

Stanowisko XXIX Zgromadzenia Ogólnego Związku Gmin Wiejskich RP w sprawie wykonywania zadań oświatowych

Poznań, dnia 5 marca 2015 roku

Dwadzieścia pięć lat polskiego samorządu to historia zmian materialnych i mentalnych Polski lokalnej trudnych do przewidzenia i wyobrażenia wtedy, w roku 1990. To także nowy rozdział w historii polskiej oświaty. Od samego początku budowy Polski lokalnej troska o jakość i warunki kształcenia młodego pokolenia była widoczna w działaniach wszystkich polskich samorządów.

Na obszarach wiejskich zaniedbania były szczególnie widoczne, a troska o jakość edukacji wiązała się z szerszym problem wyrównywania szans życiowych dzieci i młodzieży wiejskiej. Właśnie dlatego o prawo do współdecydowania o kształcie polskiej szkoły, także wiejskiej szkoły, upomniały się społeczności lokalne. Nie bez trudności i niemądrych uwag proces przekazywania szkół podstawowych gminom uruchomiono. Przebiegał on tak szybko, że w roku 1996, w terminie obowiązkowego przejścia, już 25% szkół prowadziły gminy. Skutki działania społeczności lokalnych w tej dziedzinie pojawiły się natychmiast. Budowa nowych szkół, obiektów sportowych, pieniądze na zajęcia pozalekcyjne to pierwszy wkład samorządu lokalnego w polepszenie warunków kształcenia i wychowania młodego pokolenia.

Kolejnym etapem zmian było wdrożenie reformy oświaty w roku 2000 i uzgodnienie zasad finansowania zadań oświatowych, za które odpowiedzialne były samorządy. To wtedy opracowano istniejący do dziś, z niewielkimi zmianami, sposób naliczania części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, to wtedy powstały gimnazja, a duża szkoła i gimbus były wyznacznikami nowoczesności. Pojawiły się też pierwsze poważne problemy z finansowaniem zadań oświatowych, wśród nich przede wszystkim z wynagrodzeniami nauczycielskimi. Dzięki istniejącemu w tamtym czasie poczuciu dobra publicznego, dzięki istnieniu ogólnopolskich organizacji samorządowych wynegocjowano wówczas z rządem porozumienie i wyegzekwowano od skarbu państwa należne oświacie i samorządom pieniądze. Do dziś jest to jedyny tej skali sukces w relacjach rządowo-samorządowych. Był to w decydującej mierze sukces Związku Gmin Wiejskich RP.

Z biegiem lat na atrakcyjności zyskiwać zaczęła mała szkoła, niż demograficzny wykazał nieprzydatność systemu naliczania subwencji „na ucznia”, choćby przeliczeniowego, wynagrodzenia nauczycielskie rosły szybciej niż przekazywane na ten cel środki w subwencji, a obniżenie wieku szkolnego oraz skala nowych zadań przedszkolnych zagroziły finansom gminnym poważną niewydolnością.

W przekonaniu, że pojęcie dobra wspólnego rozumiane jest tak samo w samorządzie i po stronie rządowej, Związek Gmin Wiejskich RP wraz z innymi korporacjami samorządowymi przygotował proste, ale ważne propozycje nowelizacji prawa oświatowego. Zaproponowaliśmy opracowanie standardów edukacyjnych, podjęcie prac nad modyfikacją sposobu naliczania części oświatowej subwencji ogólnej w oparciu o zasadę, że to nie koszt kształcenia ucznia, lecz koszt „ucznia w oddziale” decyduje o kosztach wykonywania zadań oświatowych w jednostkach samorządu terytorialnego. W długim i rzetelnym procesie negocjacyjnym przygotowaliśmy dla strony rządowej praktycznie gotowy projekt nowelizacji „Karty Nauczyciela”. Wobec nowych obowiązków z zakresu wychowania przedszkolnego zaproponowaliśmy zastąpienie dotacji przedszkolnej subwencją.

Niestety, od dłuższego już czasu nie pojawiają się żadne sygnały świadczące o chęci współpracy Ministra Edukacji Narodowej ze stroną samorządową, w tym ze Związkiem Gmin Wiejskich.

W środowisku oświatowym dominuje pogląd, że im mniej się zmienia w edukacji, tym lepiej. Może tak jest. Nie wtedy jednak, gdy prowadzi to do konserwowania systemu wadliwego, oderwanego od rzeczywistości.

Zamiast ulepszania prawa mamy do czynienia z jego psuciem. Najnowszym tego przykładem jest nakaz rozliczania subwencji na ucznia niepełnosprawnego. Nie kwestionując zasadności szczególnie skrupulatnego rozliczania odpowiedzialnych za kształcenie niepełnosprawnych z wypełniania obowiązków nie można zgodzić się na naginanie prawa, niezależnie od celu, jaki temu procederowi przyświeca. To nie szkoła, nie uczeń i jego rodzice, lecz publiczny budżet jednostki samorządu terytorialnego otrzymuje część oświatową subwencji ogólnej, która jest dochodem własnym tego samorządu. Zgodnie z praktyką i orzecznictwem sądowym Minister Finansów nie musi interesować się adekwatnością przekazanej kwoty subwencji do rzeczywistych kosztów zadań, na jakie przekazywana jest ta subwencja. Regułą jest, że znaczna część zadań oświatowych finansowana jest przez samorzady kwotą wyższą niż otrzymywana subwencja. Błąd ustawodawcy jest tu oczywisty, a wykonanie błędnego i niespójnego z innymi ustawami aktu prawnego, niemożliwe. Apelujemy o niezwłoczne podjęcie prac nad poprawieniem tego błędnego pomysłu, obleczonego w powagę ustawy.

Wobec zjawisk demograficznych, obniżenia wieku szkolnego i oczekiwań społeczności lokalnych Związek Gmin Wiejskich apelował stanowczo o zmianę systemu finansowania lub choćby wsparcia na utrzymanie małych szkół, w których koszt kształcenia ucznia jest znacznie wyższy od założonego w algorytmie i sięga nawet osiemnastu tysięcy złotych! Dokonana przez MEN zmiana na rok 2015 budzi uśmiech, lecz nie jest to uśmiech radości czy aprobaty. Zwiększono wprawdzie minimalnie wagę P1, lecz obniżono drastycznie wagę P2, uzasadniając to porównaniem liczebności oddziałów „miejskich” i „wiejskich”. Nie wzięto tu pod uwagę oczywistych uwarunkowań oświaty wiejskiej i kosztów wynikających dla gmin wiejskich choćby z archaicznej Karty Nauczyciela. Dodano jednak wagę P3 dla ucznia w małej szkole. Istnieje w polskim prawie tylko jedna definicja „małej szkoły”, ta z ustawy o systemie oświaty, mówiąca o siedemdziesięciu uczniach. Myli się jednak ten, kto myśli, że waga P3 należy się uczniom, których jest w szkole sześćdziesięciu dziewięciu. Wskaźnik 3,4%, odnoszący się przecież de facto tylko do sześciolatków sprawia wg MEN, że oto pojawia się nowa definicja małej szkoły, w której dla spełnienia kryterium „małości” uczniów musi być znacznie mniej niż siedemdziesięciu. Efektem tych makiawelistycznych praktyk jest zmniejszenie kwoty części oświatowej subwencji ogólnej dla większości gmin wiejskich.

Problemów do rozwiązania jest bardzo wiele, ich lista jest dłuższa niż możliwa pojemność tego tekstu. Niemal wszystkie istotne kwestie z tej dziedziny są nazwane i znane stronie rządowej. Brak jednak chęci dla podjęcia prac nad rozwiązaniem tych problemów oraz determinacji, by wypracowane już rozwiązania wdrożyć. Jest to efekt zaniechania zasady stojącej u początku reformy ustrojowej sprzed dwudziestu pięciu lat, że za dobro wspólne wspólnie jesteśmy odpowiedzialni.

Uczestniczący w XXIX Zgromadzeniu Ogólnym Związku Gmin Wiejskich RP wójtowie i burmistrzowie apelują po raz kolejny do Rządu i Parlamentu RP o poważne traktowanie dialogu z polskim samorządem, autentycznym i najpełniejszym reprezentantem społeczności lokalnych. Nie zadbamy należycie o kształcenie i wychowanie młodego pokolenia, nie wyrównamy szans życiowych młodych Polaków ze wsi małych miasteczek, jeśli nie podejmiemy wspólnej pracy nad naprawą prawa oświatowego i stworzenia optymalnych warunków finansowych i organizacyjnych dla prowadzenia szkół przez polskie samorzady.