

Protokół

z II spotkania grupy roboczej do spraw finansowania zadań oświatowych służących podtrzymywaniu tożsamości narodowej, etnicznej i językowej mniejszości

Warszawa, 24 czerwca 2015 r.

Uczestnicy spotkania:

1. Grażyna Płoszajska, przedstawiciel Ministra Edukacji Narodowej,
2. Jerzy Jakubczuk, przedstawiciel Ministra Edukacji Narodowej,
3. Krzysztof Faliński, przedstawiciel Ministra Finansów,
4. Dobiesław Rzemieniewski, przedstawiciel Ministra Administracji i Cyfryzacji,
5. Łukasz Grzędzicki, przedstawiciel społeczności kaszubskiej,
6. Maria Grycz, przedstawiciel mniejszości łemkowskiej,
7. Bernard Gaida, przedstawiciel mniejszości niemieckiej,
8. Justyna Matkowska, przedstawiciel mniejszości romskiej,
9. Tadeusz Krzyżanowski, przedstawiciel mniejszości romskiej,
10. Piotr Tyma, przedstawiciel mniejszości ukraińskiej.

W dniu 24 czerwca 2015 r. w siedzibie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji odbyło się drugie spotkanie grupy roboczej do spraw finansowania zadań oświatowych służących podtrzymywaniu tożsamości narodowej, etnicznej i językowej mniejszości. Zgodnie z przyjętym wcześniej porządkiem spotkanie dotyczyło następujących kwestii:

1. Kontrola wydatkowania środków przekazywanych z części oświatowej subwencji ogólnej w związku z podtrzymywaniem przez szkoły tożsamości narodowej, etnicznej i językowej uczniów (w tym kwestie wielkości środków wydatkowanych na te cele w stosunku do środków pozyskiwanych oraz ewentualnego przeznaczenia wspomnianych środków na inne cele).
2. Przejrzystość finansowania zadań oświatowych służących podtrzymywaniem przez szkoły tożsamości narodowej, etnicznej i językowej uczniów (w tym dostęp do wiedzy na temat takiego finansowania).
3. Progi określające powyżej jakiej liczby uczniów naliczana jest niższa wartość subwencji.

Prace grupy roboczej otworzył i prowadził naczelnik Wydziału Mniejszości Narodowych i Etnicznych Pan Dobiesław Rzemieniewski.

Pan Tadeusz Krzyżanowski poruszył kwestię odpowiedzi Związku Powiatów Polskich na pytanie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji o wydatkowanie przez samorządy środków z części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanych z tytułu realizacji zadań oświatowych służących mniejszościom narodowym i etnicznym oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym.

Pan Dobiesław Rzemieniewski zauważył, że odpowiedź, jakkolwiek niesatysfakcjonująca przedstawicieli mniejszości, jest jedyną odpowiedzią, jakiej Ministerstwo doczekało się od organizacji skupiających samorządy. Podkreślił także, że jak wynika z danych Ministerstwa Edukacji Narodowej

zdecydowana większość samorządów przeznacza na szkolnictwo ogółem więcej środków, niż otrzymuje w ramach części oświatowej subwencji ogólnej.

Pan Piotr Tyma podkreślił, że pomijającym, a istotnym elementem funkcjonowania szkolnictwa mniejszościowego jest wkład rodziców uczniów oraz organizacji mniejszości. Podkreślił, że współpraca z samorządami układa się bardzo różnie, przeważa jednak postawa, zgodnie z którą samorząd postrzega w organizacji mniejszości partnera dopiero wówczas, kiedy może na tym skorzystać – np. przekształcając samorządową szkołę mniejszościową w prowadzoną przez organizację pozarządową (podał przykład Białego Boru).

Pan Bernard Gaida odniósł się do zgłoszenia przez Ministra Administracji i Cyfryzacji kwestii celowości wydatkowania przez samorzady środków z części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanych z tytułu realizacji zadań oświatowych służących mniejszościom narodowym i etnicznym oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym jako propozycji tematu kontroli dla Najwyższej Izby Kontroli na 2016 r. Zauważył, że sama formuła subwencji pozwala samorządom na wydatkowanie środków otrzymanych z tego tytułu na dowolny cel, a więc kontrola może zbadać wysokość rzeczywistych wydatków samorządów na ten cel, ale nawet stwierdzenie rażących dysproporcji nie będzie w żaden sposób sprzeczne z prawem, o ile samo zadanie jest realizowane. Zaproponował ściślejsze zdefiniowanie standardów realizacji takich zadań, co ułatwiłoby egzekwowanie ich od samorządów. Zauważył też, że środowiska mniejszościowe w związku z propozycją takiej kontroli spotykają się z oznakami nieprzychylności na szczeblu lokalnym.

Pan Dobiesław Rzemieniewski podkreślił, że wyniki takiej kontroli byłyby bardzo pomocne w toku dyskusji ze środowiskami samorządowymi na temat ewentualnych zmian prawnych, mających zagwarantować bardziej racjonalne wydawanie przekazywanych środków.

Pan Łukasz Grzędzicki zauważył, że brak odpowiedzi organizacji skupiających samorzady najlepiej świadczy o braku zainteresowania władz samorządowych tą kwestią. Zauważył także, że przekazane przez Ministerstwo Edukacji Narodowej dane potwierdzają przypuszczenie, że wiele jest dużych szkół, w których nauczanie mniejszościowe obejmuje niewielkie grupy uczniów – powstaje podejrzenie, że liczebność tych grup jest sztucznie ograniczana, co pozwala zachować wyższą wagę przy naliczaniu części oświatowej subwencji ogólnej, a więc gwarantuje organowi prowadzącemu szkołę wyższe środki.

Pan Piotr Tyma zauważył, że dyskusja na temat kwestii oświaty mniejszości powinna odbyć się w przyszłym roku na forum Komisji Wspólnej z udziałem przedstawicieli samorządów, a ponadto należy uświadamiać samorządom, że zapewnienie właściwych warunków dla szkolnictwa mniejszościowego jest też sprawą interesującą Radę Europy. Mogłoby temu służyć np. spotkanie Komitetu Ekspertów Rady Europy do spraw Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych z samorządowcami.

Pan Dobiesław Rzemieniewski podkreślił, że strona polska nie ma wpływu na prace Komitetu Ekspertów, dodając jednocześnie, że Komitet spotyka się z przedstawicielami samorządów już teraz.

Pani Justyna Matkowska poinformowała, że Związkowi Romów Polskich nie udało się za pomocą Regionalnej Izby Obrachunkowej wymóc podjęcia przez samorzady realnych działań na rzecz uczniów ze społeczności romskiej (np. zatrudniania asystentów edukacji romskiej na etaty) – Izba stwierdziła, że Związek nie może być w tej sprawie stroną.

Pani Maria Grycz zaproponowała coroczne raportowanie przez samorządy zarówno wysokości środków wydatkowanych na szkolnictwo mniejszościowe, jak i otrzymanych na ten cel w ramach części oświatowej subwencji ogólnej, co pomogłoby w wykrywaniu nieprawidłowości.

Pan Tadeusz Krzyżanowski podniósł kwestię zakresu przedsięwzięć, jakie mogą być realizowane w ramach działań edukacyjnych na rzecz mniejszości romskiej.

Pan Dobiesław Rzemieniewski przypomniał, że temat ten zaplanowany został na wrześniowe spotkanie grupy roboczej.

Pan Bernard Gaida podkreślił wagę lepszego zdefiniowania i rozszerzenia zadań organów prowadzących przy realizacji zadań oświatowych służących mniejszościom narodowym i etnicznym oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym. Zapytał także o możliwość wskazania samorządom, w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej, konkretnych partnerów społecznych realizującym takie działania – obecnie obowiązujące przepisy wprowadzają nakazując współpracę z organizacjami mniejszości, w praktyce jednak jest inaczej.

Pan Dobiesław Rzemieniewski wyjaśnił, że taki zapis w rozporządzeniu znaleźć się nie może, poprosił jednak przedstawicieli mniejszości, aby z pomocą Komisji Wspólnej wskazali oni potencjalne organizacje-partnerów dla samorządów realizujących zadania oświatowe służące mniejszościom narodowym i etnicznym oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym. Propozycje te zostałyby następnie przekazane zainteresowanym.

Pani Grażyna Płoszajska poparła postulat Pana Bernarda Gaidy, dotyczący lepszego zdefiniowania i rozszerzenia zadań organów prowadzących przy realizacji zadań oświatowych służących mniejszościom narodowym i etnicznym oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym, proponując zarazem, aby w planowanej nowelizacji Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14 listopada 2007 r. w sprawie warunków i sposobu wykonywania przez przedszkola, szkoły i placówki publiczne zadań umożliwiających podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej uczniów należących do mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym, znalazł się zapis o konieczności realizacji tych zadań we współpracy z organizacjami właściwej mniejszości.

Pan Dobiesław Rzemieniewski doprecyzował, w jaki sposób zostaną przekazane samorządom sugestie dotyczące właściwej do współpracy organizacji mniejszości narodowych i etnicznych.

Pan Jerzy Jakubczuk zgodził się z poglądem, że najwłaściwszym organem dla kontroli samorządów w zakresie kosztów realizacji zadań oświatowych służących mniejszościom narodowym i etnicznym oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym jest Najwyższa Izba Kontroli – regionalne izby obrachunkowe mają inne kompetencje, a Ministerstwo Edukacji Narodowej nie ma ku temu ani możliwości prawnych, ani praktycznych dla jej przeprowadzenia. Zwrócił następnie uwagę na skutki rozszerzenia katalogu środków, jakie miałyby podejmować w ramach realizacji takich zadań oświatowych samorządy – należy liczyć się zarówno z ich oporem przeciwko zmianom w tym zakresie, jak i szeregiem trudności praktycznych, związanych z egzekwowaniem takich zapisów. Zaproponował wprowadzenie uzależnienia wysokości środków także od jakości edukacji dla mniejszości, co częściowo jest już realizowane za pomocą wagi dla szkół prowadzących nauczanie w dwóch językach lub w języku mniejszości.

Pan Dobiesław Rzemieniewski przypomniał opór, jaki w środowiskach samorządowych wzbudziło wprowadzenie trzeciej, pośredniej wagi dla średnich szkół, do algorytmu służącego wyliczeniu należnej samorządowi części oświatowej subwencji ogólnej.

Pan Bernard Gaida zwrócił uwagę, że jednocześnie wprowadzono wagę promującą nauczanie w dwóch językach lub w języku mniejszości, co umożliwi utrzymanie kwot z subwencji na dotychczasowym poziomie, pod warunkiem jednak, że samorząd podniesie jakość działań edukacyjnych służących mniejszości – np. wprowadzając nauczanie w dwóch językach.

Pan Łukasz Grzędzicki poprosił przedstawicieli Ministerstwa Edukacji Narodowej o przedstawienie wyników ewentualnych kontroli oraz wniosków z nadzoru pedagogicznego w zakresie oświaty mniejszości narodowych i etnicznych z ostatnich czterech lat z terenów województw zamieszkiwanych przez większe grupy mniejszości – pomorskiego oraz opolskiego. Zgłosił także postulat, aby przy okazji którejś z nowelizacji ustawy o systemie oświaty Komisja Wspólna zaproponowała, aby do obowiązkowych elementów sprawozdania, składanego przez samorzady i dotyczącego funkcjonowania podległych im placówek oświatowych, włączyć dane na temat zadań oświatowych dla mniejszości realizowanych przez dany samorząd.

Pani Grażyna Płoszajska obiecała przeanalizować propozycję Pana Łukasza Grzędzickiego. Poinformowała także, że od 1 września br., wskutek zmian w ustawie o systemie oświaty, zwiększy się zakres odpowiedzialności szkół za zajęcia dodatkowe, w tym również służące mniejszościom.

Pan Dobiesław Rzemieniewski podsumował dotychczasowe propozycje w zakresie obowiązujących wag – zmierzają one albo do zastąpienia progów konstrukcją umożliwiającą płynną zmianę w zależności od liczby uczniów, albo wyrównaniem ich wysokości, przy ewentualnym wprowadzeniu dodatkowych progów. W tym ostatnim wypadku zastrzegł, że rezygnacja z wagi 1,5 mogłaby doprowadzić do likwidacji wielu małych szkół mniejszościowych.

Pan Piotr Tyma zaproponował włączenie pełnomocników wojewodów do spraw mniejszości narodowych i etnicznych do monitorowania szkolnictwa mniejszościowego, podając przykład Małopolski, już takie działania prowadzącej.

Pan Tadeusz Krzyżanowski poparł Pana Piotra Tymę przykładem analogicznych działań w województwie kujawsko-pomorskim.

Pan Łukasz Grzędzicki spytał o definicję małej szkoły oraz genezę takich, a nie innych wartości granicznych poszczególnych wag.

Pan Bernard Gaida zalecił ostrożność przy manipulowaniu wagami, zwracając uwagę, że zbyt częste zmiany mogą zniechęcić samorzady do organizowania szkolnictwa mniejszościowego oraz podkreślając, że ostatnie zmiany, zwłaszcza wprowadzenie wagi promującej nauczanie dwóch językach bądź w języku mniejszości, powoli, ale przekładają się na pozytywne efekty.

Pan Jerzy Jakubczuk wyjaśnił, że wartości progowe poszczególnych wag są wynikiem konsensusu. Poparł postulaty zmierzające do powiązania wartości progów nie tylko z wielkością grup uczniów korzystających z zajęć dla mniejszości, ale także z wielkością placówek, w których się one odbywają.

Pan Dobiesław Rzemieniewski zaznaczył, że ewentualne zmiany wag wymagać będą szczegółowej analizy danych będących w posiadaniu Ministerstwa Edukacji Narodowej.

Pan Łukasz Grzędzicki zaproponował, aby wagi różnicowane były także w zależności od poziomu edukacji – najwyższe powinny być dla uczniów szkół ponadgimnazjalnych, ponieważ organizacja nauczania na tym etapie jest najtrudniejsza, choćby ze względu na znacznie większe odległości, jakie dzielą ucznia od szkoły na terenach wiejskich.

Pan Jerzy Jakubczuk wyraził wątpliwość, czy zwiększenie wag dla uczniów szkół ponadgimnazjalnych rozwiązałyby problem znacząco niższego wśród nich zainteresowania nauczaniem dla mniejszości. Zaznaczył także, że obowiązujące przepisy nie zobowiązują organów prowadzących szkoły ponadgimnazjalne do organizowania dowozu uczniów. Poprosił następnie o doprecyzowanie postulatów dotyczących spłaszczenia, zmian wysokości, czy też wprowadzenia nowych wag. Poinformował zarazem, że z analiz Ministerstwa Edukacji Narodowej wynika, że wagi pośrednie nie byłyby w stanie w znaczący sposób zniwelować różnic pomiędzy najwyższą (1,5) a najniższą (0,2) wagą – ta rozpiętość jest po prostu zbyt duża.

Pan Dobiesław Rzemieniewski powtórzył apel o pozostawienie wagi 1,5 dla najmniejszych szkół oraz nie zmniejszanie wagi „jakościowej” – dla szkół prowadzących nauczanie w dwóch językach lub w języku mniejszości. Zaproponował następnie opracowanie formularza, który w trakcie planowanej kontroli mogłaby wykorzystać Najwyższa Izba Kontroli, a który zawierałby wszelkie dane, jakie same mniejszości uznają za interesujące w tym kontekście.

Pan Łukasz Grzędzicki poprosił przedstawicieli Ministerstwa Edukacji Narodowej o symulację (na podstawie danych z br.), jak zmieniłyby się koszty, gdyby obniżyć najwyższe wagi i jednocześnie przynajmniej podwoić najniższą.

Pan Dobiesław Rzemieniewski ponownie wystąpił w obronie wagi 1,5. Zaproponował wprowadzenie pośredniej wagi o charakterze ilościowym.

Pan Jerzy Jakubczuk podkreślił, że wysokość wag powinna być przede wszystkim dostosowana do realnych kosztów realizowanych działań, a obecnie tak nie jest – duże szkoły, w których niewielka grupa uczniów uczy się języka mniejszości są dla samorządów najbardziej opłacalne (koszty stałe rozkładają się na kilkuset uczniów, a ze względu na niewielką liczbę uczniów uczęszczających na zajęcia dla mniejszości znajduje w ich wypadku zastosowanie najkorzystniejsza waga – 1,5).

Pan Bernard Gaida również opowiedział się przeciwko zmniejszaniu wagi 1,5, z której często korzystają niewielkie szkoły, prowadzone przez organizacje pozarządowe. Zaproponował natomiast wprowadzenie nowej, pośredniej, ponieważ obecna różnica pomiędzy najniższą 0,2 a kolejną – 1,1, jest rażąca. Powtórzył postulat rozbudowania i skonkretyzowania katalogu obowiązków nałożonych na organy prowadzące, które realizują zadania edukacyjne dla mniejszości – powinno się w nim znaleźć m. in. zapewnienie księgozbioru w języku mniejszości.

Postulat dodatkowej wagi poparł Pan Dobiesław Rzemieniewski.

Pan Tadeusz Krzyżanowski również wystąpił w obronie wagi 1,5.

Pani Grażyna Płoszajska zwróciła uwagę na szereg trudności obiektywnych, związanych z obliczaniem rzeczywistych kosztów funkcjonowania szkoły. Podkreśliła, że przekładanie złożonej sytuacji rzeczywistej na kilka obiektywnych wag jest, z konieczności, dużym uproszczeniem.

Pan Jerzy Jakubczuk zaproponował wprowadzenie wag, które powiązałyby jakość nauczania (zajęcia dodatkowe, wydzielony oddział dla uczących się języka mniejszości itp.) z wysokością dodatkowych środków otrzymywanych w związku z prowadzeniem zadań edukacyjnych związanych z oświatą mniejszości.

Pan Dobiesław Rzemieniewski podkreślił, że efektywniejsza jest nauka języka mniejszości w wydzielonych oddziałach.

Pan Tadeusz Krzyżanowski opisał realne funkcjonowanie bieżącego systemu w zakresie mniejszości romskiej na przykładzie Bydgoszczy.

Pan Jerzy Jakubczuk poinformował, że badania naukowe nie potwierdzają takiej tezy, a w wypadku małych szkół wymóg stosowania takiego warunku sprawiłby, że mogłyby się pojawić placówki liczące np. 15 osób w roczniku i dwa oddziały – mniejszościowy i niemniejszościowy.

Pan Dobiesław Rzemieniewski poprosił przedstawicieli mniejszości, aby przekazali swoje spostrzeżenia i analizy dotyczące kosztów edukacji mniejszości. Zasugerował, że przynajmniej niektóre mniejszości mogą w tym zakresie liczyć na pomoc samorządowców.

Pan Jerzy Jakubczuk spytał przedstawicieli mniejszości o ewentualne sygnały ze strony szkół, którym przysługuje najniższa waga, że zbyt małe środki uniemożliwiają lub utrudniają im realizację zadań związanych z zadaniami oświatowymi dla mniejszości.

Pan Bernard Gaida podkreślił, że w opinii samorządowców waga 0,2 może się okazać niewystarczająca w obliczu planowanej rozbudowy i uszczegółowienia wymogów realizacji zadań oświatowych dla mniejszości. Zwrócił także uwagę, że zainteresowanie nauką języka mniejszości na wyższych od podstawowego etapach edukacji jest mocno powiązana z organizacją tych zajęć.

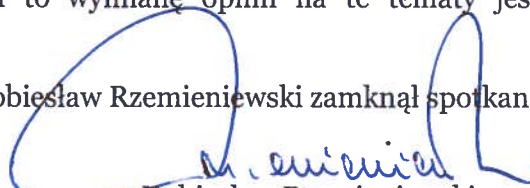
Pan Łukasz Grzędzicki zaproponował, aby pytanie o rzeczywiste koszty realizacji zadań oświatowych służących mniejszościom zadali samorządom również pełnomocnicy właściwych wojewodów do spraw mniejszości narodowych i etnicznych. Zaznaczył także, że niewskazane są gwałtowne zmiany w systemie naliczania części oświatowej subwencji ogólnej – gdyby spowodowały one znaczący spadek przychodów samorządów, miałyby to fatalne następstwa dla społecznego odbioru zamieszkujących je mniejszości.

Pan Jerzy Jakubczuk podkreślił, że niezależnie od ostatecznego kierunku zmian będą się musiały one odbywać w sposób ewolucyjny, aby dać samorządom możliwość zaadoptowania się do nowej sytuacji.

Pan Tadeusz Krzyżanowski poruszył kwestię niezgłaszania przez część dyrektorów placówek oświatowych dzieci romskich do Systemu Informacji Oświatowej, co pozwala im uniknąć organizowania dodatkowych zajęć dla nich, mimo że są przecież zapewniane środki na ten cel.

Zebrani ustalili, że kolejne spotkanie grupy roboczej odbędzie się 30 września. Postanowiono, że do 15 września br. członkowie grupy roboczej będący przedstawicielami mniejszości, po konsultacjach ze swoimi środowiskami, prześlą drogą mailową swoje oczekiwania odnośnie każdego z planowanych do omówienia punktów porządku obrad – umożliwi to wymianę opinii na te tematy jeszcze przed następnym spotkaniem.

W związku z brakiem dalszych zgłoszeń Pan Dobiesław Rzemieniewski zamknął spotkanie.



Dobiesław Rzemieniewski

Naczelnik WMNiE DWRMNiE MAiC