

UZASADNIENIE

Do obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty i ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw

Projekt niniejszej ustawy powstał jako społeczna reakcja na nowelizację ustawy o systemie oświaty z 19 marca 2009 roku. Wzmiankowana nowela została wprowadzona bez należytych konsultacji społecznych, i wbrew sprzeciwowi społecznemu jaki wzbudziła. Nie została poprzedzona należytymi badaniami i została przyjęta pomimo dyskwalifikujących ją na etapie projektu opinii ekspertów Biura Analiz Sejmowych. Zabrakło zapewnienia środków finansowych z budżetu centralnego na realizację zmian. Ustawa z 19 marca przyniosła liczne zapisy szkodliwe dla polskiego systemu edukacji, powodujące: zniesienie merytorycznej kontroli nad organami prowadzącymi szkoły, ułatwienie likwidacji i przekazywania szkół publicznych przez samorządy innym podmiotom, wprowadzenie obowiązku szkolnego dla sześciolatków i obowiązku nauki dla pięciolatków, bez zapewnienia właściwej bazy lokalowej, przygotowania kadry i przy zniesieniu rzetelnej diagnozy uczniów rozpoczynających edukację.

Niniejszy projekt ma na celu przywrócenie stabilności systemu oświaty poprzez powrót do zniesionych 19 marca 2009 roku zapisów, a w szczególności: ustalenie wieku obowiązku szkolnego dla dzieci od 7 roku życia, przywrócenie nadzoru kuratorów nad organami prowadzącymi szkoły, odstąpienie od łatwej ścieżki likwidacji i przekazywania szkół osobom prywatnym i organizacjom. Ponadto projekt przewiduje objęcie edukacji przedszkolnej subwencją oświatową, w celu upowszechnienia równego dostępu do edukacji, niezależnego od sytuacji materialnej rodziców dziecka, co gwarantuje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.

Zniesienie obowiązku szkolnego sześciolatków

Art. 1 ust. 3a; Art. 2 ust. 1 lit. a , c i d; Art. 2 ust. 2; Art. 2 ust. 4

Obniżenie wieku realizacji obowiązku szkolnego do lat sześciu (dzieci z rocznika kończącego w danym roku sześć lat, a więc faktycznie w odniesieniu do ¼ rocznika do lat pięciu) jest wprowadzane od marca 2009 roku. Sposób wprowadzenia zmiany jest pospieszny, dokonywany bez wyznaczenia jakichkolwiek standardów dotyczących pomieszczeń i warunków w jakich zostaną umieszczeni najmłodsi uczniowie. Zmiany zostały właściwie pozbawione wsparcia z budżetu państwa i mają zostać przeprowadzone środkami własnymi samorządów. Reformie towarzyszy znaczny sprzeciw społeczny (według różnych badań 64-79% osób ankietowanych opowiada się za obowiązkiem szkolnym od lat 7 – *badania CBOS listopad 2008, kwiecień 2009*). Rodzice i dzieci zostali faktycznie pozostawieni bez fachowego doradztwa pedagogicznego, które do momentu wejścia w życie ustawy (kwiecień 2009) była gwarantowana prawnie. Wątpliwości budzi fakt, że zmiana nie została poprzedzona rzetelnymi badaniami a dotychczasowe badania diagnostyczne wykazywały gotowość szkolną u około 1 % dzieci sześciolatków.

Dodatkowo ustawodawca pozostawił w przejściowym okresie trzyletnim decyzję o posłaniu sześciolatków do pierwszej klasy ich rodzicom, przy jednoczesnej zmianie już w pierwszych roku podstawy programowej (*Rozporządzenie ministra edukacji z 23 grudnia 2008 r.*). W ten sposób rodzice zostali postawieni wobec perspektywy cofania swoich dzieci w rozwoju, jeśli nie podejmą decyzji sugerowanej przez ministerstwo. Mimo to, przeważająca większość rodziców nie zdecydowała się na posłanie swoich sześciolatków do 1 klasy (według danych cząstkowych z gminnych wydziałów oświaty na koniec roku szkolnego 2008/2009, procent zapisanych do szkół sześciolatków nie przekraczał nigdzie 5 %, w skali województwa). Prawodawca powinien uszanować wolę rodziców i przywrócić wiek realizacji obowiązku szkolnego od 7 roku życia. Jednocześnie ustawa pozwala aby pięciolatkowie i dzieci czteroletnie (¼ rocznika) miały możliwość pójścia do 1 klasy. Baza szkolna w Polsce nie jest gotowa na przyjęcie tak małych dzieci. Ponadto

na dzień dzisiejszy nie ma nawet narzędzi diagnostycznych pozwalających sprawdzić gotowość szkolną dzieci w tym wieku. Przepisy należy wobec powyższego uchylić.

Wycofanie z obniżenia wieku realizacji obowiązku szkolnego do lat 6, powinno się dokonać jak najszybciej, dopóki nie obowiązuje bezwzględny obowiązek jaki ustawa z 19 marca 2009 r. wprowadza od 1 września 2012 r. Tym bardziej, że niski procent sześciolatków zapisywanych w okresie wolnego wyboru pozostawionego rodzicom, doprowadzi w razie utrzymania zapisów noweli do skumulowania dwóch roczników dzieci w pierwszych klasach w roku 2012.

Zniesienie obowiązku przedszkolnego pięciolatków

Art. 2 ust. 1 lit. a, b

Objęcie obowiązkiem przedszkolnym przez ustawę z 19 marca 2009 r. pięciolatków, nałożyło na gminy obowiązek organizacji miejsc dla wszystkich dzieci z rocznika. Jednocześnie ustawodawca dopuścił możliwość organizowania tej opieki w placówkach szkolnych. Z uwagi na sytuację finansową gmin i dramatycznie niską liczbę czy wręcz brak przedszkoli w kilkuset gminach, oraz brak wsparcia finansowego dla odbudowania bazy przedszkolnej, istnieje ogromne ryzyko, że dzieci pięcioletnie w dużej części trafią do szkół.

Nałożenie obowiązku nauki na pięciolatki nie zostało wsparte nakładami finansowymi na jego realizację. Niezadowalający stan szkół, problemy z transportem dzieci, opieką, problemy z wydzieleniem miejsc dla młodszych uczniów, skłaniają do wniosku, że należy uchylić przepisy wprowadzające ten obowiązek. Daleko lepsze wydaje się stworzenie odpowiednich warunków do odbudowy bazy przedszkolnej i wsparcie finansowe przez państwo samorządów i rodziców.

Powstrzymanie likwidacji szkół

art 1. ust. 2a; Art. 1 ust. 4, Art. 1 ust. 6; Art. 1 ust. 9

Uchyła się przepisy pozwalające na dowolne kształtowanie sieci szkolnej przez jednostki samorządu terytorialnego. Przepisy te prowadzą do likwidacji bądź prywatyzacji placówek szkolnych i przedszkolnych jak wskazują na to przykłady gmin, Szydłów, Łopuszno, Stopnica, Skarżysko, Staszów, które przystąpiły do takich działań po wejściu w życie nowelizacji ustawy o oświacie z 19 marca 2009 r. i uzyskały w ministerstwie edukacji umorzenie negatywnych opinii kuratorów. Opinia ekspertów Biura Analiz Sejmowych z marca 2009 r. jednoznacznie wskazuje, że w wyniku przyjętej 19 marca 2009 r. regulacji, prywatyzacja może objąć również placówki przedszkolne. Eksperti sejmowi podkreślili, że przepisy ułatwiające przekazywanie szkół innym niż samorząd podmiotom (choćby takim jak związki wyznaniowe, organizacje paramilitarne) mogą utrudnić równy dostęp do publicznych świadczeń edukacyjnych, co jest sprzeczne z duchem Art. 70 ust. 4 Konstytucji RP. Szczególnie potrzebne wydaje się przywrócenie stabilności obwodów szkolnych i kryteriów naboru, co nowela z 19 marca zniosła w odniesieniu do szkół przekazywanych przez samorządy innym podmiotom.

Przekazywanie prowadzenia placówek oświatowych innym niż jednostki samorządowe podmiotom powoduje pogorszenie warunków i co za tym idzie jakości pracy nauczycieli, gdyż w takich placówkach nie obowiązują w całości przepisy Karty Nauczyciela a jedynie Kodeks Pracy. Na problem odpubliczniania szkół w celu zaoszczędzenia na kadrze nauczycielskiej zwraca od kilku lat uwagę Najwyższa Izba Kontroli. Należy też pamiętać, że przedstawiciele władz samorządowych, np. w gminie Jarocin, deklarują otwarcie, że zmierzają do odpublicznienia całej sieci oświatowej na swoim terenie. Takie tendencje samorządów były hamowane przez nadzór pedagogiczny, dopóki nowelizacja ustawy oświatowej z 19 marca nie pozbawiła kuratorów możliwości działania w tym zakresie. Ustawa z 19 marca pozwala również na łatwą likwidację szkół przez samorząd, co jest realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego z powodów ekonomicznych. Likwidacja szkół i przedszkoli obniża drastycznie poziom powszechnego i równego dostępu do edukacji.

Przywrócenie merytorycznego nadzoru nad organami prowadzącymi szkoły.

Art. 1 ust. 2a; Art. 1 ust. 4, Art. 1 ust. 6; Art. 1 ust. 8; Art. 1 ust. 9

Nadzór pedagogiczny sprawowany przez organ niezależny od organu prowadzącego jest gwarancją większej dbałości o jakość nauczania. Przekazanie kompetencji dotychczas przynależnych kuratorom oświaty, w ręce samorządów jest praktycznie likwidacją merytorycznego nadzoru nad poczynaniami samorządu względem publicznych placówek oświaty. Samorzady nie wszędzie uznają za priorytet zapewnienie dostępu do edukacji na poziomie odpowiadającym zapotrzebowaniom dzieci i rodziców, o czym świadczą liczne likwidacje przedszkoli i szkół w ostatnich latach. Państwo wyzbywając się kontroli nad szkołami, siecią szkolną, obsadą stanowisk dyrektorów i wpływem na program, oddało szkoły w ręce samorządów, które od wejścia w życie ustawy z 19 marca kontrolują same siebie. Stwarza to pole do nadużyć. Ponadto, jak podkreślają eksperci BAS, szkolnictwo poddawane procesowi decentralizacji coraz silniej odzwierciedla lokalne uwarunkowania, a więc w obszarach uboższych poziom edukacji i jej dostępności obniża się. Pozbawienie merytorycznego nadzoru kuratorów nad szkołami ustawą z 19 marca 2009 r., przyczynia się do pogłębiania niekorzystnych różnic a więc zamiast wyrównywania szans edukacyjnych przynosi zwiększenie nierówności w regionach.

Objęcie subwencją oświatową przedszkoli

Art. 1 ust. 3; Art. 1 ust. 10

Należy zgodzić się z autorami ustawy przyjętej 19 marca 2009r., że „bardzo ważnym zadaniem jest budowanie wśród rodziców, nauczycieli oraz samorządów lokalnych i organizacji obywatelskich przekonania o znaczeniu edukacji przedszkolnej oraz prawne, finansowe i programowe wsparcie dla tworzenia przedszkoli. (z uzasadnienia do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty i niektórych innych ustaw).

Polska, kilkanaście lat temu była liderem w upowszechnieniu nauczania przedszkolnego w Europie. Aktualnie w Polsce poza systemem przedszkolnym pozostaje około 40% dzieci w wieku 3-6 lat. To jeden z najniższych wskaźników upowszechnienia wychowania przedszkolnego wśród krajów OECD i UE. Dramatyczny spadek liczby przedszkoli i wskaźników dostępności do edukacji przedszkolnej przyniosło przekazanie w roku 1991 prowadzenia placówek przedszkolnych gminom, które finansuje je z dochodów własnych. Od tego czasu samorzady zdecydowały się z powodów ekonomicznych zamknąć ponad 5.000 przedszkoli w całym kraju, spośród 12.000 funkcjonujących. Zdaniem samorządowców, gminy nie są w stanie zapewnić edukacji dla wszystkich pięcioletków. Jak wynika z wypowiedzi przedstawicieli Związku Gmin Wiejskich najlepszym rozwiązaniem byłoby objęcie przedszkoli subwencją oświatową.

Z ogłoszonego w 2009 r. raportu Komisji Europejskiej „Eurydice” o stanie oświaty przedszkolnej w 30 państwach Europy, wynika, że w 2006 roku średnio 87% europejskich czterolatków korzystało z różnych form wychowania przedszkolnego (*Early childhood education and care in Europe: tackling social and cultural inequalities - Edukacja przedszkolna i opieka nad dzieckiem w Europie: zmniejszanie nierówności społecznych i kulturowych, luty 2009*). W Polsce z wychowania przedszkolnego korzysta jedynie 38 % czterolatków i tylko 29,7% trzylatków. Brak dostępu do edukacji przedszkolnej polskich dzieci wynika, według autorów raportu, w dużej mierze z ubóstwa rodzin w których się wychowują. Polska jest krajem o najwyższym odsetku ubogich rodzin wychowujących dzieci w wieku przedszkolnym „ wśród 30 porównywanych w raporcie krajów europejskich. W Polsce co czwarte dziecko w wieku 0-5 lat wychowuje się w rodzinie żyjącej na granicy ubóstwa.

Dla rzeczywistego wyrównania szans edukacyjnych i życiowych tych dzieci konieczne jest odtworzenie bazy ogólnodostępnych przedszkoli, objętych oświatową częścią subwencji ogólnej. „Edukacja przedszkolna wysokiej jakości zapewnia wszystkim dzieciom dobry start do uczenia się przez całe życie i pozwala zmniejszyć przepaść edukacyjną oddzielającą dzieci z grup ryzyka od tych, które mają zapewnione dobre warunki materialne.” - piszą autorzy raportu „Eurydice” i stwierdzają: „W większości krajów objętych analizą zapewnienie miejsca w przedszkolu dla

każdego dziecka, przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiej jakości edukacji i opieki, wymagałoby znacznego wzrostu nakładów finansowych ze środków publicznych. Nawet w sytuacji kryzysu gospodarczego wydaje się, że jest to inwestycja godna rozważenia.”

Powszechne prawo do edukacji przedszkolnej i opieki zapewniają dziś, z dobrym rezultatem, takie państwa jak Dania, Finlandia, Szwecja, Hiszpania i Słowenia.

Komisja Europejska zaproponowała krajom członkowskim wyznaczenie wspólnego celu jakim jest osiągnięcie współczynnika upowszechnienia wychowania przedszkolnego dla czterolatków na poziomie 90% do roku 2020. Przyjęcie niniejszego projektu pozwala na zrealizowanie tego celu. Utrudnieniem w dostępie do edukacji przedszkolnej, która w wymiarze 5 godzin dziennie jest bezpłatna, są często wprowadzane przez gminy opłaty za pobyt dziecka w przedszkolu w wymiarze 5 godzin. Tę kwestię reguluje proponowany zapis Art. 1 ust. 4.

Programy szkolne

Art. 1 ust. 1; Art. 1 ust. 3b; Art. 2 ust. 3

Wobec uchylecia przepisów dotyczących obowiązku szkolnego sześciolatków należy umożliwić powrót do programów nauczania sprzed wejścia w życie ustawy z 19 marca 2009 roku i do pełnej realizacji programu nauczania przedszkolnego.

Ocena skutków regulacji (OSR)

Podmioty, na które oddziałuje projekt

Ustawa dotyczy dzieci w wieku przedszkolnym i szkolnym, zwłaszcza w wieku 5-7 lat, rodziców, szkół, przedszkoli, kuratoriów oświaty, jednostek samorządu terytorialnego.

Skutki społeczne

Wycofanie z obniżenia wieku szkolnego jest, jak wynika z badań opinii publicznej, oczekiwaną społecznie zmianą. Powrót do wypracowanego i sprawdzonego przez lata systemu będzie miał pozytywny wpływ na jakość pracy w szkołach. Nie do przecenienia będzie podniesienie wskaźnika uprzedzskolnienia w kraju i podniesienie jakości kształcenia nowego pokolenia Polaków.

Pozytywnym społecznym skutkiem regulacji będzie ponowne dostosowanie systemu edukacji do tempa rozwoju emocjonalnego i potrzeb emocjonalnych najmłodszych dzieci. Pozwoli to uniknąć wielu negatywnych skutków gwałtownego obniżenia wieku szkolnego ustawą z 19 marca 2009 r.

Skutki gospodarcze, wpływ na rozwój regionalny

Skutki gospodarcze ustawy nie są jednoznaczne. Z jednej strony zwiększają obciążenia państwa z tytułu zwiększenia subwencji oświatowej, co należy uznać za konsekwencje negatywne. Jednak edukacja należy do tych dziedzin, których nie wolno rozpatrywać jedynie pod kątem bieżącego rachunku ekonomicznego ale przede wszystkim długofalowych skutków gospodarczych, a należy się spodziewać, że dzięki podniesieniu poziomu edukacji, będą one pozytywne.

Bezpośrednim pozytywnym gospodarczym skutkiem ustawy będzie wzrost zatrudnienia w placówkach przedszkolnych, przy założeniu, że regulacja przyniesie stopniową odbudowę bazy przedszkolnej w kraju. Długofalowe pozytywne skutki dla gospodarki i rozwoju regionalnego przyniesie podniesienie jakości edukacji i wyrównanie szans edukacyjnych dzieci w uboższych regionach kraju.

Skutki finansowe

Objęcie częścią oświatową subwencji ogólnej - przyjmując za podstawę wyliczeń standard finansowy „A” tj. 3.303 zł na dziecko - w pierwszym roku będzie skutkowało (przy dzisiejszej liczbie miejsc w przedszkolach i średniej liczebności roczników 360 tys.): na dzieci sześciolatnie nakładami rządu 1,2 mld zł, na dzieci pięcioletnie 600 mln zł, na dzieci czteroletnie 460 mln zł, na dzieci trzyletnie 350 mln zł. Łącznie przewidywane obciążenie dla budżetu to 2,61 mld zł. W kolejnych latach w miarę upowszechniania edukacji przedszkolnej obciążenie to może wzrastać do

4,8 mld zł. Będzie to jednak proces długofalowy rozłożony na wiele kolejnych lat.

Jeśli przyjmiemy za podstawę średni koszt utrzymania dziecka w przedszkolu tj. 4,741 zł na dziecko (dane samorządów za rok 2007) – to w pierwszym roku będzie to skutkowało obciążeniem dla budżetu: na dzieci sześciolatnie 1,7 mld zł, na dzieci pięcioletnie 850 mln zł, na dzieci czteroletnie 680 mln zł, na dzieci trzyletnie 570 mln zł. Łącznie przewidywane obciążenie dla budżetu to 3,8 mld zł. W kolejnych latach w miarę upowszechniania edukacji przedszkolnej obciążenie to może wzrastać do 6,8 mld zł.

Źródła finansowania:

Przejęciu przez państwo obowiązku finansowania pobytu dzieci w placówkach przedszkolnych powinno towarzyszyć przejęcie przez skarb państwa części udziału w dochodach z podatków, przekazywanych od 1991 r. samorządom, właśnie na ten cel.

Wpływ regulacji na rynek pracy

Regulacja przyczyni się do zwiększenia poziomu i upowszechnienia opieki przedszkolnej co w znaczący sposób wpłynie na aktywizację zawodową kobiet

Skutki prawne

W wyniku przedmiotowej regulacji, będzie wymagało zmiany rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej o podstawie programowej z dnia 23 grudnia 2008 roku o podstawie programowej. Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty zakresem Unii Europejskiej.