

SEKRETARIAT

Biura Prac Senackich

Wpłynęło dn. 26.05.17

nr. 3036 podpis. M



GABINET MARSZAŁKA SENATU

wpłynęło dn. 25.05.2017

nr. 2772 podpis. M

MINISTER EDUKACJI NARODOWEJ

Warszawa, 24 maja 2017 r.

DSWM-WA.054.19.2017.PF

Pan
Stanisław Karczewski
Marszałek Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej

Odpowiedź na oświadczenie senatorskie nr BPS/043-39-965-MEN/17

Szanowny Panie Marszałku,

składam na Pana ręce odpowiedź na oświadczenie Senatora RP Pana Jana Hamerskiego złożone 21 kwietnia 2017 r. na 39 posiedzeniu Senatu RP.

Szanowny Panie Senatorze

w odpowiedzi na oświadczenie senatorskie złożone na 39 posiedzeniu Senatu 21 kwietnia 2017 r. uprzejmie wyjaśniam.

Ad 1.

Ze względu na rozbudowaną strukturę zadań edukacyjnych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego formuła algorytmicznego podziału subwencji oświatowej uwzględnia szereg czynników i parametrów obrazujących specyfikę kształtowania składowych elementów subwencji w odniesieniu zarówno do zadań szkolnych, jak i zadań pozaszkolnych. Algorytm podziału subwencji oświatowej uzależnia wysokość przyznawanych środków od skali i struktury realizowanych zadań, mierzonych liczbą uczniów i wychowanków, z uwzględnieniem stopni awansu zawodowego nauczycieli. Konstrukcja algorytmu opiera się na podstawowym założeniu, iż środki subwencyjne, dzielone są według kryteriów jednolitych i powszechnych, a zatem identycznych dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego.

Należy podkreślić, że algorytm jest jedynie metodą statystyczną podziału subwencji i nie może uwzględniać wszystkich lokalnych problemów występujących w jednostkach samorządu terytorialnego oraz w poszczególnych

szkołach i placówkach, bowiem zatraciłby swój uniwersalny charakter. Głęboko zindywidualizowane decyzje podejmowane przez organy samorządowe determinujące łączny skutek finansowy zadań oświatowych w zasadniczy sposób różnicują te skutki w poszczególnych samorządach sprawiając, iż w części jednostek samorządu terytorialnego subwencja oświatowa jest równa wydatkom, w innych jest mniejsza, a w jeszcze innych subwencja oświatowa wystarcza na szereg innych wydatków niż wydatki bieżące w oświacie. Niezależnie jednak od sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej naliczonej dla danego samorządu subwencja oświatowa stanowi jedną kwotę, o wydatkowaniu której – zgodnie z postanowieniami art. 7 ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – decyduje organ stanowiący tej jednostki samorządu terytorialnego.

Waga wypłacana na uczniów szkół wiejskich i w miastach do 5 tys. mieszkańców została wprowadzona w związku z mniejszą liczebnością oddziałów funkcjonujących na wsiach i w małych miastach niż w dużych miastach. W dużych miastach funkcjonują szkoły z oddziałami o dużej liczebności oddziału i nie ma potrzeby wspierania ich dodatkową subwencją. Ponadto dodatkowe przyjmowanie do oddziału uczniów spoza gminy nie powoduje automatycznie wzrostu kosztów prowadzenia oddziału.

Ad 2.

Problematyka powiązania nakładów na edukację z efektami nauczania jest tematem licznych badań w naukowej literaturze światowej, w tym także polskiej. Zasadniczo nie jest widoczny związek statystyczny, a tym bardziej nie widać związku przyczynowo – skutkowego pomiędzy nakładami a wynikami. Wynika to po części z kluczowych ustaleń tych badań, że na wyniki uczniów w pierwszym rzędzie mają wpływ warunki domowe (status społeczno-ekonomiczny rodziców, ich wykształcenie, zamożność, liczba książek w domu, patrz badania PISA). W drugim rzędzie istotne są wpływy rówieśników (peer effect), zaś dopiero na trzecim miejscu znajdują się wpływy szkoły. Efekt poziomu finansowania na wyniki uczniów jest większy w krajach ubogich, gdzie jest słaba infrastruktura szkolna i niedostateczny dostęp do nauki, gdyż tam nawet niewielki wzrost finansowania od razu się przekłada na znacznie lepsze warunki w szkołach. W Polsce tak jak w krajach zamożnych dodatkowe nakłady finansowe nie skutkują wzrostem wyników.

Należy zaznaczyć, że najczęściej stosowaną w różnych krajach procedurą przekazywania zwiększonych kwot szkołom lub organom prowadzącym w zależności od wyników osiągniętych przez uczniów są różnego rodzaju programy wsparcia dla szkół lub dystryktów szkolnych niedających sobie rady. Środki te nie mają charakteru ogólnego do swobodnego wykorzystania (np. subwencji), lecz są przeznaczone na realizację przyjętego i zaaprobowanego programu naprawczego zawierającego szczegółowy plan działań i opisującego system monitorowania zmian. Ważnym elementem tych działań jest również plan ewentualnościowy na wypadek niepowodzenia programu naprawczego, często zakładający likwidację szkoły lub (w warunkach

amerykańskich) likwidację danego dystryktu szkolnego i przyłączenie jego szkół do dystryktu sąsiedniego. W warunkach polskich tego typu procedury nie są ustawowo określone i nie mogą być stosowane.

W literaturze pojawia się też dość często postulat przekazywania zwiększonych kwot budżetowych w postaci „nagrody” za osiągnięcie dobrych wyników nauczania. Intencją tych postulatów jest wzmocnienie konkurencji między szkołami poprzez finansowe wynagradzanie efektów dobrej pracy. Pobudzane w ten sposób mechanizmy rynkowe mają doprowadzić do sytuacji, w której szkoły konkurują o uczniów wysokim poziomem nauczania. Jednak najobszerniejszy systematyczny przegląd badań empirycznych (S. Waslander, S. Pater, M. van der Weide, Rozwiązania rynkowe w systemie edukacji. Analityczny przegląd badań empirycznych poświęconych mechanizmom rynkowym w systemie oświaty, OECD 2010) wykazał, że promowanie mechanizmów rynkowych nie ma statystycznie znaczącego wpływu na wyniki uczniów. W warunkach polskich brak jest badań nad mechanizmami rynkowymi w oświacie, ale przypuszczalnie wyniki takich badań nie byłyby odmienne od badań międzynarodowych. Ponadto polska subwencja oświatowa adresowana jest nie do konkretnych szkół czy uczniów, ale do jednostek samorządu terytorialnego. Trudno przypuszczać, że konkurencja JST o uczniów może przynieść lepsze efekty niż konkurencja samych szkół.

Ponadto ze względu na charakter pracy szkoły najczęstszą formą postulatów zwiększania nakładów budżetowych jako „nagrody” za dobre wyniki jest podwyższanie wynagrodzeń wybranych („najlepszych”) nauczycieli, a nie zwiększanie nakładów na konkretne szkoły lub tym bardziej na konkretne organy prowadzące. Propagatorem takiego podejścia do ustalania wynagrodzeń nauczycieli jest m.in. prof. Eric Hanushek. Jednak zastosowanie tego podejścia w praktyce napotyka na bardzo poważne trudności metodologiczne. Po pierwsze - wyraźny podział nauczycieli w szkołach na „lepszych” i „gorszych” zaburza proces pedagogiczny i dobrą współpracę nauczycieli (a jest to warunek dobrej pracy szkoły), a po drugie oparte na wynikach uzyskiwanych przez uczniów metody pomiaru poziomu pracy nauczycieli są metodologicznie wątpliwe i często kwestionowane. W warunkach polskich te trudności metodologiczne są jeszcze poważniejsze ze względu na brak wystarczająco częstych i szczegółowych egzaminów zewnętrznych.

Ad 3.

Wraz z przekazaniem gminom zadania związanego z dowożeniem uczniów do szkół odpowiednio ukształtowane zostały ich dochody, które zostały zapewnione gminom w ich dochodach własnych.

W myśl ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹ zadania związane dowozem uczniów są finansowane z dochodów jednostek samorządu

¹ Art. 28 ust. 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 198, z późn. zm.).

terytorialnego. W tym głównie z dochodów własnych. W strukturze dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego największy udział stanowią udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT), podatek od nieruchomości, udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT), dochody z majątku.

Ponadto zakłada się że w wyniku reformy wygaszającej gimnazja zostanie ograniczona skala dowożenia uczniów do szkół. Część uczniów, którzy byli dowożeni do gimnazjów będzie kontynuowała naukę w klasach VII i VIII w swoich szkołach podstawowych macierzystych w pobliżu swojego miejsca zamieszkania i nie będzie konieczności dowożenia ich do gimnazjum. W przypadku gimnazjów samodzielnych zakłada się, że zostaną one przekształcone co do zasady w szkoły podstawowe. Zakłada się, że w wielu przypadkach spowoduje to zagęszczenie sieci szkół, co wpłynie na skrócenie drogi wielu dzieci z domu do szkoły. Obecnie w systemie edukacji funkcjonuje prawie dwa razy więcej szkół podstawowych niż gimnazjów. W wyniku zmian w zakresie ustroju szkolnego liczba szkół podstawowych dodatkowo zwiększy się. W efekcie dzieci w wieku gimnazjalnym będą korzystać ze znacznie gęstszej sieci szkół niż to miało miejsce w przypadku korzystania z gimnazjów.

Przedstawiając powyższe, proszę Pana Senatora o przyjęcie wyjaśnień.

Z poważaniem



Z upoważnienia
MINISTRA EDUKACJI NARODOWEJ
Marzena Machałek
Sekretarz Stanu