

0. Streszczenie

0.1. Analiza głównych zmian ilościowych w oświacie i szkolnictwie wyższym

Rozdział pierwszy raportu jest poświęcony analizie głównych zmian ilościowych zachodzących w oświacie oraz w kształceniu na poziomie wyższym. Jest to zarazem kontynuacja analiz podstawowych tendencji edukacyjnych zapoczątkowanych w „Raporcie o stanie edukacji” z poprzedniego roku. W rozdziale przedstawiono przede wszystkim zmiany liczby uczniów, nauczycieli, oddziałów i szkół na tle zmian demograficznych. Szczególną uwagę zwrócono na stopniowe powiększanie się odsetka dzieci objętych opieką przedszkolną, rosnącą koncentracją kształcenia dzieci w przedszkolach, szkołach podstawowych i gimnazjach (czemu sprzyja spadek demograficzny populacji w wieku do 12 lat), niewielki, ale niepokojący spadek skolaryzacji dokonujący się w ostatnich latach, zwłaszcza wśród młodzieży w wieku gimnazjalnym, stabilizację w ostatnich 5 latach liczby kształcących się w szkołach zawodowych na wcześniej obniżonym poziomie, redukcję roli szkół policealnych i to mimo niepodjęcia studiów przez znaczną część osób kończących kształcenie na poziomie średnim ogólnym, a więc bez zdobycia przygotowania zawodowego. Osobno uwagę poświęcono zmianom kształcenia na studiach wyższych, w tym malejącej liczbie studentów (z powodów demograficznych) i stopniowej dywersyfikacji kierunków kształcenia, przy czym zauważono, że struktura kształcenia wciąż dalece odbiega od spodziewanych kierunków rozwoju popytu na pracę. Podrozdział 1.2. poświęcono finansowaniu edukacji. Wykorzystując dostępne dane Ministerstwa Finansów, stwierdzono stopniowy wzrost nakładów na oświatę z budżetów samorządów gminnych i powiatowych, co powoduje przeznaczanie na nią coraz większych sum ze środków własnych jednostek samorządu terytorialnego (ponad wysokość uzyskanej subwencji oświatowej), głównie pod wpływem relatywnie wysokiej dynamiki wydatków na wynagrodzenia (efekt większej liczby nauczycieli w proporcji do liczby uczniów, osiągania przez nich wysokich stopni awansu służbowego i podwyżek płac). Z drugiej strony udział wydatków na oświatę w wydatkach samorządów ogółem maleje, co wskazuje na silne dążenie samorządów do zaspakajania innych potrzeb lokalnych niż oświatowe. Zauważono również tendencję do różnicowania wydatków oświatowych na jednego ucznia dodatkowo skorelowaną z zamożnością regionów, co może umacniać terytorialne różnice w wyposażeniu w kapitał ludzki. Przedstawiono też źródła i wysokość finansowania szkolnictwa wyższego, zwracając uwagę na wyraźne różnicowanie sytuacji uczelni publicznych (z dominacją dotacji budżetowej) i prywatnych (finansujących kształcenie głównie z opłat za studia), przy zaznaczeniu jednak tendencji rozszerzającej finansowanie uczelni niepublicznych poprzez system stypendialny i zwiększony dostęp do środków na badania. Finansowanie edukacji wyższej ze środków publicznych cechuje też duża nierównomierność w czasie – okresy wzrostu nakładów przeplatają się z okresami spadku, co, przy stosunkowo niskim poziomie finansowania tejże edukacji, może negatywnie wpływać na rozwój uczelni i jakość ich pracy.

W podrozdziale 1.3. syntetycznie przedstawiono wyniki sprawdzianu szóstoklasistów oraz egzaminu gimnazjalnego, które potwierdziły istnienie regionalnych różnic (najwyższe wyniki osiągają dzieci z większych miast i z Polski południowo-wschodniej). Regiony o stosunkowo małym zróżnicowaniu szkolnych wyników egzaminacyjnych cechuje też na ogół ich stosunkowo wysoki wynik średni. Wyniki egzaminów pozostają zróżnicowane w zależności od organu prowadzącego szkołę. W przypadku szkół niepublicznych na terenie wsi i małych miast ich wyniki egzaminacyjne były zbliżone lub tylko nieznacznie niższe niż uzyskiwane w szkołach publicznych, w dużych miastach zaś wyraźnie wyższe.

W wyniku głębokich ilościowych zmian kształcenia sięgających połowy pierwszego dziesięciolecia XXI wieku, których efekty utrzymały się przez ostatnie 5 lat, doszło do zdecydowanej zmiany struktury wykształcenia ludności, co opisuje rozdział 1.4. W zasobach ludności potencjalnie aktywnej ekonomicznie w wieku od 25 do 64 lat od 2000 r. drastycznie zmalała liczba osób nieposiadających nawet wykształcenia ponadgimnazjalnego (o blisko 1,6 mln osób), a wzrosła liczba osób z wyższym

wykształceniem (o 2,6 mln osób). Zwiększanie udziału osób wysoko wykształconych w populacji nie przebiegało równomiernie – w efekcie w 2010 r. więcej niż co czwarta kobieta i mniej niż co piąty mężczyzna posiadał wyższe wykształcenie, choć u progu drugiego tysiąclecia udziały te były zbliżone (w 1997 r. wręcz takie same), na wsi udział osób z wyższym wykształceniem był przeszło 3-krotnie niższy niż w dużym mieście. Widoczne były również różnice między poszczególnymi województwami, np. w opolskim udział ten wynosił 18,3% wobec 32,1% w mazowieckim. To różnicowanie jest wynikiem zdecydowanych zmian w kształceniu się młodej części ludności – widocznych zwłaszcza w porównaniu z poziomem wykształcenia ludności w wieku przedemerytalnym.

Podrozdział 1.6. opisuje zmiany w sytuacji na rynku pracy w zależności od wykształcenia, w tym zwłaszcza korzystniejszą od reszty populacji sytuację osób z wyższym wykształceniem mierzoną aktywnością na rynku pracy czy zatrudnialnością. Przewaga ta dotyczy całego okresu objętego analizą (od 2000 r.) i wciąż rośnie. Niskie wykształcenie wiąże się z podwójnie niekorzystnym oddziaływaniem rynku pracy – po pierwsze, skutkuje relatywnie wyższym bezrobociem (i niższym zatrudnieniem), po drugie, dużą zmiennością sytuacji na rynku pracy, zależnej od koniunktury gospodarczej. Wysokie wykształcenie okazuje się najlepszą ochroną przed tymi zagrożeniami. Obserwacja podstawowych wskaźników rynku pracy na tle wieku uprawnia do stwierdzenia, że początkowe trudności ze znalezieniem pracy po ukończeniu szkół mają głównie absolwenci zasadniczych szkół zawodowych, co wydaje się zaskakujące w kontekście badania popytu na pracę, który jest szczególnie duży właśnie w grupie wykwalifikowanych pracowników niższego szczebla. Inną grupą w stosunkowo trudnej sytuacji na rynku pracy są absolwenci liceów ogólnokształcących niepodejmujący dalszej nauki. W obu tych grupach najtrudniej zdobyć pracę na terenach województw podkarpackiego i lubelskiego, częściowo również kujawsko-pomorskiego.

Podsumowując, cała część pierwsza raportu prezentuje dane odnoszące się do uczestnictwa w edukacji i do nakładów na edukację – w obu obszarach widoczny jest ogromny wysiłek wkładany w kształcenie i stopniowe zmiany, które dzięki niemu zachodzą w strukturze wykształcenia społeczeństwa i w zapotrzebowaniu na nie na rynku pracy.

0.2. Analiza zmian instytucjonalnych w oświacie i szkolnictwie wyższym

Rozdział drugi części stałej „Raportu o stanie edukacji 2011” to „Omówienie aktów prawnych z 2011 r. dotyczących edukacji”. Celem tego rozdziału jest przedstawienie przemian w polskiej edukacji od strony instytucjonalnej, a także ukazanie związków pomiędzy poszczególnymi, wydawanymi w danym roku aktami prawnymi, działaniami na rzecz modernizacji państwa oraz różnymi czynnikami (procesami i zjawiskami), które mają istotny wpływ na bieżącą działalność legislacyjną władz publicznych. Zebranie w jednym miejscu syntetycznych informacji o ustawach i rozporządzeniach pozwoli zainteresowanym w łatwy sposób raz na rok zaktualizować wiedzę na temat prawnych podstaw działania polskiej edukacji. Rozdział szczegółowo omawia przesłanki oraz treść Ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o Systemie Informacji Oświatowej oraz Ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw. Szeroko komentowana jest także reforma szkolnictwa wyższego, w odniesieniu przede wszystkim do zmian w Ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym, Ustawie o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Krótkie objaśnienia sporządzono dla trzech ustaw poświęconych innym obszarom polityki publicznej, w których znalazły się artykuły zmieniające niektóre przepisy dotyczące edukacji. Związłe odniesiono się także do 81 rozporządzeń wydanych przez Ministra Edukacji Narodowej i Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Objaśniając najistotniejsze akty prawne, rozdział pokazuje genezę Systemu Informacji Oświatowej, jego dotychczasowe cele oraz funkcjonowanie. Zwraca uwagę na mankamenty w konstrukcji dotychczasowego SIO, które uniemożliwiały pozyskiwanie wiarygodnych danych, utrudniały kontrolę ich jakości, a tym samym powodowały ryzyko błędów przy podejmowaniu decyzji w polityce publicznej w oparciu o te dane.

Komentując drugą ustawę, autor rozdziału zwraca uwagę na poważne zmiany, jakie zachodzą w dziedzinie kształcenia zawodowego i ustawicznego. Szkolnictwo zawodowe od bardzo dawna było przedmiotem krytyki, a celem omawianego aktu prawnego jest poprawa jego jakości oraz modernizacja tego segmentu oświaty zgodnie z kierunkami polityki na rzecz uczenia się przez całe życie. Ustawa nowelizująca Prawo o szkolnictwie wyższym oraz inne ustawy dotyczące szkolnictwa wyższego stawia sobie za cel wprowadzenie rozwiązań w sposób ewolucyjny modyfikujących prawne otoczenie funkcjonowania uczelni w Polsce. Zmiany mają też na celu doprowadzenie do tego, aby polskie szkolnictwo wyższe wraz z kadrami akademicką osiągało coraz lepszą pozycję w świecie. Ma to sprawić, że polskie uczelnie staną się atrakcyjnym miejscem prowadzenia badań dla uczonych z Polski i z zagranicy, a także atrakcyjnym miejscem zdobywania wiedzy dla polskich i zagranicznych studentów.

0.3. Monografia poświęcona szkolnictwu wyższemu

Cykl monografii tematycznych rozpoczyna rozdział poświęcony szkolnictwu wyższemu. Uwaga autorki monografii skupiona jest przede wszystkim na zewnętrznych impulsach zmian w obszarze kształcenia. W ich przekonaniu Proces Boloński stanowi wciąż jeszcze nie w pełni wykorzystany impuls do systemowych zmian w polskim szkolnictwie wyższym. Jednocześnie, jako wyraźnie zarysowujący się kierunek rozwoju szkolnictwa wyższego w Europie, wskazane w rozdziale zostają Ramy Kwalifikacji dla Szkolnictwa Wyższego.

Analiza wdrażania Procesu Bolońskiego została oparta w głównej mierze na przeglądzie dokumentów normatywnych i przekrojowych badaniach europejskich, w których próbuje się odpowiedzieć na trudne pytanie o wpływ Procesu Bolońskiego na przemiany szkolnictwa wyższego. Szczególny nacisk autorki położyły na transfer i akumulację osiągnięć, podział na studia pierwszego, drugiego i trzeciego stopnia oraz ramy kwalifikacji jako narzędzia, które mają służyć m.in. zwiększaniu mobilności studentów i ich szans na rynku pracy czy promowaniu uczenia się przez całe życie.

W rozdziale przedstawione zostały także rozwiązania w zakresie zapewniania jakości kształcenia wypracowywane przez środowisko akademickie oraz wynikające z regulacji prawnych. Autorki zwracają uwagę, że wprowadzenie Ram Kwalifikacji dla Szkolnictwa Wyższego stawia uczelnie oraz Polską Komisję Akredytacyjną przed koniecznością stworzenia mechanizmów, które przede wszystkim zapewnią jakość efektów kształcenia osiągniętych przez studentów.

Prezentowane zewnętrzne impulsy przemian polskiego szkolnictwa wyższego osadzone są w szerszym kontekście obserwowanego obecnie w Polsce upowszechnienia wyższego wykształcenia, historii przemian w szkolnictwie wyższym w Polsce i na świecie w ostatnim pięćdziesięcioleciu i w odniesieniu do obserwowanych w Europie i na świecie trendów. Sygnalizowane są także zmiany, jakie do polskiego ładu akademickiego wprowadza nowelizacja ustawy Prawo o Szkolnictwie Wyższym z marca 2011 roku.

0.4. Monografia poświęcona szkolnictwu zawodowemu

Monografia dotycząca edukacji zawodowej przedstawia system szkolnictwa zawodowego w Polsce i zmiany, jakie w nim będą zachodzić w najbliższych latach ze względu na obowiązującą od 1 września 2012 r. znowelizowaną ustawę o systemie oświaty, wprowadzającą między innymi nowe podstawy programowe kształcenia w zawodach. Identyfikuje też najważniejsze wyzwania, z którymi będzie się musiało zmierzyć szkolnictwo zawodowe w Polsce. W kolejnych częściach rozdział przedstawia rys historyczny edukacji zawodowej, podstawy prawne i system finansowania, charakterystykę uczniów wybierających tę ścieżkę kształcenia, sposób kształtowania oferty edukacyjnej, system walidacji efektów nauczania wraz z analizą wyników egzaminów w ostatnich latach oraz istniejące mechanizmy służące zapewnianiu jakości, a także patrzy na szkolnictwo zawodowe z perspektywy rynku pracy.

Rola szkolnictwa zawodowego w Polsce zmieniała się w czasie. O ile przed transformacją ustrojową większość uczniów w szkołach ponadpodstawowych wybierała szkoły zawodowe, o tyle po transformacji sytuacja się zmieniła. Po ukończeniu gimnazjum, szkoły zawodowe różnych typów wybiera obecnie około połowa uczniów (ok. 30% technika i blisko 20% zasadnicze szkoły zawodowe). Odsetek ten znacząco obniżył się w okresie 1990–2005, ale w ostatnich latach tendencja spadkowa zatrzymała się, co może wskazywać, że szkoły zawodowe zaczynają z powrotem być „szkołami pozytywnego wyboru”. W 2010 r. w różnych typach szkół zawodowych kształciło się niemal 1,2 mln osób, ponad 300 tys. osób zostało absolwentami. Blisko 30% kształcących się to dorośli, w zdecydowanej większości wybierający szkoły policealne. Zmiany demograficzne w Polsce najprawdopodobniej spowodują spadek liczby uczniów szkół zawodowych w ciągu najbliższej dekady.

System finansowania szkolnictwa zawodowego opiera się na: (1) środkach publicznych pozostających w gestii samorządów (przede wszystkim powiatowych); (2) funduszach UE; (3) środkach prywatnych firm i osób szkolących się. Cała sfera finansowania wymaga głębszej analizy i wypracowania bardziej efektywnych mechanizmów. Oferta szkolna może być daleka od optimum ze względu na brak mechanizmów wspierających samorządy w dbaniu o dopasowanie kierunków i jakości kształcenia do potrzeb rynku pracy oraz daleko idącą decentralizację dysponowania środkami publicznymi.

Szkoły zawodowe (szczególnie zasadnicze szkoły zawodowe) wybierają uczniowie o zdecydowanie gorszych średnich wynikach w nauce niż uczniowie idący do liceów ogólnokształcących.

Szkoły zawodowe kształcą obecnie w ok. 200 zawodach. Ponad $\frac{2}{3}$ wszystkich uczniów kształci się w zawodach zaliczanych do czterech grup: inżynieryjno-technicznej, usług dla ludności, ekonomicznej i administracyjnej oraz architektury-budownictwa. Pracodawcy mają niezbyt dużą rolę w kształtowaniu oferty edukacyjnej. Jest potrzeba wypracowania skutecznych metod wsparcia wszechstronnej współpracy szkół i przedsiębiorstw. Ważnym zadaniem dla szkolnictwa zawodowego jest wyposażenie absolwentów nie tylko w kompetencje obecnie najbardziej poszukiwane na rynku pracy, ale także w takie, które ułatwią uczenie się przez całe życie. Instrumentem mogącym pomóc w zmierzeniu się z tym wyzwaniem może zostać przygotowywana obecnie Polska Rama Kwalifikacji. Jest ona budowana wokół efektów uczenia się (bez względu na czas i miejsce nauki). Przeorientowanie całego systemu szkolnictwa zawodowego na efekty uczenia się jest jednym z zasadniczych wyzwań na najbliższe lata.

Podstawową formę walidacji kompetencji uzyskiwanych przez absolwentów szkół zawodowych stanowi zewnętrzny egzamin potwierdzający kwalifikacje zawodowe. Istnieją również inne rodzaje egzaminów (czeladnicze, sprawdzające), natomiast nie ma obecnie możliwości walidacji efektów nieformalnego uczenia się.

Większość absolwentów przystępuje do egzaminów potwierdzających kwalifikacje zawodowe, jednak zdaje go niecałe 60% przystępujących do egzaminów absolwentów techników (wyraźnie poniżej wskaźnika zdawalności matury w technikach) i ok. 80% absolwentów zasadniczych szkół zawodowych. Jednym z powodów może być niedopasowanie starej podstawy programowej i sposobu nauczania do wymagań egzaminacyjnych, które eliminują wdrażane od 1 września 2012 r. zmiany. Jakość zasobów szkolnictwa zawodowego nie jest zbyt wysoka. Brakuje odpowiednio wykwalifikowanych i zmotywowanych do doskonalenia swoich kompetencji nauczycieli. Infrastruktura techniczna (np. wyposażenie pracowni i warsztatów do praktycznej nauki zawodu) też pozostawia wiele do życzenia. Mechanizmy zapewniania jakości w szkolnictwie zawodowym są na razie dość słabo rozwinięte.

Osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym radzą sobie na rynku pracy gorzej od osób z wykształceniem średnim ogólnokształcącym. Z kolei absolwenci techników i szkół policealnych radzą sobie podobnie, a w niektórych aspektach lepiej od osób z wykształceniem średnim ogólnokształcącym. Różnice te mogą w znacznej mierze wynikać z innych poziomów kompetencji uczniów wybierających różne typy szkół, choć mogą też odzwierciedlać niedopasowanie oferty i jakości kształcenia do wymagań rynku pracy.