

REFORMY SYSTEMU EDUKACYJNEGO

Tadeusz Kozek Pomoc zagraniczna dla Polski w zakresie kształcenia zawodowego

Opierając się na doświadczeniach z realizacji programów pomocy zagranicznej, ukierunkowanej na wspieranie reformy systemu kształcenia zawodowego w Polsce, autor przedstawia różne formy tej pomocy oraz dokonuje szacunku jej skali. Prezentowane podejście daje pogląd na możliwości wpływu pomocy zagranicznej na proces reformy systemu edukacyjnego. Na podstawie charakteru pomocy zagranicznej, założeń dotyczących sposobów jej wykorzystania i osiąganych realnych efektów, autor formułuje we wnioskach warunki powodzenia realizacji omawianych programów. Wskazuje m.in. na konieczność partnerstwa w tym procesie, a także na potrzebę traktowania pomocy zagranicznej jako elementu szerszego planu przedsięwzięć związanych z reformą systemu edukacji. Powodzenie w tej ostatniej dziedzinie będzie miało – zdaniem autora – decydujące znaczenie dla oceny efektywności realizacji podobnych programów w przyszłości.

Wprowadzenie

Pisząc o programach pomocy dla krajów rozwijających się E.F. Schumacher zauważył, że o programach tych myślimy najczęściej w kategoriach tworzenia, a nie ewolucji, i to jest główną przyczyną ich porażek (Schumacher 1973). W myśleniu tego typu kryje się iluzja, że postęp można kupić. Po ponad 6 latach, odkąd kraje zachodnie rozpoczęły akcję pomocy dla reformujących się państw Europy Środkowej i Wschodniej, nie sposób było oprzeć się wrażeniu, że Zachód powtarza stare błędy; miast bowiem inicjować i wspierać lokalne procesy ewolucyjne, starał się częstokroć przenosić gotowe rozwiązania w myśl zasady: „co jest dobre dla nas, musi być dobre dla nich”. Podejście to stopniowo zanikało, przynajmniej w części programów, jeśli jednak dodać doń znacznie trwalsze symptomy, takie jak np. sposób realizacji większości programów, który narzuca dominację partnerów zachodnich oraz ograniczoną skalę samej pomocy, to jasne jest, że wkład tych programów do reformy polskiego systemu edukacji nie powinien być przeceniany. Nie bez znaczenia jest tu też brak długofalowej strategii wykorzystania pomocy po stronie jej odbiorców, związany bez wątpienia z ogólniejszym problemem, polegającym na trudnościach w formułowaniu, a zwłaszcza we wprowadzaniu w życie, reformy systemu edukacji w okresie transformacji systemowej. Można tu przywołać następujące podstawowe reguły strategiczne związane z wprowadzaniem reform w systemie

edukacji (Husen 1992), sformułowane co prawda na podstawie doświadczeń zachodnich, ale tym bardziej stosujące się do państw podlegających transformacji systemowej:

- Reformy edukacyjne muszą być widziane w szerszym kontekście reform społeczno-ekonomicznych i tych ostatnich nie są w stanie zastąpić.

- Reformy systemu edukacji nie przeprowadza się „w ciągu nocy”. Reformy tego typu są zawsze długotrwałym procesem, w trakcie którego „nowe” musi walczyć z inercją istniejących struktur i związaną z nimi tradycją. Należy zwłaszcza pamiętać, że wydanie stosownego zarządzenia przez rząd wcale nie oznacza automatycznego wprowadzenia reformy w życie.

- Do przeprowadzenia reform konieczne są zarówno zasoby materialne, jak i ludzkie. Z reguły wprowadzenie reformy wymaga zwiększenia nakładów finansowych na cele edukacji.

- Dla sukcesu reformy niezwykle istotne jest aktywne uczestnictwo w niej tych, których ona dotyczy i na których sytuację wpływa. Odnosi się to zarówno do etapu przygotowania reformy, jak i jej wprowadzania w życie. W sytuacji, gdy decyzje są podejmowane „ponad głowami” bezpośrednio zainteresowanych, bez dania im szansy współudziału w ich przygotowaniu czy chociaż możliwości wypowiedzenia się, nie można liczyć na aktywny i pełen motywacji udział zainteresowanego środowiska w realizacji reform.

Niestety, reguły te w minionych sześciu latach tylko w nieznacznym stopniu były brane pod uwagę w planowaniu i wprowadzaniu w życie zmian w systemie kształcenia i szkolenia zawodowego w Polsce. Pogarszająca się sytuacja materialna systemu edukacji z jednej strony, z drugiej zaś ciągła ewolucja sytuacji politycznej i w konsekwencji częste zmiany rządu oraz rotacja w administracji publicznej, nie sprzyjały prowadzeniu konsekwentnej polityki rozwojowej. Często nie doceniano też trudności związanych z procesem zmian, ulegając iluzji, że przeobrażenia te będą następowały bez konieczności ponoszenia większych kosztów materialnych, czy też że samo ich zadekretowanie będzie automatycznie oznaczać ich realizację.

W sytuacji gdy w 1990 r. 46,3% absolwentów szkół podstawowych podejmowało naukę w zasadniczych szkołach zawodowych, a 25,6% w technikach i liceach zawodowych, waga reformy systemu kształcenia zawodowego w Polsce nie podlegała dyskusji. Także potrzeby w tej sferze zostały rozpoznane stosunkowo wcześniej. Należy tu zwłaszcza wskazać na raport międzynarodowej grupy ekspertów (Adamski i in. 1993). Stwierdzono w nim, że modernizacja polskiego systemu szkolnictwa zawodowego nie powinna się sprowadzać do samych tylko zmian w ustroju szkolnictwa i treści programów nauczania. Najistotniejszą sprawą jest tu problem samej „filozofii” funkcjonowania polskiego systemu kształcenia zawodowego, zgodnie z którą system ten działał w przeszłości oraz pod której wpływem pozostaje w pewnej mierze do dziś. Chodzi tu zwłaszcza o relacje występujące między systemem kształcenia i szkolenia zawodowego a systemem zatrudnienia, a także powiązania instytucjonalne między nimi, które, stworzone w przeszłości, w dalszym ciągu wpływają na kształtowanie oczekiwań i zachowań aktorów tej sceny. Najważniejszym zadaniem jest obecnie rozwinięcie wśród młodzieży świadomości nowych ról społecznych i zawodowych oraz wyposażenie jej w umiejętność kierowania własnym losem, a także stworzenie nowych form i mechanizmów komunikacji wewnątrz systemu edukacyjnego oraz między tym systemem a systemem zatrudnienia. Minione lata okresu transformacji systemowej nie posunęły tego procesu w sposób znaczący naprzód, przynajmniej nie w takim stopniu, w jakim początkowo tego oczekiwano. Nie jest celem tego artykułu analizowanie przyczyn tego stanu rzeczy. Niemniej jednak przykłady programów pomocy zagranicznej, które będą tutaj rozważane, stanowią zarazem egemplifikację

pewnych procesów natury ogólnej, związanych ze słabościami podejmowanych prób reform. Zanim jednak przejdziemy do tego tematu, zostaną omówione różne formy pomocy zagranicznej oraz oszacowana jej skala, co ułatwi ocenę możliwości wpływu tej pomocy na proces reformy systemu edukacji w Polsce.

Formy oraz zakres pomocy zagranicznej w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego

Przez pomoc zagraniczną rozumie się na ogół transfer zasobów z kraju-dawcy do kraju-odbiorcy, który nie powstaje w wyniku działania sił rynkowych i nie jest realizowany na zasadach rynkowych (Barre i in. 1992). Przedmiotem tego artykułu jest jedynie tzw. pomoc bezzwrotna, czyli udzielana w formie dotacji, które nie są zwracane w jakiegokolwiek formie.

Ze względu na źródła, bezzwrotną pomoc zagraniczną można podzielić na trzy kategorie:

- pomoc bilateralną oferowaną przez rządy poszczególnych państw;
- pomoc multilateralną pochodzącą od organizacji międzynarodowych lub instytucji finansowych;

- pomoc ze źródeł prywatnych.

Pomoc bezzwrotna realizowana jest w następujących formach:

- dotacje kapitałowe;
- pomoc w naturze;
- pomoc techniczna (*technical assistance*).

Pomoc zagraniczna dla Polski realizowana jest od drugiej połowy 1989 r. Została ona zainicjowana przez spotkanie krajów G-7 w lipcu 1989 r. w Paryżu, gdzie postanowiono powierzyć Komisji Europejskiej koordynację pomocy dla reformujących się państw Europy Środkowej. W akcję tę włączyły się, w różnym stopniu, wszystkie państwa G-24¹, a jednym z jej priorytetów stało się szkolenie kadr.

Pomoc bilateralna realizowana przez poszczególne państwa G-24 ma przede wszystkim charakter pomocy technicznej. W praktyce oznacza to, że dotacje przeznaczone na pomoc przyznawane są organizacjom z krajów-dawców i nie docierają do Polski w formie materialnej, ale jedynie w postaci usług doradczych czy szkoleniowych oferowanych polskim partnerom. Rzadziej pomoc ta realizowana jest w naturze, np. w postaci dostaw sprzętu czy pomocy dydaktycznych.

Głównym źródłem pomocy multilateralnej jest powstały w 1990 r. program PHARE (*Poland and Hungary: Assistance in Restructuring Economies*). W ramach PHARE przyznawane są dotacje na realizację poszczególnych programów, zgodnie z ustaleniami między Komisją Europejską a rządem kraju-odbiorcy. Zarządzanie programami jest zdecentralizowane i realizowane poprzez sieć jednostek w kraju-odbiorcy, które mają prawo zarządzania funduszami uzyskanymi na cele danego programu zgodnie z ustalonymi wcześniej celami programu oraz wprowadzonymi przez Komisję procedurami realizacji.

Wielkość funduszy bilateralnych wydatkowanych na pomoc dla Polski nie jest dokładnie znana. Wynika to przede wszystkim z faktu, że fundusze te nie docierają do naszego kraju

¹ Grupa wysoko uprzemysłowionych państw Zachodu: 12 ówczesnych członków Unii Europejskiej, 6 krajów EFTA oraz Australia, Kanada, Japonia, Nowa Zelandia, Turcja i Stany Zjednoczone.

bezpośrednio, lecz jedynie w formie pomocy technicznej lub w naturze. Niekiedy też darczyńcy, zwłaszcza w pierwszym okresie pomocy, nie byli skłonni ujawniać podziału funduszy przeznaczonych na pomoc na poszczególne przedsięwzięcia. Stąd też precyzyjne ustalenie wielkości funduszy przeznaczonych na cele edukacji i szkolenia jest trudne. Według oszacowań Biura Koordynacji Kształcenia Kadr wartość zrealizowanej dotąd pomocy bilateralnej w tym zakresie nie przekroczyła 200 mln dol. Bilateralne programy pomocy mają już tendencję wygasającą. W 1996 r. w znaczącej skali funkcjonują jeszcze programy pomocy niemieckiej, francuskiej, brytyjskiej, szwedzkiej, japońskiej i amerykańskiej.

Wydatki programu PHARE na cele edukacji w latach 1990 – 1994 wyniosły:

- 135 mln ECU na program TEMPUS (Trans-European Scheme for University Studies);
- 29 mln ECU na inne programy edukacyjne.

Kwoty te nie uwzględniają wydatków na cele szkolenia ponoszonych w ramach programów, które nie mają charakteru edukacyjnego czy szkoleniowego, ale mogą zawierać elementy szkolenia, jak np. programy restrukturyzacji przemysłu, wspierania małych i średnich przedsiębiorstw itp., z reguły nie są to jednak działania związane ze szkolnictwem zawodowym.

Prywatne źródła pomocy to przede wszystkim prywatne fundacje. Przeważnie wspierają one rozwój organizacji pozarządowych. Wydatki tych fundacji na cele edukacji nie są znane. Całość wydatków poniesionych w Polsce w latach 1990 – 1994 przez wybranych 7 fundacji prywatnych² oszacowano na 28,2 mln dol. (Ners i in. 1995).

Jaka jest skala pomocy zagranicznej? Weźmy np. pod uwagę wydatki budżetu państwa na cele oświaty i wychowania oraz szkolnictwa wyższego w 1993 r. Wyniosły one w sumie około 6 444 mln nowych zł, co stanowiło około 3 mld dol. (GUS 1995). Szacowane powyżej wydatki w ramach pomocy zagranicznej (bilateralnej i multilateralnej) na cele kształcenia i szkolenia zawodowego wyniosły w okresie 5-letnim około 400 mln dol., co daje 80 mln dol. rocznie, czyli około 2,7% rocznych krajowych nakładów budżetowych.

W jakim stopniu pomoc zagraniczna dotyczyła sfery szkolnictwa zawodowego na poziomie średnim? Jeśli wziąć pod uwagę skalę tego działu szkolnictwa i jego problemów, to bez wątpienia zakres nowej pomocy był niewspółmiernie mały zarówno w stosunku do potrzeb, jak i wydatków z pomocy zagranicznej na inne działy edukacji, a zwłaszcza na szkolnictwo wyższe. Wystarczy nadmienić, że w latach 1990 – 1994 na programy związane ze szkolnictwem zawodowym na poziomie średnim przeznaczono z funduszu PHARE około 14 mln ECU, co stanowi blisko 10% środków zainwestowanych w tym czasie w program TEMPUS. Pomoc bilateralna w tym zakresie jest trudna do precyzyjnego oszacowania. Jej skala była jednak bez wątpienia jeszcze mniejsza.

Jak więc pokazano, wydatki ponoszone w ramach pomocy zagranicznej na cele kształcenia i szkolenia, w tym na szkolnictwo zawodowe, nie są znaczące. Nie należy jednak ich nie doceniać. Wynika to przede wszystkim z faktu, że środki te mogły być przeznaczone na przedsięwzięcia, na które w innych warunkach – z powodu znanych trudności gospodarczych kraju i ograniczania wydatków na cele edukacji – z pewnością by ich nie znalaziono. Były to przedsięwzięcia związane ze współpracą międzynarodową, wsparciem wprowadzania innowacji edukacyjnych w wybranych szkołach czy zmianami i unowocześnianiem programów nauczania.

² Charles Stewart Foundation, Ford Foundation, Cooperating Dutch Foundations, Pew Charitable Trusts, Robert Bosch Foundation, Rockefeller Brothers Fund, Soros Foundations, Volksvagen Foundation.

Analiza kilku najważniejszych programów z zakresu szkolnictwa zawodowego realizowanych przez Biuro Koordynacji Kształcenia Kadr, pozwala m. in. na pokazanie zakresu oddziaływania tych programów oraz ich wpływu na zmiany o charakterze systemowym (lub też braku tego wpływu).

Programy pomocy dla Polski w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego – studium kilku przypadków

Program pomocy dla Polski w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego (PHARE 1990)

Był to pierwszy program pomocy dla Polski w dziedzinie edukacji finansowany przez Unię Europejską w ramach programu PHARE, a zarazem pierwszy program tego typu realizowany w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Na jego cele przyznano kwotę 2,8 mln ECU. Koncepcja programu powstała w drugiej połowie 1990 r., a jego realizacja rozpoczęła się w drugiej połowie 1991 r. Program został ostatecznie zakończony w roku 1995 i wydano na jego cele około 3,1 mln ECU (do pierwotnej kwoty 2,8 mln ECU dodano odsetki nagromadzone w trakcie realizacji programu). Z założenia program miał mieć charakter międzysektorowy, tak więc w jego konstrukcji wzięto pod uwagę potrzeby dwóch resortów kluczowych dla kształcenia i szkolenia zawodowego: Ministerstwa Edukacji Narodowej oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej, a także partnerów społecznych, czyli związków zawodowych i pracodawców. Ta skądinąd słuszna koncepcja, przeniesiona z doświadczeń zachodnich³, dała w warunkach polskich efekt, który zapewne nie był zamierzony przez sponsorów przedsięwzięcia. W treści programu uwzględniono priorytety zgłoszone przez jego adresatów, które jednak miały luźny związek (lub wręcz nie miały żadnego) z problemami przebudowy systemu kształcenia i szkolenia zawodowego. W ten sposób w programie znalazły się przedsięwzięcia związane z rozwojem dialogu społecznego oraz kształceniem personelu biur zatrudnienia realizowane na rzecz Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej czy finansowanie wyposażenia ośrodka nauki języków obcych dla Konfederacji Pracodawców Polskich. Również projekty realizowane na rzecz Ministerstwa Edukacji Narodowej po części dotyczyły tematyki odległej od celów reformy szkolnictwa zawodowego, takiej jak np. kształcenie zdalne czy kształcenie nauczycieli (niekoniecznie dla szkolnictwa zawodowego). Na cele ściśle związane z reformą szkolnictwa zawodowego wydano zaledwie około 800 tys. ECU. W rezultacie program był sumą różnych działań zarówno o charakterze długofalowym, jak i związanych z doraźnymi potrzebami jego beneficjentów. Aczkolwiek nie sposób odmówić użyteczności tym działaniom, ponieważ w wielu przypadkach (np. w wymienionych projektach realizowanych na rzecz Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej) odegrały one istotną rolę we wprowadzaniu zmian o charakterze systemowym, to jednak nie dotyczyły one systemu kształcenia i szkolenia zawodowego.

³ Propozycję programu przygotował ekspert wydelegowany przez Komisję Europejską.

Najistotniejszymi przedsięwzięciami zrealizowanymi bezpośrednio na rzecz reformy kształcenia zawodowego w ramach programu było przygotowanie, w konsultacji ze wszystkimi zainteresowanymi środowiskami, wspomnianego już raportu *Edukacja w okresie transformacji* (Adamski i in. 1993) oraz realizacja projektu „Modernizacja przez partnerstwo”. To drugie przedsięwzięcie dotyczyło współpracy między wybranymi polskimi i zachodnimi szkołami zawodowymi w dziedzinach uznanych wówczas za priorytetowe przez Ministerstwo Edukacji Narodowej.

Jak z perspektywy dnia dzisiejszego można ocenić długofalowe znaczenie tych przedsięwzięć? W czasie gdy powstawała ostateczna postać raportu, tzn. na przełomie lat 1992/1993, został on przyjęty pozytywnie zarówno przez ówczesnych decydentów oświatowych, jak i zainteresowane środowiska. W praktyce jednak niewiele się zdarzyło. Dwie główne praktyczne rekomendacje raportu dotyczyły:

- Powołania przez rząd „Ogólnokrajowej grupy roboczej do spraw modernizacji polskiego systemu kształcenia zawodowego”, w której skład wchodziłoby przedstawiciele różnych agend rządowych oraz wszystkich potencjalnych partnerów społecznych. Do głównych zadań tego ciała miało należeć:

- zorganizowanie ogólnokrajowej debaty na temat obecnej sytuacji oraz przyszłości kształcenia i doskonalenia zawodowego w Polsce;

- wypracowanie nowoczesnej koncepcji systemu kształcenia i doskonalenia zawodowego, ze szczególnym uwzględnieniem jego struktury, sposobów zarządzania, zaopatrzenia i finansowania, a także treści kształcenia oraz metod kontroli jego jakości. Realizacji tego ostatniego zadania miało się przysłużyć stworzenie krajowego systemu standardów kwalifikacyjnych;

- opracowanie strategii sterowania procesami modernizacji systemu szkolnictwa zawodowego, przy wykorzystaniu doświadczeń lokalnych.

- Stworzenia regionalnych sieci kształcenia i doskonalenia zawodowego. Sieci takie działałyby na rzecz:

- tworzenia mechanizmów skutecznej komunikacji między wszystkimi lokalnymi środowiskami oraz instytucjami zainteresowanymi problemami kształcenia i doskonalenia zawodowego;

- tworzenia elastycznie funkcjonującej infrastruktury służącej zaspokajaniu potrzeb kształceniowych, na podstawie efektywnego wykorzystania dostępnych lokalnie środków i infrastruktury dydaktycznej o dobrym standardzie.

Proponowano, aby proces modernizacji kształcenia zawodowego rozpocząć od serii zdecentralizowanych eksperymentów w skali lokalnej, sektorowej lub regionalnej, w wyniku których byłyby realizowane wyżej wymienione cele.

Zaproponowane podejście miało być alternatywą dla tradycyjnego sposobu reformowania szkolnictwa metodą „z góry – w dół” oraz stanowić połączenie doświadczeń lokalnych z kontrolą i upowszechnianiem na poziomie centralnym.

W roku 1996 reforma systemu kształcenia zawodowego nadal pozostaje domeną jednego ministerstwa, trudno też się dopatrzeć koordynacji lokalnych przedsięwzięć innowacyjnych czy ścisłej koordynacji działań różnych podmiotów rządowych, a udział partnerów społecznych ma ciągle charakter głównie formalny⁴. Jedynie w koncepcji powołania centrów kształcenia praktycznego, rozwijanej ostatnio przez Ministerstwo Edukacji Narodowej, można się dopatrywać wpływu drugiej z przytoczonych powyżej rekomendacji.

⁴ Oczywiście poza udziałem nauczycielskich związków zawodowych, który jednak ma odmienny charakter.

Podobny los spotkał drugie z wymienionych przedsięwzięć, a mianowicie projekt „Modernizacji przez partnerstwo”. Ten, z założenia pilotażowy projekt zakończył swój żywot właśnie na tym etapie, tzn. nie był kontynuowany w szerszej skali. Przyniósł on jednak wiele korzyści jego bezpośrednim beneficjentom (Zielińska 1994), a w pewnym stopniu również w skali lokalnej, zwłaszcza z tego powodu, że część szkół biorących udział w programie wykorzystała doświadczenia zdobyte w wyniku jego realizacji i następnie wzięła udział w innych programach finansowanych z pomocy zagranicznej, o nieco szerszym wymiarze i zasięgu. Projekt ten nie zaowocował jednak, jak dotąd, żadnym szerszym przedsięwzięciem tego typu.

Program doskonalenia kształcenia i szkolenia zawodowego w Polsce (UPET)

Program UPET (*Upgrading Polish Education and Training*), na który przeznaczono kwotę 1 mln ECU, składał się z trzech projektów:

- modernizacji dokumentacji programowych dla szkół zawodowych;
- wsparcia dla kolegów nauki języków obcych;
- powołania w Ministerstwie Edukacji Narodowej Jednostki ds. Strategii i Oceny (Policy and Evaluation Unit).

Program był realizowany w latach 1993 – 1995. Szkolnictwa zawodowego w sposób bezpośredni dotyczył jedynie pierwszy z wymienionych projektów, na którego realizację przeznaczono kwotę 400 tys. ECU. Polegał on na przygotowaniu dokumentacji programowych dla 29 spośród 137 zawodów przewidzianych w nowej klasyfikacji zawodów, do których przygotowuje szkolnictwo zawodowe, wprowadzonej rozporządzeniem ministra edukacji narodowej z dnia 23 lutego 1993 r. Prace nad dokumentacjami programowymi rozpoczęły się w okresie, gdy powołane uprzednio komisje programowe już nie działały, wciąż natomiast brakowało nowych regulacji prawnych dotyczących procedur opracowywania i zatwierdzania dokumentacji programowych dla szkolnictwa zawodowego. W tej sytuacji Ministerstwo Edukacji Narodowej wytypowało do prac nad nowymi dokumentacjami cztery ośrodki, z których trzy powstały przy zespołach szkół zawodowych w Krakowie, Toruniu i Warszawie, czwarty zaś przy Wojewódzkim Ośrodku Metodycznym w Łodzi. W wyniku międzynarodowego przetargu, jako zachodniego współwykonawcę prac nad nowymi dokumentacjami wytypowano irlandzką agencję FAS, specjalizującą się w problematyce szkolenia zawodowego. Prace nad wstępną wersją nowych dokumentacji zakończono w ciągu niespełna 6 miesięcy. W celu weryfikacji i dalszego doskonalenia zostały one próbnie wdrożone w 15 szkołach zawodowych w roku szkolnym 1993/94. W maju 1994 r. w Instytucie Badań Edukacyjnych powołano Pracownię Programów Kształcenia Zawodowego oraz ustalono nowy tryb przygotowywania i zatwierdzania dokumentacji programowych dla szkolnictwa zawodowego, a następnie rozpoczęto powoływanie nowych komisji programowych. W efekcie stworzono sytuację, w której odpowiedzialność nie tylko za zatwierdzanie, ale także za opracowywanie dokumentacji została przejęta przez nowo powołane komisje programowe, które rozpoczęły własne prace nad nowymi dokumentacjami. W związku z tym status dokumentacji opracowanych w ramach programu UPET stał się niejasny. Ostatecznie, pomimo krytycznych opinii nowych komisji programowych na temat części tych dokumentacji, Ministerstwo Edukacji Narodowej postanowiło rozszerzyć ich eksperymentalne wdrożenie w roku szkolnym 1994/95 na 35 szkół.

Praca nad nowymi dokumentacjami, wykonana w ramach programu UPET, została wysoko oceniona przez Komisję Europejską. W wyniku tej oceny, w uzgodnieniu z Urzędem Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej, Komisja przyznała 4 mln ECU na dalsze prace nad dokumentacjami dotyczącymi doskonalenia nauczycieli, opracowywania narzędzi pomiaru efektywności kształcenia oraz zapewnienia sprzętu dla pracowni przedmiotowych. Przedsięwzięcia te realizowane są począwszy od połowy 1995 r. w ramach programu IMPROVE (Implementation of Modernised Programmes for Vocational Education), we współpracy z nowo powołaną Europejską Fundacją Kształcenia w Turynie. Równie pozytywnie wypadła końcowa ocena realizacji programu UPET, dokonana na zlecenie Komisji Europejskiej przez niezależnych ekspertów (Gesselschaft 1995)

Program modernizacja kształcenia zawodowego (MOVE)

Koncepcja tego programu powstała w roku 1992 równoległe z pracami nad projektem wspierania reformy polskiego szkolnictwa zawodowego, który miał być finansowany z pożyczki Banku Światowego. Program MOVE (Modernisation of Vocational Education) został pomyślany jako pilotaż tego znacznie większego projektu. Program ten obejmuje zintegrowany zestaw przedsięwzięć mających na celu opracowanie i wdrożenie w 60 szkołach z 10 województw nowych programów nauczania fizyki, ochrony i kształtowania środowiska, informatyki, języka angielskiego oraz nowego przedmiotu o nazwie „wprowadzenie do świata pracy”. Oprócz opracowania wspomnianych programów, program MOVE obejmuje doskonalenie nauczycieli, szkolenia dla dyrektorów i wicedyrektorów szkół objętych programem, szkolenie pracowników kuratoriów, dostarczenie sprzętu dla pracowni przedmiotowych oraz stworzenie stowarzyszeń nauczycieli przedmiotów objętych programem.

Nowe programy były opracowywane przez międzynarodowy zespół autorski, w którego skład wchodziłi eksperci zagraniczni (Niemcy, Luksemburg i Francja) oraz polscy, następnie zostały one poddane weryfikacji przez specjalnie utworzony międzynarodowy Komitet ds. Standardów i Ewaluacji, który sprawdził zgodność programów z ustalonymi wcześniej przez siebie kryteriami. Nowe programy nauczania są wprowadzane w szkołach począwszy od roku szkolnego 1995/96. Niestety, program MOVE nie wyszedł jak dotąd poza fazę pilotażową. Złożonej w Ministerstwie Edukacji Narodowej propozycji rozszerzenia go na dalsze 15 kuratoriów, za środki z funduszu PHARE, nie nadano dalszego biegu.

Wnioski

Dotychczasowe doświadczenia z realizacji programów pomocy zagranicznej w Polsce wskazują na następujące uwarunkowania decydujące o ich powodzeniu:

- **Partnerstwo w realizacji programów.** W istocie pełne partnerstwo nie jest tu możliwe, gdyż programy pomocy odznaczają się nieuchronną nierównością, polegającą na tym, że jeden z partnerów posiada zasoby, których drugiemu brakuje. Toteż partnerstwo w tym przypadku powinno przede wszystkim polegać na tym, by partner, któremu się pomaga, nie był traktowany jak „kuzyn z prowincji”, lecz by w realizacji programów przestrzegano następujących zasad:

- wspólne przygotowywanie i realizacja programów;
- wspólne podejmowanie kluczowych decyzji;
- elastyczność kulturowa i zrozumienie partnerów zachodnich dla warunków lokalnych, a tym samym dostosowywanie treści programów do specyficznych uwarunkowań okresu transformacji systemowej.

W omówionych przykładach programów starano się dążyć do tak rozumianego partnerstwa przede wszystkim poprzez włączanie (wszędzie tam, gdzie tylko było to możliwe), polskich ekspertów do prowadzonych prac i adekwatne ich wynagradzanie oraz przez ograniczanie roli ekspertów zagranicznych w zarządzaniu programami przede wszystkim do funkcji doradczych.

● **Programy pomocy zagranicznej powinny przede wszystkim służyć tworzeniu własnych zasobów edukacyjnych odbiorców pomocy, a nie zaspokajać doraźne potrzeby kształceniowe np. w formie kursów prowadzonych przez zachodnich wykładowców.** Tak więc programy te powinny uwzględniać takie działania jak: wsparcie zmian o charakterze systemowym, tworzenie nowych instytucji edukacyjnych, kształcenie wykładowców itp. Programy, które tutaj przedstawiono, bez wątplenia doprowadziły do istotnego rozwoju wielu polskich instytucji edukacyjnych, zarówno tych, które były ich bezpośrednimi beneficjentami, jak i tych, które brały udział w ich realizacji na zasadzie świadczenia pewnych usług.

● **Zachowanie równowagi między wspieraniem działań oddolnych a podejściem „z góry – na dół”.** Wiele programów pomocy realizowanych na poziomie lokalnym zakończyło się powodzeniem. Instytucje edukacyjne biorące w nich udział stały się promieniującymi na otoczenie ośrodkami innowacji. I przeciwnie, wiele przedsięwzięć skierowanych na zaspokajanie potrzeb centralnej administracji oświatowej, w założeniu mających służyć celom reformy systemu, dało niewspółmiernie mniejsze efekty. Jako przykład niech posłuży odbywanie kolejnych wizyt studyjnych finansowanych w ramach różnych programów, przez przedstawicieli, po części coraz to nowych pokoleń urzędników i reprezentantów centralnych instytucji wspierających edukację, a po części, tych samych, którzy zdołali przetrwać kolejne zmiany rządów.

● **Pomoc zagraniczna powinna być elementem szerszego planu przedsięwzięć.** Omówione przypadki programów pomocy stanowią dobitny przykład przedsięwzięć, w których skądinąd bardzo pożyteczne działania są realizowane w oderwaniu od szerszych planów reformy systemu edukacji, stając się zespołem odizolowanych od siebie działań o stosunkowo niewielkiej skali oddziaływania na całość systemu. Brak realizacji konsekwentnej polityki reformowania systemu w istocie uniemożliwia efektywne, z tego punktu widzenia, wykorzystanie pomocy zagranicznej. Tak więc – w odróżnieniu od niewątpliwych, wskazanych uprzednio korzyści, wynikających z omówionych programów dla pojedynczych instytucji, np. biorących w nich udział szkół – wpływ tych programów na zmiany o charakterze systemowym należy ocenić jako wysoce niezadowolający.

Przełamanie ostatniego z omówionych syndromów braku istotnego wpływu programów pomocy na zmiany o charakterze systemowym będzie niewątpliwie decydujące dla przyszłej oceny tych przedsięwzięć. Na pewno można się doszukać wielu obiektywnych uwarunkowań istniejącego stanu rzeczy, np. usprawiedliwiać go złą kondycją finansową systemu edukacji. Istotne zmiany w systemie edukacji jeszcze przez pewien czas będą miały charakter reaktywny w stosunku do przeobrażeń gospodarczych. Taki stan rzeczy może jednak mieć charakter tylko tymczasowy, jeżeli bowiem spojrzymy na źródła wszystkich tzw. cudów gospodarczych, to bez

wątpienia miały one swe źródła również w jakości systemów edukacyjnych i jeśli mamy poczynić istotny postęp w integracji z Europą Zachodnią, to konsekwentne reformowanie polskiego systemu szkolnictwa zawodowego jest w dłuższej perspektywie czasowej jednym z warunków koniecznych tego postępu.

Literatura

Adamski W. i in. 1993

Edukacja w okresie transformacji: analiza porównawcza i propozycje modernizacji kształcenia zawodowego w Polsce. Warszawa: IFiS PAN.

Barre R. i in. 1992

Final Report of the IEWS Task Force on Western Assistance to Transition in the Czech and Slovak Federal Republic, Hungary and Poland: Moving Beyond Assistance. New York: Institute for East – West Studies.

Gessellschaft... 1995

Gessellschaft für Internationale Wirtschaftliche Zusammenarbeit Baden – Württemberg MBH – GWZ, *Evaluation of VET 90, UPET and Language Programmes in Poland.* Ekspertyza wykonana na zlecenie Komisji Europejskiej.

GUS 1995

Mały rocznik statystyczny. Warszawa: GUS,

Husen T. 1990

Problems of Educational Reforms in a Changing Society. Wykład wygłoszony na „Annual Meeting of the Comparative and International Education Society”, Anaheim, 25 marca 1990 r.

Ners K.J. i in. 1995

Assistance to Transition Survey 1995. Warsaw: IEWS Policy Education Centre on Assistance to Transition.

Schumacher E.F. 1973

Small is Beautiful. A Study of Economics as if People Mattered. Blond and Briggs Ltd.

Zielińska K. 1994

Przemiany kształcenia zawodowego w społecznym dialogu z edukacją zachodnioeuropejską. Ewaluacja programu „Modernizacja przez partnerstwo”. Warszawa.