wyborze miejsca do życia i pracy zdecydowane znaczenie dla potencjalnego przedsiębiorcy powinien mieć aspekt edukacyjny – oferta oświatowa. Przedsiębiorcy jak również i mieszkańcy mogą stawiać gminie swoje wymagania w tym zakresie, wpływając na postawy administracji. Tego typu wzajemne wymagania muszą przynieść efekty zwłaszcza, biorąc pod uwagę fakt, iż władze są zobligowane do realizowania swoich ustawowych zadań w oparciu o dogłębną analizę i przyjętą wieloletnią strategię rozwoju lokalnego [Rosner 2000, s. 146-147].

Wyzwaniem dla mieszkańców jest zmiana nawyków zawodowych. Wskazuje się, iż aby np. możliwe było podjęcie pracy w zawodzie nierolniczym konieczne jest znaczne poszerzenie systemu kształcenia ustawicznego. To właśnie istniejące szkoły wiejskie mogą stać się centrum działań pedagogicznych w odniesieniu do ludzi dorosłych. Inicjatywy podejmowane w stosunku do nich miałyby wpłynąć na chęć zmiany kwalifikacji. Tylko tego rodzaju praktyki umożliwią podjęcie zajęcia w pobliskich miastach bądź zadecydują o podjęciu działalności na terenie wiejskim w zawodzie nierolniczym.

Obok podmiotów, które bezpośrednio uczestniczą w procesie edukacji, zaznacza się wyraźnie potrzeba aktywizacji innych jednostek i organizacji, które w sposób pośredni mogą przyczyniać się do wcielania w życie zmian. Jest to szczególnie ważne z punktu widzenia środowisk nieuprzywilejowanych. Życie mieszkańców miast nabiera charakteru anonimowego. Pomija się znaczenie więzi sąsiedzkich, aktywnego działania w grupach społecznych. W konsekwencji człowiek staje się elementem miejskiego systemu, a nie jego integralną, decyzyjną częścią. Spostrzeżenia tego rodzaju powinny zostać wykorzystane w miejscu, gdzie naturalne, specyficzne, wpisane w charakter środowiska więzi budowały otoczenie i stanowiły o jego suwerenności od lat. Uwarunkowania tradycyjne, polityczne, gospodarcze i społeczne doprowadziły dziś do pogłębiania się rozwarstwienia w obrazie miasta i wsi w Polsce. W sytuacji, gdy samorząd lokalny nie radzi sobie ze wszystkimi problemami środowiska wiejskiego, działania organizacji pozarządowych zdają się stanowić trzon budowania trwałych, solidnych więzi społecznych, dopełniając działania rządowe i samorządowe. Wizja współpracy sektorów została nakreślona przez państwo, chcące aktywnie włączyć NGO-sy w działalność na rzecz społeczności. Tego rodzaju kierunki współpracy określone zostały centralnie, w dokumentach dotyczących strategii rozwoju kraju. Oddając organizacjom pozarządowym do dyspozycji środki publiczne, państwo wskazuje, iż uznaje te jednostki za ważnego partnera w dziedzinach priorytetowych,

a podejmowane przez nie oddolne inicjatywy za cenne z uwagi na fakt, iż „społeczność to potencjalne źródło cennych aktywów: ludzie się dobrze znają; potrafią nieść sobie nawzajem pomoc w potrzebie, wnoszą w życie społeczności swoją wiedzę i znajomość lokalnych problemów, poczucie własności i zakorzenienia wzmaga ich zaangażowanie w nowe inicjatywy” [Pretty 1999, s. 25].

W krajach zachodnich Unii Europejskiej delegowanie zadań państwa organizacjom pozarządowym jest już zjawiskiem powszechnym. Stają się w Europie ważnym konsultantem w kwestiach społecznych, ekonomicznych czy gospodarczych. W Polsce rola NGO-sów nadal pozostaje niedoceniona.

Tabela 10. Bariery rozwoju organizacji pozarządowych w Polsce

Rodzaj przeszkód rozwoju NGO-sów			
Natury formalno-prawnej	Natury materialnej	Natury osobowej	Natury lokalnej
<ul style="list-style-type: none"> • skomplikowane przepisy, • sformalizowany proces zakładania organizacji, czasochłonne i pracochłonne czynności, konieczność angażowania eksperta, np. radcy prawnego, • zaniedbania w zapisach statutowych i niechęć w stosunku do ich uzupełniania i doskonalenia) 	<ul style="list-style-type: none"> • baza funkcjonowania i działania, • związane z pozyskaniem siedziby, właściwych narzędzi pracy, • brak środków (finansowych) 	<ul style="list-style-type: none"> • błędy zarządcze, • cechy członków, • problemy z pozyskiwaniem prawdziwych „społecznych” talentów 	<ul style="list-style-type: none"> • związane z otoczeniem, warunkami lokalnymi ; • stopień zaangażowania samorządu, lokalnych instytucji i funkcjonujących przedsiębiorstw, • brak właściwego rozpoznania potrzeb lokalnej społeczności

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Rymsza 2006, s. 7-15; Ptak 2009, s. 76-77].

Zasadnicze wsparcie organów samorządu terytorialnego udzielane organizacjom pozarządowym może przyczynić się do znaczącego i odczuwalnego rozwoju lokalnego. Jednostka samorządu terytorialnego może realizować przypisane jej zadania poprzez przekazywanie ich realizacji właśnie organizacjom pozarządowym. Ich uaktywnianie powoduje szereg pozytywnych skutków. W Polsce efekty tego rodzaju działań nadal nie są w pełni wykorzystywane. W łącznych wydatkach budżetowych jednostek samorządu terytorialnego dotacje udzielane jednostkom niepublicznym stanowią niecałe 2 proc. (90 proc. z nich to środki przeznaczone na realizację zadań własnych).

Wiejskie organizacje pozarządowe, mające na wsi swoją siedzibę lub działające na rzecz obszaru wiejskiego i jego mieszkańców, rysują się jako specyficzne, zarówno z punktu widzenia środowiska, w którym lub dla którego zostały powołane, ale także z uwagi na cel działania. W świecie, w którym rozwój gospodarki opartej na wiedzy jest możliwy tylko

poprzez działania kształtujące jakość kapitału ludzkiego, najbardziej efektywnym rozwiązaniem jest skierowanie aktywności ku infrastrukturze edukacyjnej [Kołodziejczyk i Wasilewski 2005, s. 87-96]. W momencie, gdy wiedza staje się narzędziem i wyznacznikiem postępu oraz kreatorem przyszłości, edukacja stanowi cel sam w sobie, pojmowana jako przemyślany dalekowszeregowy proces uczenia się, rozwijania i doświadczania, a „organizacje pozarządowe – ich aktywność (szczególnie w środowisku lokalnym) tworzą kapitał społeczny, kapitał ludzki od którego zależy rozwój Polski” [Strzemieczny 2007].

Wyrównywanie szans edukacyjnych w dużej mierze zależy od wzajemnych działań samorządu, dyrekcji szkoły, a także rodziców. Każda z tych grup głośno wyraża swoje obawy i niepokoje. Dyrekcja i nauczyciele zwracają uwagę głównie na ograniczenia finansowe, na brak środków na dojazdy dla dzieci, ogromne bariery w organizacji i przeprowadzaniu zajęć pozalekcyjnych, na niską jakość w kształceniu praktycznym języków obcych. W konsekwencji – brak możliwości wypełnienia czasu wolnego prowadzi do problemów wychowawczych. Rodzice zauważają dużą rotację nauczycieli, głównie tych, którzy zajmują się kształceniem języków obcych. Według nich, nadal nie jest zaspokojona potrzeba dostępu do komputeryzacji i internetu [Wiłkomirska 2005, s. 163-165].

Wzrost aspiracji edukacyjnych młodzieży wiejskiej prowadzi do systematycznego opuszczania wsi przez młodych, zdolnych, dobrze wykształconych mieszkańców. Na obszarach wiejskich nadal znikoma jest liczba organizacji pozarządowych, a przecież tego typu inicjatywy, wpisane w aktywność sąsiedzką, powinny tu najefektywniej funkcjonować. Niekiedy takiego stanu można upatrywać w „złej kondycji finansowej oraz braku lokalnych liderów” oraz chęci „wyręczania” się organizacjami lub przejmowania inicjatyw przez samorząd [Marchlewski 2006, s. 6]. Jednakże to nie tylko aktywność decyduje o sukcesie działań organizacji pozarządowych, ale także rodzaj relacji, jakie zostaną wytworzone wśród różnych sektorów. Identyfikacja barier powstawania organizacji pozarządowych na obszarach wiejskich dowodzi, iż i w tymże środowisku od kilku lat zaobserwować można powszechność rozluźnienia więzi społecznych, stopniowy rozłam w tradycyjnej wspólnoty, a także zdecydowane ograniczenie zaangażowania w życie środowiska, ale przede wszystkim wzrost koncentracji na własnej osobie, rażące poczucie odrębności [Kołodziejczyk i Wasilewski 2005, s. 87].

Wiejskie organizacje pozarządowe w niczym nie przypominają wielkomiejskich. Funkcjonujące w niewielkim środowisku związki opierają swe działania na społecznych inicjatywach mieszkańców, konsultując je z władzami samorządów. Aktywność w zakresie

edukacji i oświaty może być w ich wydaniu wszechstronna i różnorodna: edukacja przedszkolna, prowadzenie szkół (podstawowych i średnich), organizowanie działalności wychowawczej (pozaszkolnej), ale także kursy, szkolenia, lokalne imprezy, stanowią najważniejsze z nich. Sprawa jest o tyle istotna o ile zważymy, że wyzwaniem jest skierowanie aspiracji zawodowych mieszkańców wsi ku kierunkom i zawodom nierolniczym. Jak twierdzi I. Kowalska [2006, s. 42], działania organizacji pozarządowych w dziedzinie oświaty są lokalne i marginalne, niemniej autorka zauważa ich rosnącą rolę w wyrównywaniu startu w zależności m.in. od miejsca zamieszkania. Przykłady światowe, choćby funkcjonujące w USA, wskazują na wartość pobudzania twórczości na wsi. Przewodnikami w tej materii jest poza USA, Wielka Brytania. O konieczności otwarcia się państwa pisał J. Szomburg [2003, s. 11-12] podkreślając m.in., że państwo jest wręcz zobligowane skierować się ku społeczeństwu, w jego ręce oddając narzędzia i swobodę działania, odchodząc m.in. od „ujednolicania programów w szkołach”.

Biorąc pod uwagę działania organizacji pozarządowych, wspierających kapitał ludzki w Polsce, aż 19,9 proc. stanowią organizacje zajmujące się kształceniem ustawicznym, 13,6 proc. pozyskiwaniem środków i dofinansowaniem jednostek, 10,8 proc. to organizacje stanowiące fachowe doradztwo dla jednostek sektora, 10,2 proc. zajmuje się prowadzeniem szkół i tyle samo prowadzeniem działalności wychowawczej [Kołodziejczyk i Wasilewski 2005, s. 96].

W 2006 roku, w badaniu podstawowych działań NGO-sów na obszarach wiejskich, 31,6 proc. jako podstawową dziedzinę działalności wskazało edukację. W przypadku możliwości wyboru kilku najważniejszych pól działań - 6,8 proc. wskazało edukację (dla porównania w miastach za podstawowy cel edukację uznało 36,5 proc. organizacji, za jedną z głównych 11,1 proc.) [Gumkowska i Herbst 2006]. Badania (na podstawie raportu przygotowanego przez Grupę Doradztwa i Treningu – Invent, na zlecenie Instytutu Jagiellońskiego) wskazują, iż utrzymanie szkoły prowadzonej przez NGO generuje prawie 1/4 niższe koszty w porównaniu do jednostek gminnych. Dzieje się tak głównie poprzez rezygnację z finansowania wynagrodzeń nauczycieli na podstawie Karty Nauczyciela (w dłuższej jednak perspektywie może to prowadzić do problemów z organizacją kadry pedagogicznej). Pensje w badanych szkołach były o nawet 40 proc. niższe od wynagrodzenia ustalonego i wypłaconego na podstawie ustawy. Zdecydowaną różnicę zaznaczono również w przypadku nakładów na inwestycje infrastrukturalne (badanych na podstawie wysokości kwoty środków przypadających na 1 ucznia) – w zależności odwrotnie proporcjonalnej do analizy wysokości wynagrodzeń. Poważnym, wskazywanym również przez Ministerstwo

Edukacji Narodowej sukcesem i atutem szkół jest wyraźne zaangażowanie rodziców i opiekunów w prace na rzecz jej funkcjonowania i rozwoju [Społeczny Monitor Edukacji 2008].

Warto podkreślić fakt, iż istnieją organizacje aktywnie wspomagające wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci wiejskich, również na szczeblu krajowym. Przykładem może być Fundacja im. Komeńskiego, która oprócz działań lokalnych wspiera i powołuje inicjatywy ogólnokrajowe, także międzynarodowe. Przedmiotem działalności tego rodzaju jednostek jest m.in. organizacja międzynarodowych i krajowych seminariów, konferencji, inicjowanie badań, sporządzanie raportów i publikacji, przygotowanie szkoleń, prowadzenie konsultacji.

W 2007 roku w gminach wiejskich zarejestrowanych było tylko 20 proc. wszystkich organizacji pozarządowych. Spośród aktywnie działających 1/3 funkcjonowała na obszarach wiejskich. W latach 2004-2008 tylko 20 proc. organizacji aplikowało o środki pomocowe z funduszy europejskich. W roku 2006 – 43 proc. z nich zrealizowało projekty z powodzeniem, a w roku 2008 odsetek ten osiągnął poziom 58,5 proc. [Gumkowska, Herbst i Radecki 2008, s. 18, 82]. Warto wspomnieć, iż to właśnie współpracę szczebla centralnego z organizacjami pozarządowymi ocenia się jako współdecydującą o efektywnym wykorzystaniu funduszy strukturalnych [Grewiński 2004, s. 35]. Podstawowymi problemami i barierami, z jakimi przyszło się borykać organizacjom na drodze aplikowania o środki były: braki kadrowe, problemy finansowe, konieczność wykazania się doświadczeniem w prowadzeniu organizacji.

Organizacje społeczne funkcjonują w Polsce, jak i w Europie i na świecie obok instytucji państwowych, jako ich wsparcie i uzupełnienie działań i sektora prywatnego, chociaż zgoła inny zakres działalności i aktywności III sektora występuje w poszczególnych krajach. Aktywność tychże jednostek w realiach polskiego systemu oświatowego na obszarach wiejskich jest nadal niewielka. Bariery, jakie uniemożliwiają pełne wykorzystanie potencjału III sektora na obszarach wiejskich w Polsce stanowią: wyraźny brak „lokalnych liderów”, problemy finansowe oraz bariery współpracy z samorządem, brak lokalnej organizacji działania i wymiany doświadczeń, a także promocji i aktywności w otwieraniu dróg komunikacji ze sponsorami, niedobory wolontariuszy. Role przypisane polskim wiejskim NGO-som w zakresie projektów oświatowych są stale przez państwo poszerzane, a ich sprawne wcielenie w życie umożliwiłoby przetrwanie wielu placówek, tym samym wpływając na poprawę jakości kapitału ludzkiego i rozwój obszarów wiejskich w Polsce. Sukcesów tego rodzaju inicjatyw można odnotować naprawdę wiele [Białek-Graczyk 2006], jak choćby: uczenie się od siebie nawzajem, „robimy to, co lubimy”, ratowanie małych szkół

przed likwidacją, redukcja bezrobocia wśród nauczycieli wiejskich, organizacja czasu wolnego (świetlice edukacyjne, małe formy teatralne, warsztaty, szkolenia), sukcesy kampanii społecznych (np. akcja „cała Polska czyta dzieciom” – 77 proc. Polaków rozpoznaje kampanię), szkolenia nauczycieli w metodach stymulujących podmiotowy styl funkcjonowania u dzieci z rodzin dotkniętych długotrwałym bezrobociem (po pół roku 90 proc. nauczycieli oświadczyło, iż wykorzystuje przynajmniej częściowo poznane metody), a także wzrost zainteresowania edukacją dzieci, wzrost u rodziców umiejętności wychowawczych i możliwość podjęcia przez nich pracy (zwłaszcza przez kobiety, których dzieci podjęły naukę w placówkach edukacji przedszkolnej) [*ibid.*].

Włączenie społeczne poprzez zrównoważony rozwój określono mianem przyszłości Europy. Ważnym elementem rozwoju staje się szeroko pojęta edukacja i kształcenie. Zważywszy, że wczesna edukacja, a także opieka nad małym dzieckiem rozpoczyna całe edukacyjne życie powinno traktować się ją jako pewien fundament kształcenia, rozwoju społecznego, środowiskowego, ale jednocześnie element, który może wpłynąć na zwiększenie szans na zatrudnienie w przyszłości. Wczesne rozpoczęcie edukacji zmniejsza prawdopodobieństwo przedwczesnego zakończenia edukacji szkolnej, decyduje o wyrównywaniu jakości kształcenia i osiągniętych efektach. Skutecznie redukuje koszty związane z niewykorzystanymi predyspozycjami, zdolnościami i talentami, jednocześnie stanowiąc wsparcie systemu opieki społecznej i ochrony zdrowia [Komisja Europejska 2006].

V Stan oświaty gmin wiejskich województwa wielkopolskiego

W rozdziale scharakteryzowano region Wielkopolski. Wskazano zastosowane w pracy metody badawcze. Analizie poddano zasadnicze założenia polityki oświatowej badanych jednostek samorządowych. Zdiagnozowano lokalne formy podejmowanej współpracy w zakresie kształcenia. Omówiono sytuację oświaty badanych gmin z uwzględnieniem stanu infrastruktury oświatowej, struktury zatrudnienia nauczycieli, potrzeb inwestycyjnych placówek edukacyjnych, działań podejmowanych na rzecz uczniów dotkniętych problemami społecznymi i niepełnosprawnością, a także kształtowaniem oferty szkół.

5.1. Charakterystyka województwa wielkopolskiego

Wielkopolska zajmuje 29,8 tys. km², czyli 9,5 proc. powierzchni kraju, pod względem wielkości jest drugim, po Mazowszu, regionem w Polsce. Województwo zamieszkuje (według danych z 31 grudnia 2012 r.) prawie 8,9 proc. mieszkańców Polski (3,46 mln osób), co plasuje je na trzecim miejscu pod względem liczby ludności [GUS 2013c, s. 17]. Region położony jest w zachodniej części kraju. Graniczy z województwem zachodniopomorskim, łódzkim, opolskim, dolnośląskim, a także lubuskim. Liczy 109 miast, w tym 4 na prawach powiatu, 19 gmin miejskich, 90 miejsko-wiejskich i 117 gmin wiejskich (według stanu na dzień 1.01.2013 r.) (rysunek 5) [GUS 2013a].

Obszary wiejskie stanowią 95 proc. regionu (28338 km²). W 2012 r. liczba miejscowości wiejskich w Wielkopolsce wyniosła 5461 (drugie miejsce w Polsce po Mazowszu, w którym osiągnęła 8552). Przeciętna miejscowość wiejska w regionie liczyła średnio 280 osób, a więc tyle co średnio w kraju [GUS 2012b, s. 31]. Centrum gmin wiejskich zajmują zwykle ośrodki gminne, wyróżniające się zarówno pod względem liczby ludności, jak i stanu infrastruktury. Wyjątkiem od tej zasady są gminy wiejskie położone w okolicach aglomeracji miejskich, w przypadku których umiejscowienie w pobliżu miasta, a nie koncentracja wokół centrum wsi, wpływa bezpośrednio na ich funkcjonowanie i rozwój. Największą aglomeracją Wielkopolski jest miasto Poznań wraz z otaczającymi go gminami. Aglomeracje miejskie tworzą w województwie również takie miasta jak: Kalisz, Konin, Piła, Ostrów Wlkp. oraz Leszno. Najwięcej gmin typu wiejskiego jest usytuowanych na wschodzie województwa, gdzie w porównaniu do pozostałej jego części, liczba miast jest niewielka.



Rysunek 5. Podział administracyjny województwa wielkopolskiego

Źródło: [Lokalna Grupa Działania Suchy Las, 2013]

Gospodarka Wielkopolski należy do zróżnicowanych. Nie występuje jej wyraźna specjalizacja. Powołując się na badania przeprowadzone przez DGA i PBS na zlecenie Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Poznaniu, P. Cichocki i M. Goetz wskazali, że kluczowymi branżami regionu są: produkcja pojazdów samochodowych, informatyka, budownictwo, działalność wspomagająca transport, związana z turystyką, produkcja papieru i jego wyrobów, przemysł chemiczny oraz wynajem maszyn i urządzeń, a także logistyka. Za problemowe uznaje się natomiast: przemysł maszyn biurowych i komputerów, przetwarzanie odpadów, przemysł poligraficzny, działalność związaną z kulturą, rekreacją i sportem oraz przemysł odzieżowy [Cichocki i Goetz 2011, s. 29-30].

Potencjał wewnętrzny województwa wielkopolskiego oraz uwarunkowania zewnętrzne regionu przedstawiono w tabelach: 11 i 12.

Tabela 11. Potencjał wewnętrzny województwa wielkopolskiego

SILNE STRONY	SŁABE STRONY
ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENNE	
<ul style="list-style-type: none"> • korzystne położenie w przestrzeni europejskiej i krajowej • stosunkowo gęsta sieć komunikacyjna • wielofunkcyjna metropolia poznańska • dobrze wykształcona, hierarchiczna sieć osadnicza • potencjał ośrodków subregionalnych • bogate dziedzictwo kulturowe, materialne i niematerialne • konkurencyjny kompleks rolniczy • stosunkowo zwarty system ekologiczny 	<ul style="list-style-type: none"> • duży obszar województwa zagrożony marginalizacją przestrzenną, szczególnie północny i południowy kraniec regionu • niewystarczające, wzajemnie korzystne, wewnętrzne i zewnętrzne powiązania funkcjonalne, szczególnie w układzie metropolia poznańska – otoczenie oraz metropolia – zewnętrzne ośrodki wzrostu • niedostosowane do potrzeb funkcje średnich i małych miast • niewystarczająca podaż odpowiednio przygotowanych terenów inwestycyjnych • nieuporządkowane zarządzanie przestrzenią • pogłębiające się dysproporcje między metropolią poznańską a resztą województwa • obszary i miasta wymagające rewitalizacji • postępująca, nieuporządkowana suburbanizacja • duża powierzchnia terenów zdegradowanych
ŚRODOWISKO PRZYRODNICZE I ENERGIA	
<ul style="list-style-type: none"> • duża różnorodność środowiska przyrodniczego i bogactwa zasobów przyrodniczych w regionie • systematyczna poprawa stanu środowiska • spadek poziomu emisji zanieczyszczeń • duży odsetek terenów chronionych, w tym Natura 2000 • tereny o dużych walorach środowiskowych tworzące zwartą sieć ekologiczną • walory naturalne i kulturowe jako potencjał turystyczny • duże zasoby dla energii odnawialnej (biomasa, źródła termalne, wiatrowa) • wzrost produkcji energii odnawialnej • duże zasoby węgla brunatnego • zwiększająca się świadomość ekologiczna samorządów, przedsiębiorców i mieszkańców województwa 	<ul style="list-style-type: none"> • niewystarczająca wydajność infrastruktury zabezpieczającej środowisko • występowanie miejsc degradacji środowiska • niewystarczające zasoby wodne, niski poziom retencji oraz złe stosunki hydrologiczne w rzekach • niski stopień lesistości oraz ograniczona różnorodność gatunkowa i genetyczna lasów • postępująca chemizacja środowiska • niski udział energii odnawialnej w bilansie energetycznym • wysoka emisja komunikacyjna • zły klimat akustyczny, szczególnie w miastach • niewystarczająca energetyczna infrastruktura przesyłowa • postępująca fragmentacja i zmniejszanie się drożności kompleksów przyrodniczych • suburbanizacja oraz dewastacja walorów przyrodniczych i krajobrazowych • największe w Polsce zwarte skupisko OSN¹² z występującymi źródłami zanieczyszczeń pochodzenia rolniczego • brak planów ochrony dla NATURA 2000
INFRASTRUKTURA KOMUNIKACYJNA I WYMIANY TOWAROWEJ	
<ul style="list-style-type: none"> • infrastruktura korytarzy TEN-T • Port Lotniczy Poznań-Ławica i inna infrastruktura lotniskowa regionu • infrastruktura logistyczna • układ dróg wodnych sprzyjający rozwojowi transportu rzeczno-gi i turystyki 	<ul style="list-style-type: none"> • mimo wzrostu inwestycji utrzymująca się dekapitalizacja części infrastruktury komunikacyjnej, szczególnie kolejowej • dysproporcje w rozmieszczeniu infrastruktury • słabe powiązania komunikacyjne, szczególnie na kierunku północ-południe • niewystarczający rozwój komunikacji zbiorowej • bariery dla niepełnosprawnych • niewystarczający rozwój infrastruktury społeczeństwa informacyjnego • brak rozwiniętej infrastruktury transportu multimodalnego • niewystarczające wykorzystanie dróg wodnych

¹² Obszary oraz wody powierzchniowe i podziemne wrażliwe na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz obszary szczególnie narażone, z których odpływ azotu ze źródeł rolniczych do tych wód należy ograniczyć.

ciąg dalszy Tabela 11. Potencjał wewnętrzny województwa wielkopolskiego

GOSPODARKA I JEJ OTOCZENIE	
<ul style="list-style-type: none"> wysoki w skali kraju poziom PKB per capita zróżnicowana i dynamiczna gospodarka, o dużym potencjale stosunkowo duża odporność na czynniki zewnętrzne duży potencjał i wysoka aktywność MSP duże zaangażowanie kapitału zagranicznego dobry klimat dla innowacji oraz aktywność samorządów w tym zakresie duży potencjał naukowo-badawczy stosunkowo wysoki udział sektorów kreatywnych stosunkowo wysoka atrakcyjność inwestycyjna wykwalfikowane zasoby i niskie koszty pracy Międzynarodowe Targi Poznańskie 	<ul style="list-style-type: none"> zróżnicowany wewnętrznie poziom PKB dysproporcje potencjału i aktywności gospodarczej poszczególnych części województwa niski stopień powiązań kooperacyjnych oraz powiązań nauki z gospodarką niewystarczająca trwałość MSP ograniczona oferta sfery B+R i jej powiązania z gospodarką niewystarczająca innowacyjność oraz mała liczba patentów i wynalazków przewaga absorpcji innowacji nad ich kreacją niewystarczająca infrastruktura badawcza niski poziom nakładów na badania i rozwój, szczególnie ze strony przedsiębiorstw niewystarczająca i rozproszona oferta otoczenia biznesu energochłonność i materiałochłonność ograniczona oferta instrumentów finansowych niski stopień wykorzystania technologii komunikacyjnych i innowacyjnych przez przedsiębiorstwa
ROLNICTWO I OBSZARY WIEJSKIE	
<ul style="list-style-type: none"> ponadprzeciętna w skali kraju wydajność gospodarstw rolnych dobra baza surowcowa i potencjał przetwórstwa środków spożywczych dobrze warunki dla rolnictwa ekologicznego i wzrastający popyt na jego produkcję wysokie walory kulturowe i ekologiczne duży potencjał biomasy do produkcji energii duży potencjał dziedzictwa kulturowego wsi 	<ul style="list-style-type: none"> slabo rozwinięte funkcje pozarolnicze ukryte bezrobocie ograniczony dostęp do usług społecznych slaba dostępność komunikacyjna i niska mobilność mieszkańców niski poziom dochodów i wykształcenia deficyt wody dla rolnictwa oraz nieuporządkowana gospodarka wodna stosunkowo słabe gleby niska świadomość zasad funkcjonowania infrastruktury OZE niewystarczająca świadomość dziedzictwa kulturowego wsi
MIESZKAŃCY, KAPITAŁ INTELKTUALNY I ZATRUDNIENIE	
<ul style="list-style-type: none"> wysoki poziom skolaryzacji duża liczba studiujących stosunkowo dobra baza edukacyjna i akademicka duża, rosnąca aktywność zawodowa i ekonomiczna mieszkańców stosunkowo szybki wzrost liczby ludności dobrze rozwinięte szkolnictwo wyższe 	<ul style="list-style-type: none"> niski odsetek mieszkańców z wykształceniem wyższym niewystarczająca i niedostosowana do potrzeb oferta edukacyjna ekonomiczne bariery dostępu do edukacji wysoki poziom bezrobocia na znacznym obszarze województwa oraz duże zróżnicowanie przestrzenne niekorzystna pozycja kobiet, niepełnosprawnych i absolwentów na rynku pracy w wielu branżach deficyt pracowników o wysokich kwalifikacjach ograniczony dostęp do infrastruktury społeczeństwa informacyjnego niewystarczające wykorzystanie potencjału naukowo-badawczego niekorzystne procesy demograficzne – starzenie się społeczeństwa, migracje, mały przyrost naturalny mała mobilność przestrzenna i zawodowa mieszkańców patologie społeczne w wielu obszarach spadek populacji w wieku produkcyjnym a wzrost w wieku poprodukcyjnym
SFERA SPOŁECZNA	
<ul style="list-style-type: none"> duży społeczny potencjał mieszkańców oraz organizacji pozarządowych relatywnie dobry stan sektora ekonomii społecznej pod względem liczby i aktywności podmiotów gospodarki społecznej stosunkowo niskie wskaźniki przestępczości wzrost więzi społecznych 	<ul style="list-style-type: none"> ubóstwo i zagrożenie wykluczeniem społecznym niewystarczająca infrastruktura społeczna i nierównomierny do niej dostęp wysokie wskaźniki zachorowalności, szczególnie na choroby cywilizacyjne zły stan infrastruktury mieszkalnictwa brak spójnej polityki prorodzinnej

Źródło: [Uchwała Nr XXIX/559/12 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z 17 grudnia 2012 r., załącznik, s. 49-53]

Tabela 12. Uwarunkowania zewnętrzne województwa wielkopolskiego

SZANSE	ZAGROŻENIA
ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENNE	
<ul style="list-style-type: none"> • inwestycje w infrastrukturę komunikacyjną • wzrastająca ranga metropolii poznańskiej i ośrodków subregionalnych • aktywizacja gospodarcza głównych korytarzy transportowych 	<ul style="list-style-type: none"> • marginalizacja obszarów i ośrodków o niższej konkurencyjności • antropopresja • fragmentacja przestrzeni przyrodniczej
ŚRODOWISKO PRZYRODNICZE I ENERGIA	
<ul style="list-style-type: none"> • zwiększający się popyt na usługi turystyczne i rekreacyjne • zmniejszająca się emisja zanieczyszczeń • systematyczna poprawa jakości wód powierzchniowych • dobre warunki dla energii odnawialnej, konwencjonalnej i jądrowej 	<ul style="list-style-type: none"> • zewnętrzne źródła zagrożeń dla środowiska • urbanizacja i wzrastająca antropopresja • utrata bioróżnorodności • zmiany klimatu • oddziaływania komunikacyjne • intensyfikacja rolnictwa • zmniejszanie się drożności korytarzy ekologicznych
INFRASTRUKTURA KOMUNIKACYJNA I WYMIANY TOWAROWEJ	
<ul style="list-style-type: none"> • inwestycje finansowane ze środków strukturalnych • inwestycje w transport inteligentny i innowacyjny • popyt na usługi komunikacyjne • korzystny układ dróg śródlądowych • popyt na usługi tranzytowe, szczególnie na kierunku wschód - zachód 	<ul style="list-style-type: none"> • kumulacja braków w infrastrukturze • utrzymywanie się barier formalnych dla inwestycji infrastrukturalnych • konkurencja sąsiednich regionów pod względem funkcji tranzytowych • żywiołowy rozwój motoryzacji indywidualnej kosztem przewozów zbiorowych • inwestycje prywatne w infrastrukturę logistyczną i transportu intermodalnego • brak lub zaniechanie inwestycji w infrastrukturę komunikacyjną zarządzaną na poziomie krajowym
GOSPODARKA I JEJ OTOCZENIE	
<ul style="list-style-type: none"> • wzrost udziału nakładów zewnętrznych (prywatnych i publicznych) • integracja europejska zwiększająca popyt na towary i usługi • postęp technologiczny • inwestycje zewnętrzne • rosnąca ranga zielonej gospodarki i przemysłu ekologicznego • rosnąca przedsiębiorczość mieszkańców • innowacje • kooperacja i powiązania klastrowe • poprawa stanu infrastruktury • inteligentne specjalizacje regionalne 	<ul style="list-style-type: none"> • marginalizacja kapitału rodzimego • zły stan infrastruktury, szczególnie komunikacyjnej, środowiskowej i energetycznej • niska aktywność zawodowa • niedostosowana do potrzeb oferta edukacyjna • zmniejszające się przewagi kosztów komparatywnych • bariery finansowania przedsiębiorstw
ROLNICTWO I OBSZARY WIEJSKIE	
<ul style="list-style-type: none"> • rosnący popyt na zdrową żywność, produkty tradycyjne i regionalne • rozwój przedsiębiorczości • wzrost dostępności komunikacyjnej do rynków pracy • rozwój infrastruktury informacyjnej • preferencje dla zrównoważonego wzrostu • wielofunkcyjny rozwój ośrodków lokalnych • rozwój pozarolniczych funkcji dla wsi • wykorzystanie dla turystyki środowiska kulturowego • innowacje w produkcji i przetwórstwie rolnym • produkcja energii odnawialnej • rozwój turystyki wiejskiej i agroturystyki 	<ul style="list-style-type: none"> • zmiany klimatyczne • procesy migracyjne • starzenie się społeczeństwa • utrzymujący się słaby dostęp do edukacji oraz usług społecznych • depopulacja i drenaż zasobów pracy • konkurencja rolnictwa innych krajów oraz produkcji niskiej jakości • erozja gleb, zła gospodarka wodna
MIESZKAŃCY, KAPITAŁ INTELEKTUALNY I ZATRUDNIENIE	
<ul style="list-style-type: none"> • integracja europejska (otwarcie unijnego systemu edukacji) • wzrost znaczenia polityki społecznej • rozwój społeczeństwa informacyjnego • rozwój gospodarki społecznej • rozwój innowacyjnych form kształcenia 	<ul style="list-style-type: none"> • drenaż wykwalifikowanych kadr • marginalizacja grup o najniższym wykształceniu, upośledzonych pod względem społecznym, fizycznym i psychicznym • wzrost patologii społecznych • pogarszanie się stanu zdrowia mieszkańców • marginalizacja rodzimej kultury
SFERA SPOŁECZNA	
<ul style="list-style-type: none"> • duży potencjał i aktywność sektora pozarządowego • wzrost wykształcenia i zamożności mieszkańców • innowacyjność, przedsiębiorczość i wyższe aspiracje mieszkańców • integracja międzynarodowa oraz rozwój społeczeństwa informacyjnego • wzrost tożsamości i integracji lokalnej • perspektywy rozwoju gospodarki społecznej w kontekście unijnej i krajowej polityki rozwoju ekonomii społecznej 	<ul style="list-style-type: none"> • marginalizacja grup o najniższym wykształceniu, upośledzonych pod względem ekonomicznym, społecznym i fizycznym • liczne grupy i środowiska zagrożone wykluceniem

Źródło: [ibid., s. 53-56]

Obszary wiejskie Wielkopolski zamieszkuje 43,9 proc. ogółu mieszkańców województwa. Połowa Wielkopolan utrzymuje się z pracy w rolnictwie [Uchwała XXIX/559/12...*op.cit.*, s. 39].

Problemem regionu jest sytuacja na rynku pracy. Istniejące bariery dotyczą wysokiego odsetka bezrobotnych absolwentów, ale także osób posiadających niskie wykształcenie. Bez pracy pozostaje wiele kobiet, niekiedy długotrwale poszukujących zatrudnienia lub wręcz nigdy niezatrudnionych (w tym również zamieszkujących obszary wiejskie). Co więcej, poziom aktywności zawodowej mieszkańców Wielkopolski, jak i całego kraju jest niższy niż europejski standard. W związku z tym mówi się wręcz o konieczności podniesienia jakości edukacji jako pewnego narzędzia wyprzedzającego zmiany. Istnieje pogląd, że o konkurencyjności regionu Wielkopolski będzie decydować rozwój szkolnictwa, nauki, badań i rozwoju, innowacyjności oraz kreatywnych dziedzin gospodarki [*ibid.*, s. 41].

Autorzy zaktualizowanej *Strategii Rozwoju Województwa Wielkopolskiego do 2020 r.* [*ibid.*, s. 41] podkreślają brak mieszkańców województwa w grupie uczniów odnotowujących najlepsze wyniki na egzaminach kończących poszczególne etapy kształcenia. Wskazują także na dysproporcje wyposażenia placówek oświatowych, na bariery w dostępie do kształcenia wskutek istniejących czynników ekonomicznych oraz komunikacyjnych, a także na niewielką grupę (w porównaniu do innych regionów w kraju) uczących się języków obcych w placówkach szkolnych.

Efekty projektów edukacyjnych, wdrażanych na obszarach wiejskich, m.in. Wielkopolski udowadniają, że w niewielkich środowiskach drzemie ogromny potencjał. Według autorów raportu dotyczącego projektu *Z Małej Szkoły w Wielki Świat*¹³, realizowanego w województwach: mazowieckim, warmińsko-mazurskim, pomorskim, kujawsko-pomorskim, wielkopolskim (w centralnym jego regionie), zachodniopomorskim, lubuskim, dolnośląskim oraz opolskim (w jego zachodniej części) słabymi stronami małych szkół wiejskich są:

- „odległość od centrów nauki, kultury i sportu,
- słabsze wyposażenie i infrastruktura,
- „samotność” nauczycieli – specjalistów (jeden przyrodnik, matematyk, historyk w szkole),

¹³ Projekt był realizowany w okresie od grudnia 2009 r. do października 2013 r., w ramach Priorytetu III. Działanie 3.3, Poddziałanie 3.3.4. *Modernizacja metod i treści kształcenia*, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki

- słabszy rozwój kompetencji społecznych dzieci i młodzieży z powodu małej liczby uczniów i znanego sobie środowiska,
- nieuwzględnianie w programach nauczania i podręcznikach warunków lokalnych,
- częste nauczanie w klasach łączonych, postrzeganych jako oferujące złej jakości edukację.” [Tołwińska-Królikowska, Siemież i Jachemski 2013, s. 9]

Z kolei za mocne strony uznają:

- „małą liczbę uczniów w szkole i w klasach – wszyscy się znają, szansa na indywidualizację nauczania,
- łatwość wyjścia z uczniami poza mury – do „rzeczywistego” świata,
- mało liczne grono pedagogiczne – ułatwiona współpraca, działania interdyscyplinarne,
- łatwiejsze wprowadzanie innowacji, zmian organizacyjnych z powodu małej wielkości instytucji,
- przyjazne szkole najbliższe otoczenie – rodzice i mieszkańcy doceniający rolę szkoły” [*ibid.*, s. 9].

W trakcie wdrażania omawianego projektu podjęte zostały działania (korzystając z doświadczeń szkół amerykańskich, a także angielskich, duńskich, szwedzkich i fińskich) oparte nie tylko na innowacyjnych metodach kształcenia, ale również na metodzie projektów edukacyjnych i tzw. ocenianiu kształtującym. Ich cel określono jako rozwój kluczowych kompetencji - matematycznych, naukowo-technicznych (w podstawowym zakresie), społecznych oraz obywatelskich, a także umiejętnego uczenia się. Federacja Inicjatyw Lokalnych, odgrywająca jedną z kluczowych ról w realizacji projektu, stała na stanowisku, iż likwidacja szkół wiejskich wpływa na utrudnienie dostępu dzieci do edukacji, jednocześnie pozbawiając wieś placówki edukacyjnej, kulturalnej, sportowej, integrującej społeczność lokalną, a także miejsca wczesnej edukacji. Podstawą programu były scenariusze projektowe. Realizowane zadania miały zachęcić uczniów do wychodzenia poza teren szkoły, integrując dzieci ze środowiskiem pochodzenia i miejscem zamieszkania, pobudzając kształtowanie świadomości wpływu człowieka na otaczającą rzeczywistość. Przy okazji rozwijane były umiejętności manualne, a także wiedza na temat najnowszych technologii. Do procesu włączono także rodziców i innych mieszkańców. Podsumowując wyniki autorzy programu stwierdzili, że poziom przygotowania wielu spośród badanych szkół umożliwia im prowadzenie kształcenia na poziomie XXI wieku. W projekcie wzięło udział 119 szkół - 8343 uczniów, z których średnio przez 3 lata każdy uczestniczył w około 430 godzinach

zajęć projektowych. Łącznie przeprowadzonych zostało 5736 projektów, w których wzięło udział 690 nauczycieli [*ibid.*, s. 8-10, 18].

5.2. Metodyka badań własnych

W celu opracowania wyników badań własnych w niniejszej rozprawie przeprowadzona została analiza ilościowa, a także jakościowa. Przede wszystkim posłużono się metodą opisową, wykorzystując głównie analizę porównawczą. Wyniki badań zobrazowano za pomocą tabel i wykresów.

Zasadniczą techniką badawczą zastosowaną w niniejszej pracy była ankieta. Została ona skierowana drogą listowną oraz elektroniczną do wszystkich gmin wiejskich województwa wielkopolskiego (łącznie 117 jednostek samorządu terytorialnego). Odesłano 61 wypełnionych ankiet. Udzielone odpowiedzi zostały uzupełniane o informacje i dane wynikające z dokumentów dotyczących działań oświatowych, ze sprawozdań finansowych, a także uchwał budżetowych objętych badaniem jednostek samorządowych.

Jak zaznaczono we wstępie rozprawy, poza zasadniczym narzędziem, jakie stanowiła ankieta, w ramach badań przeprowadzono analizę wniosków składanych przez gminy w ramach poszczególnych działań współfinansowanych ze środków pomocowych Unii Europejskiej, analizę budżetów badanych jednostek, strategii ich rozwoju, a także strategię rozwoju oświaty. W badaniu danych źródłowych posłużono się procedurami wyjaśniania przyczynowego, analizą strukturalną, analizą porównawczą, analizą współzależności oraz dynamiki. W całej rozprawie znajdują się odwołania do aktualnych oraz nieobowiązujących aktów prawnych, zarówno polskich, jak i wytycznych europejskich. W toku przeprowadzanych analiz zgromadzono materiały źródłowe o charakterze pierwotnym i wtórnym. Wykorzystano opracowania statystyczne Głównego Urzędu Statystycznego, wyniki egzaminów gromadzone przez Centralną Komisję Edukacyjną i komisje okręgowe oraz analizy i badania ewaluacyjne realizowane na zlecenie Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Poznaniu. Korzystano z informacji Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, danych OECD, raportów Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, a także wyników badań i publikacji Fundacji Rozwoju Dzieci im. Jana Amosa Komeńskiego. Źródło wiedzy stanowiły jednocześnie wystąpienia pokontrolne oraz informacje Najwyższej Izby Kontroli, wyniki badań Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, a także dane literaturowe. W pracy posłużono się także wynikami badań, m.in. prowadzonych przez Ośrodek Rozwoju Edukacji i Uniwersytet Warszawski.

Ze względu na przyjęte centralnie ogólne zasady systemu kształcenia zakres przestrzenny teoretycznej części niniejszej pracy obejmuje obszar całego kraju. W celu zobrazowania przyjętych w Polsce rozwiązań w zakresie oświaty i oceny efektywności podejmowanych działań, niejednokrotnie dokonuje się ich zestawienia z sytuacją, jaka występuje w innych krajach członkowskich Unii Europejskiej. Część empiryczna rozprawy odnosi się do regionu Wielkopolski. Zakres podmiotowy analizy dotyczy gmin wiejskich województwa wielkopolskiego. Badania ograniczono do gmin wiejskich jednego województwa głównie ze względu na możliwość porównania stopnia zaangażowania samorządów gmin w proces aplikowania o środki europejskie, w przypadku których oferta kształtowana jest na szczeblu regionu (jest niejednokrotnie regionalnie zróżnicowana).

W części teoretycznej pracy, zwłaszcza w analizie zagadnień dotyczących przyczyn nierówności oświatowych, odwołano się do wydarzeń, jakie miały miejsce w okresie: 1945-1989 oraz po roku 1989. Tak określony zakres czasowy był niezbędny w celu wskazania wydarzeń, mających bezpośredni wpływ na powstające nierówności w dostępie do kształcenia i ich pogłębianie się. Pozwolił jednocześnie zobrazować trudności w ich niwelowaniu. W roku 1945, po okresie działań wojennych, rozpoczęto odbudowę struktur państwa. Podejmować zaczęto działania mające na celu kształtowanie zasadniczych jego sektorów. Jednym z nich była szeroko pojęta oświata, w stosunku do której niezbędne było wypracowanie zasad i standardów funkcjonowania. Przez wiele kolejnych lat do stworzonego systemu kształcenia wprowadzane były zmiany, spośród których część jest odczuwalna do dziś. Decyzyjność tamtego okresu wpłynęła na ograniczenie dostępu do edukacji na odpowiednio wysokim poziomie, a także pogłębiła istniejące problemy. Po 1989 roku nastąpiło przekazanie w ręce samorządów obowiązku organizowania i realizowania zadań oświatowych, chociaż istniała świadomość konieczności przeprowadzenia gruntownej reformy omawianego systemu. W niniejszej pracy zasadniczą uwagę skupiono na efektach reformy oświatowej z 1999 r., uznając ją za zasadniczy wyznacznik ram obecnego procesu oświatowego w Polsce. Fakt uwzględnienia w analizie wydarzeń obejmujących kilkadziesiąt lat, w tym zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych (np. integracji Polski z Unią Europejską), miał na celu diagnozę przyczyn przeprowadzanych reform oświatowych, ocenę ich skuteczności i efektywności, a także stopień adekwatności wdrażanych rozwiązań do istniejących potrzeb w zakresie kształcenia.

Przeprowadzone badania własne objęły lata 2004-2010. Wskazywanie na wcześniejsze i późniejsze wydarzenia stanowi punkt odniesienia. Badany okres odnosi się do dwóch przekrojów czasowych, obejmujących dwie unijne perspektywy finansowe: 2004-

2006 i 2007-2013. Takie podejście pozwala na analizę zmieniającej się oferty, związanych z nią określonych priorytetów działań i szans na pozyskanie dodatkowych środków finansowych, ale także dokonanie oceny aktywności samorządów w przedmiotowym zakresie na przełomie ostatnich lat.

Kwestionariusz ankiety został przygotowany w celu pozyskania wiedzy na temat organizacji procesu oświatowego, zdiagnozowania sytuacji oświaty wiejskiej w Wielkopolsce, określenia powiązań między jednostkami i instytucjami współpracującymi z władzami samorządowymi oraz placówkami oświatowymi. Przedmiotowe narzędzie miało posłużyć określeniu poziomu sfinansowania zadań oświatowych oraz potrzeb jednostek samorządowych związanych z procesem kształcenia.

W pierwszej kolejności dokonano diagnozy elementów kształtujących lokalną politykę oświatową. Zwrócono uwagę na strategiczne założenia oświatowe, stopień i poziom dokonywania analiz stanu oświaty, prowadzenie formalnej oceny pracy szkół, ich promocji i udostępniania zasobów infrastruktury oświatowej mieszkańcom gminy.

Kolejnym etapem była diagnoza form współpracy lokalnych instytucji na rzecz kształcenia, a także stanu oświaty badanych gmin z uwzględnieniem oceny poziomu jej infrastruktury, planowania potrzeb, zakresu powoływania nowych placówek i likwidowania istniejących. Analizie poddano również ofertę zajęć pozalekcyjnych i pozaszkolnych, zasady organizowania systemu dowozu dzieci do szkół, działania podejmowane na rzecz uczniów niepełnosprawnych, a także strukturę zatrudnienia nauczycieli.

Następnie zwrócono uwagę na wdrożone zasady finansowania zadań oświatowych. Główną uwagę skupiono na działaniach wspierających uczniów o szczególnych potrzebach, będących w trudnej sytuacji życiowej, a także na wydatkach przeznaczanych na kształcenie uczniów i korzystanie przez dzieci z placówek wczesnej edukacji.

W części dotyczącej potrzeb gmin w zakresie oświaty skoncentrowano uwagę zarówno na stopniu absorpcji środków pochodzących z Unii Europejskiej, jak i zakresu i rodzaju działań podejmowanych bez ww. współfinansowania. Dokonano oceny aktywności badanych gmin w zakresie realizowania projektów oświatowych współfinansowanych z funduszy unijnych, trafności i adekwatności celów podejmowanych działań w odniesieniu do bieżących potrzeb, a także struktury rodzajowej realizowanych projektów (programy rozwojowe, upowszechnienie wczesnej edukacji, wyrównywanie szans, wsparcie kadry pedagogicznej, infrastruktura oświatowa) w aspekcie wyrównywania szans edukacyjnych i poprawy warunków kształcenia.

Szeroka analiza umożliwiła pełne zdiagnozowanie sytuacji poszczególnych gmin, zarówno w kontekście podejmowanych działań diagnostycznych, jak i planistycznych, ale także poziomu aktywności i reagowania na rzeczywiste problemy edukacyjne.

5.3. Zasadnicze założenia polityki oświatowej badanych gmin. Formy współpracy lokalnej na rzecz oświaty

O jakości pracy szkoły decydują m.in. następujące elementy:

- ludzie,
- rzeczy,
- proces organizacyjny [Jas i Łysak 2009, s. 12].

Organizując pracę placówki szkolnej należy brać pod uwagę specyfikę wszystkich wymienionych elementów oraz zakres realizowanych zadań. Efektywne działanie w dziedzinie edukacji nie jest możliwe bez prowadzenia ciągłej analizy i bieżącego monitorowania przebiegu procesu kształcenia. Równie niezbędne jest, w przypadku polityki oświatowej, uwzględnianie wpływu czynników zewnętrznych.

Ocena atrakcyjności oferty szkolnej zależy od stopnia jej adekwatności do współczesnych oczekiwań oraz zróżnicowanego poziomu intelektualnego i społecznego uczniów. Szczególnym wyzwaniem współczesnej oświaty jest również trudna sytuacja na rynku pracy, zwiększający się odsetek bezrobotnych posiadających wyższe wykształcenie i brak pracowników w zawodach typowo rzemieślniczych. Działania centralne, mające przyczynić się do wyrównywania dysproporcji edukacyjnych, nie niwelują w pełni problemów możliwych do rozpoznania na gruncie lokalnym. Nie odnoszą się bowiem bezpośrednio do indywidualnych przypadków tj.:

- sytuacji dziecka (stopnia niepełnosprawności, sytuacji społecznej, rodzinnej, odległości miejsca zamieszkania od szkoły);
- potrzeb i talentów młodzieży;
- patologii, uzależnień i innych zagrożeń współczesnego świata;
- potrzeb rynku pracy;
- dysfunkcji [*ibid.*, s. 14-16].

W związku z tym działania podejmowane przez samorządy i kadrę zarządzającą szkołami powinny być realizowane na podstawie określonych celów. Tak zdefiniowany proces umożliwia monitorowanie wdrażanych zmian, podejmowanie na bieżąco decyzji odpowiadających potrzebom i ocenę ich efektów. Za sukces szkoły w długofalowej

perspektywie należy zatem uznać nie tylko osiągnięty poziom życia uczniów, ale i w konsekwencji - sytuację społeczno-gospodarczą środowisk społecznych i kraju [*ibid.*, s. 18].

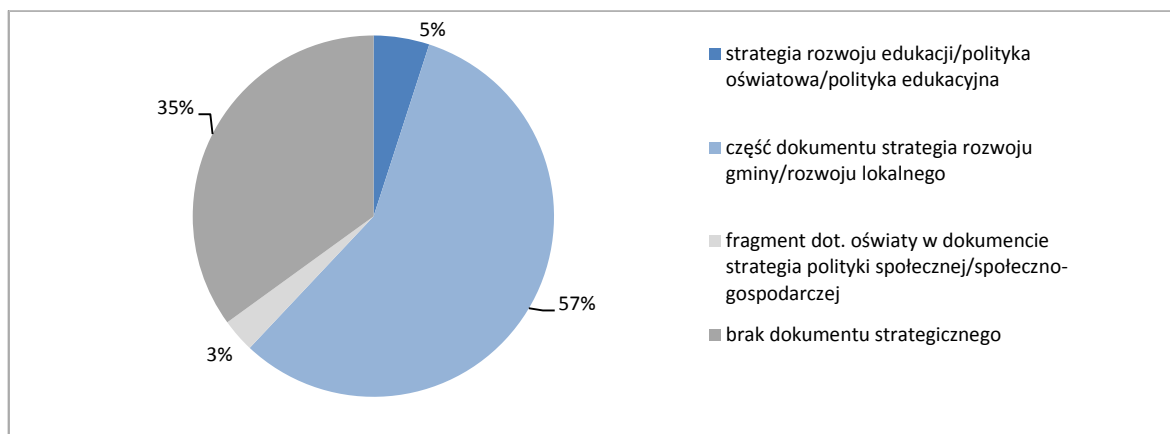
Pojawiające się od kilku lat, zwłaszcza w kontekście polityki europejskiej, założenia budowania gospodarki opartej na wiedzy opierają się na tworzeniu efektywnego systemu edukacji. Tak postawiona teza stała się kluczowa, zwłaszcza w odniesieniu do tempa zmian zachodzących w XXI wieku. Podjęte w krok za ww. założeniem działania, nakreśliły ramy priorytetów edukacyjnych, obowiązujące w zjednoczonej Europie. Indywidualne, krajowe rozwiązania muszą te ogólne wytyczne uwzględniać, aby nie pozostawać w sprzeczności z założeniami strategii europejskiej. Dokumenty strategiczne oraz wytyczne programowe dotyczące współfinansowania projektów z funduszy europejskich, wskazują na zasadnicze założenia europejskiej polityki edukacyjnej, uznającej wiedzę za podstawę trwałości wszelkich podejmowanych działań.

Specyfika każdego systemu kształcenia tworzona jest przez lata. Jego organizacja zależna jest od decyzji podejmowanych przez władze centralne. Na wdrożone rozwiązania powinny mieć wpływ również inne grupy i środowiska: rodzice, nauczyciele i sami uczniowie. Oświatowa rzeczywistość zależy bowiem od sytuacji społeczno-ekonomicznej społeczeństwa, w którym funkcjonuje placówka. Status materialny rodziny, poziom wykształcenia rodziców, społeczno-gospodarczy stan środowiska lokalnego czy regionalnego stanowią może równie istotny czynnik. W sytuacji niedostatecznego dofinansowania oświaty z budżetu centralnego, samorządy stają przed koniecznością poszukiwań dodatkowych źródeł finansowania. Stanowią one często jedyną szansę na poprawę funkcjonowania systemu oświatowego, w tym podjęcie działań na rzecz wyrównania szans edukacyjnych, szczególnie względem uczniów ze środowisk zaniedbanych. Pytanie o możliwość zapewnienia prawa do jednakowego kształcenia, zwłaszcza obowiązkowego, bez względu na środowisko życia, miejsce zamieszkania, sytuację rodzinną jest więc wciąż aktualne.

Normy prawne nie obligują gminy do tworzenia strategicznych dokumentów dotyczących planowanych i podejmowanych działań oświatowych. Wymóg tego rodzaju nie znajduje odzwierciedlenia również w wytycznych europejskich (niekiedy obowiązek sporządzenia dokumentu analitycznego pojawia się w kontekście aplikowania o środki europejskie). Przedmiotowa koncepcja jest raczej wynikiem dobrych praktyk i wyrazem dbałości o realizację celów oświatowych w perspektywie długofalowej.

Spośród objętych badaniem niniejszej pracy gmin wiejskich Wielkopolski 35 proc. nie regulowało w sposób formalny założeń strategicznych w obszarze oświaty. Ponad połowa

z nich (57 proc.) określiła cele i zadania oświatowe w jednym z rozdziałów dokumentu obejmującego szerokie zagadnienie strategii rozwoju gminy. Tylko 3 proc. gmin zawarło je w części dokumentu określającej założenia strategiczne polityki społecznej (lub społeczno-gospodarczej), a 5 proc. tworzyło odrębny dokument, stanowiący podstawę lokalnej polityki oświatowej, nazywając go strategią rozwoju edukacji, polityką oświatową lub polityką edukacyjną gminy (wykres 3).



Wykres 3. Dokument stanowiący podstawę prowadzenia lokalnej polityki oświatowej badanych gmin wiejskich województwa wielkopolskiego

Źródło: Badania własne

Wyniki badań świadczą o tym, że w ponad połowie badanych gmin wiejskich województwa wielkopolskiego przywiązywano wagę do diagnozy i prognozy działań oświatowych. Tworzone strategie zawierały informacje na temat sytuacji edukacji, jej silnych stron, ale także problemów. Planowano głównie rozbudowę, modernizację i doposażenie placówek szkolnych. Niejednokrotnie zwracano uwagę na brak kompleksowych programów wykorzystania bazy sportowej szkół. W zasadniczych celach strategicznych wskazywano konieczność realizacji inwestycji polegających na poprawie stanu infrastruktury szkolnej. W badanych strategiach określano wymierne wskaźniki realizacji założonych celów, np. powierzchnia sal przypadająca na 1 ucznia, liczba stanowisk komputerowych, pożądane rezultaty egzaminów. W przypadku gmin opisujących stan lokalnej oświaty w dokumentach zbiorczych, tj. np. w strategii społecznej lub strategii rozwoju gminy, najczęściej priorytetem działań oświatowych były zadania infrastrukturalne. W typowych strategiach edukacyjnych (oświatowych) plany były związane również z jakością kształcenia. Dotyczyły one np.:

- zapewnienia wczesnej edukacji bardzo małym dzieciom, od pierwszych lat ich życia (organizowanie przedszkoli publicznych, całodziennych placówek wczesnej edukacji, grup zabawy, a także włączenie małych dzieci w zajęcia popołudniowe),
- rozszerzenia form aktywnego spędzania wolnego czasu przez dzieci i młodzież (zorganizowanie miejsc zabaw dla dzieci, wzbogacenie oferty rozwijającej zainteresowania dzieci i młodzieży, zwiększenia liczby zajęć dotyczących tzw. kompetencji kluczowych (językowych, przyrodniczo-matematycznych, przedsiębiorczości));
- zapewnienia wsparcia dla dzieci o specjalnych potrzebach edukacyjnych (dostosowanie oferty do potrzeb osób niepełnosprawnych, wsparcie specjalistyczne dla dzieci z deficytami rozwojowymi, poszerzenie oferty zajęć edukacyjnych dla dzieci z deficytami rozwojowymi, włączenie dzieci i młodzieży o specjalnych potrzebach edukacyjnych w organizację i uczestniczenie w imprezach środowiskowych).

Fakt, iż tylko 5 proc. badanych samorządów wiejskich województwa wielkopolskiego sporządzało odrębną strategię rozwoju edukacji mógł stanowić ważny czynnik ograniczający szanse aplikowania o środki pochodzące z funduszy europejskich (brak tego rodzaju dokumentu w odniesieniu do części projektów mógł wpłynąć na obniżenie punktacji na tzw. konkursowych listach rankingowych). Co więcej, samorzady podejmujące zagadnienie edukacji w dokumentach innych niż typowo oświatowe, najczęściej omawiały temat w sposób ogólny, bez opisu narzędzi monitorowania i ewaluacji procesu, bez mierników realizacji założonych celów, a także z pominięciem analizy ekonomicznej (prognozowanych nakładów i efektów) oraz harmonogramu planowanych działań i kosztów ich realizacji.

W gminach tworzących kompleksowe dokumenty (np. Strategia rozwoju edukacji w Gminie Olszówka, opracowana przy wsparciu zewnętrznego moderatora z Fundacji Rozwoju Dzieci im. J.A. Komeńskiego), analizowano sytuację oświaty gminnej w szerokim zakresie. Uwzględniono opis stanu bieżącego, określając silne i słabe strony edukacji elementarnej, a także realne szanse i potencjalne zagrożenia. Określano cele strategiczne i operacyjne, którym następnie przypisywane były konkretne programy, mierniki, instytucje odpowiedzialne za realizację zadania oraz źródła finansowania.

W badaniach przeprowadzonych przez Ośrodek Rozwoju Edukacji, w partnerstwie z Uniwersytetem Warszawskim, w ramach projektu systemowego *Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym* (Priorytet III, Działanie 3.1 Poddziałanie 3.1.2 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki), wdrażanej w czerwcu i lipcu

2011 r. na losowo wybranych 320 gminach Polski, stwierdzono, że średnio 22,5 proc. badanych gmin w kraju (21,6 proc. w gminach wiejskich) posiadało odrębny dokument strategiczny dotyczący oświaty. Prawie połowa samorządów - 47,9 proc. (48,1 proc. spośród gmin wiejskich) ujmowała cele i założenia tematyki oświatowej w dokumencie strategicznym z punktu widzenia rozwoju gminy, natomiast 29,6 proc. (30,3 proc. w przypadku gmin wiejskich) w ogóle nie sporządzało dokumentu strategicznego w badanym zakresie. Wyniki te wskazują, że odsetek gmin wiejskich województwa wielkopolskiego sporządzających strategię oświaty był zdecydowanie mniejszy niż średnio w Polsce. Większą część badanych gmin niż średnio w Polsce uznała za zasadnicze zapisy dotyczące oświaty w strategii rozwoju gminy. Niewiele większy odsetek gmin wiejskich Wielkopolski (35 proc. w odniesieniu do 30,3 proc. w Polsce) stanowiły samorzady, które nie sporządzały żadnego dokumentu strategicznego z punktu widzenia oświaty [ORE i UW 2012, s. 5-8].

W strategiach edukacji badanych gmin wiejskich Wielkopolski za silne strony lokalnej oświaty uznawane były: odpowiednie warunki lokalowe, wykształcona kadra nauczycielska oraz dobra współpraca z rodzicami. Podkreślano jednocześnie aktywną współpracę z samorządem, mniejszą liczbę dzieci w klasie w porównaniu ze szkołami miejskimi, organizowanie festynów, imprez okolicznościowych, wyjazdów edukacyjnych oraz konkursów. Słabymi stronami, w ocenie autorów strategii, był: deficyt placówek przedszkolnych, zbyt mała liczba aktywnych form spędzania wolnego czasu (zajęć pozalekcyjnych, kółek zainteresowań, dodatkowych zajęć językowych, informatycznych, sportowych), a także trudna sytuacja rodzin, ograniczająca np. organizowanie wyjazdów edukacyjnych. Wskazywano także problemy z organizowaniem dowozu dzieci do niektórych miejscowości, zbyt słabe wyposażenie w sprzęt komputerowy, niejednokrotnie przestarzały i wspólne pracownie informatyczne szkół podstawowych i gimnazjów. Bariere rozwoju oświaty stanowi także niedostosowanie szkół do potrzeb uczniów niepełnosprawnych, niewystarczające wsparcie dla dzieci z deficytami rozwojowymi oraz zbyt mała liczba boisk w gminnych sołectwach. Samorzady mają trudności związane z organizowaniem opieki dla dzieci dowożonych, zbyt małą liczbą odpowiednio wyposażonych świetlic szkolnych, niewielką liczbą placów zabaw, a także utrudnionym lub ograniczonym dostępem do specjalistów (np. logopedów, rehabilitantów, psychologów). Odnotowuje się również niewielką aktywność świetlic wiejskich w prowadzeniu działań edukacyjnych lub wychowawczych. Finansowanie projektów oświatowych z funduszy UE było wskazywane jako czynnik stanowiący szansę rozwoju lokalnej oświaty. Planowano zatem tworzenie przedszkoli i wsparcie istniejących szkół, zwiększanie dostępności szkoleń organizowanych

dla podmiotów zaangażowanych w pozyskiwanie funduszy zewnętrznych, korzystanie z doświadczeń rodziców, nauczycieli i lokalnych liderów (tworzenie sieci wymiany doświadczeń), wprowadzanie nowych atrakcyjnych metod nauczania (np. wyjazdy studyjne, zielone szkoły), a także zwiększanie liczby specjalistów wspierających pracę szkoły. Gminy diagnozowały zagrożenia dotyczące oświaty lokalnej, wskazując przede wszystkim na: niż demograficzny, migrację rodzin do miast, likwidację szkół oraz problemy społeczne (agresję, przemoc, nałogi, uzależnienia). Podkreślano także brak opieki nad dziećmi w okresie wzmózonych prac polowych, ferii, wakacji (głównie ze względu na coraz większe obciążenie rodziców pracą zawodową), rosnące koszty utrzymania rodzin oraz zbyt nie zburokratyzowanie procesu pozyskiwania funduszy zewnętrznych na utworzenie przedszkola.

Nie jest wykluczone, że w pozostałych objętych badaniem samorządach województwa wielkopolskiego wystąpiła również ww. sytuacja, jednakże brak zwartych, kompleksowych dokumentów analitycznych i planistycznych uniemożliwił dokonanie oceny w omawianym zakresie. Sytuacja w gminach posiadających strategie oświatowe pokazała, że przynoszą one wymierne korzyści nie tylko dla urzędników (wytyczając cele i zadania), ale i społeczeństwa (możliwość zapoznania się z planami samorządu w zakresie działań oświatowych). Ponadto, w celu monitorowania efektów przyjętych założeń, przynajmniej raz w roku, samorzady dokonywały ich weryfikacji, udostępniając mieszkańcom wyniki przeprowadzanych analiz. Praktykowane w pozostałych samorządach regulacje dotyczące oświaty, zawarte w innych strategicznych dokumentach stanowiły najczęściej o przyjętych i planowanych rozwiązaniach, nie wyrażały jednak deklaracji, przemyślanych, konkretnych zadań i terminów ich realizacji. Podstawę działań we wskazanych samorządach stanowiły coroczne założenia, w zdecydowanej przewadze dotyczące inwestycji oświatowych. W związku z brakiem dogłębnej analizy i diagnozy nie było możliwe podjęcie przedsięwzięć stanowiących element długotrwałego, zaplanowanego procesu.

Według przedstawicieli Fundacji im. Komeńskiego, opierających się na opiniach pracowników samorządowych, o korzyściach sporządzania dokumentu strategicznego z punktu widzenia oświaty, stanowią głównie:

- jego planistyczny charakter, stanowiący o możliwości realizacji założonych celów;
- szansa aplikowania o środki zewnętrzne (kontynuacja założeń projektowych);
- uspołecznianie edukacji (otwieranie na dialog społeczny);

- szansa na zdiagnozowanie problemów, na ich nazwanie, określenie ich wagi i roli w procesie zarządzania oświatą w gminie;
- rozpoznanie potrzeb w sferze kształcenia oraz ogólnym rozwoju;
- sprecyzowanie słabych stron, barier (w tym organizacyjnych, finansowych i innych);
- możliwość podjęcia działań w celu rozszerzenia oferty edukacyjnej, w tym np. powołanie ośrodków przedszkolnych;
- podjęcie współpracy z lokalnie działającymi organizacjami pozarządowymi;
- uaktywnienie środowisk spoza centrum gminy;
- wzrost aktywności rodziców oraz przedstawicieli innych grup;
- wpływ świadomości mieszkańców gminy w zakresie istoty procesu kształcenia;
- podjęcie działań w celu racjonalizacji wydatków na zadania oświatowe;
- tworzenie systemu oświatowego sprzyjającego nie tylko dzieciom, ale i dorosłym [Ogrodzińska 2009, s. 12-13].

W kontekście analiz przyjętych zasad organizacji gminnego systemu oświatowego w województwie wielkopolskim powstaje pytanie o tworzenie warunków i realizację założeń zawartych w *Strategii rozwoju województwa wielkopolskiego do 2020 r.* (w pierwotnej wersji z 2005 r.), a dotyczących:

- wyrównywania szans edukacyjnych uczniów niezależnie od pochodzenia i miejsca zamieszkania, na wszystkich szczeblach edukacyjnych;
- wyjście systemu oświatowego naprzeciw potrzebom gospodarki opartej na wiedzy, a także potrzebom społeczeństwa informacyjnego;
- skutecznej współpracy na rzecz edukacji instytucji i podmiotów działających lokalnie w zakresie polityki, działań typowo społecznych oraz gospodarczych;
- poprawy efektywności zarządzania oświatą w skali regionu i przestrzeni lokalnej [Uchwała Nr XLII/692A/05 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z 19 grudnia 2005 r., załącznik, s. 18].

Niewiele ponad połowa badanych gmin wiejskich województwa wielkopolskiego (57 proc.) prowadziła formalne analizy dotyczące lokalnego systemu oświaty. Za ww. działania byli odpowiedzialni pracownicy komórek organizacyjnych urzędów gmin lub jednostek podległych gminom, a także dyrektorzy placówek oświatowych. Realizowały je najczęściej wydziały oświatowe (w przypadku urzędów gmin), zespoły oświatowe (powołane przez rady gmin) lub zespoły ekonomiczno-administracyjne powołane w celu obsługi szkół i przedszkoli. Wyniki analiz stanowiły najczęściej podstawę sporządzanych raportów lub

informacji przedkładanych następnie radom gmin. Priorytetowy element stanowiły zarówno wyniki kształcenia, zdiagnozowane problemy wychowawcze, jak i rosnące koszty realizacji zadań oświatowych (w tym związane ze strukturą zatrudnienia nauczycieli, zmianami demograficznymi i utrzymaniem placówek). Fakt systematycznego monitorowania realizacji celów oświatowych przez mniejszą liczbę samorządów niż odsetek wprowadzający założenia strategiczne (65 proc.) może świadczyć o fakcie bezużyteczności tworzonych strategii, które ze swej istoty stanowiąc powinny podstawę monitorowania realizowanych działań. Tylko w 8 proc. badanych jednostek samorządu terytorialnego funkcjonował system doradztwa w zakresie wdrażania systemu jakości dla kadry zarządzającej szkół. Gminy podejmowały współpracę w tym zakresie z Centrum Edukacji Obywatelskiej w Warszawie, Ośrodkami Doskonalenia Nauczycieli oraz kuratorium oświaty. Prawie 1/4 gmin (23 proc.) prowadziła formalne oceny jakości pracy szkół. Monitorowane były również działania podejmowane w wyniku formułowania przez organ prowadzący ewentualnych zaleceń. Poza danymi pochodzącymi ze szkół, wykorzystywano wyniki egzaminów i sprawdzianów, olimpiad przedmiotowych i konkursów tematycznych pozyskiwane z okręgowych komisji egzaminacyjnych, a także informacje właściwego kuratorium oświaty. Zdecydowana większość badanych gmin wiejskich Wielkopolski (77 proc.) nie przeprowadzała w sposób formalny ww. ocen pracy szkół.

Wyniki innych badań¹⁴ wskazują na fakt, iż bez względu na typ samorządu, urzędnicy samorządowi uznali, iż największy wpływ (określony jako *decydujący* lub *znaczny*) na jakość pracy szkół w Polsce ma dyrektor placówki. Drugą w kolejności rolę przypisano władzom samorządowym, kolejną – nauczycielom. Na dalszym miejscu plasowano uczniów i rodziców, a także władze centralne i kuratoria oświaty. Jako najmniej istotne uznawano wpływ i rolę związków zawodowych nauczycieli [ORE i UW 2012, s. 28].

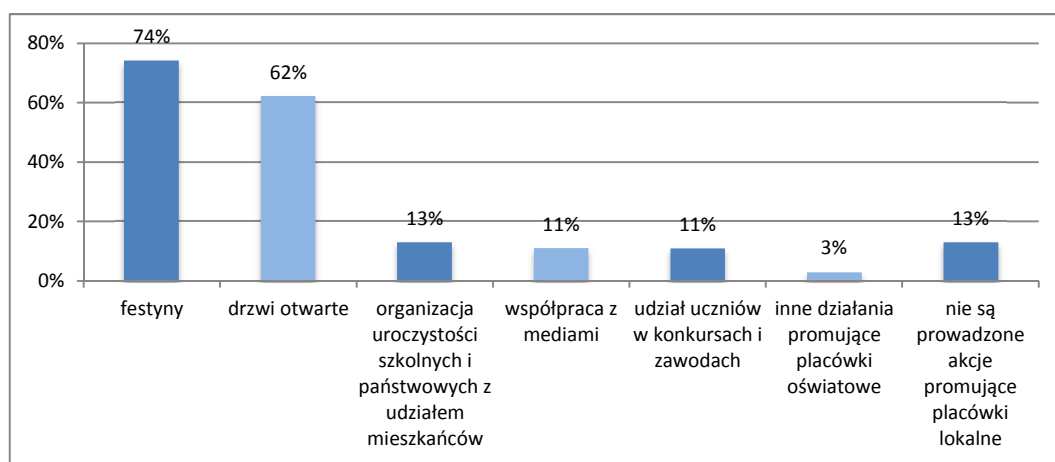
W każdej dziedzinie wymiana doświadczeń dostarcza szerszą wiedzę, uświadamia wagę istniejących problemów, pozwala na sprawne reagowanie w sytuacji zagrożenia. Zacieśnienie współpracy przynosi zawsze większe korzyści niż jakakolwiek rywalizacja. Przyczynia się do wdrażania sprawdzonych rozwiązań, niejednokrotnie decydujących o jakości pracy szkoły. Większość objętych badaniem gmin wiejskich województwa wielkopolskiego (70 proc.) nie korzystała z wymiany doświadczeń jako narzędzia zarządzania jakością pracy szkół. W przypadku pozostałych 30 proc. organizowane

¹⁴ Prowadzonych przez Ośrodek Rozwoju Edukacji i Uniwersytet Warszawski

i wdrażane były m.in. okresowe warsztaty dla dyrektorów placówek szkolnych, konferencje, a także coroczne spotkania dyrektorów z organami prowadzącymi.

Z badań ORE i UW [2012, s. 33], o których była mowa wyżej wynika, że aż 80,5 proc. przedstawicieli wybranych gmin wiejskich w Polsce uznało współpracę szkół za zdecydowanie bardziej skuteczne narzędzie podnoszenia jakości ich pracy niż konkurowanie placówek. Brak wykorzystania najprostszych metod i najbardziej dostępnych narzędzi w przypadku aż 70 proc. gmin wiejskich województwa wielkopolskiego wzbudza wątpliwość w zakresie efektywnego i skutecznego zarządzania oświatą tych jednostek. Co więcej, ze względu na charakter i specyfikę zadań oświatowych pożądane byłoby wprowadzanie narzędzi akceptacji podejmowanych przez samorząd działań przez społeczność lokalną, czyli tzw. zgody społecznej.

Szkoła wiejska pełni, w porównaniu do placówek miejskich, wiele dodatkowych funkcji. Z uwagi na jej miejsce, charakter i rolę, jaką pełni w życiu społeczności lokalnej, zasadniczą wagę przypisać należałoby działaniom promującym placówki oświatowe, istotnych zwłaszcza w sytuacji zmian demograficznych, a więc zagrożenia likwidacją wielu placówek szkolnych. Wspomniane zagrożenie staje się bardziej realne pod wpływem wzrostu liczby dzieci wiejskich korzystających ze szkół miejskich. Sposób promowania placówek oświatowych przez badane gminy wiejskie województwa wielkopolskiego przedstawiono na wykresie 4.



Wykres 4. Metody promowania placówek oświatowych w gminach wiejskich województwa wielkopolskiego

Źródło: Badania własne

Najbardziej powszechną formą promocji szkoły były organizowane festyny oraz tzw. *drzwi otwarte*. Korzyści płynące z ich przeprowadzenia odnotowywano zarówno w odniesieniu do uczniów i pracowników szkoły, jak i mieszkańców gminy. W ten sposób umożliwiano

rozpoznanie oferty szkoły, ale także niejednokrotnie skorzystanie z ciekawych sposobów spędzenia wolnego czasu. Najmłodsze dzieci mogły przy okazji sukcesywnie poznawać środowisko szkolne.

Objęte badaniem w niniejszej rozprawie gminy wiejskie Wielkopolski promowały placówki również poprzez zamieszczanie informacji na ich temat na stronach internetowych i w prasie o zasięgu lokalnym. W szkołach organizowano otwarte wystawy oraz inne niż festyny, imprezy plenerowe z udziałem mieszkańców. W wydarzeniach, których celem była integracja środowiska uczestniczyły następujące grupy i organizacje: strażacy, przedstawiciele samorządu, drużyny harcerskie oraz rodzice. Oddziały regionalne telewizji prezentowały szkoły w swoich programach i reportażach. Uczniowie i rodzice uczestniczyli także w spotkaniach organizowanych dla osób starszych, potrzebujących i samotnych, przygotowując programy artystyczne, dbając o poczęstunek oraz właściwą ich oprawę. Prawie 1/5 badanych gmin aktywnie promowała działalność szkół (wskazując w ankiecie co najmniej 3 obszary podejmowanych działań promujących).

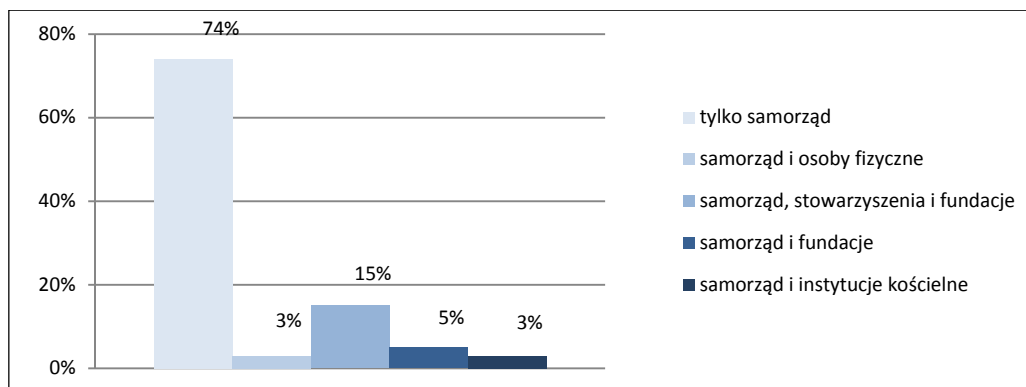
Aby w pełni uwzględnić potencjał szkoły wiejskiej należałoby zachęcać i umożliwiać mieszkańcom korzystanie z jej zasobów. Celowość takiego działania wydaje się słuszna zwłaszcza w sytuacji braku placówek kulturalnych, z których na co dzień mogliby korzystać mieszkańcy małych miast i wsi. Może ono również wpływać na zacieśnianie więzi między środowiskiem szkolnym i społeczeństwem. W badanych gminach wiejskich Wielkopolski umożliwiano mieszkańcom korzystanie z gminnych zasobów szkolnych. W zdecydowanej większości samorządów (88 proc.) udostępniane były szkolne sale gimnastyczne (w tym, w przypadku 5 proc. możliwy był zarówno nieodpłatny, jak i odpłatny dostęp), w przypadku 33 proc. - pracownie komputerowe, 1/4 gmin - zasoby biblioteczne, a 5 proc. korzystanie z kuchni i stołówek szkolnych (zarówno nieodpłatnie, jak i częściowo odpłatnie). W części gmin (11 proc.) zapewniono dostęp do boisk szkolnych. Co piąta spośród badanych gmin (20 proc.) w szerokim zakresie udostępniała posiadane zasoby placówek oświatowych (w ankiecie wskazano co najmniej 3 dostępne elementy). Ponad połowa samorządów udostępniających zasoby szkolne (62 proc.), monitorowała sposób korzystania, wprowadzając np. regulaminy, a także prowadząc raporty, rejestry i harmonogramy użytkowania. Dokumentacja stanowiąca wyniki nadzoru i monitoringu, prowadzona przez pracowników szkół, była przedkładana zarządom gmin, stanowiąc podstawę oceny skali potrzeb w tym zakresie. Powszechnym zjawiskiem w badanych gminach było również wynajmowanie pomieszczeń szkół (w przypadku odpłatnego korzystania). Część badanych jednostek (8 proc.) nie udostępniała w żaden sposób zasobów infrastruktury oświatowej.

Znaczny odsetek samorządów podejmujących ww. działania świadczy o świadomości znaczenia tego rodzaju narzędzia w tworzeniu trwałych relacji między mieszkańcami a instytucjami funkcjonującymi w lokalnym środowisku, jednakże podejmowanie szerokich działań tylko przez 20 proc. z nich wskazuje na konieczność podnoszenia świadomości odnośnie wagi i znaczenia tego rodzaju instrumentów rozwoju lokalnego. Warto wskazać jednak na zupełnie niewykorzystywane boiska szkolne (przez 89 proc. badanych gmin), których nieudostępnianie w zdecydowany sposób ogranicza możliwości aktywnego spędzania czasu wolnego.

Na zasadność ww. inicjatyw wskazuje również fakt, iż nie we wszystkich objętych badaniem gminach wiejskich Wielkopolski funkcjonowały organizacje pozarządowe wspierające proces kształcenia i wychowania (co zostanie szerzej omówione w dalszej części rozprawy).

W 2010 roku w Polsce funkcjonowało aktywnie 76,8 tys. organizacji należących do tzw. trzeciego sektora. W przypadku 32 proc. podstawowym obszarem działalności był sport, turystyka, rekreacja i hobby, 27 proc. stanowiły organizacje zajmujące się pomocą społeczną, humanitarną, a także ratownictwem, 12 proc. - podmioty z zakresu kultury i sztuki, 9 proc. - edukacji, wychowania oraz działalności naukowo-badawczej, a 4 proc. - ochrony zdrowia, ochrony środowiska i rozwoju lokalnego (w wymiarze społecznym i ekonomicznym). Niewielką grupę (2 proc.) stanowiły organizacje prowadzące działalność wspierającą funkcjonowanie instytucji, organizacje pozarządowych i inicjatyw obywatelskich, a 1 proc. działające na rzecz rynku pracy i aktywizacji zawodowej [GUS 2010]. Na podstawie orientacyjnych danych można przyjąć, że w 2012 r. w Polsce funkcjonowało aktywnie około 60 tys. organizacji, z czego w gminach wiejskich najmniej organizacji było zarejestrowanych na wschodzie i Mazowszu, a więcej na zachodzie i północy Polski. Dla 38 proc. spośród organizacji zasadniczym polem działalności był sport, turystyka, rekreacja i hobby, dla 14 proc. - edukacja, 17 proc. - kultura i sztuka, 6 proc. - usługi socjalne i pomoc społeczna, dla 5 proc. - rozwój lokalny [Przewłocka, Adamiak i Herbst 2013, s. 15].

W 74 proc. objętych badaniem gmin wiejskich województwa wielkopolskiego placówki oświatowe prowadzone były wyłącznie przez samorząd, w 15 proc. przez samorząd stowarzyszenia i fundacje, 5 proc. – samorząd i fundacje, a po 3 proc. odpowiednio przez samorząd i osoby fizyczne oraz samorząd i instytucje kościelne (wykres 5). Osoby fizyczne, fundacje i instytucje kościelne prowadziły głównie placówki wczesnej edukacji.

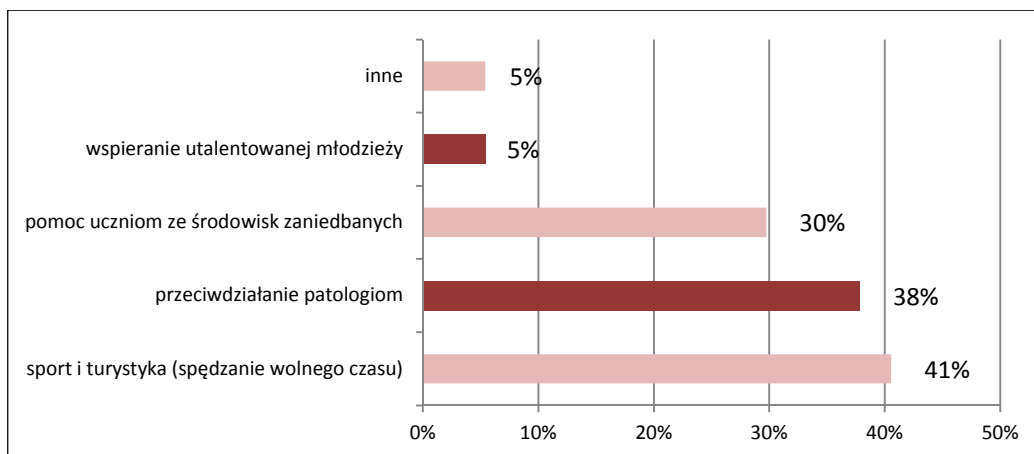


Wykres 5. Podmioty prowadzące placówki oświatowe na terenie badanych gmin województwa wielkopolskiego

Źródło: Badania własne

Badając i diagnozując aktywność poszczególnych podmiotów w podejmowaniu działań na rzecz oświaty, nie sposób nie zauważyć, że w gminach wiejskich województwa wielkopolskiego placówki oświatowe były prowadzone w zdecydowanej większości przez samorządy. Funkcjonujące na terenie gmin stowarzyszenia prowadziły głównie szkoły publiczne. Aktywność pozostałych podmiotów była niewielka, dotyczyła głównie placówek wczesnej edukacji zakładanych w efekcie możliwości dofinansowania działalności tego rodzaju z budżetu środków europejskich. Powoływanie placówek wczesnej edukacji przez niewielką grupę podmiotów innych niż samorząd terytorialny jest niepokojący zwłaszcza w odniesieniu do faktu, że w 2013 r. liczba dzieci wiejskich korzystających z wczesnej edukacji była wciąż zdecydowanie mniejsza niż dzieci miejskich (54,3 proc. w porównaniu do 84,4 proc.) [GUS 2013b, s. 61]. W odpowiedzi na ww. sytuację państwo stopniowo wprowadza regulacje dotyczące wsparcia inicjatyw w zakresie wczesnej edukacji z budżetu centralnego. W związku z tym prognozuje się, że w perspektywie kilku lat zwiększy się wyraźnie dostępność placówek edukacyjnych dla małych dzieci.

Na terenie gminy mogą działać organizacje powołane w celu realizacji zadań na rzecz oświaty, a także i inne, które w sposób pośredni wpływać mogą na kształtowanie edukacji dzieci i młodzieży. Działalność tego rodzaju stanowić może źródło poszerzania oferty edukacyjnej i kulturalnej na obszarach wiejskich, zwłaszcza z punktu widzenia ograniczonych możliwości finansowych samych szkół.



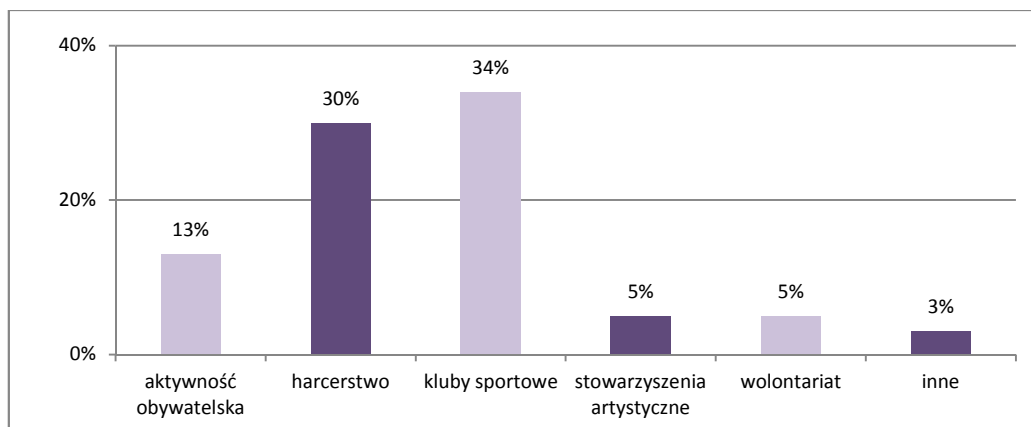
Wykres 6. Organizacje wspierające edukację i wychowanie dzieci działające na obszarach wiejskich województwa wielkopolskiego

Źródło: Badania własne

Organizacje pozarządowe wspierające działalność edukacyjną funkcjonowały na terenie 69 proc. badanych gmin. Największa część organizacji realizowała zadania związane ze sportem i turystyką jako formą spędzania wolnego czasu (w 41 proc. gmin), nieco mniej stanowiły organizacje powołane w celu przeciwdziałania patologiom (powołane w 38 proc. gmin), a także niosące pomoc uczniom ze środowisk zaniedbanych (30 proc.). Zarejestrowane były również organizacje działające na rzecz utalentowanej młodzieży, jednakże ich odsetek był zdecydowanie niższy od pozostałych (funkcjonowały w 5 proc. samorządów) (wykres 6). Fakt braku bezpośredniego dostępu dzieci wiejskich do instytucji oferujących zajęcia rozwijające talenty (np. szkół muzycznych, zajęć teatralnych) i jednocześnie podejmowanie tego rodzaju działalności w 5 proc. badanych gmin, wydaje się nadal niewystarczający.

W 31 proc. badanych gmin wiejskich Wielkopolski nie była prowadzona, ani bezpośrednio ani pośrednio, działalność organizacji pozarządowych na rzecz oświaty. Jedynie w co dwudziestej gminie trzeci sektor wspierał pracę nauczycieli, taka sytuacja jest szczególnie niepokojąca w odniesieniu do deficytów kulturowych obszarów wiejskich.

W 52 proc. samorządów organizacje prowadziły działalność bezpośrednio przy szkołach publicznych. Najbardziej powszechną formą tego typu działalności były kluby sportowe (prowadzone przy szkołach w 34 proc. badanych gmin), a także harcerstwo (30 proc.). W przypadku 13 proc. samorządów wspierana była aktywność obywatelska (np. młodzieżowe rady gmin), a w 5 proc. - zadania artystyczne i wolontariat (wykres 7).

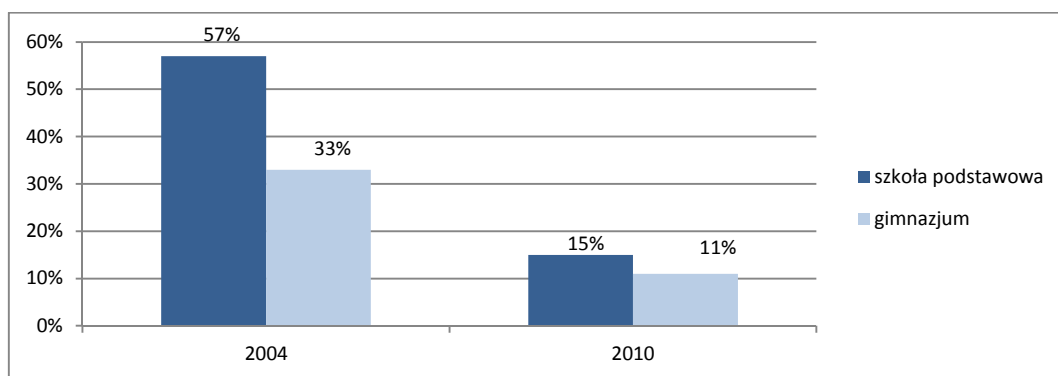


Wykres 7. Organizacje pozarządowe działające przy szkołach publicznych w gminach wiejskich województwa wielkopolskiego w latach 2004-2010

Źródło: Badanie własne

5.4. Diagnoza stanu infrastruktury oświaty badanych gmin

W 2004 r. liczba objętych badaniem gmin wiejskich Wielkopolski, w których funkcjonowały szkoły bez pracowni komputerowej wyniosła 57 proc. Natomiast w roku 2010 liczba ta spadła do 15 proc. Z kolei gimnazja, od momentu ich powstania, były lepiej wyposażone w infrastrukturę informatyczną. W roku 2004 w co trzeciej z badanych gmin wiejskich nie wszystkie gimnazja wyposażono w pracownie komputerowe, a w roku 2010 - w co dziesiątej (wykres 8). W tym samym roku w szkołach podstawowych na 1 pracownię komputerową przypadało średnio 353 uczniów, a w gimnazjach 197.



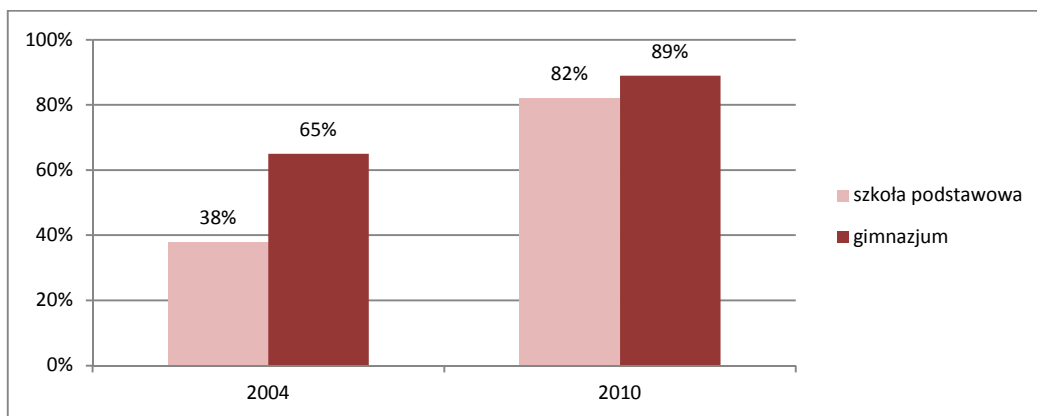
Wykres 8. Liczba gmin wiejskich województwa wielkopolskiego, w których funkcjonowały szkoły nieposiadające pracowni komputerowej

Źródło: Badania własne

Fakt ww. braku wyposażenia wiejskich szkół kształcenia obowiązkowego w odpowiednie narzędzia informatyczne wzbudza wątpliwości zwłaszcza w kontekście uznania za priorytet

kształtowania społeczeństwa cyfrowego. Kształtowanie kompetencji cyfrowych u najmłodszych jest istotnym i zarazem podstawowym, z punktu widzenia współczesnych realiów, warunkiem rozwoju człowieka i kształtowania jego umiejętności.

W 2004 r. w 38 proc. objętych badaniem gmin wiejskich Wielkopolski wszystkie szkoły podstawowe były wyposażone w pracownie komputerowe z dostępem do internetu, a w 2010 r. – 82 proc. (w tym w 3 proc. gmin zapewniono więcej niż 1 salę tego rodzaju). W gimnazjach, w 2004 r. dostęp do pracowni komputerowych wyposażonych w internet posiadali uczniowie wszystkich placówek w 65 proc. badanych gmin, a w 2010 r. w 89 proc. (we wszystkich szkołach posiadających pracownie komputerowe zapewniono dostęp do internetu) (wykres 9).



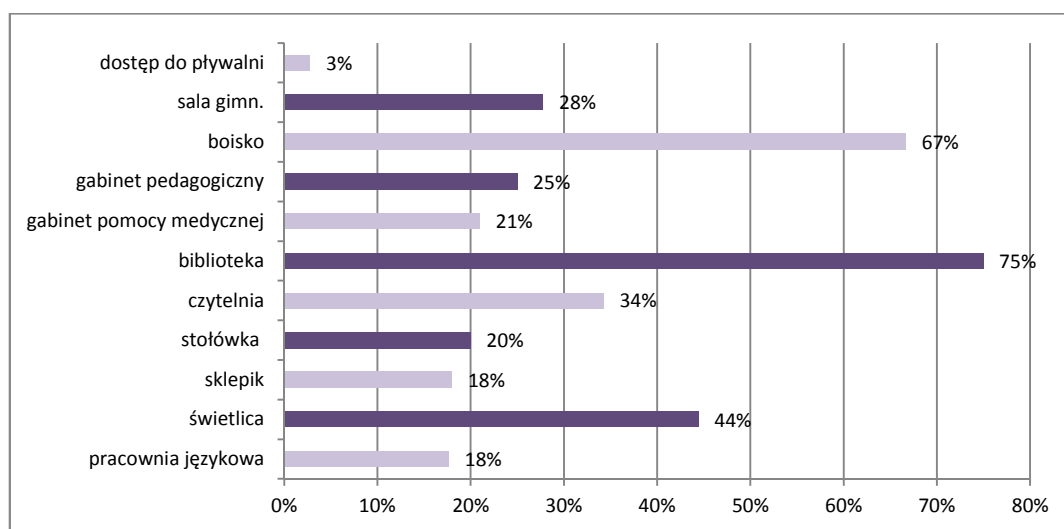
Wykres 9. Liczba gmin wiejskich Wielkopolski zapewniających dostęp uczniom wszystkich szkół podstawowych i gimnazjalnych do pracowni komputerowej z łączem internetowym

Źródło: Badania własne

W badanym okresie następowała co prawda systematyczna poprawa dostępności zarówno komputerów, jak i internetu, jednakże fakt, iż w prawie wszystkich szkołach zapewniono tylko 1 pracownię komputerową, może stanowić czynnik ograniczający dostęp do narzędzi informatycznych (zwłaszcza w odniesieniu do liczby uczniów przypadającej na 1 pracownię w szkołach podstawowych). Ponadto, samo posiadanie przez gminne szkoły sali komputerowej nie jest równoznaczne z szeroką dostępnością uczniów do nowoczesnych narzędzi informatycznych. W sytuacji znacznych ograniczeń finansowych, sprzęt komputerowy stanowiący wyposażenie wielu szkół od kilku lat nie podlegał wymianie, co w przypadku specyfiki tego rodzaju narzędzi kształcenia wpływa na pozyskiwanie wiedzy i umiejętności nieadekwatnych do aktualnych rozwiązań techniki.

W 3/4 badanych gmin wiejskich Wielkopolski każda szkoła podstawowa była wyposażona w bibliotekę. Zasadniczym elementem infrastruktury oświatowej we wszystkich

szkołach w 67 proc. gmin stanowiło boisko szkolne. W świetlicę szkolną wyposażono wszystkie szkoły podstawowe w 44 proc. gmin, czytelnię - 34 proc. jednostek, salę gimnastyczną - w 28 proc. a gabinet pedagogiczny w 1/4 z nich. Ponadto w 21 proc. badanych gmin we wszystkich szkołach zorganizowano gabinet pomocy medycznej, a prawie co piąty samorząd zapewniał funkcjonowanie stołówki (20 proc.), pracowni językowej (18 proc.), a także sklepiku (18 proc.). W przypadku szkół funkcjonujących w 3 proc. gmin w ramach zajęć wychowania fizycznego umożliwiano dzieciom korzystanie z pływalni (wykres 10). Powyższe dane dotyczą badanych gmin, w których odnotowano pełne wyposażenie w analizowany element infrastruktury oświatowej, tzn. w przypadku których wszystkie szkoły podstawowe funkcjonujące na terenie danej gminy zostały wyposażone w ww. element¹⁵. Zarówno w aspekcie spędzania przez dzieci dodatkowych godzin w szkole np. w oczekiwaniu na przyjazd autobusu, a także danych o większym niż w mieście zagrożeniu biedą i ubóstwem, fakt funkcjonowania wielu szkół wiejskich bez świetlic czy stołówek, wydaje się czynnikiem niekorzystnie wpływającym na kształt relacji między uczniem a szkołą.

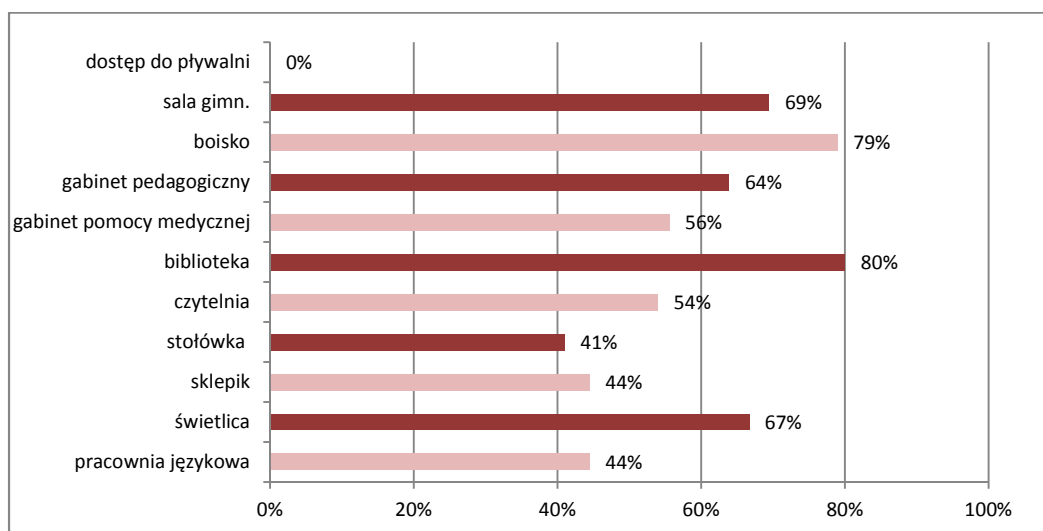


Wykres 10. Liczba gmin wiejskich województwa wielkopolskiego zapewniających szkołom podstawowym pełne wyposażenie we wskazane elementy infrastruktury oświatowej (2010 r.)

Źródło: Badania własne

¹⁵ Analiza została przeprowadzona w sposób uwzględniający pełne wyposażenie szkół w elementy infrastruktury oświatowej jako punkt wyjścia do oceny sposobu określania potrzeb inwestycyjnych, planowania potrzeb itp. Tylko taki sposób umożliwił wskazanie na liczbę gmin, w których potrzeby tego rodzaju są znaczne (czego nie umożliwiłoby z kolei określenie liczby szkół z danymi składnikami infrastruktury). Liczba gmin, w których funkcjonują szkoły z analizowanymi elementami jest oczywiście wyższa (ale nie stanowią one 100 proc. szkół w gminie).

Poziom wyposażenia wszystkich szkół gimnazjalnych poszczególnych gmin wiejskich Wielkopolski był na zdecydowanie wyższym poziomie niż szkół podstawowych. Taki stan na pewno jest częściowo wynikiem faktu powstania tych jednostek stosunkowo niedawno, co najczęściej wiązało się z tworzeniem od podstaw infrastruktury gimnazjalnej. W 2010 roku gimnazja w około 80 proc. gmin wiejskich województwa wielkopolskiego posiadały bibliotekę i boisko sportowe, w około 70 proc. salę gimnastyczną i świetlicę szkolną, a w 64 proc. gabinet pedagogiczny. W ponad połowie badanych gmin wszystkie gimnazja były wyposażone w gabinet pomocy medycznej i tyle samo w czytelnię, a około 40 proc. - w sklepik, pracownię językową i stołówkę. W badanych gminach nie wystąpiła jednostka, w której wszystkie gimnazja umożliwiałyby młodzieży korzystanie z pływalni (wykres 11).



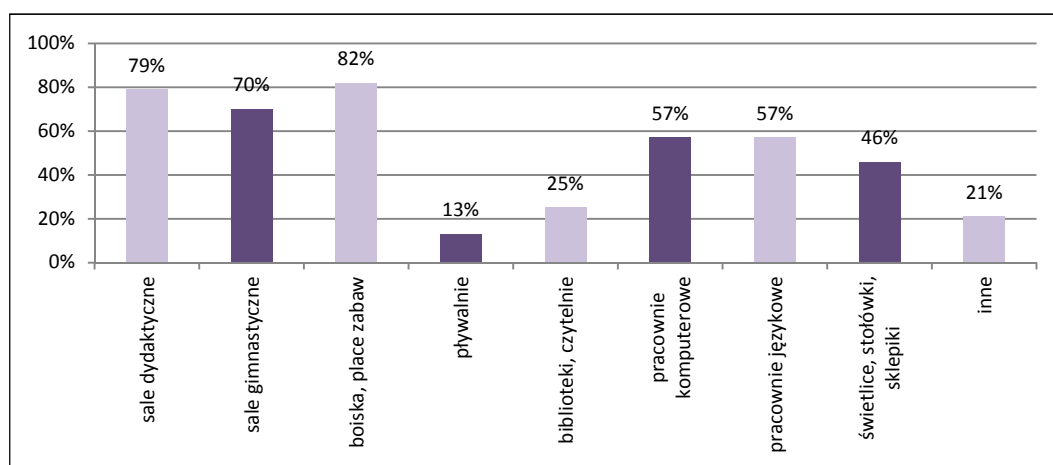
Wykres 11. Liczba gmin wiejskich województwa wielkopolskiego zapewniających wszystkim gimnazjom wskazane elementy infrastruktury oświatowej (2010 r.)

Źródło: Badania własne

Prawie co trzecia z badanych gmin wiejskich województwa Wielkopolskiego nie potrafiła określić kwotowo potrzeb w zakresie oświaty, w tym zadań inwestycyjnych dotyczących infrastruktury oświatowej. Świadczyć to może o słabości systemu planowania podejmowanych działań i związanymi z tym wydatkami. W ww. sytuacji istnieje realne zagrożenie, że realizowane inwestycje staną się dla samorządów wydatkiem znacząco obciążającym budżet, bez zasadniczego wpływu na przyszłe korzyści (zarówno ekonomiczne, jak i organizacyjne), gdyż nie stanowią elementu szerszego procesu analitycznego, opartego m.in. o zestawienie planowanych nakładów z przewidywanymi

efektami. Brak umiejętności i możliwości określania potrzeb był argumentowany głównie stałym, długotrwałym niedostatkim środków finansowych. Tylko 3 proc. gmin wiejskich Wielkopolski wyraziło zadowolenie ze stanu infrastruktury oświatowej, wskazując m.in. na efekty podejmowanych w ostatnich latach zintensyfikowanych działań modernizacyjnych. Grupa 19 proc. badanych samorządów (27 proc. spośród gmin, które określiły wysokość swoich potrzeb w badanym zakresie) oszacowała poziom potrzeb inwestycyjnych dotyczących infrastruktury oświatowej w kwocie poniżej 1 mln zł, 46 proc. (65 proc. spośród wszystkich gmin, które określiły wysokość pożądanego środków) w wysokości od 1 mln zł do 10 mln zł, a 5 proc. (7,7 proc. spośród gmin określających wysokość potrzeb inwestycyjnych) na kwotę powyżej 10 mln zł. Fakt zgłaszania potrzeb inwestycyjnych na poziomie kilku milionów złotych przez ponad połowę badanych samorządów świadczyć może o słabszych w tych gminach warunkach kształcenia, jest również dowodem na ciągle niedoinwestowanie sektora edukacji (w konsekwencji wymagające znaczącego zasilenia w środki finansowe).

Spośród objętych badaniem gmin wiejskich Wielkopolski szacujących planowane wydatki w zakresie infrastruktury oświatowej, około 8 proc. uznało za niezbędne do realizacji potrzeby wyłącznie w zakresie infrastruktury dotyczącej wczesnej edukacji, około 11 proc. w zakresie modernizacji placówek wczesnej edukacji i szkół podstawowych, 5 proc. tylko szkół podstawowych, tyle samo tylko w zakresie placówek wczesnej edukacji i gimnazjów a 3 proc. wyłącznie w zakresie szkół podstawowych i gimnazjów. Ponad połowa gmin (68 proc.), które określiły kwotowo potrzeby w zakresie infrastruktury oświatowej uznało, że dotyczą one wszystkich typów placówek.



Wykres 12. Potrzeby inwestycyjne gmin wiejskich Wielkopolski w zakresie infrastruktury oświaty

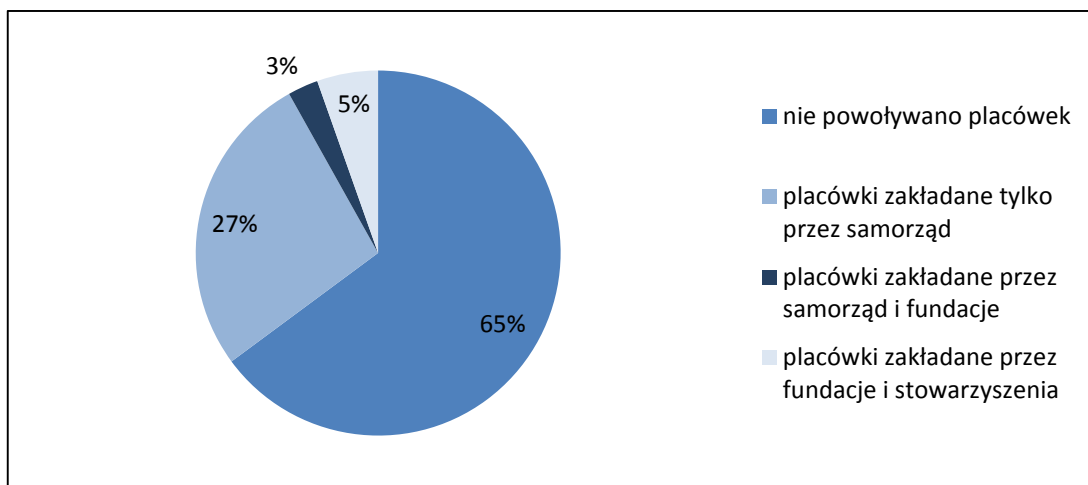
Źródło: Badania własne

Spośród ww. gmin, które określiły strukturę potrzeb inwestycyjnych w zakresie zadań oświatowych, 82 proc. wskazało na potrzebę realizacji zadań inwestycyjnych dotyczących boisk i placów zabaw, niewiele mniej, bo 79 proc. podkreśliło konieczność stworzenia nowych sal dydaktycznych, a 70 proc. planowało budowę sal gimnastycznych. W kolejnej grupie znalazły się potrzeby związane z tworzeniem pracowni komputerowych i pracowni językowych (po 57 proc.), a także świetlic, stołówek i sklepików (46 proc.). Ponadto pojawiły się głosy o chęci realizacji inwestycji dotyczących bibliotek i czytelní (25 proc.), a nawet pływalni (13 proc.). Co piąta planująca gmina, zamierza również realizować inne zadania, natomiast 8 proc. wskazało potrzeby we wszystkich badanych elementach. Co trzeci badany samorząd określił swoje potrzeby inwestycyjne w zakresie oświaty uwzględniając 6 spośród 8 wskazanych obszarów (bez uwzględnienia potrzeb określanych jako *inne*) (wykres 12).

W latach 2004-2010 w 27 proc. badanych gmin wiejskich województwa wielkopolskiego dokonywano likwidacji placówek oświatowych, w tym w przypadku 5 proc. gmin redukcją objęto więcej niż jedną placówkę. Wszystkie analizowane przypadki dotyczyły szkół podstawowych i jeden gimnazjum. Likwidacją objęto placówki prowadzone przez samorząd i stowarzyszenia. Fakt likwidacji szkół podstawowych w ponad 1/4 badanych samorządów świadczy o ciągłym problemie z ich utrzymaniem i funkcjonowaniem.

Z badań przeprowadzonych przez Ośrodek Rozwoju Edukacji i Uniwersytet Warszawski, o których była mowa w niniejszym rozdziale [2012, s. 16] wynika, że pomimo potrzeb i planów w tym zakresie, w 63,9 proc. objętych badaniem wybranych gmin wiejskich w Polsce (w porównaniu do 75,1 proc. miejsko-wiejskich i 39,4 proc. miejskich) nie zlikwidowało szkół z uwagi na rolę (ośrodek kultury), jaką pełni ona w małej miejscowości. Negatywny odzew społeczeństwa był przyczyną wskazywaną przez 45,9 proc. samorządów wiejskich (60,9 proc. miejskich i 25,8 proc. miejsko-wiejskich). Średnio 17,5 proc. gmin (25,7 proc. miejsko-wiejskich i 18,3 proc. wiejskich) wskazało na zbyt uciążliwe dojazdy, a dla 17,9 proc. stanowiła chęć ochrony miejsc pracy (59,6 proc. w gminach miejskich i 23,6 proc. w gminach miejsko-wiejskich).

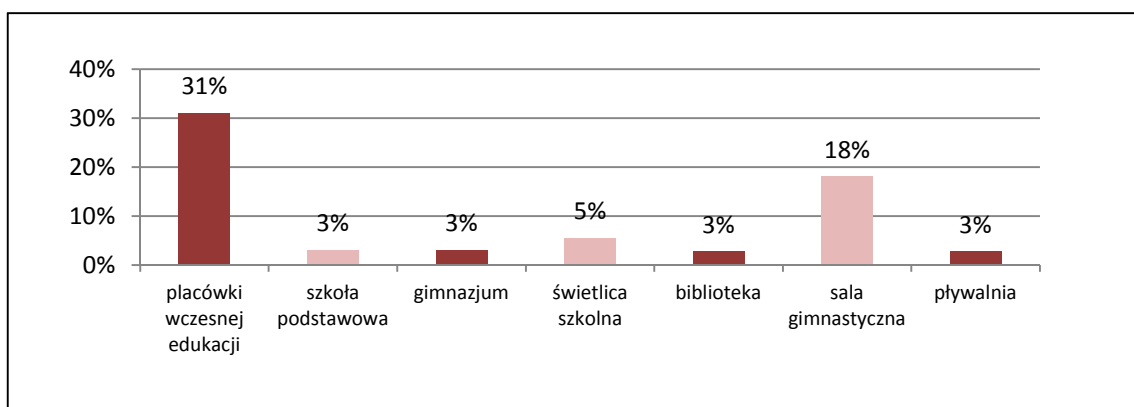
W latach 2004-2010 w 65 proc. spośród objętych badaniem gmin wiejskich województwa wielkopolskiego nie utworzono nowych placówek oświatowych. W 27 proc. gmin placówki były zakładane przez samorzady, w 5 proc. przez fundacje i stowarzyszenia, a w 3 proc. zarówno przez samorząd, jak i fundacje (wykres 13).



Wykres 13. Podmioty powołujące nowe placówki oświatowe w badanych gminach wiejskich województwa wielkopolskiego w latach 2004-2010

Źródło: Badania własne

W badanym okresie na terenie gmin wiejskich Wielkopolski, objętych analizą w niniejszej pracy, powoływane były nie tylko placówki przedszkolne i szkolne, ale i inne, wspomagające działalność edukacyjną. W 31 proc. badanych gmin zakładano nowe placówki wczesnej edukacji, w 3 proc. nowe szkoły podstawowe i tyle samo – gimnazja. Nowe sale gimnastyczne budowano i oddano do użytku w co piątej gminie (18 proc.). W przypadku 5 proc. utworzono świetlice szkolne, a w 3 proc. biblioteki i umożliwiono uczniom dostęp do pływalni (wykres 14).



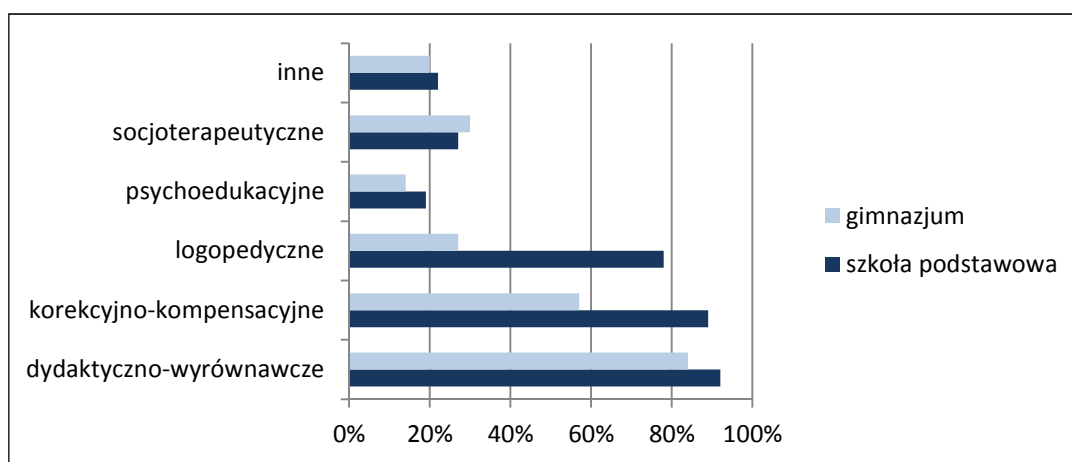
Wykres 14. Placówki oświatowe i elementy infrastruktury oświatowej powoływane przez badane gminy wiejskie województwa wielkopolskiego w latach 2004-2010

Źródło: Badania własne

Najbardziej aktywną gminą spośród badanych, była gmina Zaniemyśl, na której terenie w badanym okresie powstały 3 przedszkola, szkoła podstawowa i gimnazjum.

W gminie Godziesze Wielkie i gminie Czerwonak powoływano przedszkola, odpowiednio 4 i 3 placówki.

Część z objętych badaniem gmin wiejskich województwa wielkopolskiego (5 proc.) nie oferowała zajęć pozalekcyjnych. Pozostałe samorzady organizowały zarówno zajęcia pozalekcyjne w szkołach podstawowych, jak i w szkołach gimnazjalnych. Szersza oferta zajęć występowała w szkołach podstawowych, z tego: 92 proc. samorządów rozwijało zajęcia dydaktyczno-wyrównawcze, 88 proc. - zajęcia korekcyjno-kompensacyjne, a 79 proc. logopedyczne. Prawie co trzecia gmina (28 proc.) angażowała się w realizację zadań socjoterapeutycznych, a 23 proc. – psychoedukacyjnych. Ponadto ponad 1/5 gmin oferowała również zajęcia o innym niż ww. charakterze. W przypadku szkół gimnazjalnych oferta była uboższa: 84 proc. dotyczyło zajęć dydaktyczno-wyrównawczych, 57 proc. korekcyjno-kompensacyjnych, 31 proc. - socjoterapeutycznych, 28 proc. - logopedycznych. 13 proc. gmin organizowało w szkołach gimnazjalnych zajęcia psychoedukacyjne, a 20 proc. również inne niż ww. (wykres 15). Warto zauważyć, że oferta zajęć była w badanych gminach bardzo zróżnicowana.



Wykres 15. Oferta zajęć pozalekcyjnych w szkołach badanych gmin wiejskich województwa wielkopolskiego.

Źródło: Badania własne

Badanie przeprowadzone na przełomie 2011 i 2012 r. przez Instytut Badań w Oświacie wykazało, że samorzady w Polsce (badaniem objęto 6 proc. miast na prawach powiatu, 14 proc. powiatów ziemskich, 9 proc. gmin miejskich, 25 proc. gmin miejsko-wiejskich i 46 proc. gmin wiejskich) nie mają wystarczającej, a niekiedy żadnej wiedzy na temat zajęć pozalekcyjnych organizowanych i funkcjonujących w szkołach. Niejednokrotnie wyrażana jest przez przedstawicieli władz opinia o traktowaniu tychże zajęć jako

wewnętrznej sprawy samych szkół. Jak wskazują autorzy raportu konsekwencją wskazanego podejścia jest zupełne nieuwzględnianie zajęć w tworzeniu i realizacji lokalnej polityki oświatowej. Co więcej, z tego właśnie tytułu istnieje znaczne zróżnicowanie ich oferty w poszczególnych szkołach. Zgodnie z wynikami tych samych badań, właściwie wyłącznym źródłem finansowania zajęć pozalekcyjnych dla niektórych samorządów stały się fundusze strukturalne. W przypadku barier ich pozyskania w ww. gminach nie jest w ogóle możliwe ich organizowanie i prowadzenie. Autorzy raportu wskazali na realizowanie przez samorządy również ciekawych indywidualnych rozwiązań, dotyczących m.in.:

- „organizacji gminnego konkursu dla organizatorów zajęć pozalekcyjnych, który wymagał współpracy szkoły z innym podmiotem;
- włączenia godzin na zajęcia pozalekcyjne do lokalnych standardów zatrudnienia nauczycieli (lokalnego bonu oświatowego);
- organizacji zajęć on-line dla uczniów ze wszystkich szkół kończących się obozem dla najlepszych;
- zlecenia zajęć pozalekcyjnych podmiotowi zewnętrznemu specjalizującemu się w rozwijaniu kompetencji uczniów;
- powołania lokalnego operatora zajęć pozalekcyjnych we wszystkich szkołach” [Instytut Badań w Oświacie 2012, s. 4, 9]

Wyniki ww. badań wskazały, iż w 62 proc. wybranych samorządów w Polsce wszystkie zajęcia pozalekcyjne prowadzone były przez nauczycieli, w tym niekiedy z innej szkoły (26 proc.), trenera (11 proc.), psychologa niebędącego pracownikiem szkoły (10 proc.), a nawet artystę (8 proc.). Co ciekawe, prawie jedna trzecia pracowników jednostki samorządowej nie potrafiła wskazać na odsetek prowadzonych w szkołach zajęć rozwijających talenty, wyrównujących braki i zaległości edukacyjne lub dotyczących możliwości spędzenia wolnego czasu (adresowanych do wszystkich uczniów szkoły). Prawie połowę wszystkich organizowanych działań stanowiły koła przedmiotowe (43 proc.). Zajęcia wyrównawcze prowadzone dla uczniów z zaległościami i problemami stanowiły 33 proc., a dla uzdolnionych tylko 18 proc. Zdecydowana większość samorządów (71 proc.) nie uregulowała w pisemnej formie zasad organizacji powyższych zadań, a 69 proc. metod ich finansowania. Według autorów badań dodatkowe źródło finansowania (fundusze europejskie) wpłynęło na ofertę zajęć pozalekcyjnych w kontekście zwiększenia liczby godzin ich prowadzenia, nie w aspekcie zróżnicowania czy rozszerzenia dotychczasowej ich struktury [*ibid.*, s. 5-6].

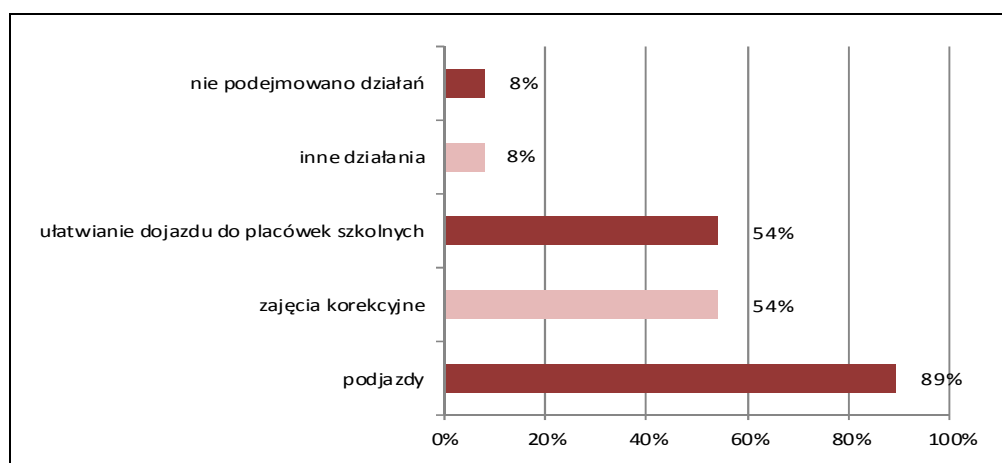
Wraz ze wzrostem wielkości samorządu objętego badaniem wzrastał również stopień różnicowania podmiotów prowadzących zajęcia pozalekcyjne. W przypadku samorządów prowadzących do 5 placówek szkolnych, 70 proc. wszystkich zajęć pozalekcyjnych prowadzonych było przez nauczycieli zatrudnionych w tych szkołach, w przypadku gmin prowadzących od 6 do 10 szkół odsetek ten wyniósł 57 proc., od 11 do 20 – 35 proc., a powyżej 20 – 52 proc. [*ibid.*, s. 14].

Analizowane badanie dostarczyło wiedzy na temat zdecydowanego zróżnicowania zdań samorządowców w Polsce na temat roli zajęć pozalekcyjnych w tworzeniu lokalnego systemu oświatowego. Pojawiły się wypowiedzi, iż odgrywają one znaczącą rolę w tworzeniu lokalnej polityki oświatowej, ale i takie, które wskazywały na ich marginalne znaczenie (pomimo odczuwania potrzeby ich organizowania i prowadzenia). W ramach pierwszej grupy uznano, iż stanowią one uzupełnienie wiedzy zdobywanej na zajęciach szkolnych, rozwinięcie zainteresowań, wpływają na dyscyplinę oraz efekty codziennej nauki. Opinie dyrektorów szkół były również zróżnicowane (np. pojawiły się głosy, iż są one organizowane tylko w celu przygotowania zdolnych uczniów do konkursów przedmiotowych) [*ibid.*, s. 33-34]. Najczęściej wskazywaną przyczyną tworzenia przez samorząd systemu zajęć pozalekcyjnych było organizowanie czasu wolnego uczniów w celu eliminowania bieżących zagrożeń społecznych, chęć rozwijania talentów młodych ludzi, a także jako element konkurencyjności szkół. Zdaniem dyrektorów jednostek samorządowcy nie przywiązywali wagi do kwestii prowadzonych zajęć, głównie ze względu na ograniczenia finansowe. Praktycznie w każdym przypadku o ich temacie decydowała dyrekcja szkoły. Ze względu np. na ograniczenia lokalowe zajęcia pozalekcyjne mogą odbywać się w godzinach popołudniowych, co z kolei wiąże się z koniecznością dowiezienia dzieci zamieszkujących inne miejscowości. Wypowiadając się na temat organizowania w przyszłości zajęć pozalekcyjnych podkreślano m.in. problemy z ich finansowaniem, potrzebę organizowania warsztatów ruchowych, psychologicznych, krytykowano jakość i formy spotkań, a także niejednokrotnie przygotowanie nauczycieli do ich prowadzenia [*ibid.*, s. 34, 36-37, 42].

We wszystkich badanych gminach wiejskich województwa wielkopolskiego, zarówno w szkołach podstawowych, jak i gimnazjach, odbywały się lekcje języka angielskiego. Nauczanie języka niemieckiego oferowały szkoły podstawowe w 65 proc. i gimnazja w 88 proc. gmin, języka francuskiego w szkołach obu szczebli - 3 proc. gmin, natomiast języka rosyjskiego – szkoły podstawowe 13 proc. i gimnazja 18 proc. badanych gmin wiejskich. W przypadku 8 proc. samorządów szkoły podstawowe inicjowały nauczanie języków obcych już od klasy zerowej, 3 proc. na etapie drugiej klasy, natomiast w pozostałych badanych

gminach od klasy pierwszej. Tylko w 3 proc. gmin oferta obejmowała 4 języki obce, a w 10 proc. - 3 języki. W pozostałych szkołach nauczano maksymalnie dwóch języków.

Badając zagadnienia związane z inwestycjami w infrastrukturę szkolną i okołoszkolną warto zwrócić uwagę na działania gmin w zakresie eliminowania barier i ułatwianie dostępu uczniom niepełnosprawnym do wykorzystywania możliwości, jakie oferują prowadzone placówki. Istota przeciwdziałania nierównemu dostępowi dotyczy także rodziców, nauczycieli, pracowników szkół, ale i mieszkańców korzystających lub chcących aktywnie uczestniczyć w życiu szkoły. W latach 2004-2010 prawie co 10 gmina wiejska Wielkopolski nie podejmowała działań w celu likwidacji istniejących barier. Ponad połowa badanych samorządów zadbała o ułatwienie uczniom dojazdu do szkół i tyle samo o prowadzenie zajęć korekcyjnych. Prawie 90 proc. badanych podmiotów skupiło uwagę na działaniach związanych z eliminowaniem barier architektonicznych. Budowano głównie podjazdy do budynków szkolnych (wykres 16).



Wykres 16. Działania podejmowane przez gminy wiejskie województwa wielkopolskiego w celu eliminowania barier w dostępie do placówek szkolnych

Źródło: Badania własne

Poza ww. zadaniami gminy podejmowały takie działania, jak: instalowanie windy, a także dostosowanie pomieszczeń, głównie toalet do potrzeb niepełnosprawnych. Ponad 1/3 badanych samorządów (34 proc.), udzielając odpowiedzi na pytanie dotyczące sposobu likwidacji przez samorząd barier w dostępie do kształcenia osób niepełnosprawnych, wskazało więcej niż 2 podejmowane działania. Świadczy to o aktywności w likwidowaniu barier odnotowanej w przypadku 1/3 spośród gmin. Najbardziej aktywne w ww. zakresie były gminy: Rzgów oraz Kaźmierz. Wyniki przeprowadzonych przeze mnie badań wskazują, że liczba samorządów podejmujących szerokie działania w celu niwelowania dysproporcji

w dostępie do kształcenia jest nadal niewielka, zwłaszcza biorąc pod uwagę fakt, iż szkoła powinna dbać nie tylko o dostępność placówek dla niepełnosprawnych uczniów, ale również rodziców i opiekunów.

W latach 2004-2010 w żadnej z badanych gmin nie funkcjonowały przedszkola z oddziałami integracyjnymi. Liczba samorządów prowadzących tego rodzaju oddziały w szkołach podstawowych wyniosła 3 proc., a w przypadku gimnazjów – 5 proc. Według danych zgromadzonych na podstawie Narodowego Spisu Powszechnego 2011 liczba dzieci niepełnosprawnych w województwie wielkopolskim (w wieku do 15 roku życia) wyniosła 12975, z czego w mieście 6643, a na wsi 6332¹⁶ [NSP 2011, tab. 13]. Niewielka liczba gmin zapewniających funkcjonowanie placówek przystosowanych do potrzeb niepełnosprawnych, przy słabym zainteresowaniu nauczycieli pozyskaniem umiejętności i kwalifikacji do pracy z uczniami o szczególnych potrzebach (o którym będzie mowa w dalszej części pracy), może zdecydowanie ograniczać objęcie kształceniem dzieci z lekkim stopniem niepełnosprawności, które niejednokrotnie z nieuzasadnionych względów, muszą korzystać z placówek specjalnych (często znacznie oddalonych od miejsca zamieszkania).

Wszystkie badane gminy wiejskie Wielkopolski organizowały i finansowały realizację obligatoryjnego zadania związanego z dowozem dzieci do szkół. Z przedmiotowego systemu korzystali zarówno uczniowie szkół podstawowych, jak i gimnazjalnych. Średnia liczba dzieci w gminie uczęszczających do klas I-IV szkół podstawowych, korzystających z systemu dowozu wyniosła w 2010 r. - 80, a klas V-VI – 52. Liczba uczniów gimnazjów korzystających z dowozu do szkoły wyniosła średnio 79 (mieszkających w odległości 4-5 km), 89 (w odległości 6-10 km) oraz 24 (zamieszkujących w odległości powyżej 10 km). Co trzecia badana gmina nie stwierdziła problemów z organizacją i finansowaniem dojazdów dzieci do szkół. Ponad połowa (51 proc.) samorządów wskazywała na deficyt środków finansowych, jakie mogły przeznaczyć na ten cel. Grupa 38 proc. samorządów dostrzegła i zidentyfikowała przeszkody natury logistyczno-organizacyjnej. Natomiast 5 proc. uznało za problemowe bariery niekorzystnego układu sieci drogowej, niedostosowanie godzin pracy przedszkola do godzin pracy szkół (związaną z tym koniecznością dowozu bardzo małych dzieci o zbyt wczesnych porach), dowozu dzieci niepełnosprawnych do jednostek mających siedzibę poza terenem gminy oraz fakt dowozu coraz młodszych dzieci (na co ma wpływ obniżanie wieku obowiązkowego rocznego

¹⁶ Dane odnoszą się do liczby dzieci ze wszystkimi stopniami niepełnosprawności

przygotowania przedszkolnego). Prawie 1/5 badanych gmin zdiagnozowała istnienie problemów zarówno organizacyjnych, jak i finansowych.

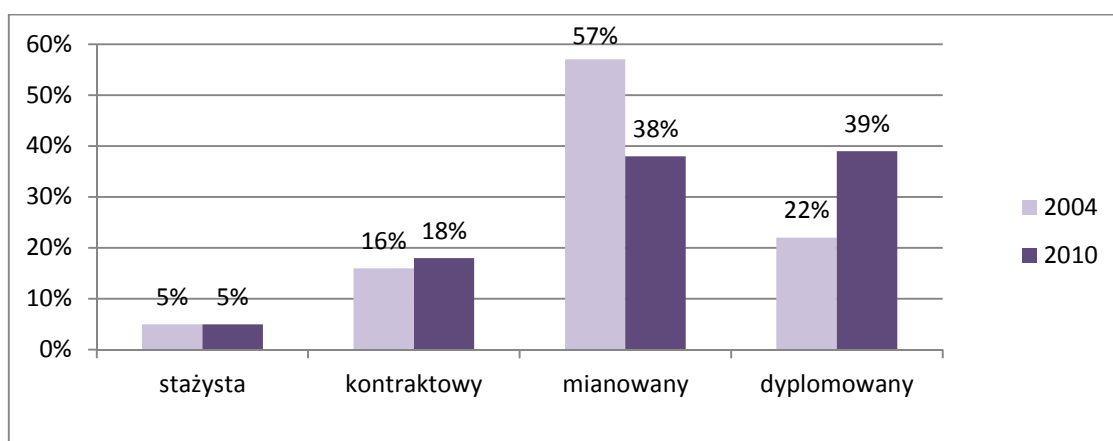
Ponad połowa spośród badanych gmin (64 proc.), w celu realizacji zadania związanego z dowozem dzieci do placówek szkolnych, m.in. wynajmowała pojazdy od firm zewnętrznych, 54 proc. samorządów posiadało własny środek transportu, 57 proc. finansowało lub dofinansowywało zakup biletów miesięcznych na transport lokalny. Część samorządów (38 proc.) korzystała zarówno z własnego środka transportu, jak i z pojazdów podnajmowanych, prawie 1/4, pomimo posiadania własnego środka transportu, finansowała zakup biletów miesięcznych, a 38 proc. wynajmowało pojazdy oraz finansowało zakup biletów. Co piąta gmina (23 proc. j.s.t.) wykorzystywała różne dostępne możliwości, w tym korzystała z własnego środka transportu, finansowała zakup biletów, a także wynajmowała pojazdy z zewnątrz.

Aż 70 proc. badanych gmin wiejskich województwa wielkopolskiego dostosowywało system dowozu uczniów do placówek oświatowych, zarówno do harmonogramu zajęć lekcyjnych, zwłaszcza w odniesieniu do dzieci najmłodszych, jak i miejsca zamieszkania, zapewniając w związku z tym nawet kilka kursów dziennie (przy czym wszystkie do godziny 16). Ustaleń w zakresie harmonogramu dokonywano w porozumieniu z dyrektorami placówek oraz władzami gminy. 1/5 gmin (20 proc.) ustalała jedną godzinę dowozu, uwzględniającą najwcześniej rozpoczynające się i najpóźniej kończące się zajęcia. W 16 proc. jednostek system ten był częściowo uzależniony od rozkładu jazdy komunikacji (w przypadku finansowania lub dofinansowania zakupu biletów). Harmonogram dowozu uczniów był co prawda dostosowany do zajęć lekcyjnych, jednakże przyjęty system nie umożliwiał korzystania wszystkim uczniom z pełnej oferty zajęć pozalekcyjnych (harmonogram godzin dowozu nie uwzględniał tych zajęć). W proces uczęszczania na zajęcia popołudniowe musieli być zaangażowani rodzice. Jak wcześniej wskazano, nie wszystkie placówki szkolne były wyposażone w świetlicę, stołówkę, a więc miejsca, które umożliwiłyby bezpieczne spędzenie czasu między zajęciami a odjazdem autobusu szkolnego.

Tylko 30 proc. spośród badanych samorządów nie odnotowało problemów z organizacją systemu dojazdów uczniów do szkół. W szerokim kontekście organizacja tego procesu jest trudna zarówno z punktu widzenia samorządów, jak i uczniów. Dzieci korzystające z dowozów są zmuszone nie tylko do dłuższego przebywania poza domem. Dominujący sposób organizacji dowozu wyraźnie ogranicza ich dostęp do oferty zajęć pozalekcyjnych i innych imprez organizowanych przez szkołę. Problem jest istotny zwłaszcza w kontekście liczby uczniów objętych w Polsce systemem dowozu.

Liczba uczniów w Polsce objętych dowozeniem wyniosła - w przypadku gimnazjalistów - 278,8 tys. (23,6 proc.), z czego w mieście 85 tys. (11,2 proc.), a na wsi 193,8 tys. (45,7 proc.). Natomiast w przypadku szkół podstawowych do szkół dowożono 294,5 tys. uczniów (13,6 proc.), z czego w mieście 58,3 tys. (4,5 proc.), a na wsi 236,2 tys. (27,1 proc.) uczniów [GUS 2012a, s. 64-67].

Koszty związane z dowozeniem dzieci do szkół nie były głównym elementem w strukturze wydatków oświatowych badanych gmin wiejskich województwa wielkopolskiego. Najczęściej badane gminy wydatkowały środki na wynagrodzenia nauczycieli. W 2004 roku w szkołach podstawowych zdecydowanie dominowali nauczyciele mianowani. Stanowili ponad połowę wszystkich zatrudnionych (57 proc.). Grupa nauczycieli dyplomowanych wyniosła 22 proc., a kontraktowych 16 proc. W 2010 roku w strukturze zatrudnienia nauczycieli zmniejszyła się liczba nauczycieli mianowanych na rzecz dyplomowanych (dyplomowani stanowili w badanym roku 39 proc. zatrudnionych). Na drugim miejscu znaleźli się nauczyciele mianowani 38 proc., a na kolejnym kontraktowi – 18 proc. Liczba stażystów była na tym samym poziomie i wyniosła w badanych latach 5 proc. Dane te wskazują na przyczynę ponoszenia przez samorządy coraz wyższych wydatków związanych z wynagrodzeniami nauczycieli, o których szerzej mowa w rozdziale szóstym. Jednocześnie zwracają uwagę na fakt zatrudniania w szkołach wiejskich nauczycieli o teoretycznie wysokich kwalifikacjach.

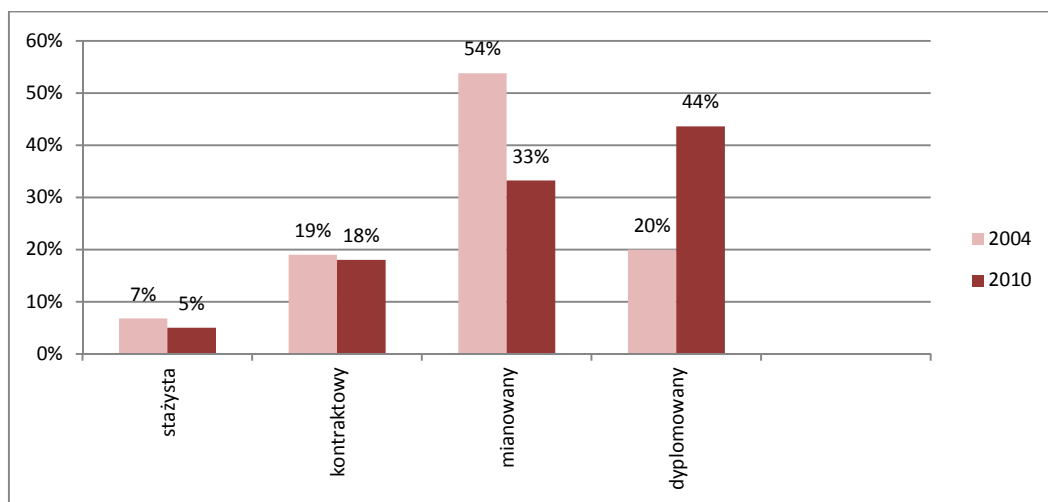


Wykres 17. Struktura zatrudnienia nauczycieli w szkołach podstawowych gmin wiejskich województwa wielkopolskiego w roku 2004 i 2010

Źródło: Badania własne

W 2004 roku w strukturze zatrudnienia nauczycieli w szkołach szczebla gimnazjalnego ponad połowę stanowili nauczyciele mianowani (54 proc.), a prawie co piąty z pedagogów

posiadał stopień awansu zawodowego kontraktowy bądź dyplomowany. Stażyści stanowili 7 proc. ogółu zatrudnionych nauczycieli. W 2010 roku w strukturze dominowali nauczyciele dyplomowani (44 proc.). Prawie 1/3 stanowili nauczyciele mianowani, natomiast stażyści – 5 proc. W 2010 roku w porównaniu do 2004 nastąpił spadek liczby nauczycieli mianowanych na rzecz dyplomowanych. Z kolei liczba stażystów zmniejszyła się o 2 proc. (wykres 18).



Wykres 18. Struktura zatrudnienia nauczycieli gimnazjum w gminach wiejskich województwa wielkopolskiego w roku 2004 i 2010

Źródło: Badania własne

VI Finansowanie zadań gmin związanych z oświatą

W rozdziale omówiono przyjęte przez badane gminy zasady finansowania zadań oświatowych. Zwrócono uwagę na wysokość i strukturę wydatków dotyczących zadań w zakresie edukacji obowiązkowej. Analizie poddano rodzaje ponoszonych wydatków, diagnozując m.in. stopień podejmowanych działań wspierających ucznia o szczególnych potrzebach. Ponadto dokonano przeglądu realizowanych przez badane samorzady projektów edukacyjnych, oceniając aktywność gmin wiejskich w pozyskiwaniu funduszy zewnętrznych na zadania oświatowe.

6.1. Wysokość wydatków gmin związanych z realizacją zadań oświatowych i źródła ich finansowania

Zdaniem socjologów w ostatnich latach nastąpił wyraźny wzrost aspiracji edukacyjnych mieszkańców wsi. „Uspołecznienie” szkoły wiejskiej rozszerzyło jej oświatową funkcję. Placówki zaczęły otwierać się na dialog oraz społeczną współpracę. Problemem lokalnej oświaty od kilku lat jest jednak jej stałe niedofinansowanie. Borykając się z brakiem środków w odpowiedniej wysokości 95 proc. samorządów poszukuje dodatkowych źródeł finansowania. Charakter wydatków oświatowych gmin wiejskich jest ponadto specyficzny. Przykładowo koszty związane z organizacją dowozu dzieci do szkół nie dotyczą w ogóle samorządów miejskich [Knieć i Olszewski 2011, s. 44-45].

W polskim systemie prawnym standard usług edukacyjnych jest wciąż regulowany i ustalany przez państwo. Kształt budżetu centralnego decyduje o wysokości środków, jaka może zostać przekazana do budżetów samorządowych, a regulacje prawne o mechanizmach ich rozdysponowania. Samorzady wszystkich szczebli jako podmioty realizujące działania związane z oświatą, powinny mieć jednak realny wpływ na zasady polityki oświatowej, jaką realizują. Niemniej jednak, pojawiające się odczucia znacznego deficytu środków finansowych otrzymywanych z budżetu centralnego, w opinii samorządów, wyraźnie ograniczają ich rolę w omawianym procesie. Fakt odpowiedzi na oczekiwania lokalnego środowiska i żądania społeczeństwa wydaje się niemożliwy w oparciu o istniejące narzędzia. Wyniki badań i kontroli przeprowadzonych przez powołane do tego celu instytucje wskazują jednak, że mimo ww. znacznego ograniczenia budżetowego, samorzady nie dbają w wystarczający sposób o efektywność środków wydatkowanych w podstawowych sektorach działalności samorządowej, w tym także oświatowej.

Zdaniem samorządowców, wysokość otrzymywanej subwencji oświatowej nie pokrywa w gminach wiejskich często nawet wydatków dotyczących wynagrodzenia nauczycieli. W efekcie trudnej sytuacji ekonomicznej, jak już wspomniano, dochodzi do redukcji dotychczasowej sieci placówek oświatowych. Konsekwencją decyzji są nie tylko trudności komunikacyjne uczniów, ale także koszty związane z obowiązkiem organizacji systemu bezpiecznego dowozu dzieci do szkół. Co więcej, możliwości wyasygnowania dodatkowych środków są w mniejszych, często biednych gminach znacznie utrudnione, m.in. z uwagi na ograniczoną sposobność generowania dochodów własnych.

Z ww. względów dochody budżetów gmin wiejskich z podatków dochodowych, zwłaszcza CIT, nie są znacząco odczuwalne. Co więcej, w wyniku postulatów, podnoszone są wynagrodzenia nauczycieli, bez uwzględnienia zmian w algorytmie subwencji oświatowej. Do 2013 roku gminy same finansowały funkcjonowanie placówek wczesnej edukacji (tylko tzw. roczne przygotowanie przedszkolne było uwzględniane w otrzymywanej subwencji oświatowej), a proces kształcenia i opieki małych dzieci współfinansowali rodzice. Od 1 września 2013 r., w celu upowszechnienia wczesnej edukacji i częściowego odciążenia samorządowych budżetów, gminy otrzymują środki z dotacji celowych, w wysokości, która będzie wzrastać stopniowo do 2015 roku. Celem nowelizacji przepisów było obniżenie opłat związanych z organizacją kształcenia i opieki najmłodszych, ponoszonych za każdą godzinę powyżej 5 bezpłatnych (finansowanych przez samorząd). Po zmianach ich koszt wynosi maksymalnie 1 zł (dotychczas wysokość była ustalana przez samorząd), a za obniżenie wpłat rodziców z tego tytułu samorządom będzie przysługiwać dotacja z budżetu państwa. Od 2013 r. wskazana dopłata objęła przedszkola publiczne, a także punkty przedszkolne oraz zespoły wychowania przedszkolnego. Od 2015 r. z dofinansowania będą mogły skorzystać również placówki niepubliczne (spełniając wymóg pobierania maksymalnie 1 zł za każdą dodatkową godzinę powyżej 5) [Sejm 2013].

Od lat istnieje problem związany z finansowaniem oświaty, organizacją sieci szkół, ich zarządzaniem, ale również jakością edukacji i realizacją założeń lokalnej polityki oświatowej. Pojawiają się wyraźne głosy krytykujące obowiązujące mechanizmy finansowania edukacji. Niedoskonałości systemu, w odczuciu samorządowców, stoją u podstaw wszystkich innych problemów. Wysokość przekazywanych w ramach subwencji oświatowej środków nie jest adekwatna do realizowanych zadań. W konsekwencji gminy są zmuszane do poszukiwania dodatkowych środków na wdrażanie gminnej polityki oświatowej. Tego rodzaju sytuacje ograniczają możliwości realizowania innych zadań. Rezygnuje się np. z działań inwestycyjnych. Z kolei modyfikacje zasad przyznawania

subwencji ogólnej generują zmiany w wysokości przyznawanych kwot z budżetu centralnego. To z kolei wpływa negatywnie na rzetelność planowania, a w efekcie może ograniczać skuteczną realizację zadań i racjonalne wydatkowanie środków. Opinia samorządów jest jednoznaczna – odczuwalny stały wzrost wydatków na zadania oświatowe odbija się negatywnie na innych ważnych działaniach, a w konsekwencji może ograniczać rozwój środowisk lokalnych [Swianiewicz, Herbst i Marchlewski 2005, s. 49].

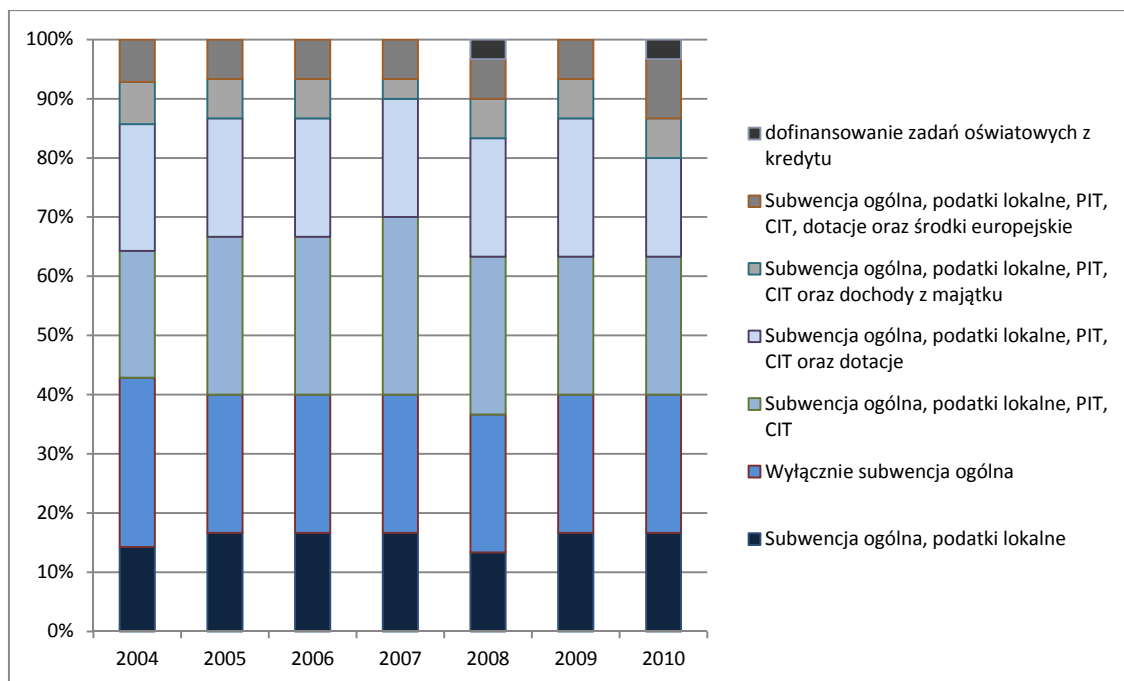
W 2012 r. na realizację zadań związanych z oświatą i wychowaniem samorządy w Polsce wydatkowały środki w wysokości 60,1 mld zł (z tego 41,1 mld zł pochodziło z budżetu państwa). Jedną trzecią ze wskazanej kwoty (32,9 proc.) przeznaczono na sfinansowanie funkcjonowania szkół podstawowych (19,8 mld złotych). Na utrzymanie gimnazjów wydatkowano 10,6 mld zł (18 proc. wydatków) a placówek wczesnej edukacji, w różnych jej formach – 8,3 mld (13,8 proc.). Pozostałe kwoty dotyczyły kształcenia średniego stopnia. Wydatki samorządów gminnych związane z oświatą i wychowaniem wzrosły w ciągu 10 lat o 78,1 proc [GUS 2013b, s. 57].

Dokonując analizy wysokości i struktury wydatków ponoszonych w Polsce w związku z organizacją systemu edukacji wczesnej i obowiązkowej, warto wskazać dane dotyczące funkcjonujących w procesie jednostek oświatowych. Liczba placówek wczesnej edukacji w Polsce wyniosła w roku szkolnym 2012/2013 20,5 tys., a stopień jej upowszechnienia na obszarach wiejskich kształtował się na poziomie 54,3 proc. (w stosunku do 84,4 proc. w miastach). Liczba uczniów w miejskiej szkole podstawowej wynosiła średnio 322, a w wiejskiej – 97. Oddział szkoły podstawowej w mieście obejmował średnio 22 osoby, a na wsi – 15. Na 1 nauczyciela przypadało w szkole miejskiej średnio 14 uczniów, a wiejskiej – 11 [*ibid.*, s. 60-65].

W roku szkolnym 2011/2012 liczba pięcioletków zamieszkujących miasta, uczęszczających do placówek wychowania przedszkolnego przekroczyła 100 proc. (m.in. z uwagi na fakt, iż część dzieci z terenów wiejskich było dowożonych do placówek miejskich). Na obszarach wiejskich, w tym samym roku szkolnym do placówek przedszkolnych uczęszczało 49,3 proc. dzieci w wieku 3-5 lat, z czego 79,7 proc. stanowili pięcioletkowie, 42,7 proc. czterolatki a 28,0 proc. trzylatki. Liczba szkół podstawowych wyniosła w tym okresie 13777, z czego w miastach 4616 (więcej niż w poprzednim roku o 0,8 proc.), a na wsi 9161 (mniej niż w roku poprzednim o 2,0 proc.). Liczba szkół podstawowych na wsi w analizowanym roku w porównaniu z rokiem 2003/2004 była o 1309 szkół mniejsza (nastąpił spadek o 12,5 proc.). Liczba placówek prywatnych, oferujących kształcenie na poziomie podstawowym kształtowała się na poziomie 7,8 proc., z czego

w mieście 11,0 proc., a na wsi 6,3 proc. Odnotowano jednakże tendencję wzrostową tego typu jednostek (w analizowanym roku szkolnym nastąpił wzrost o 0,9 proc. w stosunku do roku poprzedniego). Średnia wielkość oddziału szkolnego wyniosła 18 uczniów. W mieście oddział liczył średnio 22 uczniów, a na wsi 15. Liczba szkół gimnazjalnych wyniosła 7510 (3542 gimnazja prowadzono na wsi a 3968 w mieście), a liczba uczniów gimnazjów - 1,22 mln (była o 4 proc. niższa niż w roku poprzednim i o 27,6 proc. niż w roku szkolnym 2003/2004). Liczba uczniów uczęszczających do gimnazjów wiejskich wyniosła 429,2 tys. (o 23,5 proc. mniej niż w roku 2003/2004), a do miejskich 796,7 tys. (o 29,6 proc. mniej niż w roku 2003/2004). Podmioty prywatne prowadziły prawie 11 proc. gimnazjów, z czego w miastach odsetek placówek prywatnych stanowił 17 proc., a na wsi 4 proc. Oddział szkolny w placówce wiejskiej liczył średnio 21 uczniów, a w mieście 23 osoby [GUS 2012a, s. 62-66].

Zasadniczym źródłem finansowania zadań oświatowych badanych gmin wiejskich województwa wielkopolskiego, w latach 2004-2010, była część oświatowa subwencji ogólnej. Niemniej tylko w przypadku 29 proc. gmin (w roku 2004) i 23 proc. w kolejnych latach środki przyznane z przedmiotowego źródła były jedynym źródłem finansowania działań samorządów wiejskich związanych z kształceniem obowiązkowym. W tym samym czasie średnio 17 proc. samorządów, poza ww. środkami, finansowało edukację tylko z wpływów z podatków lokalnych. Średnio co czwarta gmina oprócz subwencji oświatowej przeznaczała na omawiane zadania środki pochodzące z podatków lokalnych, a także z podatków dochodowych (w części przypadającej samorządom gminnym). Około 1/5 badanych samorządów finansowała przedmiotowe zadania, poza wymienionymi źródłami, dodatkowo z otrzymywanych dotacji (zarówno z budżetu państwa, jak i innych samorządów). Około 7 proc. gmin corocznie korzystało z takich źródeł jak: subwencja ogólna, podatki lokalne, PIT, CIT, a także dochody z majątku gminy i prawie tyle samo ze wskazanych źródeł poszerzonych o dotacje i środki zewnętrzne (pochodzące z funduszy europejskich (średnio 8 proc.)). W 2008 i 2010 r. 3 proc. gmin posiłkowało się również kredytami (wykres 19).

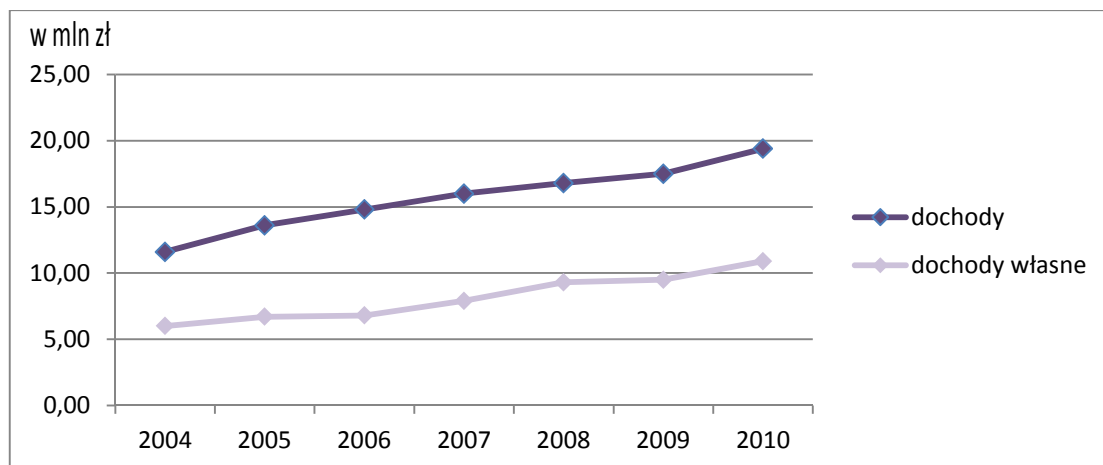


Wykres 19. Źródła finansowania zadań oświatowych przez gminy wiejskie województwa wielkopolskiego w latach 2004-2010

Źródło: Badania własne

Fakt konieczności poszukiwania źródeł finansowania oświaty obowiązkowej przez zdecydowaną większość spośród badanych gmin wiejskich Wielkopolski (poza otrzymywaną z budżetu państwa częścią oświatową subwencji ogólnej) świadczy o tym, że wysokość środków pozyskiwanych z subwencji jest zdecydowanie nieadekwatna do realizowanych w tym zakresie zadań. Powyższe dane potwierdzają opinie większości gmin o niedofinansowaniu zadań oświatowych. Co więcej, pomimo ww. sytuacji, w badanym okresie, budżety gmin w części przeznaczanej na zadania oświatowe średnio tylko w przypadku 8 proc. samorządów zasilane były z bezzwrotnego źródła pomocy, jakim są środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej.

W badanym okresie dochody gmin wiejskich województwa wielkopolskiego corocznie wzrastały. Ich wysokość wynosiła średnio od około 11,6 mln zł w 2004 r. do maksymalnie – 19,4 mln zł w 2010 r. Około połowę dochodów stanowiły dochody własne, przy czym w poszczególnych latach stanowiły one od 45 do 56 proc. dochodów ogółem (najmniejszy udział odnotowano w 2006 r., a największy w 2008 i 2010) (wykres 20).



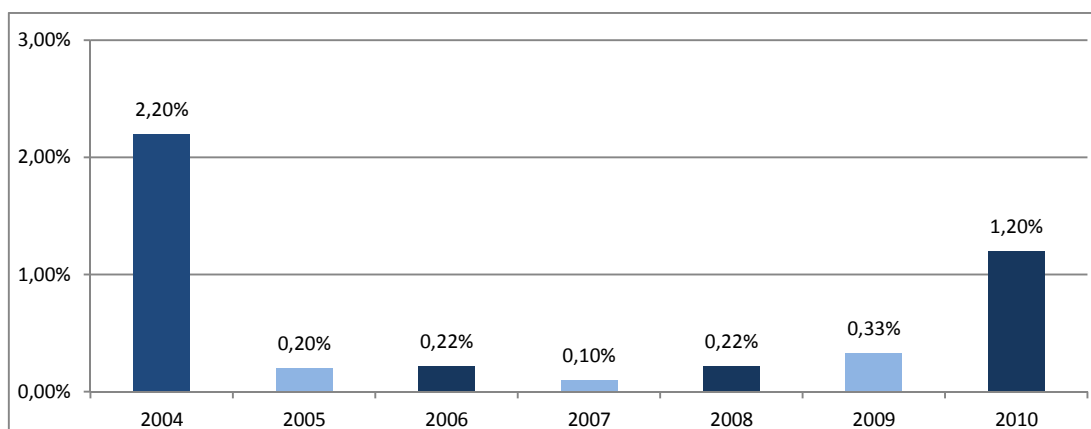
Wykres 20. Dochody ogółem i dochody własne gmin wiejskich Wielkopolski w latach 2004-2010

Źródło: Badania własne

Fakt corocznego (w latach 2004-2010) stopniowego wzrostu (z wyjątkiem niewielkiego spadku, jaki nastąpił w 2005 roku) udziału dochodów własnych w dochodach ogółem gmin wiejskich Wielkopolski świadczy o poprawie samodzielności w wydatkowaniu środków przez samorzady wiejskie tego województwa [Kołodziejczyk i Wasilewski 2005, s. 40]. Co ciekawe, tendencja zaobserwowana w badanych gminach była nieco inna niż odnotowana w analogicznym okresie w samorządach ogółem – od 2004 do 2007 r. w strukturze dochodów samorządów w Polsce następował coroczny wzrost dochodów własnych (do maksymalnie 56,4 proc. w 2007 r.), a następnie ich spadek (w tym gwałtowny w roku 2009 – od 55 do 48,6 proc.) [Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji 2013, s. 9].

W latach 2004-2010 w badanych gminach województwa wielkopolskiego środki pochodzące z funduszy europejskich, a przeznaczone na zadania oświatowe, stanowiły marginalny ułamek dochodów ogółem. Taki stan rzeczy, przy fakcie ciągłego zgłaszania przez samorzady problemów z finansowaniem zadań oświatowych potwierdza niewielką ich aktywność w zakresie skutecznego pozyskiwania ww. środków (wykres 21). Warto jednak zauważyć, że z uwagi na specyfikę omawianego rodzaju działań wartość realizowanych zadań nie jest w żadnym stopniu porównywalna do innych projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej, np. dużych inwestycji infrastrukturalnych. Wykorzystanie funduszy zewnętrznych na inwestycje infrastrukturalne było w badanych gminach na zdecydowanie wyższym poziomie (co z kolei świadczy o fakcie większego zainteresowania zasilaniem budżetu z funduszy zewnętrznych w przypadku realizowania zadań generujących wysokie wydatki). Średni udział środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w

dochodach badanych samorządów był zatem wyższy niż wskazany na wykresie 21 udział środków europejskich przeznaczonych na oświatę.

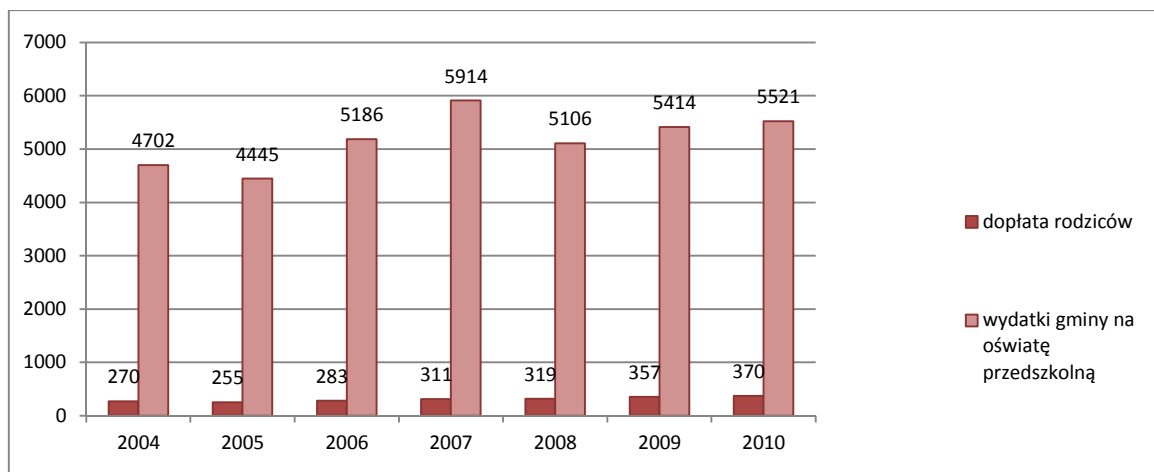


Wykres 21. Średni udział środków europejskich przeznaczonych na oświatę w dochodach ogółem gmin wiejskich województwa wielkopolskiego (w latach 2004-2010)

Źródło: Badania własne

W latach 2004-2010 wydatki związane z oświatą stanowiły w badanych gminach średnio 39,6 proc. wydatków ogółem, przy czym największy ich udział wystąpił w 2004 r. (45 proc.), a najmniejszy w 2006 i 2008 r. (37 proc.).

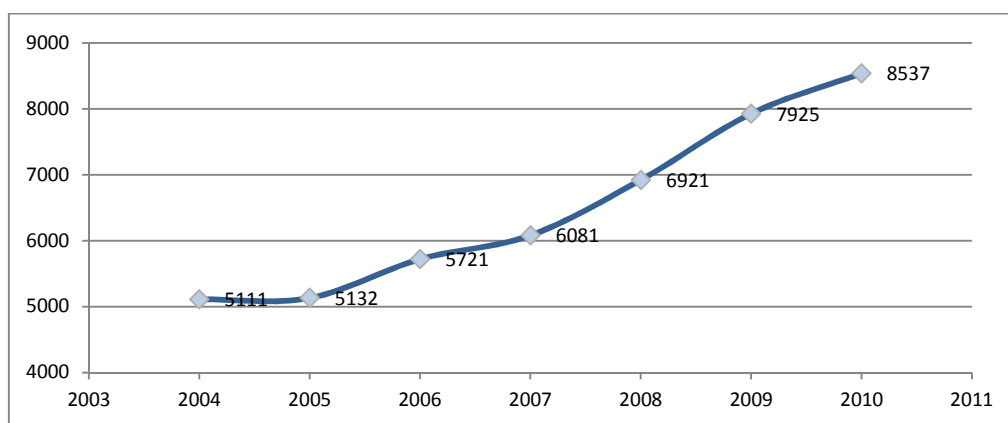
W latach 2004-2010 gminy wiejskie Wielkopolski wydatkowały na oświatę przedszkolną, w przeliczeniu na 1 dziecko objęte wczesną edukacją, od około 4445 zł do prawie 6000 zł. W 2005 roku wydatki te były najniższe (wyniosły średnio 4445 zł), a w 2007 r. najwyższe. Od 2006 roku poziom omawianych wydatków przekraczał 5000 zł. Rodzice dzieci korzystających z placówek wczesnej edukacji funkcjonujących na terenie badanych gmin, dopłacali do kształcenia i opieki dziecka w badanym okresie średnio kilkaset złotych. Poziom dopłat był najniższy w 2005 r. (wyniósł średnio 255 zł), a najwyższy w 2010 r. – 370 zł. Od 2006 roku dopłaty rodziców systematycznie wzrastały (wykres 22). Jak już wcześniej wspomniano tendencja wzrostowa kosztów wczesnej edukacji, ponoszonych zarówno przez organ prowadzący, jak i rodziców, przy jednoczesnym priorytecie podnoszenia stopnia upowszechnienia kształcenia najmłodszych wpłynął na stopniową zmianę przepisów w zakresie finansowania zadań oświatowych.



Wykres 22. Wydatki ponoszone przez gminy wiejskie Wielkopolski i rodziców na edukację przedszkolną dzieci (w latach 2004-2010 w zł/os.)

Źródło: Badania własne

W latach 2004-2010 objęte badaniem gminy wiejskie Wielkopolski wydatkowały na oświatę w przeliczeniu na 1 ucznia średnio powyżej 5000 zł. Kwota ta corocznie wzrastała, przy czym w pierwszych badanych latach kształtowała się prawie na tym samym poziomie, a w kolejnych nastąpił jej wzrost średnio o 6-14 proc. rocznie. Największy wzrost wystąpił na przełomie 2009 i 2010 r. (14,5 proc.). W 2010 roku wydatki na oświatę badanych gmin były o 67 proc. wyższe niż w 2004 roku (wykres 23), co wskazuje na tempo wzrostu wydatków tego rodzaju na przełomie ostatnich 10 lat.



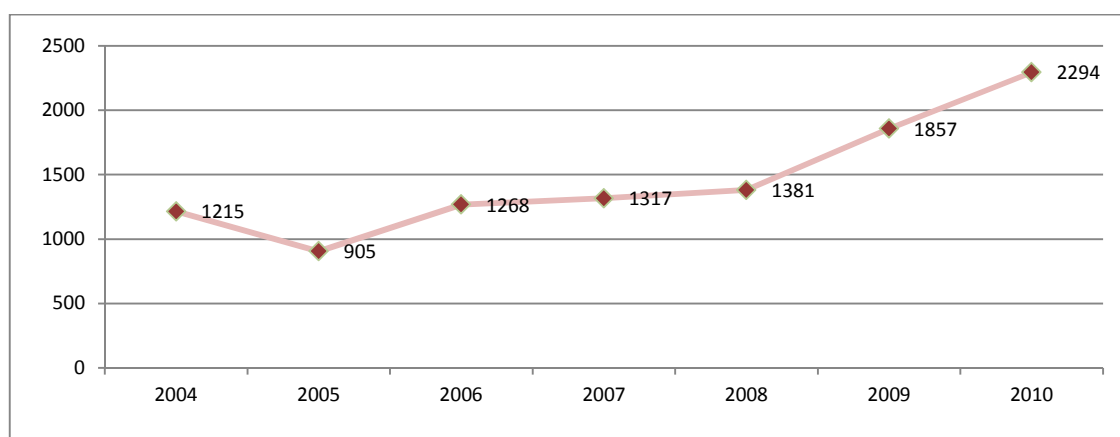
Wykres 23. Wydatki gmin wiejskich województwa wielkopolskiego na oświatę w przeliczeniu na 1 ucznia (w latach 2004-2010)

Źródło: Badania własne

Wydatki ogółem w przeliczeniu na 1 ucznia wyniosły w Polsce w 2011 r. średnio w odniesieniu do szkół podstawowych 8342,9 zł, a gimnazjów - 8077,3 zł [Kłobuszewska

i in. 2013, s. 39]. Fakt wydatkowania w badanych gminach wiejskich województwa Wielkopolskiego w 2010 roku około 8,5 tys. zł w przeliczeniu na 1 ucznia (czyli więcej niż średnio w Polsce) potwierdza, że wysoki poziom wydatków ponoszonych przez gminy wiejskie na zadania oświatowe nie przekłada się wprost na osiągnięte rezultaty kształcenia (wciąż niższe na obszarach wiejskich).

Skala wzrostu wydatków ponoszonych przez badane gminy wiejskie województwa wielkopolskiego wskazuje na znaczące zmiany potrzeb samorządów w zakresie finansowania oświaty obowiązkowej na przełomie ostatnich lat. Dynamika wzrostu wydatków związanych z kształceniem uczniów była zdecydowanie większa niż wydatków związanych z wczesną edukacją. Od 2006 r. kwota, którą gminy wiejskie dopłacały do kształcenia uczniów (w odniesieniu do otrzymywanej części oświatowej subwencji ogólnej) wzrastała, przy czym w 2006, 2009 i 2010 r. wzrost był znaczny i wyniósł w porównaniu do poprzedniego roku odpowiednio: 40 proc. 34 proc. i 24 proc. W 2005 r. nastąpił natomiast spadek dopłacanych kwot (o około 25 proc. w stosunku do roku poprzedniego). Średnio w badanym okresie do nauki 1 ucznia gmina dopłacała 1462 zł, przy czym najwięcej w ostatnim badanym roku (2294 zł), a najmniej w 2005 r. (905 zł). Badane gminy wiejskie dopłacały w badanym okresie do nauki 1 ucznia od 18 (w 2005 r.) do 27 proc. (w ostatnim badanym roku), przy czym wysokość dopłat była zróżnicowana i kształtowała się następująco: w 2004 – 24 proc., 2005 – 18 proc., 2006 i 2007 – 22 proc., 2008 – 20 proc., 2009 – 23 proc. (wykres 24).



Wykres 24. Dopłaty gmin wiejskich województwa wielkopolskiego do otrzymanej części oświatowej subwencji ogólnej w latach 2004-2010 (w przeliczeniu na 1 ucznia objętego kształceniem obowiązkowym)

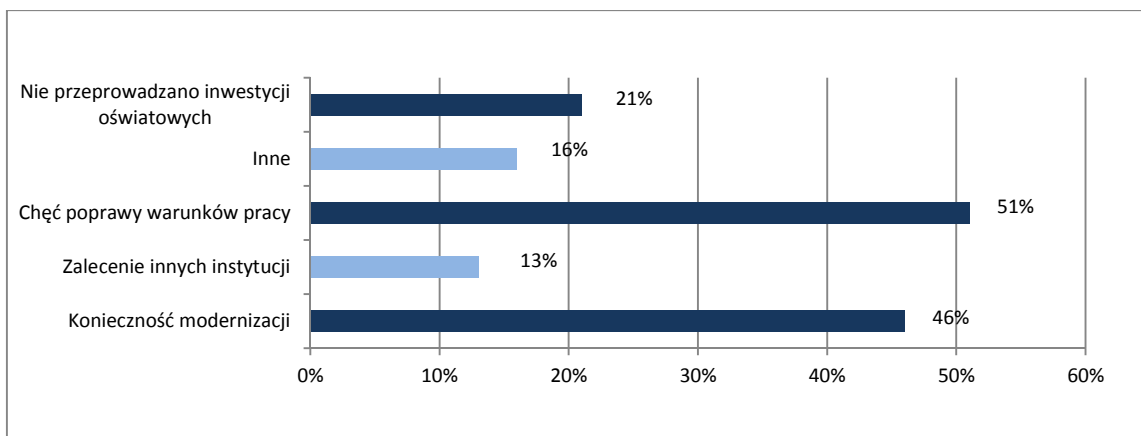
Źródło: Badania własne

6.2. Zadania finansowane w ramach lokalnej polityki oświatowej

Rodzaj, struktura i wysokość wydatków ponoszonych na poszczególne elementy związane z systemem edukacji świadczą o specyfice lokalnej polityki oświatowej, wskazując na priorytety samorządów w przedmiotowym zakresie. Co więcej, określają również miejsce ww. polityki wśród zadań realizowanych na rzecz rozwoju lokalnego.

W żadnej z badanych gmin wiejskich Wielkopolski nie prowadzono szkół z oddziałami artystycznymi ani sportowymi. W przypadku 5 proc. samorządów funkcjonowały szkoły z oddziałami integracyjnymi. Samorzady nie były jednak w stanie podać wysokości wydatków związanych z utrzymaniem i prowadzeniem przedmiotowych oddziałów m.in. ze względu na ujmowanie w paragrafach klasyfikacji budżetowej ogólnej kwoty na utrzymanie placówek szkolnych. Liczba szkół (podstawowych i gimnazjów) z oddziałami integracyjnymi stanowiła w badanym okresie około 2 proc. wszystkich szkół nauczania obowiązkowego funkcjonujących w badanych gminach wiejskich województwa wielkopolskiego.

Zasadniczą przyczyną realizacji zadań inwestycyjnych dotyczących oświaty przez badane gminy była konieczność modernizacji użytkowanych przez szkoły i instytucje oświatowe budynków, lokali i boisk sportowych. W przypadku 13 proc. z nich realizacja inwestycji była podyktowana zaleceniami odpowiednich instytucji tj. np. nadzoru budowlanego, inspekcji sanitarnej. Połowa gmin uznała, że podjęte w tym zakresie działania wpłyną na poprawę warunków kształcenia, a tym samym i jakość pracy szkół i instytucji oświatowych. Natomiast 16 proc. samorządów wskazywało inne powody realizacji inwestycji, np.: chęć obniżenia kosztów utrzymania placówek (8 proc.), dostosowania warunków do potrzeb uczniów niepełnosprawnych (2 proc.), brak podstawowych elementów infrastrukturalnych np. sali sportowej (3 proc.) czy też docelowego zwiększenia liczby dzieci korzystających z placówek wczesnej edukacji (3 proc.). Część spośród objętych badaniem samorządów (21 proc.) nie realizowała w badanym okresie (2004-2010) inwestycji oświatowych, głównie ze względu na brak środków finansowych i konieczność realizacji innych inwestycji, w opinii pracowników urzędów, niecierpiących zwłoki (wykres 25).



Wykres 25. Przyczyny przeprowadzania inwestycji oświatowych w badanych gminach wiejskich województwa wielkopolskiego w latach 2004-2010

Źródło: Badania własne

Charakterystyczną cechą przyjętej i realizowanej polityki oświatowej badanych gmin było uznanie inwestycji za priorytet podejmowanych działań oświatowych, zdefiniowany zasadniczy cel zarówno w dokumentach strategicznych odnoszących się do oświaty, ale i w prowadzonych w gminach analizach. Tego rodzaju potrzeby były diagnozowane i w konsekwencji zaspokajane przez samorzady w pierwszej kolejności, głównie z uwagi na dość oczywisty ich charakter.

Oprócz obligatoryjnych zadań oświatowych związanych ściśle z kwestią nauczania, realizowanych przez badane gminy na podstawie obowiązujących przepisów, w latach 2004-2010 podejmowane były także działania mające na celu wsparcie uczniów mieszkających na terenie gmin. Stosowane przez samorzady sposoby i metody były zróżnicowane, a ich trafność i efektywność uzależniona była głównie od możliwości finansowych gminy, ale także, w przypadku samorządów dokonujących diagnozy stanu oświaty, od stopnia zweryfikowanych potrzeb w tym zakresie. Samorzady finansowały posiłki, zakup podręczników szkolnych, a także przyznawały stypendia dla uczniów będących w szczególnie trudnej sytuacji materialnej. Z dofinansowania posiłków korzystało średnio 21 proc. uczniów szkół podstawowych i 15 proc. uczniów gimnazjów. W przypadku 41 proc. badanych gmin liczba uczniów szkół podstawowych korzystających z dofinansowania była znaczna i przekroczyła 21 proc. Znaczne dofinansowanie posiłków gimnazjalistom (ponad 17 proc. korzystających) wystąpiło w przypadku 38 proc. samorządów. Niektóre z gmin finansowały posiłki nawet ponad 40 proc. uczniów szkół funkcjonujących na ich terenie. Tego rodzaju sytuację odnotowano w 8 proc. szkół podstawowych i 3 proc. gimnazjów.

Część badanych gmin (około 6 proc.) nie wydatkowała środków na dofinansowanie posiłków.

Jak wskazuje GUS, w 2012 r. w Polsce nastąpił wzrost zagrożenia ubóstwem wśród rodzin niepełnych i w gospodarstwach domowych z dziećmi niepełnosprawnymi, a spadek w gospodarstwach rolników. W 2011 r. poziom stopy skrajnego ubóstwa wzrósł do 6,8 proc., przy czym w grupie zawodowej rolników gospodarstwa domowe były obarczone 11-12 proc. zagrożeniem. Co więcej, mieszkańcy wsi byli zdecydowanie bardziej narażeni niż mieszkańcy miast. W 2012 r. w miastach największych (500 mieszkańców i więcej) w skrajnym ubóstwie żyło 4 proc. mieszkańców, a na wsiach aż 10 proc. Wśród rodzin wiejskich utrzymujących się ze świadczeń społecznych (innych niż emerytur i rent) aż 32 proc. stanowiły osoby ubogie (w przypadku rodzin rencistów około 18 proc.). Dla zobrazowania sytuacji warto zauważyć, że o ile w strukturze ludności kraju mieszkańcy wsi stanowili 40 proc., o tyle udział zamieszkujących obszary wiejskie wśród osób zagrożonych skrajnym ubóstwem wynosił 60 proc. [GUS 2013d, s. 8-12].

Brak jest obecnie rzetelnych danych na temat rzeczywistej liczby dzieci niedożywionych w Polsce. Gminy podejmują niezbędne działania, przede wszystkim polegające na skutecznej diagnozie istniejących problemów społecznych, skupiając się na sytuacji dzieci całkowicie zależnych od udzielonej pomocy. Informacje w tym zakresie pozyskują nie tylko od samych rodzin, ale i od pracowników socjalnych pracujących w ośrodkach pomocy społecznej, pracowników szkół, a także pozostałych mieszkańców. W niewielkich gminach wiejskich wywiad środowiskowy decyduje często o skuteczności podejmowanych działań. Dożywianie dzieci jest istotne ze względu na aspekty zdrowotne, ale ma też bardzo istotny wpływ na wyniki nauczania. Osłabione, źle odżywione dziecko nie tylko gorzej się rozwija, ale ma również poważne problemy koncentracją na zajęciach szkolnych. Poczucie wstydu praktycznie zawsze ogranicza dostęp do pomocy i powstrzymuje dzieci od sygnalizowania problemów. Wyniki przeprowadzonych badań wskazują, że badane samorzady brały odpowiedzialność za pomoc dzieciom niedożywionym (m.in. z uwagi na możliwości diagnostyczne problemów lokalnych uwarunkowane ograniczoną liczebnością społeczności wiejskiej), a ich aktywność i zakres udzielonej pomocy dowodzi, że nie pozostawały obojętne na istniejące problemy społeczne.

Biorąc pod uwagę powyższe dane dotyczące skrajnego ubóstwa rodzin fakt, iż co czwarta spośród objętych badaniem gmin wiejskich województwa wielkopolskiego finansowała stypendia dla uczniów szkół podstawowych, a 44 proc. wypłacało środki uczniom gimnazjów należy ocenić pozytywnie. W konsekwencji co piąty uczeń szkoły

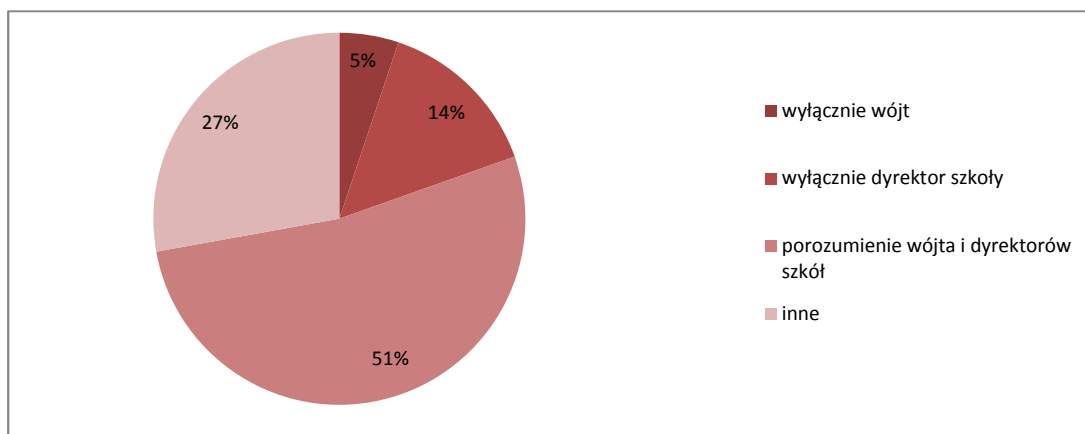
podstawowej korzystał z pomocy materialnej. Tego rodzaju wsparcia udzielano również 16 proc. gimnazjalistów. Część badanych samorządów (8 proc.) finansowała stypendia ponad połowie uczniów szkół podstawowych, a 3 proc. - ponad połowie uczęszczających do szkół gimnazjalnych. Gminy dofinansowywały również zakup podręczników szkolnych. Ze wsparcia korzystało średnio 10 proc. uczniów szkół podstawowych i 7 proc. gimnazjalistów.

Jak wskazuje GUS, niedostatki finansowe stanowią o tym, że w przypadku gospodarstw rodzinnych w Polsce mających na utrzymaniu co najmniej 1 dziecko, odsetek rodzin rezygnujących z zakupu wszystkich podręczników szkolnych z uwagi na sytuację materialną wynosi 5 proc. Rodziny wiejskie borykają się z tego rodzaju problemem z częstotliwością zbliżoną do rodzin miejskich (5,7 proc. na wsi przy 5,4 proc. w mieście). Prawie 14 proc. rodzin wielodzietnych (z co najmniej 3 dzieci) uznaje za niemożliwy zakup wszystkich podręczników. GUS wskazał, że czynnikiem, który decyduje, w jakim stopniu zaspokojone są potrzeby dzieci w zakresie żywienia jest ich liczba w gospodarstwie domowym. Potrzeby, co oczywiste, wzrastają w miarę wzrostu liczby dzieci w rodzinie [GUS 2014, s. 42].

Biorąc pod uwagę wysokość poniesionych przez objęte badaniem gminy wiejskie województwa wielkopolskiego wydatków na wsparcie uczniów będących w szczególnie trudnej sytuacji, 49 proc. stanowiły środki poniesione na finansowanie posiłków, 42 proc. przeznaczono na stypendia, a 9 proc. na zakup podręczników. Znaczne kwoty (powyżej 100 tys. zł) ponosiło w 2010 r. odpowiednio 22 proc. jednostek samorządu terytorialnego na dofinansowanie posiłków, a 16 proc. na finansowanie stypendiów. Jedna dziesiąta badanych gmin wydatkowała znaczną kwotę (powyżej 20 tys. zł) na dofinansowanie zakupu podręczników szkolnych. Gminy wiejskie województwa wielkopolskiego podejmowały zatem aktywne działania mające na celu pomoc uczniom szczególnie zagrożonym biedą i skrajnym ubóstwem.

Analizując wydatki na działania oświatowe należałoby przyrzeć się zasadom przyznawania pracownikom szkół dodatkowego wynagrodzenia, zwłaszcza w kontekście efektywności podejmowanych przez szkoły działań edukacyjnych (wyniki nauczania). We wszystkich badanych gminach wypłacane były nagrody dla dyrektorów szkół, kadry pedagogicznej i pozostałych pracowników. W około połowie gmin wiejskich Wielkopolski (51 proc.) ww. nagrody przyznawane były na podstawie porozumienia wójta oraz dyrektora szkoły. Wójt decydował o wysokości nagród przeznaczonych dla kadry zarządzającej, a dyrektor o środkach przyznawanych pozostałym pracownikom. W 5 proc. jednostek samorządowych o wysokości nagród decydował wyłącznie wójt gminy, a w 14 proc.

wyłącznie dyrektorzy szkół. Ponad 1/4 gmin wiejskich województwa wielkopolskiego przyjmowała inne rozwiązania takie jak: korzystanie z opinii rady pedagogicznej, porozumienie z kuratorium oświaty czy związkami zawodowymi, uchwały rady gmin, a nawet opinia powoływanej komisji ds. nagród (wykres 26).



Wykres 26. Podmioty decydujące o przyznaniu nagród dla kadry pedagogicznej szkół wiejskich województwa wielkopolskiego

Źródło: Badania własne

Sformalizowane, jasne zasady przyznawania nagród mogą stanowić narzędzie zarządzania oświatą. W większości badanych samorządów wiejskich Wielkopolski nie zostały ustalone przedmiotowe reguły, co było niewłaściwe nie tylko w kontekście obowiązujących zasad wydatkowania środków publicznych (celowego i oszczędnego), ale również może wpłynąć na obniżenie motywacji do pracy (poprzez brak wytyczenia jasnych zasad premiowania kadry pedagogicznej).

6.3. Możliwości absorpcji środków pochodzących z Unii Europejskiej na zadania oświatowe

W ostatnich latach wzrosło zasilanie budżetów gminnych z nowego, znaczącego źródła dochodów, jakie stanowią fundusze europejskie. Celem realizacji projektów współfinansowanych ze wskazanego źródła jest stałe wyrównywanie szans krajów członkowskich, poprzez wyeliminowanie istniejących barier. W przypadku edukacji, możliwość pozyskania środków zaistniała jeszcze przed akcesją Polski w struktury Unii Europejskiej. Pojawienie się dodatkowego źródła finansowania stworzyło szansę poprawy stanu infrastruktury oświatowej, wykształcenia i przygotowania kadry pedagogicznej oraz

zarządzającej, wyposażenia szkół i placówek w nowoczesne narzędzia kształcenia, ale także z uwagi na realną możliwość poszerzenia oferty edukacyjnej i objęcia nią coraz większej grupy uczniów.

Możliwości współfinansowania projektów bezpośrednio lub pośrednio związanych z zadaniami oświatowymi były w okresie 2004-2010 szerokie. Niemniej jednak, w niniejszej pracy, z uwagi na przedmiot badań (szkolnictwo obowiązkowe, wczesna edukacja), a także ich podmiot (gminy wiejskie województwa wielkopolskiego) wzięto pod uwagę i poddano analizie tylko te programy, które wprost dedykowane były działaniom oświatowym podejmowanym przez gminne samorządy wiejskie.

W pierwszej perspektywie finansowej (2004-2006), planując realizację projektów związanych z edukacją obowiązkową, samorządy wiejskie stanęły przed możliwością aplikowania o środki w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL) oraz Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR). Jak wskazano w końcowym raporcie ewaluacyjnym podsumowującym działania podejmowane na rzecz systemu kształcenia, „za najskuteczniejszy, modelowy instrument rozwiązywania problemów w zakresie barier w dostępie do edukacji należy uznać projekty oparte na lokalnej diagnozie potrzeb, wieloaspektowe i elastyczne, które są oparte na lokalnej, długotrwałej i ugruntowanej na poziomie społeczności lokalnej polityce oświatowej” [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2008 s. 8]. W ramach działania 2.1 *Zwiększenie dostępu do edukacji promocja kształcenia przez całe życie* SPO RZL możliwe było tworzenie alternatywnych form edukacji przedszkolnej oraz projektów rozwojowych szkół. Tego rodzaju działania, jak wskazano w raporcie, przyczyniły się w zdecydowanie pozytywnym stopniu do aktywizacji społeczności lokalnych, wpływając jednocześnie na zmniejszaniu dysproporcji edukacyjnych. Zadania, które najczęściej realizowano w ramach omawianego działania polegały na rozszerzeniu oferty zajęć pozalekcyjnych, dostępu do nauki języków obcych oraz zacieśnieniu współpracy między placówkami szkolnymi. Projekty dotyczące alternatywnych form wczesnej edukacji, były realizowane w niewielkim zakresie, nieadekwatnym do ówczesnych potrzeb. W ramach działania 2.2 *Podniesienie jakości edukacji w odniesieniu do potrzeb rynku pracy* możliwe było udzielenie uczniom materialnego wsparcia. Działanie przyczyniło się do bieżącej pomocy, ale nie do zniwelowania istniejących dysproporcji edukacyjnych, nie wpłynęło też na dokonanie lub zmianę decyzji o wyborze ścieżki edukacyjnej. Co więcej, autorzy raportu wskazali, że na taki stan rzeczy miał wpływ m.in. fakt niewielkich kwotowo form pomocy, nieadekwatne do potrzeb kryteria doboru osób objętych wsparciem, słaba diagnoza społeczna i lokalna, zbyt

późne promowanie działania, a także zbyt skomplikowany proces gromadzenia dokumentacji. W ramach SPO RZL możliwe było również podejmowanie działań polegających na zakupie sprzętu. Część z placówek skorzystała z pojawiającej się szansy, jednakże zakupione narzędzia niejednokrotnie nie trafiały do najsłabiej rozwiniętych obszarów. Działanie nie wpłynęło zatem na całkowite zniwelowanie dysproporcji w zakresie wyposażenia szkół [*ibid.*, s. 8-13, 15].

W okresie 2004-2006 realizowano także projekty polegające na wspieraniu kształcenia na odległość. Działania dotyczyły np. tworzenia ogólnopolskiej sieci centrów kształcenia tego typu, a także definiowaniu programów, metod i form takiej pracy. Autorzy raportu ocenili pozytywnie podejmowanie prób wdrażania działań tego rodzaju (określając je mianem *pilotażowych*), głównie z uwagi na kierowanie ich do mieszkańców obszarów wiejskich czy też osób niepełnosprawnych (czyli przedstawicieli środowisk o szczególnych potrzebach edukacyjnych). W okresie 2004-2006 możliwe było również tworzenie i wdrażanie projektów przyczyniających się do standaryzacji kształcenia, np. dotyczących procesu egzaminowania zewnętrznego, a także kształcenia i doskonalenia kadry oświatowej, wsparcia dla osób o specjalnych potrzebach edukacyjnych. Autorzy raportu wskazywali wówczas (2008 r.), że czynnikami decydującymi o ich sukcesie, mierzonym trwałością projektów będą:

- predyspozycje samorządów do pozyskiwania środków;
- właściwie przygotowana, odpowiedzialna kadra, znająca zarówno tematykę oświatową, jak i doświadczona w aspekcie pozyskiwania funduszy zewnętrznych;
- możliwości finansowe samorządów;
- aktywność i skuteczna współpraca lokalnie działających instytucji, organizacji i podmiotów;
- sprecyzowane założenia przyjętej lokalnej polityki oświatowej [*ibid.*, s. 8-13, 15].

Cel działania 2.1 SPO RZL określono jako promowanie kształcenia przez całe życie, czemu miała służyć szeroka dostępność do edukacji, począwszy od etapu wczesnego aż do kształcenia dorosłych. Szczególną uwagę planowano skupić na edukacji wiejskiej (głównie z uwagi na istniejące od lat nierówności tych obszarów w dostępie do kształcenia). Celem działania 2.2 SPO RZL z kolei miało być podnoszenie jakości kształcenia w sposób wpływający na przyszłe zatrudnienie. Umożliwiono zastosowanie szeregu narzędzi, takich jak: wykorzystanie ICT, wsparcie i kształcenie kadry pedagogicznej, wsparcie systemu

akredytacji instytucji edukacyjnych, a także gromadzenie i wykorzystywanie danych i analiz edukacyjnych [*ibid.*, s. 37].

W ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) w latach 2004-2006 samorządy gminne mogły realizować zadania oświatowe w ramach poddziałania 1.3.1 *Regionalna infrastruktura edukacyjna* oraz 3.5.1 *Lokalna infrastruktura edukacyjna i sportowa*. Zdefiniowane działania umożliwiały realizowanie projektów dotyczących budowy, rozbudowy, przebudowy budynków dydaktycznych, budowę, przebudowę obiektów sportowych, budowę lub modernizację infrastruktury technicznej i sanitarnej, finansowanie wyposażenie sal dydaktycznych, ale także zagospodarowanie terenu wokół obiektów oświatowych. Natomiast działanie 1.5 *Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego* dotyczyło realizacji projektów, których przedmiotem mogły być działania mające na celu rozwój dostępu do internetu oraz tzw. infrastruktury komunikacji elektronicznej [MRR 2004].

W latach 2007-2013 wdrażanie projektów opartych na współfinansowaniu ze środków Unii Europejskiej w ramach funduszy strukturalnych odbywało się poprzez współdziałanie Instytucji Zarządzających, Instytucji Pośredniczących I i II stopnia, Instytucji Audytowej, a także Instytucji Certyfikującej. Projekty oświatowe realizowane w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki były - do 31 lipca 2011 r. - wdrażane przez Ministerstwo Edukacji Narodowej jako Instytucję Pośredniczącą, natomiast od dnia 1 sierpnia 2011 r. Instytucją Pośredniczącą II stopnia został Ośrodek Rozwoju Edukacji. W ww. perspektywie finansowej projekty realizowane w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki obejmowały 10 zdefiniowanych priorytetów, wdrażanych zarówno centralnie, jak i regionalnie. Priorytety:

I *Zatrudnienie i integracja społeczna,*

II *Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw oraz poprawa stanu zdrowia osób pracujących,*

III *Wysoka jakość systemu oświaty,*

IV *Szkolnictwo wyższe i nauka,*

V *Dobre rządzenie,*

realizowano centralnie. Z kolei:

VI *Rynek pracy otwarty dla wszystkich,*

VII *Promocja integracji społecznej,*

VIII *Regionalne kadry gospodarki* oraz IX *Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach* były wdrażane regionalnie. Dziesiątym priorytetem była X *Pomoc techniczna*, której

zasadniczym celem było realizowanie czynności mających wpłynąć na właściwe wdrażanie, zarządzanie, kontrolę i promocję całego programu. W sytuacji stałego niedoinwestowania oświaty, w tym zwłaszcza wiejskiej, pojawiło się pytanie o dodatkowe źródło finansowania. Możliwość realizacji zadań oświatowych współfinansowanych z budżetu środków europejskich istnieje od kilkunastu lat. Jednakże skuteczne efekty podejmowanych działań są uzależnione od diagnozy sytuacji, określenia potrzeb, zaplanowania długoterminowych celów – od przyjęcia strategii (sformułowania zasad polityki oświatowej) [MRR 2010].

Zdaniem niektórych analizy mają sens tylko w odniesieniu do tworzenia tzw. programu rozwojowego, stanowiącego podstawę podejmowania skutecznych kroków w kierunku zmian. Sens programu polega na rozszerzaniu, modyfikowaniu dotychczasowej oferty placówek, bez finansowania istniejących działań. Dążenie do wprowadzania aspektu rozwojowego winno w dłuższej perspektywie przyczynić się do przejmowania doświadczeń z wdrażanych projektów jako działań powszechnych, a rozszerzonej oferty za wpisującą się na stałe w program funkcjonowania szkoły. Elementy, które należy brać pod uwagę w celu tworzenia programu rozwojowego są następujące:

- efekt potrzeb szkoły i jej uczniów, zarówno dydaktycznych, jak i wychowawczych;
- wpływ na jakość poprzez dbałość o ofertę placówki;
- cel, metody wdrażania działań, przewidywany efekt;
- tzw. kluczowe kompetencje;
- stopień adekwatności do kierunków polityki państwa [Jas i Łysak 2009, s. 32].

Niezbędne staje się zatem podejmowanie i stopniowe wdrażanie działań odpowiadających przyjętym założeniom i określonym potrzebom. Wewnętrzne zmiany powinny dotyczyć głównie rozszerzenia lub modyfikacji oferowanych zajęć pozalekcyjnych, wykorzystania narzędzi sprzyjających sprawnemu diagnozowaniu uczniów, dbałości o funkcjonowanie kadry współpracującej w zakresie doradztwa zawodowego, świadczącej pomoc i wsparcie (psychologiczne), a także efektywnego wykorzystywania nowoczesnych metod i narzędzi pracy. Mówi się również o roli tzw. aktywności zewnętrznych. Składają się na nie powiązania i formy współpracy szkoły z rodzicami, przedstawicielami innych instytucji. Szansą na rozwój jakości szkoły jest jednocześnie budowanie relacji i silnej współpracy z samorządem [*ibid.*, s. 33].

Nabór wniosków o dofinansowanie projektów realizowanych w ramach programów regionalnych odbywał się w obu perspektywach w trybie konkursowym. Liczba przyznanych przez komisję konkursową punktów stanowiła wyznacznik, decydujący o tym czy dany

projekt będzie dofinansowany czy też nie. Komisja brała pod uwagę ściśle określone kryteria dotyczące m.in. stopnia zgodności koncepcji z przyjętymi priorytetami rozwoju oświaty na poziomie województwa, a także jej adekwatność do założeń programu (priorytetu i konkretnego działania), atrakcyjność z punktu widzenia rozwoju regionalnego lub lokalnego. Każde planowane zadanie nie mogło wiązać się z negatywnym oddziaływaniem na środowisko naturalne. Sposób finansowania polegał głównie na refundacji ponoszonych wydatków, co w przypadku części beneficjentów stało się czynnikiem ograniczającym ich aktywność w pozyskiwaniu przedmiotowych środków.

Możliwość współfinansowania projektów oświatowych ze środków unijnych otworzyła drogę poprawy organizacji systemu oświatowego oraz kształtowania jego jakości. Miała być narzędziem służącym zmianom m.in. stanu infrastruktury szkolnej, usystematyzowania procesu kształcenia poprzez zapewnienie wysokiej jakości pracy placówek, stworzenie szans rozwoju kadr oświatowych oraz budowanie szerokiej oferty zajęć pozalekcyjnych i pozaszkolnych. Przy ciągłych niedostatkach finansowych pojawiła się szansa zdobycia dodatkowych środków odpowiadająca potrzebom poszczególnych województw. Jednak jak wskazują wyniki badań i zebrane dane (również w ramach niniejszej pracy) poziom ich wykorzystania nie jest wystarczający, zwłaszcza w aspekcie możliwości traktowania ich jako narzędzia rozwoju społeczno-gospodarczego.

W województwie wielkopolskim, w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013, finansowanego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, zdefiniowano działania, mające na celu wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy regionu. Jednym ze strategicznych sektorów, którego wsparcie miało odnosić się bezpośrednio do sytuacji społeczeństwa i gospodarki, uznano edukację i elementy okołoświatowe. Zdefiniowane działanie 5.2. *Rozwój infrastruktury edukacyjnej, w tym kształcenia ustawicznego*, stanowiło podstawę wskazania słabych elementów systemu kształcenia, a także pożądanych metod zmian. W związku z tym dokonana została diagnoza sytuacji wczesnej edukacji i szkolnictwa obowiązkowego, jednocześnie podjęto decyzję o drodze niezbędnych zmian, poprzez zdecydowaną modyfikację warunków kształcenia oraz modernizację bazy oświatowej.

Powyższe działanie umożliwiło realizowanie projektów inwestycyjnych o minimalnej wartości 250 tys. zł, a w zakresie wyposażenia - o wartości 30 tys. zł. Zadbano o możliwość tworzenia bazy oświatowej wysokiej jakości, m.in. poprzez stworzenie warunków rozwoju fizycznego tworząc i modernizując istniejące podstawowe elementy bazy sportowej –

standardowe obiekty: hale widowiskowo-sportowe (44x22 m), hale sportowe (36x18/19 m), sale gimnastyczne (24x12 m), z wyłączeniem pływalni, lodowisk czy stadionów.

Oprócz stworzenia możliwości poprawy sytuacji placówek poprzez tworzenie lub modernizację obiektów infrastrukturalnych, zabezpieczono równocześnie środki na realizację projektów służących wyrównaniu szans edukacyjnych na obszarach szczególnie narażonych na ich ograniczenie. Działanie 2.7. *Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego* miało na celu unowocześnienie i zdecydowaną poprawę dostępu mieszkańców wsi i małych miast do internetu. Wskazane działania zostały zdefiniowane w ramach tzw. Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego, którego kształt jest zależny w dużej mierze od samorządu województwa. Na podstawie diagnozy sytuacji i potrzeb regionu, określone zostały strategiczne punkty, których realizacja powinna wpłynąć na jego rozwój [www.wrpo.wielkopolskie.pl].

Zasadnicze projekty edukacyjne dotyczyły jednak kwestii, wpisującej się nie tylko w strategię regionalną i strategię centralną, ale i w europejską strategię edukacyjną. Jak już wielokrotnie podkreślano w niniejszej rozprawie, europejska wizja rozwoju opiera się m.in. na równym dostępie do kształcenia. Projekty mające na celu wyrównywanie szans mogły być realizowane przy udziale środków z Europejskiego Funduszu Społecznego. Zasady Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, zwłaszcza w ramach działania 9.1 *Wyrównywanie szans edukacyjnych i zapewnienie wysokiej jakości usług edukacyjnych świadczonych w systemie oświaty*, w wyniku określenia dwóch tzw. poddziałań, miały na celu poprawę jakości edukacji dziecka na obszarach wiejskich. Cele poddziałania określonego jako 9.1.1. *Zmniejszanie nierówności w stopniu upowszechnienia edukacji przedszkolnej (projekty konkursowe)* sprecyzowano w następujący sposób:

- zdecydowane rozszerzenie oferty wczesnej edukacji o ośrodki wychowania przedszkolnego (powoływane również w alternatywnych formach), w szczególności w miejscach o niskim wskaźniku upowszechnienia edukacji przedszkolnej (z zasadniczym uwzględnieniem sytuacji na obszarach wiejskich);
- rozwiązanie problemów bieżących funkcjonujących placówek, rozpowszechnianie wśród rodziców korzyści wynikających z uczestnictwa dzieci w wychowaniu przedszkolnym;
- promowanie wczesnej edukacji poprzez powołanie i zorganizowanie szerokich akcji informacyjnych.

Z kolei celem poddziałania 9.1.2. *Wyrównywanie szans edukacyjnych uczniów z grup o utrudnionym dostępie do edukacji oraz zmniejszanie różnic w jakości usług edukacyjnych*

(projekty konkursowe) było tworzenie programów rozwojowych, sprzyjających wyrównywaniu szans edukacyjnych uczniów, a także zmniejszaniu dysproporcji w osiągnięciach edukacyjnych. Postulat planowano wcielić poprzez:

- powołanie i prowadzenie dodatkowych zajęć pozalekcyjnych, dydaktycznych i specjalistycznych, sprzyjających wyrównaniu barier edukacyjnych pojawiających się w trakcie procesu kształcenia; zapewnienie doradztwa i opieki pedagogiczno-psychologicznej dla uczniów narażonych na problemy i napotykających bariery, a także szczególne zwrócenie uwagi na sytuację uczniów zagrożonych przedwczesnym wypadnięciem ze ścieżki edukacyjnej;
- przygotowanie i prowadzenie programów dla dzieci znajdujących się poza systemem szkolnictwa obowiązkowego, jak i ponadgimnazjalnego, które umożliwiłyby ukończenie obecnego lub opuszczonego etapu, a także które wpłynęłyby na chęć kontynuowania nauki;
- prowadzenie dodatkowych zajęć, nie tylko pozalekcyjnych, ale także pozaszkolnych, ukierunkowanych na rozwój kompetencji kluczowych, ze szczególnym uwzględnieniem ICT, języków obcych, przedsiębiorczości, nauk przyrodniczo-matematycznych;
- dbanie o przygotowanie oferty poradnictwa, doradztwa zawodowego, informowanie uczniów o korzyściach płynących z wyboru danej ścieżki edukacyjnej oraz możliwościach dalszego kształcenia, zwłaszcza w kontekście uwarunkowań lokalnego i regionalnego rynku pracy (powoływanie szkolnych ośrodków kariery);
- praca nad tworzeniem nowych metod i programów nauczania, tworzenie i prowadzenie zajęć efektywnymi metodami pracy;
- zwrócenie uwagi na rolę nowych metod zarządzania i organizacji placówek oświatowych, jak i całego systemu kształcenia [MRR 2010, s. 248-268].

Proponując podjęcie działań w celu wyrównywania szans edukacyjnych, informując o możliwościach kreowania projektów, które w skuteczny i sprawny sposób mogłyby oddziaływać na jakość systemu i procesu edukacyjnego na obszarach i w środowiskach zaniedbanych, wskazano na wagę, istotę i aktualność problemu. W związku z tym działanie 9.5. *Oddolne inicjatywy edukacyjne na obszarach wiejskich* zakładało:

- pobudzanie i aktywizację działań lokalnych, sprzyjających rozwojowi edukacji i wykształcenia mieszkańców wsi;

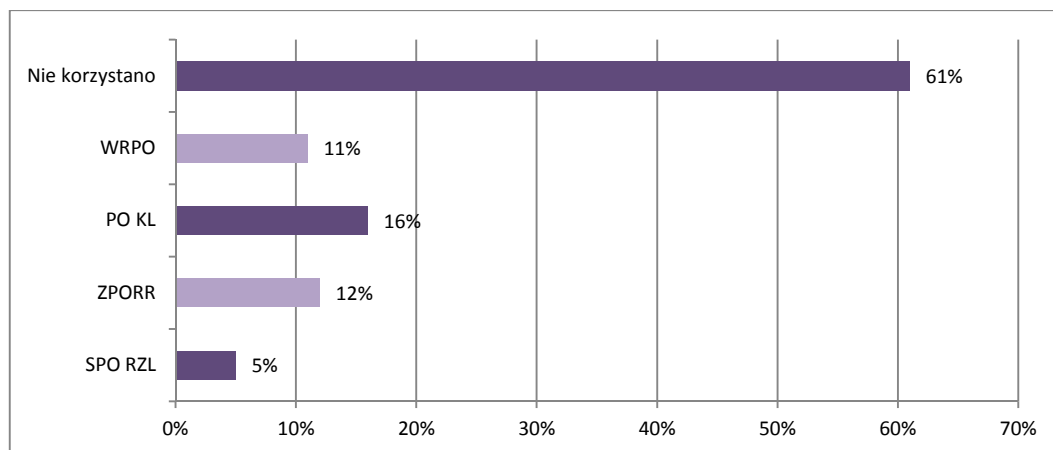
- prowadzenie działań, mających na celu informowanie i zapoznanie mieszkańców wsi z korzyściami płynącymi z kształcenia i szkolenia, z podnoszenia kwalifikacji.

Ustalono, iż bez możliwości regionalnej modyfikacji, maksymalna wartość projektu stanowić będzie kwotę 50 tys. zł [Związek Gmin Wiejskich RP 2007, s. 57].

Według danych Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Poznaniu, dotyczących efektów pierwszych kilku lat istnienia ww. możliwości współfinansowania podejmowanych działań oświatowych, najbardziej popularnym Priorytetem był Priorytet IX Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki - *Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach*. W ramach działania 9.1 określono jego dwa zasadnicze cele. Po pierwsze, wyrażono potrzebę wyrównania szans edukacyjnych poprzez wsparcie udzielane na rzecz systemu i jego uczestników. Wskazano różnorodny charakter istniejących barier we wdrażaniu ww. celu: tj. środowiskowe, ekonomiczne, geograficzne, a nawet zdrowotne. Ogólnie mówiąc za problemowe uznano te wszystkie czynniki, które skutecznie utrudniają bądź uniemożliwiają dostęp do kształcenia. Po drugie, przedsięwzięcia miały służyć intensyfikacji atrakcyjności proponowanej oferty edukacyjnej. Kształcenie młodych ludzi miało sprzyjać rozwojowi kluczowych kompetencji oraz przygotować uczniów do odpowiednich zachowań na rynku pracy [WUP 2010, s. 13, 74 i nast.].

6.4. Udział funduszy zewnętrznych w realizacji zadań oświatowych badanych gmin

W perspektywie finansowej 2004-2006 około 1/4 spośród badanych gmin wiejskich województwa wielkopolskiego aplikowała o dofinansowanie zadań oświatowych ze środków unijnych. Spośród złożonych wniosków zrealizowanych zostało 63 proc. projektów (realizowanych przez 17 proc. badanych samorządów). Co czwarta z gmin składających wnioski złożyła więcej niż 1 aplikację (6 proc. wszystkich badanych gmin). W kolejnym okresie programowania (2007-2010) 38 proc. samorządów aplikowało o fundusze unijne na cele oświatowe, przy czym skutecznie wdrożono zadania wynikające z 71 proc. wniosków (realizowanych przez 27 proc. badanych samorządów). Oznacza to, że aktywność badanych gmin w zakresie poszukiwania dodatkowych źródeł finansowania oświaty wzrastała. Niewielka część samorządów (4 proc.) realizowała projekty zarówno w pierwszej, jak i drugiej perspektywie finansowej. Odsetek badanych samorządów realizujących w okresie 2004-2010 projekty oświatowe współfinansowane ze środków europejskich w ramach poszczególnych programów zobrazowano na wykresie 27:



Wykres 27. Liczba gmin wiejskich Wielkopolski realizujących w latach 2004-2010 projekty oświatowe z programów finansowanych z funduszy europejskich

Źródło: Badania własne

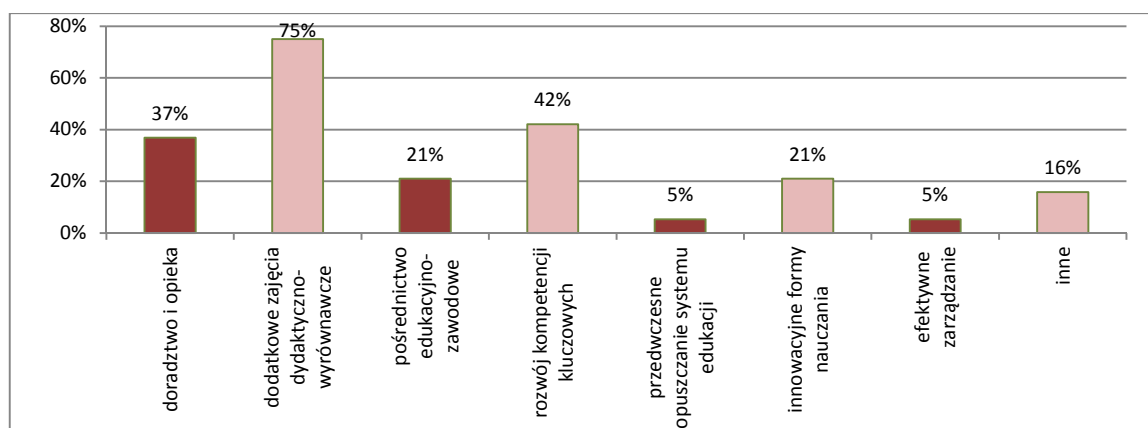
W latach 2004-2006, a więc w pierwszej perspektywie finansowej, projekty oświatowe finansowane ze środków europejskich realizowało 17 proc. badanych gmin wiejskich Wielkopolski, z tego 5 proc. w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich i 12 proc. ze Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. W latach 2007-2010, a więc w kolejnej perspektywie finansowej (która objęła lata 2007-2013), liczba gmin wdrażających działania programów związanych z zadaniami edukacyjnymi i oświatowymi była wyższa i wyniosła 27 proc., z czego liczba samorządów wiejskich Wielkopolski, która skutecznie aplikowała o środki w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki oscylowała wokół poziomu 16 proc., a Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego wyniosła około 11 proc. Ponad połowa badanych gmin (61 proc.) nie realizowała w latach 2004-2010 projektów oświatowych współfinansowanych z funduszy europejskich. Tylko 4 proc. samorządów skorzystało z możliwości realizacji projektów oświatowych z dwóch wymienionych programów, przy czym we wszystkich przypadkach projekty realizowano w obu badanych perspektywach. Liczba gmin korzystających z dofinansowania w ramach komponentu regionalnego była zbliżona i wyniosła w każdej z analizowanych perspektyw finansowania 11-12 proc. Natomiast liczba samorządów korzystających z funduszu społecznego przeznaczonego zasadniczo na rozwój kapitału ludzkiego wzrosła z 5 do 16 proc.

Celem realizacji projektów unijnych było, w przypadku ponad połowy wdrażających je gmin, wyrównywanie szans edukacyjnych uczniów, a w prawie 1/4 badanych jednostek - upowszechnienie wczesnej edukacji. Pobudzenie aktywności wskazywało jako cel 14 proc. samorządów realizujących projekty, 5 proc. - doradztwo a 3 proc. - działania szkoleniowe

i animowanie współpracy oraz podnoszenie efektywności systemu kształcenia. Nie wdrażano działań związanych z badaniem systemu oświaty. Samorządy wskazywały też realizowanie innych celów (16 proc.), w tym upowszechnienie kształcenia przez całe życie, indywidualizację procesu kształcenia, a także wprowadzanie innowacyjnych metod edukacyjnych. Prawie 32 proc. gmin realizujących projekty, w ramach planowanych i realizowanych działań, zdefiniowało więcej niż 3 cele.

W perspektywie finansowej 2004-2006 prawie co piąta spośród objętych badaniem gmin wiejskich województwa wielkopolskiego realizująca projekty współfinansowane ze środków europejskich podejmowała działania dotyczące wyrównywania szans edukacyjnych. Zadania te polegały na organizowaniu alternatywnych form edukacji przedszkolnej oraz przyznawaniu stypendiów, a także rozszerzeniu oferty zajęć pozalekcyjnych, wymiany międzynarodowej uczniów, kształceniu przez internet. W tym samym okresie 22 proc. samorządów wdrażających projekty unijne realizowało zadania mające na celu podnoszenie jakości kształcenia, dotyczące tworzenia i realizacji programów rozwojowych, wyposażenia sal komputerowych, a także inne, w tym budowa centrów informacji multimedialnej w bibliotekach szkolnych, warsztaty, wyjazdy, zajęcia wyrównawcze. Spośród gmin aktywnych w zakresie pozyskiwania środków europejskich tylko 8 proc. realizowało projekty dotyczące rozwoju kadry pedagogicznej, z tego wszystkie dotyczące kursów doskonalących. Żadna z badanych gmin nie realizowała projektów dotyczących dofinansowania studiów podyplomowych ani studiów wyższych.

W perspektywie finansowej 2007-2013, w latach 2007-2010, 45 proc. ww. jednostek wdrażających projekty unijne realizowało je w celu wyrównywania szans edukacyjnych. Spośród nich 37 proc. podejmowało zadania w zakresie doradztwa i opieki, 75 proc. - dodatkowych zajęć wyrównawczych, 21 proc. - poradnictwa edukacyjno-zawodowego, 42 proc. - rozwoju kompetencji kluczowych, 5 proc. - przeciwdziałania przedwczesnemu opuszczaniu systemu szkolnego, 21 proc. - innowacyjnych form nauczania, 5 proc. - efektywnego zarządzania, a także innych (16 proc.), w tym uczenia się przez całe życie i indywidualizacji nauczania (wykres 28).



Wykres 28. Zakres projektów oświatowych wyrównujących szanse edukacyjne współfinansowanych ze środków europejskich, realizowanych przez gminy wiejskie Wielkopolski (w latach 2007-2010)

Źródło: Badania własne

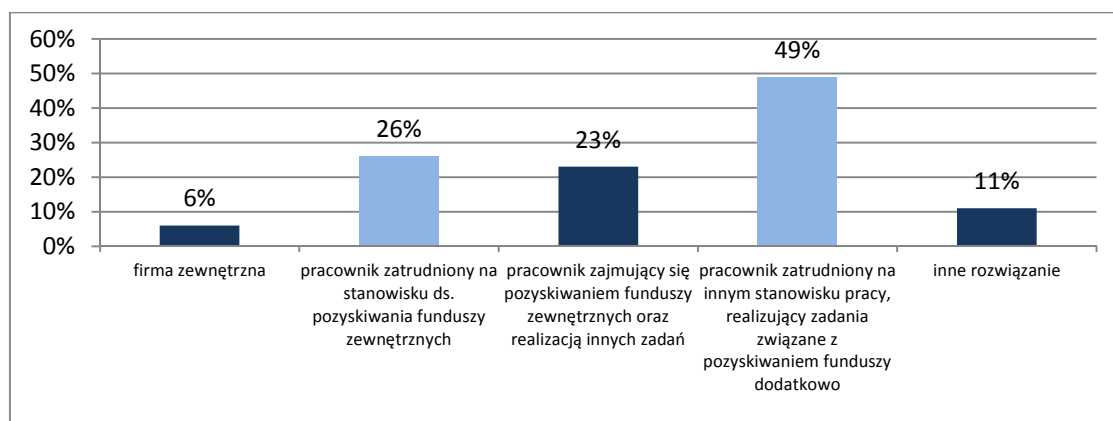
W tym samym okresie 30 proc. gmin wdrażających projekty unijne podejmowało działania związane z upowszechnieniem wczesnej edukacji, z tego 24 proc. tworzyło nowe ośrodki wychowania przedszkolnego, wspierało w różnym stopniu obecnie istniejące, a 3 proc. - organizowało kampanie informacyjne w tym zakresie. Samorzady wdrażały również i inne projekty, np. w zakresie nauczania języków obcych w przedszkolach (3 proc.).

W okresie 2004-2010 w 70 proc. gmin nie powstała z wykorzystaniem funduszy unijnych żadna placówka wczesnej edukacji (założona przez samorząd lub inny podmiot). W 16 proc. badanych samorządów powstały nowe punkty przedszkolne, w 13 proc. - oddziały przedszkolne, w 6 proc. - przedszkola publiczne, a w 3 proc. - przedszkola niepubliczne. Zdecydowana większość jednostek została powołana i organizowana w latach 2008-2010.

Gminy wiejskie województwa wielkopolskiego, w ramach projektów, realizowały również dodatkowe cele i założenia. Jedna piąta gmin wdrażających projekty z funduszy europejskich dostosowywała budynki i pomieszczenia szkolne do potrzeb uczniów niepełnosprawnych. Żaden z objętych analizą samorządów, jako wartość dodaną realizowanych zadań, nie dokonywał zakupu lub wynajmu środków transportu dla uczniów zamieszkałych na terenach o utrudnionym dostępie do edukacji. Co piąty samorząd korzystający z funduszy unijnych na rzecz oświaty dokonywał zakupu narzędzi dydaktycznych służących realizacji programów rozwojowych szkół (np. pracowni specjalistycznych czy laboratoriów), a co dziesiąty, dodatkowo realizował inne zadania wpływające na wyrównywanie szans edukacyjnych. Dotyczyły one np. budowy zaplecza sanitarnego przy salach przedszkolnych czy budowy podjazdów dla niepełnosprawnych.

W latach 2004-2010 prawie 1/4 badanych gmin realizowała infrastrukturalne projekty oświatowe współfinansowane ze środków unijnych. Co piąta z nich budowała nowe obiekty dydaktyczne i sportowe, dokonywała przebudowy lub modernizacji istniejących lub wspierała biblioteki przyszkolne, uzupełniając ich wyposażenie. Rozbudowę obiektów wykorzystywanych na cele społeczno-edukacyjne, poprawę jakości infrastruktury ośrodków wychowawczo-opiekuńczych lub zagospodarowanie otoczenia tych obiektów podejmowało 11 proc. spośród jednostek samorządowych realizujących projekty oświatowe współfinansowane ze środków Unii Europejskiej (3 proc. wszystkich gmin). Nie dokonywano natomiast budowy nowych obiektów społeczno-edukacyjnych (stołówek, internatów) lub usuwania barier architektonicznych dla osób niepełnosprawnych. Gminy podejmowały również inne zadania, np.: budowano boiska wielofunkcyjne, a także gimnazjalne akademie nauk (5 proc. gmin wiejskich). Prawie 13 proc. samorządów realizowało projekty oświatowe w ramach programów przedakcesyjnych. Dotyczyły one głównie remontów i modernizacji budynków szkolnych.

W latach 2004-2010 większość badanych gmin wiejskich województwa wielkopolskiego (62 proc.) realizowała projekty oświatowe bez wykorzystania środków unijnych (głównie ze środków własnych). Ponad połowa z nich podjęła realizację zadań infrastrukturalnych, a odpowiednio 4 proc. finansowało stypendia dla uczniów szczególnie uzdolnionych i organizację zajęć wyrównawczych. Samorzady budowały nowe obiekty, w tym głównie hale sportowe i boiska, budynki szkół podstawowych oraz gimnazjalnych, place zabaw. Przeprowadzano także remonty, modernizacje, monitoring wizyjny, wymianę okien. Żadna z badanych gmin nie korzystała z nisko oprocentowanego kredytu w ramach Europejskiego Funduszu rozwoju Wsi Polskiej na rozwój infrastruktury z dziedziny oświaty i edukacji.



Wykres 29. Stanowiska odpowiadające w badanych gminach za pozyskiwanie funduszy zewnętrznych

Źródło: Badania własne

W prawie połowie badanych gmin za pozyskiwanie środków z funduszy zewnętrznych odpowiadali pracownicy zatrudnieni na innych stanowiskach, którzy sporadycznie, w razie potrzeby zajmowali się aplikowaniem o środki zewnętrzne. Urzędnicy realizujący zadania związane z pozyskiwaniem środków zewnętrznych oraz odpowiadający za wykonywanie innych czynności występowali w 23 proc. gmin, natomiast samodzielne stanowiska tego typu powołano w 26 proc. jednostek. Firmom zewnętrznym zlecano pozyskiwanie funduszy w 6 proc. objętych badaniem gmin. Co dziesiąta gmina przyjęła inne niż ww. rozwiązanie, w tym m.in.: współpracę wójta, dyrektorów szkół oraz kierowników wydziałów urzędu, wykonujących dodatkowo czynności związane z aplikowaniem o środki zewnętrzne. Ze względu na rygorystyczne wytyczne i zasady, jakich należało przestrzegać w ramach ubiegania się o środki unijne, przeważające w badanych gminach rozwiązania, polegające na braku wyodrębnienia stanowisk pracy odpowiedzialnych wyłącznie za realizację omawianych zadań, wydaje się decyzją niewłaściwą. Stopień złożoności czynności związanych z aplikacją, konieczność częstych kontaktów z instytucjami wdrażającymi programy, zmieniające się przepisy, standardy, a także konieczność aktualnej wiedzy w zakresie harmonogramów naborów konkursowych wymaga pełnego zaangażowania i stałego podnoszenia kwalifikacji. Jest ono bowiem zadaniem typowo analitycznym, polegającym na poszukiwaniu m.in. możliwości realizacji planowanych do osiągnięcia celów. Skuteczne pozyskiwanie funduszy zewnętrznych, odpowiadające rzeczywistym zdiagnozowanym potrzebom jest możliwe w przypadku wiedzy i kompetencji pracowników. W badanym okresie tylko w 26 proc. objętych badaniem gmin wiejskich Wielkopolski stanowiska tego rodzaju były w ogóle powoływane.

Zainteresowanie realizowaniem projektów współfinansowanych ze środków europejskich w okresie objętym badaniem wzrastało, jednakże nie były wykorzystywane istniejące możliwości w przedmiotowym zakresie. Część badanych gmin, wskazując problemy z finansowaniem wymaganego wkładu własnego lub wskazując na niekorzystny system refundowania kosztów, nie zdecydowała się na aplikowanie o środki zewnętrzne. Samorządy, które z powodzeniem złożyły wnioski o dofinansowanie zadań oświatowych osiągały w większości wymierne rezultaty realizacji projektów. Obok wzrostu stopnia upowszechnienia wczesnej edukacji (od początku okresu programowania) inwestycje w zajęcia dodatkowe rozszerzyły i wzbogaciły ofertę szkół, nadal jednak w sposób uznawany za niewystarczający. Zainteresowanie dofinansowaniem w zakresie wczesnej edukacji było wysokie, a składane wnioski urozmaicone. Wymierne długotrwałe efekty oraz ich trwałość będzie można ocenić za kilka lat, w momencie zetknięcia się z koniecznością utrzymania

powstałych placówek. Jednakże biorąc pod uwagę obecną politykę państwa, która ma w odczuwalny sposób przyczynić się do wzrostu stopnia upowszechnienia wczesnej edukacji, istnieje szansa na pozyskanie wsparcia w omawianym zakresie. Problem tkwi również w niewielkiej liczbie przeprowadzanych analiz odnośnie rzeczywistych potrzeb oświatowych. Efekt działań będzie bowiem wymierny w sytuacji wdrażania rozwiązań adekwatnych do rzeczywistych potrzeb. Nie tylko aktywność i zainteresowanie pozyskiwaniem funduszy, ale także i skuteczność podejmowanych projektów była zdecydowanie wyższa w przypadku gmin, które zatrudniały pracowników na stanowiskach związanych z pozyskiwaniem funduszy zewnętrznych. Te same gminy (również z uwagi na wymogi aplikacyjne) zdecydowanie częściej do pozostałych, posiadały szczegółowe plany i strategie dotyczące oświaty.

Z danych Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Poznaniu wynika, iż w perspektywie finansowej 2007-2013 aż 70 proc. gmin województwa było zainteresowanych aplikowaniem lub zamierzało wnioskować w przyszłości o przyznanie pomocy unijnej. Wewnątrz regionu wielkopolskiego rysowało się wyraźne zróżnicowanie w aktywności aplikacyjnej zarówno w przypadku projektów okołopedagogicznych, jak i z punktu widzenia realizowanych zadań odnoszących się do samego procesu kształcenia. Wysoką aktywnością odznaczały się takie rejony jak: Poznań i okolice, powiaty: nowotomyski, kościański i gnieźnieński, a także Konin i okolice z powiatem tureckim oraz powiat czarnkowsko-trzcianecki. Na przeciwległym biegunie pojawiły się zdecydowanie bardziej biernie obszary Wielkopolski południowej: Leszno i okolice, a z pozostałych rejonów powiaty: międzychodzki, obornicki, chodzieski, średzki i śremski. Aktywność gmin miejskich była większa niż gmin miejsko-wiejskich i wiejskich, mimo iż gminy te stanowią 8 proc. ogółu gmin Wielkopolski, gminy miejsko-wiejskie 40 proc., a gminy wiejskie aż 52 proc. Co czwarty złożony wniosek (odnośnie regionalnego komponentu PO KL) był wynikiem działań gminy miejskiej, przy dofinansowaniu tylko 19 proc. projektów. Gminy miejsko-wiejskie opracowały 43 proc. wniosków, z czego zakwalifikowano co czwarty. Dużo gorszy obraz jawi się w przypadku gmin wiejskich. Złożyły one 32 proc. wniosków, ale zakwalifikowano mniej niż 1/3 z nich [WUP 2011]. Taka informacja potwierdza konieczność dbałości o kwalifikacje pracowników przygotowujących projekty.

Analiza przeprowadzona na zlecenie Wojewódzkiego Urzędu Pracy wykazała m.in., ograniczony poziom wiedzy placówek edukacyjnych w zakresie możliwości dofinansowania była niewystarczająca. Instytucje różnego typu starały się o dofinansowanie projektów związanych tylko z ich działaniami statutowymi, rzadko wykraczając w swych poczynaniach

poza podstawową działalność. Z tego właśnie wynika rola samorządu w celu wsparcia działań tego rodzaju. Zasadniczymi barierami w ubieganiu się o dofinansowanie były procesy wewnętrzne. Wymieniano takie przeszkody, jak: ograniczenia kadrowe, luki w wiedzy na temat dofinansowania oraz na temat źródeł jej pozyskania. Gminy zdecydowanie częściej i chętniej sięgały po środki dotyczące dużych projektów infrastrukturalnych niż projektów miękkich. Wnioskodawcy uznali, że znacznie bardziej uciążliwymi przeszkodami są te związane już z samą realizacją projektu niż dotyczące samej aplikacji – stanowiące 25,8 proc. Stanowiły one 33,3 proc. ogółu zidentyfikowanych barier. Tylko 11,7 proc. respondentów uznało praktykę aplikowania za bezproblemową. Jako znaczące wskazywano wówczas również istniejące bariery zewnętrzne: brak informacji lub trudności w jej pozyskaniu, trudne do zrealizowania i spełnienia kryteria oceny projektów. Generalnie za zasadnicze problemy uznane zostały: mało przejrzyste zasady przygotowania samych projektów, słaba komunikacja z pracownikami instytucji pośredniczących, rozbieżne informacje, brak odpowiedzialności pracowników. Jako poważną barierę wskazano również sam system finansowania, a właściwie refinansowania wydatków. Problem, który zdecydowanie wysunął się na pierwszy plan to długi czas rozliczania projektów. Wysnute wnioski wskazywały również na istnienie zjawisk dyskryminujących małe gminy. Organizacyjnie łatwiej było bowiem instytucji pośredniczącej pracować nad dużym projektem niż weryfikować kilka małych. Dostrzeżono jednak również pozytywne aspekty aplikowania o środki w ramach PO KL. Zwrócono uwagę na efekty doświadczeń z lat poprzednich i innych funduszy. Te aspekty, w odczuciu beneficjentów, ale i urzędników, znacznie ułatwiły każdej ze stron osiągnięcie porozumienia. Środki pozyskane w ramach PO KL nie były postrzegane, jako tak atrakcyjne, jak w przypadku projektów infrastrukturalnych, jednak 90 proc. samorządów oceniło je jako dobre dodatkowe źródło dofinansowania realizowanych zadań. Aż 56 proc. z nich uznało procedurę pozyskania dotacji jako bardzo trudną [WUP 2011].

Z danych Instytucji Pośredniczącej (w przypadku województwa wielkopolskiego – Wojewódzkiego Urzędu Pracy) wynika, że do końca czerwca 2010 r. w ramach poddziałania 9.1.1 *Zmniejszanie nierówności w stopniu upowszechnienia edukacji przedszkolnej* rozdysponowano aż 25 milionów złotych (w ramach 29 zawartych umów). W ten sposób pomocą objęto 1769 dzieci z obszarów wiejskich (w tym 904 chłopców i 865 dziewczynek). Zdecydowanie częściej jednak udział w projektach brały osoby z miast niż terenów wiejskich. Efektem działań był wzrost wysokości wskaźnika upowszechnienia edukacji przedszkolnej wśród dzieci w wieku 3-5 lat zamieszkujących obszary wiejskie. Niemniej

jednak właściwie nie dostrzeżono zmniejszenia dystansu w przedmiotowym zakresie między obszarami wiejskimi a miejskimi. Znaczna grupa rodziców (69 proc. spośród objętych badaniem) za pozytywny efekt wdrażanych projektów oświatowych uznała uelastycznienie godzin otwarcia placówek przedszkolnych. Wskazywali oni również na inne możliwości poprawy efektywności działań w zakresie wczesnej edukacji, proponując:

- zmianę godzin pracy placówek, dostosowanie ich do czasu pracy rodziców, wprowadzenie systemu zmianowego;
- rozszerzenia oferty zajęć dodatkowych a dzięki temu i czasu pracy przedszkola;
- dodatkową opiekę np. zorganizowanie pobytu dzieci w świetlicy.

Część rodziców (17 proc.) wyraziła natomiast zdecydowanie negatywne odczucia, oceniając zmiany za właściwie nieodczuwalne i niezauważalne. Co istotne, pozytywne wrażenia dotyczyły w dużej mierze respondentów, którzy nie mieli dzieci w wieku przedszkolnym. Badania przeprowadzone wśród przedstawicieli placówek przedszkolnych wykazały, iż odczucie wszechstronnych korzyści i pozytywnych zmian z wdrażanych projektów towarzyszyło 84 proc. z nich. Zarówno rodzice, jak i przedstawiciele przedszkoli funkcjonujących na obszarach wiejskich i w małych miastach (do 25 tysięcy mieszkańców), wskazali na najważniejsze ich zdaniem problemy:

- nadal mała liczba miejsc dla dzieci;
- słabo zorganizowana i nieprzystępna sieć placówek - znaczne odległości od domu.

Mimo wielu wdrażanych rozwiązań problemem pozostała dysproporcja między wskaźnikiem upowszechnienia wczesnej edukacji w mieście i na obszarach wiejskich. Odczuwalny efekt windy wskazuje, że wraz ze wzrostem ww. wskaźnika na wsi wzrasta również jego wysokość w mieście [WUP 2010].

Samorządy realizowały także projekty dotyczące rozszerzenia i urozmaicenia zajęć pozalekcyjnych. Pozytywne aspekty ich organizowania są niekwestionowane. Służą pobudzaniu aktywności edukacyjnej oraz umożliwiają wyrównanie różnic programowych. Badania wskazują jednak, iż niekiedy nieprzemyślane rozwiązania mogą przynieść również negatywne skutki. Barię stanowi w omawianym zakresie wątpliwa trwałość wdrażanych projektów lub ich nieadekwatność do rzeczywistych potrzeb. Przykład może stanowić rozszerzanie oferty zajęć szkolnych np. o naukę pływania, organizowanej tylko w trakcie zasilania budżetu samorządu ze środków programowych. Skala negatywnych efektów przerwania działań jest niewspółmiernie wysoka w porównaniu do pozytywnych odczuć z wprowadzenia ich do oferty zajęć szkolnych. Po drugie – z uwagi na zakres możliwości,

niejednokrotnie wprowadzana jest do oferty tak duża liczba zajęć, że skorzystanie z nich przez uczniów rzeczywiście zainteresowanych byłoby po prostu niemożliwe (np. z uwagi na ich równoległe prowadzenie). Pojawiającym się zatem problemem stała się w odniesieniu do projektów oświatowych ich adekwatność, ale także trwałość. Dane wskazują, że w przypadku projektów umożliwiających dofinansowanie zajęć pozalekcyjnych w Wielkopolsce najbardziej skorzystali uczniowie powiatów: kościańskiego, a najmniej ostrowskiego. Wpływ wsparcia z Europejskiego Funduszu Społecznego na realizację zadań pozalekcyjnych stwierdzono w 78 proc. szkół podstawowych i 84 proc. szkół gimnazjalnych. Samorządy właściwie nie były zainteresowane wdrażaniem projektów dotyczących przeciwdziałania zbyt wczesnemu zakończeniu edukacji. W przypadku tego typu działań bowiem grupę beneficjentów ostatecznych nie stanowią tylko uczniowie – właściwie zawsze niezbędne jest zaangażowanie całej rodziny dziecka zagrożonego wykluczeniem edukacyjnym [*ibid.*].

Zważywszy na fakt, iż podstawowym celem PO KL był wzrost poziomu zatrudnienia oraz osiągnięcie spójności społecznej należałoby podjąć inicjatywy, które pozwoliłyby na osiągnięcie tak sprecyzowanych celów. Priorytety edukacyjne powinny skupić się zatem na finansowaniu projektów dotyczących zapewnienia efektywnego zarządzania całym systemem oświatowym, doskonalenie programów kształcenia, wprowadzanie elementów innowacyjnych, dążenie do maksymalnej efektywności systemu doskonalenia kadr. Zadaniem zarówno wczesnej edukacji, jak i kształcenia obowiązkowego jest realizowanie działań przeciwdziałających wykluczeniu społecznemu oraz zbyt wczesnemu wypadaniu z procesu kształcenia.

Zakończenie

Jak podkreślają autorzy *Strategii rozwoju województwa wielkopolskiego do 2020 roku. Wielkopolska 2020* [Uchwała Nr XXIX/559/12...*op.cit.*] wysoki poziom rozwoju województwa (na tle innych polskich regionów) nie jest jednoznaczny z wewnątrzregionalną integracją. Wręcz przeciwnie – sytuacja Wielkopolski jest wewnętrznie zróżnicowana, co wskazuje na znaczne dysproporcje rozwojowe, w tym ograniczone jednych rejonów i niewspółmiernie wysokie innych (w tym zwłaszcza miasta Poznania). Wspomniana w pracy konkurencyjność regionów, stanowiąca fundament europejskiej polityki spójności wiąże się ściśle z uwzględnieniem realiów wewnętrznych. W konsekwencji bowiem, tylko w ten sposób możliwe jest niwelowanie słabszego stopnia rozwoju lokalnego wielu środowisk i osiągnięcie długofalowej konkurencyjności całego regionu. Fakt powyższych założeń, a także niższy na wsi poziom kapitału kulturowego i ludzkiego obliguje samorzady do zintensyfikowania działań w celu poprawy ich jakości i ograniczenia pojawiających się barier rozwojowych.

Wyniki przeprowadzonych badań wskazują na słuszność przyjętych w pracy hipotez badawczych. Pierwsza z nich – *Aktywność oświatowa gmin wiejskich wpływa na jakość lokalnego systemu edukacji* została zweryfikowana pozytywnie. Jednym z założeń skierowania działań edukacyjnych ku szczeblom samorządowym było stworzenie gminnej polityki oświatowej adekwatnej do lokalnych potrzeb. Wyposażenie gmin w instrumenty o charakterze organizacyjnym, ekonomicznym i społecznym miało na celu umożliwienie podjęcia działań sprzyjających tworzeniu pewnego zwartego systemu, który w pełni wpisze się w lokalne środowisko. O jego wysokiej jakości można mówić wówczas, gdy poszczególne elementy procesu są zbieżne z wizją społeczeństwa i jego postulatów. Przeprowadzone w toku niniejszej rozprawy badania, którymi objęto gminy wiejskie województwa wielkopolskiego wykazały, że działania podejmowane przez samorzady decydują o celach i założeniach lokalnej polityki oświatowej, wpływając na sytuację ucznia, szkoły, jej rolę w środowisku, kształtując tym samym jakość lokalnego systemu oświaty. Dowiedziono, że brak systematycznych, przemyślanych strategii i założeń przekłada się na deficyt działań adekwatnych do istniejących potrzeb, ograniczanie oferty placówek oświatowych, obniżenie standardu ich wyposażenia, osłabiając kontakt ucznia ze środowiskiem i społecznością, a w konsekwencji wpływając na niższy ich poziom. Znaczące niedostatki finansowe (o czym świadczy zarówno struktura wydatków badanych gmin, jak i fakt zgłaszania szerokich potrzeb inwestycyjnych) oraz niewielka aktywność w zakresie

pozyskiwania dodatkowych środków ze źródeł zewnętrznych wpływa na pogłębiające się problemy ekonomiczne, np. obniżanie stanu bazy infrastrukturalnej i generowanie coraz wyższych kosztów jej utrzymania.

Badane samorządy nie inicjowały w sposób wystarczający współpracy i konsultacji między placówkami oświatowymi, osłabiając powiązania między jednostkami tworzącymi lokalny system oświatowy. Zaniechanie ww. działań jest sprzeczne z uznaniem i akceptacją specyficznej roli nauczyciela w środowisku wiejskim (jego roli kulturotwórczej, kształtującej przywiązanie uczniów do miejsca pochodzenia, poczucia wrażliwości i szeroko pojętej tolerancji, a także obserwatora i diagnosty problemów społecznych), której waga wzrasta zwłaszcza w sytuacji kryzysu podstawowych wartości rodzinnych. Problem stanowi również zakres inicjatyw samorządowych podejmowanych w sytuacji istniejących na obszarach wiejskich nierówności w dostępie do kształcenia, osiągania niższych wyników przez uczniów szkół wiejskich, a także zagrożenia przedwczesnym wypadaniem z systemu szkolnego. Pojawia się pytanie - czy w przypadku rzeczywistych ograniczeń (o różnym podłożu: zarówno społecznych, jak i ekonomicznych), a także zmieniającej się sytuacji społeczno-gospodarczej gminy tworzą efektywny, elastyczny system edukacyjny. Zasadna wydaje się analiza skuteczności działań (szkoły i samorządu) eliminujących zagrożenia młodzieży (m.in. kulturą masową, sięganiem po używki czy osłabianiem więzi społecznych), np. poprzez organizowanie ciekawej oferty zajęć dodatkowych oraz dbałość o umożliwienie uczniom pełnego uczestniczenia w życiu szkoły.

Z przeprowadzonych badań wynika, że gminy organizują zajęcia pozalekcyjne, niemniej jednak system dowozu dzieci do szkół, obarczony problemami o zróżnicowanym podłożu, może ograniczać ich pełne uczestnictwo w spotkaniach. To z kolei pogłębia brak poczucia przywiązania do miejsca edukacji i osłabia więzi z rówieśnikami. Jednym z elementów skutecznej polityki oświatowej jest także wyrównywanie warunków kształcenia, poprzez zapewnienie odpowiedniej bazy infrastrukturalnej i narzędzi edukacyjnych. Wyniki badań przeprowadzonych w toku niniejszej rozprawy wskazują, że nie wszystkie szkoły wiejskie były wyposażone w takie elementy jak: biblioteka, pracownia komputerowa czy świetlica, a ich tworzenie uniemożliwiały realne ograniczenia budżetowe. Na obszarach wiejskich przede wszystkim należy podejmować działania skierowane ku redukowaniu istniejących nierówności społecznych m.in. poprzez aktywizowanie rodziny. Fakt większego narażenia mieszkańców wsi na zjawisko biedy i ubóstwa zostało dostrzeżone przez badane gminy (świadczy o tym znaczny odsetek samorządów udzielających wszechstronnego wsparcia uczniom znajdującym się w szczególnie trudnych warunkach), natomiast istniejące

potrzeby osób niepełnosprawnych (zarówno uczniów, jak i rodziców) nie były w pełni respektowane (odnotowano niewielki zakres działań w celu przystosowanie placówek do potrzeb niepełnosprawnych, nie organizowano także jednostek o zintegrowanym sposobie nauczania). Ponadto, fakt realizacji niewielu zadań w celu tworzenia nowych placówek wczesnej edukacji (w ponad połowie badanych gmin nie powstała żadna placówka tego rodzaju) stanowi kolejny czynnik pogłębiania dysproporcji w dostępie do kształcenia, w konsekwencji obniżający efektywność tworzonego systemu. Należy bowiem pamiętać, że rodzice dokonując wyboru miejsca kształcenia swojego dziecka biorą pod uwagę jakość jednostki oświatowej, a więc zarówno wyniki osiągane przez uczniów szkoły, jak i jej ofertę, warunki i narzędzia pracy, stan bazy lokalowej i otwartość na społeczny dialog. Ponadto, na ww. poziom kształcenia przekłada się także przyjęta koncepcja nadzoru sprawowanego przez organ prowadzący. Badane gminy stosowały w niewielkim zakresie narzędzia skutecznego zarządzania, jakimi są w przypadku oświaty: formalne analizy systemu oświatowego, oceny pracy placówek oświatowych czy doradcze wsparcie dla kadry zarządzającej szkołami w zakresie wprowadzania systemu jakości.

Podsumowując, żaden czynnik nie wpływa znacząco na kształt tworzonego systemu, ale ich zespół, świadczący o aktywności i odpowiedzialności samorządu za nałożone zadania, przekłada się na niwelowanie barier, wyrównywanie szans, kształtowanie postaw i kompetencji, rozszerzając ofertę, dostosowując ją do potrzeb i realiów lokalnych. Aby działania przełożyły się na wymierne efekty muszą być poprzedzone analizą, polegać na systematycznym wdrażaniu wielu kompleksowych zadań oraz ich stałym monitorowaniu.

W wyniku przeprowadzonych badań pozytywnie zweryfikowano również drugą przyjętą w niniejszej rozprawie hipotezę badawczą: *Szkoła wiejska, kształtując poziom kapitału ludzkiego i kapitału społecznego, stanowi narzędzie rozwoju lokalnego*. Potwierdzono, że szkoła wiejska pełni w środowisku lokalnym wiele rozlicznych funkcji, różniących ją od placówki miejskiej. Aktywność badanych gmin w zakresie zadań mających na celu zacieśnianie więzi społecznych, świadczy o świadomości i uznaniu za istotnej roli szkoły wiejskiej w środowisku lokalnym. Działania samorządów gmin wiejskich mają bezpośredni wpływ nie tylko na rozwój kapitału ludzkiego (poprzez tworzenie warunków pracy i oferty edukacyjnej dla mieszkańców), ale i kapitału społecznego (kształtując relacje między mieszkańcami, budując przywiązanie do miejsca pochodzenia, stanowiąc narzędzie diagnozy podstawowych problemów społecznych – np. będących skutkiem sytuacji materialnej rodziny, a także skupiając lokalne organizacje oraz pełniąc funkcje kulturalne, których niedostatek jest w omawianym środowisku niezaprzeczalny). W konsekwencji

podejmowane w szkole wiejskiej i wobec tej placówki działania mają wpływ na sytuację środowiska i społeczności, w której funkcjonuje, a w szerszym aspekcie i w perspektywie długofalowej - na rozwój środowiska lokalnego. Celem reformy oświaty z 1999 r. było jej wyraźne zbliżenie do potrzeb lokalnych. Fakt niedostosowania poziomu finansowania do szerokich zadań związanych z kształceniem, jakie oddelegowane zostały do samorządów, a także brak wykształcenia właściwych umiejętności organizacyjnych i zarządczych u zarządzających gminami, stał się znaczącą barierą rozwoju lokalnego. Wyniki przeprowadzonych badań wskazują, że samorzady wiejskie województwa wielkopolskiego podejmowały działania na rzecz pogłębiania więzi społecznych, otwierając się na społeczny dialog i współpracę. Warto jednak zauważyć, że niewielka część realizowała liczne, urozmaicone zadania, większość opierała się na rozwiązaniach podstawowych, nie w pełni korzystając z istniejących możliwości (np. w zakresie udostępniania bazy szkolnej i promowania placówek w środowisku lokalnym). Nie w pełni skuteczna była także aktywizacja organizacji pozarządowych, a zakres podejmowanej współpracy należy ocenić za niewystarczający. W specyficznym środowisku wiejskim, pozbawionym instytucji kulturalnych tak określona sytuacja może stać się barierą rozwoju kapitału kulturowego i jednocześnie stanowić czynnik odpływu mieszkańców do miast. Fakt niedostatków w wyposażeniu szkół, w tym zwłaszcza w zakresie nowych narzędzi techniki może ograniczać zdobycie umiejętności ich biegłej obsługi, a w konsekwencji ograniczać kreowanie innowacyjnych rozwiązań, jednocześnie wpływając na niższy poziom kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich. Co więcej, stosunkowo niewielki zakres realizowanych projektów oświatowych w ramach funduszy UE, w tym zwłaszcza dotyczących ograniczania nierówności edukacyjnych (m.in. w zakresie jakości systemu oświatowego, doradztwa, podnoszenia kwalifikacji nauczycieli, programów edukacyjnych, zajęć pozalekcyjnych) może obniżać jakość ww. kapitału, poprzez niewykorzystywanie istniejących szans podejmowania działań nowatorskich, innowacyjnych i opieraniu tworzonego systemu wyłącznie na znanych, sprawdzonych metodach. Zasadniczym faktem w realiach samorządowych jest kształtowanie lokalnej przestrzeni przez społeczność, zarówno przez dzieci, jak i dorosłych. Inicjatywy podejmowane w placówkach oświatowych aktywizujące mieszkańców mają szansę na przełożenie na inne ważne dziedziny, np. pobudzając przedsiębiorczość lokalną (tak deficytową zwłaszcza na obszarach wiejskich). Zadaniem samorządu w każdym środowisku jest redukcja istniejących niespójności poprzez budowanie trwałych więzi społecznych. Co prawda objęte badaniem samorzady wiejskie Wielkopolski właściwie reagowały na pojawiające się problemy społeczne, dostrzegając

sytuację najbardziej potrzebujących, ale warto zauważyć, że np. braki w wyposażeniu placówek (deficyt świetlic, stołówek, bibliotek), które uniemożliwiają spędzenie czasu między zajęciami a dojazdem do domu w odpowiednich warunkach, a także niewielkie zaangażowanie w potrzeby niepełnosprawnych mogą wpływać niekorzystnie na relacje między uczniem a szkołą, w skrajnych przypadkach determinując konieczność korzystania z jednostek funkcjonujących w innym miejscu. Ze względu na wagę procesu kształcenia w życiu człowieka, jakość polityki oświatowej, wpływająca na kształtowanie umiejętności, wiedzy i postaw powinna stanowić podstawę strategii rozwoju lokalnego.

Efekty polityki oświatowej można rozpatrywać z punktu widzenia ich bezpośredniego oddziaływania na sytuację społeczności wiejskiej (jako narzędzie kształcenia, rozwijania zainteresowań, miejsca pracy dla kadry pedagogicznej, oferty kulturalnej), ale także i pośredniego (tworzenie atrakcyjnego miejsca do zamieszkania, powoływania i funkcjonowania organizacji społecznych, zacieśniania więzi i współpracy między mieszkańcami, wykorzystania potencjału kulturowego wsi).

Ocena atrakcyjności oferty szkolnej jest zależna od stopnia jej adekwatności do oczekiwań współczesnego świata (gospodarki, środowiska, mieszkańców), a także do zróżnicowanego poziomu intelektualnego i społecznego uczniów. Potrzeby gospodarki są związane m.in. z kształceniem społeczeństwa informacyjnego, zgodnie z potrzebami rynku pracy. Oprócz zapewnienia wysokiej jakości edukacji, mieszkańcy wsi za priorytet uznają konieczność zorganizowania sieci placówek w bezpośredniej odległości od miejsca zamieszkania, zapewnienia stałych, bliskich kontaktów szkoły z rodziną, stałego dostępu do jej infrastruktury, a także możliwości oddziaływania społeczności na jej funkcjonowanie. Potrzeby uczniów są natomiast zróżnicowane, zależne od indywidualnej ich sytuacji, związanej np. ze stopniem niepełnosprawności, zagrożeniem dysfunkcją lub dotyczącej predyspozycji i zdolności. Potrzebą środowiska wiejskiego jest natomiast kształtowanie takich jego cech, które wpływałyby na wybór tego obszaru jako miejsca zamieszkania i realizowania w pełnym wymiarze potrzeb życiowych. Powyższy postulat stanowi dla samorządu lokalnego wyzwanie, zwłaszcza w sytuacji niewielkiej świadomości dziedzictwa kulturowego wsi.

Tylko 30 proc. objętych badaniem gmin wiejskich województwa wielkopolskiego korzystało z wymiany doświadczeń w zakresie edukacji jako skutecznego narzędzia rozwoju lokalnej oświaty. Tak niski odsetek jest niepokojący zwłaszcza z punktu widzenia roli tej

współpracy (wskazywanej niejednokrotnie w dokumentach i wytycznych europejskich)¹⁷ jako podstawowego narzędzia ww. rozwoju, opartego na analizie dobrych praktyk, niezależnego od sytuacji finansowej gminy. Komisja Europejska opowiada się, w realizacji planów oświatowych do roku 2020, za korzystaniem przede wszystkim z wymiany doświadczeń i dobrych praktyk. Podkreśla się rolę promowania uczenia się przez całe życie, realizowanego w ramach transnarodowych projektów, a także wagę i znaczenie promocji badań i rozwoju, nie zapominając o kontynuacji możliwości finansowania w ramach funduszy strukturalnych projektów infrastrukturalnych oraz poprawiających jakość kapitału ludzkiego, np. w zakresie szkolenia kadry pedagogicznej. Najtrudniejszy do zrealizowania wydaje się cel dotyczący wyeliminowania różnic między szkołami, zwłaszcza w sytuacji braku ich naturalnej współpracy.

Niepokojący jest również fakt, iż tylko 5 proc. spośród badanych gmin wiejskich województwa wielkopolskiego tworzyło odrębną strategię rozwoju oświaty jako zasadnicze narzędzie zarządzania lokalnym systemem kształcenia. Większość gmin (60 proc.) podejmowała cele strategiczne albo w dokumencie dotyczącym strategii rozwoju gminy (57 proc.), albo strategii polityki społecznej (3 proc.), jednakże jakość i zakres informacji zawartych w tego rodzaju dokumentach nie odpowiadała kompletnej analizie wymaganej wobec dokumentu o charakterze strategicznym. Strategie oświatowe dotyczyły diagnozy wszystkich elementów procesu kształcenia, skupiając się zarówno na potrzebach w zakresie infrastruktury oświatowej, jak i na zagadnieniach dotyczących bieżących problemów i barier, wskazując na konieczność podnoszenia jakości kształcenia i wyrównywania szans edukacyjnych uczniów szkół wiejskich. W odniesieniu do pozostałych dokumentów (np. rozdziałów strategii gminy dotyczących oświaty) prawie we wszystkich przypadkach skupiano uwagę na potrzebach inwestycyjnych w przedmiotowym zakresie. Wyniki przeprowadzonych badań wskazują zatem na istotną rolę planistyczną strategii rozwoju edukacji, która w sytuacji trudności finansowych samorządu sprzyja racjonalizacji ponoszonych wydatków, a także podejmowaniu działań wspierających lokalną oświatę, np. poprzez zasilanie jej ze źródeł zewnętrznych (stanowi możliwość planowania realizacji projektów finansowanych z funduszy zewnętrznych). Ponadto strategia, ze względu na zawarte w niej cele i konieczność monitorowania ich realizacji, stanowi jedyny instrument sprawozdawczy samorządu wobec społeczeństwa, biorącego udział w konsultacjach we

¹⁷ np. zasada tzw. sieciowania – działania w sieci powiązań – propagowana w ramach działania Leader w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich

wstępnym etapie jej formułowania. Może być jednocześnie traktowana jako metoda diagnozowania i rozwiązywania istniejących problemów społecznych.

Sytuacja w gminach posiadających strategie oświatowe pokazała, że przynoszą one wymierne korzyści nie tylko dla urzędników (wytyczając cele i zadania), ale i społeczeństwa (możliwość zapoznania się z planami samorządu w zakresie działań oświatowych). Ponadto, w celu monitorowania efektów przyjętych założeń, przynajmniej raz w roku, samorzady dokonywały ich weryfikacji, udostępniając mieszkańcom wyniki przeprowadzanych analiz. Praktykowane w pozostałych samorządach zapisy dotyczące oświaty zawierane w innych dokumentach stanowiły najczęściej o przyjętych ciekawych rozwiązaniach, nie wyrażały jednak precyzyjnych deklaracji, przemyślanej koncepcji działań. W takich przypadkach realizowano najczęściej roczne założenia, w zdecydowanej przewadze dotyczące inwestycji infrastrukturalnych. W związku z brakiem dogłębnej analizy i diagnozy nie było możliwe podjęcie działań stanowiących element długotrwałego, planowanego procesu.

Uznanie faktu kształtowania lokalnej przestrzeni przez samorząd stawia pytanie o stopień poczucia odpowiedzialności za zarządzanie i organizowanie tej przestrzeni, przejawiający się efektywnością i skutecznością podejmowanych działań. Aby wpłynąć zasadniczo na poprawę istniejącej sytuacji niezbędne wydaje się określenie nie tylko elementów stanowiących barierę rozwoju, ale także dokonanie próby określenia narzędzi usprawniających proces wdrażanych zmian. Finansowanie projektów oświatowych z funduszy unijnych w zakresie powoływania przedszkoli, doposażania szkół, podnoszenia kompetencji pracowników odpowiedzialnych za pozyskiwanie środków jawi się jako szansa niwelowania istniejących problemów. Za zasadnicze narzędzia lokalnej polityki oświatowej uznaje się współpracę rodziców, nauczycieli i lokalnych liderów, korzystanie z dobrych praktyk, ale także wspieranie innowacyjnych metod nauczania (np. wyjazdów studyjnych, organizowanie zajęć lekcyjnych w instytucjach działających lokalnie, np. urzędach). Zwiększanie liczby specjalistów wspierających pracę szkoły, wskazywane jest przez samorzady jako czynnik stanowiący również swoistą szansę. Barię rozwoju lokalnej oświaty, a w szerszym kontekście również rozwoju społeczno-gospodarczego gminy staje się obecnie niż demograficzny, migracja rodzin do miast, likwidacja szkół oraz problemy natury społecznej. Brak opieki nad dziećmi wynikający z nadmiernego obciążenia rodziców zajęciami zawodowymi, rosnące koszty utrzymania rodzin oraz zbytne zbiurokratyzowanie procesu pozyskiwania funduszy na utworzenie nowych placówek oświatowych wskazują samorządowcy jako istotne ograniczenia planowanych i wdrażanych zmian.

Rodzaj, wysokość i struktura ponoszonych wydatków oświatowych wskazują na specyfikę finansowania oświaty wiejskiej w Polsce. Przyznawana badanym samorządom wiejskim część oświatowa subwencji ogólnej była w zdecydowanej większości przypadków niewystarczającym źródłem finansowania zadań edukacyjnych. Ze względu na słabe wyposażenie szkół, a także niską jakość infrastruktury oświatowej w planach na kolejne lata samorzady uwzględniały przede wszystkim lub wyłącznie wydatki na ich modernizację. Sytuacja społeczna na obszarach wiejskich (większe niż w mieście zagrożenie ubóstwem) wpłynęła na wydatkowanie znacznych środków na pomoc materialną przeznaczaną dla uczniów. Specyfika badanych obszarów, związana z ponoszeniem wysokich kosztów na funkcjonujący system dowozu dzieci do placówek oświatowych, staje się szczególnie uciążliwa w kontekście niewielkiego poziomu (w porównaniu ze strukturą dochodów gmin miejskich czy miejsko-wiejskich) pozyskiwanych dochodów własnych. Fakt systematycznego awansu zawodowego nauczycieli wpływa jednocześnie na konieczność wypłaty coraz większych kwot wynagrodzeń dla kadry pedagogicznej.

Pomimo ciągłego wskazywania przez samorzady na nieadekwatną do potrzeb wysokość przyznawanych przez państwo środków na realizację zadań oświatowych, pozyskiwanie funduszy zewnętrznych na ww. cel należy uznać za niewielkie. Średni udział środków europejskich przeznaczonych na projekty typowo oświatowe w dochodach ogółem nie przekroczył w badanym okresie (2004-2010) wysokości 3 proc. Dane wynikające z przeprowadzonych w ramach niniejszej rozprawy badań potwierdzają nie tylko rzeczywiste niewystarczające zainteresowanie samorządów wiejskich Wielkopolski aplikowaniem o dodatkowe środki (co potwierdza odsetek złożonych wniosków), ale i o problemach z przygotowaniem projektów i skutecznym ich wdrażaniem. Brak odpowiednich kompetencji przez kadrę odpowiedzialną za pozyskiwanie funduszy zewnętrznych stał się jednym z zasadniczych ograniczeń możliwości znaczącego zasilenia gminnego budżetu.

Doświadczenia wdrażania działań współfinansowanych z funduszy europejskich wynikające z perspektywy finansowej 2004-2006, wskazywały, że na trwałość realizowanych projektów będą miały wpływ takie czynniki jak: predyspozycje samorządów do pozyskiwania środków, właściwie przygotowana i odpowiedzialna kadra, możliwości finansowe beneficjentów, aktywność i skuteczność we współpracy lokalnie działających instytucji, organizacji i podmiotów, a także sprecyzowane założenia przyjętej lokalnie polityki oświatowej. Wyniki przeprowadzonych przeze mnie badań, obejmujących również kolejną perspektywę finansową, potwierdzają ówczesne przypuszczenia.

Oferta funduszy zewnętrznych w zakresie oświaty dotyczyła szerokich jej aspektów, w tym pobudzania aktywności środowisk lokalnych i ich zaangażowania w realizację zadań, działań szkoleniowych, informacyjno-promocyjnych oraz doradczych, służących zaangażowaniu mieszkańców w proces przygotowania koncepcji rozwoju obszarów wiejskich. Ponadto możliwe było pozyskanie środków na badanie systemu oświaty, podnoszenie efektywności kształcenia oraz dostosowanie systemu edukacji do potrzeb rynku pracy. Istniała także szansa doskonalenia kadry pedagogicznej, tworzenia programów nauczania, rozwoju systemu doradztwa edukacyjno-zawodowego oraz upowszechniania wczesnej edukacji. Celem powoływania licznych programów było jednocześnie wyrównywanie szans edukacyjnych, podnoszenie jakości kształcenia, a także modernizowanie bazy oświatowej. Niemniej jednak, pomimo szerokiej oferty, aktywność badanych gmin w realizacji ww. projektów była niewystarczająca. Żaden z programów nie cieszył się wyraźnie większym zainteresowaniem. Wskazuje to na fakt braku wykorzystania możliwości w zakresie poprawy istniejących warunków, a jednocześnie na zróżnicowanie potrzeb samorządów wiejskich.

Mimo niezadowalającego poziomu wykorzystania funduszy UE, w badanym okresie (w dwóch kolejnych perspektywach finansowych) nastąpił wzrost liczby gmin realizujących projekty, których celem było wyrównywanie szans edukacyjnych. Charakteryzowały się one jednocześnie większym zróżnicowaniem, co może świadczyć o wadze przypisywanej tego rodzaju działaniom. Pomimo podejmowania ww. rodzaju przedsięwzięć, nadal nie są realizowane wszelkie niezbędne postulaty, w tym dotyczące ułatwienia dostępu do edukacji dzieciom niepełnosprawnym oraz przygotowania nauczycieli do wsparcia uczniów o szczególnych potrzebach.

Stopień aktywności samorządu należy pojmować w aspekcie rodzaju podejmowanych działań i wykorzystywanych w tym celu dostępnych narzędzi. Przykładem tego może być fakt, iż praktycznie te same gminy, które dokonywały oceny jakości pracy szkół (23 proc.) korzystały również z wymiany doświadczeń (30 proc.) – 1/4 spośród badanych. Wniosek z przeprowadzonych badań wskazuje, że co czwarta badana gmina dostrzegała różne możliwości monitorowania i poprawy efektywności realizowanych zadań w zakresie oświaty, wykorzystując w tym celu rozmaite instrumenty. Wskazany odsetek jest nadal niewystarczający zwłaszcza w kontekście uznania edukacji za priorytetowy sektor i czynnik rozwoju.

W sytuacji zagrożenia niżem demograficznym i likwidacji wielu placówek oświatowych (w ponad 1/4 spośród objętych badaniem gmin wiejskich Wielkopolski

w okresie 2004-2010 zlikwidowano co najmniej 1 placówkę oświatową) oraz dokonywania przez rodziców wyboru szkół miejskich, podejmowanie szerokich działań promocyjnych wydaje się wskazane i pożądane. Znaczny odsetek samorządów podejmujących działania promocyjne świadczy o świadomości znaczenia tego rodzaju narzędzia w tworzeniu trwałych relacji między mieszkańcami a instytucjami funkcjonującymi w lokalnym środowisku. Jednakże podejmowanie innowacyjnych, szerokich działań, będących wyrazem przyjętej szerszej koncepcji, tylko przez 1/5 z nich wskazuje na konieczność podnoszenia świadomości odnośnie wagi i znaczenia tego rodzaju instrumentów rozwoju lokalnego. Niezbędne zatem wydaje się podjęcie zintensyfikowanych działań w celu pełnego wykorzystania powyższych narzędzi.

Pomimo faktu, iż w gminach wiejskich stopień upowszechnienia wczesnej edukacji jest nadal niższy niż w środowiskach miejskich (głównie z powodu braku placówek wczesnej edukacji) w zdecydowanej większości badanych gmin wiejskich województwa wielkopolskiego nie powstała żadna jednostka tego rodzaju. Sytuacja jest niepokojąca zwłaszcza z uwagi na fakt, iż działania podejmowane na wczesnym etapie rozwoju dziecka są najefektywniejsze, a także z uwagi na brak społecznej zgody (głównie ze względu na niższe niż w mieście dochody) na powoływanie na terenach wiejskich droższych placówek prywatnych. W gminach skutecznie wdrażających projekty współfinansowane ze środków europejskich działania związane z upowszechnieniem wczesnej edukacji były wskazywane niejednokrotnie jako zasadniczy cel ich realizacji. Wskaźnik dotyczący liczby samorządów, na których obszarze powołano nowe placówki edukacji i opieki nad dzieckiem, stoi w sprzeczności z założeniami europejskiej strategii rozwoju, które za jeden z podstawowych celów wskazują (do 2020 r.) tworzenie miejsc kształcenia najmłodszych, zwłaszcza w środowiskach pod tym względem zaniedbanych.

Przyjmując, że czynnikiem decydującym o rozwoju społeczno-gospodarczym jest kapitał ludzki, na który składa się m.in. wiedza i umiejętności – należy szczególnie dbać o przebieg procesu kształcenia, wpływający na poziom pozyskiwania tej wiedzy. Fakt zapewnienia wczesnej edukacji jest jednym z najważniejszych elementów rozwoju dziecka. Z wyników dostępnych badań wynika, że w Polsce nie dba się należycie o szeroki dostęp najmłodszych dzieci (3-4 letnich) do edukacji. Państwo podejmuje działania mające na celu poprawę sytuacji, zmieniając zasady finansowania, w tym również działalności placówek niepublicznych, niemniej jednak wdrażany proces jest długotrwały, a jego efekty będą odczuwalne za kilka lat.

W polskiej mentalności zakorzenione jest uznanie wczesnej edukacji za element opieki nad dzieckiem, rzadziej pojmowana jest ona jako ważny etap kształcenia. Częściową winę za taki stan ponosi MEN z uwagi na wprowadzanie w życie nieprzemyślanych rozwiązań, wycofujący się z planów lub zmieniający podjęte decyzje. Taka destabilizacja nie sprzyja wprowadzaniu zasadniczych przemian, generując silny opór różnych środowisk, w tym rodziców.

Szkoły wiejskie nadal pozostają mniej konkurencyjne w porównaniu do miejskich. Znikomy odsetek prowadzi oddziały integracyjne, niewielu nauczycieli korzysta z możliwości kształcenia w celu poprawy efektywności pracy z uczniem o szczególnych potrzebach. Ograniczona jest oferta zajęć pozalekcyjnych, do których dostęp uczniów wiejskich jest w wielu przypadkach utrudniony. Słabsze jest wyposażenie w narzędzia kształcenia i poziom istniejącej infrastruktury, o czym świadczy fakt wskazywania przez badane samorzady ogromnych potrzeb w tym zakresie.

Ze względu na brak środków finansowych 1/5 spośród badanych gmin w całym analizowanym okresie (2004-2010) nie realizowała żadnej inwestycji infrastrukturalnej na rzecz oświaty, a tylko 8 proc. z nich podejmowało przedsięwzięcia w celu obniżenia kosztów funkcjonowania placówek. Ww. dane wskazują m.in. powód ponoszenia wysokich wydatków na funkcjonowanie jednostek – wysokie koszty utrzymania wynikają często z przestarzałych, nieekonomicznych metod ich eksploatacji (np. ogrzewania). Co więcej, gminy wskazują, że fakt stałego wzrostu wydatków na cele oświatowe uniemożliwia realizację pozostałych inwestycji. Przeprowadzone w toku niniejszej rozprawy badania potwierdzają opinie nauczycieli o niepełnej bazie materialnej szkół wiejskich. Mimo dokonywania założeń dotyczących poprawy elementów infrastruktury okołooswiatowej, ich rzeczywista realizacja odbiega od planów, a w konsekwencji jej stan nie jest wystarczający. Dane GUS dotyczące roku szkolnego 2011/2012 wskazały, że 2 na 5 placówek szkolnych na obszarach wiejskich nadal nie posiadało sali gimnastycznej. Może to świadczyć o braku skuteczności w realizacji zadań, słabym planowaniu bądź formułowaniu teoretycznych założeń bez rozpoznania możliwości. Najczęściej wskazywaną przyczyną niepodjęcia skutecznych działań w tym zakresie, wskazywaną przez gminy, są ograniczenia finansowe.

Nadal nie wszyscy uczniowie mogą korzystać z oferty zajęć pozalekcyjnych. Co prawda w 70 proc. samorządów deklarowało dostosowanie systemu dowożenia do szkół do potrzeb uczniów, niemniej jednak dotyczyło ono harmonogramu zajęć obowiązkowych. Co więcej, tylko 1/3 samorządów uznaje organizację dojazdów za bezproblemową (z punktu widzenia organizacji, kosztów i logistyki). Niewiele szkół zapewnia z kolei ciepły posiłek na

stołówce i miejsce w świetlicy szkolnej. Samorządy, organizując system dowożenia dzieci do szkół, uwzględniają w pierwszej kolejności wysokość kosztów ponoszonych na ten cel, w ten sposób ograniczając wyraźnie możliwość korzystania z placówek w pełnym wymiarze.

Badane gminy nie pozostawały obojętne na trudne sytuacje życiowe, zwłaszcza materialne, uczniów zamieszkujących na ich terenie. Aktywnie realizowały zadania związane z finansowaniem posiłków, przyznawaniem stypendiów czy też zakupu podręczników. Znaczny odsetek badanych gmin w szerokim stopniu (w odniesieniu do danych dotyczących liczby mieszkańców wsi zagrożonych ubóstwem) odpowiadał na potrzeby w tym zakresie, przyczyniając się nie tylko do wyrównywania szans edukacyjnych, ale i życiowych, niwelując w znacznym stopniu istniejące problemy natury społecznej.

Poza kapitałem ludzkim na rozwój lokalny ma wpływ również potencjał kapitału społecznego – przejawiający się w potrzebie współdziałania i współpracy, motywacji, przedsiębiorczości, predyspozycjach zawodowych członków społeczności. Wiąże się on również z poziomem rozwoju kulturalnego, który na obszarach wiejskich jest i tak deficytowy. Niezbędna zatem jest aktywność rodziców, współpraca między szkołą i organizacjami i instytucjami lokalnymi. Istotne są także działania kadry pedagogicznej oraz pracowników szkół. Współpraca lokalna staje się niezbędna przy wdrażaniu skutecznych działań, w odniesieniu do dziedzin podlegających szczególnemu zainteresowaniu i ocenie społecznej (wymagających tzw. zgody społecznej). Wynikający z badań średni poziom zaangażowania lokalnych organizacji na rzecz oświaty świadczy o deficycie kapitału społecznego. Zmiany społeczne są niewątpliwie najtrudniejsze do wprowadzenia i długotrwałe. Przyczyną skrajnie nieaktywnych postaw wydaje się mentalność mieszkańców wsi, generująca bierność w organizowaniu i prowadzeniu działalności społecznych. W związku z tym, w środowiskach wiejskich należy tym bardziej pobudzać aktywne postawy i potrzebę współpracy. Aby w środowisku lokalnym miały szanse powstawać innowacje, kumulować się siły, korzystanie wyłącznie z rozwiązań spoza obszaru wydaje się niewystarczające, ze względu na fakt, iż rozwiązania zewnętrzne nie w pełni oddają jego rzeczywiste potrzeby.

Niewielkim zainteresowaniem cieszyły się w badanych gminach możliwości podnoszenia kompetencji nauczycieli w zakresie edukacji dzieci zdolnych lub uczniów słabszych. W *Strategii Rozwoju Wielkopolski* wskazano, że uczniowie tego regionu rzadko osiągnęli wyniki stanowiące czołowe noty w kraju. Istnieje prawdopodobnie związek między brakiem odpowiedniego przygotowania nauczycieli w zakresie potrzeb uczniów ze szczególnymi potrzebami (w tym również bardzo zdolnych), a osiąganymi efektami

kształcenia. Wyniki badań, wskazują również, że niewielka grupa polskich gimnazjalistów osiąga najwyższe noty, co w odniesieniu do uczniów szczególnie zdolnych stanowić może o nieodpowiedniej metodzie ich kształcenia. W niewielkim stopniu pobudzane są zdolności i talenty poprzez tworzenie ciekawej oferty zajęć pozalekcyjnych i pozaszkolnych, które miały stanowić narzędzie nawiązywania relacji między szkołą a środowiskiem lokalnym. Coraz słabsze zaangażowanie rodziców może wpływać na pogłębianie tzw. „widma przeciętności”.

Obecnie podkreśla się fakt wpływu poziomu wykształcenia na adaptacje nowych technologii i innowacji, które są gwarantem rozwoju i konkurencyjności regionów. Rozwijająca się gospodarka oparta na wiedzy wymaga biegłości w zmieniającej się technologii informacyjno-komunikacyjnej. Z przeprowadzonych badań wynika, że szkoły wiejskie nie są odpowiednio wyposażone, co więcej, nie planuje się nawet ich doposażenia, wskazując na deficyt finansów gmin. Samorządy wskazują na coraz lepsze wyposażenie szkół w sprzęt komputerowy, nie biorąc jednak pod uwagę faktu, iż najczęściej nie jest on narzędziem najnowszych technologii. Szkoły nie są doposażone w pomoce dydaktyczne przeznaczone do nauki przedmiotów przyrodniczych. Fakt ten może wpływać nie tylko na brak zainteresowania ww. rodzajem przedmiotów, ale w konsekwencji na odchodzenie od analogicznych kierunków studiów w przyszłości.

Autonomia samorządów w kształtowaniu lokalnej polityki oświatowej miała na celu dostosowanie jej założeń do problemów istniejących w poszczególnych środowiskach. Z uwagi na brak standardów, a także odpowiedniego poziomu środków wpłynęła na jej przestrzenne zróżnicowanie i skupianie uwagi na finansowaniu pracy placówek, rzadziej wypracowaniu metod zarządzania i poprawy jakości procesu.

Wyniki przeprowadzonych badań dowodzą istnienie wysokiego stopnia zagrożenia brakiem dostępu mieszkańców wsi do instytucji kultury. Sytuacja ta musi ulec poprawie, ponieważ według założeń europejskich kontakt z kulturą kształtuje kluczowe kompetencje, tj. komunikację, innowacyjność, aktywność, współpracę, a także współuczestniczenie w działaniach społecznych. Deficyt urozmaiconych działań oświatowych podejmowanych przez organizacje pozarządowe funkcjonujące na obszarze samorządów objętych badaniem świadczy o tym, że nie jest wykorzystywany w pełni ich potencjał. W niewielkiej grupie badanych samorządów wiejskich Wielkopolski organizacje pozarządowe prowadziły aktywne, szerokie działania na rzecz oświaty. W związku z tym niezbędne wydaje się podjęcie przez samorządy radykalnych działań w celu aktywizowania działalności NGO w Polsce.

Z przeprowadzonych badań wynika, że istnieje konieczność dbałości o jakość kształcenia od najmłodszych lat. Problem środowisk wiejskich dotyczy głównie dystansu w zakresie wyników kształcenia między miastem i wsią, stanowiących efekt nierównego dostępu do edukacji. Fakt podejmowania działań w celu poprawy sytuacji oświaty wiejskiej powinien uwzględniać konieczność edukowania społeczeństwa w celu zwiększenia zatrudnienia w dziedzinach opartych na wiedzy i elastycznego dostosowywania umiejętności do zmieniających się potrzeb rynku pracy. Podejmowane przedsięwzięcia, zwłaszcza lokalnie, powinny brać pod uwagę wskazany harmonogram i poziom niezbędnych do osiągnięcia europejskich wskaźników.

Przeprowadzone w ramach niniejszej pracy badania, a także dokonane analizy literatury i dostępnych danych pozwoliły, poprzez ocenę aktywności samorządów wiejskich Wielkopolski, na zrealizowanie zasadniczego celu rozprawy, jakim była identyfikacja procesu kształcenia na obszarach wiejskich, w kontekście budowania kapitału ludzkiego i kapitału społecznego. Zrealizowane zostały również cele szczegółowe dotyczące zidentyfikowania barier edukacyjnych na obszarach wiejskich, określenia roli inicjatyw oświatowych organizacji społecznych na tychże obszarach, zdiagnozowania specyfiki finansowania oświaty wiejskiej, a także określenia stopnia absorpcji funduszy zewnętrznych w zakresie istniejących możliwości poprawy jakości oświaty wiejskiej.

Zestawienie działań edukacyjnych podejmowanych przez polskie samorzady ze strategicznymi założeniami europejskimi wskazują na zbieżność w ich kierunkach, podkreślenia wymaga jednak zbyt wolne tempo wdrażanych w Polsce zmian. W związku z tym za niezbędne należy uznać stałe monitorowanie sytuacji, w tym przez powołane w tym celu krajowe instytucje i podmioty. Tylko systematyczna analiza stanowi szansę skutecznego reagowania na zagrożenie, jakie stanowi obecnie brak realizacji założonego harmonogramu działań oświatowych.

Bibliografia

Adamowicz, M., 2003, *Kształtowanie rozwoju lokalnego*, w: Adamowicz, M., *Strategie rozwoju lokalnego*, T.II, Aspekty instytucjonalne, Wydawnictwo SGGW, Warszawa, s. 11-22

Adamowicz, M., Nowak, A., 2006, *Rola szkół wiejskich w rozwoju polskiej wsi*, w: *Zrównoważony i trwały rozwój wsi i rolnictwa*, Prace Naukowe nr 39, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu, s. 137-149

Arak, P., Ivanov, A., Peleah, M., Płoszaj, A., Rakocy, K., Rok, J., Wyszowski, K., 2012, *Krajowy Raport o Rozwoju Społecznym. Polska 2012. Rozwój regionalny i lokalny*, United Nations Development Programme, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego - Biuro Projektowe UNDP w Polsce, Warszawa, www.ewaluacja.gov.pl/Dokumenty_ewaluacyjne/Documents/raport_undp_2012_lhdi_20420123.pdf [dostęp: 2.04.2014 r.]

Badinger, H., Tondl, G., 2002, *Trade, Human Capital and Innovation: The Engines of European Regional Growth in the 1990s*, IEF Working Paper Nr. 42, Research Institute for European Affairs, University of Economics and Business Administration, Vienna

Bal-Woźniak, T., 2005, *Kapitał intelektualny fundamentalnym warunkiem powodzenia regionalnych strategii innowacji*, w: Woźniak, M.G. (red.), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Kapitał ludzki i intelektualny*, Zeszyt nr 7, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów, s. 151-167

Banach, Cz., 1998/1999, *Strategia i zadania edukacji w integracji Polski z Europą*, Nowe w Szkole nr 1, s. 10-12

Barnett, W. S., 2004, *Maximizing Returns from Pre-Kindergarten Education*, Conference on Education and Economic Development, Federal Reserve Bank of Cleveland, National Institute for Early Education Research, November 19, www.nieer.org/resources/files/PreschoolInvestmentReturns.pdf [dostęp: 20.12.2013 r.]

Barro, R.J., 2001, *Human Capital and Growth*, American Economic Review, 91(2), s. 12-17

Becker, G. S., 1975, *Human Capital*, NBER, New York

Becker, G. S., Murphy, K. M., Tamura, R., 1990, *Human Capital, Fertility, and Economic Growth*, The Journal of Political Economy, vol. 98, no.5, Part 2: The Problems of Development, s. 12-37

Becker, G.S., Murphy, K.M., Tamura, R., 1993, *Human Capital, Fertility, and Economic Growth*, w: Becker, G.S., *Human Capital*, The University of Chicago Press, London, s. 323-349

Bednarek, K., Totoń, P., Wlazło, S., 2002, *Ocena reformy oświatowej w opinii nauczycieli i dyrektorów szkół*, Instytut Badań w Oświacie, Wrocław

- Białecki, I., 1999, *Nierówności edukacyjne w Polsce*, Nauka i Szkolnictwo Wyższe, nr 14, s. 19-41
- Białek-Graczyk, M. (red.), 2006, *Dobre praktyki - małe dziecko w Polsce, doświadczenia organizacji pozarządowych*, Fundacja Rozwoju Dzieci im. J. A. Komeńskiego, Warszawa
- Bieńczycka, J., 1960, *Dziecko wsi i dziecko miasta (Sprawozdanie z badań ankietowych)*, Wieś Współczesna nr 9, s. 91-102
- Bils, M., Klenow, P.J., 2000, *Does schooling cause growth?* American Economic Review, vol. 90, no. 5, s. 1160-1183
- Błachnicki, B., 1979, *Pracownicy przemysłu wobec egalitaryzmu*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław
- Blumsztajn, A., 2008, *Dlaczego warto inwestować w edukację małych dzieci*, w: Ogrodzińska, T., Białek-Graczyk, M. (red.), *Dobry start. Jak wprowadzać alternatywne formy wczesnej edukacji?*, Fundacja Rozwoju Dzieci im. Komeńskiego, Warszawa, s. 5-11
- Bogacz, J., 1965, *Wykorzystanie siły roboczej w indywidualnych gospodarstwach chłopskich*, Roczniki Nauk Rolniczych, Wydział Nauk Rolniczych i Leśnych, Polska Akademia Nauk, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, t. 117 Seria D, Warszawa
- Bogucka, D. (red.), 1985, *Dorobek 40-lecia PRL w dziedzinie oświaty*, Instytut Kształcenia Nauczycieli w Warszawie, Oddział Doskonalenia Nauczycieli w Koszalinie, Wydawnictwo Oddziału Doskonalenia Nauczycieli, Słupsk, Koszalin
- Boni, M. (red.), lipiec 2009, *Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, <http://zds.kprm.gov.pl/przehladaj-raport-polska-2030> [dostęp: 22.07.2012 r.]
- Bontis, N., 2004, *National Intellectual Capital Index: A United Nations Initiative for the Arab Region*, Journal of Intellectual Capital, vol. 5, no. 1, s. 13-39
- Borowicz, R., Kwieciński, Z., 1977, *Młódzież wobec własnej przyszłości i perspektyw życia na wsi: trzy sondaże diagnostyczne*, IRWiR, Wydawnictwo Naukowe PAN, Warszawa
- Bossak, J., 2008, *Konkurencyjność gospodarki Polski a proces integracji europejskiej i rozwoju gospodarki opartej o wiedzę*, w: Michalski, T., Piech, K. (red.), *Konkurencyjność Polski w procesie pogłębiania integracji europejskiej i budowy gospodarki opartej na wiedzy*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa, s. 529-715
- Bourdieu, P., 1980, *Le capital social*, Actes de la Recherche en Sciences Sociales, vol. 31
- Brańska, E., 2004, *Obowiązek edukacyjny sześciolatków*, Wychowanie w przedszkolu, 7/2004, s. 3-7
- Bratnicki, M., Strużyna, J. (red.), 2001, *Przedsiębiorczość i kapitał społeczny*, Prace naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice, 2001

Brol, R., 1998, *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*, w: Obrębalski, M. (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 785, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław, s. 11-15

Brzezińska, A.I., 2008, *Nauczyciel jako organizator społecznego środowiska uczenia się*, w: Filipiak, E. (red.), *Rozwijanie zdolności uczenia się. Wybrane konteksty i problemy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego UKW, Bydgoszcz, s. 35-50

Buzek, J., 1999, *Chcemy gruntownie przebudować system edukacyjny*, Wypowiedź premiera Jerzego Buzka na spotkaniu Rady Konsultacyjnej ds. Reformy Edukacji Narodowej – 7 stycznia, www.poprzedniastrona.premier.gov.pl/archiwum/7810_7879.html [dostęp: 10.12.2012 r.]

CBOS: *Polacy przeciwni postąpieniu sześciolatków do szkół. I chcą referendum*, Gazeta Wyborcza, 1 lipca, wyborcza.pl/1,75478,14202298,CBOS_Polacy_przeciwni_poslaniu_szesciolatkow_do_szkol_.html, opublikowano 1.07.2013 r. [dostęp: 1.03.2014 r.]

Centralna Komisja Egzaminacyjna, Okręgowe Komisje Egzaminacyjne, 2009, *Informator z aneksem dla uczniów ze specyficznymi trudnościami w uczeniu się. Sprawdzian w klasie szóstej szkoły podstawowej przeprowadzany od roku szkolnego 2009/2010*, Warszawa, www.cke.edu.pl/file/Informatory/informator_od_2009_4.pdf [dostęp: 10.11.2013 r.]

Centralna Komisja Egzaminacyjna, Okręgowe Komisje Egzaminacyjne, 2010a, *Informator o egzaminie gimnazjalnym od roku szkolnego 2011/2012*, www.cke.edu.pl/images/stories/0012_Gimnazjum/100826_Informator_gimnazjalny.pdf [dostęp: 01.02.2014 r.]

Centralna Komisja Egzaminacyjna, 2010b, *Osiągnięcia uczniów kończących gimnazjum w 2010 roku*, www.testygimnazjalne.com.pl/pdf/egzamin_gimnazjalny_2010_raport.pdf [dostęp: 30.08.2010 r.]

Centralna Komisja Egzaminacyjna, 2010c, *Osiągnięcia uczniów kończących szkołę podstawową w roku 2010. Sprawozdanie ze sprawdzianu 2010*, http://www.cke.edu.pl/images/stories/001_Sprawdzian_2010/sprawdzian_2010_spr.pdf [dostęp: 30.08.2010 r.]

Centralna Komisja Egzaminacyjna, 2013a, *Osiągnięcia uczniów kończących szkołę podstawową w roku 2013, Sprawozdanie ze sprawdzianu 2013*, www.cke.edu.pl/images/files/sprawdzian/informacje_o_wynikach/Sprawdzian_2013_1.pdf [dostęp: 1.03.2014 r.]

Centralna Komisja Egzaminacyjna, 2013b, *Wyniki egzaminu gimnazjalnego 2013 w zależności od lokalizacji szkoły*, www.cke.edu.pl/files/file/Egzamin-gimnazjalny-2013-Lokalizacja.pdf [dostęp: 10.02.2014 r.]

Chałasiński, J., 1969, *Rewolucja młodości: studia o awansie młodego pokolenia wsi i integracji narodu polskiego*, Ludowa Spółdzielcza Wydawnicza, Warszawa

- Chądzyński, J., Nowakowska, A., Przygodzki, Z., 2007, *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, CeDeWu, Warszawa
- Chodnicki, J., Grondas, M., Kołodziejczyk, A., Królikowski, J., 1999, *Ocenianie*, Program Nowa Szkoła, Centralny Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli, Warszawa
- Ciccone, A., Fuente, A. de la, 2002, *Human capital in a global and knowledge-based economy*, Final report for Directorate-General Employment and Social Affairs, European Commission
- Cichoński, P., Goetz, M., 2011, *Wielkopolska: społeczny kontekst przemian regionalnej gospodarki*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań
- Cohen, D., Soto, M., 2001, *Growth and human capital: good data, good results*, OECD, Development Center Technical Paper no. 179
- Coleman, J.S., 1988, *Social Capital In the Creation of Human Capital*, The American Journal of Sociology, vol. 94, supplement: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure, s. 95-120
- Council of The European Union, 2012, *Education, Youth, Culture and Sport*, Brussels, February 10, Press Release 6335/12, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/educ/127945.pdf [dostęp: 10.04.2012 r.]
- Czapiński, J., 2009, *Diagnoza Szkolna 2009. Przemoc i inne problemy w polskiej szkole*, w: *Raport roczny Programu Społecznego "Szkoła bez przemocy"*, Grupa Wydawnicza Polskapress, Media Regionalne i Fundacja Orange, Warszawa, s. 22-117
- Czapiński, J. i in., 2013, *Główne wyniki i wnioski. Diagnoza Społeczna 2013. Warunki i Jakość Życia Polaków*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa, s. 16-29, ce.vizja.pl/en/issues/volume/7/issue/3.1 [dostęp: 10.03.2014 r.]
- Czyszkiewicz, R., 2006, *Kapitał ludzki jako czynnik rozwoju regionalnego*, w: Czyszkiewicz, R., Molewicz, M., *Kapitał ludzki – czynnik rozwoju regionalnego*, Tom IV Roczników rozwoju samorządów województwa zachodniopomorskiego 2003-2004, s. 14-20, <http://www.pomorzezachodnie.pl/doc/rocznik.pdf> [dostęp: 5.04.2012]
- Denek, E., 2001, *Płaszczyzny rozpatrywania samodzielności samorządu terytorialnego*, w: Denek, E. (red.), *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce*, Zeszyty Naukowe nr 7, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań, s. 7-27
- Denek, K., 1999, *Aksjologiczne aspekty edukacji szkolnej*, Wyd. A. Marszałek, Toruń
- Denek, K., 2002a, *Wspieranie i doskonalenie reformy systemu edukacji*, Wychowanie Na Co Dzień nr 1, s. 4-12
- Denek, K., 2002b, *Doskonalenie, wspieranie i promocja reformy systemu edukacji*, Toruńskie Studia Dydaktyczne t. 18., s. 138-156

Di Liberto, A., Symons, J., 2001, *Education and Italian Regional Development*, Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science, London

Dolata, R., 2001, *Procesy rekrutacji i dzielenia uczniów na oddziały w gimnazjach z perspektywy nierówności społecznych w edukacji*. Raport cząstkowy w ramach projektu *Drugi rok monitorowania reformy systemu oświaty* przygotowany na zlecenie Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu, Instytut Spraw Publicznych, grudzień, Warszawa, www.isp.org.pl/publikacje,61,289.html [dostęp: 10.10.2013 r.]

Dolata, R., 2005, *Najważniejsze wyzwania stojące przed polską oświatą; Analizy i Opinie*, nr 45, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa

Dolata, R., 2008, *Szkoła-segregacje-nierówności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa

Domański, S.R., 1993, *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa

Domański, R., 2000, *Miasto innowacyjne*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, t. CIX, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa

Edukacja: jest w niej ukryty skarb, 1998, raport dla UNESCO Międzynarodowej Komisji do spraw Edukacji dla XXI wieku pod przewodnictwem Delors, J., Al. Mufti I.; tłum. z franc. W. Rabczuk – Warszawa: Stowarzyszenie Oświatowców Polskich: Wydawnictwo UNESCO

Eming, M., 1996, *Young Early Child Development: investing In the future*, The World Bank, Washington

Encyklopedia PWN, <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo.php?id=3995573> hasło wiedza [dostęp: 20.02.2014 r.]

Encyklopedia PWN, <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/4575102/polska-oswiata-polska-rzeczpospolita-ludowa.html> [dostęp: 12.02.2013 r.]

European Commission, 2011, Commission Staff Working Document, *Progress Towards The Common European Objectives In Education And Training*, Indicators And Benchmarks 2010/2011, SEC (2011) 526

European Commission, 2013, *Compulsory Education in Europe 2013/2014*, Eurydice, www.eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/facts_and_figures/compulsory_education_EN.pdf [dostęp: 22.03.2014 r.]

Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, 2010, *O problemach nauczania języka angielskiego poza miastami*, 3 grudnia, www.efrwp.pl/raporty/show/year/2010 [dostęp: 28.05.2011 r.]

Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, 2012, *Bariera rośnie. Język angielski w gimnazjach wiejskich*, www.efrw.pl/raporty/show/year/2012 [dostęp: 5.05.2012 r.]

Eurydice, 2011, *Systemy edukacji w Europie – stan obecny i planowane reformy. Finlandia*, www.eurydice.org.pl/sites/eurydice.org.pl/files/finlandia.pdf [dostęp: 10.03.2013 r.]

Eurydice, 2013, *Systemy edukacji w Europie – stan obecny i planowane reformy. Polska*, eurydice.org.pl/sites/eurydice.org.pl/files/NSO_2013.pdf [dostęp: 20.02.2014 r.]

Fazlagić, A. J., 2003, *Marketingowe zarządzanie szkołą*, Centralny Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli, Warszawa

Florczak, W., 2007, *Kapitał ludzki a rozwój gospodarczy*, w: Welfe, W. (red.), *Gospodarka oparta na wiedzy*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 112-172

Fukuyama, F., 1997, *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, tłum. A. i L. Śliwa, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Wrocław

Gaczek, W. M., Komorowski, J. W., 2005, *Kapitał ludzki i społeczny regionu jako element rozwoju gospodarki opartej na wiedzy*, (w:) Gaczek, W. M. (red.), *Innowacje w rozwoju regionu*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Zeszyt 57, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań, s. 51-80

Gagacka, M., 2007, *Kapitał ludzki i społeczny a innowacyjność mikroprzedsiębiorstw*, w: Piech, K., Skrzypek, E. (red.), *Wiedza w gospodarce, społeczeństwie, przedsiębiorstwach: pomiary, charakterystyka, zarządzanie*, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa, s. 309-328

Galik, J., Krężel, B., Ząbkiewicz, L., Zubek, M., 2008, *Za rękę z Einsteinem. Edycja II. Przewodnik po projekcie*, Politechnika Gdańska, Wydział Fizyki Technicznej i Matematyki Stosowanej, Gdańsk, www.albert.mif.pg.gda.pl/download/przewodnik.pdf [dostęp: 02.02.2014 r.]

Gałuszka, K., 2003, *Funkcja redystrybucyjna finansów publicznych a proces decentralizacji systemu finansów publicznych w Polsce (zarys problemu)*, w: Patrzałek, L. (red.), *System finansów samorządu terytorialnego (wybrane problemy)*, Wydawnictwo WSB w Poznaniu, Poznań-Wrocław, s. 69-86

Gęsicki, J., 2002, *Przemiany w edukacji*, w: Marody, M. (red.), *Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 97-109

Glumińska-Pawlic, J., Sawicka, K., 2002, *Budżet Jednostki Samorządu Terytorialnego*, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra

Gońda, E., 2003, *Organizacyjne i finansowe aspekty działalności samorządowych przedszkoli w latach 1997-2001 (na przykładzie Gminy Wieluń)*, w: Denek, E. (red.), *Usługi społeczne w gospodarce samorządu terytorialnego w Polsce*, Zeszyty Naukowe Nr 38, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań, s. 109-139

Górowska-Fells, M., Kolasińska, E., Smoczyńska, A. (red.), 2007, *Wychowanie przedszkolne i niezawodowe kształcenie dorosłych jako istotne etapy procesu uczenia się przez całe życie w Europie*, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, maj, www.eurydice.org.pl/sites/eurydice.org.pl/files/wpnk.pdf [dostęp: 20.04.2010]

Grabowska, I., Kotowska I.E., 2009, *Warunki życia gospodarstw domowych. Edukacja. Status edukacyjny członków gospodarstw domowych*, w: Czapiński, J., Panek, T. (red.), *Diagnoza społeczna 2009. Warunki i Jakość Życia Polaków - Raport*, s. 89-92
www.diagnoza.com/pliki/raporty/Diagnoza_raport_2009.pdf [dostęp: 20.03.2014 r.]

Grabowska, I., Kotowska, I.E., 2011, *Warunki życia gospodarstw domowych. Edukacja. Status edukacyjny członków gospodarstw domowych*, w: Czapiński, J., Panek, T. (red.), *Diagnoza społeczna 2011. Warunki i Jakość Życia Polaków - Raport*, s. 95-100,
www.diagnoza.com/pliki/raporty/Diagnoza_raport_2011.pdf [dostęp: 20.03.2014 r.]

Grabowska, I., Węziak-Białowolska, D., Kotowska, I.E., Panek, T., 2013, *Warunki życia gospodarstw domowych. Edukacja i kapitał ludzki*, w: Czapiński, J., Panek, T. (red.), *Diagnoza społeczna 2013. Warunki i Jakość Życia Polaków – Raport*, s. 84-101,
ce.vizja.pl/en/issues/volume/7/issue/3.1 [dostęp: 24.03.2014 r.]

Grewiński, M., 2004, *Rozwój zasobów ludzkich w ramach programów UE jako element aktywnej polityki społecznej. Krytyczna analiza działań*, Biuletyn Informacyjny PTPS, Nr 1, s. 19-39

Grzeszkiewicz, B., 2005, *Edukacja przedszkolna – bariery i szanse*; w: Waśko, P., Wrońska, M., Zduniak, A. (red.), *Polski System Edukacji po reformie 1999 roku, Stan Perspektywy Zagrożenia*, Poznań – Warszawa, Dom Wydawniczy ELIPSA, s. 55-61

Gumkowska, M., Herbst, I., 2006, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2006*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa

Gumkowska, M., Herbst, J., Radecki, P., 2008, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2008*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa

GUS, 1988, *Rocznik statystyczny szkolnictwa 1987/88*, Seria: Roczniki Branżowe Nr 44, Warszawa

GUS, 2009a, *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2008/2009*, Warszawa,
www.stat.gov.pl/gus/5840_3430_PLK_HTML.htm?action=show_archive
[dostęp: 04.03.2012 r.]

GUS, 2009b, *Sytuacja gospodarstw domowych w 2008 r. w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych*,
www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/wz_budzety_gospodarst_domowych_w_2008.pdf [dostęp: 10.10.2012 r.]

GUS, 2010, *Podstawowe dane o stowarzyszeniach, podobnych organizacjach społecznych, fundacjach oraz społecznych podmiotach wyznaniowych działających w 2010 roku (SOF-1) – wstępne wyniki*; Departament Badań Społecznych i Warunków Życia oraz Urząd Statystyczny w Krakowie;
www.stat.gov.pl/gus/5840_11132_PLK_HTML.htm?action=show_archive
[dostęp: 12.12.2012 r.]

- GUS, 2012a, *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2011/2012*,
www.stat.gov.pl/gus/5840_3430_PLK_HTML.htm?action=show_archive
[dostęp: 12.03.2013 r.]
- GUS, 2012b, *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2012 r.*,
www.stat.gov.pl/gus/5840_908_PLK_HTML.htm?action=show_archive
[dostęp: 10.01.2014 r.]
- GUS, 2013a, *Zestawienie jednostek podziału terytorialnego – stan w dniu 1.01.2013 r.*,
www.stat.gov.pl/bip/36_PLK_HTML.htm [dostęp: 20 lipca 2013 r.]
- GUS, 2013b, *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2012/2013*,
www.stat.gov.pl/gus/5840_3430_PLK_HTML.htm [dostęp: 12.01.2014 r.]
- GUS, 2013c, *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2013 r.*,
www.stat.gov.pl/.../1_powierzchnia_i_ludnosc_przekroj_terytorialny_2013.pdf
[dostęp: 20.02.2014 r.]
- GUS, 2013d, *Ubóstwo w Polsce w świetle badań GUS, Studia i analizy statystyczne*,
www.stat.gov.pl/gus/5840_8292_PLK_HTML.htm [dostęp: 13.01.2014 r.]
- GUS 2014, *Warunki życia rodzin w Polsce*,
www.stat.gov.pl/gus/warunki_zycia_PLK_HTML.htm [dostęp: 1.02.2014 r.]
- GUS PRL, 1968, *Rocznik statystyczny szkolnictwa 1967/68*, Seria Roczniki Branżowe Nr 14,
Warszawa
- Guziejewska, B., 2007, *Subwencje i dotacje dla samorządu terytorialnego w polityce finansowej państwa*, *Gospodarka Narodowa* nr 4, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa, s. 71-89
- Guziejewska B., 2008, *Zewnętrzne źródła finansowania samorządu lokalnego. Teoria I Praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź
- Hanushek, E.A., Kimko, D.D., 2000, *Schooling, Labor Force Quality and the Growth of Nations*, *American Economic Review*, vol. 90, no. 5, s. 1184-1208
- Heckman, J.J., 2000, *Policies to foster human capital*, *Research in Economics*, vol. 54(1), s. 3-56
- Herbst, M., 2000, *Mechanizmy finansowania oświaty w Polsce – algorytm oświatowy a dopłaty samorządów do otrzymanej subwencji*; *Studia Regionalne i Lokalne*, Nr 3(3), s. 141-151
- Herbst, M., 2006, *Finansowanie edukacji elementarnej*, w: Szlendak, T. (red.), *Małe dziecko w Polsce – raport o sytuacji edukacji elementarnej*, Fundacja Rozwoju Dzieci, Warszawa, s. 163-171

Herbst, M., 2007, *Wpływ kapitału ludzkiego i społecznego na (krótkookresowy) wzrost gospodarczy w polskich podregionach*. w: Herbst, M. (red.), *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 166-203

Herbst, M., 2009, *Tworzenie i absorpcja kapitału ludzkiego w polskich miastach akademickich w kontekście realizacji Narodowej Strategii Spójności. Raport*
http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2007_2013/Documents/3_8_M_Herbst_Tworzenie_i_absorpcja_kapitalu_ludzkiego_w_pols.pdf [dostęp: 2.03.2012 r.]

Herbst, M., Herczyński, J., Levitas, A., 2009, *Finansowanie oświaty w Polsce - diagnoza, dylematy, możliwości*, Euroreg, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa

Idziak, W., 2006, *Szkoły wiejskie, jako ośrodki rozwoju lokalnego – specjalizacja szkół*, lipiec 2006; artykuł dostępny w internecie,
www.wioskitematyczne.org.pl/artykuly/Specjalizacja_szkol.pdf [dostęp: 20.02.2014 r.]

Instytut Badań w Oświacie, 2012, *Systemy finansowania zajęć pozalekcyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego*, Ośrodek Rozwoju Edukacji,
http://www.bc.ore.edu.pl/Content/464/systemy+finansowania+zajec+pozalekcyjnych+przez+samorzady_raport+.pdf [dostęp: 20.01.2014 r.]

Janc, K., 2004, *Znaczenie kapitału ludzkiego w procesach globalizacji*, w: Rdzanek, G., Stadtmüller, E. (red.), *Człowiek, region, państwo w procesach globalizacji, regionalizacji oraz integracji*, Oficyna Wydawnicza Arboretum, Wrocław, s. 71-82

Janc, K., 2007, *Wpływ kapitału ludzkiego na efektywność gospodarek lokalnych w Polsce – przykład zastosowania regresji przestrzennej*, w: Brezdeń, P., Grykień, S. (red.), *Regionalny wymiar integracji europejskiej*, t. IX, IGiRR, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław, s. 87-98

Jas, M., Łysak, K., 2009, *Fundusze unijne dla oświaty. Jak budować programy rozwojowe szkół by edukacja była skuteczna, przyjazna i nowoczesna? Poradnik beneficjenta*-Ministerstwo Edukacji Narodowej – Departament Funduszy Strukturalnych, Fundacja Fundusz Współpracy, Warszawa

Jeżowski, A., *Finansowanie publicznej oświaty samorządowej*, w: *Zarządzanie Oświatą. Poradnik dla gmin. Część I, eseje*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych School of Education (University of Birmingham) Brytyjski Fundusz Know-How, Warszawa, s. 25-36

Kabaj, M., 2010, *System kształcenia zawodowego i kierunki jego doskonalenia w warunkach integracji i wzrostu konkurencyjności: diagnoza i elementy programu szerszego wdrożenia dualnego systemu kształcenia w Polsce*, Zw. Rzemiosła Polskiego, Warszawa

Kammerman, S. B., 2001, *Early Childhood Education and Care: International Perspectives*, Testimony Prepared For The United States Senate Committee On Health, Education, Labor, And Pensions, March 27, www.childergo.com/childcare_senate_testimony.pdf [dostęp: 12.03.2014 r.]

Kamińska, K., 2003, *Jutro edukacji przedszkolnej*, *Wychowanie w przedszkolu*, nr 5, s. 259-264

Kamiński, A., 1994, *Reformowalność i potencjał rozwojowy ustrojów polityczno-ekonomicznych. Przypadek komunizmu*, w: Morawski, W. (red.), *Zmierzch socjalizmu państwowego. Szkice z socjologii ekonomicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 26-40

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 2011 r., *Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego*, projekt, 15 listopada,
<https://zds.kprm.gov.pl/aktualnosci/konsultacje-spoeczne-i-miedzyresortowe-strategii-rozwoju-kapitalu-ludzkiego> [dostęp: 20.12.2013 r.]

Kańduła, S., 2003, *Samodzielność finansowa samorządu gminnego w Polsce po 1993 roku*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań

Karpińska, A., 1999, *Drugoroczność: pedagogiczne wyzwanie dla współczesności*, Trans Humana, Białystok

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz.U.UE C 2007 303/01 z 14 grudnia 2007 r.

Kienig, A., 2005, *Koncepcje programowe w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Wychowanie w Przedszkolu, Nr 8, s. 4-7

Kłobuszewska, M., Kobus, M., Kopańska, A., Rokicka, M., Tomasik, M., Siergiejuk, M., 2013, *Analiza najważniejszych trendów w polskiej oświacie oraz szkolnictwie wyższym*, w: Chłoń-Domińczak, A., Federowicz, M., Sitek, M. (red.), *Raport o stanie edukacji 2012. Liczą się efekty*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa, s. 15-78

Knieć, W., Olszewski, M., 2011, *Specyfika finansowania oświaty wiejskiej*, w: *Forum Debaty Publicznej, Potencjał Obszarów Wiejskich Szansą Rozwoju; spotkanie drugie, Szanse edukacyjne na obszarach wiejskich*, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, 15 czerwca, www.prezydent.pl/dialog/fdp [dostęp: 24.05.2013 r.]

Kołodziejczyk, D., Wasilewski, A., 2005, *Identyfikacja instytucji działających na obszarach wiejskich*, Wydawnictwo IERiGŻ – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa

Komisja Europejska, 2003, Komunikat Komisji. *Skuteczne inwestowanie w edukację: imperatyw dla Europy*, Tłumaczenie i publikacja Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa

Komisja Europejska, 2006, Komunikat Komisji. *Skuteczność i równy dostęp do europejskich systemów kształcenia i szkolenia*, (COM (2006) 481)

Komisja Europejska, 2008, Dokument roboczy służb Komisji Europejskiej: *Realizacja celów barcelońskich w zakresie struktur opieki nad dziećmi do osiągnięcia wieku obowiązku szkolnego*, (SEC (2008) 2524)

Komisja Europejska, 2010, Komunikat Komisji. *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*

Komisja Europejska, 2011, Komunikat Komisji. *Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem: zagwarantujemy wszystkim dzieciom w UE dobry start w przyszłość*, (KOM (2011) 66)

Konarzewski, K. (red.), 1995, *Sztuka Nauczania. SZKOŁA*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.

Kopaczyńska, I., 2010, *Ocenianie szkolne*, w: Nowosad, I., Mortag, I., Ondrakova, J. (red.), *Jakość życia i jakość szkoły. Wprowadzenie w zagadnienia jakości i efektywności pracy szkoły*, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra, s. 319-339

Kordziński, J., 1999, *Rola i zadania różnych partnerów samorządu terytorialnego jako organu prowadzącego placówki oświatowe*, w: *Zarządzanie Oświatą. Poradnik dla gmin. Część I, eseje*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych School of Education (University of Birmingham) Brytyjski Fundusz Know-How, Warszawa, s. 17-24

Kotarbiński, T., 1970, *Perspektywy myśli pedagogicznej*, Studia Filozoficzne, Nr 1, s. 3-10

Kotowicz-Jawor, J., 1997, *Syntetyczna charakterystyka funkcjonowania mikroekonomicznego mechanizmu rozwoju w rozwiniętej gospodarce rynkowej*, w: *Determinanty funkcjonowania mechanizmu rozwoju*, IRISS, seria Raporty, z. 57, Warszawa, s. 5-20

Kowalewski, T., 2009, *Wybrane sposoby wyrównywania szans edukacyjnych*, w: Woźniak, M. G. (red.), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Uwarunkowania instytucjonalne*, Zeszyt Nr 14, Uniwersytet Rzeszowski, s. 440-450

Kowalik-Olubińska, M., 1999, *O otwartym stylu pracy nauczyciela przedszkola*, Wychowanie w Przedszkolu, Nr 7, s. 488-493

Kowalska, I., 2006, *System finansowania edukacji w Polsce w świetle przemian cywilizacyjnych*, w: Kozubska, A., Zduniak, A. (red.), *Kształcenie zawodowe w teorii i praktyce edukacyjnej*, Dom Wydawniczy Elipsa, Poznań, 2006, s. 41-48

Kozakiewicz, M., 1976, *Skolaryzacja młodzieży polskiej. Wnioski z wtórnej analizy spisu powszechnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa

Król, J., 2004, *Polityka rekrutacyjna w odniesieniu do szkół licealnych a generowanie nowej inteligencji polskiej (na przykładzie województwa szczecińskiego w latach 1945-1990)*, w: Grzybowski, R. (red.), *Oświata, wychowanie i kultura fizyczna w rzeczywistości społeczno-politycznej Polski Ludowej (1945-1989)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń, s. 70-82

Kruszakin, B., 2008, *Schemat systemu edukacji w Polsce*, 7 marca, www.kuratorium.lublin.pl/?akc=akt&op=szcz&id=1220 [dostęp 1.06.2012 r.]

Kryńska, E., 2011, *Edukacja w modelu elastyczności i bezpieczeństwa na rynku pracy*, Materiały z konferencji w ramach projektu *Obserwatorium Dolnośląskiego Rynku Pracy i Edukacji*, 16 czerwca, Wrocław

Kupisiewicz, Cz., 2005, *Podstawy dydaktyki*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa

Kupisiewicz, Cz., 2006, *Projekty reform edukacyjnych w Polsce. Główne tezy i wpływ na funkcjonowanie szkolnictwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa

Kutajczyk, T., Przychodzeń, B., 2008, *Uwarunkowania tempa rozwoju osiągnięć uczniów w gimnazjum wiejskim*, w: Niemierko, B., Szmigel, M. K. (red.), *Uczenie się i egzamin w oczach nauczyciela*, XIV Konferencja Diagnostyki Edukacyjnej, Opole, 26-28 września 2008 r., Grupa Tomami: Polskie Towarzystwo Diagnostyki Edukacyjnej, s. 261-282

Kwieciński, Z., 1972, *Funkcjonowanie szkoły wiejskiej w rejonie uprzemysławianym. Studium badawcze w aspekcie zasady jednolitości szkolnictwa*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa

Kwieciński, Z., 1975a, *Selekcje społeczne w szkolnictwie ponadpodstawowym, Trzy studia szczegółowe*, IRWiR, Wydawnictwo Naukowe PAN, Warszawa

Kwieciński, Z., 1975b, *Środowisko a wyniki pracy szkoły*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa

Kwieciński, Z., 1980, *Drogi szkolne młodzieży a środowisko*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa

Kwieciński, Z., 2002, *Wykluczanie. Badania dynamiczne i porównawcze nad selekcjami społecznymi na pierwszym progu szkolnictwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń

Kwieciński, Z., 2007, *Sprawiedliwa nierówność czy niesprawiedliwa równość? Implikacje edukacyjne*, NAUKA Nr 4, s. 35-42

Lareau, A., Weininger, E.B., 2004, *Cultural capital In educational research: A critical assessment*, w: Swartz, D.L., Zolberg, V. L., *After Baudieu. Influence, Critique, Elaboration*, Kluwer, Dordrecht, s. 105-144

Listwan, T., (red.), 2005, *Słownik zarządzania kadrami*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa

Lokalna Grupa Działania Suchy Las, *Podział administracyjny województwa wielkopolskiego*, leadersuchylas.pl [dostęp: 10.10.2013 r.]

Madej, Z., 2006, *Gospodarka oparta na wiedzy wkracza w świat paradygmatów*, w: Frejtag-Mika, E. (red.), *Teoria i praktyka ekonomii a konkurencyjność gospodarowania*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa, s. 15-37

Majczyk, B., 1968, *Ocena rozwoju i sprawności fizycznej uczniów Szkoły Podstawowej w Cichem*, w: Kwieciński, Z., Kawula, S. (red.), *Warunki pracy szkoły we wsi peryferyjnej. Materiały z Ogólnopolskiego Seminarium Pedagogicznego, Toruń, kwiecień 1967*, Zrzeszenie Studentów Polskich, Warszawa, s. 78-85

Makowski, K., 2000, *Kapitał ludzki w skali mikroekonomicznej*, w: Rybak, M. (red.), *Zarządzanie kapitałem ludzkim w przedsiębiorstwie*, Monografie i opracowania SGH, nr 470, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa, s. 7-37

Malaga, K., 2009, *O niektórych dylematach teorii wzrostu gospodarczego i ekonomii*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, artykuł dostępny w internecie, <http://www.pte.pl/pliki/2/12/K.Malaga.pdf> [dostęp 30.03.2012 r.]

Mankiw, N. G., Romer, D., Weil, D. N., 1992, *A Contribution to the Empirics of Economic Growth*, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, No. 2, s. 407-437

Marchlewski, W., 2006, *Działalność organizacji pozarządowych świadczących usługi na rynku pracy skierowane do mieszkańców obszarów wiejskich*, Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności, Warszawa, www.fise.org.pl/files/1bezrobocie.org.pl/public/Raporty/WMarchlewski_raport_dot_srodowi_s_wiejskich.pdf [dostęp: 10.02.2012 r.]

Marciniak, S., 2000, *Innowacje i rozwój gospodarczy*, Kolegium Nauk Społecznych i Administracji Politechniki Warszawskiej, Warszawa

Markowski, T., 1999, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa

Meissner, A., 2004, *Ewolucja poglądów na dzieje oświaty w Polsce w latach 1944-1956*, w: Grzybowski, R. (red.), *Oświata, wychowanie i kultura fizyczna w rzeczywistości społeczno-politycznej Polski Ludowej (1945-1989)*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń, s. 17-26

Mikiewicz, P., Jaros, A., Margiela-Korczewska, D., 2008, *Wpływ projektu „Idziemy do przedszkola” na środowisko lokalne. Raport z badań*, IISCE – Międzynarodowy Instytut Studiów nad Kulturą i Edukacją, Wrocław, www.iisce.edu.pl/iisce/projekty-badawcze/badanie-ewaluacyjne-wplyw-projektu-idziemy-do-przedszkola-na-srodowisko-lokalne/ [dostęp: 22.01.2014 r.]

Mikuła, B., 2007, *Wprowadzenie do gospodarki i organizacji opartych na wiedzy*, w: Mikuła, B., Pietruszka-Ortyl, A., Potocki, A. (red.), *Podstawy zarządzania przedsiębiorstwami w gospodarce opartej na wiedzy*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa, s. 11-40

Mincer, J., 1958, *Investment in Human Capital and Personal Income Distribution*, *Journal of Political Economy*, vol. 66, no. 4, University of Chicago Press, s. 281-302

Ministerstwo Administracji Cyfryzacji, 2013, *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, Warszawa

Ministerstwo Edukacji Narodowej, 1991, *Koncepcja programu kształcenia ogólnego w polskich szkołach*, Warszawa

Ministerstwo Edukacji Narodowej, 2001, *Ministerstwo Edukacji Narodowej o programie wychowawczym szkoły*, Biblioteczka reformy nr 37, Warszawa

Ministerstwo Edukacji Narodowej, 2007, *Główne zamierzenia*, 27.12.2007 r. www.eduforum.pl/images_other/zamierzenia.pdf [dostęp: 1.02.2014 r.]

Ministerstwo Edukacji Narodowej, 2009, *Edukacja skuteczna, przyjazna i nowoczesna. Działania realizowane i planowane w polskiej oświacie*, listopad, Warszawa

Ministerstwo Edukacji Narodowej, 2013, Uzasadnienie do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 25 kwietnia 2013 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych, Dz.U. z 2013 r., poz. 520

Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu, sierpień 2005, *Strategia Rozwoju Edukacji na lata 2007-2013*, Narodowy Plan Rozwoju 2007-2013, Warszawa

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2004, Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego. Projekty realizowane w ramach ZPORR, www.zporr.gov.pl/Projekty/ [dostęp: 24.02.2013 r.]

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2008, *Ewaluacja działań podejmowanych na rzecz systemu kształcenia i szkolenia w ramach EFS*, Raport końcowy, przygotowany na zlecenie Departamentu Zarządzania EFS w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, Agrotec Polska sp. z o.o., Polskie Towarzystwo Socjologiczne, Warszawa, www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/6_074.pdf [dostęp: 28.12.2013 r.]

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2010, *Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013*, Narodowa Strategia Spójności, 1 czerwca, Warszawa

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2011, *Raport Polska 2011 Gospodarka-Społeczeństwo-Regiony*, projekt, Warszawa

Miruć, A., 2008, *Finansowanie zadań gminy w sferze oświaty* w: Hałaburda, D.A. (red.), *Finansowanie gminnego samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok, s. 79-89

Mosakowski, W., Hunter, Ch., Nowak, Ł. (PCG, USA), 2010, *Wdrażanie reformy kształcenia uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi*, wygłoszony na V Kongresie Zarządzania Oświatą Warszawa 22-24 września, <http://www.oskko.edu.pl/kongres5/sprawozdanie-pcg.html> [dostęp: 8.02.2011 r.]

Murawska, B., 2006, *Dzieci z grup edukacyjnego ryzyka*, w: Szlendak, T. (red.), *Małe dziecko w Polsce – raport o sytuacji edukacji elementarnej*, Fundacja Rozwoju Dzieci im. J.A. Komeńskiego, s. 104-119

Najwyższa Izba Kontroli, 2008, *Informacja o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli – Wysokość części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej przez jednostki samorządu terytorialnego a wielkość wydatków faktycznie ponoszonych na realizację zadań oświatowych*, Warszawa, kwiecień, www.bip.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrole,3562.html [dostęp: 12.12.2012 r.]

Narodowy Spis Powszechny 2011, *Dane demograficzne na podstawie Narodowego Spisu Powszechnego 2011*, www.niepelnosprawni.gov.pl/niepelnosprawnosc-w-liczbach-/dane-demograficzne/informacje-i-dane-demograficzne/ [dostęp: 31.01.2014 r.]

Nicholson, J., 1891, *The Living Capital of the United Kingdom*, *Economic Journal*, no. 1, March, s. 95-107

Niemiec, J., 2011, *Polski system oświatowy w przemianie (1989-2009)*, w: Szymański, M. S., Hörner, W. (red.), *Polityka i badania oświatowe w Niemczech i Polsce. Miscellanea*; tłum. tekstów niem. M.S. Szymański, , Wydawnictwo Akademickie „Żak”, Warszawa, s. 209-213

Nowacki, R., 2009, *Potencjał innowacyjny regionu jako czynnik rozwoju regionalnego*, w: Brol, R. (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, *Gospodarka Lokalna i Regionalna w Teorii i Praktyce* Nr 46, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław, s. 62-71

Nowak, W., 1975, *Struktura i funkcje wykształcenia ludności chłopskiej*, *Studia Socjologiczne*, Nr 1

Nowakowska, A., 2007, *Regionalne strategie innowacji w Polsce – pierwsze doświadczenia i oceny*, w: Niedzielski, P., Stawasz, E., Poznańska, K. (red.), *Innowacje, przedsiębiorczość i gospodarka oparta na wiedzy*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, Nr 453, *Ekonomiczne Problemy Usług* Nr 8, s. 203-210

Noworól, A., 2008, *Bariery rozwoju lokalnego*, w: Baran, B. i in. (kom. progr.-red.), *Współpraca dla rozwoju. Samorząd terytorialny jako reżyser lokalnego rozwoju. Polityka społeczna jako instrument rozwoju*, *Zeszyty Naukowe* 1/2008, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Szczecinie, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP w Warszawie, Wydział Zamiejscowy w Szczecinie, Szczecin, s. 12-37

Nowosad, I., 2011, *Zajęcia pozalekcyjne szkoły jako obszar badań naukowych i zainteresowań polityki oświatowej*, w: Szymański, M. S., Hörner, W. (red.), *Polityka i badania oświatowe w Niemczech i Polsce. Miscellanea*, tłum. tekstów niem. Szymański M. S., Wydawnictwo Akademickie „Żak”, Warszawa, s. 214-234

OBOP, 1999, *Polacy o reformie oświaty*, Warszawa, obop-arch.tnsglobal.pl/abin/r/360/130-99.pdf [dostęp: 24.11.2012 r.]

OECD, 1996, *Measuring what people know. Human capital accounting for the knowledge economy*, Paris

OECD, 2001, *The Well-being of Nations. The Role of Human and Social Capital*, www.oecd.org/site/worldforum/33703702.pdf [dostęp: 1.02.2014 r.]

OECD, 2002, *Spojrzenie na edukację*, www.oecd.org [dostęp: 10.10.2011 r.]

OECD (PISA), 2009, *Wyniki badań 15-latków*, Ifispan.pl/pliki/pisa_2009.pdf [dostęp: 01.10.2011 r.]

OECD, 2010, *Education at a Glance 2010: OECD Indicators; Edukacja w zarysie 2010: wskaźniki OECD*, www.oecd.org/education/skills-beyond-school/45943482.pdf [dostęp: 02.02.2013 r.]

OECD, 2012, *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*, OECD Publishing, www.oecd.org/edu/EAG_2012_e-book_EN_200912.pdf [dostęp: 12.03.2014 r.]

Ofiarski, Z., 2002a, *Subwencja wyrównawcza jako niezbędna forma równoważenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, w: Dolata, S. (red.), *Problemy finansowe w działalności samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole, s. 85-101

Ofiarski, Z., 2002b, *Subwencje i dotacje jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa

Ogrodzińska, T. (red.) 2009, *Inwestujmy w małe dzieci. Gminne strategie edukacji*, Fundacja Rozwoju Dzieci im. J.A. Komeńskiego, Warszawa

Okoń – Horodyńska, E., Piech, K. (red.), 2005, *Strategia Lizbońska a możliwości budowania gospodarki opartej na wiedzy w Polsce*, Wyd. Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, Warszawa

Orłowska-Bednarz, M., 2004, *Strategie gmin wiejskich w zakresie ograniczania nierówności*, w: Woźniak, M.G. (red.), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Aspekt międzynarodowy, sektorowy, regionalny i lokalny*, Zeszyt Nr 5, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów, s. 295-305

Ośrodek Rozwoju Edukacji, Uniwersytet Warszawski, 2012, *Zarządzanie oświatą w gminach, Podsumowanie badania ankietowego, 2012, projekt Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na poziomie regionalnym i lokalnym*, Priorytet III, Działanie 3.1 Poddziałanie 3.1.2, PO KL, Warszawa, www.ore.edu.pl/strona-ore/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=114:publikacje&Itemid=1173 [dostęp: 12.09.2013 r.]

Otero, M.S., McCoshan, A., 2005, *Study on Access to Education and Training. Final Report for the European Commission*, ECOTEC Research and Consulting Limited, Birmingham

Pająk, K., 2005, *Rola samorządu terytorialnego w kształtowaniu rozwoju lokalnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań

Pająk, K., 2007, *Samorząd terytorialny w kształtowaniu rozwoju lokalnego*, Wydawnictwo PWSZ w Pile, Piła

Papież, J., 2003/2004, *Sytuacja młodzieży wiejskiej w świetle problematyki zróżnicowań w dostępie do oświaty*, w: Woźniak, M.G. (red.), *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy* Z. 3, Uniwersytet Rzeszowski, s. 367-376

Parlament Europejski, 2011, *Ekspertyza na temat ograniczenia zjawiska przedwczesnego kończenia nauki w UE - streszczenie*, Dyrekcja Generalna ds. Polityk Wewnętrznych Unii Europejskiej, czerwiec, Bruksela, [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/460048/IPOL-CULT_ET\(2011\)460048\(SUM01\)_PL.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/460048/IPOL-CULT_ET(2011)460048(SUM01)_PL.pdf) [dostęp: 02.02.2013 r.]

Parysek, J., 1995, *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnym*, w: Parysek, J. (red.), *Rozwój lokalny: zagospodarowanie przestrzenne i nisze atrakcyjności gospodarczej*, PAN Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Studia, Tom CIV, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 37-61

Paszyński, W., 1999, *Szkoła w gminie*, w: *Zarządzanie Oświatą. Poradnik dla gmin. Część I, eseje*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych School of Education (University of Birmingham) Brytyjski Fundusz Know-How, Warszawa, s. 13-14

Patrzalek, L., 2010, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław

Pawlak, R., 2004, *Polska reforma oświaty a europejska polityka edukacyjna*, Studia Europejskie, Nr 3, s. 101-121

Pawlak, M., Sanojca, K., 2008, *Wyzwania współczesnej oświaty – reforma szkolnictwa i kształt edukacji historycznej w oczach nauczycieli*, w: Mrozowicz, W., Sanojca, K. (red.), *Nauczanie historii – ciekawiej. Notatnik Nauczyciela*, Oficyna Wydawnicza Atut, Wrocław, s. 11-14

Pęcherski, M., 1981, *System oświaty w Polsce Ludowej na tle porównawczym*, Monografie Pedagogiczne, Tom XLV, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław

Piech, K., 2009, *Wiedza i innowacje w rozwoju gospodarczym: w kierunku pomiaru i współczesnej roli państwa*, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa

Pietrzyk, K., Sieprawska, A. (opr.), 2003, *Obywatelska odpowiedzialność za edukację narodową: założenia powołania i zasad działania Rady Edukacji Narodowej: zasadnicze cele polskiej edukacji*; Uwagi szczegółowe do dokumentu *Zasadnicze cele polskiej edukacji*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa

Pigou, A.C., 1932, *The Economics of Welfare*, Macmillan&Co., 4th ed., Londyn

Pilch, T., 2002, *Równość szans edukacyjnych w kontekście warunków społecznych i regulacji reformy oświaty*, w: Waloszek, D., Wąż, K. (red.), *Nadzieja na zmianę. Szanse edukacyjne młodego pokolenia ze środowiska wiejskiego*, ODN Zielona Góra, s. 53-62

Polska Fundacja Dzieci i Młodzieży, 2006, *Program Równać szanse w kontekście polityki edukacyjnej w Polsce*, www.rownacszanse.pl [dostęp: 15.11.2011 r.]

Polski, J., 2009, *Infrastruktura innowacyjna jako czynnik integracji gospodarczej regionu*, w: Bról, R. (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław, s. 72-81

Polskie Towarzystwo Socjologiczne, 2008, *Ewaluacja działań podejmowanych na rzecz systemu kształcenia i szkolenia w ramach EFS, Raport końcowy*, przygotowany na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, marzec, Warszawa, www.efs.2004-2006.gov.pl/NR/rdonlyres/44AFE056-C063-4708-A863-E4C9585D1117/45991/RaportkoncowyEFS_1203FINAL1.pdf [dostęp: 28.12.2013 r.]

Pracownia badań i innowacji społecznych Stocznia, 2010, *Społeczności lokalne wsi i małych miast oraz ich instytucje. Przegląd danych statystycznych*, Raport desk research przygotowany w ramach projektu *Technologie dla trzeciego sektora i społeczności lokalnych*, Materiał przygotowany dla Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności, Warszawa, 2011.sektor3-0.pl/web/uploads/spolecznosci_lokalne_oraz_ich_instytucje_przeglad_danych_statystycznych.pdf [dostęp: 20.12.2013 r.]

Pradela, A., 2009, *Podmioty systemu oświaty i jego otoczenia jako klaster edukacyjny*, artykuł dostępny w internecie, www.pradela.eu/aktualnosci.php?news=31&wid=6 [dostęp: 25.02.2011 r.]

Pretty, J., 1999, *O zrównoważonym rozwoju gospodarki lokalnej*, wersja w języku polskim - Fundacja Wspomagania Wsi, Warszawa

Pritchett, L., 2001, *Where has all the education gone?* The World Bank Economic Review, vol. 15 (3), s. 367-391

Program Operacyjny Kapitał Ludzki, 2007, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 7 września, Warszawa,

Projekt Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013, 2005, wrzesień, Warszawa, www.funduszeuropejskie.gov.pl/informator/npr2/npr/npr_caly.pdf [dostęp: 20.04.2014 r.]

Przewłocka, J., Adamiak, P., Herbst, J., 2013, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych, raport z badania 2012*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa

Przygodzki, Z., 2009, *Znaczenie kapitału ludzkiego w budowaniu innowacyjnych regionów*, w: Nowakowska, A. (red.), *Budowanie zdolności innowacyjnych regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 61-82

Ptak, A., 2009, *Determinanty funkcjonowania organizacji pozarządowych w środowisku lokalnym. Studium przypadku*, w: Babiak, J., Sługocki, W. (red.), *Rola organizacji pozarządowych w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego. Doświadczenia i wyzwania*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2009, s. 62-77

Putkiewicz, E., Siellawa-Kolbowska, K.E., Wiłkomirska, A., Zahorska, M. (red.), 1999, *Nauczyciele wobec reformy edukacji, Raport z badań*, Wydawnictwo Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa

Putnam, R., 1995, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, przekład J., Szacki, Wydawnictwo Znak, Kraków

Rada Ministrów, 2013, Sprawozdanie Rady Ministrów z realizacji ustawy z 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. Nr 45, poz. 235, z późn. zm.) w latach 2011-2012, 17 października, Warszawa,

Raport o stanie oświaty w PRL, 1973, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa

Reszke, I., 1991, *Nierówności płci w teoriach: teoretyczne wyjaśnienia nierówności płci w sferze pracy zawodowej*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa

Rosner, A., 2000, *Samorząd i firmy w gminie – nadzieja a rzeczywistość rozwoju lokalnego*, w: Kłodziński M. (red.), *Rozwój przedsiębiorczości wiejskiej w warunkach integracji z Unią Europejską*, IRWiR PAN, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Warszawa, s. 145-155

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutów publicznego przedszkola oraz publicznych szkół, Dz.U. z 2001 r. Nr 61, poz. 624 ze zm.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 30 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów w szkołach publicznych, Dz.U. z 2007 r. Nr 83, poz. 562 ze zm.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 12 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i wypadków, w których można zatrudnić nauczycieli niemających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli, Dz.U. z 2013 r., poz. 1207

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 27 maja 2009 roku w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania, Dz.U. z 2009 r. Nr 83, poz. 693

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 31 sierpnia 2010 w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania, Dz.U. z 2010 r. Nr 161, poz. 1080 ze zm.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół, Dz.U. z 2012 r., poz. 977

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 21 grudnia 2012 r. w sprawie kryteriów i trybu dokonywania oceny pracy nauczyciela, trybu postępowania odwoławczego oraz składu i sposobu powoływania zespołu oceniającego, Dz.U. z 2012 r., poz. 1538

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 18 grudnia 2013 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2014, Dz.U. 2013 r., poz. 1687

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 25 marca 2011 r. w sprawie wymagań lokalowych i sanitarnych dotyczących żłobków i klubów dziecięcych, Dz.U. z 2011 r. Nr 69, poz. 367

Rutkiewicz, J., 1999, *Zarządzanie oświatą – cel czy środek?* w: *Zarządzanie Oświatą. Poradnik dla gmin. Część I, eseje*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych School of Education (University of Birmingham) Brytyjski Fundusz Know-How, Warszawa, s. 15-16

Rutkowiak, J., 1987, „Czas odzyskany” *dziecka wiejskiego a warunki jego rozwoju intelektualnego*, Nowa Szkoła Nr 11

Rymsza, A., 2006, *Bariery rozwoju przedsiębiorczości społecznej w Polsce w świetle kultury organizacyjnej III sektora*, Ekonomia Społeczna nr 32, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa

Sawiński, Z., 2008, *Zmiany systemowe a nierówności w dostępie do wykształcenia*, w: Domański, H. (red.), *Zmiany stratyfikacji społecznej w Polsce*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa, s. 13-43

Schultz T., 1961, *Investment in Human Capital*, American Economic Review, vol. 51, no. 1, s. 1-17

Sejm RP, 2013, *Wchodzą w życie przepisy ułatwiające dostęp do przedszkoli*, 1 września, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/komunikat.xsp?documentId=7355523E2D2EBD35C1257BAD002B68A7> [dostęp: 31.01.2014 r.]

Sielatycki, M., 2012, odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 5365 w sprawie przekazania radom gmin kompetencji do określania dopuszczalnej liczby dzieci w oddziałach przedszkola, 18.06.2012 r., www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=361C2FDB [dostęp: 1.03.2014 r.]

Sikorska, D., Wielewska, I., 2004, *Uwarunkowania i mechanizmy dostępu młodzieży wiejskiej do wykształcenia a aspiracje życiowe młodzieży*, w: Adamowicz, M. (red.), *Wiejskie gospodarstwa domowe w obliczu problemów transformacji, integracji i globalizacji*, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Warszawa, s. 372-381

Słodowa-Hełpa, M., 2005, *Gospodarka Oparta na Wiedzy i społeczeństwo informacyjne w świetle Strategii Lizbońskiej oraz założeń NPR 2007-2013*, w: Adamowicz, M. (red.), *Zarządzanie wiedzą w agrobiznesie w warunkach polskiego członkostwa w Unii Europejskiej*, Prace Naukowe Nr 35, Wydawnictwo Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego, Warszawa, s. 34-56

Słomczyński, K.M., 1972, *Zróżnicowanie społeczno-zawodowe i jego korelaty: z badań nad ludnością miejską w latach 1964-1967*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław

Sokół, A., 2007, *Wiedza jako determinanta aktywizacji zawodowej społeczności wiejskiej w aspekcie rozwoju rynków lokalnych*, Materiały III Konferencji Naukowej z serii Wiedza i Innowacje *Wiedza i innowacje w rozwoju gospodarki: siły motoryczne i bariery*, 11 stycznia, Collegium Novum Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, www.institut.info/IIIkonf/site/PROGRAM1.htm [dostęp: 9.11.2013 r.]

Społeczny Monitor Edukacji, 2008, *O szkołach prowadzonych przez organizacje pozarządowe*, 28 grudnia, www.monitor.edu.pl/newsy/o-szkolach-prowadzonych-przez-organizacje-pozarządowe.html, [dostęp: 22.04.2012 r.]

Sprawka, L., 2001, odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej na zapytanie nr 3085 w sprawie terminu przekazania środków finansowych dla gminy Pakość w woj. kujawsko-pomorskim w związku z niedoszacowaniem subwencji oświatowej na wynagrodzenia dla nauczycieli, Warszawa, orka2.sejm.gov.pl/IZ3.nsf/main/2B61217A [dostęp: 10.10.2013 r.]

Strzemieczny, J., 2007, *Współpraca szkół z organizacjami pozarządowymi: doświadczenia i wnioski*, Centrum Edukacji Obywatelskiej, materiały z konferencji Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu - *Współpraca szkół z organizacjami pozarządowymi – przykłady dobrych praktyk*, 13 stycznia, Warszawa

Swianiewicz, P., Herbst, M., Marchlewski, W., 2005, *Finansowanie i realizowanie zadań oświatowych na obszarach wiejskich*, raport wykonany na zlecenie Związku Gmin Wiejskich RP, czerwiec, Warszawa, [www.esep.pl/finalny raport.pdf](http://www.esep.pl/finalny%20raport.pdf) [dostęp: 12.12.2012 r.]

Szafraniec, K., 2011, *Młodzi 2011*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa

Szczepański, J., 1992, *Polska lokalna*, w: Jałowiecki, B. (red.), *Spółczesność i gospodarka w Polsce lokalnej*, Studia regionalne i lokalne 5(38), Uniwersytet Warszawski, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Warszawa, s. 11-108

Szomburg, J., 2003, *Polska wobec wyzwań rozwojowych i integracyjnych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk

Sztando, A., 1998, *Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle ewolucji modeli ustrojowych gmin*, w: Samorząd Terytorialny Nr 11, s. 12-29

Szumilas K., 2009, odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej – z upoważnienia ministra - na zapytanie nr 3100 w sprawie zbyt niskiej subwencji oświatowej; Warszawa, 15 stycznia, www.orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/1CABB7A5 [dostęp: 22.02.2013 r.]

Szymański, M. J., 2004, *W poszukiwaniu drogi. Szanse i problemy edukacji w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Akademii Pedagogicznej, Kraków

Śliwerski, E., 1999, *Remanent reformowania oświaty w III RP*, Edukacja i dialog, Nr 3, Uniwersytet Łódzki, s. 30-36

Świdwiński, S. (red.), 1945, *Ogólnopolski Zjazd Oświatowy w Łodzi 18-22 czerwca 1945*, Ministerstwo Oświaty, Państwowe Zakłady Wydawnictw Szkolnych, Warszawa

Światała, J., 2007, *Wpływ kapitału ludzkiego na rozwój regionalny w kontekście gospodarki wiedzy*, w: Okoń-Horodyńska, E., Pangsy-Kania, S. (red.), *Innowacyjność w budowaniu: gospodarki wiedzy w Polsce*, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa, s. 75-90

Tarkowska, E., 2011, *Ubóstwo dzieci w Polsce*, Ekspertyza w ramach projektu EAPN Polska – razem na rzecz Europy Socjalnej, [www.eapn.org.pl/expert/files/Ubostwo dzieci. Pdf](http://www.eapn.org.pl/expert/files/Ubostwo_dzieci.Pdf) [dostęp: 23.12.2013 r.]

Temple, J., 2001, *Growth Effects of Education and Social Capital in OECD countries*, OECD Economic Studies No. 33, OECD Publishing, vol. 2001, no. 2, s. 57-101

Tołwińska-Królikowska, E., 2011, *Mała wiejska szkoła podstawowa – niezbędny ośrodek rozwoju społeczności lokalnej*, w: *Potencjał obszarów wiejskich szansą rozwoju*, spotkanie drugie, materiał z debaty *Szanse edukacyjne na obszarach wiejskich*, Federacja Inicjatyw Oświatowych, Warszawa, 15 czerwca, s. 27-33

Tołwińska-Królikowska, E., Siemież, T., Jachemski, Ł. (red.), 2013, *Z Małej Szkoły w Wielki Świat*, Realizacja projektu i jego efekty – raport, Federacja Inicjatyw Oświatowych Warszawa

Tomalska, H., 1997, *Historia. Polska i świat po 1939 r.*, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa

Tryfan, B., 1971, *Praca dzieci w gospodarstwie rolnym*, *Wiś Współczesna* Nr 7, s. 108-118

Uchwała Nr XLII/692A/05 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z 19 grudnia 2005 r. w sprawie uchwalenia *Strategii rozwoju województwa wielkopolskiego do 2020 roku*

Uchwała Nr XXIX/559/12 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z 17 grudnia 2012 r. w sprawie: uchwalenia zaktualizowanej *Strategii rozwoju województwa wielkopolskiego do 2020 roku. Wielkopolska 2020*

Uchwała Nr 61 Rady Ministrów z 26 marca 2013 r. w sprawie przyjęcia *Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020*, M.P. z 2013 r., poz. 378

Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 13 października 1973 r. w sprawie systemu edukacji narodowej, *Monitor Polski* 1973 Nr 44 poz. 260

Urries, B.J. de, 2005, *Twoje dziecko między 1 a 3 rokiem życia*, tłum. A. Radzikowska, Apostolicum, Ząbki

Ustawa z 15 lipca 1961 r. o rozwoju systemu oświaty i wychowania, Dz.U. z 1961 r., Nr 32 poz. 160

Ustawa z 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, Dz.U. z 2014 r., poz. 191

Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

- Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. z 2004. Nr 256 poz. 2572 ze zm.
- Ustawa z 25 lipca 1998 r., o zmianie ustawy o systemie oświaty, Dz.U. Nr 117, poz. 759
- Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2010 Nr 80 poz. 526 ze zm.
- Ustawa z 19 lutego 2004 r. o systemie informacji oświatowej, Dz.U. z 2004 r. Nr 49, poz. 463
- Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. z 2009 r., Nr 84, poz. 712 ze zm.
- Ustawa z 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2009 r. Nr 56, poz. 458 ze zm.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.
- Ustawa z 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, Dz.U. z 2013 r., poz. 1457
- Ustawa z 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej, Dz.U. z 2011 Nr 139, poz. 814 ze zm.
- Ustawa z 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2013 r., poz. 1265
- Walczak, D., Zahorska, M., 2008, *Krajobraz po... reformie. Opinie nauczycieli na temat reformy edukacji z 1999 roku*, w: Szafraniec, K. (red.), *Młodość i oświata za burzą przemian*, PTS, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń, s. 197-219
- Weil, D. N., 2005, *Economic growth*, Pearson Addison – Wesley, New York
- Węziak-Białowolska, D., Kotowska, I.E., 2009, *Warunki życia gospodarstw domowych. Edukacja. Kapitał ludzki*, w: Czapiński, J., Panek, T., (red.), *Diagnoza społeczna 2009. Warunki I Jakość Życia Polaków - Raport*, s. 93-100, www.diagnoza.com/pliki/raporty/Diagnoza_raport_2009.pdf [dostęp: 20.10.2013 r.]
- Węziak-Białowolska, D., Kotowska, I.E., 2011, *Warunki życia gospodarstw domowych. Edukacja. Kapitał ludzki*, w: Czapiński, J., Panek, T. (red.), *Diagnoza społeczna 2011. Warunki I Jakość Życia Polaków - Raport*, s. 101-110, www.diagnoza.com/pliki/raporty/Diagnoza_raport_2011.pdf [dostęp: 20.10.2013 r.]
- Wiłkomirska, A., 2005, *Podkomponent B2*, w: Majewski, T. (red.), *Studium oceny końcowej Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Warszawa, s. 161-200
- Winclawski, W., 1971, *Przemiany środowiska wychowawczego wsi peryferyjnej. Studium wioski Ciche Górne powiatu nowotarskiego*, Ossolineum, Warszawa

Winclawski, W., 1973, *Przemiany środowiska wychowawczego wsi w rejonie uprzemysławianym: studium porównawcze 20 wsi gromady Bielsk w powiecie płockim*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa

Winiarski, M., 2000, *Rodzina – szkoła – środowisko lokalne: problemy edukacji środowiskowej*, Wydawnictwo Instytutu Badań Edukacyjnych, Warszawa

Winter, I., 2000, *Towards a theorised understanding of family life and social capital*, Australian Institute of Family Studies, Working paper no. 21

Wlazło, S., 1999, *Polityka oświatowa w gminie*, w: *Zarządzanie Oświatą. Poradnik dla gmin. Część I, eseje*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych School of Education (University of Birmingham) Brytyjski Fundusz Know-How, Warszawa, s. 37-44

Wojewódzki Urząd Pracy w Poznaniu, 2010, *Raport końcowy z badania ewaluacyjnego - Wpływ dofinansowania z EFS w ramach Priorytetu IX PO KL na rozwój oferty edukacyjnej szkół i upowszechnienie edukacji przedszkolnej na terenach wiejskich i w gminach miejsko-wiejskich oraz miastach do 25 tys. mieszkańców w województwie wielkopolskim*, na zlecenie Zespół Badawczy ASM – Centrum Badań Analiz i Rynku Sp. z o.o., Kutno

Wojewódzki Urząd Pracy w Poznaniu, 2011, *Raport końcowy badania ewaluacyjnego Bariery i problemy w realizacji projektów finansowanych z EFS w województwie wielkopolskim*, na zlecenie – CASE-Doradcy Sp. z o.o.

Wojnar, A., 2007, *Droga do gospodarki wiedzy*, Alma Mater, nr 90, s. 71-73

Woolcock, M., 2001, *The Place of Social Capital in Understanding Social and Economic Outcomes*, Canadian Journal of Policy Research, vol. 2, issue 1, s. 11-17

Woźniak, M. G., 2004, *Wzrost gospodarczy. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków

Woźniak, M.G., 2005, *Kapitał ludzki i intelektualny w strategii pro wzrostowej ograniczającej nierówności społeczne*, w: Woźniak, M.G. (red.), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Rola kapitału ludzkiego i intelektualnego*, Katedra Teorii Ekonomii Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów, tom nr 6, s. 173-188

Woźniak, M.G., 2008, *Wzrost gospodarczy. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków

Wroczyński, R., 1976, *Edukacja permanentna. Problemy – perspektywy*, Państwowe Wydawn. Naukowe, Warszawa

Wronowska, G., 2006, *Bariery rozwoju i absorpcji kapitału ludzkiego w Polsce w kontekście rozwoju gospodarki opartej na wiedzy*, w: Okoń-Horodyńska, E., Piech, K. (red.), *Unia Europejska w kontekście strategii lizbońskiej oraz gospodarki i społeczeństwa wiedzy w Polsce*, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa, s. 327-339

www.wrpo.wielkopolskie.pl [dostęp: 02.02.2011 r.]

Zahorska, M., 2002, *Szkoła: między państwem, społeczeństwem a rynkiem*, Wydawnictwo Akademickie Żak, Warszawa

Zarządzenie Ministra Oświaty z 12 marca 1946 r. w sprawie statutu Państwowych Wyższych Szkół Pedagogicznych, Dz.Urz. MO Nr 2, poz. 47

Zarządzenie Nr 64 Ministra Edukacji Narodowej z 6 grudnia 1989 roku w sprawie organizacji i działalności pozalekcyjnej i pozaszkolnej, Dz.Urz. MEN z 1989 Nr 7, poz. 66

Zarządzenie Nr 4 Ministra Edukacji Narodowej z 6 marca 2008 r. w sprawie powołania Rady Edukacji Narodowej, Dz.Urz. MEN z 2008 Nr 1, poz. 2

Zawadowska, J., 2006, *Szkoła po fińsku*, Meritum 2(2), Mazowiecki Kwartalnik Edukacyjny, Teorie i badania, s. 28-30

Zawora, J., 2008, *Samodzielność finansowa samorządu gminnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów

Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, 2008 r., *Raport o Kapitale Intelktualnym Polski*, Warszawa, 10 lipca,
http://pliki.innowacyjnosc.gpw.pl/Kapital_Intelektualny_Polski.pdf; [dostęp: 20.04.2010]

Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, 2010, *Podsumowanie raportu Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Warszawa, 3 marca,
https://zds.kprm.gov.pl/sites/default/files/10-03-03_podsumowanie_raportu_pl2030_0.pdf,
[dostęp: 13.10.2012 r.]

Ziejewski, T., 2011, *Kapitał ludzki – inwestowanie w człowieka (niematerialne czynniki rozwoju)*, Journal of Agribusiness and Rural Development, Nr 1(19), Poznań, s. 135-141

Ziejewski, T., 2013, *Wybrane aspekty szkolnictwa wyższego (w kierunku jakości kształcenia)*, Journal of Agribusiness and Rural Development, 2 (28), Poznań, s. 271-280

Zienkowski, L., 2003, *Gospodarka „oparta na wiedzy” – mit czy rzeczywistość?*, w: Zienkowski, L. (red.), *Wiedza a wzrost gospodarczy*, Scholar, Warszawa, s. 15-32

Związek Gmin Wiejskich RP, 2007, *Szansa dla gmin wiejskich. Możliwość aplikowania o fundusze Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2007-2013*, Poznań, 12 października, <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>, [dostęp: 20 sierpnia 2011 r.]

Spis rysunków

Rysunek 1. Schemat systemu edukacji w Polsce.....	59
Rysunek 2. Zalety i wady obsługi placówek oświatowych przez urząd gminy lub zespół administracyjno-ekonomiczny.....	100
Rysunek 3. Zadania pozaszkolne.....	114
Rysunek 4. Optymalizacja procesu wyrównywania szans edukacyjnych na przykładzie działań podejmowanych w Finlandii.....	155
Rysunek 5. Podział administracyjny województwa wielkopolskiego	167

Spis tabel

Tabela 1. Obowiązek przedszkolny i szkolny w Polsce	58
Tabela 2. Tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych nauczycieli prowadzących zajęcia dla dzieci w wieku przedszkolnym i kształcenia obowiązkowego	72
Tabela 3. Czynniki wpływające na reformę oświaty	81
Tabela 4. Wyniki sprawdzianu kończącego kształcenie na etapie szkoły podstawowej w odniesieniu do wielkości miejscowości (średnia w 2013 r.)	84
Tabela 5. Wyniki egzaminu gimnazjalnego w odniesieniu do wielkości miejscowości (w 2013 r.)	88
Tabela 6. Przedmiot, zakres współpracy jednostek samorządu terytorialnego oraz organu nadzoru pedagogicznego w zakresie zarządzania publicznymi szkołami i placówkami na podstawie Ustawy o systemie oświaty	97
Tabela 7. Udział wydatków na edukację w budżetach samorządów w latach 2006-2011	119
Tabela 8. Stopień upowszechnienia wczesnej edukacji w Polsce w latach 1960-1986	133
Tabela 9. Modele ujęcia równości i wolności w dostępie do kształcenia w zależności od założeń polityki oświatowej	152
Tabela 10. Bariery rozwoju organizacji pozarządowych w Polsce	161
Tabela 11. Potencjał wewnętrzny województwa wielkopolskiego	168
Tabela 12. Uwarunkowania zewnętrzne województwa wielkopolskiego	170

Spis wykresów

Wykres 1. Przeciętny poziom kapitału ludzkiego w latach 2007-2011 według klasy miejscowości zamieszkania	43
Wykres 2. Roczne wydatki z budżetów gmin i powiatów na finansowanie szkół podstawowych, gimnazjalnych, średnich oraz przedszkoli przypadające na ucznia w województwach w 2010 roku (w zł).....	120
Wykres 3. Dokument stanowiący podstawę prowadzenia lokalnej polityki oświatowej badanych gmin wiejskich województwa wielkopolskiego.....	178
Wykres 4. Metody promowania placówek oświatowych w gminach wiejskich województwa wielkopolskiego.....	184
Wykres 5. Podmioty prowadzące placówki oświatowe na terenie badanych gmin województwa wielkopolskiego.....	187
Wykres 6. Organizacje wspierające edukację i wychowanie dzieci działające na obszarach wiejskich województwa wielkopolskiego.....	188
Wykres 7. Organizacje pozarządowe działające przy szkołach publicznych w gminach wiejskich województwa wielkopolskiego w latach 2004-2010.....	189
Wykres 8. Liczba gmin wiejskich województwa wielkopolskiego, w których funkcjonowały szkoły nieposiadające pracowni komputerowej.....	189
Wykres 9. Liczba gmin wiejskich Wielkopolski zapewniających dostęp uczniom wszystkich szkół podstawowych i gimnazjalnych do pracowni komputerowej z łączem internetowym	190
Wykres 10. Liczba gmin wiejskich województwa wielkopolskiego zapewniających szkołom podstawowym pełne wyposażenie we wskazane elementy infrastruktury oświatowej (2010 r.)	191
Wykres 11. Liczba gmin wiejskich województwa wielkopolskiego zapewniających wszystkim gimnazjom wskazane elementy infrastruktury oświatowej (2010r.).....	192
Wykres 12. Potrzeby inwestycyjne gmin wiejskich Wielkopolski w zakresie infrastruktury oświaty	193
Wykres 13. Podmioty powołujące nowe placówki oświatowe w badanych gminach wiejskich województwa wielkopolskiego w latach 2004-2010.....	195

Wykres 14. Placówki oświatowe i elementy infrastruktury oświatowej powoływane przez badane gminy wiejskie województwa wielkopolskiego w latach 2004-2010	195
Wykres 15. Oferta zajęć pozalekcyjnych w szkołach badanych gmin wiejskich województwa wielkopolskiego.....	196
Wykres 16. Działania podejmowane przez gminy wiejskie województwa wielkopolskiego w celu eliminowania barier w dostępie do placówek szkolnych	199
Wykres 17. Struktura zatrudnienia nauczycieli w szkołach podstawowych gmin wiejskich województwa wielkopolskiego w roku 2004 i 2010	202
Wykres 18. Struktura zatrudnienia nauczycieli gimnazjum w gminach wiejskich województwa wielkopolskiego w roku 2004 i 2010.....	203
Wykres 19. Źródła finansowania zadań oświatowych przez gminy wiejskie województwa wielkopolskiego w latach 2004-2010	208
Wykres 20. Dochody ogółem i dochody własne gmin wiejskich Wielkopolski w latach 2004-2010.....	209
Wykres 21. Średni udział środków europejskich przeznaczonych na oświatę w dochodach ogółem gmin wiejskich województwa wielkopolskiego (w latach 2004-2010)	210
Wykres 22. Wydatki ponoszone przez gminy wiejskie Wielkopolski i rodziców na edukację przedszkolną dzieci (w latach 2004-2010 w zł/os.).....	211
Wykres 23. Wydatki gmin wiejskich województwa wielkopolskiego na oświatę w przeliczeniu na 1 ucznia (w latach 2004-2010)	211
Wykres 24. Dopłaty gmin wiejskich województwa wielkopolskiego do otrzymanej części oświatowej subwencji ogólnej w latach 2004-2010 (w przeliczeniu na 1 ucznia objętego kształceniem obowiązkowym)	212
Wykres 25. Przyczyny przeprowadzania inwestycji oświatowych w badanych gminach wiejskich województwa wielkopolskiego w latach 2004-2010	214
Wykres 26. Podmioty decydujące o przyznaniu nagród dla kadry pedagogicznej szkół wiejskich województwa wielkopolskiego	217
Wykres 27. Liczba gmin wiejskich Wielkopolski realizujących w latach 2004-2010 projekty oświatowe z programów finansowanych z funduszy europejskich	226

Wykres 28. Zakres projektów oświatowych wyrównujących szanse edukacyjne współfinansowanych ze środków europejskich, realizowanych przez gminy wiejskie Wielkopolski (w latach 2007-2010).....	228
Wykres 29. Stanowiska odpowiadające w badanych gminach za pozyskiwanie funduszy zewnętrznych.....	229

Aneks

Ankieta dla gmin

Proszę o udzielenie odpowiedzi na poniższe pytania.

Polityka oświatowa w gminie

1. Jaki dokument stanowi podstawę prowadzenia polityki oświatowej w gminie?
 - Strategia Rozwoju Edukacji/Polityka oświatowa/Polityka edukacyjna
 - Część dokumentu dotycząca edukacji np. w Strategii Rozwoju Gminy
 - Fragment dot. oświaty w Strategii Polityki Społecznej/Założeniach Polityki Społeczno-Gospodarczej
 - Inny dokument, jaki.....
 - Gmina nie prowadzi dokumentu strategicznego z punktu widzenia oświaty

W przypadku wskazania dokumentu, proszę o jego dołączenie.

2. Czy poza sporządzeniem ww. dokumentu w gminie prowadzi się inne analizy stanu oświaty?
 - TAK, proszę określić kto i w jakim zakresie prowadzi, ewentualnie komu gmina zleca wykonanie analiz.....
 - NIE
3. Czy w gminie funkcjonuje system doradztwa dla kadry zarządzającej szkół w zakresie wdrażania systemu jakości?
 - TAK, proszę określić podstawy funkcjonowania.....
 - NIE
4. Czy gmina prowadzi formalne oceny jakości pracy szkół i monitoruje wdrażanie zaleceń?
 - TAK, proszę określić sposób realizacji ww. zadania
 - NIE
5. Czy w gminie funkcjonuje sieć wymiany doświadczeń na temat zarządzania jakością pracy szkół na terenach wiejskich?
 - TAK, na czym polega.....
 - NIE
6. W jaki sposób promowane są placówki oświatowe?
 - festyny
 - drzwi otwarte
 - inne, proszę wskazać jakie.....
 - nie prowadzi się akcji promocyjnych

7. Z jakich zasobów placówek oświatowych mogą skorzystać wszyscy mieszkańcy gminy?
- pracownia komputerowa
 - sala gimnastyczna
 - biblioteka
 - inne, proszę scharakteryzować ofertę.....
 -
 - gmina nie udostępnia zasobów oświatowych
8. Czy gmina monitoruje w jakim stopniu zasoby są udostępniane i wykorzystywane?
- TAK, proszę określić sposób monitorowania.....
 -
 -
 - NIE

Formy współpracy lokalnej w zakresie oświaty

9. Przez kogo są prowadzone instytucje oświatowe w gminie? Proszę wskazać liczbę placówek prowadzonych przez poszczególne podmioty.

	Wczesna edukacja	Szkoła podstawowa	Gimnazjum
Samorząd			
Osoba fizyczna			
Osoba prawna-stowarzyszenie			
Osoba prawna - fundacja			
Inne -			
Inne -			

10. Jakie grupy organizacji pozarządowych działają w gminie na rzecz oświaty? Proszę o wskazanie, w ramach poszczególnych grup, rodzajów działalności oświatowej podejmowanej przez organizacje pozarządowe w gminie.

Organizacje prowadzące szkoły		Organizacje działające przy szkołach publicznych					
Publiczne	Niepubliczne	Aktywność obywatelska	Harcerstwo	Kluby sportowe	Stowarzyszenie artystyczne	Działalność wolontarialna	Inne, jakie.....

Organizacje wspierające wychowanie i edukację							
Nastawione bezpośrednio na dzieci i młodzież				Nastawiona na wspieranie rozwoju nauczycieli i wprowadzanie nowych programów			
Sport i turystyka (spędzanie czasu)	Przeciwdziałanie patologiom	Pomoc uczniom ze środowisk zaniedbanych	Wspieranie młodzieży utalentowanej	Inne	Wspieranie nauczycieli danej specjalności	Przygotowanie i wprowadzanie nowych programów i metod nauczania	Inne, jakie
						

- Nie podejmują działalności na rzecz oświaty

III. Diagnoza stanu oświaty

11. Jaka infrastrukturą dysponują szkoły na terenie gminy? Proszę przy każdej pozycji podać liczbę szkół prowadzonych przez samorząd, posiadających wskazany czynnik infrastruktury oświatowej (w przypadku pływalni – korzystających, mających dostęp).

	Liczba szkół podstawowych	Liczba gimnazjów
Pracownia komputerowa		
Pracownia językowa		
Świetlica		
Sklepik		
Stołówka		
Czytelnia		
Biblioteka		
Gabinet higienistki		
Gabinet pedagoga szkolnego		
Boisko		
Sala gimnastyczna		
Dostęp do pływalni		

12. Proszę o wskazanie liczby pracowni komputerowych, jakimi dysponują szkoły na terenie gminy. Proszę o podanie liczby pracowni z dostępem do internetu.

	Liczba szkół		Liczba pracowni komputerowych		Liczba pracowni komputerowych z dostępem do internetu		Liczba uczniów	
	2004	2010	2004	2010	2004	2010	2004	2010
Szkoły podstawowe								
Gimnazja								

13. Jakie są potrzeby inwestycyjne gminy w zakresie oświaty? Proszę określić kwotę potrzeb w podziale na typy placówek oświatowych.

	Wartość potrzeb inwestycyjnych
Wczesna edukacja	
Szkoły podstawowe	
Gimnazja	
Razem	

14. Proszę określić strukturę potrzeb inwestycyjnych gminy w zakresie oświaty, uwzględniając potrzeby związane z remontami

	Wartość potrzeb inwestycyjnych
Sale dydaktyczne przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów	
Sale gimnastyczne	
Boiska, place zabaw	
Pływalnie	
Biblioteki, czytelnie	
Pracownie komputerowe	
Pracownie językowe	
Świetlice, stołówki, sklepiki	
Inne	
Razem	

15. Czy w latach 2004-2010 w gminie doszło do likwidacji placówki oświatowej? Proszę o wskazanie liczby likwidowanych placówek prowadzonych przez poszczególne podmioty.

	Placówka wczesnej edukacji	Szkoła podstawowa	Gimnazjum
Samorząd			
Osoba fizyczna			
Osoba prawna-stowarzyszenie			
Osoba prawna - fundacja			
Inne -			
Inne -			

NIE

16. Czy w latach 2004-2010 na terenie gminy powołano nowe placówki oświatowe? Proszę podać liczbę powołanych placówek, uwzględniając podmioty prowadzące.

	Placówka wczesnej edukacji	Szkoła podstawowa	Gimnazjum	Świetlica	Biblioteka	Sala gimnastyczna	Pływalnia	Inne
Samorząd								
Osoba fizyczna								
Osoba prawna-stowarzyszenie								
Osoba prawna - fundacja								
Inne -								
Inne -								

NIE, nie powołano placówki oświatowej

17. Jakiego rodzaju zajęcia pozalekcyjne oferowały placówki oświatowe na terenie gminy?

	Dydaktyczno-wyrównawcze	Korekcyjno-kompensacyjne	Logopedyczne	Psychoedukacyjne	Socjoterapeutyczne	Inne
Szkoła Podstawowa						
Gimnazjum						

Nie prowadzono zajęć pozalekcyjnych

18. Jaką ofertę w zakresie nauczania języków obcych przygotowuje gmina?

	Język angielski	Język niemiecki	Język francuski	Język rosyjski	Inne	Od której klasy dzieci uczą się języków obcych	Ile godzin tygodniowo oferuje średnio szkoła
Szkoła Podstawowa							
Gimnazjum							

19. W jaki sposób gmina likwiduje bariery architektoniczne dla niepełnosprawnych?

- podjazdy do budynków
- zajęcia korekcyjne
- ułatwianie dojazdu
- inne. Proszę wskazać rodzaj działań.....
- nie podjęto działań w tym kierunku

20. Czy w placówkach na terenie gminy funkcjonują oddziały integracyjne?

- w przedszkolach
- w szkołach podstawowych
- w gimnazjach
- NIE, nie funkcjonują

21. Ile dzieci korzysta z systemu dowozu? Proszę podać liczbę uczniów uwzględniając miejsce ich zamieszkania (w 2010 roku).

Uczniowie klas I-IV szkoły podstawowej mieszkający w odległości od 3 do 5 km od szkoły	Uczniowie klas V-VI szkoły podstawowej mieszkający w odległości od 4-5 km od szkoły	Uczniowie gimnazjum mieszkający w odległości od 4-5 km od szkoły	Uczniowie mieszkający od 5 do 10 km od szkoły	Uczniowie mieszkający powyżej 10 km od szkoły

22. Z jakiego rodzaju problemami związanymi z dowozem dzieci do szkół boryka się gmina?

- logistyczno/organizacyjne
- finansowe
- inne, proszę określić jakie.....
.....
- brak problemów

23. Jak jest organizowany dowóz dzieci na terenie gminy?

- gmina posiada własny środek transportu
- gmina wynajmuje środek transportu
- dokonuje zakupu biletów miesięcznych
- inne, jakie.....

24. Jak funkcjonuje system dowozu?

- 1 raz dziennie
- elastycznie, w zależności od potrzeb uczniów, proszę wskazać w jaki sposób jest organizowany.....
.....
- rozkład jazdy komunikacji miejskiej

25. Proszę określić strukturę zatrudnienia nauczycieli w szkołach gminnych, uwzględniając poszczególne stopnie awansu zawodowego.

	Stażysta		Kontraktowy		Mianowany		Dyplomowany		Pozostali	
	2004	2010	2004	2010	2004	2010	2004	2010	2004	2010
Szkoły										
Podstawowa										
Gimnazjum										

Finansowanie oświaty

26. W jaki sposób gmina wspiera uczniów w szczególnie trudnej sytuacji materialnej?

Proszę wskazać liczbę uczniów objętych pomocą i określić kwotę jaką gmina przeznacza na wsparcie w ramach poszczególnych zadań (w 2010 roku):

	Finansowanie posiłków		Stypendia		Zakup podręczników		Inne	
	Szkoła podstawowa	Gimnazjum	Szkoła podstawowa	Gimnazjum	Szkoła podstawowa	Gimnazjum	Szkoła podstawowa	Gimnazjum
Liczba uczniów w szkole								
Liczba uczniów korzystających z pomocy								
Kwota pomocy								

27. Z jakich źródeł gmina pokrywa wydatki na oświatę?

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Część oświatowa subwencji ogólnej							
PIT							
CIT							
Podatki lokalne							
Inne,							
Inne,							
Razem							

28. Jaka była wysokość wydatków poniesionych na edukację w placówkach przedszkolnych?

Rok	Wydatki gminy w zł/1 os.	Dopłata rodziców w zł/1 os.
2004		
2005		
2006		
2007		
2008		
2009		
2010		

29. Proszę o podanie wysokości wydatków na oświatę szkolną w przeliczeniu na jednego ucznia.

	Wydatki gminy
2004	
2005	
2006	
2007	
2008	
2009	
2010	

30. Jaka była dopłata gminy do otrzymanej subwencji oświatowej w przeliczeniu na 1 ucznia (w zł i %)?

Rok	Dopłata (w zł)	Dopłata (w %)
2004		
2005		
2006		
2007		
2008		
2009		
2010		

31. Proszę o uzupełnienie poniższej tabeli dotyczącej struktury dochodów gminy w latach 2004-2010 ze szczególnym uwzględnieniem dochodów z tytułu środków z UE (jeśli dotyczy).

Rok	Dochody ogółem	Dochody własne	Środki z UE	Środki z UE na oświatę
2004				
2005				
2006				
2007				
2008				
2009				
2010				

32. Proszę o uzupełnienie poniższej tabeli dotyczącej struktury wydatków gminy w latach 2004-2010 ze szczególnym uwzględnieniem wydatków na cele oświatowe.

Rok	Wydatki ogółem	Wydatki na oświatę ogółem	Wydatki na szkoły i inne placówki poza przedszkolami		Wydatki na placówki wczesnej eduk.
			osobowe	rzeczowe	
2004					
2005					
2006					
2007					
2008					
2009					
2010					

33. Czy gmina ponosiła wydatki na szkoły z oddziałami artystycznymi, sportowymi, integracyjnymi? Proszę podać liczbę szkół objętych finansowaniem i określić wysokość wydatków gminy łącznie z ww. tytułu w latach 2004-2010.

	Oddziały artystyczne		Oddziały sportowe		Oddziały integracyjne	
	Liczba szkół	Wysokość wydatków	Liczba szkół	Wysokość wydatków	Liczba szkół	Wysokość wydatków
2004						
2005						
2006						
2007						
2008						
2009						
2010						

34. Kto decyduje o nagrodach dla nauczycieli i pracowników oświaty?

- wyłącznie wójt/burmistrz
- wyłącznie dyrektor szkoły
- porozumienie organu prowadzącego z dyrekcją szkoły
- inne rozwiązanie, proszę określić jakie.....

Potrzeby gminy w zakresie oświaty

35. Czy w latach 2004-2010 gmina składała wnioski o dofinansowanie inwestycji z zakresu oświaty ze środków unijnych? Ile ze złożonych wniosków udało się zrealizować?

	Złożone wnioski	Zrealizowane projekty
2004		
2005		
2006		
2007		
2008		
2009		
2010		

Gmina nie składała wniosków

36. Jaki był zasadniczy powód realizacji inwestycji z zakresu oświaty?

- konieczność modernizacji
- zalecenia innych instytucji, np. sanepidu
- chęć podniesienia jakości nauki i pracy
- inne, proszę określić przyczyny.....

37. W ramach jakich programów realizowano inwestycje oświatowe?

	TAK	NIE
Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich		
Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego		
Program Operacyjny Kapitał Ludzki		
Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny		

Nie realizowano

38. Jakie cele gmina realizowała w ramach programów unijnych dla oświaty?

- pobudzanie aktywności środowisk lokalnych i ich zaangażowanie w działania zapobiegające marginalizacji obszarów wiejskich
- działania szkoleniowe, informacyjno-promocyjne oraz doradcze służące zaangażowaniu mieszkańców w proces przygotowania koncepcji rozwoju obszarów wiejskich
- realizacja strategii rozwoju zasobów ludzkich na obszarach wiejskich poprzez animowanie współpracy partnerów lokalnych
- badanie systemu oświaty m.in. dotyczące efektywności kształcenia oraz dostosowania jego zakresu do potrzeb rynku pracy
- zwiększenie efektywności systemu kształcenia i doskonalenia kadr oświaty
- doskonalenie programów nauczania m.in. poprzez ich dostosowanie do wymogów gospodarki oraz opracowanie i pilotażowe wdrożenie innowacyjności programów
- rozwój systemu doradztwa edukacyjno-zawodowego
- upowszechnianie edukacji przedszkolnej
- wyrównywanie szans edukacyjnych
- wsparcie kadr systemu oświaty
- inne

39. Czy w celu wyrównania szans edukacyjnych w latach 2004-2006 gmina realizowała projekty współfinansowane ze środków unijnych?
- TAK – przejść do pyt. 40.
 - NIE – przejść do pyt. 41.
40. Czego dotyczyły ww. projekty?
- stypendialne
 - zakup odpowiedniego sprzętu dla uczniów ze specjalnymi potrzebami (np. słabo widzących);
 - tworzenia alternatywnych form edukacji przedszkolnej
 - inne
41. Czy w celu podniesienia jakości systemu oświaty w okresie programowania 2004-2006 gmina realizowała projekty współfinansowane ze środków unijnych?
- TAK – przejść do pyt. 42
 - NIE – przejść do pyt. 43.
42. Czego dotyczyły ww. projekty?
- podnoszące kwalifikacje nauczycieli
 - wyposażenia sal w komputery
 - programy rozwojowe , np. zajęcia pozalekcyjne
 - inne
43. Czy w latach 2004-2006 realizowano projekty na rozwój kadry pedagogicznej i administracyjnej systemu oświaty?
- TAK – przejść do pyt. 44.
 - NIE – przejść do pyt. 45.
44. Czego dotyczyły ww. projekty?
- studia podyplomowe
 - kursy doskonalące dla nauczycieli
 - studia wyższe w celu podwyższenia lub uzupełnienia wykształcenia
 - inne,
45. Czy w latach 2007-2010 gmina korzystała ze środków na wyrównywanie szans edukacyjnych?
- TAK – przejść do pyt. 46.
 - NIE – przejść do pyt. 48.

46. Jakiego zakresu dotyczyły ww. projekty?
- doradztwa i opieki pedagogiczno-psychologicznej dla uczniów wykazujących problemy w nauce
 - dodatkowych zajęć dydaktyczno-wyrównawczych i specjalistycznych
 - poradnictwa edukacyjno-zawodowego w zakresie wyboru przyszłego zawodu i ścieżki edukacyjnej
 - rozwoju kompetencji kluczowych uczniów (ICT, języki obce, przedsiębiorczość, nauki ścisłe w procesie kształcenia);
 - programy skierowane do dzieci i młodzieży, które znajdują się poza systemem szkolnictwa podstawowego, gimnazjalnego i ponadgimnazjalnego (przedwcześnie opuszczający system szkolnictwa) umożliwiające ukończenie danego etapu kształcenia oraz kontynuację nauki
 - wdrożenie nowych, innowacyjnych form nauczania i oceniania cechujących się wyższą skutecznością niż formy tradycyjne
 - wdrażanie programów i narzędzi efektywnego zarządzania placówką oświatową przyczyniających się do poprawy jakości nauczania
 - inne,.....
47. Czy w ramach projektów głównych dodatkowo, w celu wyrównywania szans edukacyjnych, gmina realizowała następujące inwestycje?
- dostosowanie budynków i pomieszczeń szkolnych do potrzeb niepełnosprawnych uczniów, ale niezwykle własnym elementem projektów,
 - zakup bądź wynajem środków transportu dla uczniów zamieszkałych na terenach o utrudnionym dostępie do edukacji
 - zakup materiałów dydaktycznych służących realizacji programów rozwojowych szkół (np. pracownie specjalistyczne czy laboratoria).
 - Inne,
 - Nie realizowała
48. Czy w ramach upowszechnienia edukacji przedszkolnej w latach 2007-2010 gmina realizowała projekty współfinansowane ze środków unijnych?
- TAK - przejść do pyt. 49.
 - NIE – przejść do pyt. 50.
49. Jaki zakres objęły ww. projekty?
- tworzenie ośrodków wychowania przedszkolnego (w tym również realizacji alternatywnych form wychowania przedszkolnego) na obszarach i w środowiskach o niskim stopniu upowszechnienia edukacji przedszkolnej, a w szczególności na obszarach wiejskich;
 - wsparcie istniejących ośrodków wychowania przedszkolnego, umożliwiającym zwiększenie uczestnictwa dzieci w wychowaniu przedszkolnym, np. dłuższe godziny pracy przedszkoli, uruchomienie dodatkowego naboru dzieci, zatrudnienie personelu
 - opracowanie i realizacja kampanii informacyjnych promujących edukację przedszkolną
 - Inne,

50. Czy w latach 2004-2010 w gminie powstały placówki wczesnej edukacji? Proszę o wskazanie rodzaju placówki i terminu powołania.

Rodzaj placówki	Tak	Nie	Termin powołania
Przedszkole publiczne			
Przedszkole niepubliczne			
Przedszkole prywatne			
Punkt przedszkolny			
Przedszkole niepubliczne			
Oddział przedszkolny			

51. Czy gimnazjaliści z terenu gminy skorzystali z pomocy stypendialnej dla uczniów szczególnie uzdolnionych w ramach Poddziałania 9.1.3. *Pomoc stypendialna dla uczniów szczególnie uzdolnionych*? Jeśli tak, proszę o podanie liczby uczniów objętych pomocą.

- TAK, liczba
- NIE

52. Czy w latach 2004-2010 gmina realizowała w ramach projektów unijnych infrastrukturalne projekty oświatowe?

- TAK – przejść do pyt. 53.
- NIE – przejść do pyt. 54.

53. Czego dotyczyły infrastrukturalne projekty oświatowe realizowane ze środków unijnych w ramach regionalnych programów operacyjnych w latach 2004-2010?

- budowy nowych obiektów dydaktycznych
- przebudowy lub modernizacji istniejących obiektów dydaktycznych i sportowych
- wsparcia bibliotek przyszkolnych, w tym ich wyposażenie
- budowa nowych obiektów społeczno-edukacyjnych (internatów, stołówek)
- rozbudowa istniejących obiektów społeczno-edukacyjnych
- poprawa jakości infrastruktury ośrodków wychowawczo-opiekuńczych
- usuwanie barier architektonicznych dla osób niepełnosprawnych
- zagospodarowanie otoczenia obiektów będących celem projektu
- inne,

54. Czy w ramach programów przedakcesyjnych gmina realizowała projekty oświatowe:

- NIE
- TAK, proszę scharakteryzować rodzaj projektu.....

55. Czy w latach 2004-2010 gmina realizowała projekty związane z oświatą, bez wykorzystania środków unijnych?

- NIE
- TAK, proszę scharakteryzować rodzaj projektu oraz wskazać główne źródło finansowania.....

56. Czy gmina korzystała z kredytu nisko oprocentowanego w ramach linii kredytowej Europejskiego Funduszu Rozwoju Wsi Polskiej na rozwój infrastruktury z dziedziny oświaty i edukacji?

- NIE
- TAK, proszę określić rodzaj projektu, jego wartość i wysokość pomocy.....
.....

57. Kto w urzędzie zajmuje się pozyskiwaniem funduszy zewnętrznych?

- firma zewnętrzna
- pracownik zatrudniony na stanowisku ds. pozyskiwania funduszy zewnętrznych
- pracownik zajmujący się pozyskiwaniem funduszy zewnętrznych i odpowiadający za realizację innych zadań
- pracownik zatrudniony na innym stanowisku pracy, realizujący zadania związane z pozyskiwaniem funduszy dodatkowo
- inne rozwiązanie, proszę wskazać jakie.....
- Gmina nie pozyskuje środków z funduszy unijnych

Podstawowe dane o gminie

Gmina

Proszę o podanie danych dotyczących średniego dochodu na mieszkańca, gęstości zaludnienia oraz stopy bezrobocia w latach 2004-2010.

	średni dochód na mieszkańca	gęstość zaludnienia	stopa bezrobocia
2004			
2005			
2006			
2007			
2008			
2009			
2010			